

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N°s 431408, 431412, 431415, 431490

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION PROFESSIONNELLE
DE L'INSPECTION GENERALE DE LA
JEUNESSE ET DES SPORTS
(APIGJS) - SYNDICAT DES
INSPECTEURS GENERAUX

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SYNDICAT NATIONAL DES
INSPECTEURS GENERAUX DE LA
JEUNESSE ET DES SPORTS

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Ordonnance du 10 juillet 2019

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 431408, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 5 juin et 4 juillet 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Association professionnelle de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (APIGJS) – syndicat des inspecteurs généraux demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport » et de tous ses effets ;

2°) d'enjoindre au ministre des sports de suspendre la participation de l'Etat à convention précitée, sous astreinte de 1 000 euros par jour de retard.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;
- elle justifie de sa capacité à agir et d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre l'arrêté litigieux, qui porte atteinte tant aux intérêts moraux qu'aux conditions d'exercice des agents du corps de l'inspection générale de la jeunesse et de sports ;
- la condition d'urgence est remplie, eu égard, en premier lieu, à la nécessité de régulariser les statuts de l'Agence nationale du sport avant l'échéance ultime du 1^{er} septembre 2019 fixée par le XV de l'article 83 de la loi de finances pour 2019 pour l'entrée en vigueur de l'affectation à cet organisme de recettes fiscales, en deuxième lieu, au montant des concours financiers susceptibles d'être attribués dans des conditions illégales par l'Agence nationale du

sport, en troisième lieu, à la nécessité de ne pas laisser la réorganisation territoriale des services de l'Etat dans le domaine du sport se poursuivre à partir de cette agence constituée illégalement, en quatrième lieu, à la perturbation qu'une illégalité constatée trop tardivement serait susceptible de porter à la préparation des athlètes pour les jeux olympiques et paralympiques de 2020, enfin, à l'absence de motif d'intérêt général justifiant de ne pas suspendre l'exécution de l'arrêté litigieux, en même temps que les deux décrets dont elle demande également la suspension de l'exécution sous les n° 431412 et 431415 ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté ;
- l'arrêté litigieux est entaché d'incompétence en ce que, d'une part, aucune disposition n'autorisait le transfert par arrêté interministériel à un groupement d'intérêt public de compétences dévolues par la loi et le règlement à l'Etat et à ses établissements publics, d'autre part, seul un décret pouvait créer l'Agence nationale du sport pour remplacer le Centre national de développement du sport dès lors que cette agence doit être regardée comme un établissement public, enfin, à titre subsidiaire, l'arrêté litigieux aurait dû être signé par le ministre chargé des collectivités territoriales en application de l'article 1^{er} du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 ;
- le comité technique ministériel et le comité technique du Centre national pour le développement du sport auraient dû être consultés sur la convention constitutive du groupement d'intérêt public et sur l'arrêté l'approuvant ;
- le caractère incomplet du dossier de demande d'approbation au regard des exigences posées par l'article 3 du décret du 26 janvier 2012 et de l'arrêté du 23 mars 2012 a fait obstacle à ce que l'arrêté litigieux soit adopté en connaissance de cause ;
- la convention constitutive de l'Agence nationale du sport méconnaît les dispositions de la loi n° 2011-525 du 27 mai 2011 relatives au statut des groupements d'intérêt public en ce que, d'une part, l'Etat apporte seul la totalité des moyens d'action mesurables, d'autre part, les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ne détiennent pas ensemble plus de la moitié des voix dans les organes délibérants, de troisième part, le directeur général n'est pas doté de la plénitude du pouvoir de direction, enfin, les ressources de ce groupement d'intérêt public comportent l'attribution d'une taxe affectée ;
- la convention constitutive de l'Agence nationale du sport méconnaît l'article R. 411-1 du code du sport dont il résulte que c'est dans les conditions fixées par une convention d'objectifs que les fédérations agréées peuvent recevoir un concours financier de l'Etat ;
- elle ajoute aux articles réglementaires du code du sport attribuant certaines décisions au ministre chargé des sports en instituant un avis obligatoire du manager général de l'Agence nationale du sport préalable à ces décisions.

Par un mémoire en défense et un nouveau mémoire enregistrés les 2 et 4 juillet 2019, le ministre des sports conclut au rejet de la requête. Il soutient que la requérante est dépourvue d'intérêt pour agir, que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'aucun des moyens soulevés n'est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté attaqué.

