

...la proposition de loi visant à

DÉMOCRATISER LE SPORT EN FRANCE

La proposition de loi visant à démocratiser le sport en France, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 19 mars dernier, vise en particulier à **instaurer une nouvelle gouvernance du sport**.

Ce texte aurait dû constituer la base d'un projet de loi attendu en 2019 ou 2020. Or, à défaut de pouvoir déposer un projet de loi en bonne et due forme, la ministre des sports a décidé à l'été 2020 de susciter cette proposition de loi. Cette méthode présente en l'espèce au moins **trois inconvénients** :

- l'absence d'avis du Conseil d'État crée **une incertitude sur la portée juridique de certaines dispositions proposées**. C'est notamment le cas du titre II relatif à la gouvernance des fédérations sportives qui instaure un certain nombre de contraintes sur la vie démocratique des fédérations sportives et vis-à-vis de la liberté d'association alors qu'aucun dysfonctionnement majeur ne justifie cette intervention législative ;
- un an après le dépôt de la proposition de loi, **la situation des fédérations sportives ne correspond plus tout à fait à celle qui existait au moment de l'élaboration du texte ce qui pose la question de l'utilité même de ce titre II** ;
- la crise sanitaire a grandement fragilisé les clubs et les fédérations et l'affaiblissement historique du ministère des sports suite à la création de l'Agence nationale du sport a rebattu les cartes, ce qui **suscite des interrogations de la part du mouvement sportif**.

Les amendements adoptés par la commission le 5 janvier 2022 visent, d'une part, à **trouver un compromis entre le texte proposé par la majorité de l'Assemblée nationale et le mouvement sportif** et, d'autre part, à **enrichir ce texte de dispositions visant à développer le sport à l'école, à mieux concilier études et pratiques du sport de haut niveau ou encore à mieux valoriser l'engagement sportif à l'université, à renforcer le « sport-santé » et à accompagner la Ligue de football dans le rétablissement de son modèle économique**.

1. DES DISPOSITIONS DISPARATES SUSCITANT DE NOMBREUSES INTERROGATIONS

A. UNE VOLONTÉ POLITIQUE AFFICHÉE DE DÉVELOPPER LE « SPORT-SANTÉ »

De nombreuses dispositions de ce texte visent à développer le « sport-santé ». À titre d'exemple, l'article 4 enrichit **le champ des projets sportifs territoriaux**, établis par les conférences régionales du sport, **de nouvelles thématiques** comme les savoirs sportifs fondamentaux, le sport-santé ou l'intégration sociale et professionnelle par le sport.

1. Développer l'offre d'activités physiques et sportives dans les établissements sociaux et médico-sociaux (art. 1^{er})

L'article 1^{er} inscrit **l'offre d'activités physiques et sportives au titre des missions d'intérêt général et d'utilité sociale des établissements sociaux et médico-sociaux**. Cette reconnaissance formelle vise à conforter la dynamique à l'œuvre depuis quelques années et à conférer un caractère obligatoire à la mise en place d'une telle offre.

À l'initiative de l'Assemblée nationale, l'article 1^{er} prévoit aussi **la désignation d'un « référent sport » dans chaque établissement social et médico-social** afin d'améliorer l'information des usagers sur l'offre d'activités physiques et sportives disponible.

2. Ouvrir la prescription d'activité physique adaptée (art. 1^{er} bis)

L'article 1^{er} bis, ajouté par l'Assemblée nationale, étend à la fois le droit de prescription de l'activité physique adaptée (APA) – aujourd'hui limité au seul médecin traitant – à tout médecin et le champ des bénéficiaires – actuellement restreint aux patients atteints d'une affection longue durée (ALD) – aux personnes souffrant d'une maladie chronique et présentant des facteurs de risques (hypertension artérielle, obésité...).

B. UNE DÉMOCRATISATION DU SPORT CONFUSE REPOSANT PRINCIPALEMENT SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le texte veut démocratiser le sport **via de nouvelles contraintes pesant principalement sur les collectivités locales**. Celles pesant sur l'État se limitent à un recensement des équipements sportifs (art. 2 bis) et à la possibilité de mettre à disposition les infrastructures de ses services et opérateurs lorsqu'ils ne les utilisent pas (art. 2 quater).

