

## CONCLUSIONS

### M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

1. Historiquement, l'essor de la pratique du sport en France fut d'abord le résultat de l'engagement volontaire et du bénévolat associatif, principalement autour des clubs, qui constituèrent – et constituent encore – la « *cellule de base du mouvement sportif* »<sup>1</sup>. Dès la fin du XIXe siècle, ces associations sportives se regroupèrent progressivement au sein de fédérations<sup>2</sup>, à qui furent confiée la tâche de normaliser les règles du jeu, notamment afin que les rencontres entre clubs se déroulent sur des bases communes.

Lorsqu'à partir des années 1920 l'Etat intensifia son intervention dans le domaine du sport, d'abord dans des visées éducative, militaire et hygiéniste, puis pour des raisons de prestige national du fait du rayonnement dont commençaient à bénéficier les grandes compétitions internationales, les fédérations sportives fraîchement constituées devinrent logiquement ses interlocutrices naturelles. Ainsi, sous le Front populaire, Léo Lagrange, premier membre d'un gouvernement en charge d'un portefeuille consacré aux loisirs et au sport, élaborait et menait son action visant à populariser le sport en collaboration étroite avec la Fédération sportive et gymnique du travail (FSGT), qui avait joué un rôle déterminant dans l'émergence du mouvement sportif travailliste et dans la prise en compte politique des enjeux liés au sport<sup>3</sup>.

Sous Vichy, s'amorça une nouvelle organisation des rapports entre l'Etat et les groupements sportifs, marquée par l'autoritarisme du régime. L'acte dit « loi du 20 décembre 1940 », dénommé « Charte des sports », soumettait ainsi les fédérations et clubs sportifs à

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, *Le sport : quelle politique publique ?*, Etude annuelle 2019, p. 60

<sup>2</sup> La fédération française de (FF) Gymnastique fut créée en 1873, l'Union française des sports athlétiques (UFSA) en 1887, la FF Boxe en 1903, la FF Escrime en 1906, la FF Lutte en 1913, la FF Haltérophilie en 1914, la FF Football en 1919, la FF Athlétisme en 1920, la FF Natation en 1921, etc.

<sup>3</sup> P. Ory, *La belle illusion, culture et politique sous le signe du Front populaire 1935-1938*, 1994, Plon, pp. 724-753.

l'obligation d'obtenir un agrément pour leur formation ainsi qu'une approbation validant le choix de leur personnel dirigeant.

Au sortir de la guerre, le gouvernement provisoire, s'il entendit rendre aux associations sportives la liberté qu'elles tenaient de la loi de 1901, décida néanmoins de conserver une certaine tutelle de l'Etat sur le mouvement sportif, notamment sur l'organisation des compétitions sportives<sup>4</sup>.

Ce fut l'objet de l'ordonnance du 28 août 1945, qui avait pour but, comme l'indique son exposé des motifs, « *sans modifier le statut très libéral des groupements dont l'activité est localisée ou peu étendue, de permettre de stimuler l'activité des grands mouvements sportifs régionaux et nationaux dont le Gouvernement ne peut se désintéresser et de poser quelques principes d'intérêt général de nature à donner plus de cohésion, plus de vie et plus de moralité encore au sport français, élément capital du redressement de la nation* ».

A cette fin, son article premier prévoyait que « *toute compétition sportive ayant pour objet de désigner un vainqueur national ou régional ou un représentant de la France ou d'une région lors des épreuves internationales doit être autorisée par le ministre qui peut déléguer ce pouvoir à des groupements ou fédérations* ».

Ces dispositions furent par la suite enrichies, d'abord par la loi (n° 75-988) du 29 octobre 1975, puis par celle (n° 84-610) du 16 juillet 1984, dite « Avise », et sont aujourd'hui codifiées aux articles L. 131-14 et L. 131-15 du code du sport.

Le premier prévoit que « *dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports (...)* ». Le second précise l'objet des fédérations délégataires, qui consiste à organiser les « *compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux (...)* », à procéder aux sélections correspondantes et à proposer l'inscription des pratiquants sur les listes des arbitres et sportifs de haut niveau.

2. Précisons d'emblée que les fédérations délégataires, qui sont aujourd'hui au nombre de 76, n'épuisent évidemment pas le vaste monde des fédérations.

