



N° 3980

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mars 2021.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION SUR LA PROPOSITION DE LOI *visant à démocratiser le sport en France*,

PAR MME CÉLINE CALVEZ, M. PIERRE-ALAIN RAPHAN ET M. CÉDRIC ROUSSEL,

Députés.

TOME I

AVANT-PROPOS, COMMENTAIRES D'ARTICLES ET ANNEXES

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 3808.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION	9
COMMENTAIRES DES ARTICLES	13
TITRE I^{ER} – RELATIF AU DÉVELOPPEMENT DE LA PRATIQUE POUR LE PLUS GRAND NOMBRE	13
<i>Article 1^{er}</i> : Consécration de l’offre d’activités physiques et sportives parmi les missions des établissements sociaux et médico-sociaux	13
<i>Article 2</i> : Accès aux équipements sportifs scolaires pour des usagers extérieurs	21
<i>Article 2 bis (nouveau)</i> : Recensement des équipements permettant la pratique des activités d’EPS et du sport scolaire.....	28
<i>Article 2 ter (nouveau)</i> : Mise à disposition des établissements publics d’enseignement des équipements sportifs appartenant aux établissements d’enseignement privés sous contrat.....	29
<i>Article 2 quater (nouveau)</i> : Mise à disposition des équipements sportifs des services de l’État et des établissements publics au bénéfice des établissements scolaires et des associations pour l’organisation d’activités physiques et sportives	30
<i>Article 3</i> : Création de plans sportifs locaux	31
<i>Article 3 bis (nouveau)</i> : Prise en compte des besoins en matière d’infrastructures sportives dans les documents préalables aux plans locaux d’urbanisme.....	36
<i>Article 3 ter (nouveau)</i> : Participation des établissements des premiers et second degrés à l’élaboration des plans sportifs locaux et d’un parcours sportif de l’enfant.....	37
<i>Article 4</i> : Élargissement du périmètre des projets sportifs territoriaux aux « savoirs sportifs fondamentaux » et au « Sport santé »	38
<i>Article 4 bis (nouveau)</i> : Désignation d’un « référent sport » au sein des MDPH	42
TITRE II – RELATIF AU RENOUVELLEMENT DU CADRE DE LA GOUVERNANCE DES FÉDÉRATIONS	43
<i>Article 5</i> : Mise en place d’une parité intégrale au sein des instances nationales et déconcentrées des fédérations sportives délégataires.....	43

<i>Article 5 bis (nouveau)</i> : Proposition, par les fédérations sportives délégataires, d'un programme d'accès aux pratiques physiques ou sportives aux personnes en situation de handicap.....	48
<i>Article 6</i> : Renforcement du rôle des associations sportives et des clubs au sein de l'assemblée générale et dans l'élection des dirigeants des fédérations sportives agréées...	49
<i>Article 7</i> : Limitation du nombre des mandats à la présidence des fédérations sportives agréées	53
<i>Article 8</i> : Transparence financière et honorabilité des responsables de mouvements sportifs.....	57
<i>Article 8 bis (nouveau)</i> : Diffusion par les fédérations agréées de l'éthique et des valeurs du sport.....	62
TITRE III – RELATIF AU MODÈLE ÉCONOMIQUE SPORTIF	63
<i>Article 9</i> : Plateforme nationale de lutte contre la manipulation des compétitions sportives...	63
<i>Article 9 bis (nouveau)</i> : Publicité et entrée en vigueur immédiate des décisions d'interdiction d'une compétition aux paris.....	71
<i>Article 10</i> : Lutte contre le piratage des contenus sportifs diffusés en direct.....	72
<i>Article 10 bis (nouveau)</i> : Exposition du plus large public aux manifestations sportives diffusées à la télévision	80
<i>Article 11</i> : Ouverture des sociétés sportives à l'économie sociale et solidaire	81
<i>Article 11 bis (nouveau)</i> : Rapport sur l'impact de la crise sanitaire sur les dépenses de partenariat sportif des entreprises	89
<i>Article 12</i> : Gage financier	90
ANNEXE N °1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	91
ANNEXE N °2 : LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI...	97

AVANT-PROPOS

Alors que la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de la Covid-19 entrave et bouleverse les pratiques sportives des Français et des Françaises et révèle des impasses et des fragilités au plan économique ou financier, le sport français est appelé à de profonds changements.

Le constat vaut évidemment pour le sport professionnel, douloureusement fragilisé dans son ensemble par la baisse des ressources de billetterie et de *sponsoring* et, pour le football, par la débâcle des droits d'exploitation audiovisuelle.

Il affecte également le sport amateur. Suivant les statistiques les plus récentes, certaines disciplines sportives déplorent aujourd'hui encore la perte de nombreux adhérents (jusqu'à 30 %), alors que certains pratiquants n'ont pas renouvelé leurs licences malgré l'effet de « retour à la vie d'avant » espéré à l'automne 2020.

Bien des raisons peuvent expliquer cet effondrement inédit de la fréquentation des associations, des clubs et des enceintes sportives : d'abord, les peurs et contingences sanitaires qui ont pu différer puis compliquer la reprise des activités physiques et sportives en groupe ; ensuite et – peut-être surtout –, l'émergence de nouvelles pratiques individuelles et collectives, et l'évolution des perceptions et des attentes à l'égard des acteurs du mouvement sportif.

À l'évidence, celui-ci ne saurait demeurer à l'écart des évolutions de l'époque et de la société. Face aux menaces d'un effondrement, les pouvoirs publics ont pris des mesures dictées par l'urgence. Il s'agissait en effet de préserver l'existence d'un tissu économique et associatif qui importe tant à la vie quotidienne du pays. Mais **le redressement ne saurait être complet si le modèle sportif français ne renouvelle pas ses principes et son fonctionnement afin de s'ouvrir à de nouveaux publics et de construire un nouvel écosystème.**

C'est toute la conviction et le sens de la présente proposition de loi qui vise à démocratiser le sport en France.

Dans l'esprit de ses auteurs, dont les trois rapporteurs désignés par la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation de l'Assemblée nationale, **la démocratisation commande d'abord d'œuvrer à la promotion et au développement de la pratique physique et sportive.**

Encore récemment, les conclusions de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale pour mesurer et prévenir les effets de la crise du covid-19 sur

les enfants et la jeunesse ⁽¹⁾ ont pu illustrer les conséquences d'une absence prolongée d'activité physique sur la santé des enfants et adolescents. Les études longitudinales dont elle fait état révèlent une diminution des capacités physiques, tant de la capacité aérobie (- 16 %) que de la coordination et de la capacité physique globale (- 13 %). En outre, il ressort des études empiriques menées par les enseignants que deux élèves sur cinq présentent une augmentation de leur masse graisseuse.

Quoique réalisées au sortir d'une période exceptionnelle, ces constats n'en demeurent pas moins alarmants car ils montrent **les dangers d'une sédentarité** qui gagne l'ensemble de la population depuis de nombreuses années. D'après l'étude INCA 3 publiée en 2017 par l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), le phénomène concernait plus de 80 % des adultes âgés de 18 à 79 ans. Entre 2006-2007 et 2014-2015, le temps moyen passé quotidiennement devant un écran dans le cadre des loisirs aurait augmenté d'environ 20 minutes chez les enfants de 3 à 17 ans et d'1 heure 20 chez les adultes.

Ces statistiques masquent des **inégalités** parfois significatives entre les publics et les lieux zones géographiques. Il en résulte la nécessité d'œuvrer au développement de la pratique d'activités physiques et sportives sur l'ensemble du territoire national – ce qui suppose d'en favoriser l'accès dans tous les lieux fréquentés par nos concitoyens.

Dans cette optique, le titre 1^{er} de la proposition de loi relatif au développement de la pratique pour le plus grand nombre vise à conquérir davantage des terrains sociétaux aujourd'hui trop éloignés du sport, organiser une « offre » diversifiée, fondée sur le plein usage des ressources existantes et sur la coordination des actions publiques et privées. Si la politique est un sport de combat, le sport doit s'affranchir également des clivages que les luttes politiques dressent parfois sur son chemin. Les législateurs souhaitent contribuer à ce que des passerelles et nouveaux réflexes soient adoptés par la société, en particulier dans les domaines de l'accompagnement médico-social, dans l'éducation à l'échelle du quotidien et tout au long de la vie.

L'article 1^{er} tend à garantir l'accès à des activités physiques et sportives pour l'ensemble des publics accueillis ou pris en charge par les établissements et services médico-sociaux (ESMS) relevant du code de l'action sociale et des familles. À cet effet, il étoffe les missions d'intérêt général confiées à ces structures très diverses.

L'article 2 précise les critères d'autorisation de l'utilisation des équipements des collèges et des lycées par des associations afin d'y inclure la pratique d'activités sportives et rend obligatoire la création d'accès indépendants aux équipements sportifs pour tout nouvel établissement public local d'enseignement.

(1) Rapport n° 3703 rapports – Rapport d'enquête de Mme Marie-George Buffet pour mesurer et prévenir les effets de la crise du covid-19 sur les enfants et la jeunesse, décembre 2020, pp.39 à 41.

L'article 3 ouvre aux collectivités volontaires du bloc communal la possibilité d'élaborer des plans sportifs locaux, nouvel instrument d'orientation et de coordination destiné à associer les acteurs du sport à l'échelon infrarégional, dans toute leur diversité.

L'article 4 complète le champ des thématiques dont les conférences régionales du sport doivent se saisir, en ajoutant au contenu des projets sportifs territoriaux les « savoirs sportifs fondamentaux » et le « Sport Santé ».

Au-delà, la démocratisation du sport en France suppose d'impulser un nouvel élan dans l'approche de la gouvernance des fédérations permettant de donner à chacun la possibilité d'assumer des responsabilités à la tête des institutions majeures du mouvement sportif. Elle est également affaire d'éthique et de respect de règles qui garantissent l'intégrité morale et physique des pratiquants. Les récents changements à la tête de certaines fédérations ont pu démontrer une nouvelle dynamique appuyant la demande de nouveaux modèles et d'une implication plus importante des clubs, bénévoles, licenciés dans la construction des programmes fédéraux ainsi que dans le choix des présidents et présidentes de fédération. Cette dynamique est en parfaite cohésion avec les Objectifs de Développement Durable (ODD) traduits par l'Agenda 2030 du gouvernement.

Le rapport de la commission consacré à l'évaluation de la loi du 1^{er} mars 2017 ⁽¹⁾ l'a montré : le mouvement sportif a engagé sa mue au regard des exigences éthiques partagées par le corps social. Ces progrès sensibles – quoiqu'inégaux suivant les disciplines – demandent néanmoins à être confirmés et se heurtent parfois à l'inertie de gouvernances dysfonctionnelles. Ce constat vaut pour la parité mais aussi en ce qui concerne la participation aux affaires fédérales.

Ainsi, **l'article 5** de la proposition de loi consacre le principe d'une stricte égalité de représentation des femmes et des hommes au sein des instances des fédérations sportives, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle des ligues régionales.

L'article 6 affermit le rôle et la place des associations sportives et des clubs dans la composition et les décisions des assemblées générales des fédérations, ainsi que dans l'élection de leur présidence et des membres des comités directeurs et des conseils d'administration.

Dans un même souci de renouvellement des équipes, **l'article 7** limite à trois le nombre des mandats susceptibles d'être exercés dans les fonctions de présidents de fédération. L'article établit une règle similaire pour les présidents des ligues régionales, des comités départementaux et des districts.

(1) Rapport n° 3229 rapport d'information - Rapport d'information de M. Cédric Roussel et M. Régis Juanico déposé en application de l'article 145-7 alinéa 3 du règlement, par la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur l'évaluation de la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs.

Par ailleurs, **l'article 8** inclut les membres élus des instances dirigeantes parmi les personnes assujetties aux obligations déclaratives prévues par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Il renforce l'application du régime d'incapacités destiné à écarter des éducateurs encadrants sportifs se rendant coupables d'infractions mettant en cause leur honorabilité et leur capacité à animer et enseigner auprès de pratiquants. À cet effet, il étend le champ de ce dispositif aux arbitres, aux juges et aux maîtres-nageurs sauveteurs.

Enfin, l'attention primordiale accordée au développement des pratiques physiques et sportives, à la régénération de la gouvernance des fédérations et à la préservation de l'éthique pourrait demeurer vaine si le sport français ne reposait pas sur un modèle économique vertueux. Tel est l'objet du titre III de cette proposition de loi.

L'article 9 crée une plateforme de lutte contre la manipulation des compétitions sportives ayant vocation à rassembler les différentes organisations publiques et privées impliquées dans ce combat.

Afin de contrecarrer les pratiques relevant du « streaming illégal », **l'article 10** institue une nouvelle procédure judiciaire dite « dynamique » pour le blocage, le retrait ou le déréférencement des sites retransmettant illégalement une compétition sportive diffusée en direct.

Enfin, **l'article 11** ajoute la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) aux types de sociétés sportives expressément autorisés par la loi. Il encourage ainsi la transition des clubs professionnels volontaires vers l'économie sociale et solidaire.

*

Au regard des difficultés que connaît aujourd'hui l'ensemble du secteur sportif, le champ de la présente proposition de loi n'épuise certes pas l'ensemble des défis auxquels fait aujourd'hui face le sport français. Il serait d'ailleurs assez vain de croire que seuls les dispositifs législatifs comptent. Le texte n'en comporte pas moins des jalons essentiels qui – suivant le vœu des rapporteurs – pourraient créer les conditions d'un consensus nécessaire à la réalisation d'objectifs partagés car d'intérêt général. Citons l'accès à une offre d'activités physiques et sportives de qualité ; la promotion d'une gouvernance renouvelée et éthique ; l'intégrité d'une économie ouverte à l'innovation.

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Lors de ses réunions du mercredi 10 mars 2021, la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation a adopté la présente proposition de loi en opérant les modifications suivantes.

La commission a adopté, sur proposition de la rapporteure, une **nouvelle rédaction de l'article 1^{er}**, qui confirme l'intégration de l'offre d'activités physiques et sportives parmi les missions des établissements et services médico-sociaux (ESMS). L'article ainsi rédigé précise que les ESMS organisent de manière systématique l'information des personnes qu'ils prennent en charge ou qu'ils accueillent sur l'offre d'activités physiques et sportives qu'ils assurent ou qui existe dans la proximité du lieu de résidence. Il inclut également les ESMS dans les contrats pluriannuels conclus avec les autorités de tarification et les organismes de protection sociale.

À l'**article 2**, la commission a adopté sept amendements :

– deux amendements de la rapporteure posant le principe suivant lequel toute création d'une école publique ou d'un collège doit donner lieu à la réalisation d'un accès indépendant aux locaux et équipements affectés à la pratique d'activités physiques ou sportives ;

– deux amendements de M. Stéphane Mazars donnant aux établissements d'enseignement supérieur auquel est rattaché un campus connecté labellisé dépourvus d'équipements sportifs la possibilité d'accéder aux équipements des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) dédiés à la pratique de l'éducation physique et sportive (EPS), moyennant une convention ;

– un amendement de M. Pierre Cordier précisant que lors de la création de nouveaux EPL, l'accès indépendant aux locaux et équipements affectés à la pratique d'activités physiques ou sportives que la proposition de loi rend obligatoire doit présenter un caractère sécurisé, un amendement de M. Régis Juanico ajoutant que ces accès doivent en outre assurer l'accessibilité des équipements sportifs scolaires, suivant les principes fixés par l'article L. 111-7 du code du sport ;

– un amendement de M. Bruno Studer, systématisant l'aménagement d'un accès indépendant à ces équipements en cas de rénovation importante.

Par ailleurs, la commission a adopté trois amendements créant **des articles additionnels après l'article 2** :

– résultant de l'adoption d'un amendement de la rapporteure, **l'article 2 bis** pose le principe d'un recensement, par académie, des locaux et équipements permettant la pratique des activités relevant des enseignements d'EPS ou du sport scolaire, dans l'emprise des établissements scolaires et à proximité ;

– sur proposition de Mme Cathy Racon-Bouzon, **l'article 2 ter** prévoit, au bénéfice des établissements publics d'enseignement, la mise à disposition des équipements nécessaires à la pratique de l'éducation physique et sportive des établissements privés d'enseignement si ces derniers perçoivent une subvention au titre de l'article L. 442-15 du code de l'éducation ;

– résultant d'un amendement de la rapporteure, **l'article 2 quater** formalise la faculté pour les services ministériels et les établissements publics de l'État d'autoriser, par voie de convention, les établissements scolaires et les associations à utiliser leurs locaux et équipements sportifs en vue de la pratique d'activités physiques et sportives.

Sur proposition de la rapporteure, la commission a adopté une **nouvelle rédaction de l'article 3** relatif à la création de plans sportifs locaux, complétée par les précisions résultant de trois sous-amendements :

– un sous-amendement de Mme Sandrine Mörch indiquant que le parcours sportif organisé dans le cadre des plans sportifs locaux doit être « diversifié »,

– un sous-amendement de Mme Sylvie Charrière précisant que les associations sportives scolaires dont les représentants sont associés à l'élaboration du plan sportif local sont celles du « premier et du second degrés »,

– un sous-amendement de M. Belkhir Belhaddad ajoutant les « acteurs du handicap » parmi les personnes et organismes associés à l'élaboration des plans sportifs locaux.

La commission a adopté plusieurs amendements portant création de deux articles additionnels **après l'article 3** :

– résultant de l'adoption d'un amendement de Mme Marie-George Buffet et sous-amendé par la rapporteure, **l'article 3 bis** dispose que le diagnostic sur lequel reposent les rapports de présentation des plans locaux d'urbanisme doit prendre en compte les besoins en matière d'infrastructures sportives ;

– sur proposition de Mme Sylvie Charrière, **l'article 3 ter** confirme que les établissements scolaires du premier et du second degrés contribuent à l'élaboration des plans sportifs locaux prévus par l'article 3 et prévoit par ailleurs la participation de ces établissements à l'élaboration d'un « *parcours sportif articulant les différents temps de l'enfant et favorisant les complémentarités entre éducation physique et sportive, sport scolaire et associatif* ».

À l'**article 4**, outre un amendement rédactionnel de Mme Céline Rilhac, la commission a adopté deux amendements précisant le champ des projets sportifs territoriaux établis par les conférences régionales du sport :

– un amendement de M. Pierre-Yves Bournazel mentionnant expressément que la formation fait bien partie des actions relatives à « la prévention de et la lutte contre toutes formes de violences et de discriminations *dans le cadre des activités physiques et sportives pour toutes et tous* » ;

– un amendement de Mme Béatrice Descamps, sous amendé par la rapporteure, incluant dans le champ des projets sportifs territoriaux la thématique de « l'intégration sociale et professionnelle par le sport ».

La commission a adopté un amendement de M. Belkhir Belhaddad créant **un article 4 bis** qui prévoit que chaque maison départementale des personnes handicapées (MDPH) doit désigner un « référent sport » parmi ses personnels.

La commission a ensuite modifié, sur proposition de Mme Aude Amadou, l'intitulé du **titre II** pour y mentionner les instances déconcentrées des fédérations, les ligues professionnelles et les organismes de représentation et de conciliation.

À l'**article 5**, la commission a adopté deux amendements du rapporteur, de portée essentiellement rédactionnelle.

La commission a ensuite adopté un **article 5 bis**, sur la base d'un amendement de Mme Cécile Rilhac sous-amendé par le rapporteur, faisant obligation aux fédérations délégataires de proposer un programme d'accession aux pratiques physiques ou sportives aux personnes en situation de handicap.

À l'**article 6**, la commission a adopté un amendement de M. Régis Juanico, sous-amendé par le rapporteur, modifiant l'insertion des dispositions de l'article au sein du code du sport.

À l'**article 7**, la commission a adopté trois amendements :

– un amendement du rapporteur substituant la notion d'« organes régionaux » à celle d'« organes déconcentrés »,

– un amendement de M. François Cormier-Bouligeon appliquant aux présidents des ligues professionnelles la limitation à trois mandats prévue à l'article pour les présidents de fédérations agréées,

– un amendement du rapporteur prévoyant que les dispositions de l'article s'appliqueront à compter du premier renouvellement des mandats de président de fédération, de président de l'un de ses organes régionaux ou de président de ligue professionnelle suivant la promulgation de la présente proposition de loi.

À l'**article 8**, la commission a adopté deux amendements :

– un amendement de M. Régis Juanico soumettant aux obligations de déclaration patrimoniales et d'intérêt prévues par l'article les membres des « directions nationales de contrôle et de gestion » des ligues professionnelles ;

– un amendement du rapporteur limitant le champ des incapacités à encadrer, animer ou enseigner prévues par l'article aux seuls arbitres, juges et titulaires du brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique (BNSSA).

La commission a adopté un nouvel **article 8 bis**, proposé par M. Michel Larive, charge les fédérations sportives agréées d'œuvrer à la diffusion de l'éthique et des valeurs du sport dans le cadre de leur participation à la mise en œuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives.

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté quatre amendements à l'**article 9**. Ainsi modifié, l'article :

– autorise l'échange d'informations entre la plateforme de lutte contre la manipulation des compétitions et ses partenaires nationaux et étrangers, sans que des conventions soient nécessaires à cet effet ;

– renvoie à un décret en Conseil d'État la composition et le fonctionnement de la plateforme ainsi que les modalités d'échange des informations relevant du secret professionnel, après avis pour ces dernières de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;

– réaffirme le rôle de l'Autorité nationale des jeux (ANJ) pour le traitement des signalements reçus par la plateforme.

À l'**article 10**, outre six amendements rédactionnels, la commission a adopté un amendement du rapporteur confiant à la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) un rôle d'intermédiaire entre les titulaires de droits et les défenseurs à l'instance pour l'identification et le blocage des sites non visés dans le jugement.

La commission a adopté un amendement du rapporteur créant un **nouvel article 10 bis**, qui prévoit que l'allotissement des droits d'exploitation audiovisuelle du sport favorise la diffusion des manifestations sportives auprès du plus grand nombre.

Un **nouvel article 11 bis**, adopté à l'initiative de M. Jean-Yves Bournazel, confie au Gouvernement un rapport sur l'impact de la crise sanitaire sur les dépenses de partenariat sportif des entreprises et les moyens pour les encourager dans la perspective des Jeux olympiques de Paris.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

TITRE I^{ER} RELATIF AU DÉVELOPPEMENT DE LA PRATIQUE POUR LE PLUS GRAND NOMBRE

Article 1^{er}

Consécration de l'offre d'activités physiques et sportives parmi les missions des établissements sociaux et médico-sociaux

Adopté dans une nouvelle rédaction

Le présent article tend à garantir l'accès à des activités physiques et sportives pour l'ensemble des publics accueillis ou pris en charge par les établissements et services médico-sociaux (ESMS) relevant du code de l'action sociale et des familles.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES MÉDICO-SOCIAUX : DES STRUCTURES AUX CARACTÉRISTIQUES ET MISSIONS LARGES ET DIVERSIFIÉES

1. Une grande diversité de structures

Le champ des établissements et services médico-sociaux résulte du cadre posé par l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. La catégorie regroupe des structures publiques et privées opérant dans des secteurs d'une très grande diversité, à savoir :

1° Les établissements ou services prenant en charge habituellement, y compris au titre de la prévention, des mineurs et des majeurs de moins de vingt et un ans relevant des articles L. 221-1, L. 222-3 et L. 222-5 du même code ;

2° Les établissements ou services d'enseignement qui assurent, à titre principal, une éducation adaptée et un accompagnement social ou médico-social aux mineurs ou jeunes adultes handicapés ou présentant des difficultés d'adaptation ;

3° Les centres d'action médico-sociale précoce mentionnés à l'article L. 2132-4 du code de la santé publique ;

4° Les établissements ou services mettant en œuvre :

– les mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ou des

articles 375 à 375-8 du code civil ou concernant des majeurs de moins de vingt et un ans,

– ou les mesures d’investigation préalables aux mesures d’assistance éducative prévues au code de procédure civile et par l’ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l’enfance délinquante ;

5° Les établissements ou services :

– d’aide par le travail, à l’exception des structures conventionnées pour les activités visées à l’article L. 322-4-16 du code du travail et des entreprises adaptées définies aux articles L. 323-30 et suivants du même code ;

– de réadaptation, de préorientation et de rééducation professionnelle mentionnés à l’article L. 323-15 du code du travail ;

6° Les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l’insertion sociale ;

7° Les établissements et les services, y compris les foyers d’accueil médicalisé, qui accueillent des personnes handicapées, quel que soit leur degré de handicap ou leur âge, ou des personnes atteintes de pathologies chroniques, qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l’insertion sociale ou bien qui leur assurent un accompagnement médico-social en milieu ouvert ;

8° Les établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l’accueil, notamment dans les situations d’urgence, le soutien ou l’accompagnement social, l’adaptation à la vie active ou l’insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse ;

9° Les établissements ou services qui assurent l’accueil et l’accompagnement de personnes confrontées à des difficultés spécifiques en vue de favoriser l’adaptation à la vie active et l’aide à l’insertion sociale et professionnelle ou d’assurer des prestations de soins et de suivi médical, dont les centres de soins, d’accompagnement et de prévention en addictologie, les centres d’accueil et d’accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogue, les structures dénommées « lits halte soins santé » ou « lits d’accueil médicalisés », et les appartements de coordination thérapeutique ;

10° Les foyers de jeunes travailleurs qui relèvent des dispositions des articles L. 353-2 et L. 831-1 du code de la construction et d l’habitation ;

11° Les établissements ou services, dénommés selon les cas centres de ressources, centres d’information et de coordination ou centres prestataires de services de proximité, mettant en œuvre des actions de dépistage, d’aide, de soutien,

de formation ou d'information, de conseil, d'expertise ou de coordination au bénéfice d'usagers, ou d'autres établissements et services ;

12° Les établissements ou services à caractère expérimental ;

13° Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile mentionnés à l'article L. 348-1 ;

14° Les services mettant en œuvre les mesures de protection des majeurs ordonnées par l'autorité judiciaire au titre du mandat spécial auquel il peut être recouru dans le cadre de la sauvegarde de justice ou au titre de la curatelle, de la tutelle ou de la mesure d'accompagnement judiciaire ;

15° Les services mettant en œuvre les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial ;

16° Les services qui assurent des activités d'aide personnelle à domicile ou d'aide à la mobilité dans l'environnement de proximité au bénéfice de familles fragiles et dont la liste est fixée par décret.