2° Sous le n° 431412, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 5 juin et 4 juillet 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Association professionnelle de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (APIGJS) – syndicat des inspecteurs généraux demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative de suspendre l'exécution des articles 1^{er}, 8,

9, 10, 11, 12 et 13 du décret n° 2019-346 du 20 avril 2019 modifiant les dispositions du code du sport (partie réglementaire) et de tous leurs effets.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;
- elle justifie de sa capacité à agir et d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre le décret litigieux qui porte atteinte tant aux intérêts moraux qu'aux conditions d'exercice des agents du corps de l'inspection générale de la jeunesse et de sports ;
- la condition d'urgence est remplie, eu égard, en premier lieu, à la nécessité de régulariser les statuts de l'Agence nationale du sport avant l'échéance ultime du 1^{er} septembre 2019 fixée par le XV de l'article 83 de la loi de finances pour 2019 pour l'entrée en vigueur de l'affectation à cet organisme de recettes fiscales, en deuxième lieu, au montant des concours financiers susceptibles d'être attribués dans des conditions illégales par l'Agence nationale du sport, en troisième lieu, à la nécessité de ne pas laisser la réorganisation territoriale des services de l'Etat dans le domaine du sport se poursuivre à partir de cette agence constituée illégalement, en quatrième lieu, à la perturbation qu'une illégalité constatée trop tardivement serait susceptible de porter à la préparation des athlètes pour les jeux olympiques et paralympiques de 2020, enfin, à l'absence de motif d'intérêt général justifiant de ne pas suspendre l'exécution de l'arrêté litigieux, en même temps que l'arrêté et le décret dont elle demande également la suspension de l'exécution sous les n° 431408 et 431415 ;
- il existe un doute sérieux quant à la légalité du décret contesté ;
- le Premier ministre a méconnu l'étendue de sa compétence en se bornant à abroger les dispositions réglementaires relatives au Centre national de développement du sport alors que ni les missions de ce dernier ni celles de l'Etat ne pouvaient être transférées à l'Agence nationale du sport, dont la création sous forme de groupement d'intérêt public était illégale, et qu'elles devaient relever d'un établissement public à créer ou à modifier par décret ;
- le décret litigieux a été pris au terme d'une procédure irrégulière, le comité technique ministériel et le comité technique du Centre national pour le développement du sport ayant été consultés sur un projet différent et éloigné de celui en définitive retenu.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 juillet 2019, le ministre des sports conclut au rejet de la requête. Il soutient que la requérante est dépourvue d'intérêt pour agir, que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'aucun des moyens soulevés n'est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité du décret attaqué.

3° Sous le n° 431415, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 5 juin et 4 juillet 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'Association professionnelle de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (APIGJS) – syndicat des inspecteurs généraux demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution du décret n° 2019-347 du 20 avril 2019 portant application de l'article 83 de la loi n° 2019-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et de l'article 11 du décret n° 2019-346 du 20 avril 2019 modifiant les dispositions du code du sport (partie réglementaire) et de tous ses effets.

Elle soutient que :

- sa requête est recevable ;

- elle justifie de sa capacité à agir et d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre le décret litigieux qui porte atteinte tant aux intérêts moraux qu'aux conditions d'exercice des agents du corps de l'inspection générale de la jeunesse et de sports ;

- la condition d'urgence est remplie, eu égard, en premier lieu, à la nécessité de régulariser les statuts de l'Agence nationale du sport avant l'échéance ultime du 1^{er} septembre 2019 fixée par le XV de l'article 83 de la loi de finances pour 2019 pour l'entrée en vigueur de l'affectation à cet organisme de recettes fiscales, en deuxième lieu, au montant des concours financiers susceptibles d'être attribués dans des conditions illégales par l'Agence nationale du sport, en troisième lieu, à la nécessité de ne pas laisser la réorganisation territoriale des services de l'Etat dans le domaine du sport se poursuivre à partir de cette agence constituée illégalement, en quatrième lieu, à la perturbation qu'une illégalité constatée trop tardivement serait susceptible de porter à la préparation des athlètes pour les jeux olympiques et paralympiques de 2020, enfin, à l'absence de motif d'intérêt général justifiant de ne pas suspendre l'exécution de l'arrêté litigieux, en même temps que l'arrêté et les dispositions du décret n° 2019-346 dont elle demande également la suspension de l'exécution sous les n° 431408 et 431412 ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité du décret contesté ;

- l'illégalité de l'arrêté du 20 avril 2019 et du décret n° 2019-346 du 20 avril 2019 emporte, par voie de conséquence, l'illégalité du décret contesté ;

- à titre subsidiaire, le comité technique ministériel et le comité technique du Centre national pour le développement du sport auraient dû être consultés.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 juillet 2019, le ministre des sports conclut au rejet de la requête. Il soutient que la requérante est dépourvue d'intérêt pour agir, que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'aucun des moyens soulevés n'est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité du décret attaqué.