A côté d'elles existent, d'une part, et à un étage inférieur en termes de reconnaissance étatique, les fédérations simplement agréées. Depuis l'ordonnance du Comité français de la libération nationale du 2 octobre 1943 portant statut provisoire des groupements sportifs et de jeunesse (art. 6), un tel agrément, prévu aujourd'hui à l'article L. 131-8 du code du sport, constitue une condition pour pouvoir bénéficier de l'aide de l'Etat, financière ou en personnel. L'agrément est délivré par le ministre, et seules les fédérations qui l'ont obtenu peuvent recevoir une délégation. Il existe aujourd'hui une quarantaine de fédérations sportives agréées non délégataires, lesquelles, selon l'article L. 131-9 du code du sport, « *participent à la mise*

---

<sup>4</sup> v. sur ce point P. Dietschy, P. Clastres, *Sport, société et culture en France du XIXe siècle à nos jours*, éd. Hachette Supérieur, Paris, 2006, p. 144

*en œuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives* ». On y trouve des fédérations unisport, souvent en charge de disciplines pratiquées à un niveau local : la Fédération française de jeu de balle au tambourin, la Fédération française de ballon au poing ou encore la Fédération française de la course landaise. Ont également été agréées des fédérations multisports affinitaires, c'est-à-dire qui revendiquent une certaine conception du sport, qu'elle soit laïque, confessionnelle ou politique<sup>5</sup>.

D'autre part, de très nombreuses fédérations ne sont ni délégataires ni agréées. En pratique, ces fédérations de droit commun existent notamment dans des disciplines nouvelles ou émergentes. C'est le cas par exemple de la fédération du quidditch français, discipline qui, inspirée des aventures d'Harry Potter, oppose deux équipes de sept joueurs sur balais qui s'efforcent de projeter un ballon de volley-ball sous-gonflé dans l'un des trois anneaux placés dans le camp de l'équipe adverse ou d'attraper le vif d'or, une balle de tennis glissée à l'intérieur d'une chaussette transportée par un joueur neutre et sans balais. Il arrive néanmoins qu'une fédération de droit commun existe dans une discipline pour laquelle il existe déjà une fédération agréée, voire même une fédération délégataire. C'est le cas, dont vous avez eu à connaître au contentieux<sup>6</sup>, dans la discipline du muay-thai, pour laquelle il existe au moins trois fédérations, dont une seule, la fédération française de kick boxing, muay thai et disciplines associées, est agréée et délégataire.

3. Ces rappels historiques effectués et le paysage des fédérations sportives brossé, il est plus que temps d'en venir à la question soulevée par l'affaire qui vient d'être appelée, et qui se formule aisément : la délégation prévue aux articles L. 131-14 et L. 131-15 du code du sport peut-elle être légalement accordée à une fédération dans une discipline qui ne donne pas lieu à des compétitions ?

Quitte à tuer d'entrée tout suspens, cette question a nous semble-t-il déjà été résolue, dans le sens de la négative, par votre décision *Bardoux* du 11 juin 2010, aux Tables sur ce point.

Mais parce qu'il est toujours sage de s'offrir la possibilité de changer d'avis, la présente affaire constitue une bonne occasion de tester la robustesse de votre solution.

4. Un mot des faits d'abord.

---

<sup>5</sup> Parmi celles-ci, on mentionnera la Fédération sportive et culturelle de France, ex fédération gymnastique et sportive des patronages de France, créée en 1898 dans un climat de fortes oppositions entre patronages catholiques et laïques, l'Union française des œuvres laïques d'éducation physique (UFOLEP), née de la Ligue française de l'Enseignement en 1928 autour de l'école publique, la fédération sportive et gymnique du travail (FSGT), dont il a été question plus haut, ou encore la Fédération française culturelle et sportive Maccabi, issue de groupes sportifs juifs nés dans les années 1930.

<sup>6</sup> v. CE, 15 octobre 2003, *Fédération de boxe thai, muay thai et disciplines assimilées*, n° 220388, C ; CE, 10 novembre 2010, *Fédération de full contact et disciplines associées et fédération de muaythai et disciplines associées*, n°s 333500 335078, B

La Fédération nationale Equiliberté, ni agréée ni délégataire, a été créée en 2003 pour défendre les randonneurs équestres en France et favoriser cette pratique dans un cadre de pur loisir, donc non professionnel et non compétitif.

