

N° 573

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 juin 2019

PROJET DE LOI

(procédure accélérée)

*portant **ratification** de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la **police de la circulation** pour les **jeux Olympiques et Paralympiques de 2024**,*

PRÉSENTÉ

au nom de M. Édouard PHILIPPE

Premier ministre

Par Mme Roxana MARACINEANU,

Ministre des sports

(Envoyé à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les jeux Olympiques et Paralympiques qui se dérouleront en 2024 à Paris et sur l'ensemble des sites mobilisés constitueront un événement sportif international sans précédent.

Eu égard aux spécificités et à l'ampleur des jeux Olympiques et Paralympiques et compte tenu de l'intérêt général que revêtent leur accueil et leur organisation, le Gouvernement avait été autorisé à adopter par ordonnance des mesures, relevant du domaine de la loi, portant sur la création de voies réservées à la circulation de certains véhicules et transférant 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 et celles qui concourent au déroulement de ces jeux. L'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les Jeux olympiques et paralympique de 2024 en résultant doit aujourd'hui être ratifiée.

En outre, il convient d'achever l'adaptation de certaines dispositions de notre droit positif.

La perspective de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques en France en 2024 constitue une opportunité exceptionnelle pour faire évoluer le modèle sportif français.

Ce modèle, dont les fondements remontent aux années 1960, doit être en phase avec les nouvelles attentes des pratiquants et des acteurs sportifs représentés dans toute leur diversité et, plus largement, avec les enjeux de notre société.

Avec l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques en 2024, une nouvelle organisation du sport en France doit être conçue pour demeurer bien au-delà de ces événements et permettre une transformation durable du sport en France. Cela contribuera pleinement à l'efficacité de l'action de l'État et des autres acteurs en matière de politique sportive.

Tels sont les principaux objets du projet de loi qui est articulé autour de quatre articles.

L'**article 1^{er}** a pour objet de ratifier, dans les délais prévus par l'article 24 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques, l'ordonnance n° 2009-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympique de 2024.

L'**article 2** vise à permettre l'attribution du contentieux des déférés préfectoraux portant sur des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, à la juridiction administrative, en cohérence avec le décret n° 2018-1249 du 26 décembre 2018 qui attribue à la cour d'appel de Paris les contentieux afférents aux mêmes opérations.

L'**article 3** vise à mentionner dans la loi l'Agence nationale du sport sous la forme d'un groupement d'intérêt public dont l'objectif est de renforcer les capacités sportives de la Nation sur le fondement d'une gouvernance collégiale et concertée du sport tout en contribuant à la réduction des inégalités sociales et territoriales en France.

Il prévoit également d'une part que le président et le directeur général de l'Agence adressent à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts et d'autre part que l'Agence est soumise au contrôle de l'Agence française anticorruption.

Il confie aux préfets de région le rôle de délégués territoriaux de ce groupement d'intérêt public.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre des sports,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par la ministre des sports, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 12 juin 2019

Signé : ÉDOUARD PHILIPPE

Par le Premier ministre :

La ministre des sports

Signé : ROXANA MARACINEANU

**Projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 2019-207 du
20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation
pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024**

Article 1^{er}

L'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 est ratifiée.

Article 2

Par dérogation aux dispositions des articles L. 2131-3 et L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, le représentant de l'État dans le département défère les actes relevant du 5° de l'article R. 311-2 du code de justice administrative à la juridiction administrative mentionnée à cet article.

Article 3

- ① I. – Le chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} du code du sport est intitulé : « Etablissements publics et Agence nationale du sport ».
- ② Il comprend une section 1 intitulée : « Etablissements publics » et une section 2 intitulée : « Agence nationale du sport ».
- ③ II. – La section 2 du chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} du code du sport est ainsi rédigée :
- ④ « *Art. L. 112-10.* – L'Agence nationale du sport est chargée de favoriser le sport de haut niveau et la haute performance sportive, en particulier dans les disciplines olympiques et paralympiques, et de développer l'accès à la pratique sportive, dans le cadre de la stratégie définie par l'État dans une convention d'objectifs signée par l'Agence et l'État.
- ⑤ « Elle apporte son concours aux projets et aux acteurs, notamment les fédérations sportives, contribuant au sport de haut niveau, à la haute performance sportive et au développement de l'accès à la pratique sportive.
- ⑥ « L'Agence nationale du sport est un groupement d'intérêt public régi, sous réserve des dispositions de la présente section, par le chapitre II de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

- ⑦ « *Art. L.112-11.* – Outre celles prévues à l'article 113 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, les ressources dont bénéficie l'agence proviennent principalement du produit des taxes affectées mentionnées au premier alinéa de l'article 1609 *novovicies* et à l'article 1609 *tricies* du code général des impôts, et à l'article 59 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.
- ⑧ « Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles l'agence est soumise au contrôle d'un commissaire du Gouvernement et au contrôle économique et financier de l'État.
- ⑨ « L'agence publie annuellement un rapport d'activité qui rend notamment compte de l'emploi de ses ressources.
- ⑩ « *Art. L. 112-12.* – Dans les régions, la collectivité de Corse, les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, le représentant de l'État est le délégué territorial de l'Agence dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.
- ⑪ « *Art. L. 112-13.* – L'Agence française anticorruption contrôle, de sa propre initiative dans les conditions prévues à la première phrase du premier alinéa et au dernier alinéa du 3° de l'article 3 de 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, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme au sein de l'Agence nationale du sport. »
- ⑫ III. – Au premier alinéa du II de l'article L. 4424-8 du code général des collectivités territoriales, les mots : « l'établissement public chargé du développement du sport » sont remplacés par les mots : « l'Agence nationale du sport » et les mots : « dudit établissement » sont remplacés par les mots : « de l'agence ».
- ⑬ IV. – Est ajouté au III *bis* de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique un 5° ainsi rédigé :
- ⑭ « 5° Aux président, directeur général et responsable de la haute performance de l'Agence nationale du sport. »

- ⑮ V. – Les personnes qui, à la date de publication de la présente loi, occupent l'une des fonctions mentionnées au 5° du III *bis* de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dans sa rédaction résultant du II du présent article, adressent au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration d'intérêts et une déclaration de situation patrimoniale dans un délai de trois mois à compter de cette même date.



ETUDE D'IMPACT

Projet de loi
portant ratification de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019
relative aux voies réservées et à la police de la circulation
pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

NOR : SPOV1913474L/Bleue-1

11 juin 2019

TABLE DES MATIERES

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	3
Introduction générale.....	4
ARTICLE 2 – DEFINITION DE LA JURIDICTION ADADMINISTRATIVE COMPETENTE	6
ARTICLE 3 – CREATION DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT	8
ARTICLE 3 – CONTROLE DE L'AGENCE FRANCAISE ANTICORRUPTION	20

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Texte d'application	Administration compétente
3	Contrôle du GIP par un commissaire du gouvernement Contrôle économique et financier du GIP par l'Etat Délégué territorial de l'Agence	Décrets en Conseil d'Etat	Ministère des sports

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. La perspective de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques en France en 2024 constitue une opportunité exceptionnelle pour faire évoluer le modèle sportif français.

Ce modèle, dont les fondements remontent aux années 1960, doit être en phase avec les nouvelles attentes des pratiquants et des acteurs sportifs représentés dans toute leur diversité et, plus largement, avec les enjeux de notre société.

Avec l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques en 2024, une nouvelle organisation du sport en France doit être conçue pour demeurer bien au-delà de ces événements et permettre une transformation durable du sport en France. Cela contribuera pleinement à l'efficacité de l'action de l'Etat et des autres acteurs en matière de politique sportive.