2. Des missions d'intérêt général et d'utilité sociale très étendues mais qui n'intègrent pas l'activité physique et sportive

● **La définition des missions de ces organismes procède aujourd'hui de l'article L. 311-1 du code de l'action sociale et des familles.** Les missions accomplies participent notamment de la mise en œuvre des politiques de l'aide sociale à l'enfance, de l'hébergement et de la prise en charge des personnes en situation de handicap, de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), de l'aide sociale et de l'insertion par le travail, de l'application des mesures éducatives et d'aide sociale pour des publics défavorisés ou des personnes placées sous main de justice. Elles peuvent donner lieu à des hébergements au sein d'établissements ou de lieux de nature très variés, ainsi qu'à des prestations réalisées en milieu ouvert et à domicile.

Aux termes de l'article L. 311-1 précité, incombent aux établissements et services médico-sociaux les missions d'intérêt général et d'utilité sociale suivantes :

1° « [l']évaluation et [la]prévention des risques sociaux et médico-sociaux, [l']information, [l']investigation, [le] conseil, [l']orientation, [la] formation, [la] médiation et [la] réparation ;

2° « [la] protection administrative ou judiciaire de l'enfance et de la famille, de la jeunesse, des personnes handicapées, des personnes âgées ou en difficulté ;

3° « [les] actions éducatives, médico-éducatives, médicales, thérapeutiques, pédagogiques et de formation adaptées aux besoins de la personne, à son niveau de développement, à ses potentialités, à l'évolution de son état ainsi qu'à son âge ;

4° « [les] actions d'intégration scolaire, d'adaptation, de réadaptation, d'insertion, de réinsertion sociales et professionnelles, d'aide à la vie active, d'information et de conseil sur les aides techniques ainsi que d'aide au travail ;

5° « [les] actions d'assistance dans les divers actes de la vie, de soutien, de soins et d'accompagnement, y compris à titre palliatif ;

6° « [les] actions contribuant au développement social et culturel, et à l'insertion par l'activité économique.

En conséquence, les dispositions en vigueur du code de l'action sociale et des familles relatives aux missions des ESMS ne traitent pas expressément de l'offre d'activités physiques et/ou sportives.

B. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTIVITÉ PHYSIQUE ET SPORTIVE : UN OBJECTIF COMMUNÉMENT ADMIS DANS LE CHAMP DE L'ACTION MÉDICO-SOCIALE

Les études existantes ⁽¹⁾, autant que l'expérience des professionnels, mettent en lumière les multiples apports d'une pratique individuelle ou collective d'un point de vue thérapeutique, éducatif, ainsi que sur le plan de l'insertion et de la socialisation des individus.

Aussi les collectivités publiques accordent-elles à l'offre d'activités physiques ou sportives une importance croissante dans la définition des politiques menées en faveur de populations vulnérables ou défavorisées à raison de leur état physique, de leur santé ou de leur insertion sociale.

- Il en va ainsi de **la prise en charge et l'accueil des seniors**.

Depuis 2015, le **Plan national de prévention contre la perte d'autonomie** ⁽²⁾ affirme qu'il conviendrait de mettre particulièrement l'accent sur le développement de l'activité physique et sportive afin de favoriser la diffusion d'une « *culture de l'autonomie tout au long de la vie* ». Dans cet esprit, il préconise des mesures relatives à la promotion et au développement des activités physiques et sportives adaptées pour les personnes âgées susceptibles de remplir quatre objectifs : le développement à l'échelon territorial de l'offre de pratique physique ou sportive pour les personnes âgées, quel que soit leur niveau d'autonomie et leur lieu d'hébergement, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et les réseaux « sport-santé » ; la sensibilisation du public, en portant une attention particulière

(1) Voir, par exemple, les recommandations du groupe de travail présidé par le Professeur Daniel Rivière, « Dispositif d'activités physiques et sportives en direction des âgés » publiées en 2013. Voir également en ce sens les dispositions de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé relatives à la prescription d'une activité physique dans le cadre d'un parcours de soin pour les patients atteints d'une affection de longue durée.

(2) Fondé sur les orientations de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

aux personnes défavorisées ; la formation des professionnels ; l'accueil adapté des âgés dans les établissements d'activités physiques et sportives.

En outre, il invite les collectivités publiques à encourager les établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA) et les maisons de retraite médicalisées à développer la pratique d'une activité physique ou sportive adaptée, encadrée par un professionnel du sport spécifiquement formé.

Placée sous la responsabilité du ministère des Solidarités et de la Santé et du ministère chargé des Sports, **la Stratégie nationale sport-santé 2019-2024** ⁽¹⁾ tend à renouveler cette ambition en ouvrant de nouvelles perspectives. Elle comporte notamment une action relative au développement de l'offre de pratique d'activités physiques et sportives « *pour les seniors et les personnes avançant en âge* ». Dans ce cadre, la Stratégie nationale vise, d'ici à 2021, une augmentation de 20 % de la pratique dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) grâce à la mise en place de programmes spécifiques.

• En ce qui concerne l'autonomie et l'accompagnement des **personnes en situation de handicap**, la promotion d'une pratique individuelle ou collective à caractère sportif compte également parmi les besoins identifiés. L'engagement de l'État et collectivités territoriales se matérialise par l'édiction de normes, ainsi que par la mise en place d'instruments destinés à ordonner les actions en faveur de l'accès des personnes en situation de handicap à l'activité physique et sportive.

Lors de sa réunion du 20 septembre 2017, le Comité interministériel du Handicap (CIH) a réaffirmé l'importance qu'il attachait au développement de la pratique sportive au sein des établissements médico-sociaux. Dans le cadre de la réflexion engagée sur le thème : « *Vivre avec un handicap au quotidien* », l'un des grands objectifs à cinq ans porte sur l'augmentation du nombre de personnes en situation de handicap pratiquant une activité physique et sportive et ce, dès le plus jeune âge par le biais des mesures prises au sein des structures médico-sociales.

Les plans régionaux sport santé bien-être (PRSSBE) ⁽²⁾ offrent une autre illustration de l'effort fourni afin de formaliser des politiques et nouer des partenariats propices à l'accroissement de l'offre et de la pratique d'activités physiques et sportives pour les personnes en situation de handicap. Dans l'esprit de la loi fondatrice du 11 février 2005 ⁽³⁾, les plans comportent des diagnostics et énoncent des objectifs relatifs aux établissements et services médico-sociaux qui les accompagnent. Il s'agit notamment de renforcer l'offre de pratiques de loisir pour ce public – indépendamment du lieu de vie (domicile ou institution) – et d'intégrer

(1) https://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_sns_2019-2024_cs6_v5.pdf.

(2) *Instruction interministérielle du 24 décembre 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle des mesures visant à promouvoir et développer la pratique des activités physiques et sportives comme facteur de santé publique, annoncées en Conseil des ministres du 10 octobre 2012.*

(3) *Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.*

les activités physiques et sportives dans les plans personnalisés de compensation et dans les projets d'établissements.

• **Les personnes placées sous main de justice** forment une autre population objet d'une attention particulière.

La **Stratégie nationale sport-santé 2019-2024** comprend ainsi des mesures spécifiques visant à développer l'offre de pratique d'activité physique et sportive pour les personnes détenues ; elle formalise les axes que l'administration pénitentiaire intègre dans la définition des activités organisées dans l'enceinte de ses établissements.

De même, les services de la Protection judiciaire de la jeunesse semblent assez largement considérer la pratique de l'activité physique et sportive comme un instrument utile pour l'insertion des mineurs en conflit avec la loi. À l'exemple de l'action conduite par la Direction interrégionale d'Ile-de-France, cette orientation peut se traduire par la conclusion de partenariats avec des acteurs du mouvement sportif au sens large (fédérations délégataires, Union nationale du sport scolaire), de l'éducation populaire (tels que l'Union française des œuvres laïques et d'éducation physique – UFOLEP – ou l'Union nationale sportive Léo Lagrange – UNSLL –) ou encore des associations et organisations non gouvernementales œuvrant pour le développement de la pratique sportive. Elle peut également donner lieu à l'établissement de cadres de coopération avec les directions régionales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale. Par ailleurs, on signalera la participation ou l'organisation de manifestations et compétitions sportives (telles que le challenge Michelet et le Trophée Sport).

• Néanmoins, **en l'absence d'études consolidées à l'échelle nationale, rien n'assure que l'ensemble des établissements et services médico-sociaux offre des activités physiques et sportives en rapport avec les besoins définis par les autorités sanitaires ou les attentes des usagers.** Au contraire, les éléments d'analyse recueillis par la Rapporteuse donnent à penser qu'il existe une assez grande inégalité quant aux prestations fournies.

Cette hypothèse ne paraît pas sans fondement au regard du résultat des travaux réalisés dans certaines régions. Du plan régional sport santé bien-être des Pays de la Loire pour la période 2018-2022 ⁽¹⁾, pour les personnes en situation de handicap vivant en établissements médico-sociaux, il ressort ainsi que :

– l'étendue de l'offre d'activité physique et sportive diffère très sensiblement entre les EMS de la région : le nombre des activités proposées en leur sein varie de un à vingt-et-un, avec une moyenne de huit activités par structure ;

– l'offre des établissements demeure centrée majoritairement sur une dizaine d'activités (activités équestres, vélo, randonnée, etc.), quelques sports

(1) <https://www.pays-de-la-loire.ars.sante.fr/system/files/2017-12/plan-regional-sport-sante-bien-etre-2018-2022.pdf>.

collectifs (basket, football), pétanque, natation et quelques sports de raquette (tennis de table, badminton) ;

– si le temps moyen consacré aux activités physiques et sportives est estimé à une heure, une large proportion des résidents ne pratique pas (38 %) ou de manière occasionnelle (26 %) ; ceux déclarant une activité régulière ne la pratiquent qu'entre une et deux heures par semaine ;

– la régularité de l'offre varie assez sensiblement : si 84,2 % des établissements déclarent proposer une activité physique ou sportive régulière, seuls 57 % organisent une offre hebdomadaire ;

– peu d'établissements proposent une même activité au cours d'une semaine, seuls 32 % des EMS offrant cette possibilité.

Ces constats correspondent peu ou prou à l'analyse développée devant la Rapporteuse par les représentants de la Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS).

La proposition de loi a donc pour ambition d'**établir une garantie utile pour l'accès à la pratique de l'activité physique et sportive pour les publics pris en charge ou accueillis par les établissements et services médico-sociaux.**

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI

• Le présent article inscrit formellement l'offre d'activités physiques et sportives parmi les missions d'intérêt général des établissements et services médico-sociaux.

Il modifie pour ce faire le 6° de l'article L. 311-1 du code de l'action sociale et des familles précité afin d'y ajouter les actions contribuant au développement « *des activités physiques et sportives* ».

En conséquence, **l'offre de ces prestations acquiert, pour l'ensemble des personnes physiques et des institutions sociales et médico-sociales entrant dans le champ de cette disposition, le caractère d'une obligation légale.** Les publics ainsi pris en charge pourraient nécessairement s'en prévaloir devant les autorités de tutelle, voire devant les juridictions dont relèvent les établissements.

III. LA POSITION DE LA RAPPORTEUSE

En l'absence de toute distinction opérée par le présent article, la garantie édictée par le législateur a vocation à s'appliquer de manière très large.

Comme précédemment indiqué, les missions accomplies participent de la mise en œuvre des politiques de l'aide sociale à l'enfance, de l'hébergement et de

la prise en charge des personnes en situation de handicap, de la Protection judiciaire de la jeunesse, de l'aide sociale et de l'insertion par le travail, de l'application des mesures éducatives et d'aide sociale pour des publics défavorisés ou des personnes placées sous main de justice. Elles peuvent donner lieu des hébergements au sein d'établissements ou de lieux de nature très variés, ainsi qu'à des prestations réalisées en milieu ouvert et à domicile.

La Rapporteuse mesure parfaitement les aléas susceptibles d'amoinrir la portée de la garantie édictée par le législateur afin de systématiser l'offre d'activités physique et sportive dans les établissements et services médico-sociaux. comme indiqué lors des auditions, **la réalisation de cet objectif peut se heurter à deux obstacles : l'insuffisance des ressources humaines et matérielles à l'échelle locale et la difficulté d'apprécier la teneur exacte des missions d'intérêt général confiés aux ESMS et, en conséquence, des droits qui en découlent pour les usagers.**

À l'évidence, l'efficacité des contrôles et de la régulation conditionnera en partie l'application pertinente de la future loi. Dans cette optique, les agences régionales de Santé (ARS) et, plus largement, les autorités chargées de la tarification des prestations réalisées par les ESMS seront des acteurs incontournables car ils disposent d'instruments susceptibles d'influer sur l'offre de services et de prestations.

Ainsi, l'article L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles habilite la ou les autorités chargées de la tarification et, le cas échéant, les organismes de protection sociale, à conclure des contrats pluriannuels avec les personnes physiques et morales gestionnaires d'établissements. Ces contrats peuvent avoir pour finalités « *la réalisation des objectifs retenus par le schéma d'organisation sociale et médico-sociale ou le plan dont ils relèvent, la mise en œuvre du projet d'établissement ou de service ou de la coopération des actions sociales et médico-sociales* ».

Les articles L. 6114-1 à L. 6114-5 du code de la santé fondent en partie les rapports entre les ARS et les ESMS sur des instruments similaires : les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM). Les CPOM donnent la possibilité de « *déterminer les objectifs stratégiques des établissements de santé sur la base du projet régional de santé défini à l'article L. 1434-1 du code de la santé [...]* ».

Du point de vue de la Rapporteuse, **assurer la bonne application de la future loi nécessite de formaliser les obligations des établissements et services médico-sociaux pour le développement de l'activité physique et sportive.** Mais il importe également de prendre en considération l'impact des modalités de tarification des prestations proposées. Dès lors, il pourrait être utile d'élargir le champ des CPOM afin de permettre aux ESMS, aux ARS et aux autorités de déterminer les conditions nécessaires au développement de l'offre d'activités physiques et sportives au plus près des réalités locales.

Cette démarche appellera nécessairement la **définition de critères de qualité et d'indicateurs par le pouvoir réglementaire**, de sorte que le contrôle de l'offre d'activités physiques et sportives par les ESMS s'opère suivant les mêmes exigences que celles encadrant l'exercice des autres missions confiées aux services et établissements. La réalisation des objectifs tendant à l'affirmation d'une société plus inclusive pourrait en faire partie.

*

Article 2

Accès aux équipements sportifs scolaires pour des usagers extérieurs

Adopté avec modifications

Le présent article modifie les critères d'autorisation de l'utilisation des équipements des collèges et des lycées par des associations afin d'y inclure la pratique d'activités sportives et rend obligatoire la création d'accès indépendants aux équipements sportifs pour tout nouvel établissement public local d'enseignement.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS SCOLAIRES : UN PATRIMOINE PUBLIC CONSIDÉRABLE, DIFFICILE À VALORISER POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS PHYSIQUES ET SPORTIVES

1. Un parc important mais mal connu

Si aucun recensement exhaustif n'existe vraisemblablement à ce jour, les quelques éléments factuels disponibles rendent compte de l'enjeu que représente l'usage des équipements sportifs scolaires pour le développement de la pratique d'une activité physique ou sportive ⁽¹⁾.

D'après l'évaluation fournie par la Stratégie nationale sport-santé 2019-2024, au 15 janvier 2018, on dénombrait sur l'ensemble du territoire national près de 19 000 équipements sportifs situés au sein ou en marge de 7 500 établissements d'enseignement public ou privé. De nombreux établissements scolaires peuvent abriter parfois un ou plusieurs équipements : des plateaux

(1) La connaissance du parc des équipements sportifs repose, de manière globale, sur la base de données intitulée « Recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratique » (RES) créée en 2005 par le ministère chargé des Sports. D'après les éléments recueillis auprès de la Direction générale de l'Enseignement scolaire (DGESCO), l'Académie de Créteil travaille actuellement au développement de l'outil informatique « Équipements sportifs pour l'EPS » (ESEPS). Utilisée dans six académies d'Ile-de-France, cette base de données vise à réaliser, pour chaque établissement, un état des lieux objectif des équipements de l'académie : installations utilisées, conditions d'enseignement, durée des déplacements, etc. L'objectif est d'améliorer la programmation des activités sportives dans le cursus du collège ou du lycée. En outre, l'outil doit permettre de mesurer les écarts par rapport aux normes dûment explicitées dans un guide conseil édicté par la DGESCO en 2012 sur l'usage des équipements sportifs scolaires.

multisports ; des terrains spécialisés (pour la pratique du football, du basket-ball, du handball, du volley-ball, etc.) ; des salles polyvalentes ; des salles multisports. L'Agence nationale du sport estime qu'un tiers des infrastructures sportives se trouve dans leur enceinte. Par ailleurs, la récente enquête menée par la Cour des comptes sur l'école et le sport indique que « 82 % des équipements sportifs sans lesquels il ne pourrait y avoir de pratique du sport sont la propriété des collectivités territoriales, dont 70 % pour le seul bloc communal. » ⁽¹⁾

2. Une valorisation difficile

Néanmoins, suivant l'analyse convergente de représentants du mouvement sportif, du sport scolaire et des collectivités territoriales, **la valorisation de ce patrimoine pour le développement de l'activité physique et sportive se heurte à plusieurs écueils.**

• **Une première difficulté réside dans l'état même des équipements sportifs en général et des équipements sportifs scolaires en particulier.**

Dans son rapport précité consacré à la pratique du sport à l'école, la Cour des comptes met en exergue l'enjeu primordial que constitue désormais le vieillissement des installations. Son enquête évalue à 22 % la part des équipements sportifs dont la construction remonte à plus de 50 ans et les juge soit obsolètes, soit inutilisables. Cette évaluation corrobore les appréciations portées devant la Rapporteur par plusieurs représentants des collectivités territoriales qui décrivent les effets d'un sous-investissement persistant : d'après leur témoignage, le problème se pose en particulier pour les piscines, qui n'auraient pas fait l'objet de financements d'envergure depuis le grand plan d'équipement lancé en 1971.

Par ailleurs, d'autres intervenants du mouvement sportif attirent l'attention sur le fait que l'usage de certains équipements sportifs scolaires ne présente pas nécessairement d'intérêt pour des associations sportives dans la mesure où leurs caractéristiques ou leur état (absence de système de ventilation, de chauffage, configuration des équipements) ne répondent pas ou plus aux normes exigées dans la pratique de leur discipline.

• **Il convient également de tenir compte de l'existence de nombreuses résistances motivées par les questions relatives à la disponibilité et aux obligations de service de personnels, à l'encadrement des activités, à la surveillance des équipements et emprises ou encore aux conditions d'assurance et de responsabilité.**

• **La concurrence dans les usages des équipements sportifs représente un second obstacle au développement de l'activité physique et sportive par l'exploitation des infrastructures scolaires.**

(1) *Cour des comptes, L'école et le sport : une ambition à concrétiser, Rapport public thématique, septembre 2019, p. 50.*

Ainsi que l'ont souligné de nombreuses personnes auditionnées, les installations sportives dans les territoires accueillent de nombreux utilisateurs dans au moins trois cadres différents, quoique complémentaires :

– les horaires hebdomadaires consacrés à l'enseignement de l'éducation physique et sportive (EPS) ;

– les activités relevant du sport scolaire, sous la houlette de l'Union sportive de l'Enseignement du premier degré – USEP – et de l'Union nationale du Sport scolaire – UNSS – ;

– la pratique des disciplines encadrées par les associations sportives.

En outre, il arrive que les équipements sportifs accueillent d'autres activités ou manifestations, notamment culturelles et associatives.

Dans ces conditions, le développement global de l'activité physique ou sportive peut pâtir d'une absence ou d'une raréfaction des créneaux d'accès aux installations.

Comme le souligne la Cour des comptes, **le problème de la disponibilité des équipements sportifs se pose d'ailleurs également pour la dispense des enseignements d'EPS**, pourtant prévus par les programmes des établissements du second degré : *« la mise à disposition des équipements sportifs relève d'"écosystèmes locaux" qui prennent en compte des besoins d'usage variés et concurrents (pour l'enseignement, les clubs sportifs, la population) et les moyens disponibles, arbitrés in fine par les collectivités locales propriétaires et de première proximité que sont les communes ou les EPCI. Lors de ces arbitrages, et hormis pour les lycées qui le plus souvent disposent d'équipements propres, au moins lorsqu'ils sont construits récemment, les conditions d'accès aux équipements pour les écoles et pour les collèges ne sont pas mécaniquement ajustées aux maquettes horaires des établissements. »* ⁽¹⁾

En effet, si l'article L. 214-4 du code de l'éducation dispose que les équipements nécessaires à la pratique de l'EPS doivent être prévus à l'occasion de la création d'établissements publics locaux d'enseignement (EPLE – collèges et lycées), ainsi que lors de l'établissement du schéma prévisionnel des formations établi par les régions, cette disposition ne vaut pas pour les écoles primaires et entre en concurrence avec de nombreux autres besoins d'investissement que les collectivités territoriales doivent arbitrer.

C'est pourquoi **la perspective tracée dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie nationale sport-santé 2019-2024 conserve toute sa pertinence** : il importe effectivement *« d' étoffer l'offre locale d'équipements sportifs en ouvrant, en dehors des horaires scolaires, l'utilisation des équipements sportifs des*

(1) Cour des comptes, op. cit., p. 18.

établissements scolaires aux autres publics », ce qui implique de reconsidérer le cadre conventionnel dans lequel de tels usages peuvent être favorisés.

Dans une certaine mesure, le dispositif de labellisation « Génération 2024 » mis en place en janvier 2018 participe à la réalisation de cet objectif. En effet, la mise à disposition des équipements sportifs existants dans l'enceinte de l'établissement scolaire aux associations sportives et entreprises locales constitue l'un des quatre volets du dossier de candidature à la labellisation des écoles et des établissements scolaires. Toutefois, cet outil incitatif – utile pour un événement important mais ponctuel – ne saurait à lui seul répondre au besoin de faciliter l'usage des équipements sportifs scolaires de manière pérenne.

B. L'UTILISATION DES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS SCOLAIRES PAR DES PUBLICS EXTÉRIEURS : UN CADRE JURIDIQUE VARIABLE ET IMPRÉCIS

1. Pour les équipements des écoles primaires

En application de l'article L. 212-4 du code de l'éducation, les communes ont la charge des écoles primaires (maternelles et élémentaires) publiques. Elles sont propriétaires des locaux et en assurent la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et, sous certaines réserves le fonctionnement.

L'article L. 212-15 du même code établit le régime d'utilisation des locaux et équipements des écoles publiques de la commune. **Le maire peut les utiliser**, sous sa responsabilité et après avis du conseil d'administration ou d'école et, le cas échéant, accord de la collectivité propriétaire ou attributaire des bâtiments, **pour l'organisation d'activités à caractère culturel, sportif, social ou socio-éducatif**.

Cette utilisation est subordonnée à **trois exigences** : avoir lieu en dehors des heures d'enseignement, pour des activités compatibles avec la nature des installations, l'aménagement des locaux et le fonctionnement normal du service, et dans le respect des principes de neutralité et de laïcité.

La commune ou, le cas échéant, **la collectivité propriétaire peut soumettre toute autorisation d'utilisation à la passation**, entre son représentant, celui de l'école ou de l'établissement et la personne physique ou morale qui désire organiser des activités, **d'une convention** précisant notamment les obligations pesant sur l'organisateur en ce qui concerne l'application des règles de sécurité, ainsi que la prise en charge des responsabilités et de la réparation des dommages éventuels. À défaut de convention, la commune est responsable dans tous les cas des dommages éventuels, en dehors des cas où la responsabilité d'un tiers est établie.

L'utilisation des équipements par un public non scolaire pour des activités à caractère sportif est donc ici clairement autorisée, la passation d'une convention étant laissée à l'appréciation de la collectivité propriétaire.

2. Pour les équipements des collèges et de lycées

Le III de l'article L. 214-4 du code de l'éducation précité mentionne la possibilité de négocier « des conventions de mise à disposition gracieuse » des équipements nécessaires à la pratique de l'EPS dans les EPLE (c'est-à-dire les collèges, qui relèvent des départements, et les lycées, qui relèvent des régions), sans plus de précision.

Par ailleurs, les articles L. 213-2-2 (pour les établissements relevant des départements) et L. 214-6-2 (pour ceux relevant des régions) disposent que le président de la collectivité compétente peut, après avis du conseil d'administration de l'établissement et, le cas échéant, accord de la collectivité propriétaire des bâtiments, **autoriser l'utilisation de locaux et d'équipements scolaires des collèges et des lycées :**

– par des entreprises et des organismes de formation pour les besoins de la formation initiale et continue,

– et par des associations, pour les besoins de l'éducation populaire, de la vie citoyenne et des pratiques culturelles et artistiques.

