

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N^{os} 431489, 431733, 431734, 431735,
431736, 431808, 431809, 431810, 431811,
431816, 431817, 431818, 431819

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SYNDICAT NATIONAL DES
INSPECTEURS GÉNÉRAUX DE LA
JEUNESSE ET DES SPORTS et autres

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies)

M. Fabio Gennari
Rapporteur

Sur le rapport de la 2^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Mme Sophie Roussel
Rapporteur public

Séance du 24 juin 2020
Lecture du 8 juillet 2020

Vu les procédures suivantes :

1°/ Sous le n° 431489, par une requête et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 7 juin et 3 décembre 2019 et les 27 janvier et 22 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports (SNIGJS) demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport » ;

2°) d'annuler l'arrêté du 4 octobre 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport ».

.....

2°/ Sous le n° 431733, par une requête, enregistrée le 17 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national des personnels jeunesse et sports CGT (SNPJS-CGT) demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport ».

.....

3°/ Sous le n° 431734, par une requête, enregistrée le 17 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national des personnels jeunesse et sports CGT (SNPJS-CGT) demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêté du 20 avril 2019 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2005 portant organisation des directions et sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

.....

4°/ Sous le n° 431735, par une requête, enregistrée le 17 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national des personnels jeunesse et sports CGT (SNPJS-CGT) demande au Conseil d'Etat d'annuler le décret n° 2019-346 du 20 avril 2019 modifiant les dispositions du code du sport.

.....

5°/ Sous le n° 431736, par une requête, enregistrée le 17 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national des personnels jeunesse et sports CGT (SNPJS-CGT) demande au Conseil d'Etat d'annuler le décret n° 2019-347 du 20 avril 2019 portant application de l'article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

.....

6°/ Sous le n° 431808, par une requête, enregistrée le 19 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Solidaires Jeunesse et Sports demande au Conseil d'Etat d'annuler le décret n° 2019-346 du 20 avril 2019 modifiant les dispositions du code du sport.

.....

7°/ Sous le n° 431809, par une requête, enregistrée le 19 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Solidaires Jeunesse et Sports demande au Conseil d'Etat d'annuler le décret n° 2019-347 du 20 avril 2019 portant application de l'article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et l'article 11 du décret n° 2019-346 du 20 avril 2019 modifiant les dispositions du code du sport.

.....

8°/ Sous le n° 431810, par une requête, enregistrée le 19 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Solidaires Jeunesse et Sports demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport ».

.....

9°/ Sous le n° 431811, par une requête, enregistrée le 19 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat Solidaires Jeunesse et Sports demande au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêté du 20 avril 2019 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2005 portant organisation des directions et sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

.....

10°/ Sous le n° 431816, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 20 juin et 9 septembre 2019 et le 18 juin 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national des activités physiques et sportives et M. Talon demandent au Conseil d'Etat d'annuler le décret n° 2019-346 du 20 avril 2019 modifiant les dispositions du code du sport.

.....

11°/ Sous le n° 431817, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 20 juin et 9 septembre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national des activités physiques et sportives et M. Talon demandent au Conseil d'Etat d'annuler le décret n° 2019-347 du 20 avril 2019 portant application de l'article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

.....

12°/ Sous le n° 431818, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 20 juin et 9 septembre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national des activités physiques et sportives et M. Talon demandent au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport ».

.....

13°/ Sous le n° 431819, par une requête sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 20 juin et 9 septembre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national des activités physiques et sportives et M. Talon demandent au Conseil d'Etat d'annuler l'arrêté du 20 avril 2019 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2005 portant organisation des directions et sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- le code du sport ;
- la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ;
- la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 ;

- la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 ;
- la loi n° 2019-812 du 1er août 2019 ;
- le décret n° 2006-248 du 2 mars 2006 ;
- le décret n° 2011-184 du 15 février 2011 ;
- le décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 ;
- le décret n° 2017-1085 du 24 mai 2017 ;
- l'arrêté du 23 mars 2012 pris en application de l'article 3 du décret du 26 janvier 2012 ;
- le code de justice administrative et l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Fabio Gennari, auditeur,
- les conclusions de Mme Sophie Roussel, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Poulet-Odent, avocat de du syndicat national des activités physiques et sportives (SNAPS), M. Talon et de l'union nationale des syndicats autonomes éducation (UNSA) ;

Considérant ce qui suit :