Elle entretient des relations difficiles avec la Fédération française d'équitation, qui dispose depuis un arrêté du 31 décembre 2016 d'une délégation du ministre des sports pour la pratique du tourisme équestre. Leurs conflits portent notamment sur la question des itinéraires de randonnées, la fédération Equiliberté reprochant à la FFE de s'appropriier sans contrepartie ou de saper ses initiatives en la matière.

Après avoir en vain sollicité du ministre la modification de l'arrêté de 2016 afin d'y faire sortir toute référence au tourisme équestre, la fédération Equiliberté a profité du renouvellement de la délégation accordée à la FFE il y a quelques mois pour porter son combat au contentieux.

Elle vous demande ainsi d'annuler l'arrêté du 28 mars 2022 accordant à la FFE la délégation prévue à l'article L. 131-14 en tant que celle-ci porte sur l'activité de « tourisme équestre ».

En défense, le ministre soulève une fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt pour agir de la requérante qui, n'étant pas agréée, ne pourrait de toutes façons pas bénéficier de la délégation qu'elle conteste.

Mais outre que la fédération Equiliberté n'a jamais entendu bénéficier d'une telle délégation, nous n'avons aucune hésitation à vous proposer de juger que la décision attaquée froisse suffisamment ses intérêts pour lui donner qualité pour agir. C'est au demeurant ce que vous avez, implicitement mais nécessairement, jugé par votre décision *Bardoux* mentionnée tout à l'heure, en faisant droit à la requête présentée par une fédération non agréée à l'époque des faits et qui contestait la délégation qui avait été accordée dans sa discipline d'intervention à une autre fédération.

**5.** Le reproche principal adressé par la requête à l'arrêté litigieux, vous l'aurez deviné, est d'avoir accordé une délégation à une discipline par nature non compétitive.

Précisons d'emblée que, contrairement à ce qui est soutenu en défense, l'activité de tourisme équestre visé par l'arrêté attaqué ne se prête effectivement pas à l'organisation de compétitions.

Certes, il existe bien des disciplines sportives susceptibles de se rattacher au tourisme équestre et qui donnent lieu à des compétitions. C'est le cas par exemple du TREC, pour « techniques de randonnées équestre en compétition », qui connaît une variante en attelage. Cette discipline se compose de trois épreuves, évaluées par un jury : un parcours d'orientation et de régularité, un test de maîtrise des allures et un parcours en terrain varié. C'est également le cas de l'équitation de travail, discipline relative à la conduite et au tri du bétail, qui elle aussi donne lieu à des compétitions.

Mais ces disciplines sont explicitement mentionnées dans l'arrêté litigieux, qui les distingue nettement du tourisme équestre. De sorte qu'il n'est pas possible de suivre la FFE et d'estimer qu'en visant le tourisme équestre, le ministre a entendu également englober les disciplines compétitives que sont le TREC et l'équitation de travail.

Certes encore, comme le fait également valoir la FFE en défense, le tourisme équestre donne lieu à de grands événements, tels que les Grands régionaux de tourisme équestre (GRTE) ou les Sabots d'Or. Mais ces événements ne sont pas des compétitions, et sont d'ailleurs classés par la FFE elle-même dans la rubrique « tourisme » de son site internet.

6. Ces précisions étant faites, la question est donc bien de savoir si une délégation peut être accordée à une fédération pour une discipline qui n'implique l'organisation d'aucune compétition.

Dans le dernier état des écritures de la fédération requérante, cette question se subdivise et donne lieu à deux moyens distincts. D'une part, le tourisme équestre, du fait de son caractère non compétitif, ne constituerait pas une « discipline sportive » au sens de l'article L. 131-1 et, dès lors, ne pourrait légalement faire l'objet d'une délégation. D'autre part, et à supposer même que le tourisme équestre constitue bien une « discipline sportive », une délégation aurait pour seul objet l'organisation de compétitions et, par suite, ne pourrait légalement porter sur une discipline non compétitive.

