

**Commentaire de l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 avril 2017, n°399945.**

Accroche : « En ne regardant plus les décisions ministérielles relatives à l'agrément des fédérations sportives comme des actes réglementaires, le Conseil d'Etat, dans les arrêts ici rapportés, procède à ce qui pourrait être qualifié de « revirement d'espèce ». » (Gérald Simon, « L'agrément des fédérations sportives n'est plus un acte réglementaire », *AJDA*, 2017, p.1629.). Le rejet de la qualification d'acte réglementaire pour l'agrément délivré par le Ministre des Sports est novateur, c'est pour cela qu'il est intéressant d'essayer de comprendre les raisons de ce revirement.

Faits et procédure : la fédération de boxe américaine et disciplines associées a demandé au Ministre des Sports l'agrément prévu à l'article L.131-8 du code du Sport. Dans un premier temps le Ministre n'a pas répondu, ce qui a fait naître une décision implicite de rejet de la demande. Puis, le 21 mars 2016 le Ministre a explicitement refusé d'accorder l'agrément demandé par la Fédération.

La Fédération soutient que l'acte adopté par le Ministre (le refus d'accorder l'agrément) est un acte réglementaire par conséquent elle a saisi le Conseil d'Etat le 20 mai 2016, puis lui a transmis un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique les 22 août 2016 et 10 mars 2017. C'est ainsi que le Conseil d'Etat est amené à se prononcer en premier en dernier ressort le 26 avril 2017.

Problématique : la décision par laquelle le Ministre des Sports refuse d'accorder un agrément à une fédération est-elle un acte réglementaire ?

Solution : par cet arrêt le Conseil d'Etat énonce qu'un acte par lequel un Ministre des Sports refuse d'accorder un agrément à une fédération n'est pas un acte réglementaire car il est dépourvu d'un « caractère général et impersonnel » et qu'il n'est pas plus un acte de gestion d'un service public. Il s'agit, par conséquent, d'un acte individuel ce qui implique que le Conseil d'Etat n'est pas compétent en premier et dernier ressort pour en contrôler la légalité.

De façon inédite le Conseil d'Etat va revenir sur une jurisprudence ancienne qui reconnaissait le caractère réglementaire aux décisions d'agrément (I). En faisant cela le Conseil d'Etat précise la définition de la délégation et en tire les conséquences contentieuses (II).

I) Le rejet novateur de la qualification d'acte administratif réglementaire pour un agrément ministériel.

A) Le constat intéressant d'un acte dépourvu de caractère général et impersonnel.

Cons. 3 : « que, par suite, l'acte, dépourvu de caractère général et impersonnel ».

- L'acte réglementaire énonce une norme destinée à régir une situation durant une longue période et même, plus exactement, durant une période indéfinie. Mais il n'est pas exclu qu'un acte réglementaire ne vise qu'à encadrer une situation momentanée voire instantanée (CE 12 déc. 2012, Syndicat national des établissements et résidences privées pour les personnes âgées).

Ex : La mesure de police destinée à assurer le maintien de l'ordre public à l'occasion d'une manifestation sur la voie publique est ainsi réglementaire, comme celle qui fixe, en permanence, les conditions de stationnement des véhicules le long de la même voie.

- La généralité de l'acte réglementaire se caractérise en réalité par le fait que son objet est défini sans considération pour les personnes qui devront le respecter. Cela explique que l'acte réglementaire soit couramment présenté comme un acte général et impersonnel (CE 10 juin 2013, Pitté). L'identité des destinataires, leur nombre, le moment où elles seront concernées, sont totalement indifférents. La norme est posée pour elle-même dans un champ donné, indépendamment de ses destinataires potentiels. Cela permet de comprendre notamment que le refus d'édicter un acte réglementaire soit lui-même un acte réglementaire (CE 8 juin 1973, Richard).

- En l'espèce l'agrément vise une Fédération en particulier, il ne peut être considéré comme général et impersonnel.

- Il est possible de faire une analogie avec la décision de nomination d'un fonctionnaire qui est un acte administratif individuel.

- Un acte non réglementaire présente parfois un caractère durable, à l'exemple de la nomination d'un fonctionnaire, ou même permanent, comme le classement d'un port parmi ceux dont le trafic est suffisant pour justifier la présence d'une main-d'œuvre permanente de dockers (CE 17 févr. 1992, Société Sogreta et Chambre de commerce et d'industrie de Libourne).

B) Le constat pertinent d'un acte ne gérant pas un service public.

