



N° 448

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2017

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR
LE PROJET DE LOI

relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques 2024 (n° 383)

PAR M. STÉPHANE MAZARS
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **383**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
DISCUSSION GÉNÉRALE	7
EXAMEN DES ARTICLES	21
<i>Article 5</i> : Attribution au Tribunal arbitral du sport de la compétence de règlement des litiges relatifs au contrat de ville hôte	21
<i>Article 14</i> : Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance sur les règles de circulation et de stationnement en vigueur pendant les Jeux	25
<i>Article 15</i> : Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance sur l'organisation de l'Agence française de lutte contre le dopage et sur l'adaptation de la loi au code mondial antidopage	28
<i>Article 16</i> (art. 445-1-1 du code pénal) : Répression de la corruption sportive	32
<i>Article 17</i> : Lutte contre les conflits d'intérêts au sein du comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques	35
<i>Article 18</i> : Contrôle de la Cour des comptes	40
PERSONNES ENTENDUES	43

MESDAMES, MESSIEURS,

Cent ans après leur dernière organisation sur le sol national, les Olympiades d'été retrouveront Paris, terre du baron Pierre de Coubertin, en 2024, pour la XXXIII^e édition de l'ère contemporaine. Elles constitueront le **plus grand événement sportif international jamais organisé en France**.

Les raisons ne manquent pas de se réjouir de ce retour prochain : l'occasion de fêter le sport, l'opportunité de soutenir les athlètes, l'espérance de retombées économiques et touristiques exceptionnelles, la chance de faire partager la langue française – toujours langue olympique.

Pour les pouvoirs publics toutefois, pour que 2024 puisse être une fête, les années précédentes devront donner lieu à une **préparation intense et soutenue**. L'organisation d'un tel événement est avant tout une responsabilité.

Responsabilité envers le reste du monde, d'abord, pour que les quinzaines olympique et paralympique se déroulent dans des conditions optimales de sécurité et d'organisation, tant pour les athlètes que pour les spectateurs, les délégations officielles et les téléspectateurs.

Responsabilité envers les Français, surtout, pour que le succès de l'événement devienne fierté nationale, et pour que les modalités de sa tenue soient dépourvues d'impact négatif sur la vie de la nation. À ce titre, les conditions financières, administratives et juridiques des Olympiades constituent une légitime préoccupation pour la population.

Les Jeux se dérouleront dans sept ans. Grâce à la **particularité du dossier de candidature parisien**, qui a mis en avant le patrimoine historique exceptionnel de la capitale et la qualité des infrastructures existantes, la France aura **peu d'équipements majeurs à édifier**, en dehors du village olympique et du centre nautique de Saint-Denis. Première destination touristique du monde, elle n'a pas, non plus, à nourrir d'inquiétude sur la capacité d'accueil des hôtels et sur le professionnalisme de leurs personnels.

Pour autant, il reste des imperfections à corriger, des garde-fous à poser, des fondations à édifier. Le système antidopage français, jadis en pointe, doit être modernisé. Les conditions de circulation de plusieurs milliers d'athlètes sur un périmètre réduit doivent être appréhendées. Les lois et règlements doivent être rendus compatibles avec les engagements contractés auprès du Comité international olympique. Les enveloppes budgétaires doivent être suivies de près et les risques de corruption prévenus. Tels sont les principaux enjeux du présent projet de loi.

Ce texte ayant été renvoyé au fond à la commission des Affaires culturelles et de l'éducation, la commission des Lois a décidé de se saisir pour avis de celles de ses dispositions qui relèvent de ses compétences. Cela se justifie aussi en raison du **caractère d'exception** des Jeux olympiques et paralympiques, qui nécessitent plusieurs **adaptations significatives du droit commun** ou qui sont l'occasion de procéder à de **nécessaires modernisations**.

La Commission a formulé un **avis favorable** sur les six articles qu'elle a examinés (articles 5 et 14 à 18). Elle a également adopté **deux amendements** présentés par le rapporteur pour avis :

– l'un, à l'article 15, accélère la mise en conformité de la France avec les règles mondiales de lutte contre le dopage en **réduisant d'un an à six mois la durée de l'habilitation donnée au Gouvernement** pour légiférer par ordonnance ;

– l'autre, à l'article 17, étend le dispositif de transparence imaginé par le Gouvernement pour le Comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO) à **l'ensemble des grands événements sportifs internationaux tenus sur le territoire national** en alignant les obligations des dirigeants assujettis sur celles pesant actuellement sur les présidents de fédération et comités sportifs français.

Il sera ainsi possible au monde, à l'occasion des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, de vibrer à l'unisson autour des valeurs du sport et de l'olympisme, mais aussi d'apprécier la **démarche responsable, respectueuse, intègre et rigoureuse** qui aura présidé à leur organisation.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 6 novembre 2017, la Commission examine pour avis les articles 5, 14, 15, 16, 17 et 18 du projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques 2024 (n° 383) (M. Stéphane Mazars, rapporteur).

M. Didier Paris, président. Notre ordre du jour appelle l'examen pour avis des articles 5 et 14 à 18 du projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques 2024. Ceux-ci se dérouleront à Paris et sur l'ensemble des sites mobilisés sur le territoire métropolitain ; ils constitueront sans aucun doute le plus grand événement sportif international jamais organisé en France.

M. Stéphane Mazars, rapporteur pour avis. En fait de sport, chers collègues, c'est à des dispositions très techniques et très juridiques que nous allons nous confronter dans le cadre des travaux de la Commission, saisie pour avis de six articles.

Le projet de loi vise à transposer dans notre droit interne les exigences posées par le Comité international olympique (CIO). Lorsque Paris a présenté sa candidature à l'organisation des Jeux de 2024, cela valait engagement de se conformer à un certain nombre d'exigences et de prescriptions du CIO. La commission des Affaires culturelles et de l'éducation est saisie au fond ; la commission des Affaires économiques s'est également saisie pour avis de plusieurs dispositions.

Monsieur le président a raison : il s'agit du plus grand événement sportif que la France ait jamais organisé. Lors de son audition, le préfet chargé de coordonner les voies olympiques et paralympiques, qui font l'objet de l'article 14, a indiqué que ces Jeux, en matière d'organisation, seraient cinquante fois plus exigeants que la Coupe du monde de football de 1998. C'est donc un vrai défi pour la France, mais aussi une chance extraordinaire de mettre notre pays sur le devant de la scène internationale, d'améliorer nos infrastructures, de relancer l'emploi et l'économie. Chacun de nos concitoyens pourra s'approprier les Jeux. Telle est l'ambition exprimée, que ce texte vise à mettre en œuvre le mieux possible.

L'article 5 du projet de loi attribue au Tribunal arbitral du sport (TAS) la compétence exclusive de règlement des litiges relatifs au contrat de ville-hôte. L'article 61 § 2 de la Charte olympique prévoit que tout différend survenant à l'occasion des Jeux ou en relation avec eux soit exclusivement du ressort du TAS. Conformément à cette exigence, la Ville de Paris et le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) ont conclu avec le CIO, le 13 septembre dernier, le contrat de ville-hôte pour les jeux Olympiques de 2024 : par cette signature, ils se

sont expressément engagés à soumettre tous les litiges relatifs à la validité, l'interprétation, l'exécution de ce contrat à l'arbitrage du TAS.

Mode alternatif de règlement des conflits, l'arbitrage n'est en principe pas permis pour une personne morale de droit public en vertu des articles 2059 et 2060 du code civil. Toutefois, le droit administratif admet de plus en plus le recours à des arbitres, ceux-ci étant reconnus pour leur souplesse, leur expertise technique ou encore leur célérité. Ainsi, diverses lois ont autorisé à compromettre des entreprises publiques – la SNCF, La Poste, Réseaux ferrés de France. Puis l'arbitrage s'est imposé dans le cadre de relations entre des personnes publiques et des sociétés étrangères, notamment à l'occasion de l'accueil sur le territoire national d'Eurodisney en vertu de la loi dite « Mickey » du 19 août 1986. Le Conseil constitutionnel a validé le principe de cette dérogation en jugeant que l'interdiction du recours à l'arbitrage par les personnes publiques avait une valeur législative et non constitutionnelle.

Ainsi, par dérogation aux articles précités du code civil, l'article 5 du projet de loi reconnaît que le contrat de ville-hôte ainsi que ses conventions d'exécution peuvent comporter des clauses compromissaires, en l'occurrence au bénéfice du Tribunal arbitral du sport. Le champ de compétence du TAS sera cependant strictement limité aux litiges liés au contrat de ville-hôte et à ses conventions d'exécution. Le Gouvernement a fait le choix de ne pas codifier cette dérogation, considérant que, du fait même de la nature ponctuelle de l'événement, cette dérogation *ad hoc* était vouée à une désuétude certaine.

L'article 14 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur les règles de circulation et de stationnement en vigueur pendant les Jeux. Le Gouvernement disposera, après la promulgation de la loi, d'un délai d'un an pour mettre en œuvre un système de voies prioritaires et réservées. Dans le cadre de la candidature de Paris à l'organisation des Jeux de 2024, le Premier ministre M. Bernard Cazeneuve en avait pris l'engagement auprès du CIO. Ces voies dites « olympiques et paralympiques » seront réservées au cheminement des athlètes, des officiels, des véhicules de secours et de sécurité, entre les lieux d'hébergement et de compétition.

Ce sont 366 kilomètres qui seront ainsi dédiés aux Jeux : 121 kilomètres de « voies permanentes » activées de six heures à minuit un mois avant le début des Olympiades et jusqu'à la fin des Paralympiques, et 245 kilomètres de « voies dynamiques » ouvertes en fonction du calendrier des épreuves. Les dispositions du code général des collectivités territoriales permettent déjà de créer des voies réservées mais elles ne sont pas adaptées aux Jeux : elles ne concernent qu'une certaine catégorie de véhicules et ne s'appliquent que pour des motifs bien précis, qui touchent notamment à la protection de l'environnement, et pour quelques heures seulement. Il faut donc un dispositif spécifique. L'article 14 prévoit également de transférer la police de la circulation et du stationnement sur ces voies réservées à une seule autorité, en l'occurrence l'autorité administrative compétente de l'État. La violation du dispositif sera sanctionnée par contravention.

L'article 15 habilite le Gouvernement à légiférer sur l'organisation de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) et la transposition en droit interne des dispositions mondiales de lutte contre le dopage. Au niveau international, la lutte contre le dopage repose sur l'Agence mondiale antidopage (AMA), fondation de droit privé créée en 1999. Financée alors par des fonds privés, elle bénéficie également, depuis 2002, de subventions des États. Sa mission est notamment d'unifier les règles antidopage en vigueur dans les différents pays ; à cette fin, elle édite un code mondial antidopage.

Le système antidopage français trouve son origine dans les lois du 23 mars 1999 et du 5 avril 2006. C'est cette dernière qui a institué l'AFLD, qui détient un pouvoir disciplinaire subsidiaire des fédérations sportives en matière de répression du dopage.

En 2017, l'AMA a consulté les autorités nationales de lutte contre le dopage pour évaluer le degré de transposition en droit interne du code mondial antidopage. Les normes françaises ont été jugées partiellement insuffisantes au regard des standards internationaux. Un certain nombre de prescriptions ont été émises par l'AMA, qui ont vocation à être appliquées par ordonnance dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. L'AMA a également relevé, ce qui avait déjà été reproché en droit interne à d'autres autorités administratives indépendantes, qu'un seul et même organe de l'AFLD était chargé d'engager les poursuites et d'instruire les dossiers, puis de sanctionner les athlètes confondus. Il s'agit de mettre un terme à cette situation en distinguant les organes de poursuite et de répression.

Dans le cadre des auditions, il nous est apparu opportun de réduire à six mois le délai donné au Gouvernement pour prendre ces ordonnances, étant précisé que la France se prépare à accueillir d'autres événements sportifs d'envergure tels que la *Ryder Cup*, la coupe du monde de rugby ou encore le championnat du monde de football féminin.