Cette utilisation est subordonnée aux mêmes exigences que celles fixées pour l'utilisation des équipements des écoles primaires : avoir lieu en dehors des heures d'enseignement, pour des activités compatibles avec la nature des installations, l'aménagement des locaux et le fonctionnement normal du service, et dans le respect des principes de neutralité et de laïcité.

Elle est en revanche obligatoirement subordonnée à la **passation d'une convention** entre le représentant de la collectivité, celui de l'établissement et la personne physique ou morale qui désire organiser les activités. Cette convention doit notamment définir les conditions pratiques (modalités et horaires d'accès, règles de sécurité, droit et responsabilités des utilisateurs, dispositions financières, etc.) de l'utilisation des équipements.

Ces dispositions ne sont toutefois pas satisfaisantes pour ce qui concerne le développement des activités physiques et sportives, puisqu'elles n'ouvrent pas la possibilité d'une utilisation des équipements des EPLE pour de telles activités.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI

Le présent article ajoute deux types dispositions destinées à faciliter l'utilisation des équipements sportifs scolaires par des publics extérieurs.

1. L'utilisation des locaux et équipements scolaires des EPLE pour des activités sportives

Le 1° de l'article (**alinéa 2**) modifie l'article L. 213-2-2 du code de l'éducation précité, afin de rendre possible l'utilisation des locaux et équipements scolaires des collèges par des associations pour les besoins des « pratiques sportives ».

Le 3° (**alinéa 5**) procède à la même modification à l'article L. 214-6-2 pour ce qui concerne l'utilisation des locaux et équipements scolaires des lycées.

L'article ne prévoit pas de dispositions similaires en ce qui concerne l'utilisation des infrastructures du premier degré puisque celle-ci est d'ores et déjà prévu par l'article L. 212-15 du code de l'éducation précité.

2. La création d'un accès permettant une utilisation indépendante des équipements sportifs des EPLE

Le 2° (**alinéas 3 et 4**) complète l'article L. 214-4 du code de l'éducation précité par une II bis afin de prévoir que, lors de la création des EPLE (collèges et lycées), les équipements nécessaires à la pratique de l'EPS (cf. *supra*) « *doivent comporter un accès permettant leur utilisation indépendante* » de l'accès à l'établissement.

Cette obligation ne vaudra que pour les nouveaux projets de construction d'EPLE mis en œuvre après l'entrée en vigueur de la proposition de loi. Elle ne concerne pas les équipements des écoles primaires.

Selon M. Jean-Paul Omeyer, président de la commission des Sports de l'Assemblée des régions de France, les projets réalisés par certaines collectivités incorporent déjà cette norme d'aménagement depuis plusieurs années. D'après son témoignage, les autorités en Alsace s'efforcent ainsi d'installer les locaux et équipements sportifs en marge des emprises scolaires nouvellement construites.

Par ailleurs, M. Frédéric Sanaur, directeur général de l'Agence nationale du sport, a indiqué lors de son audition que depuis 2020, l'Agence considère comme éligibles au financement des équipements sportifs des aménagements ménageant aux équipements sportifs des écoles primaires, des collèges et des lycées, un accès extérieur. Pourraient également faire l'objet d'un subventionnement des systèmes de sécurité et d'alarme différenciés pour être activables le week-end, ainsi que des systèmes de contrôle des accès susceptibles de remédier à l'absence d'un gardien.

III. LA POSITION DE LA RAPPORTEURE

• Afin de lever les réticences manifestées face à l'utilisation des équipements sportifs scolaires par des usagers extérieurs, la rapporteure estimerait utile **de préciser le cadre dans lequel s'exerceraient ces mises à disposition**. Il

s'agit là d'un préalable nécessaire afin de lever les hypothèques qui peuvent bloquer les relations entre trois acteurs essentiels pour l'usage des infrastructures et le développement de la pratique d'une activité physique et sportive dans les cadres scolaires et périscolaires : les équipes pédagogiques ; les collectivités affectataires ou propriétaires des bâtiments et emprises ; les financeurs des équipements.

Par ailleurs **une réflexion pourrait utilement s'engager sur le développement des structures associatives** – en particulier au sein des établissements primaires – et des évolutions susceptibles de conforter le désir d'engagement des personnels des établissements et leur ouverture sur l'environnement extérieur.

• Au-delà du dispositif proposé par le présent article, **la question de l'usage d'équipements sportifs autre que scolaires peut sans doute être posée.**

D'après les données citées par le Conseil d'État dans son étude annuelle sur la politique publique du sport publiée en 2019 ⁽¹⁾, au 1^{er} janvier 2018, la base de données RES évoquée *supra* dénombrait plus de 331 000 lieux de pratiques sportives recensés en France métropolitaine, ainsi que dans les départements et collectivités d'outre-mer. On ignore cependant si ce chiffre inclut les infrastructures et lieux de pratiques que possèdent certains services ministériels, à l'exemple de ceux des Armées.

Ainsi que l'a souligné M. Frédéric Sanaur, directeur général de l'Agence nationale du Sport, la nouvelle gouvernance territoriale du sport aurait besoin de disposer d'un recensement précis des infrastructures de toute nature existantes dans les différentes circonscriptions d'action. Ceci suppose notamment de pouvoir établir une cartographie rendant compte des équipements sportifs scolaires et, plus largement, des équipements présents dans les divers lieux de pratique.

D'après des éléments d'analyse convergents, le RES ne permet pas cela aujourd'hui et mériterait une actualisation, tant de son contenu que de ses fonctionnalités. **La Rapporteuse ne peut qu'appeler à approfondir le travail engagé dans ce domaine depuis plusieurs années afin de mettre en service un outil efficace.** À l'évidence, la consolidation et la disponibilité de ces données factuelles conditionnent à la fois un meilleur usage des équipements sportifs scolaires – objet du présent article – et l'optimisation des partenariats à l'échelle infra-régionale visée par l'article 3, au moyen de plans sportifs locaux.

*

(1) Conseil d'État, Le sport : quelle politique publique ?, rapport annuel 2019, juillet 2019.

Article 2 bis (nouveau)

**Recensement des équipements permettant la pratique des activités d'EPS
et du sport scolaire**

Introduit par la commission

Le présent article prévoit un recensement, par académie, des locaux et équipements permettant la pratique des activités relevant des enseignements d'EPS ou du sport scolaire, dans l'emprise des établissements scolaires et à proximité.

Introduit à l'initiative de la rapporteure, le présent article vise à centraliser, sous la responsabilité des ministres chargés de l'éducation nationale et des sports, les informations relatives aux équipements sportifs situés dans l'emprise des établissements scolaires, ainsi qu'à proximité, et susceptibles d'être utilisés pour les activités relevant des enseignements d'EPS ou du sport scolaire. À cet effet, il pose le principe d'une consolidation des données relatives à l'existence et aux conditions d'utilisation de ces équipements sous la forme d'un recensement par académie, en créant un article L. 312-1-1 au sein du code de l'éducation.

Ce recensement portera notamment sur l'état des installations existant dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire et des équipements mis à leur disposition par les collectivités territoriales, ainsi que sur leurs conditions d'utilisation.

Les conditions d'application de l'article seront précisées par décret.

Actuellement, les services du ministère de l'Éducation nationale de la jeunesse et des Sports disposent d'outils informatiques (« Équipements sportifs pour l'EPS » – ESEPS et « Recensement des équipements sportifs, espaces et sites de pratique » – RES) dont l'efficacité est perfectible.

Cet article additionnel a donc vocation à soutenir les démarches de rénovation de ces outils actuellement en cours. Il apparaît complémentaire des dispositions de l'article L. 312-2 du code du sport qui impose à tout propriétaire d'un équipement sportif d'en faire la déclaration à l'administration dans un délai fixé par décret.

*

Article 2 ter (nouveau)

Mise à disposition des établissements publics d'enseignement des équipements sportifs appartenant aux établissements d'enseignement privés sous contrat

Introduit par la commission

Le présent article prévoit que les établissements d'enseignement privés sous contrat avec l'État sont tenus d'autoriser les établissements publics d'enseignement à utiliser leurs équipements affectés à l'EPS.

Le présent article résulte de l'adoption d'un amendement présenté par Mme Cathy Racon-Bouzon, contre l'avis de la rapporteure. Il fait obligation aux établissements privés d'enseignement sous contrat avec l'État et qui perçoivent, en conséquence, une subvention au titre de l'article L. 442-15 du code de l'éducation, de donner aux établissements publics d'enseignement la possibilité d'utiliser leurs équipements affectés à l'enseignement de l'éducation physique et sportive (EPS).

L'article L. 442-15 du code de l'éducation prévoit que l'État verse aux établissements d'enseignement privés ayant signé avec lui un contrat d'association (art. L. 442-5) ou un contrat simple (art. L. 442-12), une subvention pour les investissements qu'ils réalisent au titre des constructions, de l'aménagement, et de l'équipement destinés aux enseignements complémentaires préparant à la formation professionnelle dans le cadre des programmes du collège.

Cet article additionnel subordonne la mise à disposition des équipements sportifs des établissements privés sous contrat à la conclusion préalable d'une convention entre le représentant de l'État et les chefs d'établissements concernés. Il réserve par ailleurs la faculté ainsi accordée aux heures et périodes au cours desquels les équipements sportifs ne sont pas utilisés.

*

Article 2 quater (nouveau)

Mise à disposition des équipements sportifs des services de l'État et des établissements publics au bénéfice des établissements scolaires et des associations pour l'organisation d'activités physiques et sportives

Introduit par la commission

Le présent article prévoit la possibilité, pour les services de l'État et ses établissements publics, d'autoriser l'accès et l'usage ponctuel des locaux et équipements affectés à la pratique d'activités physiques ou sportives au bénéfice des associations et des établissements scolaires.

Adopté à l'initiative de la rapporteure, le présent article formalise la possibilité, pour les services de l'État et ses établissements publics, d'autoriser l'accès et l'usage ponctuel des locaux et équipements affectés à la pratique d'activités physiques ou sportives au bénéfice des associations et des établissements scolaires. À cette fin, il insère un nouvel article L. 2122-22 au sein des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives aux règles particulières à certaines occupations du domaine public.

La mise à disposition des locaux et équipements affectés à la pratique d'activités physiques ou sportives suppose une autorisation du ministre ou du président de l'établissement public concerné, ainsi que la conclusion d'une convention préalable. Aux termes du dispositif adopté par la commission, ne peuvent y prétendre que les associations et les établissements scolaires (du premier et du second degré), uniquement pour l'organisation d'activités physiques ou sportives.

L'article L. 2122-22 nouveau encadre cette faculté en prévoyant des conditions analogues aux dispositifs encadrant l'usage des équipements sportifs des écoles, collèges et lycées publics sur le fondement de conventions signées en application des articles L. 212-15 (pour les écoles publiques), L. 213-2-2 (pour les collèges) et L. 214-6-2 (pour les lycées et établissements publics locaux d'enseignement des régions) du code de l'éducation : la convention doit établir les règles de sécurité applicables, le régime de responsabilité et les modalités de réparation de dommages éventuels, ainsi que les conditions financières de l'usage des équipements. En outre, l'article précise que les activités organisées doivent être compatibles avec la nature des installations, l'aménagement des locaux et le fonctionnement normal du service.

Un décret en Conseil d'État précisera les conditions d'application du présent article.

Article 3

Création de plans sportifs locaux

Adopté dans une nouvelle rédaction

Le présent article ouvre aux collectivités volontaires d'un bloc communal la possibilité d'élaborer des plans sportifs locaux, associant tous les acteurs du sport au niveau local.

I. LE DROIT EXISTANT

1. La conférence régionale du sport, instrument majeur d'orientation de la politique du sport sur les territoires

Dans le champ des politiques sportives à l'échelon local, **la conférence régionale du sport et le projet sportif territorial qu'elle élabore s'imposent désormais – au moins au plan juridique – comme des outils essentiels d'orientation des politiques publiques** de soutien à l'offre sportive, au développement des équipements et aux projets locaux. Leur mise en place et le champ des procédures dont les conférences sont les maîtres d'œuvre procèdent de la loi du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport ⁽¹⁾, fondement de la nouvelle gouvernance territoriale du sport.

En application des articles L. 112-14 et R. 112-39 du code du sport, le projet sportif territorial fixe des orientations susceptibles de trouver des aboutissements concrets dans le cadre partenarial que constituent les conférences des financeurs du sport. Aux termes des articles L. 112-15 et R.112-44 du code du sport, les contrats pluriannuels d'orientation et de financement précisent les actions que les membres de ces dernières s'engagent à conduire ainsi que les ressources humaines et financières et les moyens matériels qui leur seront consacrés.

2. De nombreux cadres et outils complémentaires

Parmi les schémas et plans destinés à ordonner l'action des collectivités publiques sur le territoire en matière sportive, il convient par ailleurs de citer :

– **les schémas de services collectifs du sport** : selon l'article L. 111-2 du code du sport, ils fixent les « *objectifs de l'État afin de développer l'accès aux services, aux équipements, aux espaces, sites et itinéraires relatifs aux pratiques sportives sur l'ensemble du territoire national [...]* » ; leur objet est également de favoriser « *la coordination des différents services publics impliqués dans le développement des pratiques sportives en relation avec les politiques de développement local, économique, touristique et culturel* » ; ils assurent « *l'information du public sur les services, les équipements et les pratiques sportives* »

(1) Loi n° 2019-812 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.

en s'appuyant sur les réseaux existants et l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication ».

– **le schéma directeur d'équipements sportif d'intérêt national** : en application de l'article L. 312-1 du code du sport, il s'inscrit dans le cadre du schéma de services collectifs mentionné à l'article L. 111-2 du même code ; il donne lieu à la consultation des fédérations intéressées et des collectivités territoriales.

– **les schémas régionaux de développement du sport (SRDS) ou de développement des activités physiques et sportives** : d'après l'étude annuelle précitée du Conseil d'État ⁽¹⁾, ces schémas s'appuient sur des états des lieux partagés entre tous les acteurs du sport ; ils ne revêtent pas un caractère prescriptif mais poursuivent l'objectif d'une mise en cohérence et de la convergence des politiques publiques du sport. Ils peuvent être conçus comme des schémas directeurs, ouvrant sur des programmes d'actions, ou comme des schémas de cohérence, consistant à formuler des visions partagées.

– À un moindre degré, **les conférences territoriales de l'Action publique instituées par la « loi NOTRe » du 7 août 2015** ⁽²⁾ tendent à promouvoir un **exercice partagé de la compétence « sport »**.

Aux termes de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, ces conférences ont pour mission de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. À cette fin, elles peuvent débattre des « *projets visant à coordonner les interventions des personnes publiques, qui leur sont présentés par les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* ». L'article L. 1111-9-1 précité ouvre également la possibilité de conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence partagée entre plusieurs collectivités.

– Par ailleurs, on notera que **les plans éducatifs territoriaux (PEDT)** doivent répondre à l'objectif de favoriser l'égal accès des élèves aux pratiques et activités culturelles et sportives. Dans le cadre déterminé par l'article L. 551-1 du code de l'éducation, ils visent à organiser « *les activités périscolaires prolongeant le service public de l'éducation* ». L'article prévoit que les PEDT associent notamment les services et établissement relevant du ministre chargé de l'éducation nationale à d'autres administrations, aux collectivités territoriales, aux associations et à des fondations. Ils présentent un caractère facultatif.

– Enfin, dans une certaine mesure, **les plans régionaux sport santé bien-être (PRSSBE)** offrent un autre cadre de planification et de coordination des politiques locales.

(1) Conseil d'État, Le sport : quelle politique publique ?, rapport annuel 2019, juillet 2019, p. 159.

(2) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »).

Suivant l'instruction interministérielle du 24 décembre 2012⁽¹⁾, ces documents poursuivent deux objectifs généraux à l'échelle de chacune des régions : accroître le recours aux activités physiques et sportives (APS) en tant que thérapeutique non médicamenteuse et développer la recommandation des APS par les médecins et les autres professionnels de santé, avec pour finalité la préservation du capital santé des individus.

Leur élaboration et leur suivi procèdent d'un comité de pilotage organisé conjointement par les directions régionales de la Jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et les agences régionales de Santé (ARS). ces plans peuvent associer des partenaires privilégiés à l'échelle des régions contribuant à leur mise en œuvre tels que les comités olympiques, les conseils régionaux, les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS), les structures régionales d'appui et d'expertise en nutrition et les universités.

3. Une difficulté persistante des collectivités publiques à se saisir de l'ensemble des enjeux relatifs au développement de la pratique physique et sportive

Les dispositifs précédemment évoqués présentent le défaut de ne traiter le sujet que de manière sectorisée voire partielle, tant par les objectifs définis que par les publics visés.

Cette difficulté découle en partie du choix d'un partage de l'exercice de la compétence « sport » entre les différents échelons territoriaux, en conséquence des dispositions de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales tel qu'il résulte notamment de la loi NOTRe⁽²⁾.

Or, suivant l'analyse développée par la récente mission d'information sénatoriale consacrée aux politiques territoriales du sport, que semblent partager de nombreux observateurs⁽³⁾, « *le maintien de la clause de compétence partagée a eu pour conséquence de ne pas pouvoir répondre aux problèmes qu'elle engendre, qu'il s'agisse du saupoudrage des subventions, de l'absence de vision globale sur le territoire ou des difficultés que rencontrent les plus petits clubs pour financer leurs projets* ».

(1) *Instruction interministérielle du 24 décembre 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle des mesures visant à promouvoir et développer la pratique des activités physiques et sportives comme facteur de santé publique, annoncées en Conseil des ministres du 10 octobre 2012.*

(2) *Art. L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales : « Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier » Les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier. ».*

(3) *Les politiques territoriales du sport : de l'indépendance revendiquée à une coordination respectueuse de la diversité locale, rapport d'information n° 102 (2019-2020) de MM. Claude KERN et Christian MANABLE, fait au nom de la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication, novembre 2019.*

En outre, **rien n’assure que les conférences territoriales de l’action publique parviennent aujourd’hui à remplir efficacement leur office dans le champ des politiques sportives**. Le rapport précité du Sénat met ainsi en exergue les critiques que suscitent leur composition et un fonctionnement jugé trop lourd. Il conclut que les conférences ne contribuent pas à la modernisation de la gouvernance locale, en particulier dans l’exercice d’une compétence partagée telle que le sport.

Après un exercice 2020 entravé par les effets de la crise sanitaire née de l’épidémie de covid-19, l’année 2021 devrait aboutir à l’établissement de gouvernance territoriale du sport fondée sur les dispositions de la loi n° 2019-812 du 1^{er} août 2019 ⁽¹⁾. Cette nouvelle étape, voulue par les pouvoirs publics, doit permettre d’envisager un nouveau partage des responsabilités entre l’État et les collectivités territoriales dans ce domaine. Mais elle peut être également considérée comme un moment décisif afin d’associer plus étroitement, à tous les échelons du territoire national, l’ensemble des acteurs susceptibles de contribuer au développement de l’offre d’activités physiques et sportives.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI

En offrant aux acteurs locaux **la possibilité de mettre en place des « plans sportifs locaux », le présent article propose un nouveau dispositif susceptible de contribuer à l’approfondissement et à l’enracinement de la gouvernance territoriale du sport, en lui assurant une assise à l’échelle infrarégionale**.

L’**alinéa 2** détermine les modalités d’élaboration de ces plans sportifs locaux en ajoutant un article L. 113-4 au chapitre III du titre I^{er} du livre I^{er} du code du sport.

Le recours à ce nouvel instrument revêt un caractère facultatif puisqu’il relève de la décision des collectivités volontaires du bloc communal. Celui-ci comprend les communes et leurs groupements (EPCI), soit les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d’agglomération et les métropoles ⁽²⁾.

Le choix du bloc communal comme initiateur des plans sportifs locaux se justifie par l’importance du rôle joué par les communes dans le champ des politiques sportives, notamment en considération de leur part prédominante dans la propriété des équipements structurants pour la pratique de nombreux publics.

Ce nouveau dispositif vise à **assurer la coordination de l’ensemble des personnes publiques et privées susceptibles d’intervenir dans l’établissement de l’offre d’activités physiques ou sportives à l’échelle locale**.

(1) Loi n° 2019-812 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.

(2) Article L. 5210-1-1 A du code général des collectivités territoriales.

Dans cet esprit, la première phrase de l’alinéa 2 de l’article 3 prévoit d’associer à l’élaboration des « plans sportifs locaux » l’ensemble des acteurs locaux du sport, soit « *les collectivités territoriales, associations, mouvements sportifs, acteurs économiques, acteurs de la santé, les établissements scolaires, les professionnels du secteur de l’activité physique adaptée et les établissements accueillant des personnes en situation de handicap* ». Toutefois, l’esprit du dispositif semblent impliquer – sous réserve de certaines précisions terminologiques quant à la désignation des entités – que cette énumération ne revêt un caractère limitatif.

Le nombre et la qualité des « acteurs » susceptibles de prendre part à la définition du contenu de ce nouvel instrument diffèrent très sensiblement de la composition des conférences régionales du sport, plus institutionnelle. Rappelons qu’en vertu des articles L. 112-14 et R. 112-40 du code du sport, les conférences régionales du sport comprennent cinq collèges formés respectivement des représentants : de l’État ; des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale ; du mouvement sportif ; des autres personnes physiques et morales intéressées par le développement du sport et des organisations professionnelles représentatives des acteurs du monde économique. D’après les éléments communiqués par M. Frédéric Sanaur, directeur général de l’Agence nationale du Sport, l’effectif des conférences régionales irait de 33 membres en Guadeloupe à 72 ou 73 personnes pour les régions Nouvelle Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes.

Dans la rédaction proposée par le présent article, **le nouvel article L. 113-4 ne comporte aucune prescription relative à l’objet des plans sportifs locaux ou aux champs d’intervention qu’ils pourraient couvrir dans le domaine de la politique sportive.**

La dernière phrase de l’alinéa 2 indique seulement qu’ils « *peuvent nourrir les diagnostics territoriaux réalisés dans le cadre des conférences régionales du sport afin de contribuer à une prise en compte efficiente des stratégies sportives locales* ». À défaut de toute autre précision, cette disposition pourrait être interprétée comme conférant aux plans sportifs locaux la portée d’un document d’évaluation ou d’information.

La référence faite « *aux diagnostics territoriaux réalisés dans le cadre des conférences régionales* » pourrait conduire à s’inspirer du dispositif établi à l’article R. 112-39 du code du sport : les plans sportifs locaux pourraient ainsi comporter un « *bilan de l’offre sportive existante sur le territoire, comportant notamment l’identification de ses éventuels déficits territoriaux et des publics à l’égard desquels elle présente des défauts d’accessibilité* ».

Dès lors – et contrairement au sentiment exprimé par certaines personnes auditionnées –, il paraît logique que les plans sportifs locaux ne se bornent pas à appréhender les questions relatives aux parcours sportifs des enfants mais embrassent également l’ensemble des sujets relatifs à la pratique des populations adultes dans leur diversité.

III. LA POSITION DE LA RAPPORTEURE

La bonne intégration de cet outil dans le cadre des procédures de la nouvelle gouvernance territoriale du sport pourrait toutefois justifier des précisions quant au contenu, aux finalités, ainsi qu'aux conditions d'établissement et de validité de ce nouvel outil.

Il importe également de définir les obligations éventuelles faites à chacune de ses parties prenantes – question indépendante du caractère volontaire ou non de l'élaboration des plans sportifs locaux.

*

Article 3 bis (nouveau)

Prise en compte des besoins en matière d'infrastructures sportives dans les documents préalables aux plans locaux d'urbanisme

Introduit par la commission

Le présent article inclut la prise en compte des besoins en infrastructures sportives dans le diagnostic sur lequel reposent les rapports de présentation des plans locaux d'urbanisme.

Le présent article résultant de l'adoption d'un amendement de Mme Marie-George Buffet, sous-amendé par la rapporteure. Il inclut le développement des infrastructures sportives dans le champ des prévisions dont doit faire état le diagnostic sur lequel reposent les rapports de présentation des plans locaux d'urbanisme. À cet effet, il complète les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 151-4 du code de l'urbanisme.

En application des articles L. 151-1 et suivant du code de l'urbanisme, le plan local d'urbanisme (PLU) se définit comme un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (Établissement public de coopération intercommunal, EPCI), établit un projet global de développement urbain et d'aménagement et, en conséquence, fixe les règles générales d'utilisation du sol sur le territoire considéré. Le rapport de présentation explicite les données et choix ayant présidé à son élaboration. Il repose sur un diagnostic préalable dont l'article L. 151-4 précise le contenu.

Le présent article précise que ce diagnostic devra désormais prendre en compte les besoins répertoriés en matière « d'infrastructures sportives » et, ainsi, inciter les communes et leurs groupements à se saisir pleinement des enjeux qui s'y attachent dans la définition de leur politique de développement et d'aménagement urbains.

*

Article 3 ter (nouveau)

Participation des établissements des premiers et second degrés à l'élaboration des plans sportifs locaux et d'un parcours sportif de l'enfant

Introduit par la commission

Le présent article confirme le rôle des établissements publics d'enseignement primaire et secondaire dans l'élaboration des plans sportifs locaux et les associe à la création d'un parcours sportif de l'enfant.

Le présent article résulte de l'adoption d'un amendement présenté par Mme Sylvie Charrière, malgré la demande de retrait exprimée par la rapporteure.

Il tend à réaffirmer le rôle des établissements publics d'enseignement primaire et secondaire dans l'élaboration des plans sportifs locaux prévus à l'article 3 et prévoit par ailleurs leur participation à l'élaboration d'un « *parcours sportif articulant les différents temps de l'enfant et favorisant les complémentarités entre éducation physiques et sportive, sport scolaire et associatif* ».