L'excellence sportive poursuivie par notre pays notamment dans la perspective des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024 repose sur plusieurs enjeux :

- d'une part, sa performance éducative et sociale reposant sur sa capacité à diffuser sur tout le territoire un engouement pour la pratique du sport pour tous, en particulier associative, tout au long de la vie ;

- d'autre part, sa capacité à s'organiser pour que les athlètes français soient au rendez-vous de la performance sportive et des grandes compétitions internationales ;

- enfin, la capacité de notre pays à accueillir les jeux Olympiques et Paralympiques 2024 dans des infrastructures modernes, durables et sécurisées, qui serviront également l'héritage pour le plus grand nombre. Tels sont les enjeux portés par le Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques (COJO) et la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo) ;

2. Le présent projet de loi a pour objectif de traduire ces différentes ambitions.

Pour ce faire, il procède, en son article 1^{er}, à la ratification de l'ordonnance n° 2019-207 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, prise sur le fondement de l'article 24 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 qui a autorisé le Gouvernement, prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de :

- permettre la création, pendant la durée nécessaire au bon déroulement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, en Ile-de-France et dans les départements accueillant un site de compétition ainsi que dans les départements limitrophes, de voies réservées à la circulation des véhicules des services de secours et de sécurité et de ceux des personnes accréditées dans le cadre de ces jeux ;

- transférer, pendant la durée nécessaire au bon déroulement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, à l'autorité administrative compétente de l'Etat 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 et celles qui concourent au déroulement de ces jeux.

Le présent projet de loi doit également permettre au représentant de l'Etat dans le département de déférer directement à la cour administrative d'appel de Paris les actes afférents :

- aux opérations d'urbanisme et d'aménagement, aux opérations foncières et immobilières, aux infrastructures et équipements ainsi qu'aux voiries nécessaires à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ;

- aux documents de toute nature, notamment les documents d'urbanisme et d'aménagement, en tant qu'ils conditionnent la réalisation des opérations, infrastructures, équipements et voiries mentionnés ci-dessus ;

- aux constructions et opérations d'aménagement figurant sur la liste fixée par le décret prévu au dernier alinéa de l'article 12 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Il a également pour objet de mentionner dans la loi l'Agence nationale du sport sous la forme d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) dont l'objectif est de renforcer les capacités sportives de la Nation sur le fondement d'une gouvernance collégiale et concertée du sport tout en contribuant à la réduction des inégalités sociales et territoriales en France.

Rédigés sur le modèle de l'article 30 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, le dernier alinéa du I de l'article 3 assujettit, l'Agence nationale du sport au contrôle de l'Agence française anticorruption.

ARTICLE 2 – DEFINITION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE COMPETENTE

1. Etat des lieux

1.1 L'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.* »

Parmi les actes mentionnés par l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales, on trouve le « *6° Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues aux articles L. 422-1 et L. 422-3 du code de l'urbanisme ;* ».

1.2 Le nombre de déférés déposés en 2018 se monte à 1348 ; 422 étant assortis d'une demande de suspension. S'agissant de l'Ile-de-France, le préfet a déposé 128 déférés : 6 d'entre eux concernent Paris, 72 la Seine-Saint-Denis.

En revanche, aucun indicateur ne mesure les déférés selon la nature de l'acte déféré, il n'est donc pas possible d'indiquer combien de ces déférés concernent le permis de construire, ni même l'urbanisme en général.

1.3 L'article L. 2131-3 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *Les actes pris au nom de la commune autres que ceux mentionnés à l'article [L. 2131-2](#) sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés.*

Le représentant de l'Etat peut en demander communication à tout moment. Il ne peut les déférer au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires. »

2. Objectifs poursuivis

La présente disposition a pour objectif de mettre en cohérence les procédures issues du code général des collectivités territoriales avec les dispositions du décret n° 2018-1249 du 26 décembre 2018 en attribuant à la cour administrative d'appel de Paris le contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes aux jeux Olympiques et Paralympiques 2024. Les suites contentieuses des déférés préfectoraux afférents à ces opérations seront du ressort de cette juridiction en première et dernière instance.

3. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La présente disposition conduira à introduire en droit français une dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 2131-6 et au deuxième alinéa de l'article L. 2131-3 du code général des collectivités territoriales afin de permettre au représentant de l'Etat dans le département de déférer à la cour administrative d'appel de Paris les actes relevant du 5° de l'article R. 311-2 du code de justice administrative.

S'agissant d'un dispositif transitoire, la rédaction du code général des collectivités territoriales ne sera toutefois pas modifiée. Une information spécifique des préfectures de région dans le ressort desquelles se trouvent des sites olympiques et plus particulièrement de la Préfecture de la région Ile-de-France sera assurée.

ARTICLE 3 – CREATION DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT

1. Etat des lieux

1.1 Créé, dans son principe, le 31 décembre 2005 à la clôture du compte d'affectation spéciale du FNDS (Fonds national de développement du sport) par l'article 53 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, le Centre national pour le développement du sport (CNDS) est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère chargé des sports et du ministère de l'économie et des finances.

L'établissement a été créé par le décret n° 2006-248 du 2 mars 2006 portant création du Centre national pour le développement du sport. Il contribue au financement des politiques territoriales du sport qui sont menées conjointement par les associations et les collectivités locales.

1.2 Le CNDS a pour principales missions de contribuer au développement de la pratique du sport par le plus grand nombre ; favoriser l'accès au sport de haut niveau et l'organisation de manifestations sportives ; promouvoir la santé par le sport ; améliorer la sécurité des pratiques sportives et la protection des sportifs et renforcer l'encadrement de la pratique sportive.

1.3 Le CNDS bénéficie de recettes affectées issues désormais de trois prélèvements dont le plafond est fixé chaque année en loi de finances :

- 5% sur cession des droits de retransmission tv des manifestations sportives, selon l'article 302 *bis* ZE du CGI et article 59 de la LFI 2000;

- 1,8% sur les paris sportifs, selon l'article 1609 *tricies* du CGI et article 51 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 ;

- 1,8% sur les jeux de la Française des jeux, selon le premier alinéa de l'article 1609 *novovicies* du CGI et article 79 de la LFI 2011 ;

Le principe du plafonnement des taxes affectées a été posé par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Des plafonds de ressources ont été ainsi fixés ; en cas de dépassement de ces plafonds, il est procédé à un reversement de l'excédent du produit de la taxe au budget général de l'État. Le plafonnement permet de renforcer le suivi et le contrôle du niveau d'ensemble des taxes affectées, ajuster chaque année les ressources des affectataires aux besoins réels des opérateurs et les faire contribuer à la maîtrise de la dépense publique.

Les actions de financement du CNDS se composent d'une part territoriale qui correspond aux subventions de fonctionnement ainsi qu'aux financements de projets des associations sportives et d'une part équipement qui s'attache à aider les porteurs de projet désirant créer ou rénover des équipements sportifs.

1.4 En matière de développement du sport, le mouvement sportif et les collectivités territoriales mais aussi les divers rapports de la Cour des Comptes relatifs au CNDS, expriment leur insatisfaction quant aux modalités selon lesquelles les décisions sont prises en matière d'allocation des crédits.

Les subventions actuellement versées par le CNDS, opérateur de l'Etat, de l'ordre de 150 M€, pour le financement du sport de proximité, irriguent la vie concrète de nombreux clubs et fédérations sportives (subventions de fonctionnement, innovation sociale par le sport, acquisition ou renouvellement d'équipements...) sans coordination effective avec les collectivités territoriales dont l'effort financier pour le sport est estimé à 12 milliards d'euros.

