



La référence du droit en ligne



Les centres de formation des associations sportives ne gèrent pas un service public (CE, 8/03/2012, Ass. Nice Volley Ball)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – L’absence de mission de service public au regard de la jurisprudence Nancy	4
A – L’association Nice Volley Ball exerce une mission d’intérêt général sous le contrôle de l’Administration.....	4
1- Une activité d’intérêt général	4
2 - Une activité exercée sous le contrôle de l’Administration	4
B – L’association Nice Volley Ball ne détient aucunes prérogatives de puissance publique	6
1 - La notion de prérogatives de puissance publique.....	6
2 – La solution du 8 Mars 2012	6
II - L’absence de mission de service public au regard de la jurisprudence APREI	7
A – La jurisprudence APREI : qu’est-ce qui change ?	7
1 – Un précédent : l’arrêt Ville de Melun	7
2 – La nouvelle approche issue de la jurisprudence APREI	7
B – L’association Nice Volley Ball ne gère pas une mission de service public.....	9
1 – Les éléments favorables à la qualification de service public.....	9
2 – La solution négative rendue 8 Mars 2012	9
CE, 8/03/2012, Ass. Nice Volley Ball.....	10

Introduction

L'identification des services publics a toujours constitué une question centrale en droit administratif, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer le juge compétent. Essentielle au début du XX^e siècle en raison de la place centrale occupée par la notion de service public, cette question occupe encore de nos jours une place prééminente dans la jurisprudence administrative. L'arrêt commenté est, alors, l'occasion de faire un bilan sur les modes d'identification des services publics gérés par des personnes privées de nos jours.

Dans cette affaire, le ministre des sports a, le 31 Mai 2011, refusé d'agréeer le centre de formation de l'Association Nice Volley Ball pour la saison 2011-2012, un agrément étant, en effet, nécessaire pour que ces centres puissent exercer leur activité. L'Association saisit, alors, le Tribunal administratif de Nice pour faire annuler cette décision. Pour le tribunal, le centre de formation gérant un service public, le refus d'agrément constitue une mesure d'organisation du service public : elle présente donc un caractère réglementaire. Or, les décisions ministérielles présentant un caractère réglementaire relèvent en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat. L'affaire est, alors, renvoyée à la Haute juridiction. La question posée au juge administratif suprême est donc de déterminer si ces centres de formation gèrent une mission de service public pour résoudre la question de compétence.

En l'espèce, le Conseil d'Etat répond par la négative à cette question, mais uniquement après avoir relevé que cette activité ne respecte aucune des deux jurisprudences règlementant le problème de l'identification des services publics gérés par des personnes privées. En effet, il existe en la matière une double voie pour qualifier une activité de mission de service public. La première résulte de l'arrêt *Narcy* du 28 juin 1963 : selon cet arrêt, une activité gérée par un organisme de droit privé est qualifiée de service public si trois conditions sont remplies. L'activité doit, tout d'abord, être d'intérêt général. La personne privée doit être, ensuite soumise au contrôle de l'Administration. Surtout, l'organisme privé doit être titulaire de prérogatives de puissance publique, détention qui traduit l'importance que la personne publique accorde à l'activité en cause. Mais, en 2007, le Conseil d'Etat est venu compléter sa jurisprudence en reconnaissant que des personnes privées pouvaient gérer une mission de service public même sans détenir de prérogatives de puissance publique (CE, sect., 22/02/2007, Association des personnels relevant des établissements pour inadaptés (APREI)). Cet arrêt met l'accent sur l'appréciation de l'intention de l'Administration. Si cette dernière peut être interprétée comme ayant entendu confier la gestion d'un service public, alors l'activité sera regardée comme un service public, même si la personne privée ne dispose pas de prérogatives de puissance publique. Plusieurs critères servent de faisceaux d'indices. Ainsi, le juge tient compte de l'intérêt général de l'activité, des conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, des obligations imposées à la personne privée, ainsi que des mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints. Tous ces éléments permettent de relever l'intention de l'Administration de confier la gestion d'un service public, quand bien même la personne privée ne disposerait pas de prérogatives de puissance publique. Bien entendu, cette nouvelle méthode vient en complément de la méthode classique : elle s'y substitue en cas d'absence de prérogatives de puissance publique. Mais, en l'espèce, les centres de formation des associations sportives ne peuvent être considérés comme gérant un service public, ni du point de vue de la jurisprudence *Narcy*, ni du point de vue de la jurisprudence APREI.

Il convient donc de confronter les centres de formation des associations sportives à la jurisprudence *Narcy* (I), puis à la jurisprudence APREI (II).

I – L’absence de mission de service public au regard de la jurisprudence Nancy

La jurisprudence Nancy comporte trois critères : les deux premiers, à savoir le caractère d’intérêt général de l’activité et le contrôle de l’Administration, semblent remplis en l’espèce (A), mais le critère relatif aux prérogatives de puissance publique fait, lui, défaut (B).

A – L’association Nice Volley Ball exerce une mission d’intérêt général sous le contrôle de l’Administration

Même si le Conseil d’Etat n’en dit rien en l’espèce, les deux premiers critères de la jurisprudence Nancy semblent remplis : en effet, l’activité gérée par l’association Nice Volley Ball semble être une activité d’intérêt général (1) et être exercée sous le contrôle de l’Administration (2).