À cet effet, il complète l'article L. 312-3 du code de l'éducation, qui fixe les conditions dans lesquelles l'enseignement de l'éducation physique et sportive (EPS) est dispensé au sein des écoles maternelles et élémentaires.

Suivant l'exposé des motifs de l'amendement, la nouvelle disposition vise à « *accroître les temps de pratiques et [à] coordonner les temps [et] les actions favorisant la pratique des jeunes* », en organisant une cohérence des actions menées à cette fin à l'échelle d'un territoire.

L'amendement ne précise pas ce que recouvrent exactement les notions de « temps de l'enfant » et de « parcours sportif ». Les termes employés font néanmoins écho aux objectifs assignés par l'article 3 de la proposition de loi à la conception de plans sportifs locaux – auxquels les représentants des associations sportives scolaires des premiers et second degrés sont du reste associés.

À défaut, l'article fait référence aux complémentarités entre l'enseignement de l'EPS, le sport scolaire (activités volontaires des élèves organisées par les associations sportives scolaires sur le temps périscolaire), et le sport associatif (pratique d'une discipline ou activité dans le cadre d'une association ou d'un club sportif, hors du temps scolaire et périscolaire).

Article 4

Élargissement du périmètre des projets sportifs territoriaux aux « savoirs sportifs fondamentaux » et au « Sport santé »

Adopté avec modifications

Le présent article ajoute les « savoirs sportifs fondamentaux » et le « Sport santé » aux enjeux dont doit traiter le projet sportif territorial établi par la conférence régionale du sport.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 112-14 du code du sport fixe les objectifs et les thématiques dont les conférences régionales du sport doivent se saisir par le biais des projets sportifs territoriaux. Aux termes de la rédaction de ses alinéas 2 et suivants, ces projets ont « notamment » pour objet :

« 1° le développement du sport pour toutes et tous sur l'ensemble du territoire ;

« 2° le développement du sport de haut niveau ;

« 3° le développement du sport professionnel ;

« 4° la construction et l'entretien d'équipements sportifs structurants ;

« 5° la réduction des inégalités d'accès aux activités physiques et sportives ;

« 6° le développement des activités physiques et sportives adaptées aux personnes en situation de handicap ;

« 7° la prévention de la lutte contre toutes les formes de violences et de discriminations dans le cadre des activités physiques et sportives pour toutes et tous ;

« 8° la promotion de l'engagement et du bénévolat dans le cadre des activités physiques et sportives. »

Les projets sportifs territoriaux intègrent les conclusions des évaluations réalisées au moyen de diagnostics territoriaux présentés aux conférences régionales ; ils constituent le socle des contrats pluriannuels d'orientation et de financement soumis aux conférences régionales des financeurs.

Ces contrats ont pour objet la planification des ressources humaines et des moyens matériels nécessaires à la réalisation des actions et des équipements nécessaires au développement de l'accès à la pratique sportive, au sport de haut niveau et à la haute performance sportive. Ces projets peuvent donner lieu, le cas échéant, à une subvention par l'Agence nationale du Sport.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI

Le présent article étend la liste des sujets sur lesquels doivent notamment porter les projets sportifs territoriaux établis par les conférences régionales du sport en complétant l'article L. 112-14 du code du sport par deux alinéas (9° et 10°) mentionnant les « savoirs sportifs fondamentaux » et le « Sport santé ».

Dans l'esprit de la loi précitée du 1^{er} août 2019, la nouvelle gouvernance territoriale du sport doit promouvoir une démarche partenariale afin notamment de mieux identifier les carences dans l'offre locale d'activités physiques et sportives, ainsi que les lieux manquant d'équipements et de sites en rapport avec les besoins et les pratiques de la population, dans toute leur diversité.

Dans ce contexte, l'ajout des enjeux en matière de « savoirs sportifs fondamentaux » et de « Sport santé » au sein des projets sportifs territoriaux pourrait permettre d'intégrer des préoccupations partagées par les acteurs publics et la population, et de contribuer à l'enrichissement des politiques sportives à l'échelle locale.

1. Les « savoirs sportifs fondamentaux »

• La notion de « savoirs sportifs fondamentaux » n'appartient pas à la terminologie couramment employée par le code du sport et le code de l'éducation. Elle fait essentiellement référence aux compétences aujourd'hui diffusées dans le cadre des actions pédagogiques popularisées sous le vocable de « savoir rouler » et de « savoir nager ».

En application de l'article L. 312-13-2 du code de l'éducation ⁽¹⁾, le « **savoir rouler** » désigne l'apprentissage de l'usage du déplacement à vélo en sécurité à l'école primaire, avec pour objectif que les élèves puissent en acquérir une pratique autonome et sécurisée dans l'espace public avant leur entrée dans les établissements du second degré. Cet apprentissage est organisé dans un cadre scolaire, périscolaire ou extrascolaire. Les écoles délivrent à chaque élève l'attestation scolaire de première éducation à la route, qui valide une partie du socle commun de compétences du savoir rouler à vélo.

Le « **savoir nager** » correspond quant à lui à la maîtrise des compétences en matière de sécurité en milieu aquatique. Aux termes de l'article D. 312-47-2 du code de l'éducation, il fait l'objet d'un contrôle sanctionné par la délivrance d'une attestation ⁽²⁾.

(1) Créé par l'article 57 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

(2) En vertu des dispositions de l'article A. 322-3-2.-I du code du sport, le test consiste à s'assurer de l'aptitude du pratiquant à : « effectuer un saut dans l'eau ; réaliser une flottaison sur le dos pendant cinq secondes ; réaliser une sustentation verticale pendant cinq secondes ; nager sur le ventre pendant vingt mètres ; franchir une ligne d'eau ou passer sous une embarcation ou un objet flottant ».

• Prise dans une acception plus large, la notion de « *savoirs sportifs fondamentaux* » renvoie à certains éléments du socle commun de connaissances, de compétences et de culture, que tout élève doit connaître et maîtriser à 16 ans.

Parmi les objectifs et missions du service public de l'enseignement, l'article L. 121-1 du code de l'éducation affirme en effet que « *L'éducation artistique et culturelle ainsi que l'éducation physique et sportive concourent directement à la formation de tous les élèves.* ». En conséquence, les articles L. 312-1 à L. 312-4 du code de l'éducation reconnaissent la place de l'éducation physique et sportive parmi les enseignements dispensés au sein des établissements du premier et du second degré.

Dans ce cadre, les programmes de l'enseignement primaire et secondaire déterminent des compétences dont l'acquisition constitue l'une des finalités des différents cycles de scolarité. Pour les cycles à l'école primaire et au collège ⁽¹⁾ cela consiste notamment à :

- *développer sa motricité et apprendre à s'exprimer en utilisant son corps* »,
- *s'approprier par la pratique physique et sportive, des méthodes et des outils* »,
- *partager des règles, assumer des rôles et des responsabilités* »,
- *apprendre à entretenir sa santé par une activité physique régulière* »,
- *s'approprier une culture physique sportive et artistique* ».

2. Le « sport santé »

Ce concept possède quant à lui des fondements normatifs solides, ainsi que le montrent la Stratégie nationale sport-santé 2019-2024 ou les dispositions législatives tendant à organiser un parcours de soin intégrant la prescription d'activités physiques et ou sportives ⁽²⁾. Suivant la définition du ministère chargé des Sports, il renvoie à la « *pratique d'activités physiques ou sportives qui contribuent au bien-être et à la santé du pratiquant, conformément à la définition de la santé par l'Organisation mondiale de la Santé (physique, psychologique et sociale).* ».

(1) Arrêté du 17 juillet 2020 modifiant l'arrêté du 9 novembre 2015 fixant les programmes d'enseignement du cycle des apprentissages fondamentaux (cycle 2), du cycle de consolidation (cycle 3) et du cycle des approfondissements (cycle 4).

(2) Voir en ce sens l'article 71 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 : la LFSS autorise l'expérimentation, pendant trois ans, d'un parcours d'accompagnement pour les personnes atteintes de diabète de type 2, comprenant un bilan d'activité physique ainsi qu'un bilan et des consultations de suivi nutritionnels et psychologiques. Un parcours d'accompagnement similaire pour les personnes ayant subi un traitement contre le cancer a été mis en place dans le cadre de la LFSS pour 2020.

La promotion du « sport santé » tend, depuis plusieurs années, à devenir une priorité qui transcende les clivages de l'action publique.

Le développement de l'activité physique et sportive constitue l'une des préconisations de plusieurs plans nationaux destinés à préserver l'état sanitaire de la population. Il en va ainsi notamment du Programme national Nutrition-santé (PNNS), du Plan national Obésité, du Plan national Cancer.

En outre, un soutien important est accordé, sous la présente législature, au développement du réseau des « Maisons sport-santé » (MSS).

Les Maisons sport-santé

Cette appellation désigne des structures qui accueillent et orientent les personnes désireuses – quel que soit leur âge – de pratiquer, de développer ou de reprendre une activité physique et sportive à des fins de santé et de bien-être. Ces maisons s'adressent également à des personnes souffrant d'affections longue durée, de maladies chroniques, de cancers nécessitant, sur prescription médicale, une activité physique adaptée, sécurisée et encadrée par des professionnels ⁽¹⁾.

À la suite d'un premier appel à projets, 137 « Maisons sport-santé » étaient référencées à la fin de l'exercice 2019. Dans leur diversité, elles ont reçu un soutien financier du ministère chargé des Sports de sorte qu'elles puissent accomplir leurs missions spécifiques auprès des territoires et des bénéficiaires les plus vulnérables.

La loi de finances pour 2021 comprend une mesure nouvelle de 3,5 millions d'euros pour accompagner la création de nouvelles Maisons sport-santé. L'objectif est d'implanter 500 structures à l'échéance de 2022. Une évaluation des conditions d'accomplissement des missions, avec une attention particulière accordée à la réalisation effective des missions prioritaires (telles que l'intégration des protocoles d'activités physiques adaptées aux patients en affections de longue durée) est prévu par le projet annuel des performances.

III. LA POSITION DE LA RAPPORTEURE

Plusieurs des personnes auditionnées par la rapporteure ont exprimé des réserves quant à l'usage des termes de « *savoirs sportifs fondamentaux* », en s'interrogeant sur le champ couvert par cette notion ou en faisant part de la crainte qu'une définition par trop extensive n'étende démesurément le périmètre des compétences de la gouvernance territoriale du sport, voire crée une confusion avec les finalités de l'éducation physique et sportive.

Dès lors que la précision des termes conditionne le périmètre et la pertinence du contenu des projets sportifs territoriaux, la Rapporteure approuve la nécessité de préciser cette notion. Dans l'esprit de la proposition de loi, il pourrait être pertinent de faire référence à l'ensemble des connaissances et aptitudes susceptibles de permettre la pratique d'une activité physique ou sportive de manière autonome et en toute sécurité.

*

(1) Il peut s'agir de centres de soins, associations sportives, cabinets d'infirmières, de kinésithérapeutes, de salles de sports privées, plateformes internet, etc.

Article 4 bis (nouveau)

Désignation d'un « référent sport » au sein des MDPH

Introduit par la commission

Le présent article prévoit la désignation d'un « référent sport » au sein du personnel de chaque maison départementale des personnes handicapées.

Résultant de l'adoption d'un amendement de M. Belkhir Belhadad, avec l'avis favorable de la rapporteure, le présent article prévoit la désignation, par chaque maison départementale des personnes handicapées, d'un « référent sport » parmi ses personnels. À cet effet, il complète la section 2 du chapitre VI, du titre IV du livre I^{er} du code de l'action sociale et des familles qui régit l'organisation, le fonctionnement et les compétences des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

En application de l'article L. 146-4 de ce code, ces structures prennent la forme d'un groupement d'intérêt public constitué pour une durée indéterminée, dont le département assure la tutelle administrative et financière. Chaque département compte une MDPH.

L'article L. 146-3 leur assigne le rôle de guichet unique pour l'accès des personnes en situation de handicap aux droits et prestations définies par le code de l'action sociale et des familles et le code de la sécurité sociale. Les MDPH doivent également offrir un accompagnement pour l'accès à la formation et à l'emploi, l'orientation vers des établissements et services et les démarches des personnes handicapées et de leur famille.

*

TITRE II RELATIF AU RENOUVELLEMENT DU CADRE DE LA GOUVERNANCE DES FÉDÉRATIONS

Article 5

Mise en place d'une parité intégrale au sein des instances nationales et déconcentrées des fédérations sportives délégataires

Adopté avec modifications

Le présent article instaure une obligation de représentation au minimum paritaire des femmes et des hommes dans les instances dirigeantes des fédérations sportives agréées et étend cette obligation aux instances dirigeantes des organes déconcentrés régionaux.

I. LE DROIT EXISTANT

1. Le principe d'une parité relative dans les instances dirigeantes des fédérations sportives agréées

L'article 63 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle des femmes et des hommes a inséré, au sein de l'article L. 131-8 du code du sport, un dispositif destiné à favoriser la parité dans les instances dirigeantes des fédérations sportives agréées.

Les statuts des fédérations sportives agréées doivent ainsi obligatoirement comporter un dispositif destiné à favoriser la parité dans ses instances dirigeantes, dans les conditions suivantes :

– Lorsque la proportion de licenciés de chacun des deux sexes est supérieure ou égale à 25 %, **une proportion minimale de 40 % des sièges** dans les instances dirigeantes doit être garantie pour les personnes de chaque sexe,

– Lorsque la proportion de licenciés d'un des deux sexes est inférieure à 25 %, les statuts prévoient les conditions dans lesquelles est garantie dans les instances dirigeantes **une proportion d'au moins 25 % des sièges** dans les instances dirigeantes doit être garantie pour les personnes de chaque sexe, en pouvant prendre en compte la répartition par sexe des licenciés.

La proportion de licenciés de chacun des deux sexes est appréciée sans considération d'âge ni de toute autre condition d'éligibilité aux instances dirigeantes.

Il convient de noter que la notion d'« instance dirigeante » n'est pas explicitée et laissée à l'appréciation des fédérations. Elle correspond habituellement aux conseils d'administration et comités directeurs.

Pour le premier renouvellement des instances dirigeantes postérieur à la promulgation de la loi, les fédérations pouvaient descendre en dessous du seuil de 40 % pour peu que la proportion de dirigeantes soit égale à celle des pratiquantes.

Ces dispositions constituant une obligation pour les fédérations agréées, leur non-respect pourrait entraîner, au-delà de l'application du dispositif transitoire prévu par la loi de 2004, le retrait de l'agrément et donc des prérogatives et financements qui y sont attachés.

2. Une mise en œuvre très inégale selon les fédérations

Une enquête très complète des Décodeurs du quotidien Le Monde, publiée en février 2020 ⁽¹⁾, propose une évaluation de la mise en œuvre de ces dispositions par les fédérations olympiques françaises. Cette enquête permet d'apprécier les progrès réalisés, mais également de mesurer le chemin restant à parcourir.

Selon cet article, « sur les 112 fédérations sportives (36 olympiques, 53 non olympiques et 23 multisports), 16 présentent à ce jour un comité directeur non conforme aux textes, nous a indiqué le ministère. À la suite des élections fédérales qui se sont tenues entre 2016 et 2018, le taux de féminisation de l'ensemble des instances dirigeantes des fédérations sportives agréées est passé de 26 % en 2013 à 35 % en 2018. »

Parmi les 36 fédérations olympiques, compte tenu du régime transitoire prévu la loi de 2014, six ne respectent pas les règles de représentativité au moment de la publication de l'article : « Le judo, le roller, le ski et le triathlon sont ainsi clairement en infraction avec la loi. L'escrime est un cas limite, avec 27 % d'adhérentes et 26,5 % de femmes dans son comité directeur. La lutte et le baseball-softball ont gardé un poste disponible pour une femme mais, faute de trouver une candidate, ce poste est vacant, ce qui entre dans les cas de non-conformité cités par le ministère. »

Pour certains sports majoritairement pratiqués par des femmes, comme la gymnastique, le patinage ou l'équitation, les fédérations demeurent majoritairement dirigées par des hommes, même si le seuil de 40 % est respecté.

Enfin, au-delà des seuls comités directeurs, dans les autres instances exécutives – bureaux exécutifs et directions techniques – la place des femmes est encore plus réduite. Ainsi, seuls deux bureaux exécutifs des 36 fédérations olympiques étaient strictement paritaires à la date de publication de l'article (le football et la gymnastique) et deux comportaient plus de femmes que d'hommes (le badminton et le tennis).

Les statistiques de la direction des Sports rassemblées dans les tableaux ci-après rendent compte d'une représentation encore très inégale entre les sexes

(1) https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2020/02/17/representation-des-femmes-dans-le-sport-20-des-federations-olympiques-ne-respectent-pas-la-loi_6029877_4355770.html

dans l'exercice de responsabilités fédérales, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle déconcentrée. Il montre également les disparités pouvant exister fédérations olympiques et non olympiques.

ÉVOLUTION DE LA REPRÉSENTATION DES FEMMES AU SEIN DE QUELQUES INSTANCES DIRIGEANTES DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES

	Conseils d'administration / Conseils fédéraux											
	2009			2013			2017			2021		
	Nombre d'élus	dont femmes	Taux de féminisation	Nombre d'élus	Dont femmes	Taux de féminisation	Nombre d'élus	Dont femmes	Taux de féminisation	Nombre d'élus	dont femmes	Taux de féminisation
Olympiques	945	259	27,4 %	907	273	30,1 %	1 002	356	35,5 %	724	305	42,13 %
Non olympiques	1 208	244	20,2 %	1 178	238	20,2 %	1 101	352	32,0 %	479	158	32,99 %
Multisports	509	154	30,3 %	489	171	35,0 %	510	209	41,0 %	159	72	45,28 %
Total général	2 662	657	24,7 %	2 574	682	26,5 %	2 613	917	35,1 %	1 362	535	39,28 %

Source : direction des Sports.

REPRÉSENTATION DES FEMMES AU SEIN DES INSTANCES DIRIGEANTES DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES À L'ÉCHELLE TERRITORIALE

	% de femmes licenciés féminines	% de femmes élues dans les comités directeurs des fédérations sportives	% de femmes élues dans les comités directeurs des ligues et comités régionaux	% d'élues dans les comités directeurs des comités départementaux
Fédérations délégataires olympiques (38)	31,6 %	35,6 %	30,3 %	30,9 %
Fédérations délégataires non olympiques (52)	31,4 %	32,5 %	26,3 %	24,7 %
Fédérations affinitaires (25)	52,4 %	41,0 %	35,4 %	39,7 %
TOTAL	38,5 %	35,3 %	29,6 %	30,9 %

Source : direction des Sports.

Une d'explications avancées par les fédérations pour expliquer cette difficulté à appliquer les règles de la loi de 2014 est le manque de femmes candidates pour occuper des postes de dirigeantes, ceux-ci étant en outre le plus souvent bénévoles. **Les délais observés dans la réalisation des objectifs légaux relatifs à la parité montrent en tous cas l'impact relativement limité et inégal des plans de féminisation prévus à la suite de la loi du 4 août 2014** ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Les plans de féminisation

En 2014, aux termes des conventions d'objectifs formalisant les relations entre l'État et les fédérations sportives pour la période 2014-2017 ⁽¹⁾, toutes les fédérations s'étaient vu imposer la présentation d'un plan de féminisation, pièce obligatoire du dossier des conventions d'objectifs.

Au 1^{er} juillet 2017, la direction des sports avait reçu 89 plans de féminisation. Ce dispositif n'a pas été renouvelé pour le quadriennal suivant et les plans de féminisation ont été intégrés aux plans de développement généraux des fédérations.

Les travaux menés par la direction des Sports à partir de l'analyse des licences 2014 – 2017 et dans le cadre de la feuille de route ministérielle soulignent l'importance de renouveler un ciblage précis des objectifs en la matière.

Aussi les travaux de relance de plans d'actions fédéraux dédiés au « sport au féminin » ont été engagés afin que la trajectoire d'amélioration de la féminisation du sport soit réaffirmée voire relancée.

Source : direction des Sports.

Jusqu'à présent, malgré leur caractère obligatoire, le non-respect des règles de parité dans les instances dirigeantes des fédérations sportives n'a donné lieu qu'à de simples rappels à l'ordre.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI

Le présent article modifie le dispositif relatif à la parité dans les instances dirigeantes des fédérations sportives sur deux points majeurs.

1. L'extension du dispositif aux instances dirigeantes des organes déconcentrés régionaux des fédérations agréées

– Le 1^o de l'article (**alinéa 2**) dispose que les statuts des fédérations agréées doivent désormais favoriser la parité non seulement dans les instances dirigeantes de la fédération, mais également dans les instances dirigeantes de ses « organes déconcentrés régionaux ».

Sont ici visés les conseils d'administration et bureaux directeurs des organes d'une fédération qui, sous son contrôle, assurent au plan régional sa représentation et exercent une partie de ses attributions, conformément à l'article L. 131-11 du code du sport – c'est-à-dire, principalement, les ligues régionales.

Ces dispositions statutaires constitueront désormais une obligation pour que les fédérations sportives puissent obtenir ou conserver leur agrément.

(1) Sur le fondement de l'article R.411-1 du code du sport.

– Le a) du 2° (**alinéa 7**) procède de même pour les règles de représentation applicables dans les fédérations où la proportion de licenciés de chacun des deux sexes est supérieure ou égale à 25 %, et le 3° (**alinéa 12**) pour les règles de représentation applicables dans les fédérations où la proportion de licenciés d'un des deux sexes est inférieure à 25 %.

– Enfin, le b) du 2° (**alinéas 9 à 11**) modifie le dispositif transitoire prévu par l'article L. 131-8 du code du sport pour le recentrer sur les instances dirigeantes des organes déconcentrés régionaux des fédérations.

À titre dérogatoire, leurs statuts pourront donc prévoir que, pour le premier renouvellement des instances dirigeantes des seuls organes déconcentrés régionaux suivant la promulgation de la présente loi, la proportion de membres du sexe le moins représenté parmi les licenciés devra être au moins égale à la proportion parmi les licenciés, telle que calculée au niveau national pour l'ensemble de la fédération.

Cette extension des obligations de parité aux organes déconcentrés régionaux des fédérations sportives répond à un enjeu démocratique majeur car, en renforçant l'égal accès des femmes et des hommes aux instances dirigeantes des fédérations sportives, elle permettra de générer un vivier de dirigeantes à même d'accéder aux instances au niveau national, dans lesquelles les obligations légales de parité ont encore du mal à être appliquées.

2. L'instauration d'une règle de parité intégrale

Le 2° du présent article fait passer :

– de 40 % à **50 % minimum** le taux de représentation de chacun des deux sexes au sein des instances dirigeantes (nationales et régionales) des fédérations pour lesquelles la proportion de licenciés de chacun des deux sexes est supérieure ou égale à 25 % (**alinéa 6**),

– et fixe à **50 %** le taux de représentation de chacun des deux sexes au sein des instances dirigeantes (nationales et régionales) des fédérations pour lesquelles la proportion de licenciés d'un des deux sexes est inférieure à 25 % (**alinéa 7**), contre un minimum de 25 % actuellement.

• Enfin, l'alinéa 5 procède à une clarification rédactionnelle.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR

Le présent article vise à franchir un cap supplémentaire vers la réalisation d'un objectif d'intérêt général, dont l'affirmation à l'article 1^{er} de la Constitution a été renforcée par la révision constitutionnelle opérée en juillet 2008 ⁽¹⁾ :

(1) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

l'établissement d'une parfaite égalité de représentation entre les femmes et les hommes au sein des instances dirigeantes des fédérations sportives.

En pratique, la proposition de loi tend à renouer avec l'ambition qu'avait pu exprimer la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes de 2014, en allant au-delà d'une logique de quotas. Il importe de donner à l'obligation nouvelle une pleine portée en précisant sans doute certains termes de la présente proposition de loi et en s'assurant des conditions de son application pratique.

Au-delà, ainsi que le soulignait M. Yohan Penel, président de la Fédération française de Badminton (FFBA), il importe de mener une politique résolue de formation afin qu'un vivier de dirigeantes émerge et que nul ne puisse contester leur légitimité.

*

Article 5 bis (nouveau)

Proposition, par les fédérations sportives délégataires, d'un programme d'accession aux pratiques physiques ou sportives aux personnes en situation de handicap

Introduit par la commission

Le présent article fait obligation aux fédérations délégataires de proposer un programme d'accession aux pratiques physiques ou sportives aux personnes en situation de handicap.

Résultant de l'adoption d'un amendement de Mme Cécile Rilhac, sous-amendé par le rapporteur, le présent article fait obligation aux fédérations sportives délégataires de proposer un programme d'accession aux pratiques physiques ou sportives aux personnes en situation de handicap. À cet effet, il complète le champ des missions de ces fédérations, défini à l'article L. 131-15 du code du sport, par l'ajout d'un nouvel alinéa (5°).

L'obligation incombe donc aux fédérations sportives ayant reçu du ministère chargé des sports délégation d'une mission de service public qui, sur le fondement de l'article L. 131-14 du code du sport, consiste notamment à organiser une ou plusieurs disciplines sportives.

Les programmes doivent s'adresser à l'ensemble des personnes en situation de handicap, c'est-à-dire souffrant d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ⁽¹⁾.

*

(1) Article L. 114 du code de l'action sociale et des familles.

Article 6

Renforcement du rôle des associations sportives et des clubs au sein de l'assemblée générale et dans l'élection des dirigeants des fédérations sportives agréées

Adopté avec modifications

Le présent article renforce la place des associations sportives et des clubs dans la composition des assemblées générales des fédérations agréées, ainsi que dans l'élection de leur présidence et des membres des comités directeurs et des conseils d'administration.