En outre, ces financements peuvent parfois percuter les politiques fédérales et excluent souvent le financement des réseaux non fédéraux (associations intervenant dans les domaines social et sportif). Bien qu'elles disposent de droits de vote au sein des commissions territoriales du CNDS depuis 2016, les collectivités locales estiment que son fonctionnement, fondé sur une logique d'appel à projets, ne permet pas la coordination efficace des moyens consacrés au développement du sport par les différents niveaux territoriaux, alors même que ceux-ci en sont de loin les principaux financeurs. Attachées au maintien d'un régime de compétences partagées, elles proposent d'élaborer un projet sportif territorial visant à coordonner les projets et les financements sur la base de priorités partagées, et le cas échéant de créer par la loi une « conférence des financeurs » qui rende cette coordination obligatoire. Dans ce contexte, en matière de développement des pratiques, les crédits de l'Etat correspondraient à une logique de subsidiarité territoriale (intervention sur les territoires carencés) et thématique (intervention en faveur de politiques émergentes - par exemple sport-santé- et en faveur des publics les plus éloignés de la pratique sportive). Ces interventions peuvent difficilement être prises en charge par l'actuel CNDS, pour des raisons tenant notamment à sa gouvernance (composition de son conseil d'administration). En particulier, la réussite du projet repose sur la capacité des associations d'élus à partager les critères d'intervention de l'agence avec les collectivités de façon à créer de réelles complémentarités locales.

Dans ce contexte, il est apparu logique et primordial de rechercher une collégialité des acteurs et critères d'intervention dans le cadre d'une autonomie de décision. De la même manière, la gestion de la haute performance sportive n'est pas totalement satisfaisante. Les performances des athlètes français aux olympiades sont stables depuis des décennies et classent notre pays entre le 6^{ème} et le 8^{ème} rang mondial.

De nombreux rapports récents, dont celui confié à Claude Onesta¹, ont recommandé la mise en place d'une structure chargée à la fois de l'accompagnement individualisé des athlètes médaillables et de leur encadrement, ainsi que du suivi et de l'évaluation de la performance de l'allocation des moyens aux fédérations. De fait, tous les pays qui ont confié la mission d'améliorer les performances de leurs athlètes à une organisation autonome (Royaume Uni, Norvège, Canada) ont vu leur performance aux jeux Olympiques et Paralympiques augmenter significativement (doublement du nombre de médailles pour les Britanniques, par exemple). A l'inverse, toutes les nations conservant un système organiquement étatique reculent dans les classements. La concurrence sportive s'accroissant drastiquement, il est impératif de changer d'organisation pour atteindre l'objectif de doublement du nombre de médailles olympiques et paralympiques aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

¹ www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/20180123_rapport_hp21.pdf

La mobilisation de tous les acteurs implique leur responsabilisation. Le fait que l'Etat soit un financeur minoritaire des pratiques sportives affecte sa légitimité à intervenir de manière unilatérale dans ce domaine. Le désaccord exprimé à la fois par les représentants du monde sportif et des collectivités locales sur le fonctionnement du CNDS, établissement public placé sous tutelle ministérielle, illustre amplement cet état de fait. En sortir implique une révision de sa place dans le système décisionnel et du rôle attribué à ses financements propres en termes d'effet de levier. La définition des axes d'intervention de l'Etat est donc à concevoir dans un cadre autonome, et à intégrer avec les ambitions portées au niveau de territoires par les collectivités partenaires de la politique du sport.

A l'inverse, la relation actuelle d'un Etat financeur quasi-exclusif de la haute performance débouche trop souvent sur une allocation inefficace des moyens et un dialogue insuffisamment opérationnel avec les fédérations sportives qui sont censées les mettre en œuvre du fait de la faiblesse des outils et des procédures d'évaluation des résultats en cohérence avec les moyens alloués.

1.5 Différents textes sont parus au Journal officiel de la République française le 21 avril 2019 pour abroger les dispositions du centre national pour le développement du sport (CNDS), procéder au transfert des taxes précédemment affectés au CNDS à l'Agence nationale du sport ainsi qu'au transfert des biens, droits et obligations du CNDS à l'Agence nationale du sport.

Ces textes sont les suivants :

- décret n° 2019-346 du 20 avril 2019 modifiant les dispositions du code du sport (partie réglementaire) ;
- décret n° 2019-347 du 20 avril 2019 portant application de l'article 83 de la loi n° 2019-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et de l'article 11 du décret n° 2019-346 du 20 avril 2019 modifiant les dispositions du code du sport (partie réglementaire) ;
- arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport » ;
- arrêté du 20 avril 2019 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2005 portant organisation des directions et sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

2.1 Conférer au mouvement sportif une place active dans la gouvernance des moyens et des instruments implique que le centre de gravité décisionnel soit déplacé à un organisme associant l'ensemble des parties prenantes dans l'objectif commun d'assurer le développement des pratiques et la plus grande réussite des athlètes français aux compétitions olympiques et paralympiques.

Il est, au vu, de ce constat nécessaire :

- de créer un lieu de mise en cohérence stratégique, au niveau national ou local, entre les collectivités locales, qui contribuent à financer le haut niveau, et les fédérations

sportives. Il est donc pertinent qu'un projet sportif territorial assure la coordination des acteurs également en matière de sport de haut niveau ;

- d'améliorer l'évaluation des performances des fédérations, et de pouvoir faire varier les financements annuels des fédérations en fonction des besoins et de choix « sans compromis » ;
- de pouvoir disposer d'un réseau de spécialistes dont les compétences sont utiles à la haute performance (coachs mentaux, préparateurs physiques, ostéopathes, mais aussi data-scientists, etc...) et de les projeter auprès des athlètes en fonction des besoins, dans une logique d'apport de solutions, d'immédiateté et de proximité, ce qui requiert de disposer de facilités en matière de contractualisation, de rémunération et de gestion des déplacements ;
- de rattraper le retard de notre pays en matière de veille, de recherche et d'innovation au service de la haute performance sportive. Notre organisation doit aussi devenir plus performante pour attirer les meilleurs entraîneurs, offrir à nos sportifs des conditions d'entraînement et de suivi médical optimales et mieux détecter les potentiels, notamment dans le champ du handisport et du sport adapté ;
- de se mettre en mesure de se rapprocher des acteurs du monde du sport intervenant dans les domaines de la recherche et de l'innovation (startups, monde académique..) en vue de leur passer des commandes, voire de prendre des participations, afin de s'assurer du développement et de l'exclusivité de certaines technologies visant à la récolte des données, la mesure et l'amélioration de la performance de nos athlètes.

2.2 Pour mener à bien sa mission en matière de haute performance sportive comme de développement des pratiques, l'Agence nationale du sport, instituée par arrêté du 20 avril 2019 approuvant sa convention constitutive, doit pouvoir attribuer les concours financiers que l'Etat consacre à ce jour aux fédérations sportives, en concluant avec celles-ci des conventions d'objectifs. Ces conventions prendront le relai en 2020 de celles actuellement conclues avec la ministre des sports. Or, cette nouvelle mission nécessite l'adoption d'une mesure législative.

De la même manière les apports financiers de l'Etat sous forme de subvention et de taxes affectées sont prévus au niveau législatif.

L'organisation de l'action territoriale de l'Agence repose sur les préfets de région, délégués territoriaux. Cette organisation spécifique relève d'une mesure législative.

Enfin, l'adoption de dispositions législatives est nécessaire pour prévoir, d'une part, que le président et le directeur général de l'Agence adressent à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts dans les conditions prévues par l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et d'autre part que l'Agence et soumise au contrôle de l'Agence Française anticorruption tel que prévu 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.

3. Dispositif retenu

La forme juridique de l'Agence nationale du sport retenue par le Gouvernement est celle d'un groupement d'intérêt public soumis au droit français et régi, notamment, par le chapitre II de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 modifiée, le décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public et le décret n° 2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public.