L'article 2 impose la création d'accès indépendants aux équipements sportifs des établissements scolaires en cas de création d'un nouvel établissement ou de **rénovation** importante de ces équipements – sans prendre en compte la faisabilité technique et financière de cette mesure pour les collectivités territoriales qui ont la compétence sur le bâti scolaire.

Introduites par amendements successifs, ces nouvelles obligations varient entre communes, départements et régions, alors que rien ne justifie ces divergences.

En outre, en mettant au même niveau EPS – discipline obligatoire – et sport facultatif *via* le sport scolaire ou le sport associatif au sein des dispositions du code de l'éducation relatives aux enseignements, le texte fait craindre un transfert du temps et de l'apprentissage sportif de l'école vers le périscolaire (art. 3 ter). Quant à « l'alliance éducative territoriale » créée à l'article 3 par un amendement du Gouvernement, elle **fait disparaître la spécificité des associations sportives scolaires du premier degré**.

C. UNE NOUVELLE GOUVERNANCE DU SPORT À CONCILIER AVEC LA RÉALITÉ DU FONCTIONNEMENT DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES

Le titre II comprend de nombreuses dispositions contraignantes pour le mouvement sportif. Ces articles ont été introduits par l'Assemblée nationale afin de **provoquer un renouvellement radical des responsables fédéraux conduisant à féminiser et rajeunir les dirigeants sportifs**.

L'accomplissement de cet objectif - louable en soi - a pour conséquence de porter atteinte à la fois au principe de la liberté associative et à celui de l'indépendance du mouvement sportif.

Pour les instances dirigeantes nationales, l'Assemblée a imposé la parité intégrale dès 2024 dans les fédérations dont la proportion de chacun des deux sexes est supérieure à 15 %. Pour les autres, il est prévu une représentation au moins égale à 40 % des sièges des membres élus à compter de 2024 puis une représentation paritaire en 2028.

Pour les instances dirigeantes régionales qui ne faisaient pas l'objet d'obligation jusqu'à présent, il est proposé une proportion minimale de sièges pour les personnes de chaque sexe de 30 % des sièges des membres élus à compter de 2024, puis de 40 % à compter de 2028.

L'article 6 modifie les modalités d'élection des présidents de fédérations en prévoyant une part prépondérante pour les clubs dans le collège électoral puisqu'ils devront représenter au minimum 50 % du collège électoral et au minimum 50 % des voix de chaque scrutin à partir de 2024. L'article 7 prévoit de limiter à 3 le nombre des mandats que peut exercer un président de fédération sportive ou de ligue professionnelle. L'article 8 étend à près de 3 000 dirigeants sportifs nationaux et régionaux les obligations de déclarations de patrimoine et d'intérêt à la Haute autorité de la transparence de la vie politique.

Enfin, l'article 10 bis A ajouté à l'Assemblée nationale au titre III permet aux ligues professionnelles de **créer une société commerciale afin de commercialiser et gérer les droits audiovisuels. Il les autorise également à céder jusqu'à 20 % du capital à des investisseurs**.

2. LE TRAVAIL DE LA COMMISSION : AMÉLIORER ET ENRICHIR LE SEUL TEXTE DU QUINQUENAT CONSACRÉ À LA PRATIQUE DU SPORT POUR TOUS

A. GARANTIR LE FINANCEMENT ET LA MISE EN PLACE DE DISPOSITIFS SÉCURISÉS ET FACILITÉS AFIN DE DÉVELOPPER LE « SPORT-SANTÉ »

1. La nécessité d'engagements financiers de la part du Gouvernement sur le développement de l'activité physique et sportive dans le secteur médico-social

La commission partage pleinement l'objectif de développement de l'offre d'activités physiques et sportives au sein des établissements sociaux et médico-sociaux et juge intéressante l'idée d'un référent désigné à cet effet.

Mais, leur mise en œuvre ne peut être réalisée à moyens constants, le secteur social et médico-social étant déjà en tension depuis plusieurs années, situation que la crise sanitaire n'a fait qu'exacerber.

Faute d'être adossées à un volet financier, ces mesures ont une portée plus déclarative qu'opérationnelle. C'est pourquoi, **dans l'attente de garanties financières de la part du Gouvernement, la commission a supprimé le dispositif du « référent sport ».**

2. Un élargissement de la prescription d'APA à la fois sécurisé et facilité

Très favorable à l'essor de l'APA, la commission regrette que le principal frein à son développement, à savoir l'absence de prise en charge financière par l'assurance maladie, ne soit toujours pas levé par le Gouvernement qui doit attendre les résultats d'expérimentations en cours. Il aurait été préférable que cette question du remboursement soit traitée avant l'extension du dispositif.