Nous allons vous proposer, sans grande hésitation d'ailleurs, d'accueillir le second moyen. Mais en l'état actuel de votre jurisprudence, que nous trouvons discutable, le premier moyen pourrait bien être également fondé, et nous vous en dirons donc également un mot.

6.1. Nous l'évoquons tout à l'heure, la question soulevée par le second moyen nous semble avoir été tranchée par votre décision *Bardoux* de 2010, par laquelle vous avez annulé l'arrêté accordant une délégation à la Fédération française d'études et de sports sous-marins en tant que cette délégation portait sur la discipline de la pêche sous-marine, au motif que cette fédération « *se refusait, de propos délibéré, à organiser des compétitions dans la discipline en cause* ».

En défense, le ministre tente de vous convaincre que cette décision n'aurait entendu régir que la situation des disciplines susceptibles de donner lieu à des compétitions sportives et qu'elle ne fait donc pas obstacle à ce qu'une délégation soit accordée pour une discipline par nature non compétitive. A l'appui de son argumentation, il fait valoir que si l'article L. 131-15 fait de l'organisation de compétitions officielles la mission première des fédérations délégataires, l'objet de la délégation est plus large et inclut, selon les termes de l'article L. 131-16, la réglementation de l'organisation de « *toute manifestation ouverte* » aux licenciés. Il ajoute deux arguments d'opportunité. D'une part, il est souhaitable en l'espèce de déléguer à la FFE la discipline de tourisme équestre car cela lui permet notamment, en application de l'article L. 311-2, de définir des normes « *de sécurité et d'équipement des espaces, sites et itinéraires* » de randonnée pédestre. D'autre part, confirmer la solution *Bardoux* aurait pour

effet de fragiliser la légalité des nombreuses délégations déjà accordées pour des disciplines ne donnant pas lieu à des compétitions, telles que le cyclotourisme ou la spéléologie.

Ces différentes objections ne nous convainquent pas.

Tout d'abord, contrairement à ce qui est soutenu, votre décision *Bardoux* a nous semble-t-il entendu trancher la question de manière générale, et non pour les seules disciplines susceptibles de donner lieu à des compétitions et que la fédération délégataire refuserait d'organiser. C'est ce qui ressort nettement de sa lettre, ainsi que de son fichage, qui indique bien que « *la délégation susceptible d'être accordée, à titre exclusif, par le ministre chargé des sports à une fédération sportive a pour objet, en vertu de l'article L. 131-15 du code du sport, l'organisation de compétitions dans la discipline correspondante* » et que « *ce n'est qu'à cette fin qu'une fédération délégataire est habilitée à édicter les règles techniques propres à la discipline et les règlements relatifs à l'organisation des manifestations* ». Précisons que cette solution n'a rien de très constructif, car elle découle directement du texte de l'article L. 131-15 qui, nous le disions tout à l'heure, prévoit que les fédérations délégataires « *organisent les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux* » et procèdent à la sélection des sportifs qui y participent. Elle ressort en outre très nettement des travaux préparatoires des différents textes dont sont issues ces dispositions, notamment de la loi du 29 octobre 1975<sup>7</sup> et de celle du 16 juillet 1984, qui témoignent de ce que la délégation a toujours été exclusivement justifiée par l'organisation des compétitions.

Ensuite, il ressort des conclusions de Frédéric Lenica sur cette décision que vos 2<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> sous-section réunies avaient lors de cette affaire - qui s'en étonnera - déjà intégré pour la surmonter l'objection formulée en l'espèce par le ministre et tirée de ce que l'article L. 131-16 charge les fédérations délégataires d'édicter « *les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés* ». Ainsi, notre prédécesseur à ce pupitre vous rappelait que « *dans sa codification de la loi de 1984, le législateur a fait apparaître de manière tout à fait nette la distinction entre l'objet exclusif de la délégation, qui figure à l'article L. 131-15 [et consiste à organiser des compétitions], et les pouvoirs confiés à la fédération délégataire en vue de cet objet, [énumérés à l'article L. 131-16, et] au nombre desquels figure celui d'édicter (...) les règlements relatifs à l'organisation des manifestations dans cette discipline* ». L'article L. 311-2 du code du sport, invoqué par le ministre, doit être appréhendé de la même manière : si ces dispositions, issues de la loi (n° 2000-627) du 6 juillet 2000 modifiant la loi « Avice » de 1984, attribuent aux fédérations délégataires – ou d'ailleurs aux fédérations agréées en l'absence de fédération délégataire – la prérogative d'édicter des normes techniques applicables aux sports de nature, elles n'ont pas pour effet d'élargir l'objet de la délégation, qui consiste toujours dans l'organisation des compétitions. Relevons d'ailleurs que, depuis votre décision de section fondatrice *Fédération des industries*