I. LE DROIT EXISTANT

• **Les règles définissant les modalités de composition de l'assemblée générale des fédérations sportives et d'élection de leurs instances dirigeantes procèdent quasi exclusivement de leurs statuts.**

Comme le précise l'article L. 131-3 du code du sport, les fédérations sportives regroupent des associations sportives et peuvent également regrouper, en qualité de membres, dans des conditions prévues par leurs statuts :

- les personnes physiques auxquelles elles délivrent directement des licences,
- les organismes à but lucratif dont l'objet est la pratique d'une ou de plusieurs de leurs disciplines et qu'elles autorisent à délivrer des licences,
- les organismes qui, sans avoir pour objet la pratique d'une ou de plusieurs de leurs disciplines, contribuent au développement d'une ou de plusieurs de celles-ci,
- et les sociétés sportives.

L'article L. 131-4 du code du sport affirme le **principe de l'élection des instances dirigeantes des fédérations sportives par leurs membres** ⁽¹⁾.

Il est complété par l'article L. 131-5 qui dispose qui :

- Le nombre des représentants des organismes à but lucratif membres de la fédération dont l'objet est la pratique d'une ou de plusieurs de leurs disciplines et qu'elles autorisent à délivrer des licences est au plus égal à 20 % du nombre total de membres des instances dirigeantes de la fédération,
- et que le nombre des représentants des organismes membres de la fédération qui, sans avoir pour objet la pratique d'une ou de plusieurs de ses disciplines, contribuent à leur développement, est au plus égal à 10 % du nombre total de membres des instances dirigeantes de la fédération.

(1) L'article réserve le cas des fédérations sportives scolaires et universitaires.

En contrepartie de leurs prérogatives et des missions de service public dont elles sont investies, les **fédérations sportives agréées** par le ministère chargé des sports ⁽¹⁾ doivent se doter de statuts « *comportant des dispositions qui garantissent leur fonctionnement démocratique [...]* » (article R. 131-3 du code du sport). Les exigences qui s'attachent à cette condition ne sont toutefois pas légalement définies, tant pour la composition de l'assemblée générale que pour les modalités de désignations des organes dirigeants de la fédération.

L'annexe I-5 du code du sport ⁽²⁾, qui détermine les dispositions obligatoires des statuts des fédérations sportives agréées, comporte quant à elle un certain nombre de dispositions concernant d'une part l'Assemblée générale et d'autre part la désignation des instances dirigeantes.

**Annexe I-5 du code du sport : dispositions obligatoires
des statuts des fédérations sportives agréées**

• Concernant la composition de l'assemblée générale

Les statuts doivent prévoir que :

– l'assemblée générale de la fédération est composée des représentants des associations sportives affiliées désignés, pour ceux qui sont élus par les assemblées générales des organismes régionaux et départementaux, selon le même mode de scrutin à tous les niveaux, départemental et régional,

– le nombre de voix dont disposent les représentants des associations affiliées est déterminé notamment en fonction du nombre de licences délivrées, selon un barème à fixer,

– lorsque la fédération comprend des personnes physiques et des organismes à but lucratif dont l'objet est la pratique d'une ou plusieurs disciplines et qui sont autorisés à délivrer des licences, le mode de scrutin pour la désignation des représentants de ces membres à l'assemblée générale doit être le même que le mode de scrutin adopté pour la désignation des représentants des associations affiliées,

– lorsque la fédération comprend des organismes qui, sans avoir pour objet la pratique d'une ou de plusieurs de ses disciplines, contribuent au développement de celles-ci, ces membres disposent d'une voix.

• Concernant la désignation des instances dirigeantes

Les statuts doivent préciser :

– que les membres de la ou des instances dirigeantes sont élus au scrutin secret, pour une durée de quatre ans (mais il n'est pas dit par qui...)

– le mode de scrutin selon lequel se déroulent les élections,

– les conditions dans lesquelles le président de la fédération est élu.

(1) Article L. 131-8 et suivants du code du sport.

(2) Relative aux articles R.131-1 et R. 131-11 du code du sport.

• L'ensemble est globalement peu éclairant et peu contraignant quant au fonctionnement véritablement démocratique des fédérations sportives agréées, qui constituent pourtant, par leurs missions de service public, un partenaire essentiel des pouvoirs publics dans la mise en œuvre des politiques publiques en faveur du sport.

Ce manque a d'ailleurs été précisément pointé par le Conseil d'État dans son rapport public de 2019 précité, qui recommande une évolution en la matière afin de renforcer la démocratisation et la responsabilisation du mouvement sportif français : *« Les clubs sportifs sont rarement membres de l'assemblée générale de leur fédération, dont l'activité peut leur échapper très largement. Si les assemblées générales des associations sont le plus souvent constituées de l'ensemble des membres, la plupart des assemblées générales ou des collèges électoraux des fédérations sportives sont, pour des raisons pratiques, composés de représentants des clubs élus au niveau départemental ou régional et non de tous les présidents de clubs affiliés ou des licenciés de la fédération. Le débat sur la représentativité des instances dirigeantes des fédérations est ancien. Le dispositif de représentation indirecte conduit à la désignation des dirigeants de certaines fédérations par un corps électoral très restreint ; ce mécanisme entretient l'éloignement entre les clubs et les fédérations, ainsi que le sentiment d'un manque de transparence démocratique. »* ⁽¹⁾

En conséquence, le Conseil d'État recommande, dans sa proposition n° 6, l'élection des instances dirigeantes des fédérations sportives agréées au suffrage direct par les clubs.

Le constat dressé par la Cour des comptes dans son rapport public 2018 précité n'est pas très éloigné : *« La démocratie sportive est indirecte et diluée ; les clubs sont rarement appelés à l'élection des instances dirigeantes. Ils élisent des représentants aux districts départementaux qui choisissent les membres des ligues régionales, lesquels siégeront dans les assemblées fédérales pour élire les instances nationales. Le pouvoir est ainsi éloigné de la base des bénévoles du mouvement sportif. »* ⁽²⁾

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI

Afin de consacrer au niveau législatif le caractère démocratique du fonctionnement des fédérations sportives agréées, le présent article prévoit de renforcer la représentation des associations affiliées – c'est-à-dire des clubs – au sein de l'assemblée générale et le rôle de cette dernière dans la désignation des dirigeants fédéraux.

Il ajoute pour ce faire un nouvel article L. 131-13-1 à la fin de la section 2 du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} du code du sport, qui complète sur deux points

(1) Conseil d'État, Le sport : quelle politique publique ?, rapport annuel 2019, juillet 2019, p. 162.

(2) Cour des comptes, l'État et le mouvement sportif, rapport public 2018, février 2018, p. 417.

la liste des dispositions obligatoires que doivent comporter les statuts des fédérations sportives déléguées mentionnées à l'article L. 131-8 du même code :

– l'**alinéa 3** prévoit que, **à compter de l'année 2024**, l'assemblée générale de la fédération est composée, au minimum, des présidents de chaque association affiliée (ou de l'un de ses membres dûment mandaté en cas d'empêchement du président), de façon à constituer, au minimum, 50 % du collège électoral et 50 % des voix de chaque scrutin ;

– l'**alinéa 4** dispose que le président de la fédération ainsi que les membres du comité directeur et du conseil d'administration sont élus – directement – par les membres de l'assemblée générale.

Les fédérations agréées disposeront donc du temps nécessaire pour mettre leurs statuts en conformité avec ces nouvelles obligations démocratiques, dont la consécration législative est justifiée par leur caractère d'intérêt général. Ces dispositions devront par ailleurs faire l'objet d'une transposition réglementaire afin de mettre à jour l'annexe I-5 du code du sport.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR

L'article 5 propose de remédier aux graves inconvénients que comporte aujourd'hui l'enracinement d'un système de « grands électeurs ». Suivant des constats convergents partagés avec des responsables sportifs nationaux et locaux, la fédération peut apparaître à beaucoup de licenciés comme une entité abstraite et lointaine. À l'exemple des initiatives annoncées par la Fédération française de Badminton, des équipes dirigeantes s'efforcent aujourd'hui de nouer de nouveaux rapports avec les pratiquants et à s'ouvrir aux évolutions de la société.

Mais cette évolution ne pourra être systématisée et pérenne si la question de la représentativité des instances dirigeantes n'était pas posée. C'est la raison pour laquelle l'article 5 s'efforce d'établir un cadre législatif de nature à renouer avec le lien avec les cellules élémentaires du mouvement sportif : les associations sportives et les clubs.

Le Rapporteur n'entend pas cependant méconnaître les implications pratiques d'un élargissement des participants aux assemblées générales que défend le texte. C'est la raison pour laquelle il estime que tout en maintenant ses objectifs initiaux, des modifications pourraient être envisagées dans le dispositif présenté, avec deux objectifs : dissocier plus nettement les assemblées générales ordinaires des assemblées générales électives ; préciser les modalités de représentation et les voix attribuées.

Article 7

Limitation du nombre des mandats à la présidence des fédérations sportives agréées

Adopté avec modifications

Le présent article limite à trois le nombre de mandats de plein exercice exercés par un même président de fédération sportive agréée ; ce plafond s'appliquant également aux présidents des instances déconcentrées de ces fédérations.

En encadrant les possibilités de renouvellement des mandats des présidents des fédérations sportives, la proposition de loi marque une véritable innovation en faveur de la démocratisation d'institutions jouant un rôle essentiel au sein du mouvement sportif français.

I. LE DROIT EXISTANT

Comme pour la composition des assemblées générales et l'élection des dirigeants fédéraux visés par l'article 6 (cf. *supra*), **les règles définissant les conditions d'exercice des responsabilités au sein des instances dirigeantes des fédérations sportives agréées procèdent quasi exclusivement de leurs statuts.**

• En dehors des dispositions visant à favoriser la parité, la loi n'énonce que des principes généraux en la matière. L'article L. 131-4 du code du sport affirme le principe de l'élection des instances dirigeantes des fédérations sportives par leurs membres ⁽¹⁾. Précisant l'article L. 131-8, le 1° de l'article R. 131-3 du code du sport conditionne la délivrance d'un agrément par le ministre chargé des sports à l'adoption de statuts « *comportant des dispositions qui garantissent leur fonctionnement démocratique [...]* » mais il n'établit pas les exigences qui s'attachent à cette notion.

De même, l'annexe I-5 du code du sport ⁽²⁾, qui détermine les dispositions obligatoires des statuts des fédérations sportives agréées, ne comporte aucune prescription expresse quant au nombre de mandats susceptibles d'être accomplis au sein des instances dirigeantes. L'alinéa 2.3.1 prévoit simplement que « *les statuts précisent les conditions dans lesquelles le président de la fédération est élu* ».

Les statuts type annexés au code du sport ne traitent pas davantage la question de la durée du mandat des présidents de fédération : logiquement, elle correspond à celle du mandat des autres instances dirigeantes, soit la période de quatre années séparant deux olympiades ⁽³⁾.

(1) L'article réserve le cas des fédérations sportives scolaires et universitaires.

(2) Relative aux articles R.131-1 et R. 131-11 du code du sport.

(3) L'alinéa 2.2.2.2.5 de l'annexe I-5 code du sport stipule que « le mandat de la ou des instances dirigeantes expire au plus tard le 31 décembre de l'année durant laquelle se tiennent les Jeux olympiques d'été ou le 30 juin pour les fédérations qui relèvent d'une discipline inscrite aux Jeux olympiques d'hiver ».

• **Ce dispositif fort peu contraignant, bien que conforme à l'esprit de liberté prévalant pour l'organisation des fédérations sportives, n'a en rien incité au renouvellement des autorités dirigeantes de ces fédérations.**

De fait, une revue empirique des statuts adoptés par les principales fédérations sportives tend à mettre en lumière, dans la très grande majorité des cas, l'absence de toute clause relative au nombre de mandats pouvant être exercés à la présidence. Seules les fédérations de gymnastique, de natation et de cyclisme limitent la possibilité d'un renouvellement indéfini dans ces fonctions, en vertu des modifications récentes apportées à leurs statuts ⁽¹⁾. Les statuts de la Fédération française de Voile fixent quant à eux une limite d'âge, tout comme ceux du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) ⁽²⁾.

Or, suivant un constat renouvelé et assez largement partagé, **l'histoire récente du mouvement sportif français offre un certain nombre d'exemples de présidents indéfiniment reconduits dans leurs fonctions – parfois au préjudice de l'efficacité de la gouvernance des fédérations, voire de son intégrité.**

L'étude précitée publiée en 2019 par le Conseil d'État établit ainsi qu'« *il n'est pas rare que certains dirigeants accomplissent plus de trois mandats successifs. Ainsi, entre 1973 et 2009, la Fédération française de tennis a connu deux présidents, qui ont réalisé, l'un, cinq mandats successifs et, l'autre, quatre. Dans les années 1990-2000, le président de la Fédération française de rugby a été élu pour cinq mandats successifs. Remplacés en 2017, les présidents sortants des fédérations de natation et de voile étaient respectivement à la tête de leur fédération depuis 1993 (six mandats) et 1997 (cinq mandats)* ⁽³⁾.

Cette longévité paraît certes de nature à favoriser la continuité nécessaire à la réalisation de projets d'envergure et au fonctionnement régulier des instances fédérales. Suivant l'expérience dont a fait part M. Jean-Pierre Siutat, président de la Fédération française de Basket-ball, elle peut contribuer à la stature des représentants du mouvement sportif français et, ainsi, leur donner des arguments afin de briguer des responsabilités au sein des organisations sportives internationales.

La prolongation indéfinie des fonctions n'en comporte pas moins le risque majeur de freiner le renouvellement des cadres et, dans certains cas, de restreindre la capacité des instances fédérales dirigeantes à mener des politiques en rapport avec les besoins de l'époque. En outre, les récentes

(1) *Les statuts des fédérations de Gymnastique et de Cyclisme prévoient que leurs présidents ne peuvent exercer plus de trois mandats (consécutifs ou non pour la Fédération française de Gymnastique, au total pour la Fédération française de Cyclisme). La Fédération française de natation limite ce nombre à deux mandats (consécutifs ou non).*

(2) *Les statuts de la Fédération française de Voile disposent que « [l]e président ne peut avoir plus de 70 ans révolus à la date de son entrée en fonction ». Ceux du CNOSF imposent une condition âge aux candidats à la présidence, à savoir être « [...] âgés de moins de 70 ans au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle a lieu l'élection [...].*

(3) *Conseil d'État, Le sport : quelle politique publique ?, rapport annuel 2019, juillet 2019, pp. 162-163.*

« affaires » ayant émaillé les changements de direction à la tête de la Fédération française des Sports de glace et de la Fédération française de Judo, Jujitsu, Kendo et disciplines associées soulignent les dangers, pour le respect du droit et un fonctionnement éthique des organisations, d'une présidence fédérale puissante car installée dans la durée.

• Dans ce contexte, **un plafonnement du nombre des mandats de président pouvant être exercés par une même personne pourrait se justifier par des motifs d'intérêt général, ce tempérament à la liberté d'organisation des fédérations sportives semblant proportionné aux prérogatives dont elles disposent en conséquence de l'agrément accordé par l'État.**

Une telle évolution est d'ailleurs régulièrement préconisée depuis près d'une décennie et suscite un relatif consensus parmi les observateurs du mouvement sportif, ainsi que les institutions et pouvoirs publics.

Dès 2012, un rapport de la Commission des Affaires culturelles de l'Assemblée nationale présenté par M. Gilles d'Ettore préconisait ainsi de n'autoriser les présidents de fédérations sportives qu'à exercer trois mandats consécutifs.

Formulée initialement par M. David Douillet en sa qualité de ministre chargé des Sports, cette proposition occupe une place éminente dans des travaux plus récents qui traitent du fonctionnement des fédérations sportives. Il en va ainsi du rapport sur la Nouvelle gouvernance du sport ⁽¹⁾, de l'étude annuelle précitée du Conseil d'État ⁽²⁾, ainsi que du rapport de la mission d'information sénatoriale consacrée au fonctionnement et à l'organisation des fédérations sportives ⁽³⁾.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI

Le présent article prévoit de limiter à trois le nombre de mandat de président d'une fédération sportive agréée pouvant être exercés par une même personne. Comme l'a estimé Mme la ministre déléguée chargée des sports lors d'une audition au Sénat, un tel plafond semble en effet offrir « *une durée suffisante pour prendre connaissance des enjeux, peser dans les instances internationales, et conduire une politique fédérale en conséquence* » ⁽⁴⁾.

(1) Laurence Lefèvre, Patrick Bayeux, Nouvelle gouvernance du sport, août 2018, p. 63.

(2) Conseil d'État, *Le sport : quelle politique publique ?*, rapport annuel 2019, juillet 2019, pp. 162-163, proposition n° 6.

(3) Mutualiser, renouveler et légitimer pour affûter l'esprit d'équipe des fédérations sportives, *Rapport d'information n° 698 (2019-2020) de M. Alain Fouché, fait au nom de la mission sur le Fonctionnement des fédérations sportives*, septembre 2020, pp.47-48.

(4) Audition de Mme Roxana Maracineanu, ministre déléguée auprès du ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des sports, chargée des sports.

Ainsi, l'**alinéa 2** insère un II *bis* au sein de l'article L.131-8 du code du sport afin que **les statuts des fédérations sportives agréées limitent à trois le nombre de mandats de plein exercice pouvant être effectué par un même président.**

L'insertion de la disposition au sein de cet article du code du sport, qui définit les fédérations agréées, fait de **l'adoption de cette règle une condition nécessaire à l'obtention de l'agrément** que le ministre chargé des sports peut délivrer afin d'autoriser une fédération à participer à l'exécution d'une mission de service public. La proposition de loi tend ainsi à conférer à la limitation du nombre des mandats exercés à la présidence une valeur juridique analogue à celle des dispositions destinées à instaurer la parité au sein des instances dirigeantes.

Le fait de viser expressément les **mandats « de plein exercice »** signifie que, pour l'application du plafond fixé par le texte, seuls doivent être pris en considération les mandats accomplis dans leur intégralité (pour la durée fixée par les statuts) et en pleine qualité de président. Ne sont donc pas concernées les fonctions exercées en tant que président honoraire ou au titre d'un intérim (par exemple, à la suite d'une révocation par l'assemblée générale ou d'une démission).

Ainsi que le précise la seconde phrase de l'alinéa 2 du présent article, **l'obligation ainsi créée vaut pour l'échelon fédéral mais également pour les différentes « instances déconcentrées » des fédérations agréées.**

Ce terme désigne – indépendamment de leur dénomination courante – l'ensemble des responsables chargés des fonctions exécutives des organes régionaux ou départementaux appartenant à la structure d'une fédération et qui, sous son contrôle, assurent au plan local sa représentation et exercent une partie de ses attributions, conformément à l'article L. 131-11 du code du sport. Il s'agit en l'occurrence et pour l'essentiel des ligues régionales, des ligues et comités départementaux et des districts.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR

Dans un souci de bonne application du texte, le Rapporteur estime souhaitable que le présent article reprenne la terminologie couramment employée par le code du sport et règle certaines situations non appréhendées en l'état.

Ainsi, il serait pertinent d'expliciter les notions :

– d' **« instances déconcentrées »** des fédérations agréées, en se référant aux appellations retenues par les articles du code,

– de **« mandat de plein exercice »**, en précisant les fonctions prises en considération et les circonstances particulières qui justifieraient d'écarter la limitation de trois mandats.

Dans un même souci de sécurité juridique, il serait nécessaire de préciser les **conditions d'entrée en vigueur de l'article** – et notamment le délai dans lequel les fédérations concernées devront modifier leurs statuts après la promulgation de la loi –, en prévoyant éventuellement des **dispositions transitoires**. En l'occurrence, il conviendrait de se prononcer explicitement sur sa possible application aux personnes ayant déjà exercé un nombre de mandat égal ou supérieur à celui retenu.

Un **décret** pourrait par ailleurs être opportun afin d'**étendre l'application du dispositif aux ligues professionnelles** constituées en application de l'article L. 132-1, celles-ci n'étant pas soumises aux dispositions statutaires obligatoires applicables aux fédérations agréées.

Enfin, suivant la remarque formulée par les représentants du Centre de droit du sport d'Aix-Marseille, il pourrait être utile de **prévoir l'hypothèse de la fusion de deux fédérations sportives ou de l'absorption d'une entité fédérale**. La continuité juridique pourrait en effet justifier que les changements apportés dans les structures fédérales ne remettent pas en cause la prise en compte des mandats précédemment exercés dans les mêmes fonctions.

*

Article 8

Transparence financière et honorabilité des responsables de mouvements sportifs

Adopté avec modifications

L'article 8 étend aux membres élus des instances dirigeantes des fédérations sportives, des ligues professionnelles, du Comité national olympique et sportif français et du Comité paralympique et sportif français les obligations déclaratives prévues par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, auxquelles étaient déjà assujettis les présidents de ces organismes.

Par ailleurs, il étend à d'autres personnes l'application du régime d'incapacités destiné à écarter les éducateurs encadrants sportifs se rendant coupables d'infractions mettant en cause leur honorabilité et leur capacité à animer et enseigner auprès de pratiquants.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE

L'article 2 de la loi du 1^{er} mars 2017 a intégré les responsables de mouvements sportifs dans le champ de **l'article 11 de la loi n° 2013-907 du**

11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ⁽¹⁾. Ainsi, le législateur a considéré que leurs responsabilités pouvaient s’assimiler à celles d’un certain nombre d’élus, de personnes assumant des responsabilités au sein d’autorités indépendantes, d’établissements publics à caractère industriel et commercial ou d’entreprises.

Les **personnes concernées** par ces dispositions sont :

– les présidents des fédérations sportives délégataires et des ligues professionnelles qu’elles créent ;

– le président du Comité national olympique et sportif français ;

– le président du Comité paralympique et sportif français ;

– les représentants légaux des organismes chargés de l’organisation d’une compétition sportive internationale attribuée dans le cadre d’une sélection par un comité international, de niveau au moins équivalent à un championnat d’Europe, organisée de façon exceptionnelle sur le territoire français et ayant obtenu des lettres d’engagement de l’État, ainsi qu’aux délégataires de pouvoir ou de signature de ces représentants lorsque ces délégataires sont autorisés à engager, pour le compte de ces organismes, une dépense supérieure ou égale à un montant fixé par décret ;

– le président, le directeur général et le responsable de la haute performance de l’Agence nationale du sport.

L’application de l’article 11 de la loi précitée du 11 octobre 2013 emporte deux types de conséquences.

• En premier lieu, l’article astreint les responsables précités du mouvement sportif à des **obligations déclaratives**. Les personnes concernées doivent établir une **déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d’intérêts**, dans les conditions prévues aux quatre premiers alinéas du I et aux II et III de **l’article 4 de la loi précitée du 11 octobre 2013**, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonctions. Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus donne lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes. Enfin, une nouvelle déclaration de situation patrimoniale dans les deux mois qui suivent la fin des fonctions.

• En second lieu, l’article 11 de la loi du 11 octobre 2013 modifié par l’article 2 de la loi du 1^{er} mars 2017 rend applicables aux responsables du mouvement sportif les **procédures de contrôle confiées à la Haute autorité pour la transparence de la vie politique** (HATPV). Ainsi, la Haute autorité est en droit de demander communication des déclarations en qualité de contribuables à l’impôt sur le revenu des intéressés et de leur conjoint. En cas de non transmission, elle peut

(1) En insérant au sein du III de l’article 11 de la loi du 11 octobre 2013 un alinéa mentionnant spécifiquement ces catégories.

les réclamer à l'administration fiscale (**article 6** de la loi du 11 octobre 2013). En vertu de l'**article 7** de la loi du 11 octobre 2013, la HATVP contrôle la variation de la situation patrimoniale telle qu'elle résulte des déclarations, des éventuelles observations et explications que les personnes soumises à ces obligations ont pu formuler et des autres éléments dont elle dispose. En cas d'insuffisance des explications, elle publie un rapport spécial et transmet le dossier au parquet. Enfin, en vertu de l'article 10 de la loi du 11 octobre 2013, la Haute autorité peut enjoindre aux responsables sportifs de faire cesser une situation de conflits d'intérêts dont ils seraient partie prenante et rendre publique cette injonction après avoir permis à l'intéressé de faire valoir ses observations.

D'après le rapport d'information de MM. Régis Juanico et Cédric Roussel, les éléments fournis aux rapporteurs par la Haute autorité attestent que le dispositif de la loi sur la transparence de la vie publique s'applique de manière efficace à l'égard des responsables du mouvement sportif.

B. LES GARANTIES EN TERMES D'HONORABILITÉ

L'**article L. 212-9** du code du sport, modifié par la loi précitée du 1^{er} mars 2017, détermine la liste des crimes et délits dont la condamnation entraîne l'incapacité d'enseigner, d'animer ou d'encadrer une activité physique ou sportive, ainsi que d'entraîner ses pratiquants.

Les fonctions auxquelles s'appliquent ces incapacités d'exercer sont déterminées par l'**article L. 212-1** du même code : il s'agit des fonctions d'éducateurs ou d'enseignants sportifs titulaires d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification professionnelle. Ces personnes sont soumises à une obligation déclarative en vertu de l'**article L. 212-11** qui dispose que les personnes exerçant contre rémunération les activités mentionnées au premier alinéa de l'article L. 212-1 déclarent leur activité à l'autorité administrative.