L'article 16 vise à la répression de la corruption sportive. 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 a modifié les termes de l'article 445-1-1 du code pénal et créé une difficulté. La personne qui rémunère le sportif aux fins d'accomplir un acte modifiant le déroulement normal d'une manifestation est incriminée, mais également celui qui rémunérerait un sportif afin qu'il s'abstienne d'accomplir un tel acte. Une lecture littérale conduirait à condamner un dirigeant qui rémunérerait un sportif au motif que ce dernier s'abstient d'en fausser le résultat ! C'est là une malfaçon que le projet de loi vient rectifier. Je signale que la corruption en matière sportive est punie de cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende, tant à l'encontre du corrupteur que du sportif corrompu. Néanmoins, aucune condamnation n'a encore eu lieu : les sanctions prononcées le 1^{er} février dernier par la cour d'appel de Montpellier à la suite du match de handball entre

Montpellier et Cesson sont fondées sur les articles réprimant l'escroquerie et la complicité d'escroquerie.

L'article 17 ne vise pas à répondre aux exigences du CIO ; il traduit la volonté de la France d'organiser les Jeux en totale transparence et dans le respect de la plus parfaite éthique. Il vise plus précisément à prévenir les conflits d'intérêts qui pourraient apparaître au sein du comité d'organisation des jeux Olympiques (COJO).

Créée par les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a pour mission de collecter les déclarations de patrimoine et d'intérêts des élus, des membres du Gouvernement, des responsables de la sphère publique. Elle en vérifie le contenu, notamment avec le concours et les moyens juridiques de l'administration fiscale. Depuis la loi du 1^{er} mars 2017, la HATVP est compétente dans la sphère sportive, puisque sont également soumis à ces obligations de déclaration les présidents des fédérations sportives, des ligues professionnelles, du CNOSF et du Comité paralympique et sportif français (CPSF).

L'article 17 soumet à l'obligation de déclaration le président du COJO ainsi que toutes les personnes investies de délégation de pouvoirs ou de signature. Contrairement à celles des parlementaires, leurs déclarations ne donneront pas lieu à publication. Le COJO est une structure de droit privé qui n'exerce pas de responsabilités de nature administrative ; 97 % des fonds gérés par le COJO seront d'origine privée, seulement 3 % seront versés par les pouvoirs publics. Cependant, l'État apportera une garantie de remboursement des avances du CIO en cas d'annulation des Jeux ou de déficit budgétaire, et une garantie des emprunts bancaires. Cela légitime un regard public sur la transparence de la gouvernance de cette association, fût-elle de droit privé.

Dans le même souci d'assurer la probité et la transparence des Jeux, le Gouvernement a par ailleurs l'intention de compléter le dispositif légal par quatre mécanismes de sauvegarde : un comité d'éthique auquel seraient soumises les propositions de nomination ; un comité des rémunérations chargé de fixer les émoluments de chacun ; un contrôle économique et financier de la structure ; une charte de déontologie.

Les dirigeants de la Société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO) ne sont pas concernés par les dispositions de l'article 17, puisqu'il s'agit d'un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial déjà soumis aux prescriptions de la loi du 11 octobre 2013.

Au cours des auditions, il est apparu intéressant de ne pas limiter la transparence au COJO et d'étendre le dispositif de déclaration à l'ensemble des grands événements sportifs internationaux organisés sur le territoire national. Il y

en aura d'autres, d'ici à 2024, auxquels appliquer la même exigence de transparence et d'éthique.

L'article 18 prévoit une supervision de la Cour des comptes. Celle-ci se livre traditionnellement à une évaluation des compétitions sportives : ce fut le cas pour les Jeux de Grenoble et d'Albertville, pour la coupe du monde de football de 1998 et tout récemment pour l'organisation du championnat d'Europe de football de 2016. C'est en dressant le bilan de cette dernière compétition que la Cour a émis le souhait de contrôler les comptes et la gestion de l'ensemble des organisateurs, qu'ils soient publics ou privés.

Le COJO est une personne de droit privé dont 97 % des ressources seront d'origine privée, ce qui ne permet pas, jusqu'à présent, un contrôle de la Cour des comptes. L'article 18 a donc pour objet de prévoir expressément ce contrôle. Celui-ci commencera dès la promulgation de la loi et se poursuivra au fil de l'eau jusqu'en 2024, ce qui permettra à la Cour de faire des points d'étape à tout moment et de donner l'alarme si elle constate des irrégularités en matière de gouvernance ou sur le plan financier.

Ces dispositions, je vous l'avais dit, sont très techniques. Elles visent notamment à tenir l'engagement de la Ville de Paris de respecter les exigences du CIO, mais également à marquer la volonté de l'État d'instituer toutes les garanties en matière de transparence et de gouvernance. C'est là un point important dans la mesure où les seules réserves de nos concitoyens, très majoritairement favorables à la tenue des Jeux en France, portent précisément sur les risques de dérapage dans ces deux domaines. Les dispositions soumises à notre examen sont de nature à les rassurer à cet égard.

M. Paul Molac. Je remercie le rapporteur de s'être penché sur un texte effectivement technique. J'avais une question sur le bilan carbone de ces manifestations, mais sans doute est-elle plutôt de la compétence de la commission du Développement durable. Je vous interrogerai donc sur un autre point. Élu local très impliqué, vous savez qu'en raison de gabegies financières, plusieurs villes hôtes d'Olympiades récentes se sont trouvées endettées pendant des années, au point de ternir quelque peu l'image des Jeux. Pouvons-nous, pour notre part, rassurer nos concitoyens devant des perspectives d'investissements pharaoniques que nous n'aurions pas les moyens de payer, à plus forte raison en cette période d'économies budgétaires ? Pouvez-vous nous éclairer sur les parts respectives de l'État et des collectivités locales dans ces dépenses ?

Mme Laurence Vichnievsky. Pourquoi ne nous prononçons-nous que sur les six articles énumérés par le rapporteur ? Pour notre part, nous sommes réservés à l'égard de ce genre de textes qui accumulent les dérogations. Certes, il s'agit des Jeux, nous n'allons pas jouer les rabat-joie, et de dérogations ponctuelles. Mais, au-delà des articles soumis à notre examen, d'autres dispositions dérogatoires, notamment en matière d'environnement et d'urbanisme, aboutiront à des

constructions bel et bien pérennes. Notre avis n'aurait-il pas pu être sollicité sur ces dispositions également ?

Par ailleurs, j'aime – nous aimons – croiser le fer avec le Conseil constitutionnel. La dérogation prévue à l'article 5 nous contrarie vraiment. Je sais quelle est la jurisprudence du Conseil, mais il peut évoluer – nous pouvons nous-mêmes le faire évoluer.

Mme Naïma Moutchou. Ce projet de loi est une première étape de l'engagement de la France comme pays organisateur. Il vise trois objectifs : le respect de nos engagements sur le contrat de ville-hôte signé avec le CIO ; la livraison à temps des infrastructures, tout en maîtrisant le budget ; l'intégration des notions d'éthique et de transparence, évidemment au cœur des Jeux.

La commission des Lois est saisie pour avis d'un nombre réduit de dispositions : l'article 5 du titre I, l'article 14 du titre III et les articles 15 à 18 du titre IV. J'y vois deux enjeux. Il s'agit d'abord de réformer la gouvernance du sport pour que les organisations sportives, qui continuent de revendiquer leur autonomie, fassent l'objet de contrôles et puissent être sanctionnées. Ce sera notre arme la plus efficace pour lutter contre le dopage systémique et la corruption dans l'attribution des grands événements sportifs. Il s'agit ensuite de lutter contre ce qu'on pourrait appeler la manipulation sportive, cette criminalité organisée qui trouve dans le sport le moyen de s'enrichir, voire de blanchir de l'argent, évidemment en toute impunité.

C'est une première étape : nous devrions être saisis en 2019 d'un projet de loi plus ambitieux sur des enjeux liés à l'éthique et à l'intégrité du sport. Nous devons alors nous montrer bien plus exigeants. L'enjeu est évidemment de porter au plus haut les valeurs d'honnêteté et d'exemplarité.

M. Stéphane Peu. Nous abordons ce matin un sujet dont, je l'espère, la Commission sera amenée à reparler. Tout d'abord, ce n'est pas un pays, c'est une ville qui est candidate pour accueillir, avec quelques autres, les Jeux. L'essentiel des manifestations aura lieu dans les villes de ma circonscription, en particulier à Saint-Denis qui accueillera, outre la natation, les événements organisés au Stade de France, le village olympique ainsi que le village des médias. Je suis donc sensible à l'argument de Mme Vichnievsky : il ne nous paraît pas nécessaire d'instaurer, en matière d'urbanisme, des règles dérogatoires au droit commun. Les élus locaux que nous sommes ont l'habitude des grands événements sportifs : le Stade de France a accueilli de nombreuses manifestations, de la coupe du monde de football à l'Euro 2016, en passant par les championnats du monde d'athlétisme, de rugby et d'autres.

Pourquoi prévoir de telles exceptions alors que le principal bâtiment à construire est précisément le village olympique, au caractère pérenne, irréversible ? C'était même un des atouts de la candidature de Paris. Il ne faudra donc pas le penser sur le plan architectural et urbain au regard de l'événement lui-

même, mais surtout en vue de sa reconversion. Or les Jeux d'Athènes, de Rio ou de Londres, pour ne considérer que les plus récents, ne nous ont jamais donné d'exemple de reconversion réussie.

On sait la pression que le temps et l'argent peuvent exercer. Si les collectivités – en l'occurrence, l'agglomération de Plaine Commune Grand Paris, qui regroupe notamment les villes de Saint-Denis, Saint-Ouen et L'Île-Saint-Denis, qui représentent pratiquement toutes les couleurs politiques de l'Assemblée – se voient dépouillées de leurs pouvoirs en matière d'urbanisme, je crains fort que l'on s'expose au risque d'une conversion mal pensée, et que l'on reproduise les erreurs déjà commises ailleurs.

Le projet de loi prévoit la création de SOLIDEO, chargée de la maîtrise d'ouvrage des équipements. Les collectivités locales demandent que cette structure soit organisée en autant de filiales qu'il y aura de lieux à aménager – une filiale pour le village olympique, une autre pour le village des médias, une autre pour le centre aquatique –, chacune associant les élus locaux concernés afin que ces bâtiments soient conçus au plus près des territoires et en fonction de l'usage qui en sera fait après les Jeux.

Nous pourrions également nous pencher, même si cela n'entre pas forcément dans notre champ de compétences, sur les questions fiscales. Une loi votée en 2016 exonère durablement les grandes manifestations sportives de quasiment tout impôt. Je regrette que le Parlement ait ainsi cédé aux pressions de la Fédération internationale de football association (FIFA). Avec le CIO, la FIFA et d'autres fédérations internationales sportives, nous avons affaire à des structures extrêmement riches ; défiscaliser des millions d'euros de recettes lors d'une compétition de football, c'est réduire d'autant les ressources dont dispose Saint-Denis pour organiser des manifestations culturelles et sportives associant les populations à un événement auquel elles ne peuvent participer directement. Nous souhaitons que cette question soit abordée et que l'on revienne sur la défiscalisation des grands événements sportifs.

Le problème de la publicité, enfin, ne vous aura pas échappé. Plusieurs associations commencent à s'émouvoir à l'idée que nos grands bâtiments historiques puissent être habillés aux couleurs des marques sponsors – puisqu'elles ne peuvent figurer sur les équipements des sportifs qui représentent des nations. Les défenseurs du patrimoine s'inquiètent à juste titre : je n'aimerais pas que la basilique de Saint-Denis soit transformée, le temps des Jeux, en bouteille de Coca-Cola !

M. Alain Turrett. Quelle est la durée d'application des règles que nous examinons, notamment celles qui concernent la HATVP ? Deuxièmement, qu'en est-il de leur application aux étrangers ? Les membres du COJO ne sont pas forcément tous des Français. Si nous édictons des règles sans équivalent dans leur pays, s'appliqueront-elles ?