---

<sup>7</sup> L'article 12 de cette loi visait d'ailleurs de manière très explicite les « *fédération[s] habilitée[s] à organiser les compétitions* ».

*françaises d'articles de sport* du 22 novembre 1974 (n° 89828, A), c'est encore au prisme de ce monopole d'organisation des compétitions que vous déterminez la nature des décisions édictées par les fédérations délégataires, votre jurisprudence étant en ce sens que toute décision unilatérale prise par une fédération délégataire qui conditionne l'accès des usagers aux compétitions qu'elle organise, c'est-à-dire au service public administratif qu'elle exécute, implique l'exercice de prérogatives de puissance publique<sup>8</sup>.

Enfin, nous ne sommes pas convaincus par les arguments d'opportunité invoqués en défense. D'une part, la circonstance que la solution *Bardoux* conduit à fragiliser la situation des fédérations délégataires qui n'organisent pas de compétitions n'est pas selon nous de nature à vous faire changer de pieds car l'existence d'une situation illégale constituée ne saurait avoir d'incidence sur le sens qui doit être attribué à un texte de loi. Et le législateur semble apparemment du même avis car, alors même que ce risque de fragilisation, déjà évoqué par Frédéric Lenica, a été de nouveau signalé dans un rapport publié en décembre 2017 par l'inspection générale de la jeunesse et des sports, il n'a pas jugé utile d'intervenir pour le conjurer. D'autre part, et faute d'explications fournies en défense, nous ne parvenons pas à cerner les difficultés pratiques que l'absence de délégation en matière de tourisme équestre est susceptible d'entraîner s'agissant de l'aménagement des chemins de randonnées équestre. La création d'itinéraires de randonnée n'a selon nous nullement besoin d'être effectuée dans le cadre d'un monopole par une fédération délégataire unique, étant précisé que, si le besoin s'en fait sentir, et comme l'indique l'article L. 361-1 du code de l'environnement, il appartient aux maires, en vertu de leur pouvoir de police, de réglementer les conditions d'utilisation de ces itinéraires. De manière plus générale d'ailleurs, le ministre chargé des sports a toujours la possibilité, même en l'absence de délégation, d'énoncer lui-même les règles relatives à la pratique du tourisme équestre.

Pour toutes ces raisons, nous pensons qu'en accordant à la FFE une délégation en matière de tourisme équestre, discipline qui ne donne lieu à aucune compétition, le ministre a méconnu les dispositions de l'article L. 131-15 du code du sport.

**6.2.** Il est temps de dire un mot de la question, en amont, de savoir si le tourisme équestre constitue une discipline sportive au sens de l'article L. 131-1, qualification qui conditionne la possibilité pour une fédération sportive non seulement d'être délégataire, mais également d'être agréée, voire même, à s'en tenir aux dispositions générales de l'article L. 131-1, d'exister légalement en tant que fédération sportive de droit commun.

Votre jurisprudence a eu maintes fois l'occasion de préciser ce qu'il fallait entendre par cette notion de discipline sportive, à chaque fois à l'occasion de litiges relatifs au pouvoir d'agrément conféré au ministre chargé des sports par l'article L. 131-8 du code du sport, litiges qui, précisons-le, ne relèvent plus de votre compétence en premier et dernier ressort<sup>9</sup> et

---

<sup>8</sup> v. en ce sens, CE, 9 octobre 2019, *Fédération calédonienne de Football*, n° 421367, B. Pour une synthèse de votre jurisprudence en la matière, v. concl. S. Roussel sur CE, 28 octobre 2021, *Société En Avant Guingamp*, n° 445699, B

donnent lieu à un contrôle asymétrique : normal sur les refus d'agrément<sup>10</sup>, restreint sur la décision accordant l'agrément<sup>11</sup>.