1. Le X de l'article 83 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a prévu que les financements dont bénéficiait le Centre national pour le développement du sport (CNDS), établissement public, seraient affectés à l'Agence nationale du sport chargée de la haute performance sportive et du développement de l'accès à la pratique sportive (ANS). Un décret n° 2019-346 du 20 avril 2019 a, en conséquence, supprimé le CNDS et un décret n° 2019-347 du même jour a décidé la dévolution des droits et obligations du CNDS à l'ANS, groupement d'intérêt public (GIP) dont la convention constitutive a été approuvée par un arrêté interministériel du même jour. Le ministre des sports a également, par un arrêté du 20 avril, modifié l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

2. L'article 3 de la loi du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 a créé, dans le code du sport, un article L. 112-10 relatif aux missions de l'ANS. Abrogeant l'arrêté du 20 avril 2019, un arrêté interministériel du 4 octobre 2019 a, en conséquence, approuvé la convention constitutive du GIP ANS.

3. Les différentes requêtes visées ci-dessus, qu'il y a lieu de joindre pour statuer par une seule décision, demandent l'annulation de ces décrets et arrêtés et de la convention constitutive du GIP.

Sur les interventions de l'UNSA Education :

4. L'UNSA Education justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation des actes attaqués par le SNAPS et M. Talon. Ainsi, ses interventions sont recevables.

Sur les conclusions dirigées contre les décrets du 20 avril 2019 :

En ce qui concerne le décret n° 2019-346 du 20 avril 2019 modifiant les dispositions du code du sport :

5. En premier lieu, le moyen tiré de ce que la consultation du comité technique ministériel aurait eu lieu dans des conditions irrégulières n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

6. En deuxième lieu, le X de l'article 83 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, pour l'application duquel ont été pris les deux décrets attaqués, a pour objet et pour effet, en particulier par la modification des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code du sport, de mettre fin à l'existence du CNDS pour y substituer l'ANS. Par suite, le décret attaqué, pris en Conseil d'Etat, pouvait procéder à l'abrogation de l'ensemble des dispositions réglementaires du code du sport relatives au CNDS alors même que certaines de ces dispositions, relatives au conseil d'administration de cet établissement, à son président et à son directeur général, y avaient été introduites par un décret pris en Conseil d'Etat et en conseil des ministres.

7. En troisième lieu, pris pour l'application du X de l'article 83 de la loi de finances pour 2019, le décret attaqué est entré en vigueur à la même date que le décret n° 2019-247 du même jour, dont l'article 1^{er} a prévu l'entrée en vigueur de ces dispositions législatives le 24 avril 2019. Par suite, le moyen tiré de ce qu'il méconnaîtrait les dispositions des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code du sport dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de ces dispositions législatives ne peut qu'être écarté.

8. En quatrième lieu, l'article 11 du décret prévoit que « *les biens, droits et obligations du Centre national du développement du sport sont transférés dans les conditions et selon les modalités prévues par un décret des ministres chargés des sports et du budget* ». Il prévoit seulement qu'un futur décret, pris sur le rapport des ministres chargés des sports et du budget et qui a été pris le même jour sous le n° 2019-347, organisera la succession de l'ANS dans les droits et obligations du CNDS, prévue par les dispositions législatives déjà mentionnées. Par suite, les moyens tirés de ce que le Premier ministre ne pouvait transférer par décret des biens inaliénables du CNDS à l'ANS et aurait illégalement délégué un pouvoir réglementaire aux ministres chargés des sports et du budget ne peuvent qu'être écartés. Il en va de même, en l'absence de principe ou de règle en la matière, du moyen tiré de ce que l'article 11 aurait dû également prévoir que le futur décret devrait être pris sur le rapport des ministres de l'éducation, de la santé et de la cohésion des territoires.

En ce qui concerne le décret n° 2019-347 du 20 avril 2019 portant application de l'article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 :

9. En premier lieu, aux termes de l'article 15 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, dans sa rédaction applicable au litige : « I.- Dans toutes les administrations de l'Etat et dans tous les établissements publics de l'Etat ne présentant pas un caractère industriel ou commercial, il est institué un ou plusieurs comités techniques. / (...) / II.- Les comités techniques connaissent des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, des questions relatives aux effectifs, aux emplois et aux compétences, des projets de statuts particuliers ainsi que des questions prévues par un décret en Conseil d'Etat. (...) ». Aux termes de l'article 34 du décret du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'Etat : « Les comités techniques sont consultés, dans les conditions et les limites précisées pour chaque catégorie de comité par les articles 35 et 36 sur les questions et projets de textes relatifs : / 1° A l'organisation et au fonctionnement des administrations, établissements ou services ; (...) ».