M. Guillaume Larrivé. À ce stade de notre débat, je ferai, au nom du groupe Les Républicains, trois remarques.

Premièrement, il faut, bien sûr, réussir les Jeux de 2024 – cela fait relativement consensus. Un projet de loi *ad hoc* sur la gouvernance est donc nécessaire. L’oratrice de notre groupe devant la commission saisie au fond, Mme Brigitte Kuster, présentera un certain nombre d’amendements pour faire avancer le débat.

Deuxièmement, il pourrait être intéressant de créer, au sein de l’Assemblée nationale, une mission spécifiquement chargée du suivi de l’application de ce texte. Nous avons sept ans devant nous ; au sein de l’opinion publique, des interrogations légitimes commencent à monter, qui révèlent un intérêt croissant pour ces matières. Or l’Assemblée nationale s’appête à voter des dispositions dérogoires ; les règles relatives aux enquêtes publiques notamment s’en trouveront allégées. S’il est normal que l’exécutif adapte sa réponse à l’événement, il est également normal que le Parlement soit le lieu d’un contrôle, d’une évaluation dans la durée. Une mission parlementaire *ad hoc* nous permettrait de faire entendre la voix des Français, d’interroger le Gouvernement, d’être au courant, d’évaluer, le cas échéant, les différents acteurs. C’est que je propose au nom de notre groupe, mais aussi pour tous les groupes ici représentés.

Troisième et dernière remarque : si Paris est ville hôte, ce sont aussi les Jeux de la France. La dimension territoriale de ces Olympiades devrait peut-être être mieux prise en compte. Le texte comporte des références à la région Île-de-France et à Paris, cela va de soi ; mais il faudrait, au-delà, réussir à impliquer des territoires voisins – je songe à ma Bourgogne, mais il y en a d’autres. L’une des clefs du succès de ces Jeux, pour les Français, est d’impliquer des territoires au-delà des frontières administratives de l’Île-de-France : des villes proches non franciliennes pourraient accueillir des équipes à l’entraînement. Bref, notre Commission, compétente pour les questions relatives aux collectivités territoriales, doit rappeler cette dimension des Jeux.

M. Arnaud Viala. Je voudrais commencer par un clin d’œil : à la joie d’accueillir les Jeux à Paris s’ajoute pour moi la fierté d’un rapporteur aveyronnais ! Ce texte, depuis qu’il circule, suscite des inquiétudes, notamment du fait de ces aspects dérogoires. Il faut les dissiper, en particulier en ce qui concerne les infrastructures. En effet, hors du cadre des Jeux, un certain nombre de collectivités ont des projets d’équipements sportifs, mais restent soumises aux règles de droit commun. Elles ont besoin d’être rassurées quant à la façon dont seront traités des projets concomitants.

Je relève ensuite que l’article consacré à la sécurité ne fait pas mention de la menace terroriste qui plane aujourd’hui sur la France. Si nous espérons qu’elle sera levée en 2024, nous pouvons toutefois supposer qu’elle restera présente au moins pendant les phases de préparation. Il serait utile de préciser l’articulation de

ce projet avec les textes en vigueur face à cette menace, par exemple la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme récemment adoptée.

Pour ce qui est enfin de la diffusion de l'esprit des Jeux sur le territoire, on peut compter sur l'organisation, les infrastructures, les manifestations prévues dans les différentes villes. Mais, derrière tout cela, il y a un mouvement sportif, des clubs sportifs, des sportifs tout simplement, qui espèrent vivement que Paris 2024 insufflera un élan, jusque dans les plus petites associations, sur l'ensemble du territoire. Si nous légiférons sur les Jeux, tout cela devra impérativement être pris en compte.

M. Ugo Bernalicis. Je vois bien la dimension technique du texte ; je ne reviendrai pas sur les pertinentes remarques formulées par mes collègues Laurence Vichnievsky et Stéphane Peu, mais sur l'esprit général. J'entends ici et là que l'unanimité règne et que nous sommes tous très heureux d'accueillir les Jeux. Il ne vous aura pas échappé que notre courant politique s'était opposé dès le départ à la candidature de la Ville de Paris, non par désamour ou désintérêt pour le sport – je suis moi-même sportif et non de la tendance Churchill –, mais parce qu'un certain nombre de conditions ne nous semblent pas réunies pour faire de ces Jeux un véritable événement sportif au sens noble du terme. Encore et toujours, c'est finalement l'argent et le *business* qui portent ces Jeux.

Qu'en est-il de la réforme du CIO pour éviter que se renouvellent les désagréments de Rio 2016 ? Nous n'avons pas plus d'éléments. Ce scandale de corruption ne remonte qu'à l'année dernière ; des articles de presse lui ont encore été consacrés récemment. Nous aurions pu faire d'une clarification la condition de notre intérêt pour les Jeux. J'entends bien que les sanctions applicables au délit de corruption seront durcies ; cela va dans le bon sens et nous y sommes favorables. Mais après l'euphorie de la candidature aux JO, que voit-on ? Le budget, toujours voué à être dépassé ; le problème de la conversion du village olympique ; le changement des règles d'urbanisme, le droit commun ne pouvant s'appliquer ; le recours à des cours d'arbitrage à la place des tribunaux du droit commun. C'est là qu'on se rend compte que les Jeux ne sont pas simplement un bel événement sportif ! Sans parler de la question de la publicité – je soutiens les propos tenus par mon collègue Stéphane Peu. Nous sommes par nature opposés à l'extension de la publicité en général, nous y sommes encore plus hostiles dans le cadre des Jeux. Comment se réclamer de l'esprit du sport, prôner le souci du bien-être et la compétition entre les nations, tout en disant les recettes publicitaires bienvenues parce qu'il faut bien qu'à la fin des poches se remplissent ?

Au-delà, nous savons quelles difficultés rencontrent certaines fédérations sportives, certains petits clubs pour boucler leur budget et, à l'inverse, avec quelle facilité, pour un grand événement international, on peut sortir plusieurs centaines de millions, plus d'un milliard d'euros même, si je m'en tiens au budget prévisionnel qui sera à coup sûr dépassé ! La question se pose de l'usage de cet argent. Ne servirait-il pas plus utilement pour renforcer des clubs sportifs du pays ? D'autant plus, ne l'oublions pas, que le sport est une histoire de pyramide :

pour avoir beaucoup de sportifs de haut niveau et remporter des médailles aux Jeux – pour être « compétitifs », terme que vous appréciez particulièrement – il faut une base de sportifs large et diverse. Force est de constater que, loin d'élargir la base, nous passons notre temps à appliquer, y compris dans ce domaine, des politiques d'austérité.

Pour toutes ces raisons, nous restons opposés à l'organisation des Jeux de 2024 à Paris. Nous nous opposerons aussi, tout au long de l'examen de ce texte, à son caractère dérogatoire, et nous nous associerons aux revendications formulées par M. Stéphane Peu en matière d'urbanisme et de publicité. Telles sont les remarques que je voulais faire au nom du groupe La France insoumise.

M. Jean-Louis Masson. Je souscris largement aux propos tenus par nos collègues Laurence Vichnievsky et Stéphane Peu sur les régimes dérogatoires : en droit, mieux vaut privilégier la permanence plutôt que les circonstances. Les régimes dérogatoires, s'ils permettent parfois des adaptations pragmatiques, créent assurément de la confusion, voire de l'opacité, laquelle suscite tout à la fois défiance et insécurité. En tout cas, elle sape l'autorité consentie par les citoyens à la loi. En France, l'égalité proclamée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne pourra jamais être pleine et entière en raison de l'accumulation des dérogations – leur énumération nécessiterait une commission à elle seule.

Une nouvelle fois, le Gouvernement écarte l'application normale du droit, à la faveur d'un événement certes exceptionnel, mais comment ne pas s'interroger sur l'impact d'ensemble que cela peut avoir sur la légitimité de la loi ? La procédure utilisée par le Gouvernement est elle-même un symbole : une procédure dérogatoire, accélérée, à six ans de la tenue de l'événement – je trouve presque cela amusant. L'application des dispositions des codes de l'environnement ou de la construction et du logement, la procédure administrative que nos concitoyens et nos entreprises doivent respecter, mais aussi les taxes et redevances dont ils doivent s'acquitter, tout cela est écarté pour un événement piloté par un organisme international et ses sponsors. Et nos juridictions nationales sont également écartées à la faveur de clauses compromissaires.

Voilà simplement une réflexion globale sur ces questions. Cela étant, il n'y a pas de raisons de s'opposer à l'événement lui-même.

M. Erwan Balanant. Les Jeux sont un événement important, pour lequel nous nous battons depuis un moment. Nous ne les avons pas accueillis depuis cent ans, si ce n'est les Jeux d'hiver en 1968 et 1992. C'est un enjeu considérable pour l'attractivité de la France.

Certes, il y a parfois eu des dérives : les Jeux d'Athènes restent dans tous les esprits. Mais c'est à chaque fois un formidable moment qui permet au pays hôte de raconter un peu de ce qu'il est. Et ce que nous sommes en France, c'est précisément cette capacité parfois à faire différemment des autres. Je trouve dommage d'entendre dès maintenant des procès d'intention, laissant entendre que

nous ferions, comme partout, des Jeux trop chers. Imaginons collectivement, inventons des Jeux vertueux, des Jeux qui coûtent peu, des Jeux qui apportent quelque chose à notre pays.

Ceux qui ont suivi un peu les dossiers le savent : si nous avons remporté l'organisation de ces Jeux, c'est aussi parce que nous avons très peu de nouvelles infrastructures à construire. Il y aura des dépenses, mais dans un volume raisonnable. À nous d'imaginer ces Jeux et de nous inscrire collectivement dans une démarche pour faire autrement que ce qui a déjà été fait.

Ensuite, le sport, certains l'ont dit, commence dès les clubs sportifs et, avant même nos clubs sportifs, dès l'école. Or, je remarque que si le code du sport a connu une inflation conséquente depuis une dizaine d'années, au point de compter désormais plus de 300 articles, très peu a été fait en faveur du sport d'éducation populaire ou de la pratique sportive. Les Jeux nous donnent l'occasion de nous saisir de la question, de mener une réflexion sur ce que doit être la place du sport dans la société : pas uniquement un sport spectacle, mais aussi un vecteur d'éducation populaire. Nous y veillerons et nous ferons des propositions en ce sens au cours des cinq prochaines années.

M. Dimitri Houbron. Je reviens sur les propos de notre collègue Ugo Bernalicis sur l'organisation de ces Jeux et le sens qu'ils doivent avoir. Au-delà de la compétition internationale qui attirera sur notre territoire des centaines de milliers – voire des millions – de supporters étrangers, je vois derrière ces Jeux un idéal : face à une jeunesse parfois en perdition, en manque de modèle, les sportifs français qui rayonnent au niveau mondial renvoient des valeurs de travail, d'abnégation, de persévérance et, finalement, d'intégration. Nos jeunes, dans les petits clubs, ont besoin de ces modèles et de ce rayonnement mondial. En cela, les Jeux dépassent le cadre sportif ; ils ont véritablement une mission de vivre ensemble pour notre pays.

Je salue les efforts de nos collègues pour améliorer un dispositif effectivement perfectible. Je salue en tout cas l'initiative du Gouvernement et de la majorité qui veulent nous doter, au-delà même des exigences du CIO, de règles de déontologies, de moralisation, de transparence, afin de rendre notre sport plus propre et plus digne aux yeux de notre jeunesse. J'y vois matière à espérer pour les années à venir, en même temps qu'un facteur de rayonnement international.

M. Sébastien Huyghe. Je pense que l'utopie de M. Bernalicis le pousse au paradoxe : on pourrait faire du sport sans argent. Le problème est que l'organisation d'un tel événement nécessite forcément des moyens financiers très importants. Je souscris donc aux propos tenus par certains collègues : les Jeux sont un élément d'attractivité, une fenêtre ouverte sur le monde, un exemple pour nos jeunes. Le paradoxe, cher collègue Bernalicis, c'est de vouloir élargir la base sans passer par de grands événements internationaux. Ce qui amène un certain nombre de nos jeunes dans les clubs sportifs de certaines disciplines, c'est d'abord l'existence de compétitions internationales qui les font rayonner sur la planète

entière. Et si nous voulons qu'ils pratiquent non pas seulement les disciplines reines, tel le football, mais aussi d'autres plus confidentielles, ces événements sont indispensables.