Force est d'admettre qu'au regard de votre jurisprudence en la matière, le tourisme équestre, dès lors qu'il ne donne lieu à aucune compétition, ne constitue pas une discipline sportive au sens de l'article L. 131-1.

Vous jugez en effet, de manière constante, qu'il « résulte de la combinaison des articles L. 131-1 et L. 131-8 du code du sport que seules peuvent bénéficier d'un agrément délivré par le ministre chargé des sports les fédérations ayant pour objet l'organisation d'une activité dont le caractère de discipline sportive repose sur un faisceau d'indices incluant la recherche de la performance physique, l'organisation régulière de compétitions et le caractère bien défini des règles applicables à la pratique de cette activité »<sup>12</sup>. Et il ressort de votre jurisprudence que l'organisation régulière de compétitions constitue, au-delà d'un simple indice, « l'un des éléments requis pour vérifier si une association a bien la charge d'une discipline sportive au sens de l'article L. 131-1 du code du sport »<sup>13</sup>. Vous avez en application de cette solution refusé de qualifier de discipline sportive notamment le paintball<sup>14</sup> ou le jeu de fléchettes<sup>15</sup>.

Il nous faut avouer avoir les plus grandes difficultés à adhérer à cette solution consistant à réserver la qualification de discipline sportive aux seules activités donnant lieu à des compétitions.

En premier lieu, cette condition n'est nullement confirmée par l'analyse sémantique ou conceptuelle de la notion de sport<sup>16</sup>.

Le mot, vous le savez, vient du vieux français « desport », qui renvoyait au plaisir physique ou de l'esprit, et c'est cette signification qu'il revêtit longtemps encore après nous être revenu de l'autre côté de la Manche sous le vocable de « sport »<sup>17</sup>. Dans les années 1920,

---

<sup>9</sup> CE, 26 avril 2017, *Fédération de boxe américaine et discipline associées*, n° 399945, B, qui, abandonnant la jurisprudence antérieure (CE, 20 janvier 1989, *Fédération française de karaté-taekwondo et arts martiaux affinitaires et Fédération française de judo et jiu-jitsu kendo, disciplines associées*, n° 73962, B) juge que l'acte, dépourvu de caractère général et impersonnel, par lequel le ministre agrée ou refuse d'agréer une fédération sportive n'a pas, par lui-même, pour objet l'organisation d'un service public » et « ne revêt donc pas un caractère réglementaire ».

<sup>10</sup> CE, 23 mai 2003, *Fédération des pratiquants de budo traditionnel*, n° 234399, B

<sup>11</sup> CE, 20 janvier 1989, *Fédération française de karaté-taekwondo et arts martiaux affinitaires*, n° 73962, B

<sup>12</sup> CE, 3 mars 2008, *Fédération des activités aquatiques d'éveil et de loisir*, n° 308568, B

<sup>13</sup> Concl. F. Lenica sur CE, 3 mars 2008, *Fédération des activités aquatiques d'éveil et de loisir*, Ibid.

<sup>14</sup> CE, 13 avril 2005, *Fédération de paintball sportif*, n° 258190, p. 147.

<sup>15</sup> CE, 26 juillet 2006, *Fédération française de bridge*, n° 285529, T, p. 1080.

<sup>16</sup> Sur la notion de sport, v. F. Buy, J.-M. Marmayou, D. Oporacchia et F. Rizzo, *Droit du sport*, LGDJ, 6<sup>e</sup> ed., 2020, n° 2 et s.

<sup>17</sup> Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, lorsqu'il fait son entrée dans notre vocabulaire, le terme fédère encore un ensemble d'activités très disparates dont la caractéristique première est d'être des « amusements ». Dans le *Grand Dictionnaire universel du XIX<sup>e</sup> siècle* publié en 1875 par Pierre Larousse, il est ainsi indiqué que « par le mot

la notion gagna en spécificité, afin de distinguer le sport des jeux de l'esprit et de la gymnastique éducative, et renvoyait, sous l'influence notamment de la pensée de Pierre de Coubertin, à l'idée d'effort et de lutte contre un élément, quel qu'il soit, y compris soi-même<sup>18</sup>. A cette époque, seuls les juristes, qui par déformation professionnelle s'intéressaient principalement aux institutions sportives et aux règles qu'elles étaient chargées d'édicter, envisageaient l'activité sportive exclusivement dans sa dimension compétitive<sup>19</sup>.