Cette structure permettra de recruter des personnels dont les compétences n'existent pas au sein de la fonction publique, passer des marchés de prestations et/ou bénéficier de mises à disposition de tels personnels de la part de partenaires opérant sous un régime de droit privé (notamment en ce qui concerne la construction et la gestion d'outils technologiques). Sont notamment visées les fonctions de :

- Informaticiens / développeurs full stack,
- Data scientists,
- Equipes paramédicales (ostéopathes, kinésithérapeutes, coach mentaux),
- Entraîneurs sportifs de haut niveau, opérant le cas échéant à l'étranger pour certaines disciplines,
- Community manager spécialisé dans le crowdfunding,
- Spécialiste du placement de marques, avec une spécialisation dans la gestion des droits à l'image.

Par ailleurs, elle pourra, le cas échéant, directement ou indirectement, conclure des partenariats (concession d'usage de marques, notamment), voire prendre des participations dans des entreprises de technologie spécialisées dans l'analyse de la performance sportive. Ces opérations pourraient être effectuées dans le cadre d'une filiale de droit privé, ce qui est impossible sans personnalité morale.

La mission de développement des pratiques et de la haute performance sportives est permanente. Néanmoins, la structure est créée en vue de l'échéance majeure que constituent les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, avec l'objectif d'améliorer significativement les performances des athlètes français aux prochaines olympiades d'été (Tokyo 2020) et d'hiver (Pékin 2022) afin d'arriver à une performance maximale lors des olympiades d'été qui se tiendront à Paris en 2024.

L'avenir de la structure (liquidation, transformation, reconduction pour une durée limitée, reconduction sans date limite) dépendra à cette date des résultats atteints dans ses deux champs de compétences, en fonction des objectifs qui auront été déterminés, et en fonction des moyens mis à sa disposition pour les atteindre. Il s'agit d'un élément fort de responsabilisation dans la nouvelle gouvernance du sport instituée par cette nouvelle structure.

Les modalités de dissolution sont en conséquence prévues par les statuts, et la forme juridique est adaptée à la nature partenariale recherchée dans la conduite de cette politique publique.

Le statut de GIP paraît plus pertinent pour les raisons suivantes :

- il permet une collégialité renforcée ;
- il permet d'organiser une pondération différente des votes selon la nature de la décision d'une manière plus souple que pour un établissement public ;
- il permet de mettre en œuvre plus souplement les nouvelles missions d'accompagnement des athlètes et des fédérations (les missions de l'actuel CNDS sont cantonnées au financement, car il a été créé sur le fondement de la catégorie juridique des établissements publics de financement comme le Centre National du Cinéma, le Centre National du Livre, etc...) ;
- il permet également des apports en moyens et en personnels recrutés sous le régime du droit public qui sont à la fois indispensables aux activités de la structure (notamment pour le data center et la logistique de l'évaluation), et pour garantir son indépendance par rapport aux fédérations ;
- il permet enfin de créer cette nouvelle organisation à la fois rapidement et de manière à être évolutive (ce que ne permet pas le régime juridique d'un établissement public, qui exige que la gouvernance soit complète à la création et les représentants nommés *intuitu personae* par un acte réglementaire).

Il sera plus aisé au GIP considéré, compte tenu de sa composition, de rechercher des financements :

- par appel aux dons du grand public avec contrepartie (goodies, photos dédiées, places, etc...) dans le cadre d'un financement participatif mené en partenariat avec les fédérations sportives en direction de leurs licenciés ;
- par, le cas échéant, la commercialisation de marques propres ou apportées au GIP par le mouvement sportif dans le cadre de concessions (sponsoring d'entreprise, voire concession de marque en vue de la vente de biens de consommation siglés).

Par ailleurs, la nécessité impérieuse d'accroître le contenu technologique des formations et informations destinées à nos athlètes et à leurs entraîneurs suppose de créer des partenariats renforcés avec l'Université et les entreprises technologiques (startups), en passant par des marchés de conception, voire, le cas échéant par des prises de participation pour s'assurer le développement et l'exclusivité de certaines technologies de remontée, de traitement et d'analyse de la performance sportive.

La formule de quatre collèges constitués des membres fondateurs du groupement et assurant une représentation constante dans le cadre des prises de décision du groupement (assemblée générale, conseil d'administration...) quels que soient le nombre de membres ou de représentants de membres de chaque collège, est apparue comme la plus pertinente. La répartition des droits de vote est opérée comme suit :

- le collège des représentants de l'Etat détient 30 % des droits de vote ;
- le collège des représentants du mouvement sportif détient 30 % des droits de vote ;
- le collège des associations représentant les collectivités territoriales détient 30 % des droits de vote ;

- le collège des représentants des acteurs économiques détient 10 % des droits de vote.

Par ailleurs, le souhait d'assurer une pondération différente sur les sujets relatifs à la haute performance conduit à accorder au collège de l'Etat un droit de vote doublé sur ces questions (60%, le solde des voix étant réparti entre les autres collèges au prorata de leurs droits statutaires).

Toutefois, à la demande des représentants de l'Etat, le projet de délibération ou de décision est soumis à son avis conforme quand la question soulevée est susceptible de mettre gravement en jeu les intérêts de l'Etat.

La nouvelle structure, du fait de la prédominance de ses activités de service public administratif, exercera ses missions sous le régime du droit public même si les ambitions ci-dessus énoncées requièrent une agilité de gestion que ne permet pas nécessairement le droit public.

Par ailleurs, l'Agence sera soumise d'une part au contrôle d'un commissaire du gouvernement et au contrôle économique et financier de l'Etat.

L'Agence nationale du sport s'appuiera, par ailleurs, pour son action dans les régions sur les préfets de région qui seront ses délégués territoriaux.

Le président, le directeur général de l'Agence et le responsable de la haute performance devront adresser au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts.

Enfin, cette structure sera soumise au contrôle, par l'Agence française anticorruption, de la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4.1 – Impacts juridiques

Les dispositions de nature législative relatives à l'Agence nationale du sport seront codifiées dans le code du sport. Des articles L. 112-10, L. 112-11, L. 112-12 et L. 112-13 seront créés dans une section II, du chapitre II du titre premier du livre Ier du code du sport.

4.2— Impacts budgétaires

4.2.1 – Dépenses :

Selon les orientations décidées par le conseil d'administration de l'Agence, les dépenses de l'agence pour l'année 2019 seront les suivantes :

En €	Autorisations d'engagements	Crédits de paiements
------	--------------------------------	----------------------

Personnel	4 050 000	4 050 000
Fonctionnement	9 271 000	5 996 000
<i>Frais de structure du GIP</i>	<i>4 871 000</i>	<i>2 096 000</i>
<i>Haute performance</i>	<i>3 900 000</i>	<i>3 400 000</i>
<i>Développement des pratiques</i>	<i>500 000</i>	<i>500 000</i>
Intervention	216 530 413	200 997 050
<i>Haute performance</i>	<i>32 536 420</i>	<i>31 184 552</i>
<i>Développement des pratiques</i>	<i>183 993 993</i>	<i>169 812 498</i>
Investissement	250 000	250 000
Total des crédits	230 101 413	211 293 050
<i>Frais de structure du GIP</i>	<i>9 171 000</i>	<i>6 396 000</i>
<i>Haute performance</i>	<i>36 436 420</i>	<i>34 584 552</i>
<i>Développement des pratiques</i>	<i>184 493 993</i>	<i>170 312 498</i>

Puisque l'Agence nationale du sport a été créée le 24 avril 2019 et afin d'éviter toute discontinuité dans le financement des bénéficiaires, une partie des crédits liée aux missions de l'ANS sera encore versée à titre exceptionnel en 2019 par le ministère des Sports.