En vertu de l'article L. 212-9 précité, constituent des **motifs d'incapacité** :

– toutes les atteintes volontaires et involontaires à la vie de la personne, à l'exception des condamnations pour homicide par imprudence ⁽¹⁾ ;

– toutes les atteintes à l'intégrité physique ou psychique de la personne, soit les tortures et actes de barbarie, les violences et les menaces, les atteintes involontaires aggravées à l'intégrité de la personne, les agressions sexuelles, le harcèlement moral, le trafic de stupéfiants et le trafic d'armes, réserve faite de l'incapacité totale de travail pendant plus de trois mois infligée par imprudence ⁽²⁾ ;

(1) *Infractions visées au chapitre I^{er} du titre II du livre II du code pénal, à l'exception du premier alinéa de l'article 221-6.*

(2) *Infractions visées au chapitre II du titre II du livre II du code pénal, à l'exception du premier alinéa de l'article 222-19 du code pénal.*

– toutes les infractions de mise en danger de la vie d’autrui, toutes les atteintes aux libertés et à la dignité de la personne, dont la traite des êtres humains, ainsi que les atteintes aux mineurs et à la famille ⁽¹⁾ ;

– les infractions d’extorsion, de chantage, de demande de fonds sous contrainte ⁽²⁾ ;

– les infractions de blanchiment ⁽³⁾ ;

– tous les crimes et délits contre la nation, l’État et la paix publique, notamment les actes de terrorisme ⁽⁴⁾ ;

– les infractions du code de la route réprimant la conduite sous l’emprise de produits stupéfiants ⁽⁵⁾ ;

– les infractions du code de la santé publique relatives à l’usage ou à la provocation à la consommation de produits stupéfiants, y compris le refus de se soumettre à des tests de dépistage ⁽⁶⁾ ;

– les infractions prévues par le code de la sécurité intérieure relatives à la police administrative des armes et munitions ⁽⁷⁾ ;

– les infractions prévues par le code du sport afin de sanctionner l’enseignement, l’animation ou l’encadrement d’une activité physique ou sportive en dépit d’une mesure administrative interdisant d’exercer ces fonctions ⁽⁸⁾ ; les pratiques réprimées dans le cadre de la lutte contre le dopage humain ⁽⁹⁾ et contre le dopage animal ⁽¹⁰⁾ ; les atteintes à la sécurité des manifestations sportives ⁽¹¹⁾.

D’après les informations du rapporteur, le ministère chargé des Sports dispose désormais d’un outil appelé « système d’information honorabilité ». Sa mise en place a nécessité l’avis de la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL). Les textes d’application sont sur le point d’être publiés.

(1) *Infractions visées aux chapitres III, IV, V et VII du titre II du livre II du code pénal.*

(2) *Infractions visées au chapitre II du titre I^{er} du livre III du code pénal.*

(3) *Infractions visées au chapitre IV du titre II du livre III du code pénal.*

(4) *Infractions visées au livre IV du code pénal.*

(5) *Articles L. 235-1 et L. 235-3 du code de la route.*

(6) *Articles L. 3421-1, L. 3421-4 et L. 3421-6 du code de la santé publique.*

(7) *Infractions définies au chapitre VII du titre I^{er} du livre III du code de la sécurité intérieure.*

(8) *Article L.212-14 du code du sport.*

(9) *Articles L. 232-25 à L.232-27 du code du sport.*

(10) *Articles L. 241-2 à L.241-5 du code du sport.*

(11) *Article L. 332-3 à L. 332-13 du code du sport.*

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI

L'article 8 vise à renforcer les garanties en termes d'éthique et d'honorabilité des acteurs du sport en étendant les dispositions relatives à la transparence financière (I de l'article 8) et aux incapacités d'exercer (II).

A. L'EXTENSION DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE AUX MEMBRES ÉLUS DES INSTANCES DIRIGEANTES

Le I de l'article 8 (**alinéas 1 à 3**) étend les obligations en matière de transparence et la compétence de la HATPV, actuellement applicables aux seuls présidents des fédérations et ligues professionnelles, du Comité national olympique et sportif français et du Comité paralympique et sportif français, à l'ensemble des membres élus des instances dirigeantes de ces organismes.

Ainsi, l'ensemble des membres élus des instances dirigeantes de ces organismes devront fournir une déclaration patrimoniale et une déclaration d'intérêts et seront soumises au contrôle de la HATPV, en vertu de l'article 11 de la loi précitée du 11 octobre 2013.

B. L'EXTENSION DES INCAPACITÉS À D'AUTRES FONCTIONS

Le 1° du II de l'article 8 (**alinéa 5**) étend les incapacités d'exercer définies à l'article L. 212-9 du code du sport aux personnes exerçant une fonction impliquant une intervention dans l'encadrement d'un ou plusieurs pratiquants dans un établissement d'activités physiques ou sportives, notamment aux arbitres et juges (mentionnés à l'article L. 223-1 du même code) et aux maîtres-nageurs sauveteurs (article L. 322-7). La formule renvoie à toutes les personnes qui, sans être des éducateurs, interviennent toutefois auprès des pratiquants. L'extension des incapacités à ces personnes se justifie par le fait qu'elles peuvent être placées en position d'autorité par rapport aux pratiquants sportifs.

Le 2° du II (**alinéa 6**) étend aux maîtres-nageurs sauveteurs l'obligation déclarative prévue à l'article L. 212-11.

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR

Le rapporteur souhaite limiter les dispositions de l'alinéa 5 aux arbitres et juges et aux maîtres-nageurs sauveteurs. En effet, le caractère large d'une « *fonction impliquant une intervention dans l'encadrement d'un ou plusieurs pratiquants dans un établissement d'activités physiques ou sportives* » risque de poser un problème de sécurité juridique par rapport au champ d'application de la mesure.

Article 8 bis (nouveau)

Diffusion par les fédérations agréées de l'éthique et des valeurs du sport

Introduit par la commission

Le présent article charge les fédérations sportives agréées d'œuvrer à la diffusion de l'éthique et des valeurs du sport dans le cadre de leur participation à la mise en œuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives.

Le présent article résulte de l'adoption d'un amendement présenté par M. Michel Larive, avec l'avis favorable du rapporteur. Il charge les fédérations sportives agréées d'œuvrer à la diffusion de l'éthique et des valeurs du sport dans le cadre de leur participation à la mise en œuvre des missions de service public relatives au développement et à la démocratisation des activités physiques et sportives.

À cette fin, le dispositif complète l'article L. 131-9 du code du sport qui définit le champ des missions dévolues aux fédérations délégataires. En application de l'article L. 131-8 du même code, ce vocable désigne les fédérations ayant obtenu un agrément sur la décision du ministre chargé des sports, en vue de participer à l'exécution d'une mission de service public, et qui satisfont à certaines obligations, notamment statutaires.

Le rôle ainsi assigné aux fédérations paraît cohérent avec l'obligation faite aux instances fédérales de se doter d'une charte d'éthique et de déontologie, en vertu de l'article L. 131-15-1 du code du sport créé par la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport.

En l'absence de précision dans l'exposé des motifs de l'amendement à l'origine de cette nouvelle disposition, l'article nouveau pourrait être interprété comme conférant aux fédérations délégataires une autorité nouvelle auprès des associations et clubs sportifs afin de veiller au respect des principes de l'éthique, sous réserve des attributions des ligues professionnelles et du CNOSF.

*

TITRE III RELATIF AU MODÈLE ÉCONOMIQUE SPORTIF

Article 9

Plateforme nationale de lutte contre la manipulation des compétitions sportives

Adopté avec modifications

L'article 9 crée une plateforme de lutte contre la manipulation des compétitions sportives. Ayant vocation à rassembler les différentes organisations publiques et privées impliquées dans cette lutte, la plateforme a pour mission le recueil d'informations concernant des paris truqués, la coopération avec les autorités étrangères et la sensibilisation des acteurs du sport. Elle est présidée par le ministre chargé des sports. Ses membres sont tenus au secret professionnel.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES PARIS TRUQUÉS SONT UNE MENACE POUR L'INTÉGRITÉ DU SPORT

1. Les paris sportifs, un marché en forte croissance

● Le marché mondial des paris sportifs représentait entre 500 et 1 000 milliards d'euros en 2019, selon une étude de la Ligue professionnelle de football (LFP) ⁽¹⁾. Le produit brut des jeux sur les marchés légaux est en forte croissance : estimé à 4 milliards d'euros en 1995, il s'élève aujourd'hui selon la même étude à 35 milliards d'euros.

Cette croissance s'explique notamment par la légalisation des paris sportifs sous ses différentes formes dans un nombre croissant de pays.

En France, les paris en « dur » dans les points de vente de la Française des Jeux (FDJ) sont autorisés depuis 1985 ⁽²⁾. La loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne a étendu cette autorisation aux paris en ligne, sous réserve qu'ils soient réalisés auprès des opérateurs agréés par l'Autorité nationale des jeux (ANJ, ex-ARJEL).

(1) <https://www.lfp.fr/-/media/Project/LFP/LFP/Documents/Manuel-Paris-Sportifs/FICHE12-MANUEL-PARIS-SPORTIFS-2020.pdf?la=fr-FR&hash=67579162A9E27812158D9E68BAB31734#:~:text=Le%20march%C3%A9%20des%20paris%20sportifs%20a%20consid%C3%A9rablement%20C3%A9volu%C3%A9%20au%20cours.le%20tableau%20comparatif%20ci%2Ddessous.&text=%C3%80%20ce%20jour%2C%20le%20volume.er%201.000%20milliards%20d'%E2%82%AC>.

(2) Loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985, article 42.

- À l'échelle mondiale, les paris illégaux représentent une part significative du marché des paris sportifs, estimée par la LFP à plus de 80 % du chiffre d'affaires total en 2019. Selon la Française des Jeux, le phénomène touche en particulier l'Asie, où les sites non autorisés prospèrent en dépit des monopoles d'État, et l'Amérique du Sud, où les « paris de rue » sont très répandus.

2. La manipulation des compétitions, un phénomène ancien qui demeure bien présent

- La pratique des matches truqués est attestée depuis l'Antiquité : un papyrus datant du III^e siècle retrouvé sur le site d'Oxyrhynque, en Égypte, fait état d'un lutteur ayant reçu 3 800 drachmes (soit le prix d'un âne) en échange de sa défaite à un combat ⁽¹⁾.

Plus récemment, le football professionnel en Europe a été marqué par diverses affaires de grande ampleur impliquant des responsables de clubs, à l'instar du match truqué du 20 mai 1993 entre l'Olympique de Marseille et l'US Valenciennes-Anzin, ou de l'affaire dite « Calciopoli » concernant des rencontres disputées entre 1999 et 2005 par la Juventus de Turin en Italie.

- Il ressort des auditions menées par la commission que **la manipulation touche toutes les disciplines, et se concentre sur les échelons inférieurs du sport professionnel** ⁽²⁾. Elle est le plus souvent le fait d'organisations criminelles organisées, parfois basées à l'étranger, et peut servir de moyen de blanchiment d'argent.

Le sujet connaît une **actualité redoublée du fait de la crise sanitaire**, alors que les sportifs professionnels sont précarisés par l'annulation de nombreuses compétitions. De façon inédite, le tournoi de Roland-Garros fait l'objet d'une enquête, concernant un match de double féminin de son édition 2020 ayant donné lieu à de très fortes mises à l'étranger sur le score exact du cinquième jeu du deuxième set ⁽³⁾.

Lors de son audition, le Service central des courses et jeux (SCCJ) de la Direction centrale de la police judiciaire a indiqué qu'il s'agissait là d'un point de vigilance des autorités de police, qui craignent une intensification des activités illégales au cours des années à venir et une activité croissante de réseaux criminels sur les compétitions à fort rayonnement.

(1) <https://www.courrierinternational.com/article/2014/06/30/le-premier-match-truque-de-l-histoire>

(2) *C'est pour cette raison que les paris sportifs en football sont prohibés pour les divisions inférieures à la Ligue 2.*

(3) https://www.lemonde.fr/sport/article/2020/10/06/enquete-ouverte-a-paris-sur-des-soupcons-de-match-truque-a-roland-garros_6054989_3242.html

B. UN DISPOSITIF DE LUTTE RENFORCÉ DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES

• Face au développement des paris sportifs en ligne, et à l'augmentation par voie de conséquence des risques de manipulation des compétitions sportives, de nombreux textes, recommandations et autres résolutions ont été adoptés au niveau international et européen, y compris au sein des organisations du Mouvement olympique. De même, la France s'est dotée d'une réglementation visant à encadrer et à réguler le secteur des paris sportifs en ligne avec pour objectif principal de préserver l'intégrité et la sincérité des compétitions.

1. Dans la loi française

a. Une activité fortement encadrée

• Le terme de pari sportif est défini par l'Autorité nationale des jeux (ANJ) comme **le fait de miser une somme d'argent sur un élément de score ou sur une phase de jeu d'une rencontre sportive, dont le but est de gagner de l'argent si cet élément de score ou de phase de jeu se réalise.**

Dérogeant au principe général de prohibition des jeux d'argent ⁽¹⁾, l'article L. 320-6 du code de la sécurité intérieure autorise l'exploitation de paris sportifs en réseau physique (bureaux de tabac), et, depuis la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, de paris sportifs en ligne.

Ces activités sont fortement encadrées par le titre II du livre III du code de la sécurité intérieure, dont l'article L. 230-2 dispose qu'elles ne sont « *ni un commerce ordinaire, ni un service ordinaire* », et font pour cette raison l'objet « *d'un encadrement strict aux fins de prévenir les risques d'atteinte à l'ordre public et à l'ordre social* ». À ce titre, leur exploitation est placée sous un régime de droits exclusifs, d'autorisation ou d'agrément, délivrés par l'État.

Les opérateurs de paris en ligne sont soumis à un régime spécifique, et doivent obtenir un agrément de l'Autorité nationale des jeux (ANJ) pour exercer leur activité ⁽²⁾. 14 opérateurs sont aujourd'hui reconnus par l'ANJ ⁽³⁾.

b. Un arsenal préventif et répressif renforcé

• La loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs a fait de la manipulation d'une compétition sportive une infraction pénale, s'appliquant autant aux sportifs qu'aux personnes extérieures.

Ainsi, l'article L. 445-1-1 punit le fait par quiconque, de proposer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, à un acteur d'une manifestation

(1) Article L. 320-1 du code de la sécurité intérieure.

(2) Article 21 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

(3) <https://anj.fr/offre-de-jeu-et-marche/operateurs-agrees-et-liste-sport>

sportive donnant lieu à des paris, des offres, des promesses, des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, pour que cet acteur, par un acte ou une abstention, modifie le **déroulement normal et équitable de cette manifestation** ou parce que cet acteur, par un acte ou une abstention, a modifié le déroulement normal et équitable de cette manifestation ou de cette course.

Symétriquement, l'article L. 445-2-1 sanctionne, pour un acteur d'une manifestation sportive faisant l'objet de paris, le fait d'accepter des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, afin qu'il altère le déroulement normal et équitable de la manifestation, par un acte ou une abstention.

Chaque infraction est punie de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

- Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2018, l'article L. 131-16 du code du sport **interdit à tout acteur d'une compétition sportive du sport de réaliser des pronostics pour le compte d'un opérateur de paris ou de parier sur une compétition de sa discipline.**

- Des **dispositions spécifiques concernant les paris en ligne** ont été introduites par la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. Ainsi, l'ANJ peut définir, pour chaque sport et pour chaque compétition, les types de résultats supports et phase de jeux correspondantes ouvertes aux paris en fonction des risques de manipulation sportive qu'ils présentent. C'est sur cette base que sont notamment interdits en France les paris sur les matches « sans enjeu » en fin de saison, ainsi que, pour le football, les paris sur le moment du prochain carton jaune ou du prochain but.

En outre, le contrat conclu entre l'opérateur de paris en ligne et l'ANJ pour la délivrance de l'agrément doit préciser les obligations à la charge des opérateurs de paris en ligne en matière de détection et de prévention de la fraude, notamment les modalités d'échange d'informations avec la fédération sportive ou l'organisateur de cette manifestation sportive.

2. Au niveau international

a. La convention de Macolin et le groupe de Copenhague

- Le cadre général de la lutte contre les manipulations sportives est aujourd'hui issu de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation des compétitions sportives, également appelée « Convention de Macolin ». Adoptée le 9 juillet 2014, la convention a été ouverte à la signature le 18 septembre 2014 et est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2019. Au 22 février 2021, elle était signée par 38 États, dont la France, et ratifiée par 7 d'entre eux.

Attendant sa ratification par l'Union européenne – à l'unanimité car relevant de compétences partagées entre l'Union et les États membres – aujourd'hui entravée par le veto de Malte, la France n'a pas encore ratifié la convention.

● L'article 3 de la convention définit la manipulation des compétitions sportives comme un « **arrangement, un acte ou une omission intentionnels visant à une modification irrégulière du résultat ou du déroulement d'une compétition sportive afin de supprimer tout ou partie du caractère imprévisible de cette compétition, en vue d'obtenir un avantage indu pour soi-même ou pour autrui** ».

La convention engage chaque État partie à prendre une série d'actions contre la manipulation des compétitions sportives sur leur territoire, et notamment à :

– coordonner les politiques et les actions des autorités publiques concernées et encourager les organisations sportives à coopérer avec les autorités (*article 4*), en facilitant l'échange d'informations entre les autorités publiques (*article 12*) ;

– mener des actions de sensibilisation à la lutte contre la manipulation des compétitions sportives ;

– adopter des mesures à même de garantir la transparence du financement des organisations sportives (*article 8*) ;

– désigner l'autorité responsable de la régulation des paris sportifs (*article 9*) ;

– mettre en place une plateforme nationale de lutte contre la manipulation des compétitions (*article 13*).

● Rassemblant les plateformes de 33 pays signataires de la convention de Macolin, représentées par leurs coordinateurs, le **groupe de Copenhague** joue un rôle d'organe de coopération et d'alerte au niveau international.

Ses priorités sont l'identification et le partage des bonnes pratiques, le soutien mutuel aux plateformes nationales pour améliorer leurs systèmes, l'aide à la création de nouvelles plateformes et le renforcement des capacités institutionnelles et professionnelles des acteurs.

b. Les travaux du comité international olympique

Le comité international olympique (CIO) dispose d'un système de lutte contre la manipulation des compétitions sportives, fondé sur un règlement éthique spécifique et une unité dédiée à la détection des manipulations.

● Adopté en 2015, le **Code du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations de compétitions** fait partie intégrante de la Charte olympique

et du Code d'éthique du CIO. Il fournit à l'ensemble des organisations sportives des règles harmonisées pour protéger les compétitions des manipulations.

En application de l'article 43 de la Charte olympique, toutes les organisations sportives, dont les Comités nationaux olympiques, les Fédérations internationales de sport et leurs membres respectifs aux niveaux continental, régional et national, ainsi que les organisations reconnues par le CIO et liées par la Charte olympique, doivent appliquer ce code en y faisant référence ou en mettant en œuvre des règlements conformes à ce code.

● **L'Unité du Mouvement olympique sur la prévention des manipulations de compétitions** supervise l'application du code, et soutient l'action des États à cette fin. Elle les incite à adopter une réglementation spécifique et à mener des actions de sensibilisation, et échange des informations. Elle mène les enquêtes concernant la manipulation de compétitions olympiques, qui peuvent donner lieu, outre les sanctions applicables au niveau national après transmission des informations, à une sanction de la part du CIO à l'encontre des personnes concernées.

C. LA NÉCESSITÉ D'INSCRIRE DANS LA LOI LA PLATEFORME DE LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DES COMPÉTITIONS SPORTIVES

1. Une plateforme aujourd'hui informelle

● Le principe d'une plateforme de lutte contre la manipulation des compétitions sportives est inscrit à l'article 13 de la convention de Macolin.

Selon les termes de l'article, cette plateforme a vocation à :

– servir de centre d'information, collectant et transmettant des informations pertinentes pour la lutte contre la manipulation de compétitions sportives aux organisations et autorités pertinentes ;

– coordonner la lutte contre la manipulation de compétitions sportives ;

– recevoir, centraliser et analyser les informations relatives aux paris atypiques et suspects sur les compétitions sportives se déroulant sur le territoire de chaque État partie et émettre, le cas échéant, des alertes ;

– transmettre des informations aux autorités publiques ou aux organisations sportives et/ou aux opérateurs de paris sportifs sur de possibles infractions aux lois ou aux règlements sportifs visés par cette convention ;

– coopérer avec toute organisation et autorité pertinentes aux niveaux national et international, incluant les plateformes nationales des autres États.

● Sans attendre la ratification de cette Convention par l'Union européenne, **la France a été parmi les premiers pays à se doter, dès janvier 2016, d'une telle plateforme.**

Placée sous la responsabilité du ministre chargé des sports, la plateforme française rassemble aujourd'hui le ministère des sports, l'autorité nationale des jeux (ANJ), le comité national olympique et sportif français (CNOSF), le Service central des courses et jeux (SCCJ), le Parquet national financier (PNF), l'Agence française anticorruption (AFA), la Française des Jeux (FDJ), ainsi que le service de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN).

2. La nécessité d'une consécration dans la loi

Une reconnaissance au niveau législatif est nécessaire pour **renforcer la légitimité et les capacités d'action de la plateforme.**

À l'heure actuelle, la loi interdit aux membres de la plateforme, sous peine de sanctions pénales (un an d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende), de communiquer quelque information que ce soit aux autres membres de la plateforme, qu'elle porte ou non sur des données à caractère personnel ⁽¹⁾.

Une inscription de la plateforme dans la loi est par conséquent nécessaire pour **surmonter cette interdiction et permettre la communication de renseignements ou documents utiles à la lutte contre les manipulations des compétitions sportives.**

Un texte de nature législative est également requis pour que la plateforme puisse **échanger des informations utiles à la lutte contre la manipulation des compétitions sportives avec ses partenaires étrangers.**

Lors de son audition, l'ANJ a ainsi fait valoir la nécessité pour elle de pouvoir transmettre de façon souple des alertes et des informations à ses partenaires étrangers, sous peine d'altérer le lien de confiance les unissant à celles-ci et, par conséquent, de tarir le flux entrant d'informations.

Le rapporteur rappelle qu'il s'agissait là de la proposition n° 8 du rapport d'évaluation de la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs.

(1) Article 226-13 du code pénal ; article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ; IV de l'article 36 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI

Le présent article crée un nouveau chapitre IV dans le titre III du livre III du code du sport, intitulé « Plateforme nationale de lutte contre la manipulation de compétitions sportives ». Ce nouveau chapitre est constitué de trois articles.

L'article L. 334-1 (alinéas 4 à 12) définit les missions de la plateforme (alinéas 5 à 9) ainsi que les grandes lignes de son fonctionnement.

Président de la plateforme (alinéa 10), le ministre chargé des sports désigne également un coordinateur, dont les missions sont définies par décret en Conseil d'État (alinéa 11).

La composition et le fonctionnement de la plateforme sont précisés par arrêté (alinéa 12).

L'article L. 334-2 (alinéas 13 à 15) autorise les membres de la plateforme à communiquer les renseignements et documents utiles à la lutte contre la manipulation de compétitions sportives, y compris ceux couverts par le secret professionnel. À ce titre, les membres de la plateforme sont tenus par un secret partagé.

Ne sont toutefois pas communicables les documents relevant du secret de l'instruction, protégé par l'article 11 du code de procédure pénale (alinéa 14).

Dans des termes analogues à ceux employés pour les acteurs d'une compétition sportive dans le code du sport, l'article instaure une interdiction générale, pour les membres de la plateforme, de participer à des jeux et paris sportifs en ligne auprès des opérateurs agréés par l'ANJ ainsi qu'à des jeux et paris « en dur », dans le réseau physique de la FDJ (alinéa 15).

L'article L. 334-3 permet au président de la plateforme, autrement dit le ministre chargé des sports, de conclure au nom de l'État des conventions de coopération avec des autorités étrangères ou des organisations compétentes dans le domaine de la lutte contre les manipulations sportives (alinéa 16).

Les conventions conclues avec des plateformes issues d'États parties à la Convention de Macolin définissent les modalités d'échange des informations entre les plateformes signataires (alinéa 17).

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR

Les auditions conduites par le rapporteur ont permis d'identifier un double risque de **redondance de la plateforme par rapport aux moyens déjà existants de l'ANJ**, et des difficultés posées par la signature systématique de conventions avec les partenaires étrangers de la plateforme.

En conséquence, le rapporteur propose de **ne plus mentionner le coordinateur dans la loi et de rappeler le rôle de l'ANJ dans la réception, la centralisation et l'analyse des signalements pour le compte de la plateforme**. Ceci doit garantir le positionnement de la plateforme comme organe de coopération intermédiaire entre l'autorité de régulation et les autres parties prenantes, et non comme nouvelle autorité administrative.

S'agissant de la coopération internationale, le rapporteur suggère d'**autoriser directement dans la loi l'échange d'informations entre les plateformes nationales**, sans devoir passer par une convention – dont le travail de négociation et de signature avec chacun des pays partenaires absorberait une quantité trop importante d'énergie et de moyens.

Par ailleurs, **des garanties supplémentaires mériteraient d'être apportées concernant la composition et le fonctionnement de la plateforme**, avec le recours à un décret en Conseil d'État plutôt qu'à un arrêté. La nature des informations pouvant être échangées sera également déterminée par décret en Conseil d'État, après avis de la CNIL. Ces nouvelles garanties permettront également d'encadrer l'échange habituel d'informations entre la plateforme et ses partenaires nationaux et étrangers.

*

Article 9 bis (nouveau)

Publicité et entrée en vigueur immédiate des décisions d'interdiction d'une compétition aux paris

Introduit par la commission

Le présent article prévoit la publication et l'entrée en vigueur immédiate des décisions de l'ANJ interdisant une compétition aux paris.