L'apparition dans les années 1970 de pratiques nouvelles, comme le skate-board, la planche à voile ou le vol libre, ainsi que de nouvelles manières de pratiquer certains sports déjà existant, comme la course libre ou l'escalade libre, attestèrent s'il en était besoin de la possibilité de pratiques éminemment sportives bien que non compétitives<sup>20</sup>. Les définitions usuelles du sport témoignent aujourd'hui de cette absence de lien nécessaire entre sport et compétitions. Ainsi, pour le Littré, le sport est « *une activité physique pratiquée régulièrement pour le plaisir ou la compétition et qui obéit à certaines règles* » et, pour le Larousse, une « *activité physique visant à améliorer sa condition physique* ». Signe de la plasticité de la notion, c'est le terme APS, pour « activités physiques et sportives », qui est aujourd'hui utilisé par l'INSEP dans ses enquêtes sur les pratiques sportives des Français, terme qui exclut les jeux de société, les jeux vidéo ou les activités de jardinage et de bricolage, mais inclut la randonnée et mêmes les balades à pieds<sup>21</sup>.

En second lieu, et d'un point de vue fonctionnel cette fois, nous ne voyons à la réflexion aucune raison de faire de l'organisation de compétitions un critère déterminant de la notion de « discipline sportive » au sens de l'article L. 131-1 du code du sport.

Ce critère, nous l'avons vu, se justifie pleinement s'agissant des fédérations délégataires, car il constitue l'objet même du service public administratif que le législateur a entendu leur confier.

Il n'a en revanche à nos yeux guère de pertinence pour les autres fédérations, notamment celles bénéficiant d'un agrément.

---

*sport (...) dont la signification en anglais n'est pas bien précise, on désigne une nombreuse séries d'amusements, d'exercices et de simples plaisirs », ensemble qui inclut « tous les divertissements qui mettent à l'épreuve les aptitudes physiques de l'homme, le courage, l'agilité, l'adresse, la souplesse ».*

<sup>18</sup> Dans sa Pédagogie sportive (1922), Pierre de Coubertin définit le sport comme « *le culte volontaire et habituel de l'effort musculaire intensif appuyé sur le désir de progrès et pouvant aller jusqu'au risque* ».

<sup>19</sup> v. not. J. Loup, *Les Sports et le Droit*, Dalloz, Paris 1930. Aujourd'hui encore, v. G. Simon, *Puissance sportive et ordre juridique étatique*, LGDJ, 1990, p. 24 : « *c'est dans la compétition, dans la « confrontation pure des forces » qui permet la mise en action des éléments caractéristiques du sport, que celui-ci prend toute sa signification. La compétition apparaît ainsi comme la forme achevée de l'activité sportive* ».

<sup>20</sup> v. sur ce point J. Defrance, *Sociologie du sport*, La Découverte, Repères, 2011, pp. 105 et s.

<sup>21</sup> v. INSEPP, *La pratique des activités physiques et sportives en France*, 2016. A la fin des années 1980, les sociologues de l'INSEP ont d'ailleurs fait le choix de laisser à l'enquête la responsabilité de juger si ce qu'il fait est du sport, affirmant que « *le sport, c'est ce que font les gens quand ils pensent qu'ils font du sport* », v. P. Irlinger, C. Louveau et M. Métoudi, *Les pratiques sportives des français*, Paris, INSEP, 1987, p. 15.

D'abord, si ces fédérations participent à la mise en œuvre de missions de service public, celles-ci sont uniquement relatives, selon l'article L. 131-9 du code du sport, « *au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives* ». Aucune trace, donc, du critère tenant à l'organisation des compétitions. Précisons en outre que cette qualification de service public n'emporte en pratique aucune conséquence sur la nature de leurs actes : dans la mesure où, nous vous l'avons dit, votre jurisprudence déduit l'existence de prérogatives de puissance publique du monopole que détiennent les fédérations délégataires, les décisions édictées par les fédérations uniquement agréées n'ont jamais été regardées comme impliquant l'exercice de telles prérogatives et, par suite, n'ont à notre connaissance jamais été qualifiées d'administratives.