Le budget consolidé des missions de l'ANS pour 2019 est à ce titre de 300,6 M€ en AE. Cette enveloppe ne tient pas compte de la tranche annuelle pour 2019 des restes-à-payer équipement du CNDS dont l'impact est uniquement en CP (44,9 M€). Cette dernière a par ailleurs été financée en totalité par une subvention complémentaire versée en fin d'année 2018 par le ministère des sports.

4.2.2 - Ressources de la structure :

Le montant total consolidé des recettes de l'Agence se chiffre à 271,6 M€ qui se ventile en trois volets :

- un montant de 140,6M€ en application de l'article 83 de la loi n° 2019-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 qui prévoit l'affectation des taxes citées ci-dessus à l'article 3, 1.3 revenant aujourd'hui au CNDS vers la nouvelle agence ;
- un versement de 131,5 M€ au titre de subventions ou transferts de ressources qui émanent du Ministère des Sports (y compris 1,9 M€ de transfert du report des crédits 2018 non consommés au titre des équipements structurants nationaux) ;
- un montant de 1,5 M€ de ressources propres (mécénat et reversements de subventions).

Les recettes votées en loi de finance, et non versées au CNDS sur les premiers mois de 2019, budget de l'Agence sont décomposées en trois parties :

- 40,5 M€ de fiscalité affectée repartis entre mai et août. Le calendrier prévoit un versement de 11 M€ aux mois de mai et juin, puis 9 M€ en juillet et août ;
- 61,6 M€ résultant des montants du programme 219 affectés à la nouvelle agence pour 2019, dont la totalité du versement est positionnée en octobre, réparti ainsi :

Briques dispositif d'origine (LFI 2019)	Montants
Fédérations sportives	22,9 M€
Subventions appels à projet	0.4 M€
Développement des pratiques sportives	14,55 M€
Haute performance sportive (Aides aux médaillables)	5,5 M€
Haute performance sportive (structure, entraîneurs, matériel)	6,8 M€
Aides personnalisées	3 M€
Equipements nationaux structurants	5,5 M€
Report CP équipements nationaux	1,93 M€
Conventions employeurs nationales	0.465 M€
Emplois INSEP	0.8 M€
Financement FEBECS	-0.3 M€

A noter que l'ensemble des financements de l'État présentés lors du débat parlementaire au PLF 2019 comme affectés à l'ANS et au monde sportif a été quantifié à près de 350 M€ pour 2019. Cette enveloppe comprend les ressources prévues au budget l'Agence (274 M€) auxquelles il convient d'ajouter principalement les crédits liés à la mise en réserve et aux frais d'assiette et de recouvrement des taxes affectées, ainsi que les subventions versées en parallèle par le ministère des Sports dont celles liées au CNOSF, au CPSF ou à la mise en œuvre de la fête du sport. Il convient également de prendre en compte dans cet agrégat la subvention versée fin 2018 par le ministère des Sports pour le financement de la tranche annuelle des restes-à-payer équipement de 2019 du CNDS (et pour partie 2020).

4.2.3 Les premières hypothèses de dimensionnement conduisent à formuler l'estimation d'un budget annuel prévisionnel en AE de frais de structure estimé à 10,4 M€ en régime de croisière (à partir de 2020 – 7,4 M€ étant prévu en 2019 consolidé) pour l'ensemble du groupement (haute performance, développement des pratiques et fonctions support, dont 3,4 M€ correspondent aux dépenses de fonctionnement actuelles du CNDS).

Ce budget intègre d'une part les besoins estimés pour assurer les missions sur le champ de la Haute Performance ainsi que les fonctions support associées et d'autre part le transfert des équipes actuelles du CNDS (dont ses fonctions support).

Ce budget intègre l'ensemble des estimations relatives à :

- la masse salariale brute (charges employeurs incluses),
- le coût immobilier permettant d'accueillir l'ensemble des équipes,
- le fonctionnement courant et les frais de déplacements,
- les besoins de prestations.

Le dimensionnement en personnels de la structure est estimé à environ 60 ETP :

- dont 32 postes issus des structures existantes (CNDS, Direction des Sports, INSEP) ;
- et entre 20 et 28 créations de postes sur de nouvelles missions (20 en 2019, effectif cible en 2020).

4.3 Impacts organisationnels

4.3.1 Impacts sur l'INSEP

Si l'Etat reste bien porteur de la stratégie, au sens de la politique publique, en matière de haut niveau et de développement de la pratique, la nouvelle structure sera positionnée comme l'acteur de référence de la haute performance sportive au sens où elle définit et propose à ses parties prenantes :

- une « stratégie » olympique et paralympique,
- une doctrine d'engagement des moyens dédiés au haut niveau, lesquels restent au démarrage de l'agence principalement ceux de l'Etat,
- des programmes d'actions pour coordonner les acteurs et en assurer la mise en œuvre.

En d'autres termes, la nouvelle structure endosse un rôle de maîtrise d'ouvrage sur le champ de la haute performance sportive. Elle exerce notamment cette responsabilité en accompagnant les fédérations sportives, les athlètes et leurs encadrants, d'une part, via le levier du financement des fédérations et, d'autre part, en intervenant lorsque nécessaire pour qualifier les besoins et apporter des réponses sur-mesure et réactives aux acteurs de la performance. Le principe de subsidiarité est ici central dans les modalités de fonctionnement de l'agence. Celle-ci n'a pas vocation à se substituer aux structures intervenant auprès des pôles, des athlètes et des encadrants. Elle donne des orientations fortes dans le cadre des contrats d'objectifs des fédérations et de ses missions d'accompagnement, et intervient en complément ou en remédiation lorsque les conditions de préparation ne permettent pas de tenir la « promesse » de performance et de résultats.

L'expertise et le rôle d'accompagnement de l'INSEP sur le champ du haut niveau sont quant à eux confortés par la création de la nouvelle structure. L'INSEP demeure le centre d'excellence de la performance sportive, tête de réseau et animateur des établissements du réseau Grand INSEP. La création de la nouvelle structure conduit toutefois l'INSEP à se repositionner sur son rôle central d'opérateur de la performance.

Ainsi :

- le rôle de maîtrise d'ouvrage, aujourd'hui en partie délégué à l'INSEP (mission MOP), est transféré à la nouvelle structure, qui définit la stratégie d'accompagnement des fédérations et la manière dont elle doit être mise en œuvre ;
- l'INSEP approfondit ses missions sur l'accompagnement quotidien des pôles, des athlètes et des encadrants, nonobstant ses autres missions nationales ;
- l'INSEP s'inscrit dans le nouveau cadre fixé par la nouvelle structure en matière d'analyses et de recherches.

L'articulation entre la nouvelle structure et l'INSEP est prévue comme suit :

La nouvelle structure sera l'interlocuteur de référence sur le pilotage et l'animation des réseaux haute performance. Elle s'appuie entre autres sur les réseaux déjà constitués par l'INSEP. Elle veille à un « pré-référencement » des acteurs mis en réseau leur permettant d'agir sans délai avec le meilleur niveau de proximité.

L'animation du réseau Grand INSEP : l'INSEP en assure le pilotage opérationnel.

La qualification des besoins et l'apport de solutions auprès des acteurs de la performance sont approfondis et réalisés en priorité par l'INSEP. La structure quant à elle intervient dans une logique de subsidiarité sur la qualification des besoins et l'apport de solutions nécessitant un financement, une expertise spécifique, ou en remédiation auprès des athlètes / encadrants qui se trouvent hors établissement ou dont le projet de performance est compromis.