Mme Élise Fajgeles. Ce texte est en grande partie technique, mais aussi éminemment politique au moins sur un point, et il mérite d'être salué à ce titre. Il procède du même esprit que les lois sur la confiance dans la vie politique adoptées cet été.

Les Jeux doivent être une fête, un événement majeur qui réunit nos concitoyens autour d'objectifs communs : réussir la compétition sportive bien sûr – nous connaissons les ambitions affichées en la matière par Mme Laura Flessel –, réussir l'organisation, réussir à ouvrir des perspectives en matière d'emploi et de développement économique. Nous savons aussi comme le monde du sport peut être miné par des scandales d'argent, par cet esprit d'argent, par des conflits d'intérêts, et à quel point l'enjeu moral est essentiel. La réponse politique doit être à la hauteur de cet enjeu moral et, avec le projet de loi soumis à notre examen, elle l'est effectivement. En allant, avec l'article 17, au-delà des exigences du CIO, la France veut que l'organisation de ces Jeux soit à la hauteur du point de vue de l'éthique et de la transparence. Plus généralement, la France veut que toutes les compétitions sportives soient organisées de manière exemplaire. Elle veut donner l'exemple au monde entier et à sa jeunesse. Nous nous devons de saluer cette démarche volontaire et ambitieuse en faveur d'un sport propre et d'une gouvernance transparente.

M. le rapporteur pour avis. M. Molac craint ces gabegies qui ont souvent défrayé la chronique. Nous avons tous à l'esprit ces fameux « éléphants blancs », ces grands stades brésiliens vides, laissés à l'abandon après la coupe du monde de football de 2014. Le risque est réel. Mais, notre collègue Balanant l'a rappelé à juste titre, la qualité de la candidature française tient à ce que 90 % des structures et infrastructures existent déjà. La qualité du dossier français tient aussi à la possibilité de mettre en valeur des disciplines dans le patrimoine historique de la Ville de Paris. Quant aux projets de construction, comme celui du centre nautique, ils répondent à des besoins d'ores et déjà identifiés dans le bassin de population. Aujourd'hui, les infrastructures pour l'apprentissage de la natation manquent cruellement ; les Jeux sont l'occasion d'y remédier. Tout cela ne pose pas de difficultés ; au contraire, c'est même la vertu du dossier présenté par Paris.

Sur le plan financier, seuls 3 % des 3 milliards d'euros alloués au COJO sont des fonds publics – ils sont précisément destinés aux Paralympiques. Pour ce qui est de SOLIDEO, les 3 milliards d'euros d'investissement sont financés à parité par les secteurs public et privé. Ces chiffres sont déjà connus. Avec les contrôles au fil de l'eau, le risque de dérapage reste modéré.

Si notre Commission n'est saisie, chère Laurence Vichnievsky, que de six articles, c'est que ce qui relève de l'urbanisme est de la compétence de la commission des Affaires économiques, également saisie pour avis. J'entends vos

remarques, mais c'est devant la commission des Affaires économiques qu'elles peuvent être formulées. Elles pourront aussi l'être devant la commission saisie au fond.

À événement exceptionnel, dispositif exceptionnel : la dérogation de l'article 5, qui permet les clauses compromissoires visant à faire trancher les litiges par le TAS au lieu des juridictions de droit commun, correspond à une pratique constante depuis les Jeux de Los Angeles en 1984. Tous les litiges concernant l'organisation et le déroulement des Jeux sont résolus par le TAS, ce qui a l'avantage de permettre un règlement dans des délais très rapides et d'une parfaite expertise dans les domaines concernés. Cette dérogation est un gage d'efficacité : les juridictions de droit commun ne seraient pas en mesure de rendre des décisions techniques dans des délais aussi rapides.

Effectivement, monsieur Peu, Paris n'est pas la seule ville concernée, il y a aussi Saint-Denis, mais encore Marseille et les villes où sont établis les grands stades qui ont accueilli les matchs de l'Euro 2016 de football. Il est effectivement possible de faire vivre la belle fête des Jeux bien au-delà du territoire parisien et d'y associer d'autres territoires, préoccupation que vous partagez avec nos collègues Larrivé et Viala.

Quant au village olympique, enjeu majeur de la requalification des sites, un comité d'héritage a d'ores et déjà été mis en place. Le but est de s'assurer de la reconversion de ces lieux. Le village olympique sera pérennisé sous la forme de logements et d'équipements structurants pour la région parisienne. Et pour ce qui est du centre aquatique, les Jeux donnent l'occasion de répondre à un réel besoin de la Seine-Saint-Denis.

Cher collègue Tourret, l'obligation de déclaration à la HATVP s'appliquera dès la promulgation de la loi et jusqu'à la fin des Jeux. Bien évidemment, tous ceux qui œuvrent au sein du COJO y seront astreints quelle que soit leur nationalité ; des explications pourront leur être demandées et, le cas échéant, des sanctions infligées.

J'invite M. Larrivé et son groupe à adresser la proposition d'un suivi parlementaire par une mission *ad hoc* à la Conférence des présidents ; j'en parlerai moi-même à notre collègue Aude Amadou, rapporteure de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation saisie au fond. L'idée mérite d'être étudiée.

Cher collègue Viala, l'examen pour avis des articles relatifs aux règles d'urbanisme relève, je l'ai indiqué, de la commission des Affaires économiques. Cela dit, nous devons être efficaces : nous serons vite en 2024. Pour ce qui est de la sécurité, l'Euro 2016, dans des conditions de tension extrême, a été une réussite. Nous ne pouvons préjuger de ce que sera alors la situation mais, forte d'un réel savoir-faire, la France saura s'adapter. Enfin, je souscris totalement à cette idée : au-delà de Paris, de Marseille et de la région Île-de-France, les Jeux doivent

rayonner dans tous les territoires. Nous devons trouver, le ministère des sports doit trouver, les moyens d'animer tout le pays.

M. Bernalicis a parlé d'une euphorie que ni lui ni son groupe ne semblent partager, puisque La France insoumise est opposée à l'organisation des Jeux à Paris, avec ce paradoxe qu'a relevé avec justesse notre collègue Huygue : le renforcement de la base de pratique sportive sur le territoire national suppose l'identification à des champions, à ceux qui tirent vers le haut, qui sont de vrais modèles d'intégration ou d'abnégation, pour reprendre les termes de notre collègue Houbron. Ces Jeux sont nécessaires, il faut des images fortes qui nourriront, comme le disait notre collègue Balanant, un sentiment d'appartenance, d'expérience vécue en commun. Élargir la base suppose la réussite sportive de 2024 et ces quatre-vingts médailles, puisque tel est l'objectif affiché par notre ministre des sports.

Somme toute, la procédure en amont que critique M. Masson est assez normale. Prenons l'exemple de l'Euro 2016 : nous étions bien au rendez-vous et la loi avait été adoptée en 2011. Le rythme suivi pour organiser un événement de ce type est tout à fait adapté.

M. Balanant a parlé du formidable moment que nous allions vivre, en soulignant la nécessité d'être vertueux ; nous le serons. Nous essayons en tout cas aujourd'hui de construire un dispositif qui nous permettra de donner des garanties.

Je souscris aux propos de M. Huygue sur le paradoxe Bernalicis...

M. Sébastien Huygue. Un paradoxe qui fait tout le charme de M. Bernalicis !

M. le rapporteur pour avis. Enfin, Mmes Naïma Moutchou et Élise Fajgeles ont tenu des propos positifs sur un texte technique mais aussi politique, nourri de l'ambition de faire à Paris comme on n'a pas fait auparavant ni ailleurs, l'ambition, peut-être, de faire mieux qu'auparavant et ailleurs. La singularité de ce projet tient aux équipements, qui ne sont pas tenus de sortir de terre dans un délai record ; elle tient à son caractère raisonnable et raisonné, totalement en phase avec les exigences citoyennes du XXI^e siècle.

La Commission en vient à l'examen des articles dont elle est saisie pour avis.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 5

Attribution au Tribunal arbitral du sport de la compétence de règlement des litiges relatifs au contrat de ville hôte

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 5 déroge au principe général du droit selon lequel les personnes publiques ne peuvent se soumettre à un arbitrage, en l'occurrence celui du Tribunal arbitral du sport de Lausanne. Les dérogations de cet ordre sont habituelles pour l'organisation d'événements sportifs internationaux.

Dernières modifications législatives intervenues :

Loi n° 2011-617 du 1^{er} juin 2011 relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016.

1. L'état du droit

L'arbitrage, c'est-à-dire « *l'alternative au procès soumis aux juridictions de l'État par la désignation de personnes que les parties chargent de juger leur différend* ⁽¹⁾ », est reconnu par le droit français qui en encadre l'usage au titre XVI du livre III du code civil. Il peut prendre la forme d'une stipulation contractuelle – la **clause compromissoire** – ou d'une convention postérieure à la naissance d'un litige – le **compromis spécial d'arbitrage**.

Toutefois, l'article 2059 de ce même code civil précise que les parties peuvent compromettre exclusivement « *sur les droits dont elles ont la libre disposition* ». Il en découle logiquement, aux termes du premier alinéa de l'article 2060, que « *on ne peut compromettre sur (...) les contestations intéressant les collectivités publiques et les établissements publics et plus généralement dans toutes les matières qui intéressent l'ordre public* » ⁽²⁾.

Le Conseil d'État a repris à son compte cette prohibition avec une grande clarté ⁽³⁾ : « **II résulte des principes généraux du droit public français, confirmés par les dispositions du premier alinéa de l'article 2060 du Code civil que, sous réserve des dérogations découlant de dispositions législatives expresses ou, le cas**

(1) <https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/arbitrage.php>

(2) Ce principe est répété à l'article L. 432-1 du code des relations entre le public et l'administration.

(3) Avis de l'assemblée générale du 6 mars 1986 (n° 339710) sur le rapport de M. Daniel Labetoulle, <http://www.conseil-etat.fr/content/download/745/2263/ver>

échéant, des stipulations de conventions internationales incorporées dans l'ordre juridique interne, les personnes morales de droit public ne peuvent pas se soustraire aux règles qui déterminent la compétence des juridictions nationales en remettant à la décision d'un arbitre la solution des litiges auxquels elles sont parties et qui se rattachent à des rapports relevant de l'ordre juridique interne. Tout compromis ou toute clause compromissoire conclu en méconnaissance de ces principes est atteint d'une nullité d'ordre public. » Non seulement il n'est pas loisible à une personne publique de se soumettre à un arbitrage, mais le juge annulerait la sentence arbitrale de sa propre initiative si elle venait à lui être soumise. Cet avis reprenait et formalisait une décision contentieuse plus ancienne, qui proscrivait l'arbitrage pour les établissements publics dans le champ industriel et commercial ⁽¹⁾.

Toutefois, les relations économiques ont connu une évolution qui a poussé le droit administratif à admettre, toujours davantage, le recours à des arbitres, afin de bénéficier de leurs qualités de « *souplesse* », « *d'expertise technique* » et de « *célérité* » ⁽²⁾. **Diverses lois** ont d'abord autorisé les entreprises publiques à compromettre : la SNCF ⁽³⁾, la Poste ⁽⁴⁾, RFF ⁽⁵⁾. Ensuite et surtout, l'arbitrage a été **admis pour toutes les personnes publiques, dans leurs relations avec des sociétés étrangères**, à l'occasion des discussions commerciales qui ont permis d'accueillir Eurodisney sur le territoire national : l'article 9 de la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, dite « *loi Mickey* », prévoit ainsi que « *par dérogation à l'article 2060 du code civil, l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics sont autorisés, dans les contrats qu'ils concluent conjointement avec des sociétés étrangères pour la réalisation d'opérations d'intérêt national, à souscrire des clauses compromissoires en vue du règlement, le cas échéant définitif, de litiges liés à l'application et l'interprétation de ces contrats* » ⁽⁶⁾.