10. Ces dispositions imposent qu'un projet de texte soit soumis à l'avis préalable du comité technique compétent lorsque ce texte emporte des conséquences directes et significatives sur l'organisation ou le fonctionnement de l'administration, de l'établissement ou du service au titre duquel le comité technique a été créé.

11. Par suite, si le comité technique ministériel devait être, ainsi qu'il l'a été, consulté préalablement à l'édition du décret n° 2019-346 du 20 avril 2019 qui transforme la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs placée auprès du ministre des sports en commission consultative autonome et abroge les dispositions relatives au CNDS, dont il prévoit la dévolution des biens, droits et obligations, il n'en va pas de même pour le décret n° 2019-347 qui fixe la date d'entrée en vigueur de la réforme et désigne l'ANS comme bénéficiaire de ces biens, droits et obligations.

12. En deuxième lieu, le moyen tiré de ce que le décret, qui n'avait pas à être pris sur le rapport des ministres chargés de l'éducation et de la santé, ainsi qu'il a été dit au point 8, aurait été pris par les ministres chargés des sports et du budget manque en fait.

13. En troisième lieu, il ne peut être sérieusement soutenu que le décret dont l'objet même est de fixer la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives déjà mentionnées du X de l'article 83 de la loi de finances pour 2019 méconnaîtrait les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code du sport dans leur rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de ces dispositions législatives.

14. En quatrième lieu, le moyen tiré de ce que le décret attaqué n'aurait pas fixé, conformément aux prévisions de l'article 11 du décret n° 2019-346 du 20 avril 2019, les conditions et les modalités du transfert des biens, droits et obligations du CNDS à l'ANS ne peut qu'être écarté.

15. En cinquième lieu, contrairement à ce qui est soutenu, l'inaliénabilité des biens du CNDS ne fait pas obstacle à leur dévolution à l'ANS, personne publique. Le moyen tiré de ce que le Premier ministre ne pouvait transférer par décret des biens inaliénables du CNDS à l'Agence nationale du sport doit, par suite, être écarté.

16. Il résulte de ce qui précède que les conclusions tendant à l'annulation des décrets du 20 avril 2019 doivent être rejetées.

Sur les conclusions dirigées contre les arrêtés du 20 avril et du 4 octobre 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport » :

En ce qui concerne l'arrêté du 20 avril 2019 :

17. Si la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport » a fait l'objet d'une nouvelle approbation par l'arrêté du 4 octobre 2019, celui-ci n'a pas retiré l'arrêté du 20 avril 2019, qui a reçu exécution dès son entrée en vigueur. La ministre des sports n'est, par suite, pas fondée à soutenir que le litige aurait perdu son objet.

18. Aux termes de l'article 98 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit : « *Le groupement d'intérêt public est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. Il est constitué par convention approuvée par l'Etat soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé. / Ces personnes y exercent ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice. (...)* ». Par la création des groupements d'intérêt public, le législateur a permis à des personnes morales, dont une partie au moins sont des personnes publiques, de conjuguer leurs moyens en vue de l'exercice d'activités d'intérêt général à but non lucratif au sein d'une personne morale de droit public. Il n'a toutefois pas entendu permettre que soient confiées à un groupement d'intérêt public des missions qui relèvent, en application des articles 20 et 21 de la Constitution, du Gouvernement et du Premier ministre.

19. Il ressort de la convention constitutive de l'ANS et de ses annexes, approuvées par l'arrêté attaqué, qu'une partie des missions de cette agence consiste en la conception, de manière indépendante du cadre déterminé par l'Etat, de la politique nationale et internationale en matière de sport de haut niveau, de haute performance sportive et de développement de la pratique sportive. Dans ces conditions, l'arrêté attaqué ne pouvait, sans méconnaître les dispositions précitées de l'article 98 de la loi du 17 mai 2011, approuver la convention constitutive de l'ANS. L'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport » ainsi que la convention et ses annexes, dont les stipulations sont indivisibles, doivent, par suite, être annulés.