Le statut de l'INSEP lui confère un rôle particulier sur le pilotage national d'un certain nombre de missions, notamment en matière de recherche et d'administration des outils numériques nationaux. Sur ces deux volets, la structure s'appuie sur l'INSEP et développe des partenariats avec des acteurs, qu'ils relèvent de la sphère publique ou du secteur privé, au service de la haute performance. Sur le champ de la production de connaissances, toutes les activités de veille et d'analyse sur la stratégie olympique et paralympique, la concurrence internationale initialement portées par la MOP sont reprises par la nouvelle structure. Elle s'appuie pour ce faire sur les données produites par l'INSEP notamment ainsi que sur d'autres activités d'analyse et de veille sur la performance sportive. La structure garde une capacité de maîtrise d'ouvrage vis-à-vis de l'INSEP.

4.3.2 Impacts sur la direction des sports

La création de l'Agence nationale du sport entraînera une transformation de la Direction des sports guidée par le plan de transformation ministériel et la feuille de route de la ministre des sports.

Dans ce contexte, la nouvelle direction des sports devra incarner un service public tourné vers les usagers (pratiquants et non pratiquants). Elle devra en outre répondre aux enjeux suivants :

- Des relations rénovées avec les fédérations sportives et les territoires
- Une administration centrée sur ses missions régaliennes
- Des politiques co-construites avec l'ensemble des acteurs (↔ Etat partenaire)
- Une cohérence avec les attentes de la société : école, travail, santé, personnes âgées, entreprises, lieux innovants
- Des expertises renforcées dans un cadre plus attentif à l'interministérialité
- Une intervention centrée sur la correction des inégalités sociales et territoriales
- Un mode de travail plus partenarial et plus ouvert avec l'ensemble des acteurs du sport
- Une capacité de veille et d'analyse accrue pour orienter l'action des différents acteurs
- Une administration plus opérationnelle et des échanges plus simples et plus directs.

La direction des sports centrera ainsi ses missions sur :

- La définition de la stratégie nationale de l'Etat
- La conception des politiques publiques interministérielles du sport
- L'observation et analyse
- Le rayonnement international et attractivité
- L'élaboration des textes législatifs et réglementaires dans son champ (formation, protection du public, sécurité des pratiques, etc.)
- L'inspection et contrôle (en direct ou délégué) sur son champ d'action (contrôle de la délégation notamment)
- La tutelle des opérateurs du sport
- La certification et l'homologation (formations, équipements).

4.3.3 Impacts sur le CNDS

Le CNDS a été dissout concomitamment à la date de création envisagée de l'agence et ses agents transférés au nouveau GIP (21 ETP). Les droits et obligations de l'établissement sont par ailleurs repris par la nouvelle structure.

La clôture des comptes financiers du CNDS a été réalisée avant la tenue de l'assemblée générale constitutive du groupement.

5. Modalités d'application

La disposition envisagée appelle l'édiction de décrets en Conseil d'Etat qui fixeront les conditions dans lesquelles l'Agence est soumise au contrôle d'un commissaire du gouvernement et au contrôle économique et financier de l'Etat.

Elle prévoit également qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions dans lesquelles le préfet de région sera le délégué territorial de l'agence nationale du sport pour son action dans la région.

ARTICLE 3 – CONTROLE DE L’AGENCE FRANCAISE ANTICORRUPTION

1. Etat des lieux

Le 4^{ème} alinéa du II de l’article 3 du projet de loi prévoit que l’Agence nationale du sport est un groupement d’intérêt public, contrairement au Centre national du sport qui était un établissement public.

A cet égard, le 3^o de l’article 3 de 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 dispose que l’Agence française anticorruption « contrôle, de sa propre initiative, la qualité et l’efficacité des procédures mises en œuvre au sein des administrations de l’Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et sociétés d’économie mixte, et des associations et fondations reconnues d’utilité publique pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d’influence, de concussion, de prise illégale d’intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme ».

Dans ce contexte, le GIP Agence nationale du sport n’est pas soumis au contrôle de l’Agence française anticorruption.

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

Les responsabilités incombant au groupement d’intérêt public Agence nationale du sport rendent nécessaires de garantir que ces acteurs mettent en place des mesures et procédures efficaces de prévention des atteintes au devoir de probité.

3. Options possibles et dispositif retenu

Deux options ont été envisagées par le Gouvernement :

- modifier le 3^o de l’article 3 de 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 pour inclure dans le périmètre du contrôle de l’AFA l’ensemble des groupements d’intérêt public ;
- prévoir un assujettissement spécifique du GIP ANS, à l’instar de l’option retenue par l’article 30 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l’organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

L’option retenue dans le cadre du présent projet de loi est inspirée de l’article 30 de la loi du 26 mars 2018. Aux termes de cet article :

« I. L'Agence française anticorruption contrôle, de sa propre initiative dans les conditions prévues à la première phrase du premier alinéa et au dernier alinéa du 3° de l'article 3 de 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, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme au sein des personnes morales ci-après, qui participent à la préparation, à l'organisation, au déroulement et à la gestion des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ou qui sont chargées des opérations de reconfiguration des sites olympiques et paralympiques postérieurement à l'organisation de ces jeux :

- le comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques, la société de livraison des ouvrages olympiques et ses filiales ainsi que les personnes morales chargées des opérations de reconfiguration des sites olympiques et paralympiques postérieurement à l'organisation de ces jeux ;
- les groupements de collectivités territoriales mentionnés à l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales et les sociétés soumises au titre II du livre V de la première partie du même code dans le seul cadre de leurs activités liées à la préparation, à l'organisation, au déroulement et à la gestion des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ainsi qu'aux opérations de reconfiguration des sites... ».

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4.1 Les présentes dispositions permettront de prévoir que l'Agence est soumise au contrôle de l'Agence Française anticorruption permettant de prévenir tout risque de conflit d'intérêt au sein de ce groupement d'intérêt public par le contrôle de la qualité et de l'efficacité des procédures mises en œuvre.

4.2 L'existence de politiques efficaces de prévention des atteintes au devoir de probité au sein du GIP ANS est de nature à faciliter la conclusion de partenariats avec les entreprises désireuses de prévenir les risques de corruption. En particulier, les entreprises soumises aux dispositions du II de l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016 précitée sont tenues de mettre en œuvre des mesures et procédures préventives parmi lesquelles : « 4° *Des procédures d'évaluation de la situation des clients, fournisseurs de premier rang et intermédiaires au regard de la cartographie des risques* ». Ces entreprises pourront être rassurées, à l'occasion de leurs procédures d'évaluation des tiers visant le GIP concerné, par l'existence en son sein d'un dispositif anticorruption complet.

4.3 L'existence de politiques efficaces de prévention des atteintes au devoir de probité au sein du GIP ANS est de nature à faciliter la conclusion de partenariats avec les collectivités désireuses de prévenir les risques d'atteintes au devoir de probité.

4.4 L'existence de politiques efficaces de prévention des atteintes au devoir de probité au sein du GIP ANS est de nature à faciliter les éventuels contrôles de l'administration sur les activités publiques de ces groupements.

4.5 L'existence de politiques efficaces de prévention des atteintes au devoir de probité au sein du GIP ANS est de nature à rassurer les citoyens sur la conduite des opérations confiées à ces groupements.

5. Modalités d'application

Le II de l'article 30 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 prévoit un différé d'application d'un an s'agissant du COJO et de la Solideo.

S'agissant de l'ANS, qui reprend les attributions du Centre national du développement du sport déjà assujetti au contrôle de l'AFA en qualité d'établissement public, ce différé d'entrée en vigueur n'est pas nécessaire.