Le Conseil constitutionnel a admis le principe de ces dérogations en jugeant que « *le principe de l'interdiction du recours à l'arbitrage par les personnes publiques (...) a valeur législative et non constitutionnelle* » ⁽⁷⁾.

(1) Conseil d'État (Assemblée), 13 décembre 1957, *Société nationale de vente des surplus*, p. 677.

(2) Jean-Marc Sauvé, L'arbitrage et les personnes morales de droit public, colloque du 30 septembre 2009 organisé par la Chambre nationale pour l'arbitrage privé et public, <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/L-arbitrage-et-les-personnes-morales-de-droit-public>

(3) Art. 25 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

(4) Art. 28 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.

(5) Art. 3 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France" en vue du renouveau du transport ferroviaire.

(6) L'article L. 311-6 du code de justice administrative fait référence à ces dispositions en prévoyant que : « Par dérogation aux dispositions du présent code déterminant la compétence des juridictions de premier ressort, il est possible de recourir à l'arbitrage dans les cas prévus par : (...) 5° L'article 9 de la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales ; ».

(7) Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004, Loi de simplification du droit, cons. n° 32.

La clause compromissoire s'est donc imposée dans les modalités d'organisation des grands événements sportifs. Ainsi l'article 3 de la loi n° 2011-617 du 1^{er} juin 2011 relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016 la permet-il : « *Par dérogation aux dispositions du code de justice administrative déterminant les compétences des juridictions de premier ressort, les contrats passés par les personnes morales de droit public en lien avec la construction ou la rénovation des enceintes sportives destinées à accueillir l'UEFA Euro 2016 et des équipements connexes permettant le fonctionnement de celles-ci ainsi qu'avec l'organisation et le déroulement de cette même compétition peuvent prévoir le recours à l'arbitrage avec application de la loi française.* »

2. Les engagements de la France dans la perspective des Jeux de 2024

L'article 61.2 de la Charte olympique stipule que « *tout différend survenant à l'occasion des Jeux olympiques ou en relation avec ceux-ci sera soumis exclusivement au Tribunal arbitral du sport (TAS), conformément au Code de l'arbitrage en matière de sport* ». Cette instance arbitrale a été saisie à 28 reprises à l'occasion des Olympiades de Rio de Janeiro en 2016, soit près de deux fois par jour de compétition.

Le Tribunal arbitral du sport

Institution internationale proposant un arbitrage ou une médiation dans le monde du sport, le TAS siège à Lausanne (Suisse). Elle dispose également de chambres à New York (États-Unis) et à Sidney (Australie) ainsi que, durant les Olympiades, dans la ville-hôte.

La création du TAS a été décidée en 1981 par le Comité international olympique (CIO), pour un début d'activité en 1984. Ce lien avec le CIO a été critiqué par le Tribunal fédéral suisse, dont relève l'activité du TAS, dans un arrêt du 15 mars 1993, *Gundel v. Fédération équestre internationale*. Les finances et l'organisation du TAS ont depuis été amendées dans le sens d'une plus grande indépendance.

La Charte olympique fait du TAS l'arbitre exclusif des litiges durant les Jeux olympiques. En outre, le code mondial antidopage promeut sa reconnaissance comme instance suprême dans les affaires de dopage⁽¹⁾. Le TAS peut enfin être saisi pour toute affaire en relation avec le sport. Ses services sont relativement onéreux⁽²⁾.

Conformément à cette exigence, la Ville de Paris et le Comité national olympique et sportif (CNOSF) ont signé, le 13 septembre 2017, avec le Comité international olympique (CIO), le **contrat de ville-hôte** pour la XXXIII^e Olympiade en 2024. Comme le précise l'étude d'impact jointe au projet de loi, ce contrat de ville hôte « *est exclusivement régi par le droit substantiel interne de Suisse, sans application des principes relatifs aux conflits de lois* » et « **tout litige concernant la validité, l'interprétation ou l'exécution du Contrat**

(1) Cette demande s'oppose au système français dans lequel les décisions des fédérations, délégataires de service public, sont des actes administratifs contre lesquels les personnes ont droit à un recours effectif devant les juridictions nationales.

(2) <http://www.tas-cas.org/arbitrage/bareme-des-frais.html>

ville hôte sera résolu de façon concluante par voie d'arbitrage, à l'exclusion des tribunaux étatiques de Suisse, du Pays hôte ou de tout autre pays, et jugé par le Tribunal arbitral du sport conformément au Code de l'arbitrage en matière de sport dudit tribunal »⁽¹⁾.

3. Les dispositions du projet de loi

Le CIO et le Comité international paralympique (CIP) ont le statut **d'organisation internationale non gouvernementale à but non lucratif**. L'article 9 de la loi « Mickey » du 19 août 1986 précitée ne leur est donc pas applicable, puisqu'il ne vise que les contrats conclus avec des « *sociétés étrangères* ».

Par conséquent, l'**article 5** du projet de loi reconnaît, par **dérogation à l'article 2060 du code civil**, que le contrat de ville hôte signé entre le CNOSF, la Ville de Paris et le CIO, ainsi que ses conventions d'exécution conclues par des personnes publiques en vue de la planification, de l'organisation, du financement et de la tenue des Jeux, peuvent comporter des clauses compromissaires – en l'occurrence au bénéfice du Tribunal arbitral du sport (TAS). Le Gouvernement a fait le choix de **ne pas codifier cette dérogation**, considérant l'événement par nature ponctuel et la disposition *ad hoc* vouée à la désuétude.

S'agissant du champ de compétence du Tribunal arbitral du sport, l'article 5 reprend l'objet du contrat de ville hôte afin de couvrir l'ensemble des différends, mais aussi de ne pas en excéder le périmètre : sont visés par la loi « *la planification, l'organisation, le financement et la tenue des Jeux* ». **La compétence du TAS est strictement limitée aux litiges liés au contrat de ville hôte et à ses conventions d'exécution**, ainsi qu'aux opérations liées aux Jeux 2024. Elle ne s'étend ni aux événements sportifs qui se déroulent en dehors de la période ou du cadre olympique, ni aux domaines extra-sportifs tels que les comportements relevant, par exemple, de l'application de la loi pénale.

Contrairement à l'article 3 de la loi n° 2011-617 du 1^{er} juin 2011 relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016, qui autorisait un « *recours à l'arbitrage avec application de la loi française* », l'article 5 du projet de loi ne porte aucune précision – le contrat de ville-hôte se référant au « **droit substantiel interne de Suisse** »⁽²⁾.

(1) Articles 51.1 et 51.2 du contrat de ville-hôte.

(2) Cette clause est présente sans discontinuer dans les contrats de ville-hôte depuis les Jeux olympiques de Los Angeles en 1984. Voir notamment Jean-Michel MARMAYOU, « Le contrat de "ville hôte" pour les Jeux olympique », in Mathieu MAISONNEUVE (dir.), Droit & olympisme - Contribution l'étude juridique d'un phénomène transnational, PUAM, 2015, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-01310560/document>

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 sans modification.

Article 14

Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance sur les règles de circulation et de stationnement en vigueur pendant les Jeux

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 14 habilite le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance, dans un délai d'un an, pour confier à l'autorité administrative de l'État la police de la circulation et du stationnement durant les Jeux 2024. Cette disposition exceptionnelle, qui retirera temporairement aux maires leurs prérogatives en la matière, permettra une organisation centralisée des voies réservées aux athlètes, aux officiels et aux secours pendant l'événement.

Dernières modifications législatives intervenues :

Aucune. Les lois spécialement adoptées pour l'organisation du championnat d'Europe des nations de football⁽¹⁾ et pour les Jeux olympiques d'hiver de 1992⁽²⁾ ne comportaient pas de mention comparable.

1. L'état du droit

Dans le cadre de la candidature de Paris à l'organisation des Jeux en 2024, le Premier ministre, M. Bernard Cazeneuve, a adressé le 30 janvier 2017 au président du Comité international olympique, M. Thomas Bach, un courrier portant engagement de mise en œuvre du « *système des voies olympiques et paralympiques prioritaires et réservées* ». L'objectif de ces voies spécifiques est d'assurer un **accès optimal aux sites de compétition pour les sportifs, les officiels et les véhicules de secours**. Le dossier de candidature indique que le réseau de voies réservées, long de 366 kilomètres, serait partagé entre :

– 121 kilomètres de voies permanentes, activées un mois avant les Jeux et jusqu'à leur achèvement et réservées entre 6h et minuit ;

– 245 kilomètres de voies dynamiques, activées en fonction des calendriers des épreuves afin de limiter l'impact sur la circulation.

(1) Loi n° 2011-617 du 1^{er} juin 2011 relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016.

(2) Loi n° 87-1132 du 31 décembre 1987 autorisant, en ce qui concerne la prise de possession des immeubles nécessaires à l'organisation ou au déroulement des XVI^{es} jeux Olympiques d'hiver d'Albertville et de la Savoie, l'application de la procédure d'extrême urgence et la réquisition temporaire.

Les articles L. 2213-2 et L. 2213-3 du code général des collectivités territoriales permettent déjà la création de voies réservées, mais selon des modalités insatisfaisantes dans la perspective d'un événement tel que les Jeux. En effet, l'article L. 2213-3 n'est applicable qu'à des catégories de véhicules limitativement énumérées – transports publics de voyageurs, taxis, transports de fonds. Quant à l'article L. 2213-2, il doit être justifié « *eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement* » et n'est applicable qu'à « *certaines heures* », ce qui ne répond pas à l'amplitude et aux objectifs des voies olympiques et paralympiques.

Code général des collectivités territoriales

Article L. 2213-2

Le maire peut, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement :

1° Interdire à certaines heures l'accès de certaines voies de l'agglomération ou de certaines portions de voie ou réserver cet accès, à certaines heures, à diverses catégories d'utilisateurs ou de véhicules ;

2° Réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains ;

3° Réserver sur la voie publique ou dans tout autre lieu de stationnement ouvert au public des emplacements de stationnement aménagés aux véhicules utilisés par les personnes titulaires de la carte "mobilité inclusion" portant la mention "stationnement pour personnes handicapées" mentionnée à l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles et aux véhicules bénéficiant du label "autopartage".

Article L. 2213-3

Le maire peut, par arrêté motivé :

1° Instituer, à titre permanent ou provisoire, pour les véhicules affectés à un service public et pour les besoins exclusifs de ce service et, dans le cadre de leurs missions, pour les véhicules de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux, des stationnements réservés sur les voies publiques de l'agglomération ;

2° Réserver des emplacements sur ces mêmes voies pour faciliter la circulation et le stationnement des transports publics de voyageurs et des taxis ainsi que des véhicules de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux, dans le cadre de leurs missions, et l'arrêt des véhicules effectuant un chargement ou un déchargement de marchandises.

Par ailleurs, si la police de la circulation dans les agglomérations relève du maire, les préfets l'exercent sur les autoroutes en vertu de l'article R. 411-9 du code de la route – sous réserve des compétences attribuées à d'autres autorités.

Enfin, la capitale connaît une situation juridique particulière dans laquelle les pouvoirs du maire sont restreints au bénéfice du préfet de police, seul à même de réglementer « *certaines sites, voies ou portions de voies fixés par arrêté (...)* après avis du maire de Paris » et qui édicte des prescriptions auxquelles doit se

conformer le maire de Paris « *sur les axes essentiels à la sécurité à Paris et au bon fonctionnement des pouvoirs publics* ⁽¹⁾ ».

Il en résulte un **caractère insatisfaisant du droit en vigueur** : non seulement la responsabilité de la police de la circulation est éclatée entre différentes autorités, mais la possibilité de créer des voies réservées n'apparaît pas de nature à remplir les engagements de l'État envers le mouvement olympique.