En ce qui concerne l'arrêté du 4 octobre 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport » :

20. En premier lieu, contrairement à ce qui est soutenu, d'une part, l'article 1^{er} du décret du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public n'impose pas que la convention soit approuvée par le ministre chargé des collectivités territoriales. D'autre part, si les requérants font valoir que plusieurs documents devant être adressés aux autorités compétentes en vue de l'approbation de la convention n'auraient pas été transmis, la méconnaissance d'une telle obligation ne les aurait pas, en tout état de cause, privés d'une garantie ni n'aurait eu d'incidence sur le sens de la décision, dès lors qu'en l'espèce, l'autorité compétente pour approuver la

convention était elle-même partie à cette convention. Le moyen tiré de ce que des irrégularités auraient entaché d'illégalité la signature et la publication de la convention constitutive de l'Agence doit, par suite, être écarté.

21. En second lieu, selon les dispositions de l'article L. 112-10 du code du sport, issues de l'article 3 de la loi du 1^{er} août 2019 : « *L'Agence nationale du sport est chargée de développer l'accès à la pratique sportive pour toutes et tous et de favoriser le sport de haut niveau et la haute performance sportive, en particulier dans les disciplines olympiques et paralympiques, dans le cadre de la stratégie définie par l'Etat dans une convention d'objectifs conclue entre l'agence et l'Etat. L'Agence nationale du sport veille à la cohérence entre les projets sportifs territoriaux et les projets sportifs des fédérations. / Elle apporte son concours aux projets et aux acteurs, notamment les fédérations sportives, les collectivités territoriales et leurs groupements, contribuant au développement de l'accès à la pratique sportive, au sport de haut niveau et à la haute performance sportive.* ». Aux termes de l'article L. 112-11 du code du sport issu de l'article 3 de la loi du 1^{er} août 2019 : « *Outre celles prévues à l'article 113 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 précitée, les ressources dont bénéficie l'agence proviennent principalement du produit des taxes affectées mentionnées au premier alinéa de l'article 1609 novovicies et à l'article 1609 tricies du code général des impôts ainsi qu'au II de l'article 59 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999). L'Agence nationale du sport peut collecter tout type de ressources auprès de personnes morales de droit privé.* ».

22. Les dispositions citées ci-dessus ont ainsi assigné à l'ANS des compétences d'exécution d'une stratégie définie par l'État. En outre, elles prévoient que les ressources de l'ANS sont principalement celles que lui confie l'Etat, par exception à l'article 98 cité plus haut de la loi du 17 mai 2011. Par suite, les moyens tirés, d'une part, de ce que l'Agence se serait vu confier des missions excédant celles qui peuvent être confiées à un GIP, en particulier du fait des prérogatives confiées au manager général de la haute performance et, d'autre part, de la méconnaissance des dispositions de la loi du 17 mai 2011 sur le financement des GIP en ce qui concerne les parts respectives des contributions des membres de l'ANS, doivent être écartés.

23. Il résulte de ce qui précède que la requête dirigée contre l'arrêté du 4 octobre 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport » doit être rejetée.

Sur les conclusions dirigées contre l'arrêté du 20 avril 2019 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2005 portant organisation des directions et sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative :

24. En premier lieu, le moyen tiré de l'irrégularité de la consultation du comité technique ministériel est dépourvu des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

25. En second lieu, contrairement à ce qui est soutenu, l'annulation de l'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport » ne saurait entraîner l'annulation par voie de conséquence de l'arrêté du même jour modifiant l'arrêté du 30 décembre 2005 portant organisation des directions et sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

26. Il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont en tout état de cause pas fondés à demander l'annulation de l'arrêté du 20 avril 2019 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2005 portant organisation des directions et sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les interventions de l'UNSA Education sont admises.

Article 2 : L'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport » est annulé.

Article 3 : Les conclusions des requêtes aux fins d'annulation du décret du 20 avril 2019 modifiant les dispositions du code du sport, du décret du 20 avril 2019 portant application de l'article 83 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, de l'arrêté du 20 avril 2019 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2005 portant organisation des directions et sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative et de l'arrêté du 4 octobre 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport » sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au Syndicat national des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports, au Syndicat national des personnels jeunesse et sports, au syndicat Solidaires jeunesse et sports, au Syndicat national des activités physiques et sportives, à M. Jean-François Talon, à l'UNSA Education, à l'Agence nationale du sport et à la ministre des sports.