CONSEIL D'ETAT
ASSEMBLEE GENERALE
Section de l'intérieur
Section des travaux publics

Séance du jeudi 6 juin 2019

—————
N° 397803

**EXTRAIT DU REGISTRE
DES DELIBERATIONS**

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

portant ratification de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

NOR : SPOV1913474L/Verte-2

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 10 mai 2019 d'un projet de loi portant diverses dispositions relatives aux jeux Olympiques et Paralympiques 2024 et à l'Agence nationale du sport. Le projet a fait l'objet de deux saisines rectificatives les 3 et 6 juin 2019.
2. Le projet de loi comporte trois articles.

L'article 1^{er} ratifie l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, prise en application de l'article 24 de la loi du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Cet article n'appelle pas de remarques de la part du Conseil d'Etat.

L'article 2 attribue à la cour administrative d'appel de Paris le contentieux des déférés préfectoraux dirigés contre des actes pris par les autorités locales en matière d'aménagement, d'urbanisme, de construction, d'équipements et de voirie résultant de la préparation, de l'organisation et du déroulement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Sous réserve de la compétence du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, l'ensemble du contentieux de ces actes est ainsi attribué en premier et dernier ressort à la cour administrative d'appel de Paris, déjà désignée pour connaître des autres recours contentieux par le 5° de l'article R. 311-2 du code de justice administrative issu du décret n° 2018-1249 du 26 décembre 2018. Le Conseil d'Etat prend acte de la nécessité de déroger par la loi aux articles L. 2131-3 et L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales, qui disposent que le représentant de l'Etat défère les actes qui lui sont transmis au tribunal administratif, bien que la répartition des compétences au sein de la juridiction administrative relève du domaine réglementaire.

3. L'article 3 est relatif à l'Agence nationale du sport.

Il appelle les observations suivantes de la part du Conseil d'Etat.

L'étude d'impact, pour l'essentiel consacrée aux dispositions de cet article, a été utilement complétée en ce qui concerne les données budgétaires et les motifs ayant conduit le Gouvernement à créer l'Agence nationale du sport sous forme de groupement d'intérêt public plutôt que d'établissement public. Ce complément pourrait être prolongé par une description plus précise des modes d'intervention de l'Agence et de la répartition des fonds qui lui sont affectés.

Au vu de la place qu'occupent les dispositions relatives à l'Agence nationale du sport dans le projet de loi, le Conseil d'Etat croit utile de faire apparaître ce sujet dans le titre de celle-ci. Il procède à cette rectification.

I. – Contexte de la création de l'Agence nationale du sport

4. Ainsi que l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement a estimé nécessaire, à l'occasion et dans la perspective de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques en France en 2024, de « *faire évoluer le modèle sportif français* ». A cette fin il a décidé de supprimer le Centre national pour le développement du sport (CNDS), établissement public national affectataire et répartiteur des crédits de l'Etat de soutien au sport créé en 2006, dont il jugeait les actions mal coordonnées avec celles des fédérations sportives et des collectivités territoriales et de lui substituer une agence, associant l'Etat, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et les acteurs économiques, à laquelle serait confiée la mission de développer la haute performance sportive et l'accès à la pratique sportive.

5. Dans cette perspective, l'article 83 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, issu d'un amendement gouvernemental, a d'abord désigné « l'Agence nationale du sport chargée de la haute performance sportive et du développement de l'accès à la pratique sportive » comme affectataire, au plus tard le 1^{er} septembre 2019, des financements jusque-là versés au CNDS. L'Agence n'avait alors pas d'existence juridique.

6. Le Gouvernement a décidé ensuite de donner à l'Agence la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) régi par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, dont le chapitre II est relatif au statut des groupements d'intérêt public.

La convention constitutive du GIP « *Agence nationale du Sport* » a été approuvée, selon les prévisions de l'article 100 de la loi 17 mai 2011 et du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public, par un arrêté en date du 20 avril 2019. Ce GIP se donne pour objectif de « *renforcer les capacités sportives de la Nation sur le fondement d'une gouvernance collégiale et concertée du sport tout en contribuant à la réduction des inégalités sociales et territoriales en France* ». Pour mener à bien ses deux missions de meilleur accès aux pratiques sportives et de développement du haut niveau et de la haute performance sportive, le groupement « *accompagne et contribue aux projets présentés à l'échelon des territoires par les fédérations, les autres acteurs associatifs et les collectivités territoriales ou leurs groupements* ». L'assemblée générale du GIP, composée de cinquante membres répartis en quatre collèges (Etat 15, mouvement sportif 15, collectivités territoriales 15, acteurs économiques 5), désigne le président du groupement sur proposition du ministre en charge des sports. Le président du groupement préside le conseil d'administration du GIP composé

de vingt membres. Les délibérations y sont adoptées à la majorité simple. Toutefois les droits de vote du collège de l'Etat sont doublés lorsque sont en cause les délibérations prises en matière de haut niveau et de haute performance et le collège des représentants de l'Etat peut demander un avis conforme sur tout projet de délibération ou de décision soulevant une question « *susceptible de mettre gravement en jeu les intérêts de l'Etat* ». Le directeur général du GIP est nommé par décision du conseil d'administration sur proposition du ministre chargé des sports. Un « *manager général de la haute performance* », qui « *assiste le groupement dans toutes les matières relevant de la haute performance et du haut niveau* », est également nommé par le conseil d'administration sur proposition du ministre en charge des sports après avis du directeur général. Les ressources du groupement comprennent notamment les subventions de l'Etat et les taxes légales affectées au groupement et les contributions financières ou en nature des autres membres.

7. Le décret n° 2019-346 modifiant les dispositions du code du sport, également daté du 20 avril 2019, a supprimé les dispositions relatives au CNDS. Le transfert de ses biens, droits et obligations à l'Agence nationale du sport a été prononcé par le décret n° 2019-347, lequel a par ailleurs fixé au 24 avril 2019 la date d'entrée en vigueur de l'affectation au GIP des taxes mentionnées à l'article 83 de la loi de finances pour 2019.

8. Le Conseil d'Etat observe que la création du GIP et sa mise en mouvement préalablement à l'intervention des mesures législatives rendues nécessaires par certaines de ses caractéristiques particulières, qui font l'objet du présent projet de loi (point 13 du présent avis), si elles s'expliquent par la volonté de sceller rapidement les accords trouvés avec les membres du groupement dans le contexte des échéances sportives internationales à venir et de conforter la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes résultant de cette perspective, ne permettent d'assurer pleinement la sécurité juridique du dispositif qu'à compter de la publication de la loi. En outre, il relève que des modifications des règles régissant le nouvel opérateur pourront, le cas échéant, s'avérer nécessaires à l'issue du vote de la loi.

II. – Objet des dispositions du projet relatives à l'Agence nationale du sport

Place de l'Agence dans la politique du sport et relations avec l'Etat

9. Le Conseil d'Etat considère en premier lieu, compte tenu du rôle dévolu à l'Agence dans sa participation à l'élaboration de la politique publique du sport et à la mise en œuvre de celle-ci, que les dispositions législatives qui la régissent ont leur place dans le titre Ier (« Personnes publiques ») du livre Ier du code du sport (« Organisation des activités physiques et sportives »), dans de nouveaux articles numérotés de L. 112-10 à L. 112-13, de préférence au Livre IV (« Dispositions diverses »). Il modifie le projet de loi en ce sens.

10. En second lieu, ainsi que l'affirme l'exposé des motifs du projet, le Gouvernement entend, au regard des enjeux que revêt le sport notamment en termes sociaux, d'éducation, de santé publique, d'équipement des territoires et de rayonnement de la France, déployer une politique publique nationale renouvelée dans ce domaine.

La décision du Gouvernement de confier à une agence nationale la mise en œuvre de cette politique paraît appropriée au regard des caractéristiques des agences telles que relevées par le Conseil d'Etat dans son étude annuelle de 2012 (« Les agences : une nouvelle gestion publique ? ») : des organismes disposant d'une autonomie forte dans leur gestion et apportant un concours décisif et structurant dans la mise en œuvre d'une politique publique.