2. Les dispositions du projet de loi

L'**article 14** du projet de loi habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, afin de permettre, pendant la durée nécessaire au bon déroulement des Jeux olympiques et paralympiques, la **création de voies réservées** et de **transférer à l'autorité administrative compétente de l'État les pouvoirs de police** de la circulation et du stationnement sur ces voies réservées ainsi que sur les voies qui permettent d'en assurer le délestage.

L'habilitation est sollicitée pour une durée d'une année, dont le Conseil d'État a considéré qu'elle « *se justifie par la nécessité d'appréhender l'ensemble des aspects pratiques et juridiques du dispositif* ⁽²⁾ ». Outre l'attribution de la compétence de police proprement dite, elle doit aussi laisser le temps d'élaborer un plan global de circulation en Ile-de-France et sur le lieu des épreuves le temps de la compétition, donc programmer le report de la circulation évincée des voies réservées vers d'autres axes de circulation, tout en préservant au mieux l'accessibilité aux personnes en situation de handicap. **Ces dispositifs alternatifs ne seront activés que pour l'été 2024** – un mois avant le début des Jeux olympiques, le 26 juillet, et jusqu'à l'issue des Jeux paralympiques, le 8 septembre.

Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi, la création des voies olympiques et paralympiques s'inspirera des actuelles voies réservées pour les taxis et les transports en commun. **La violation du dispositif sera sanctionnée sur le fondement des dispositions du code de la route** : l'article R. 412-7 qualifie de contravention de la quatrième classe ⁽³⁾ le fait de circuler sur une voie réservée à une autre catégorie de véhicules ; l'article R. 412-23 punit de l'amende prévue pour les contraventions de la deuxième classe ⁽⁴⁾ le fait de franchir ou de chevaucher la ligne délimitant une voie réservée.

Les véhicules habilités à emprunter les voies réservées seront identifiés par un élément visuel de type vignette, par un badge électronique comparable à celui employé pour les télépéages, ou par une déclaration préalable de leur

(1) Article L. 2512-14 du code général des collectivités territoriales.

(2) Point n° 22 de l'avis délibéré le 9 novembre 2017.

(3) Soit une amende forfaitaire de 135 euros.

(4) Soit une amende forfaitaire de 35 euros.

immatriculation. Du choix parmi ces modalités dépendra le dispositif retenu pour le contrôle sur le terrain – présence des forces de l'ordre, vidéosurveillance, ordinateurs ou radars automatiques.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 sans modification.

Article 15

Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance sur l'organisation de l'Agence française de lutte contre le dopage et sur l'adaptation de la loi au code mondial antidopage

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 15 habilite le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance, dans un délai d'un an, pour mettre le droit français en conformité avec le code mondial antidopage, et adapter la gouvernance de l'Agence française de lutte contre le dopage afin de mieux garantir son impartialité, comme l'a souhaité l'Agence mondiale antidopage.

Dernières modifications législatives intervenues :

Ordonnance n° 2015-1207 du 30 septembre 2015 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer le respect des principes du code mondial antidopage.

1. L'état du droit

Les règles du système antidopage français trouvent leur origine dans les lois n° 99-223 du 23 mars 1999, relative à la protection de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage, et n° 2006-405 du 5 avril 2006, relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs. L'**Agence française de lutte contre le dopage** (AFLD) a été instituée par ce dernier texte afin de mettre en œuvre la lutte contre le dopage sur le territoire national et auprès des sportifs français. L'AFLD détient notamment un pouvoir disciplinaire, complémentaire et subsidiaire de celui des fédérations sportives, en répression des violations des règles relatives au dopage.

Au niveau international, la lutte contre le dopage repose sur l'**Agence mondiale antidopage** (AMA). Cette fondation de droit privé, établie en 1999 et financée alors exclusivement par le Comité international olympique, bénéficie depuis 2002 d'un soutien des gouvernements étatiques à hauteur de la moitié de

son budget. L'AMA a pour mission d'unifier les règles de la lutte antidopage ; elle édite à cette fin un **code mondial antidopage**, régulièrement actualisé, dont les principes s'imposent au droit français en vertu des obligations internationales contractées par la France ⁽¹⁾. Le code du sport a intégré la dernière version du code mondial grâce à l'ordonnance n° 2015-1207 du 30 septembre 2015 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer le respect des principes du code mondial antidopage.

En 2017, l'AMA a engagé une vaste consultation des autorités nationales de lutte contre le dopage pour évaluer le degré de transposition du code mondial. Cette révision générale a permis l'**identification, dans le droit français, d'éléments en contrariété avec les standards internationaux**. L'étude d'impact jointe au projet de loi mentionne notamment des éléments relatifs à l'accélération des délais de décision, délais auxquels le mouvement sportif attache une grande importance pour préserver la loyauté des compétitions :

– les stipulations relatives au délai raisonnable attaché à la prise de décision disciplinaire ;

– la possibilité de renonciation à l'audience ;

– la procédure applicable pour réduire les sanctions encourues ;

– la procédure de l'aveu sans délai d'une violation des règles antidopage ;

– la reconnaissance de décisions prises par des non-signataires du code mondial antidopage, décisions néanmoins conformes au code.

L'AMA sollicite en conséquence la mise en conformité de la législation française avec les principes internationaux, faute de quoi des sanctions pourraient frapper le sport français et venir délégitimer son système de lutte antidopage. Il importe que ces modifications soient donc effectuées avec **la plus grande célérité**, *a fortiori* alors que la France se prépare à accueillir la coupe du monde du rugby, en 2023, et les Jeux, en 2024.

2. Les dispositions du projet de loi

L'**article 15** du projet de loi habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, dans un double objectif : **accomplir les modifications demandées par l'AMA**, d'une part, et renforcer l'impartialité dans la procédure de sanction de l'AFLD par la **création d'une commission des sanctions** dissociée du collègue, d'autre part.

(1) Décret n° 2007-503 du 2 avril 2007 portant publication de la convention internationale contre le dopage dans le sport, adoptée à Paris le 19 octobre 2005. L'article 3 de cette convention oblige à « adopter des mesures appropriées aux niveaux national et international qui soient conformes aux principes énoncés dans le code » mondial antidopage.

Ainsi que l'a relevé le Conseil d'État, « *parfaire l'introduction en droit interne de certains principes du Code mondial antidopage* » « *n'appelle pas d'observation* ⁽¹⁾ ».

En revanche, la modification de l'architecture de fonctionnement de l'AFLD constitue une mesure d'ampleur plus significative. Elle découle de la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle « *le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne fait [pas] obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis ; qu'en particulier, doivent être respectés le principe de la légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ; que doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789* ⁽²⁾ ». En conséquence, « *des dispositions qui n'assurent pas la séparation entre, d'une part, les fonctions de poursuite et d'instruction des éventuels manquements et, d'autre part, les fonctions de jugement des mêmes manquements, méconnaissent le principe d'impartialité* ⁽³⁾ ».

Face à ces exigences, la procédure de sanction devant l'AFLD apparaît vulnérable ; il est opportun d'en renforcer la sécurité juridique. Pour ce faire, il serait loisible de retenir l'une des trois voies classiquement retenues que sont la nomination d'un rapporteur indépendant, l'institutionnalisation d'une formation restreinte au sein du Collège de l'Agence ou la création d'une commission des sanctions. En effet, si le juge constitutionnel s'attache à vérifier l'indépendance des fonctions de poursuite et de jugement, « *cela ne signifie pas pour autant que le législateur soit tenu d'organiser une séparation organique de ces différentes fonctions* (à l'instar de celle qui prévaut par exemple pour l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), l'Autorité des marchés financiers (AMF) ou encore la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI)), *une séparation fonctionnelle pouvant suffire à satisfaire aux exigences constitutionnelles* ⁽⁴⁾ ».

Les solutions de la formation restreinte du collège et d'un rapporteur indépendant ont toutefois été jugées **insatisfaisantes** par le Gouvernement. La

(1) Point n° 23 de l'avis délibéré le 9 novembre 2017.

(2) Décisions n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, Société Groupe Canal Plus et autre, cons. n° 16 ; n° 2013-331 QPC du 5 juillet 2013, Société Numéricable SAS et autre, cons. n° 10 ; n° 2013-359 QPC du 13 décembre 2013, Société Sud Radio Services et autre, cons. n° 3.

(3) Décision n° 2013-331 QPC précitée, cons. n° 12.

(4) Cahiers du Conseil constitutionnel, commentaire de la décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017, Société Barnes et autre.

première option manquerait de clarté à l'égard de l'AMA et des homologues étrangers de l'AFLD, qui privilégient l'instauration d'organes disciplinaires distincts. La seconde se heurte aux obstacles, selon l'étude d'impact jointe au projet de loi, « *du nombre annuel de dossiers enregistrés (159 en moyenne depuis 2010), de celui des affaires actuellement pendantes devant l'Agence (plus d'une centaine) et du volume d'activité administrative inhérent à chaque dossier* ». Or, le contexte budgétaire contraint des autorités indépendantes ne permettrait pas de doter un rapporteur indépendant de personnels suffisants pour l'exercice de sa mission.

La création d'une commission des sanctions, indépendante du collège, est donc privilégiée. Cette option préserverait, au stade de la poursuite, l'intervention du collège de l'AFLD, autorité légitime composée de juristes, de professionnels du secteur sanitaires, et de représentants du mouvement sportif. Le Conseil d'État a pris acte de ce choix qui, certes le plus radical, est « *tout à fait compatible avec la jurisprudence (...) du Conseil constitutionnel* ⁽¹⁾ ».

3. La position de votre Commission

La refonte de la gouvernance de l'AFLD et l'adaptation en droit français des préconisations du code mondial antidopage sont des demandes fortes de l'AMA. **Il convient d'y procéder au plus tôt et de mettre la France en conformité avec le reste du monde**, particulièrement au moment où de prestigieuses compétitions sont sur le point d'y être organisées. Cet alignement normatif peut d'autant moins souffrir d'un délai que le système français est déjà pointé du doigt à la suite de la suspension pour six mois, le 3 novembre dernier, du laboratoire antidopage de Chatenay-Malabry, qui a subi une contamination accidentelle nécessitant le réexamen de ses procédures de fonctionnement.

Le Gouvernement privilégie le recours à une ordonnance pour procéder aux adaptations demandées. La démarche est tout à fait compréhensible au vu de l'objectif de célérité. Elle présente aussi l'avantage de ne pas retirer son pouvoir d'appréciation au Parlement : la France ne dispose pratiquement d'aucune marge d'appréciation dans la transposition des directives de l'AMA et le seul véritable choix politique à opérer – la création d'une commission des sanctions distincte du collège de l'AFLD – figure en tant que tel dans le texte de l'habilitation sollicitée à l'article 15 du projet de loi.

La commission des Lois n'a pas remis en cause l'option retenue par le Gouvernement. Au contraire, elle a adopté un **amendement du rapporteur pour avis** suggérant d'en accélérer la mise en œuvre. Les quelques éléments de transposition à effectuer sont précisément pointés par l'AMA, de sorte que les réaliser puisse se faire dans un délai plus court. Par ailleurs, la création d'une commission des sanctions au sein d'une autorité administrative indépendante n'a rien d'inédit, puisque c'est ainsi que fonctionnent déjà plusieurs d'entre elles –

(1) Point n° 23 de l'avis délibéré le 9 novembre 2017.

Autorité des marchés financiers, Autorité de régulation des jeux en ligne ou encore Commission de régulation de l'énergie – et qu'il suffit d'appliquer à l'AFLD leurs règles de fonctionnement déjà éprouvées par la pratique. En outre, une habilitation pour une année repousserait au moins à 2019 la date de la mise en conformité de la France aux lignes directrices de l'AMA.

La Commission souhaite donc réduire cette habilitation à six mois, soit à l'automne 2018 en toute vraisemblance, pour s'astreindre au plus tôt à l'exemplarité.