Faute de pouvoir introduire de volet financier, la commission a tenu à encadrer l'ouverture de l'APA, tout en facilitant son développement dans le cadre du parcours de soins coordonné.

3. La reconnaissance des maisons sport-santé dans la loi

Lancées en 2019 sur procédure d'appels à projets, les maisons sport-santé ont vocation à devenir le « guichet unique » d'accueil, d'information, d'orientation sur l'activité physique et sportive et sur l'APA dans les territoires. Les premières « remontées » de terrain révélant des disparités dans leur degré de structuration, de cohérence et de compétence, **la commission a jugé nécessaire de formaliser leur existence dans la loi et de définir un socle juridique commun.**

En outre, la commission a adopté deux nouveaux articles instaurant, d'une part, une pratique sportive quotidienne au primaire afin de lutter contre la **sédentarité** et d'autre part, l'inscription de l'aisance aquatique dans les programmes d'EPS afin de lutter contre les **noyades** accidentelles.

B. S'ASSURER DE LA FAISABILITÉ DES DISPOSITIFS PROPOSÉS POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La commission a adopté un amendement afin de s'assurer de la **faisabilité financière** pour les collectivités territoriales de l'obligation d'un accès indépendant aux équipements sportifs des établissements scolaires en cas de rénovation. En effet, la configuration de certains de ces lieux rend impossible, ou alors pour un coût très élevé, la création d'un tel accès qui n'a pas été prévu lors de la construction initiale.

L'article 40 de la Constitution empêche la commission d'aligner les contraintes en termes d'accès indépendants aux équipements des collèges. Il revient **au Gouvernement de déposer un amendement, afin de garantir une égalité de traitement entre toutes les collectivités.**

Elle est également revenue sur des **oublis** lors de l'examen à l'Assemblée nationale créant des inégalités dans l'accès aux équipements sportifs – pour l'enseignement supérieur notamment.

C. FAVORISER UN RENOUVELLEMENT DANS LES FÉDÉRATIONS SPORTIVES SANS LES DÉSTABILISER ET S'INGÉRER DANS LEUR VIE DÉMOCRATIQUE

La commission a instauré une mise en œuvre par étapes de la parité intégrale dans les instances de direction des fédérations (art. 5) Pour les instances dirigeantes nationales, la commission prévoit **d'adopter la parité intégrale dès 2024 dans les fédérations dont la proportion de chacun des deux sexes est supérieure à 25 %**. Pour les autres, elle a retenu une **représentation au moins égale à 40 % des sièges des membres élus à compter de 2024 puis une représentation paritaire en 2028**.

Pour les instances dirigeantes régionales qui ne faisaient pas l'objet d'obligation jusqu'à présent, la commission propose une proportion minimale de sièges pour les personnes de chaque sexe de 30 % des sièges des membres élus à compter de 2024, puis de 40 % à compter de 2028.

En ce qui concerne les modalités d'élection au sein des fédérations (art. 6), la commission a souhaité que l'ensemble des membres (associations affiliées mais également sociétés commerciales) soit pris en compte dans la proportion réservée aux clubs dans le collège électoral.

En revanche, **la commission a décidé de supprimer l'article 7 qui entend limiter à 3 le nombre des mandats des présidents de fédérations et de ligues professionnelles** conformément aux recommandations du rapport de septembre 2020 de la mission sénatoriale d'information sur les fédérations sportives présidée par Jean-Jacques Lozach qui avait estimé qu'il était nécessaire de laisser le mouvement sportif favoriser lui-même cette évolution qui s'est accélérée ces derniers mois.

Pour garantir un renforcement raisonné des règles de transparence, **le périmètre de l'article 8 a été mieux circonscrit** pour le rendre effectif. La compétence de lutter contre les conflits d'intérêt notamment dans les instances locales a été confiée au comité d'éthique de chaque fédération.