4° Sous le n° 431490, par une requête et deux mémoires en réplique, enregistrés les 7 juin et 4 juillet 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le Syndicat national des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports demande au juge des référés du Conseil d'Etat, statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de l'arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport » ainsi que de cette convention.

Il soutient que :

- sa requête est recevable ;

- il justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour agir contre l'arrêté litigieux qui prive les agents du corps de l'inspection générale de la jeunesse et des sports d'une partie importante de leurs attributions en matière de contrôle ;

- la condition d'urgence est remplie eu égard, d'une part, à la perturbation portée à la préparation des jeux olympiques et paralympiques de 2020 et de 2024 par la désorganisation et la confusion résultant de la modification de la répartition des compétences opérée par l'arrêté litigieux, d'autre part, à la gravité des illégalités l'affectant, de troisième part, à la nécessité de permettre au Parlement de débattre utilement du projet de loi dont il est saisi, enfin, à l'absence de motif d'intérêt général justifiant de ne pas suspendre l'exécution de l'arrêté litigieux ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de l'arrêté contesté ;

- l'arrêté litigieux est entaché d'incompétence en ce qu'aucune disposition n'autorisait le ministre chargé des sports à renoncer, en les transférant à un groupement d'intérêt public, aux compétences que l'Etat, et ce ministre en son nom, tiennent de la loi ;

- aucun motif ne justifiait de créer une agence pour exercer les missions qui lui sont confiées ;

- l'arrêté litigieux a été adopté au vu d'un dossier de demande d'approbation incomplet au regard des exigences posées par l'article 3 du décret du 26 janvier 2012 et de l'arrêté du 23 mars 2012 ;

- la convention constitutive de l'Agence nationale du sport méconnaît les dispositions de la loi n° 2011-625 du 27 mai 2011 relatives au statut des groupements d'intérêt public en ce que, d'une part, elle ne respecte pas le principe de spécialité, la mission confiée à l'agence s'étendant à l'ensemble du champ de compétence du ministère chargé des sports, d'autre part, l'Etat apporte seul la totalité des moyens d'action mesurables, de troisième part, les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ne détiennent pas ensemble plus de la moitié des voix dans les organes délibérants et, en dernier lieu, le directeur général n'est pas doté de la plénitude du pouvoir de direction.

Par un mémoire en défense, enregistré le 2 juillet 2019, le ministre des sports conclut au rejet de la requête. Il soutient que le requérant est dépourvu d'intérêt pour agir, que la condition d'urgence n'est pas remplie et qu'aucun des moyens soulevés n'est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité du décret attaqué.

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, l'Association professionnelle de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (APIGJS) – syndicat des inspecteurs généraux et le Syndicat national des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports, d'autre part, le Premier ministre, le ministre des sports et le ministre de l'action et des comptes publics, enfin, l'Agence nationale du sport ;

Vu le procès-verbal de l'audience publique du vendredi 5 juillet 2019 à 15 heures au cours de laquelle ont été entendus :

- les représentants de l'Association professionnelle de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (APIGJS) – syndicat des inspecteurs généraux ;

- le représentant du Syndicat national des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports ;

- les représentants du ministre des sports ;

- les représentants de l'Agence nationale du sport ;

et à l'issue de laquelle le juge des référés a différé la clôture de l'instruction au lundi 8 juillet 2019 à 15 heures ;

Vu le nouveau mémoire en défense enregistré le 8 juillet 2019 avant la clôture de l'instruction, présenté par le ministre des sports sous les n° 431408 et 431490 ; il conclut au rejet des requêtes ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 8 juillet 2019 avant la clôture de l'instruction, présenté sous le n° 431490 par le syndicat national des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports ; il persiste dans les conclusions de sa requête ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 8 juillet 2019 après la clôture de l'instruction, présentée par le ministre des sports sous les n° 431408 et 431490.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code du sport ;
- la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 ;
- la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 ;
- le décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012
- le code de justice administrative ;

Considérant ce qui suit :

1. Il y a lieu de joindre les requêtes visées, qui présentent à juger des questions semblables, pour statuer par une seule ordonnance.

2. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision* ».