*
* *

La Commission se saisit de l'amendement CL3 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Aux termes du projet de loi, une habilitation pour un an serait donnée au Gouvernement afin de légiférer par ordonnance et de mettre le droit interne en conformité avec les exigences de l'AMA. Je propose de réduire ce délai à six mois : il faut effectivement aller vite. Le système français de lutte contre le dopage est plutôt pointé du doigt au regard des standards internationaux, tout particulièrement en raison de l'absence de séparation des instances de poursuite et de sanction. Cette organisation a retenu à plusieurs reprises l'attention du Conseil constitutionnel dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité visant d'autres autorités administratives indépendantes. Il paraît bon de s'astreindre à une mise en conformité plus rapide.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 15 modifié.

Article 16

(art. 445-1-1 du code pénal)

Répression de la corruption sportive

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 16 corrige une malfaçon à l'article 445-1-1 du code pénal, qui réprime la corruption en matière sportive – plus communément désignée comme les « paris truqués ». Il ne procède à aucune modification substantielle.

Dernières modifications législatives intervenues :

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. Des dispositions pénales nécessaires

Le développement des paris sportifs, qui a accru les possibilités de gains en fonction des résultats des événements et des compétitions, fait peser la menace d'un truquage des résultats par les sportifs eux-mêmes. Il est rapidement apparu que la surveillance de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), et le dispositif issu 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, ne suffisaient pas à garantir la probité des acteurs de terrain, et qu'ils devaient être **complétés par des dispositions de nature pénale**.

La loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs a spécifiquement réprimé la corruption sportive en tant que « *corruption des personnes n'exerçant pas une fonction publique* », au sein du chapitre V du titre IV du livre IV du code pénal. Les sanctions prévues atteignent **cinq ans d'emprisonnement et une amende de 500 000 euros – voire d'un montant correspondant au double du produit tiré de l'infraction** – tant pour le corrupteur (article 445-1-1) que pour le sportif corrompu (article 445-2-1).

Code pénal

Article 445-1-1

Les peines prévues à l'article 445-1 [soit cinq ans d'emprisonnement et une amende de 500 000 euros ou d'un montant correspondant au double du produit tiré de l'infraction] sont applicables à toute personne qui promet ou offre, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, à un acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs, pour que ce dernier accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, ou parce qu'il a accompli ou s'est abstenu d'accomplir, un acte modifiant le déroulement normal et équitable de cette manifestation.

Article 445-2-1

Les peines prévues à l'article 445-2 [soit cinq ans d'emprisonnement et une amende de 500 000 euros ou d'un montant correspondant au double du produit tiré de l'infraction] sont applicables à tout acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs qui sollicite ou accepte, à tout moment, des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, pour modifier ou avoir modifié, par un acte ou une abstention, le déroulement normal et équitable de la manifestation.

Comme l'indique l'étude d'impact jointe au projet de loi, « *ces textes permettent de retenir spécifiquement la responsabilité pénale d'un sportif qui recevrait de l'argent pour modifier ou avoir modifié le déroulement normal d'une compétition sportive donnant lieu à des paris sportifs, ainsi que celle de la personne qui lui offre cet argent* ». Elle mentionne également l'**absence de condamnation prononcée pour ces deux délits depuis leur création** ⁽¹⁾.

(1) L'affaire des paris suspects lors du match de championnat de France de handball entre le Montpellier Agglomération Handball et le Cesson-Rennes Métropole HB, dont la presse s'est largement fait l'écho, a pour cadre une rencontre tenue le 12 mai 2012, soit après l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} février 2012

2. Des dispositions entachées d'une malfaçon

La rédaction initiale de l'article 445-1-1 issue de la loi du 1^{er} février 2012 précitée était exempte de défaut. Celle-ci a toutefois été altérée par l'article 10 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⁾, de sorte que la formulation actuelle souffre d'une **malfaçon**. En effet, elle incrimine désormais la personne qui rémunère un sportif afin qu'il « *accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, ou parce qu'il a accompli ou s'est abstenu d'accomplir, un acte modifiant le déroulement normal et équitable de cette manifestation* ».

L'intention du législateur était sans doute de sanctionner les comportements frauduleux par inaction, passivité ou omission. Il demeure que, si la commission d'un acte, quelle qu'en soit la nature, modifiant le déroulement normal et équitable d'un événement doit bien être réprimée en tant que fraude, il n'en va pas de même du fait de s'abstenir d'un tel acte et, par conséquent, de préserver l'équité sportive. Une lecture littérale de la disposition adoptée conduisait pourtant à cette conclusion. Elle aboutirait même à condamner les propriétaires de clubs, sponsors et autres organisateurs qui rémunèrent tout participant à un événement sportif professionnel, au motif que ce dernier s'abstient d'en fausser le résultat.

3. Les dispositions du projet de loi

La rédaction de l'article 445-1-1 prévue à l'**article 16** du projet de loi corrige les défauts de la formulation actuelle. Elle **n'en modifie ni les peines, ni la philosophie**. L'article 16 améliore également l'intelligibilité de la loi pénale en attachant directement les peines encourues à la définition de l'infraction, sans plus renvoyer à l'article 445-1. Le Conseil d'État n'a porté aucune observation sur cette disposition⁽²⁾.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 sans modification.

instituant lesdits délits. Les protagonistes de l'affaire ont depuis été condamnés, mais sur le fondement des délits d'escroquerie et de complicité d'escroquerie (Cour d'appel de Montpellier, 1^{er} février 2017, n° 15/01509).

(1) Cette disposition résultait d'un amendement des sénateurs du groupe socialiste et républicain adopté en première lecture en commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

(2) Point n° 24 de l'avis délibéré le 9 novembre 2017.

Article 17

Lutte contre les conflits d'intérêts au sein du comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 17 soumet les dirigeants du Comité d'organisation des Jeux olympiques, association loi 1901, à la surveillance de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Ils sont assujettis à une obligation de déclaration de leur situation patrimoniale et de leurs intérêts.

Dernières modifications législatives intervenues :

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. L'état du droit

En réaction à la mise en cause de la probité de personnalités de rang politique élevé, voire ministériel, et afin de satisfaire l'exigence d'exemplarité attendue par les citoyens de la part des dirigeants publics, les lois organique n° 2013-906 et ordinaire n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique ont créé la **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**. Cette autorité publique indépendante est chargée de collecter les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts des élus, des membres du gouvernement ou encore de responsables de la sphère publique. Elle vérifie les informations communiquées **avec le concours et les moyens juridiques de l'administration fiscale** et procède, lorsque la loi lui en confie la mission, à une publication des documents dont elle dispose.

Le périmètre de contrôle des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale de la HATVP a été étendu, selon des modalités variables :

– aux fonctionnaires civils et militaires et aux magistrats administratifs et financiers par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ;

– aux magistrats judiciaires par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature ;

– aux membres des collèges des autorités administratives et publiques indépendantes par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Le contenu des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale est précisé à l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013⁽¹⁾. Les déclarations de situation patrimoniale, remises à la prise de fonction, sont actualisées en cas d'évolution substantielle et une fois achevées lesdites fonctions. Le contrôle de la Haute Autorité permet la garantie de l'**exactitude** et de l'**exhaustivité des éléments** portées sur les déclarations remises par les personnes intéressées. Il identifie également les **risques de conflit d'intérêts** en proposant des voies pour leur résolution, détecte les variations inexplicables de patrimoine et facilite la **sanction de comportements répréhensibles**.

Le **mouvement sportif** est enfin soumis à obligation déclarative depuis que 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, a complété l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 d'un III *bis* concernant les présidents des fédérations sportives, les présidents de ligues professionnelles, et les présidents du Comité national olympique et sportif français et du Comité Paralympique et sportif français.

2. Les dispositions du projet de loi

La candidature de Paris pour l'organisation des Jeux a reposé sur la perspective d'une gouvernance originale structurée autour de deux intervenants :

– le **Comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO)** prenant la forme juridique d'une **association de droit privé à but non lucratif**, dont les modalités de fonctionnement sont imposées par le Comité international olympique⁽²⁾ ;

(1) « II. — La déclaration de situation patrimoniale porte sur les éléments suivants :

1° Les immeubles bâtis et non bâtis ;

2° Les valeurs mobilières ;

3° Les assurances-vie ;

4° Les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ;

5° Les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire ;

6° Les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ;

7° Les fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ;

8° Les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ;

9° Les autres biens ;

10° Le passif. (...)

III. — La déclaration d'intérêts porte sur les éléments suivants :

1° Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de la nomination ;

2° Les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années ;

3° Les activités de consultant exercées à la date de la nomination et au cours des cinq dernières années ;

4° Les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de la nomination ou lors des cinq dernières années ;

5° Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination ;

6° Les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ;

7° Les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;

9° Les fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination. »

(2) <https://www.olympic.org/fr/cio/gouvernance-comites-dorganisation>

– la **Société de livraison des équipements olympiques et paralympiques (SOLIDEO), établissement public national à caractère industriel et commercial** créé à l'article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Dans leurs fonctions, les dirigeants de ces entités feront assurément l'objet de fréquentes sollicitations par des groupes de pression porteurs d'intérêts particuliers. Dès lors, comme l'indique l'étude d'impact jointe au projet de loi, « *il apparaît opportun de soumettre ces personnalités aux obligations de déclaration de situation patrimoniale et de déclaration d'intérêts auprès de la HATVP* ».

L'assujettissement des dirigeants de SOLIDEO découle du droit en vigueur. En effet, le 2° du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 soumet aux obligations de déclaration les présidents et directeurs généraux des établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial.

Il en va différemment des responsables du COJO, personne morale de droit privé pourtant appelée à disposer d'un budget de **plus de 3,5 milliards d'euros**. Ils font ainsi l'objet des dispositions de l'article 17 du projet de loi : celles-ci ne modifient pas l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 et n'y font pas, non plus référence ; elles les dupliquent cependant pratiquement à l'identique de façon à **étendre les obligations déclaratives du monde sportif au président du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO) et aux personnes investies d'une délégation de pouvoir ou de signature**. Cette disposition devrait concerner une dizaine de personnes et peser de façon négligeable sur les moyens de la Haute Autorité.

Contrairement au dispositif auquel sont soumis les parlementaires ⁽¹⁾, les déclarations seraient transmises au président de la HATVP, pour y faire l'objet d'un traitement adéquat, mais ne donneraient pas lieu à publication ⁽²⁾. Cette restriction apparaît conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui, lors de la création de la Haute Autorité, avait strictement encadré l'obligation déclarative imposée aux personnes non élues et écarté toute perspective de diffusion des informations contenues : « *Considérant que, pour des personnes exerçant des responsabilités de nature administrative et n'étant pas élues par les citoyens, l'objectif de renforcer les garanties de probité et d'intégrité de ces personnes, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci est directement assuré par le contrôle des déclarations d'intérêts par la Haute autorité et par l'autorité administrative compétente ; qu'en revanche, la publicité de ces déclarations d'intérêts, qui sont relatives à des personnes qui n'exercent pas de fonctions électives ou ministérielles mais des responsabilités de nature*

(1) Art. LO. 135-2 du code électoral.

(2) L'article 6 du décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013, relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, ne prévoit de publication que pour les membres du Gouvernement, du Parlement et du Parlement européen. L'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel ordonne que les déclarations des candidats à la présidence de la République et du Président de la République en fin de mandat soient également publiées.

administrative, est sans lien direct avec l'objectif poursuivi et porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de ces personnes ⁽¹⁾ ».

Les dirigeants du COJO, structure de droit privé, n'exercent pas de « *responsabilités de nature administrative* ». En outre, s'ils seront appelés à gérer des fonds considérables, ceux-ci seront à **97 % d'origine privée**, puisque « *les pouvoirs publics apportent uniquement 3% du budget total du comité d'organisation des Jeux. Cette somme ne sert pas à financer les Jeux Olympiques, elle est intégralement dédiée au financement d'une partie des coûts spécifiques des Jeux Paralympiques* ⁽²⁾ ». L'État prévoit cependant d'apporter, d'une part, une garantie de remboursement des avances du Comité international olympique en cas d'annulation des jeux, d'autre part, une garantie portant sur un éventuel déficit budgétaire du COJO, et enfin, une garantie des emprunts bancaires du COJO. Cet engagement est globalement plafonné à **1,3 milliard d'euros** ⁽³⁾, ce qui légitime le regard public sur la transparence de la gouvernance de l'association.