Toutefois, le Conseil d'Etat considère que les missions d'une telle agence, ainsi que ses relations avec l'Etat, doivent être définies dans le respect des compétences que le Gouvernement tient des articles 20 et 21 de la Constitution (cf. Conseil constitutionnel n°93-324 DC - 03 août 1993 – Loi relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit). Il rappelle à cet égard, comme il l'avait fait dans l'étude précitée, que les agences ne constituent pas des entités indépendantes et doivent intervenir dans un cadre qui leur est fixé par l'Etat.

Aussi, afin d'assurer la conformité du projet de loi aux exigences découlant des articles 20 et 21 de la Constitution, le Conseil d'Etat estime nécessaire, d'une part, de préciser dans le projet que la politique publique et la stratégie nationale et internationale en matière de sport de haut niveau, de haute performance sportive et de développement de la pratique sportive pour le plus grand nombre sont déterminées par le Gouvernement, et, d'autre part, que la mise en œuvre d'une telle politique publique ne peut être confiée à l'Agence qu'à la condition qu'elle s'inscrive dans le cadre de la stratégie arrêtée par l'Etat et précisée par une convention d'objectifs signée avec celui-ci, le cadre contractuel paraissant le mieux adapté à la fixation de ces orientations (cf. étude précitée).

11. Pour assurer le contrôle de l'Etat, dans le cas particulier de l'Agence nationale du sport, sur le respect des orientations qui lui auront été fixées – contrôle que les dispositions de la convention constitutive de l'Agence sur les droits renforcés du collège de l'Etat en matière de haute performance et son droit de veto dans certaines circonstances, d'un maniement délicat, ne permettent pas d'assurer de manière certaine – le Conseil d'Etat propose de rendre obligatoires deux facultés ouvertes par les articles 114 et 115 de la loi du 17 mai 2011 :

- la désignation auprès du groupement d'un commissaire du Gouvernement, dont les prérogatives seront précisées par décret en Conseil d'Etat ;
- la soumission de l'Agence au contrôle économique et financier de l'Etat.

Eu égard au rôle de l'Agence dans le déploiement de la politique publique du sport et aux ressources fiscales dont elle dispose, le Conseil d'Etat suggère en outre qu'elle soit tenue de rendre compte chaque année de son activité et de l'emploi de ses fonds dans un rapport public.

Choix du statut de groupement d'intérêt public.

12. Le gouvernement justifie le choix de créer l'Agence nationale du sport sous la forme d'un GIP par le contexte particulier de l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques par la France en 2024 et la volonté de mobiliser de manière partenariale l'ensemble des parties prenantes à la politique du sport afin d'optimiser les chances de réussite de cette échéance majeure. Si cette forme juridique a été jugée préférable à celle d'établissement public, en raison, selon l'étude d'impact, de la collégialité renforcée qu'elle permet, des apports en moyens et personnels qu'elle facilite et de la plus grande souplesse de fonctionnement qu'elle autorise, le Conseil d'Etat relève que, sur plusieurs points, le GIP Agence nationale du sport s'écarte du régime général des GIP et requiert des adaptations substantielles à ce régime. L'ampleur de ces adaptations conduit à s'interroger sur la véritable nature juridique de l'Agence. Par ailleurs, ainsi qu'il l'avait relevé dans son étude annuelle de 2012, le Conseil d'Etat considère que le choix du statut de GIP n'est adapté qu'à des collaborations dédiées à un projet ou à la phase de mise en place d'une agence. Pour ces raisons, il estime que la

structure créée, pour des raisons très circonstanciées, n'a pas vocation à demeurer pérenne dans la forme initiale dessinée par le projet de loi.

13. Les adaptations au régime général des GIP rendues nécessaires par les caractéristiques particulières du GIP Agence nationale du sport sont au nombre de trois.

En premier lieu, les groupements d'intérêt public n'ayant pas vocation à se voir confier la mise en œuvre d'une politique publique nationale, ainsi qu'il résulte de la loi du 17 mai 2011 qui les caractérise comme l'exercice en commun « *d'activités d'intérêt général* » mais, éventuellement, une fonction d'appui ou de mise en place d'éléments d'une politique publique, il est nécessaire, dès lors que le Gouvernement entend confier une telle mission au groupement, que la loi elle-même l'affirme, ainsi que s'attache à le faire le projet de loi, sous les réserves mentionnées aux points 10 et 11 du présent avis.

En deuxième lieu, deux caractéristiques des ressources du groupement dérogent au statut général des GIP.

D'une part, il apparaît, en l'état des informations données par le Gouvernement, que la quasi-totalité des ressources du groupement sera apportée par l'Etat à travers le versement du produit d'impositions affectées en application de l'article 83 de la loi de finances pour 2019 (n° 2018-1317 du 28 décembre 2018) et de subventions du budget général. Cette caractéristique du groupement n'est pas compatible avec l'article 98 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, qui dispose que les personnes constituant le groupement pour y exercer ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif mettent « en commun les moyens nécessaires à leur exercice », ce qui suppose des apports non manifestement déséquilibrés entre les membres du groupement. Une disposition dérogatoire à l'article 98 de la loi du 17 mai 2011 est pour ce motif nécessaire dans le projet de loi.

D'autre part, l'attribution à un groupement d'intérêt public d'une taxe affectée n'est pas au nombre des ressources des GIP énumérées à l'article 113 de la loi du 17 mai 2011. Il convient donc de la prévoir explicitement.

En troisième lieu, le projet de loi confère au préfet de région le rôle de délégué territorial de l'Agence, comme c'était le cas pour le CNDS. S'agissant d'une règle constitutive de l'Agence qui ne relève pas du régime général des groupements d'intérêt public, elle doit figurer dans la loi. Il reviendra au pouvoir réglementaire de préciser les modalités d'organisation de cette délégation.

Sur ces trois points, le Conseil d'Etat estime nécessaire de compléter le projet de loi.

14. Le Conseil d'Etat propose enfin de compléter la rédaction du projet pour étendre au représentant de l'Etat en Corse, dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie la fonction de délégué territorial du groupement. Ces dispositions, qui ne sont pas des adaptations, n'appellent pas la consultation préalable des institutions territoriales compétentes.

Autres dispositions du projet

15. Le Conseil d'Etat estime nécessaire de tirer la conséquence de la création de l'Agence au premier alinéa du II de l'article L. 4424-8 du code général des collectivités territoriales. L'ajout proposé, qui n'emporte pas de modification des prérogatives de la collectivité de Corse, ne nécessite pas la consultation préalable de l'Assemblée de Corse.

16. Il estime inutile le renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour définir les domaines, en matière de sport de haut niveau, dans lesquels l'Etat consulte l'Agence pour avis. Dès lors que cet avis consultatif n'est pas contraignant pour l'Etat, un tel décret peut intervenir sur le fondement du pouvoir réglementaire autonome du Gouvernement.

17. Le projet de loi ajoute à la liste des personnes soumises aux obligations, définies par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique le président, le directeur général ainsi que le responsable de la haute performance de la nouvelle Agence nationale du sport. Il soumet l'Agence au contrôle de l'Agence nationale anticorruption, 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 ne conférant pas de compétences générales à ce service à l'égard des groupements d'intérêt public. Ces dispositions n'appellent pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

III. – Observations finales

18. Le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur la nécessaire mise en cohérence des articles L. 100-2 (définition des acteurs de la politique du sport), L. 111-2 (schémas de services collectifs du sport), L. 411-1 et L. 411-2 (financements affectés à l'Agence) du code du sport avec les futures dispositions relatives à l'Agence nationale du sport.