D. ACCOMPAGNER LA LIGUE DE FOOTBALL DANS LE RÉTABLISSEMENT DE SON MODÈLE ÉCONOMIQUE

Consciente de la nécessité de permettre l'évolution du modèle économique du sport professionnel, la commission a adopté l'article 10 bis A en apportant plusieurs garanties afin, en particulier, de **prévoir un accord de la fédération délégataire sur les statuts de la société commerciale assorti d'une présence à son conseil d'administration et un droit de veto sur certaines décisions**.

La part du capital pouvant être cédée à des investisseurs serait par ailleurs ramenée de 20 % à 10 %. Il s'agit de mieux encadrer le recours à une société commerciale pour négocier les droits audiovisuels.

Pour en savoir plus : *Mutualiser, renouveler et légitimer pour affûter l'esprit d'équipe des fédérations sportives*, mission d'information J-J. Lozach président, A. Fouché rapporteur, n° 698, 2019-2020.



EN SÉANCE

Mardi 18 et mercredi 19 janvier 2022, en séance publique, le Sénat a adopté la proposition de loi en apportant des modifications tendant notamment à :

- rétablir la désignation d'un « référent activités physiques et sportives » dans chaque établissement social et médico-social (amts [183](#) du Gvt et [87 rect.](#) – art. 1^{er}), après les engagements financiers pris par la ministre concernant le développement de l'offre d'activités physiques et sportives dans le secteur social et médico-social ;
- promouvoir la pratique d'activités physiques et sportives dans les entreprises en intégrant, dans le champ de la négociation annuelle, le développement de ces activités pour les salariés (amt [90 rect.](#) – art. add. après art. 1^{er} ter C) ;
- permettre aux entreprises d'inscrire le sport dans leur raison d'être (amt [43 rect.](#) – art. add. après art. 1^{er} ter C) ;

- ajouter parmi les missions du service public de l'enseignement supérieur la promotion et le développement du sport-santé (amt [42](#) – art. add. après art. 1^{er} *quater*) ;
- lutter contre les certificats médicaux de complaisance, en permettant au directeur d'école, au chef d'établissement ou à l'enseignant de demander la réalisation d'une visite médicale par un médecin scolaire (amt [39](#) – art. add. après art. 1^{er} *quater*) ;
- interdire le port du voile dans les compétitions sportives organisées par les fédérations (amt [31 rect.](#) – art. add. après art. 1^{er} *quater*) ;
- harmoniser les contraintes en termes d'aménagement d'un accès indépendant en cas de travaux importants sur un équipement sportif d'un collège sur celles applicables aux écoles et lycées (amt [209](#) du Gvt – art. 2) ;
- intégrer la prise en compte des enjeux environnementaux au sein des missions des plans sportifs locaux (amt [69 rect.](#) – art. 3) ;
- limiter à 25 % les postes réservés aux sportifs de haut niveau et sportifs professionnels au sein des instances dirigeantes des fédérations (amt [214](#) au nom de la commission – art. 6) ;
- renforcer l'accompagnement des sportifs de haut niveau en matière de reconversion professionnelle en l'intégrant au projet de performance fédéral proposé par les fédérations (amt [228](#) au nom de la commission – art. add. après art. 6) ;
- considérer que l'organisation collective de la pratique sportive par les fédérations sportives doit inclure leur obligation d'informer ses adhérents sur l'existence d'une protection effective et opérationnelle des licenciés en cas d'atteinte aussi grave à leur dignité et identité, à l'occasion de leur pratique sportive, que les abus sexuels ou d'autorité (amt [202](#) du Gvt – art. add. après art. 6) ;
- durant la période de préparation des Jeux de 2024 et jusqu'au 31 décembre 2024, les droits et actions qui découlent de l'organisation de ces jeux Olympiques seront exercés par le Cojop (amt [205](#) du Gvt – art. add. avant art. 9) ;
- prévoir que le décret qui encadrera l'allongement de la durée du premier contrat professionnel des joueurs portera notamment sur l'âge maximal des joueurs concernés, la rémunération minimale proposée, les conditions de renouvellement ou de prolongation du contrat de travail ainsi que les modalités de poursuite d'un projet de scolarité ou de professionnalisation (s/a 225 de la commission sur l'amt [75](#) – art. add. après l'article 9) ;
- modifier les règles relatives à la diffusion des événements sportifs d'importance majeure afin d'élargir les « pendants » féminins des grandes compétitions ainsi que les Jeux Paralympiques, en complétant la liste des événements protégés (amt [170](#) – art. add. après art. 10) ;
- compléter les dispositions concernant la possibilité pour une ligue professionnelle de créer une société commerciale afin de négocier les droits audiovisuels. La rédaction adoptée prévoit que les décisions de la société confirme la présence de la fédération délégataire dans l'instance dirigeante avec une simple voix consultative, porte de 10 à 15 % la part du capital qui pourra être cédée à des investisseurs et réaffirme que le produit de l'activité de cette société devra être réparti entre cette société, la fédération sportive délégataire, la ligue et les sociétés sportives (amt [212](#) au nom de la commission – art. 10 *bis A*) ;
- moderniser le dispositif de redevance d'image pour les sportifs et entraîneurs professionnels (amt [226](#) au nom de la commission - art. add. après art. 11) ;
- prévoir que le club dispose d'une durée maximale de deux mois pour prendre sa décision lors de l'exclusion d'un supporter coupable d'un comportement portant atteinte à la sécurité des personnes et des biens (amt [5 rect. quater](#) – art. add. après art. 11) ;
- sanctionner plus efficacement l'introduction, la détention ou l'usage de fusées ou artifices de toute nature (fumigènes) ou l'introduction, sans motif légitime, d'objets susceptibles de constituer une arme dans une enceinte sportive lors du déroulement ou de la retransmission en public d'une manifestation sportive, en créant une procédure d'amende forfaitaire (amt [199](#) du Gvt – art. 11 *bis A*) ;
- obliger le ministère de l'Intérieur à rendre public annuellement le résultat des politiques publiques en matière d'interdictions de stade et de déplacement (amt [16](#) - art. add. après art. 11 *bis A*).