Le Conseil d'État s'est déclaré « *bien sûr favorable à la mesure* ⁽⁴⁾ ».

Par ailleurs, afin d'assurer la probité et l'exemplarité des Jeux, votre rapporteur pour avis a noté l'intention du Gouvernement de compléter le dispositif légal par **quatre mécanismes de sauvegarde** : un comité d'éthique auquel seraient soumises les propositions de nomination et qui serait en charge de la prévention des conflits d'intérêts ; un comité des rémunérations chargé de fixer les émoluments de chacun et au sein duquel les pouvoirs publics disposeraient d'un droit d'avis conforme ; un contrôle économique et financier de la structure ⁽⁵⁾ ; une charte de déontologie pour la rédaction de laquelle sont sollicitées l'Agence française anticorruption ⁽⁶⁾, l'Organisation pour la coopération et le développement économique ⁽⁷⁾ et l'association *Transparency International* ⁽⁸⁾.

(1) *Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, Loi relative à la transparence de la vie publique, cons. n° 22.*

(2) <http://international.franceolympique.com/international/actus/5209-financement.html>

(3) *Art. 33 du projet de loi de finances rectificative pour 2017, n° 384, déposé le 15 novembre 2017 à l'Assemblée nationale.*

(4) *Point n° 25 de l'avis délibéré le 9 novembre 2017.*

(5) *Placé auprès du ministre de l'Économie et du ministre de l'Action et des Comptes publics, le contrôle général économique et financier (CGEfi) contrôle près de 500 organismes public dont il veille à la bonne gouvernance et à la bonne gestion.*

(6) *L'Agence française anticorruption (AFA) est un service à compétence nationale créé par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Elle est placée auprès du ministre de la justice et du ministre chargé du budget, ayant pour mission de prévenir et de détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme.*

(7) *L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est une organisation internationale d'études économiques, dont les pays membres — des pays développés pour la plupart — ont en commun un système de gouvernement démocratique et une économie de marché. Elle est notamment à l'origine de la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales du 21 novembre 1997.*

(8) *Transparency International est une organisation non-gouvernementale d'origine allemande ayant pour objet la lutte contre la corruption.*

3. La position de votre Commission

La commission des Lois a approuvé le dispositif proposé par le Gouvernement, qu'elle a toutefois souhaité modifier par un **amendement du rapporteur pour avis** posant le principe d'une transparence accrue de l'organisation des grands événements sportifs qui aille au-delà des seuls Jeux olympiques et paralympiques 2024.

En premier lieu, l'amendement étend le dispositif de déclaration à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique à l'ensemble des grands événements sportifs internationaux (GESI) organisés sur le territoire national. Ceux-ci sont définis à l'article 1655 *septies* du code général des impôts, qui leur octroie des privilèges fiscaux. Être qualifié de GESI suppose la réunion de quatre critères cumulatifs : 1° être attribué dans le cadre d'une sélection par un comité international, sur candidature d'une personne publique ou d'une fédération sportive nationale ; 2° être de niveau au moins équivalent à un championnat d'Europe ; 3° être organisé de façon exceptionnelle sur le territoire français ; 4° entraîner des retombées économiques exceptionnelles.

Les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 répondent à ces quatre critères. Il en sera de même, dans un avenir proche, de la *Ryder Cup* 2018, de la Coupe du monde féminine de football de 2019 et de la Coupe du monde de rugby de 2023. Dans la mesure où ces événements, même s'ils sont financés sur des fonds privés, bénéficient du soutien public à travers des exemptions fiscales, il apparaît cohérent d'assujettir leur comité d'organisation à des mesures de transparence et de lutte contre les conflits d'intérêts.

En second lieu, l'amendement procède à la codification du dispositif, qui dépasse désormais les seuls Jeux de 2024, au sein de la loi du 11 octobre 2013, qui contient l'essentiel des dispositions relatives à la HATVP. Cette codification présente l'avantage d'étendre les obligations déclaratives aux dirigeants du COJO sans risquer un oubli, contrairement à la rédaction non codifiée du projet de loi qui, par exemple, ne permettait pas à la HATVP de se prononcer sur une situation de conflit d'intérêt ou d'être consultée sur des questions d'ordre déontologique. Le dispositif proposé applique aux dirigeants du COJO le régime déjà en vigueur pour les présidents de fédération, du CNOSF et du CPSF.

En troisième lieu, l'amendement prévoit que les délégations de pouvoir et de signature fassent l'objet d'une notification à la HATVP, information sans laquelle cette dernière ne saurait pas qui elle est tenue de contrôler.

Enfin, l'amendement améliore la rédaction du III *bis* du point de vue légistique, en séparant en paragraphes une phrase devenue complexe au fil des ajouts successifs.

*

* *

La Commission se saisit de l'amendement CLA du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement répond à l'objectif de renforcer la transparence dans l'organisation des grands événements sportifs. Seront concernés non seulement le président du COJO, mais également les personnes bénéficiant de délégations de signature ou de pouvoir, qui devront faire l'objet d'une notification à la HATVP, afin que celle-ci sache qui elle est tenue de contrôler.

L'amendement étend par ailleurs le champ de cette obligation de transparence au-delà de 2024 et aux organisateurs d'autres événements sportifs internationaux de grandes envergures : on sait que la France va accueillir la *Ryder Cup*, le championnat du monde de football féminin, la coupe du monde de rugby en 2023.

La définition de « grand événement sportif international » est d'ores et déjà posée dans l'article 1655 *septies* du code général des impôts. Pour être qualifié comme tel, l'événement doit remplir quatre conditions : être attribué dans le cadre d'une sélection par un comité international ; être de niveau au moins équivalent à un championnat d'Europe ; être organisé de façon exceptionnelle sur le territoire français ; susciter des retombées économiques exceptionnelles.

Enfin, l'amendement codifie le dispositif dans la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

*La Commission **adopte** l'amendement, exprimant par ce vote un avis favorable à l'adoption de l'article 17 ainsi rédigé.*

Article 18

Contrôle de la Cour des comptes

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 18 centralise le contrôle des comptes et de la gestion des opérateurs en charge de l'organisation des Jeux, publics et privés, au sein de la Cour des comptes. Cette initiative correspond à l'application d'une recommandation formulée par cette même Cour des comptes dans son bilan des opérations de contrôle du championnat d'Europe des nations de football tenu en 2016.

Dernières modifications législatives intervenues :

Aucune.

1. L'état du droit

Le code des juridictions financières institue un contrôle des comptes et de la gestion des services de l'État et des autres personnes morales de droit public ⁽¹⁾, des entreprises publiques ⁽²⁾ et des organismes qui bénéficient du concours financier de l'État, d'une autre personne soumise à son contrôle ainsi que de l'Union européenne ⁽³⁾. La Cour des comptes est ainsi compétente pour le suivi des fédérations sportives.

La Cour des comptes se livre traditionnellement à une évaluation des compétitions sportives organisées sur le territoire national. Elle a exercé son contrôle sur les Jeux d'hiver de Grenoble en 1968 et d'Albertville en 1992, pour la Coupe du monde de football en 1998 et, plus récemment, pour l'organisation du championnat d'Europe des nations de football en 2016. La tenue de ce dernier grand événement a permis d'acquérir une **expérience précieuse dans la supervision et le contrôle des dépenses d'organisation des grandes compétitions.** La Cour des comptes formule un certain nombre de constats dans son rapport de bilan ⁽⁴⁾ : la difficulté à s'adapter face un organisme attributaire – en l'occurrence, l'Union des associations européennes de football (UEFA) – qui tend à imposer ses propres règles, la complexité du calcul du coût global de l'opération et, en particulier, des charges liées à la sécurité publique, ou encore l'impératif besoin de transparence dans les préparatifs et dans la gestion de l'événement, de façon à identifier le montant des dépenses supportées par chaque partenaire.

L'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 mobilisera des **personnes publiques** – l'État, les collectivités territoriales, la société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO) créée par l'article 53 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain –, mais également des **personnes privées** dont, au premier chef, le Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques (COJO) et son budget prévisionnel de 3,6 milliards d'euros ⁽⁵⁾. Dans la mesure où cette somme émanerait à 97 % de fonds privés ⁽⁶⁾, **l'essentiel des actions du COJO échapperait aux vérifications de la Cour des comptes.**

(1) Art. L. 111-3.

(2) Art. L. 111-4.

(3) Art. L. 111-6 et L. 133-3. L'article R. 133-1 précise néanmoins que, lorsque le concours financier ou les recettes attribuées sont affectés à des dépenses déterminées et que leur montant ne dépasse pas 50 % des ressources de l'organisme bénéficiaire, le contrôle se limite au compte d'emploi du concours financier.

(4) Les soutiens publics à l'Euro 2016 en France – Quels retours d'expérience pour les pouvoirs publics ?, rapport rendu public en septembre 2017, https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-09/20170928-rapport-euro-2016_0.pdf

(5) En tant qu'instances internationales, le Comité international olympique et le Comité international Paralympique échapperont également à tout contrôle français.

(6) <http://international.franceolympique.com/international/actus/5209-financement.html>

2. Les dispositions du projet de loi

L'**article 18** du projet de loi, qui est inspiré de la recommandation d'une plus grande transparence formulée dans le rapport précité de la Cour des comptes, a reçu un avis favorable du Conseil supérieur de la Cour des comptes comme du Conseil d'État ⁽¹⁾. Il prévoit :

– par dérogation à l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, qui pose pour limite au contrôle de la Cour des comptes la compétence attribuée aux chambres régionales et territoriales des comptes, un **contrôle centralisé de seule Cour des comptes** afin d'unifier les modalités de supervision. Les collectivités territoriales concourant au financement paralympique seront donc, exceptionnellement, soumises au regard de la Cour des comptes et non de la chambre territorialement compétente, comme les autorités locales des quarante différents sites retenus pour la tenue des épreuves ;

– un **contrôle sur l'intégralité des comptes du COJO** et de toute autre personne privée bénéficiant d'un financement public, fût-il minoritaire.

Ces éléments sont **conformes à la jurisprudence du Conseil constitutionnel**, qui admet le contrôle de la Cour des comptes dans la limite du respect du principe constitutionnel de la liberté d'association des personnes morales de droit privé concernées au cours des opérations de contrôle ⁽²⁾. L'**ampleur des garanties** que l'État souhaite accorder au COJO, qui atteint 1,3 milliard d'euros, constitue également une forte motivation d'intérêt général.

Par ailleurs, il a été indiqué à votre rapporteur pour avis que, dès 2018, une **équipe dédiée** de magistrats de la troisième chambre de la Cour des comptes commencerait à suivre le processus olympique, de façon à détecter toute anomalie dans l'emploi des fonds ou dans la gouvernance de l'événement et à en référer au plus tôt au Parlement. Comme le mentionne l'étude d'impact jointe au projet de loi, cette méthode « *constitue un gage de transparence financière qui sera aussi un critère de réussite aux yeux du Comité international olympique et des Français* ».

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 sans modification.

Elle émet, enfin, un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, modifiées.

(1) Points n° 26 à 28 de l'avis délibéré le 9 novembre 2017.

(2) Décisions n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, Loi relative à la chasse, cons. n° 40, et 2015-727 DC du 21 janvier 2016, cons. 68 à 71.

PERSONNES ENTENDUES

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

- M. Pierre Lieutaud, coordonnateur ministériel JO 2024 & Exposition universelle 2025
- M. Laurent Hanoteaux, adjoint au chef du service du conseil juridique et du contentieux
- M. Ludovic Guillaume, sous-directeur de la protection des usagers de la route à la délégation à la sécurité routière

COUR DES COMPTES

- M. Xavier Lefort, secrétaire général

AGENCE FRANÇAISE DE LUTTE CONTRE LE DOPAGE

- Mme Dominique Laurent, présidente
- M. Mathieu Toeran, secrétaire général
- M. Antoine Marcelaud, directeur juridique

Le rapporteur pour avis a également reçu deux contributions écrites :

- Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)
- Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)