Adopté à l'initiative du rapporteur, le présent article prévoit la publication et l'entrée en vigueur immédiate des décisions de l'Autorité nationale des jeux (ANJ) interdisant une compétition aux paris. Il complète pour ce faire le V de l'article 12 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Cette mesure permettra à l'Autorité d'agir rapidement concernant les matches à fort soupçon de manipulation, qui nécessitent une interdiction immédiate des paris afin de limiter les possibilités de trucage. Elle déroge en cela au droit commun, qui prévoit que les décisions administratives entrent en vigueur le lendemain de leur publication ⁽¹⁾.

(1) *Articles L. 221-2 et suivants du code des relations entre le public et l'administration.*

Article 10

Lutte contre le piratage des contenus sportifs diffusés en direct

Adopté avec modifications

L'article 10 institue une nouvelle procédure judiciaire dite « dynamique » pour le blocage, le retrait ou le déréférencement des sites retransmettant illégalement une compétition sportive diffusée en direct.

L'autorité judiciaire pourra ainsi ordonner le blocage de sites contrefaisants pour toute la durée d'une compétition, dans la limite de douze mois. La décision pourra être rendue publique selon les modalités décidées par le juge, qui se prononce dans un délai utile à la protection des droits.

Sur la base de ce jugement, les sites non identifiés à la date de l'ordonnance mais retransmettant la compétition pourront également être bloqués. Pour ce faire, les titulaires de droits devront transmettre à la Hadopi tous renseignements utiles à la caractérisation des sites pirates, à charge ensuite pour la Haute Autorité de vérifier le bien-fondé de ces demandes puis de transmettre, le cas échéant, les données d'identification des sites concernés aux défendeurs à l'instance.

L'article permet également à la Hadopi d'adopter des modèles d'accord-type destinés aux différents acteurs susceptibles de lutter contre le piratage sportif. Il confie aux agents de la Haute Autorité le pouvoir d'enquêter puis de transmettre les informations utiles aux titulaires de droits.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DROITS DE DIFFUSION, UN MARCHÉ EN FORTE EXPANSION AU BÉNÉFICE DU SPORT AMATEUR

1. Les marchés des émissions et des retransmissions sportives en expansion

Le marché de la retransmission et de la diffusion des événements sportifs est en **forte croissance depuis plusieurs décennies**. Deux pans de l'économie sportive – le marché des émissions sportives de celui des droits de retransmission – peuvent être distingués.

Le marché des émissions sportives contribue largement à l'audience télévisuelle. Selon le CSA, les émissions sportives ont concentré 23 des 25 plus fortes audiences de la télévision française depuis 1989 ⁽¹⁾. Dans ce marché, de nombreuses chaînes payantes s'appuient sur les contenus sportifs pour valoriser leur offre. Ainsi, au Royaume-Uni, 60 % des abonnés à des chaînes de sport considèrent que le championnat anglais de football est une composante essentielle de leur offre ⁽²⁾.

(1) CSA. *Sport et télévision. Contributions croisées*, juin 2017.

(2) Idem.

Dans le paysage audiovisuel français, l'augmentation rapide de la valeur du marché des contenus sportifs s'est accompagnée d'une fragmentation de l'offre audiovisuelle. Concentré autour d'un acteur principal, Canal +, jusqu'au début des années 2010, le marché des contenus sportifs payants a ensuite été investi par de nouveaux acteurs, comme BeIN Sports en 2012, puis SFR Sport en 2016. Les chaînes gratuites demeurent également de grandes pourvoyeuses de contenus sportifs, puisque France Télévisions, par exemple, a retransmis en direct 1 341 heures de sport en 2018, dans 66 disciplines.

Pour ce qui est des droits sportifs, leur valeur a été estimée en France à 1,45 milliard d'euros fin 2016. Cette valeur est très majoritairement captée par le football, à hauteur de 80 %, puis par le rugby, à hauteur de 10 % ⁽¹⁾. Dans le cadre de l'appel d'offres portant sur les droits audiovisuels de la Ligue 1 pour la période 2020-2024 mis en vente par la Ligue de football professionnel, les principaux lots ont ainsi été cédés pour un montant de 1,153 milliard d'euros par an au groupe espagnol Mediapro (3 lots) et à la chaîne BeIN Sports (1 lot) ⁽²⁾.

Cette valeur demeure toutefois largement inférieure au montant de droits audiovisuels au Royaume-Uni, par exemple, où ceux-ci ont été cédés par la ligue professionnelle de football, la *Premier League*, pour 2,97 milliards d'euros par an.

2. La solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur

La diffusion des contenus sportifs est soumise à un principe de **répartition a posteriori des produits de la commercialisation**, selon une logique solidaire. Ce principe, inscrit à l'article L. 333-3 du code du sport, veut que, « *afin de garantir l'intérêt général et les principes d'unité et de solidarité entre les activités à caractère professionnel et les activités à caractère amateur, les produits de la commercialisation par la ligue des droits d'exploitation des sociétés sont répartis entre la fédération, la ligue et les sociétés.* »

Il est décliné ensuite de manière différenciée en fonction des disciplines. Pour ce qui est du football, par exemple, les statuts de la Fédération française de football prévoient une contribution spécifique en faveur du football amateur, avec :

– un **minimum garanti** ;

– une **contribution forfaitaire**, établie depuis la saison 2012/2013 à hauteur de 2,5 % de l'assiette constituée des droits d'exploitation audiovisuelle négociés par la Ligue.

Il existe en outre une solidarité inter-disciplines, assurée par la **taxe dite « Buffet »**. Celle-ci, introduite en 1999 ⁽³⁾ et codifiée à l'article 302 *bis* ZE du code général des impôts, institue « *une contribution sur la cession à un éditeur ou un*

(1) Idem.

(2) *Étude annuelle du Conseil d'État, « Le sport, quelle politique publique ? », 2019.*

(3) Article 59 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

distributeur de services de télévision au sens des articles 2 et 2-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives ». Cette contribution, dont le taux est fixé à 5 % du montant des encaissements, est également due à raison de « *cession de droits de diffusion à une personne qui met à la disposition du public un service offrant l'accès à titre onéreux à des retransmissions de manifestations ou compétitions sportives sur demande individuelle formulée par un procédé de communication électronique* ».

Le produit de cette taxe, qui atteint environ 50 millions d'euros, contribue au financement du sport à hauteur d'une part plafonnée, augmentée en 2019 de 25 à 40 millions d'euros ⁽¹⁾.

3. L'accès des spectateurs aux contenus sportifs

La loi du 30 septembre 1986 précitée intègre le sport dans les obligations de diffusion de l'audiovisuel public, puisque, au titre de l'article 43-11, les sociétés du secteur public de la communication audiovisuelle « *présentent une offre diversifiée de programmes en modes analogique et numérique dans les domaines de l'information, de la culture, de la connaissance, du divertissement et du sport* ».

De plus, **les spectateurs doivent avoir accès aussi librement et facilement que possible aux « évènements d'importance majeure »**, qui « *ne peuvent être retransmis en exclusivité d'une manière qui aboutit à priver une partie importante du public de la possibilité de les suivre en direct ou en différé sur un service de télévision à accès libre* » ⁽²⁾. Ceux-ci, définis par décret ⁽³⁾, comprennent notamment les jeux olympiques, les matchs de l'équipe de France de football ou encore le tournoi de rugby des Six Nations.

Enfin, au nom de la liberté d'information, les chaînes gratuites ou payantes peuvent rediffuser gratuitement de « *brefs extraits* » d'une retransmission de compétition sportive sur son antenne, même si elles n'en détiennent pas les droits ⁽⁴⁾.

B. DE PLUS EN PLUS PRATiqué, LE PIRATAGE MENACE L'ÉQUILIBRE DU SECTEUR

1. Un coût économique croissant, des développements technologiques inquiétants

La délinéarisation de la consommation des contenus vidéo, tout comme la multiplication des offres payantes, ont contribué à **l'émergence de techniques de**

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) Article 20-2 de la loi du 30 septembre 1986.

(3) Décret n° 2004-1392 du 22 décembre 2004 pris pour l'application de l'article 20-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

(4) Article L. 333-7 du code du sport.

contournement sur internet, permettant le visionnage gratuit de contenus illicites. Ainsi, selon une étude menée par beIN Sports en octobre 2015, plus de la moitié des personnes ayant visionné du contenu vidéo gratuit sur internet l'ont notamment fait de manière illicite.

Selon une étude récente de la Hadopi ⁽¹⁾, les consommateurs de contenus sportifs illicites sont jeunes, masculins et ont une fréquentation régulière des sites de *streaming*. Ainsi, sur les 24 % d'internautes français qui utilisent un moyen illicite pour accéder à des contenus audiovisuels en direct, 77 % le font à une fréquence au moins hebdomadaire, quand 30 % le font tous les jours ou presque. Le profil de ces consommateurs de contenus illicites fait ressortir une population jeune (54 % ont entre 15 et 34 ans), urbaine (60 % vivent dans des communes de plus de 100 000 habitants) et fortement consommatrice d'émissions ou de retransmissions sportives (71 % d'entre eux regardent au moins une fois par semaine des programmes sportifs). Il s'agit donc précisément du public-cible d'une grande partie des chaînes ayant investi dans la retransmission payante de contenus sportifs.

Le phénomène le plus quantitativement inquiétant concerne les boîtiers IPTV. Ce dispositif, qui permet d'accéder à de nombreux bouquets de chaînes, dont les chaînes payantes, à partir d'un téléviseur connecté, d'un boîtier électronique, d'un *smartphone* ou d'une tablette, est celui qui a été adopté le plus récemment, en comparaison de la consommation illicite sur les sites de *streaming* ou sur les réseaux sociaux. Il s'agit en outre de la pratique qui connaît la dynamique la plus forte, puisque 63 % des internautes ayant recours à ces boîtiers envisagent de maintenir ou d'augmenter leur utilisation, et du dispositif qui donne accès au plus grand nombre de chaînes payantes.

Le piratage des contenus sportifs représente un **manque à gagner croissant**, de l'ordre de 500 millions d'euros, et une perte estimée par un acteur comme Canal + d'environ 500 000 abonnés ⁽²⁾. Cette perte équivaut à environ dix fois le produit de la « taxe Buffet » à destination du sport amateur, et donc autant de moins pour ses pratiquants sur tous les territoires.

2. Les récentes actions des autorités n'ont pas permis d'enrayer la dynamique de piratage des contenus sportifs

Le législateur s'est emparé de la question de la lutte contre le piratage sportif en 2017, en prévoyant que fédérations sportives, organisateurs de manifestations sportives, opérateurs de plateforme en ligne, éditeurs de services de communication au public en ligne, titulaires de droits d'auteur ou de droits voisins sur des contenus audiovisuels et éditeurs de services de communication audiovisuelle qui disposent, en leur qualité de cessionnaires, de droits d'exploitation sur des contenus

(1) « La consommation illicite de programmes TV en direct », rapport d'étude quantitative, mai 2019

(2) Rapport d'information n° 1292 de Mme Aurore Bergé en conclusion des travaux de la mission d'information sur une nouvelle régulation de la communication audiovisuelle à l'ère numérique.

audiovisuels, puissent conclure des accords relatifs aux mesures et bonnes pratiques à prendre pour lutter contre le piratage ⁽¹⁾.

Il ressort toutefois des auditions menées par le rapporteur que **ces accords, qui n'ont été que très peu mis en œuvre, sont loin d'épuiser les problématiques** relatives au piratage des contenus sportifs.

La **spécificité des contenus sportifs ne permet par ailleurs pas une protection comparable à celle des œuvres culturelles**, y compris par le biais des droits voisins.

À la différence des droits d'auteur et droits voisins attachés aux œuvres culturelles, dont la contrefaçon est réprimée par le code de la propriété intellectuelle ⁽²⁾, la consommation illégale d'un programme sportif ne fait l'objet d'aucune disposition pénale.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI

Le présent article reprend les dispositions de l'article 23 du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, tel qu'adopté par la commission des affaires culturelles et de l'éducation en mars 2020.

Il crée une nouvelle section 3 intégrée au chapitre III du titre III du livre III du code du sport, intitulée : « Lutte contre la retransmission illicite des manifestations et compétitions sportives » et comprenant deux articles.

● Le nouvel article **L. 333-10** prévoit, dans son **I**, les modalités de saisine du président du tribunal judiciaire à raison de la diffusion illicite de contenus sportifs protégés.

La caractérisation de l'infraction (**alinéa 4**) est issue du constat d'atteintes graves et répétées, au :

– droit d'exploitation audiovisuelle des manifestations et compétitions sportives ;

– droit voisin d'une entreprise de communication audiovisuelle, exercés sur la reproduction et la mise à disposition de ses programmes, dès lors que le programme concerné est constitué d'une manifestation ou d'une compétition sportive.

Les personnes susceptibles d'effectuer cette saisine sont, en premier lieu, les titulaires de ces droits, mais aussi :

(1) Article 24 de la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs.

(2) Articles L. 335-1 à L. 335-9 du code de la propriété intellectuelle.

– une ligue professionnelle, dans le cas où elle est concessionnaire de la commercialisation des droits d’exploitation audiovisuelle de compétitions sportives professionnelles potentiellement concernées (**alinéa 6**) ;

– une entreprise de communication audiovisuelle, dans le cas où elle a acquis un droit à titre exclusif, par contrat ou accord d’exploitation audiovisuelle d’une compétition ou manifestation sportive, que celle-ci ait lieu sur le territoire français ou à l’étranger (**alinéa 7**).

La saisine poursuit deux objectifs dans le temps (**alinéa 4**). Le premier est de faire cesser la communication illicite au public de contenus sportifs par des services de communication en ligne, « *dont l’objectif principal ou l’un des objectifs principaux est la diffusion sans autorisation de compétitions ou manifestations sportives* ».

La saisine doit également permettre de prévenir une nouvelle occurrence de cette situation, à savoir « *une nouvelle atteinte grave et irréversible à ces mêmes droits* ». Il revient au juge de statuer selon la procédure accélérée au fond ou en référé. Le champ d’action est large, puisque la procédure doit permettre d’obtenir « *toutes mesures proportionnées propres à prévenir ou à faire cesser cette atteinte, à l’encontre de toute personne susceptible de contribuer à y remédier.* » Sont donc concernés, non seulement les sites contrefaisants, mais aussi :

– les fournisseurs d’accès internet, qui peuvent mettre en œuvre des mesures de blocage contre les sites identifiés ;

– les moteurs de recherche, qui peuvent mettre en œuvre des mesures de déréférencement.

Le **II** du même nouvel article précise l’office du juge comme le délai de son action (**alinéa 8**).

Le juge peut ordonner, au besoin sous astreinte, toutes mesures proportionnées propres à protéger les compétitions longues, dont les journées lors desquelles ont lieu les manifestations sportives sont connues à l’avance. Ce dispositif est donc particulièrement approprié aux championnats qui s’étendent sur plusieurs mois, qu’il s’agisse de la Ligue 1 de football ou du Top 14, pour le rugby. Pour ce faire, le juge s’assigne à empêcher l’accès des internautes résidant sur le territoire français aux services qui :

– ont pour objectif principal, ou parmi leurs objectifs principaux, la diffusion sans autorisation de compétitions ou manifestations sportives, ou ;

– diffusent illégalement une compétition ou manifestation sportive.

Cette action, qui vise à prévenir notamment l’accès à des contenus illicites sur des sites implantés en-dehors du territoire français, s’appuie sur les capacités techniques des FAI et des moteurs de recherche.

Sur la base de cette ordonnance et pendant toute la durée de son exécution, **pourront être bloqués à la fois les sites identifiés dans l'ordonnance et ceux non identifiés, dès lors qu'ils diffusent illégalement une manifestation sportive visée par le jugement.**

Il s'agit ainsi d'une **ordonnance unique dynamique**, permettant aux titulaires de droits d'obtenir satisfaction sans qu'un nouveau recours en justice soit nécessaire.

Ces mesures de déréfèrement et de blocage sont complétées par la publicité de la décision, via son affichage ou sa publication intégrale, dans des journaux ou sur des services de communication, en laissant au juge le choix du support comme des modalités de publication (**alinéa 9**).

S'agissant des sites non identifiés dans l'ordonnance initiale, le **III** du même article précise que les données d'identification nécessaires doivent être transmises par le demandeur initial au défendeur, conformément aux modalités recommandées par la Hadopi (**alinéa 10**).

L'action répressive instaurée par le présent article est complétée par des mesures préventives. Le **IV (alinéa 11)** permet en effet à la Hadopi d'adopter des modèles d'accord-type destinés aux différents acteurs susceptibles de lutter contre le piratage sportif. Ces accords peuvent être signés entre les titulaires de droits, la ligue professionnelle, une entreprise de communication audiovisuelle ayant acquis un droit à titre exclusif, les fournisseurs d'accès à internet ou « toute personne susceptible de contribuer à remédier » au piratage sportif. Ils doivent notamment permettre de :

- mettre en place des instruments d'information réciproque sur les éventuelles violations du droit d'exploitation audiovisuelle protégé, en application du **III** du présent article ;

- déterminer les mesures que les parties à l'accord s'engagent à prendre pour faire cesser ces atteintes ;

- estimer la répartition du coût des mesures en question.

- L'article **L. 333-11** associe la Hadopi à la lutte contre les atteintes aux droits de diffusion, en lui permettant d'enquêter puis de transmettre les informations utiles aux titulaires de droits.

Il dote les agents habilités et assermentés de la Hadopi du pouvoir de constater les faits susceptibles de constituer des atteintes aux droits de diffusion (**alinéa 12**). Dans ce cadre, et sous réserve de ne pas inciter à la commission d'infractions, les agents concernés sont exonérés de responsabilité pénale pour les actes suivants (**alinéas 13 à 18**) :

- la participation sous pseudonyme à des échanges en ligne se rapportant à la consommation illégale de programmes sportifs en direct ;

– la reproduction de programmes protégés sur tout site internet, y compris sur les réseaux sociaux ;

– l’extraction, l’acquisition ou la conservation des éléments de preuve par ces moyens, dans le but de caractériser l’infraction ;

– l’acquisition et l’étude des matériels et logiciels propres à faciliter le piratage sportif.

Les agents consignent les informations recueillies dans un procès-verbal, qui fait état des conditions dans lesquelles ces facultés ont été employées (**alinéa 19**).

Par dérogation au secret professionnel et au secret de la défense nationale auxquels sont soumis les agents de la Hadopi dans l’exercice de leurs fonctions, le dernier alinéa de l’article autorise les agents concernés à transmettre les informations recueillies au cours de l’enquête aux titulaires de droits (**alinéa 20**).

III. LA POSITION DU RAPPORTEUR

• Les auditions conduites par le rapporteur ont fait ressortir un risque d’atteinte excessive aux libertés de communication et d’entreprendre, du fait du nombre potentiellement élevé et de l’absence de filtrage des demandes adressées par les titulaires de droits aux fournisseurs d’accès à internet et aux moteurs de recherche, s’agissant des sites non identifiés à la date de la décision.

Le rapporteur propose par conséquent de **davantage associer la Hadopi au dispositif**, en lui confiant un rôle de « tiers de confiance » entre les demandes des ayant-droits et les personnes visées par la décision de justice. La Haute Autorité sera ainsi chargée d’évaluer le bien-fondé des demandes et la réalité de l’atteinte aux droits causée par les sites signalés, puis de transmettre les données d’identification des sites confirmés aux défendeurs. Il est notable que la Hadopi n’agira pas de son propre chef mais bien sur demande des titulaires de droits, écartant ainsi tout risque de censure administrative.

Ainsi modifié, **l’article instaure une nouvelle mesure nécessaire, adaptée et proportionnée contre le piratage sportif en direct, qui porte gravement atteinte au financement du sport professionnel et amateur et contre lequel les titulaires de droit comme les pouvoirs publics sont aujourd’hui impuissants.**

Article 10 bis (nouveau)

Exposition du plus large public aux manifestations sportives diffusées à la télévision

Introduit par la commission

L'article 10 bis prévoit que l'allotissement des droits de diffusion audiovisuelle favorise l'exposition du plus grand nombre aux manifestations sportives concernées.

Modifiant l'article L. 333-2 du code du sport, le présent article prévoit que la constitution des lots pour l'attribution des droits de diffusion audiovisuelle favorise l'exposition du plus grand nombre aux manifestations concernées. Il vise ainsi à encourager l'attribution des droits de diffusion à des éditeurs de service de télévision diffusant les manifestations sportives en clair.

Le sport professionnel occupe une place de moins en moins importante dans les programmes des chaînes en clair, et en particulier les chaînes du service public. Cela s'explique essentiellement par la hausse du prix des droits de diffusion, que les budgets des chaînes diffusant en clair ne permettent souvent plus de satisfaire, notamment pour ce qui concerne le service public, qui ne peut diffuser de publicité après 20 heures.

Il en résulte une situation **insatisfaisante** aux yeux du rapporteur, marquée par **l'éparpillement des manifestations sportives entre les chaînes à accès payant** et, en dernière analyse, **l'altération de l'essence populaire du sport**.

Sans porter de nouvelle contrainte dans la constitution et l'attribution des lots, qui sont régies par le code de la commande publique et le droit de l'Union européenne, l'article incite les ligues à s'emparer de ce sujet **pour élargir la visibilité du sport professionnel**.

*

Article 11

Ouverture des sociétés sportives à l'économie sociale et solidaire

Adopté sans modification

L'article 11 ajoute la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) aux types de sociétés sportives expressément autorisés par la loi. Il encourage ainsi la transition des clubs professionnels volontaires vers l'économie sociale et solidaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. DÉROGATOIRE AU DROIT COMMUN, LE STATUT DES SOCIÉTÉS SPORTIVES ENCADRE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DES CLUBS

Dérogatoire au droit commun des sociétés, le droit des sociétés sportives doit ses spécificités à l'histoire du sport français, initialement amateur et professionnalisé au fil du XX^e siècle. Avec cette professionnalisation, le cadre juridique a été progressivement élargi et assoupli afin de permettre le partage des bénéfices et aligner la gestion des clubs sur celle des sociétés commerciales classiques.

Relevant aujourd'hui d'une variété de formes juridiques, les sociétés sportives ont comme point commun la **convention qui les lie à l'association sportive à l'origine de leur création**.

1. La création d'une société, une obligation pour les associations sportives au-delà d'un certain seuil d'activité économique

Le code du sport impose à toute association sportive dépassant certains seuils d'activité économique de constituer une société commerciale.

Deux critères sont requis :

– un critère **juridique**, à savoir l'appartenance de l'association à une fédération sportive,

– un critère **économique**, avec deux seuils alternatifs : lorsque la somme des salaires des sportifs employés dépasse 800 000 euros, ou au-delà de 1,2 million d'euros de recettes issues de l'organisation habituelle de manifestations sportives payantes ⁽¹⁾.

Avec la création de la société, qui s'ajoute à l'association, le club acquiert une **structure bicéphale**, dont le fonctionnement est régi par la convention impérativement signée entre l'association et la société ⁽²⁾.

(1) Article R. 122-1 du code du sport.

(2) Article L. 122-14 du code du sport.

Cette obligation permet d'**acter juridiquement l'entrée du club dans le secteur professionnel**, en délimitant clairement les activités professionnelles, qui seront prises en charge par la société, du secteur amateur, confié à l'association.

Les deux entités sont liées financièrement : la société doit contribuer au financement de l'association au titre du principe de solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur ⁽¹⁾.

Il est notable que quel que soit le poids économique de la société, **l'association conserve un rôle prééminent**, en ce qu'elle reste seule propriétaire du numéro d'affiliation émis par la fédération et permettant de participer aux compétitions qu'elle organise. Un droit d'usage est cédé à la société par l'intermédiaire de la convention ⁽²⁾.

La convention entre l'association et la société

Aux termes de l'article R. 122-8 du code du sport, la convention doit impérativement préciser :

- la définition des activités liées au secteur amateur et des activités liées au secteur professionnel dont l'association et la société ont respectivement la responsabilité ;
- la répartition entre l'association et la société des activités liées à la formation des sportifs ;
- les modalités de participation de la société aux activités qui demeurent sous la responsabilité de l'association ;
- les conditions dans lesquelles les terrains, les bâtiments et les installations seront utilisés par l'une et l'autre parties et, le cas échéant, les relations de celles-ci avec le propriétaire de ces équipements ;
- les conditions, et notamment les contreparties, de la concession ou de la cession de la dénomination, de la marque ou des autres signes distinctifs de l'association ;
- la durée de la convention, qui doit s'achever à la fin d'une saison sportive ;
- les modalités de renouvellement de la convention, qui ne peut être renouvelée tacitement.

La convention doit également prévoir :

- que la participation des équipes professionnelles aux compétitions inscrites au calendrier fédéral ou organisées par la ligue professionnelle relève de la compétence de la société pour la durée de la convention, dès lors que la fédération a autorisé la société à faire usage à cette fin du numéro d'affiliation délivré à l'association ;
- que les fonctions de dirigeant de l'association, d'une part, de président ou de membre du conseil d'administration, de président ou de membre du conseil de surveillance, de membre du directoire ou de gérant de la société, d'autre part, doivent être exercées par des personnes physiques différentes ;

(1) Article L. 122-19 du code du sport.

(2) Article L. 122-16-1 du code du sport.

– qu’aucun dirigeant de l’association ne peut percevoir de rémunération, sous quelque forme que ce soit, de la part de la société, ni aucun dirigeant de la société de la part de l’association.

Depuis la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l’éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs, la convention est obligatoirement signée pour une durée de dix à quinze ans ⁽¹⁾.