Ensuite, les prérogatives que l'agrément confère aux fédérations qui en font l'objet ne justifient nullement à nos yeux que vous le réserviez à celles d'entre elles qui sont chargées d'une discipline impliquant l'existence de compétitions. Certes, l'agrément permet aux fédérations qui l'obtiennent de délivrer des titres, mais cette prérogative est tout à fait résiduelle, et ne peut s'exercer que dans le respect du monopole détenu en la matière par les fédérations délégataires<sup>22</sup>, lesquelles doivent en outre en être informées au préalable<sup>23</sup>. Pour l'essentiel, on l'a dit, l'agrément permet aux fédérations de percevoir des aides financières de l'Etat ainsi que le soutien de conseillers techniques et sportifs et, depuis l'ordonnance (n° 2015-904) du 23 juillet 2015, emporte de plein droit reconnaissance d'utilité publique. Or, rien ne justifie à nos yeux qu'une fédération ne puisse pas bénéficier du soutien financier ou en personnel de l'Etat au seul motif que l'activité qu'elle promeut ne donne pas lieu à des compétitions.

Enfin, dans la mesure où la délégation est réservée aux disciplines donnant lieu à des compétitions, subordonner l'agrément à la même condition a nécessairement pour effet de priver le ministre de la possibilité de soumettre les fédérations chargées de l'organisation d'une discipline non compétitive aux obligations que doivent respecter les fédérations qui bénéficient d'une reconnaissance étatique. La présente affaire illustre le caractère inopportun d'une telle solution : puisqu'une délégation, on l'a dit, ne peut être accordée pour la discipline de tourisme équestre, l'Etat se trouve, en l'état de votre jurisprudence, dans l'impossibilité d'encadrer par la voie de l'agrément l'activité d'une fédération dans cette discipline et de lui confier par exemple, en application de l'article L. 311-2 du code du sport, la définition des

---

<sup>22</sup> L'article R. 131-13 prévoit ainsi que les fédérations agréées « *peuvent délivrer les titres suivants : / 1° " Champion national de " ou " Champion fédéral de " suivi du nom de la fédération et de celui de la discipline ; / 2° " Champion régional de " suivi du nom de la fédération, de celui de la discipline et de celui de la région ; / 3° " Champion départemental de " suivi du nom de la fédération, de celui de la discipline et de celui du département* ».

<sup>23</sup> L'article R. 131-15 prévoit que « *préalablement à l'organisation d'une compétition, les fédérations sportives agréées et non titulaires de la délégation prévue à l'article L. 131-14 informent la fédération titulaire de cette délégation pour la discipline concernée de leur intention de procéder à l'issue de cette compétition à la délivrance d'un titre mentionné à l'article R. 131-13 et en indiquent le libellé exact* ».

« normes (...) de sécurité et d'équipement des espaces, sites et itinéraires » de randonnée équestre.

En définitive, nous ne voyons aucune raison en droit ou en opportunité de faire de l'organisation de compétitions une condition pour qu'une activité soit qualifiée de discipline sportive au sens de l'article L. 131-1, ce qui a pour effet d'exclure de toute reconnaissance étatique les sports qui ne sont pratiqués qu'à titre de loisir.

Pour toutes ces raisons, nous vous invitons à juger, à titre de signal, que si l'activité de tourisme équestre est susceptible de faire l'objet d'un agrément, elle ne saurait en revanche donner lieu à une délégation car celle-ci a pour objet, en vertu de l'article L. 131-15 du code du sport, l'organisation de compétitions dans la discipline correspondante et, par suite, ne saurait être délivrée pour une discipline ne donnant lieu à aucune compétition.

PCMNC à l'annulation de l'arrêté attaqué en tant qu'il accorde à la fédération française d'équitation la délégation prévue à l'article L. 131-14 du code du sport pour la discipline de « tourisme équestre », à ce que l'Etat verse une somme de 3 000 euros à la fédération EquiLiberté au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et au rejet des conclusions présentées par la fédération française d'équitation à ce titre.