LA SUITE DE LA NAVETTE

Sénateurs et députés n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur un texte commun lors de la commission mixte paritaire organisée le 31 janvier 2022.

A l'occasion de la réunion de la commission du 15 février 2022 consacrée à la nouvelle lecture de cette proposition de loi, **le rapporteur a constaté avec satisfaction que les députés avaient néanmoins conservé une vingtaine de dispositions importantes adoptées par le Sénat en première lecture sur ce texte**, parmi lesquelles **la reconnaissance des maisons sport-santé** (art. 1^{er} ter C), **la prise en compte du coût de l'aménagement d'un accès indépendant** lors de la rénovation des équipements sportifs d'une école ou d'un établissement scolaire par rapport au coût total des travaux (art. 2), **la pratique quotidienne d'une activité physique au primaire** (art. 3 quater A), l'attribution au comité d'éthique créé par chaque fédération d'un **rôle important pour prévenir et traiter les conflits d'intérêts** (art. 8), **l'extension de 3 à 5 ans du premier contrat des sportifs professionnels** (art. 9 bis A) et la **réaffirmation du rôle de la fédération délégataire dans le fonctionnement du sport professionnel avec une présence de la fédération dans l'instance dirigeante de la société commerciale** chargée de commercialiser notamment les droits audiovisuels (art. 10 bis A).

Après avoir rappelé qu'il aurait été disposé à accepter les rédactions adoptées par l'Assemblée nationale concernant l'article 5 relatif à l'application de la parité intégrale dans les instances de direction des fédérations sportives et l'article 7 relatif à la limitation à 3 du nombre des mandats des présidents, le rapporteur a expliqué **que le désaccord demeurait entier concernant l'application du principe de laïcité dans le sport**.

Il a regretté le refus des députés d'adopter en CMP la **rédaction de compromis proposée par le Sénat limitant l'interdiction du port de signes religieux ostensibles aux compétitions sportives organisées par les fédérations sportives nationales** (ce qui exclut de fait les grands événements sportifs nationaux comme les Jeux olympiques et paralympiques) et prévoyant **une procédure de dialogue sur le modèle de la loi du 15 mars 2004** concernant l'application du principe de laïcité à l'école.

Dans ces conditions, **la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable à cette proposition de loi**.



EN SÉANCE

Mercredi 16 février 2022, en séance publique, le Sénat a adopté la [motion n° 7](#) tendant à opposer la question préalable. Le Sénat n'a donc pas adopté en nouvelle lecture la proposition de loi visant à démocratiser le sport en France.



Laurent Lafon

Président
de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Michel Savin

Rapporteur
Sénateur de l'Isère
(Les Républicains)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication
<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>
Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :
<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-465.html>