2. Les différents types de sociétés sportives

La forme d’une société sportive doit obligatoirement être choisie parmi une liste limitative, inscrite à l’article L. 122-2 du code du sport. Depuis 2012, une société sportive peut ainsi prendre la forme :

– d’une société à responsabilité limitée ne comprenant qu’un associé, dénommée **entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée (EUSRL)** ;

– d’une **société anonyme à objet sportif (SAOS)** ;

– d’une **société anonyme sportive professionnelle (SASP)** ;

– d’une **société à responsabilité limitée (SARL)** ;

– d’une **société anonyme (SA)** ;

– d’une **société par actions simplifiée (SAS)**.

a. Une limitation historique destinée à préserver la tradition non lucrative du sport

La limitation des types de sociétés sportives répond initialement à la volonté du législateur d’**accompagner la professionnalisation des clubs tout en préservant la tradition non lucrative du sport**, jugée historiquement peu compatible avec les formes classiques de sociétés commerciales. La loi n° 75-988 du 29 octobre 1975 relative au développement de l’éducation physique et du sport permettait ainsi aux associations sportives de constituer une société d’économie mixte sportive locale, au statut spécifique.

b. Un élargissement progressif au fil des décennies

Par la suite, **la liste a été progressivement élargie** selon un mouvement d’« *oscillation entre développement et éthique du sport* » ⁽²⁾, afin de donner aux clubs français les moyens juridiques et financiers d’affronter la concurrence européenne.

(1) Article L. 122-14 du code du sport.

(2) Marc Peltier, « La loi visant à renforcer l’éthique du sport et le droit des sociétés », Droit des sociétés, n° 7, juillet 2012, étude 9.

Jusqu'en 2012, seuls trois types spécifiques de sociétés pouvaient être créés : l'entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée (EUSRL), la société anonyme à objet sportif (SAOS) et la société anonyme sportive professionnelle (SASP).

À la différence des types de sociétés ajoutés à l'article L. 122-14 en 2012, l'EUSRL, la SAOS et la SASP conservent la spécificité de devoir se conformer à un statut-type, défini par décret en Conseil d'État.

- *L'entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée*

L'entreprise unipersonnelle sportive à responsabilité limitée (EUSRL) est un type particulier de société à responsabilité limitée (SARL), dont l'unique associé est l'association sportive.

Le bénéfice d'une EUSRL est obligatoirement affecté à la constitution de réserves, qui ne peuvent donner lieu à aucune distribution.

- *La société anonyme à objet sportif*

La SAOS a été instituée par la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984, dans l'idée de favoriser le développement économique des clubs tout en préservant le principe du bénévolat. Si au même titre que les autres sociétés anonymes, le capital de la SAOS est apporté par ses actionnaires, l'article L. 122-6 du code du sport prévoit que **l'association sportive doit en détenir au moins un tiers** ; il en va de même pour les droits de vote au conseil d'administration. Le respect de ces clauses est assuré par un contrôle de légalité du préfet lors de toute cession de capital, moyennant certaines exceptions ⁽¹⁾.

Dans une logique de promotion du bénévolat, et de même que l'EUSRL, **la SAOS ne peut en principe distribuer les bénéfices tirés de son activité**. Une exception à ce principe est toutefois prévue, dans le cas où des actions de la société ont fait l'objet d'une offre au public ou d'une admission aux négociations sur un marché réglementé. Les membres élus des organes de direction de la SAOS ne peuvent recevoir aucune rémunération au titre de leurs fonctions ⁽²⁾.

- *La société anonyme sportive professionnelle*

Créée par la loi n° 99-1124 du 28 décembre 1999 dans le but de faciliter la participation d'investisseurs privés au sport professionnel français, la société anonyme sportive professionnelle (SASP) est proche d'une société anonyme commerciale de droit commun. Elle permet la distribution de dividendes à ses actionnaires, et peut rémunérer les membres de ses organes de direction. Elle conserve toutefois la spécificité de devoir compter l'association sportive parmi ses associés fondateurs.

(1) Article L. 122-2 du code du sport.

(2) Article L. 122-6 du code du sport.

Ces avantages font de la SASP la **principale forme de société sportive utilisée par les clubs professionnels de très haut niveau**.

c. Un alignement sur le droit commun depuis 2012

Si l'EUSRL, la SAOS et la SASP demeurent une possibilité pour les clubs, la loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs a remis en cause leur hégémonie en ouvrant les sociétés sportives au droit commun des sociétés.

Les clubs peuvent ainsi désormais se constituer en SARL, SA ou SAS. Outre le libre partage des bénéfices entre les actionnaires, ces structures présentent l'avantage de ne pas devoir se conformer à un statut-type.

B. LA SCIC SPORTIVE, UN MODÈLE ORIGINAL À CONSACRER DANS LA LOI

1. La société coopérative d'intérêt collectif

Issue des réflexions sur l'économie sociale et solidaire engagées au tournant du siècle, la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) est un modèle original de société, à mi-chemin entre l'association non lucrative et la société commerciale classique.

La SCIC est une société commerciale régie par le code de commerce et par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, particulièrement son titre II *ter*, introduit par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001, qui l'a créée. Elle prend la forme d'une SARL, d'une SA ou d'une SAS dont l'objet est « *la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif qui présentent un caractère d'utilité sociale* » ⁽¹⁾.

À la différence d'une société commerciale classique, au moins 57,5 % des bénéfices doivent abonder les réserves impartageables, le reste pouvant donner lieu à la distribution de dividendes.

La SCIC présente plusieurs spécificités par rapport à une société commerciale classique, tenant essentiellement à son **actionnariat**, sa **gouvernance** et sa **finalité**.

(1) Articles 19 quinquies de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

- *Le multisociétariat*

Selon le principe du multisociétariat inscrit à l'article 19 *septies* de la loi de 1947, la SCIC doit compter au moins trois catégories de personnes parmi ses associés dont deux sont précisées par la loi :

– les personnes qui bénéficient habituellement, à titre gratuit ou onéreux, des activités de la coopérative ;

– les salariés ou, en l'absence de personnes salariées au sein de la société, les producteurs de biens ou de services de la coopérative.

Au-delà, le champ des personnes pouvant **participer à la société est très large**. Peut en effet être associée toute personne physique ou morale qui **contribue par tout moyen à l'activité de la coopérative**, notamment toute personne productrice de biens ou de services, tout salarié de la coopérative ; toute personne qui **bénéficie habituellement, à titre gratuit ou onéreux, des activités de la coopérative** ; toute personne physique **souhaitant participer bénévolement à son activité** ; ou **toute personne publique**, et notamment une **collectivité locale**.

Sur ce dernier point, la SCIC déroge au principe général inscrit à l'article L. 2253-1 du code général des collectivités territoriales, selon lequel les communes ne peuvent prendre des participations dans une société commerciale.

- *Une gouvernance plus démocratique*

Conformément au principe « une personne, une voix » commun à toutes les coopératives, **chaque sociétaire dispose d'une voix à l'assemblée générale de la société**.

Les statuts peuvent toutefois prévoir que les associés sont répartis en fonction de leur participation à l'activité de la coopérative ou de leur contribution à son développement, en trois ou plusieurs collèges au sein desquels les actionnaires disposent chacun d'une voix. Si le poids de chaque collège n'est pas tenu de correspondre au poids de la catégorie d'actionnaires correspondante dans le capital de la société, aucun collègue ne peut détenir à lui seul plus de 50 % des voix ⁽¹⁾.

- *L'utilité sociale*

L'article 19 *quinquies* de la loi de 1947 prévoit qu'une SCIC doit avoir pour objet « *la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif qui présentent un caractère d'utilité sociale* ».

Cette utilité est définie à l'article 2 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

(1) Article 19 octies.

Sont ainsi considérées comme d'utilité sociale les sociétés dont l'objectif principal satisfait l'une des quatre conditions suivantes :

– apporter, à travers leur activité, un soutien à des personnes en situation de fragilité soit du fait de leur situation économique ou sociale, soit du fait de leur situation personnelle et particulièrement de leurs besoins en matière d'accompagnement social, médico-social ou sanitaire, ou de contribuer à la lutte contre leur exclusion. Ces personnes peuvent être des salariés, des usagers, des clients, des membres ou des bénéficiaires de cette entreprise ;

– contribuer à la préservation et au développement du lien social ou au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale ;

– contribuer à l'éducation à la citoyenneté, notamment par l'éducation populaire et par la mise en œuvre de modes de participation impliquant, sur les territoires concernés, les bénéficiaires de ces activités. Elles participent ainsi à la réduction des inégalités sociales et culturelles, notamment entre les femmes et les hommes ;

– concourir au développement durable, à la transition énergétique, à la promotion culturelle ou à la solidarité internationale, dès lors que leur activité contribue également à produire un impact soit par le soutien à des publics vulnérables, soit par le maintien ou la recréation de solidarités territoriales, soit par la participation à l'éducation à la citoyenneté.

2. Un modèle original pour le sport professionnel

a. Une réflexion nourrie depuis plusieurs années

• Plusieurs travaux publiés au cours des dernières années témoignent de l'importante réflexion menée sur la place et le développement de l'économie sociale et solidaire (ESS) dans le sport français.

Faisant le constat d'un univers du sport « *enfermé depuis plusieurs décennies dans des schémas sclérosés, inadaptés à la réalité du fonctionnement de notre société* », M. Bernard Amsalem invitait dans un rapport de 2016 au développement des structures de l'ESS au sein des clubs ⁽¹⁾ .

Le ministère des sports a pris la suite avec un guide publié en 2018, destiné à accompagner les associations sportives dans leur démarche de constitution d'une SCIC. Actualisé chaque année, le guide est aujourd'hui accessible sur la plateforme « scic.sports.gouv.fr ».

Une convention a été signée le 2 juillet 2019 entre le ministère des sports et la confédération générale des sociétés coopératives (CG Scop). Cette convention

(1) Bernard Amsalem, « *Economie sociale et solidaire et sport* », Rapport remis au Conseil national du sport, 2017.

doit permettre aux acteurs associatifs du secteur du sport d'évaluer l'opportunité d'une transformation de leur organisation et d'être accompagnés, conseillés et formés dans leur démarche de changement par les antennes régionales des Scop.

- Plusieurs avantages ont été identifiés à la forme coopérative, et plus particulièrement à la SCIC :

- son **statut hybride, entre structure associative au service d'un intérêt commun et société commerciale classique**, qui correspond aux valeurs et à l'histoire du sport : finalité visant l'intérêt général ou collectif, gouvernance guidée par la démocratie, activité sans finalité lucrative, approche territoriale, liberté d'adhésion ;

- la possibilité de **participation des collectivités territoriales**, de même que la capacité pour ces dernières d'attribuer des subventions à la SCIC ⁽¹⁾, ce qui peut représenter une sécurité supplémentaire pour le club.

- Ce modèle a été récemment essayé par le Sporting Club de Bastia (SC Bastia), qui a constitué une SCIC à la fin de l'année 2019.

Outre les parts apportées par les membres fondateurs (600 000 euros), la campagne de création de la coopérative a donné lieu à la souscription de parts par des supporters (360 000 euros), des salariés et anciens salariés (14 750 euros), les municipalités de Bastia, Porto-Vecchio et Campile (111 000 euros), et des acteurs économiques locaux (97 000 euros).

Le conseil d'administration est composé de cinq collègues, dont aucun n'est majoritaire : 38 % des voix vont aux fondateurs du club, 22 % aux entreprises partenaires, 20 % aux supporters, 10 % aux salariés du club et 10 % aux collectivités publiques.

Cette transformation a porté ses fruits sur le plan sportif, avec une promotion du club en National 1 à l'issue de la saison 2019-2020, championnat dont il occupe la première place au 25 février 2021.

En Ligue 2, la constitution en SCIC est étudiée par le Valenciennes Football Club (VAFC). Selon l'actionnaire à l'initiative de ce projet, il s'agit ainsi d'« *associer toutes les forces vives autour d'un même projet* », et d'améliorer les relations avec les supporters par une plus grande implication de ces derniers dans la gestion du club ⁽²⁾.

b. Un flou législatif qui gagnerait à être dissipé

- **Un certain flou législatif entoure aujourd'hui la création des SCIC dans le milieu sportif.** Si l'application conjointe des dispositions de la loi de 1947

(1) Article 19 decies.

(2) https://www.lemonde.fr/football/article/2020/09/02/football-les-supporteurs-de-valenciennes-bientot-au-capital-du-club_6050739_1616938.html

et du code du sport ne semble pas interdire aux sociétés sportives de se constituer en SCIC, cette possibilité n'est pour autant pas expressément prévue dans la loi.

M. Bernard Amsalem notait dans son rapport de 2017 que « *le code du sport, dans sa rédaction actuelle, ne permet pas le développement de SCIC à objet sportif : elles n'appartiennent en effet ni à la catégorie des associations sportives, ni de manière explicite à celle des sociétés sportives gérant des activités sportives professionnelles* »⁽¹⁾.

Cette affirmation semble toutefois devoir être **mise en perspective**, compte tenu de l'expérience entre autres du SC Bastia, qui a pu constituer une SCIC en vue de son retour au monde professionnel.

● En tout état de cause, **l'inscription dans la loi ne peut que clarifier l'étendue des formes juridiques disponibles pour les clubs**, et ainsi encourager la constitution de SCIC sportives.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI

Le présent article modifie l'article L. 122-2 du code du sport, régissant actuellement les types de sociétés sportives pouvant être créés, pour y inclure, au 7°, **la société coopérative d'intérêt collectif**.

*

Article 11 bis (nouveau)

Rapport sur l'impact de la crise sanitaire sur les dépenses de partenariat sportif des entreprises

Introduit par la commission

L'article 11 *bis* prévoit la remise au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport sur l'impact de la crise liée à l'épidémie de Covid-19 sur les dépenses de partenariat sportif des entreprises et les moyens de les encourager en vue des Jeux olympiques et paralympiques de Paris de 2024.

*

(1) Bernard Amsalem, « *Économie sociale et solidaire et sport* », *Rapport remis au Conseil national du sport*, 2017, p. 39.

Article 12
Gage financier

Adopté dans une nouvelle rédaction

Cet article vise à prévoir un mécanisme de compensation de la charge financière, pour l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, qui résulterait de l'adoption de la présente proposition de loi.

*

ANNEXE N °1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

(par ordre chronologique)

➤ *Table ronde des représentants des fédérations sportives :*

- **Fédération française de football (*)** – **M. Erwan Le Prévost**, directeur des relations internationales et institutionnelles et des compétitions internationales
- **Fédération française de basket-ball** – **M. Jean-Pierre Siutat**, président
- **Fédération française de handball** – **Mme Béatrice Barbusse**, vice-présidente déléguée
- **Fédération française de judo** - **M. Stéphane Nomis**, président, et **M. Max Bresolin**, directeur technique national par intérim

➤ *Audition commune :*

- **Association nationale des ligues de sport professionnel (ANSLP) (*)** – **M. Patrick Wolff**, président
- **Ligue de football professionnel (*)** – **M. Arnaud Rouger**, directeur général exécutif

➤ *Table ronde des associations et organismes représentant les différentes catégories d'ESMS :*

- **ADEDOM** - **M. Hugues Vidor**, Directeur général
- **Association pour adultes et jeunes handicapés (APAJH)** – **M. Jacques Biringer**, délégué national du pôle Jeunesse – éducation – scolarité
- **APF France Handicap (*)** – **M. Patrice Tripoteau**, directeur général adjoint
- **Fédération hospitalière de France** – **M. Alexandre Mokédé**, responsable du pôle Offre de Soins, **M. Benjamin Caniard**, responsable du pôle Autonomie
- **Fédération nationale des associations de directeurs d'établissements et services pour personnes âgées** – **M. Jean-Pierre Riso**, président

➤ *Audition commune des services interministériels supervisant les différentes catégories d'ESMS :*

- **Ministère de la Solidarité et de la Santé** – **Direction générale de la Cohésion sociale** – **M. Jérôme Jumel**, adjoint à la directrice et chef du Service des politiques sociales et médico-sociales

– **Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports – Direction générale de l'Enseignement scolaire (DGESCO) – M. Didier Lacroix**, inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche, chef du service de l'accompagnement des politiques éducatives, et **M. Christian Audeguy**, conseiller technique chargé d'étude Sport

➤ *Table ronde de spécialistes du droit du sport :*

– **M. Jean-Michel Marmayou**, professeur de droit privé à l'Université d'Aix-Marseille, directeur du Centre de droit du sport à l'Université d'Aix-Marseille

– **M. Gaylor Rabu**, professeur de droit privé à l'Université d'Aix-Marseille, membre du Centre de droit du sport

– **M. Fabrice Rizzo**, professeur de droit privé à l'Université d'Aix-Marseille, membre du Centre de droit du sport

➤ *Audition commune :*

– **Comité national olympique et sportif français (*) – M. Denis Masseglia**, président, **M. Paul Hugo**, directeur des relations institutionnelles, et **Mme Constance Popineau**, directrice juridique

– **Comité paralympique et sportif français – Mme Marie-Amélie Le Fur**, présidente, et **M. Elie Patrigeon**, directeur général

➤ **Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports – Direction des sports – M. Gilles Quénéhervé**, administrateur civil hors classe, directeur des Sports, **Mme Delphine Morel**, cheffe de la mission des affaires juridiques, et **M. Sacha Matéo**, chargé d'études juridiques

➤ **Union nationale du Sport scolaire (UNSS) – Mme Nathalie Costantini**, directrice nationale, et **M. Mehdi Rahoui**, directeur national adjoint, directeur des relations publiques et institutionnelles

➤ *Table ronde des régulateurs :*

– **Autorité nationale des jeux – Mme Isabelle Falque-Pierrotin**, présidente, et **M. Corentin Segalen**, coordinateur de la plateforme

– **Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) – Service central des courses et des jeux (SCCJ) – M. Éric Levy-Valensi**, adjoint au chef du service central des courses et des jeux, direction centrale de la police judiciaire, ministère de l'Intérieur

– **Le Parquet national financier (PNF) – M. Aurélien Létocart**, premier vice-procureur financier

– **M. Michel Lafon**, chef du bureau éthique et intégrité au ministère des sports, et **M. Yves Rançon**, adjoint

– **La Française des Jeux (FDJ) (*) – M. Gilles Maillet**, directeur de l'intégrité

- **M. Bernard Amsalem**, membre du Conseil économique, social et environnemental, auteur d'un rapport sur le sport et l'économie sociale et solidaire
- *Table ronde des associations représentant les collectivités territoriales :*
 - **Association des Maires de France (AMF)** – **M. David Lazarus**, maire de Chambly et co-président du groupe de travail sport, et **Mme Nelly Jacquemot**, responsable du département action sociale, éducation culture et sport
 - **Association des maires ruraux de France (AMRF)** – **M. Jean-Paul Carteret**, 2^e vice-président, et **Mme Catherine Leone**
 - **Association France urbaine** – **M. Raphaël Blanchard**, adjoint aux sports à la ville de Reims
 - **Assemblée des départements de France** – **Mme Sibylle Bertail-Fassaert**, présidente de la commission Éducation, vie associative, culturelle et sportive du Département de l'Aube,
 - **Régions de France** – **M. Jean-Paul Omeyer**, vice-président de la Région Grand Est
 - **Association nationale des élus chargés du Sport (ANDES)** – **M. Didier Ellart**, adjoint aux sports à Marcq en Baroeul, et **M. Vincent Saulnier**
- **Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi)** – **Mme Monique Zerbib**, présidente, **Mme Pauline Blassel**, secrétaire générale déléguée, et **M. Nicolas Faucouit**, responsable des relations institutionnelles
- *Audition commune :*
 - **Association pour la protection des programmes sportifs (APPS)** (*) – **M. Mathieu Ficot**, président, et directeur général adjoint de la Ligue de football professionnel, **Mme Caroline Guenneteau**, secrétaire générale adjointe de beIN SPORTS, et **Mme Constance Popineau**, directrice juridique du CNOSF
 - **Association de lutte contre la piraterie audiovisuelle (ALPA)** (*) – **M. Nicolas Seydoux**, président, et **M. Frédéric Delacroix**, délégué général
- **Chambre française de l'économie sociale et solidaire (ESS France)** (*) – **M. Jérôme Saddier**, président, et **Mme Fatima Bellaredj**, **M. David Eloy**, et **M. Louis Laporte**

➤ *Table ronde des fournisseurs d'accès à internet :*

- **Bouygues Télécom** (*) – **M. Anthony Colombani**, directeur des affaires publiques
- **Orange** (*) – **Mme Claire Chalvidant**, directrice adjointe des affaires publiques
- **Free** – **Mme Ombeline Bartin**, directrice des affaires publiques
- **SFR** (*) – **M. Frédéric Dejonckheere**, responsable de la réglementation
- **Fédération française des télécoms** (*) – **M. Michel Combout**, directeur général

➤ *Audition commune sur les jeux vidéo :*

- **France e-sport** – **M. Stéphan Euthine**, président
- **M. Denis Masségli**, député du Maine-et-Loire

➤ *Table ronde des syndicats de professeurs d'EPS :*

- **SNEP-FSU** – **M. Benoit Hubert**, secrétaire général
- **SE-UNSA** – **Mme Perrine Prost**, déléguée nationale et **M. Tony Martin**, secrétaire général du SNAPS
- **SGEN-CFDT** – **Mme Catherine Nave-Bekhti**, et **M. Jean-Marc Grimont**
- **Syndicat national des personnels du ministère de la Jeunesse et des sports (SNPJS-CGT)** – **M. Pierre Mourot**, secrétaire général, **Mme Pascale Foret**, secrétaire générale, adjointe, et **M. Mohamad Ajouz**, membre du bureau national
- **Solidaires jeunesse et sports** – **M. Raphaël Million**

➤ **Siel Bleu** – **M. Jean-Michel Ricard**, président

➤ *Table ronde des représentants des fédérations sportives :*

- **Fédération française de basket-ball** – **M. Jean-Pierre Siutat**, président
- **Fédération française de handball** – **M. Michel Godard**, secrétaire général
- **Fédération française de judo** – **M. Stéphane Nomis**, président

➤ **Syndicat national unitaire des instituteurs, des professeurs des écoles et PEGC (SNUipp- FSU)** – **Mme Blandine Turki**, secrétaire nationale, et **Mme Cécile Texier**, membre

➤ *Table ronde de l'économie du sport :*

– **Union sport et cycle** (*) – **M. Virgile Caillet**, délégué général

– **Cosmos** – **M. Laurent Martini**, délégué général, **M. Thibaut Aoustin**, responsable des relations institutionnelles

– **Sporsora** (*) – **Mme Magali Tézenas du Montcel**, déléguée générale, **M. Didier Poulmaire**, secrétaire générale, **M. Yanis Lahmeri**, responsable des relations institutionnelles et internationales

➤ **Google** (*) – **M. Thibault Guiroy**, govt affairs & public policy

➤ *Audition commune :*

– **Direction générale des Médias et des Industries culturelles (DGMIC), ministère de la culture** – **M. Jean-Baptiste Gourdin**, directeur général, et **M. Thibault Rossignol**, chargé de mission du Bureau des médias privés, de la production et de la publicité

– **Service des affaires juridiques et internationales du ministère de la culture** – **M. Alban de Nervaux**, chef du service

➤ **Agence nationale du Sport** – **M. Frédéric Sanaur**, directeur général

➤ *Audition commune sur le sport de haut niveau :*

– **Mme Ayodele Ikuesan- Oudart**, athlète

– **M. Romain Girouille**, archer

➤ **Association Sport dans la Ville** – **M. Philippe Oddou**, directeur général, co-fondateurs

➤ **Sporting Club de Bastia** - **M. Claude Ferrandi**, président-directeur général

➤ *Table ronde des opérateurs :*

– **La Française des Jeux** (*) – **M. Charles Lantieri**, directeur général délégué

– **Winamax** - **M. Alexandre Roos**, président

– **Kindred Group** (*) – **M. Adrien Julian**, responsable des Affaires publiques France

– **Association française du jeu en ligne** (*) – **Mme Juliette de la Noue**

➤ **Autorité intercantonale de surveillance des jeux d'argent (Suisse)** – **M. Patrik Eichenberger**, directeur adjoint, chef de la division protection sociale et surveillance générale du marché

- **La Française des jeux** (*) – **M. Charles Lantieri**, directeur général délégué et **M. Yann Paternoster**, responsable des relations institutionnelles
- **Grenelle du sport** – **M. Philippe Rio**, maire de Grigny et co-organisateur, et **M. Benoit Jimenez**, Maire de Garges-lès-Gonesse
- **Fédération Française de Badminton** – **M. Yohan Penel**, président
- **Fédération française de squash** – **M. Julien Muller**, président, et **M. Guillaume Coste**, directeur technique national adjoint
- **Edenred France** (*) – **M. Nicolas Herbreteau**, directeur des relations institutionnelles

(*) *Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription sur le répertoire de la Haute Autorité de transparence pour la vie publique s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale*

ANNEXE N °2 :
LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS
OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN
DE LA PROPOSITION DE LOI

Projet de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
1 ^{er}	Code de l'action sociale et des familles	L. 311-1 6°
2	Code de l'éducation	L. 213-2-2 premier alinéa
2	Code de l'éducation	L. 214-4 II <i>bis</i> [nouveau]
2	Code de l'éducation	L. 214-6-2
3	Code du sport	L. 113-4 [nouveau]
4	Code du sport	L. 112-14 9° et 10° [nouveau]
5	Code du sport	L. 131-8 II
6	Code du sport	L. 131-13-1 [nouveau]
7	Code du sport	L. 131-8 II <i>bis</i> [nouveau]
8	Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique	Art. 11 III <i>bis</i>
8	Code du sport	L. 212-9
8	Code du sport	L. 212-11
9	Code du sport	Chapitre IV du titre III du livre III [art. L334-1 à L334-3 - <i>nouveaux</i>]
10	Code du sport	Section 3 chapitre III du titre III du livre III [art. L333-10 à L333-11 - <i>nouveaux</i>]
11	Code du sport	L. 122-2