3. Le Gouvernement a souhaité, notamment dans la perspective de l'organisation des jeux olympiques et paralympiques en France en 2024, créer une « agence » associant l'Etat, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et les acteurs économiques, chargée de la politique publique nationale en matière de sport de haut niveau, de haute performance sportive et de développement de la pratique sportive. A cette fin, les ministres des sports et de l'action et des comptes publics ont, par un arrêté du 20 avril 2019 pris en application de l'article 100 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit et de l'article 1^{er} du décret du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public, approuvé la convention constitutive, sous forme de groupement d'intérêt public, de l'Agence nationale du sport. Le même jour, le décret n° 2019-346 a, par ses articles 1^{er} et 8 à 13, supprimé le Centre national de développement du sport, établissement public de l'Etat jusqu'alors affectataire et répartiteur des crédits de soutien au sport de l'Etat. Toujours le même jour, le décret n° 2019-347 a prévu la dévolution à l'Agence nationale du sport des droits et obligations du Centre national de développement du sport ainsi que l'entrée en vigueur le 24 avril suivant des dispositions de l'article 83 de la loi de finances pour 2019 rendant cette agence affectataire des financements jusque-là versés au Centre national de développement du sport. Les syndicats requérants

demandent au juge des référés du Conseil d'Etat de suspendre l'exécution de l'arrêté du 20 avril 2019, des articles 1^{er} et 8 à 13 du décret n° 2019-346 et du décret n° 2019-347 du 20 avril 2019.

4. L'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre. Il appartient au juge des référés d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de l'acte litigieux sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue. L'urgence s'apprécie objectivement et compte tenu de l'ensemble des circonstances de chaque espèce.

5. En premier lieu, le juge des référés ne saurait, pour caractériser l'urgence au sens des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, se fonder sur la nécessité de prévenir les contestations contentieuses et les conséquences d'une éventuelle annulation de la décision litigieuse. Par suite, les circonstances, invoquées par les requérants, selon lesquelles les illégalités qui entacheraient la convention constitutive de l'Agence nationale du sport seraient susceptibles de compromettre la légalité de l'affectation à cet organisme de recettes fiscales ainsi que celle des décisions prises par lui, notamment l'attribution de concours financiers à des tiers, ne sont pas de nature à caractériser une situation d'urgence.

6. En deuxième lieu, la circonstance que l'examen d'un projet de loi, susceptible à la fois de régulariser d'éventuelles illégalités affectant cette convention constitutive et d'imposer de la modifier, soit en cours et susceptible d'aboutir prochainement n'est pas davantage, dans les circonstances de l'espèce, de nature à révéler une situation d'urgence justifiant que soit prononcée la suspension des décisions litigieuses. Il résulte de l'instruction qu'une telle suspension serait appelée de ce fait à ne s'appliquer que sur une brève période, tout en rendant nécessaire l'adoption de multiples mesures temporaires pour pallier l'impossibilité où l'Agence nationale du sport se trouverait mise d'exercer ses compétences, puis pour tirer les conséquences de la fin de cette impossibilité une fois la loi adoptée et la convention constitutive modifiée en conséquence. Le ministre des sports est fondé à soutenir qu'elle serait, dans ces conditions et eu égard aux missions confiées à cette agence, susceptible d'engendrer une désorganisation importante de la mise en œuvre de la politique publique nationale en matière de sport de haut niveau, de haute performance sportive et de développement de la pratique sportive et, ainsi, de porter atteinte à sa continuité. Pour le même motif, ni la réorganisation territoriale en cours des services de l'Etat dans le domaine du sport, engagée en tenant compte de la création de cette agence, ni la préparation des athlètes pour les jeux olympiques et paralympiques de 2020 ne peuvent être regardées comme justifiant la suspension des décisions litigieuses.

7. Il résulte de tout ce qui précède que les effets des décisions litigieuses n'apparaissent pas, à la date de la présente ordonnance, de nature à caractériser une urgence justifiant que leur exécution soit suspendue.

8. Il y a lieu, en conséquence, de rejeter les conclusions des requêtes, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir soulevées par le ministre des sports ni de se prononcer sur l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité des décisions litigieuses.

ORDONNE :

Article 1^{er} : Les requêtes de l'Association professionnelle de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (APIGJS) – syndicat des inspecteurs généraux et du Syndicat national des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports sont rejetées.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'Association professionnelle de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (APIGJS) – syndicat des inspecteurs généraux, au Syndicat national des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports et à la ministre des sports. Copie en sera adressée au Premier ministre, au ministre de l'action et des comptes publics et à l'Agence nationale du sport.

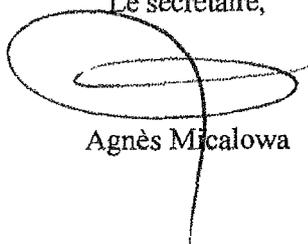
Fait à Paris, le 10 juillet 2019

Gaëlle Dumortier

La République mande et ordonne à la ministre des sports en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le secrétaire,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop that crosses itself, followed by a vertical line extending downwards.

Agnès Micalowa