Cons. 3 : « n'a pas, par lui-même, pour objet l'organisation d'un service public ».

- « L'arrêt de section Commune de Clefcy (13 juin 1969, n° 76261) regardait comme réglementaires, de manière quelque peu singulière sinon paradoxale, les actes administratifs même dépourvus du caractère général et impersonnel normalement attaché à cette catégorie d'actes dès lors qu'ils avaient pour objet l'organisation du service public ». (Gérald Simon, « L'agrément des fédérations sportives n'est plus un acte réglementaire », *AJDA*, 2017, p.1629.).

DONC cet arrêt est un revirement de jurisprudence.

- Pour le comprendre il faut s'interroger sur la distinction délégation/agrément. Le Conseil d'Etat dans son arrêt Institut d'ostéopathie de Bordeaux énonçait : « les agréments concernent une situation particulière, pour laquelle ils vont déclencher l'application d'un régime donné, créant ainsi des droits et des obligations pour la personne associée ainsi que pour les usagers, mais sans ajouter quoi que ce soit à la définition de ce régime ».
- Autrement dit, pour qu'un acte soit réglementaire sans pour autant être général et impersonnel il faut qu'il permette de confier effectivement la gestion d'un service à un tiers.

II) La définition de la délégation comme limite évident à la reconnaissance du caractère réglementaire à l'agrément.

A) La consécration bienvenue de la délégation comme seul acte de gestion d'un service public.

Cons. 3 : « seules les fédérations délégataires se voient reconnaître, par les dispositions de l'article L. 131-16 du code du sport, le pouvoir d'édicter les règles techniques, disciplinaires, d'organisation et d'administration qui s'imposent aux licenciés et aux associations et sociétés sportives dans la discipline sportive en cause ».

- La délégation est l'acte par lequel la personne publique confie à une tierce personne (publique ou privée) la gestion d'un service public. Soit par le biais de l'habilitation unilatérale, soit par un contrat.

- Dans l'hypothèse d'une gestion indirecte du service public, la personne publique choisit d'en confier la gestion à un organisme tiers qui en assurera, de façon autonome, quoique sous son contrôle, le fonctionnement quotidien, soit dans le cadre d'une habilitation unilatérale à une personne publique ou à une personne privée soit par le biais d'une habilitation contractuelle.
- Pourquoi c'est un acte différent de l'agrément ? Parce qu'il confie à la tierce personne de réelle pouvoir de gestion du service public, il s'agit de l'acte qui lui permet de récupérer le pouvoir de gestion du service public.

B) L'incompétence du Conseil d'Etat en l'absence de caractère réglementaire de l'agrément.

Cons. 3 : « qu'il en résulte que le refus d'agrément d'une fédération sportive n'entre pas dans le champ du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative qui donne compétence au Conseil d'Etat pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres »

Cons. 4 : « Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître en premier et dernier ressort de la demande de la Fédération de boxe américaine et disciplines associées tendant à l'annulation de la décision par laquelle le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports a refusé de lui accorder l'agrément qu'elle sollicitait »

D'abord il s'agit de comparer la situation de l'acte refusant l'agrément aux autres actes réglementaires :

- Le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours formés contre les actes réglementaires des ministres (Art. R. 311-1 CJA).
- L'acte réglementaire en cause peut revêtir des formes diverses, telles un arrêté, une lettre, un cahier des charges... (CE, sect., 23 juin 1995, min. de la Culture c/Assoc. Défense Tuileries).
- Le refus de prendre un acte réglementaire constitue lui-même un acte à caractère réglementaire (CE 12 juin 1968, Paoletti).
- Le décret du 22 février 2010 a apporté une précision nouvelle en indiquant que le Conseil d'État était aussi compétent pour connaître des circulaires et instructions de portée générale des ministres.

- Les arrêtés ministériels portant ouverture d'un concours national de recrutement de fonctionnaires ne sont pas des actes réglementaires.

Puis, en dehors des actes administratifs réglementaires, le Conseil d'Etat n'est pas compétent en premier et dernier ressort, sauf exception prévue par le CJA.

Il était possible de faire une ouverture sur la nature juridique des actes adoptés par les Fédérations délégataires :

- Parmi les actes des fédérations délégataires, seuls les actes unilatéraux relèvent de la compétence administrative. Les contrats passés par les fédérations délégataires sont, en principe, de droit privé. Par exemple : la charte du football professionnel conclue entre la Fédération française de football, la Ligue nationale de football et les groupements sportifs est un contrat de droit privé.