1- Une activité d’intérêt général

Élément central de la notion de service public, l’intérêt général est aussi le critère le plus difficile à appréhender. S’il ne s’oppose pas toujours à l’intérêt particulier, sa définition ne peut se ramener à la simple somme des intérêts particuliers. Ce qui le caractérise est son caractère fortement malléable qui lui permet de s’adapter à l’évolution de la société. L’intérêt général apparaît, alors, comme une notion caractérisant les activités auxquelles la société dans son ensemble attache de l’importance. Et c’est au juge qu’il revient, à défaut d’intervention législative, de décider quelle activité est digne de cette reconnaissance. Il tient compte pour cela des aspirations de la société et de l’évolution croissante des besoins collectifs. Cette appréciation varie donc en fonction de l’évolution de la société : ainsi s’explique que des activités se voient, de nos jours, reconnaître le caractère d’intérêt général là où il y a quelques décennies le juge administratif déniait cette qualité. C’est le cas des activités culturelles, comme le théâtre, et des activités sportives. En l’espèce, l’association Nice Volley Ball intervient dans le domaine sportif. Nombreux sont les arrêts venus reconnaître la qualité de mission d’intérêt général à des activités relevant de ce secteur. L’appréciation du second critère est beaucoup plus simple.

2 - Une activité exercée sous le contrôle de l’Administration

Il s’agit ici, pour le juge, de relever la présence indirecte d’une personne publique dans la gestion de cette activité. En effet, le contrôle opéré par la puissance publique permet d’attester de l’importance que la puissance publique attache à cette activité. Le critère organique n’a donc pas disparu. Il fait simplement l’objet d’une appréciation indirecte. Les modalités de ce contrôle peuvent concerner la constitution de la personne privée par le biais d’un agrément, son organisation par la désignation de certains de ses membres, ou encore son fonctionnement (intervention d’un commissaire du gouvernement, approbation de certaines mesures, droit de véto). En l’espèce, l’article L 211 - 4 du Code du sport prévoit que les centres de formation relevant d’une association sportive font l’objet d’une procédure d’agrément par l’autorité administrative. En d’autres termes, il y a un contrôle étroit sur ces centres puisque ces derniers ne peuvent exercer leur activité sans l’aval de la puissance publique. Si ces deux premiers critères semblent remplis en l’espèce, le critère déterminant, celui relatif à la détention de prérogatives de puissance publique, fait lui défaut.

B – L'association Nice Volley Ball ne détient aucunes prérogatives de puissance publique

Il importe, au préalable, de définir la notion de prérogatives de puissance publique (1), puis de comprendre pourquoi en l'espèce cette condition n'est pas remplie (2).

1 - La notion de prérogatives de puissance publique

Elles peuvent être définies comme des pouvoirs exorbitants du droit commun, et plus précisément comme des pouvoirs qui dépassent par l'ampleur et l'originalité de leurs effets ce qui est courant dans les relations de droit privé. Elles donnent à celui qui les possède un pouvoir de contrainte lui permettant, par exemple, d'imposer unilatéralement des obligations aux administrés. Quelques exemples de telles prérogatives peuvent être donnés : le monopole, la possibilité pour l'organisme privé d'édicter des actes unilatéraux exécutoires par eux-mêmes, de bénéficier de véritables impositions ou cotisations obligatoires, ou encore d'exercer d'importants pouvoirs disciplinaires à l'égard de ses membres. Pour le juge administratif, la détention de tels pouvoirs traduit la présence d'un service public dans la mesure où, transmis par l'Administration à la personne privée, ils démontrent l'importance que la personne publique accorde à cette activité. Pour mener à bien sa mission, le gestionnaire privé doit donc, tout comme l'Administration, pouvoir agir avec des moyens accrus. De plus, la détention de tels pouvoirs n'est légitime qu'à partir du moment où l'activité en cause est importante. Qu'en est-il en l'espèce ?

2 – La solution du 8 Mars 2012

En l'espèce, le Conseil d'Etat relève, suivant en cela son rapporteur public, que le Code du sport, et plus généralement aucune autre disposition législative ou réglementaire, n'attribuent l'exercice de prérogatives de puissance publique aux associations sportives gérant des centres de formation. Aucune indication particulière sur les justifications de cette position n'est donnée. Mais, il est possible de prendre appui le contenu de la convention qui doit être signé entre le jeune sportif et l'association sportive. En effet, l'intégration d'un centre de formation suppose la signature d'une telle convention qui doit préciser la durée, le niveau et les modalités de la convention. Surtout, si le jeune sportif, à l'issue de la formation, décide d'exercer à titre professionnel la discipline sportive à laquelle il a été formé, il peut être dans l'obligation de conclure avec l'association gérant le centre un contrat de travail pour trois ans maximum. Au regard cette dernière règle applicable à la convention, le jeune sportif se trouve, d'une certaine façon, soumis à une certaine contrainte de la part du centre de formation puisqu'il peut être obligé de signer un contrat de travail avec l'association gérant le centre, ce qui n'est pas sans rappeler la notion de prérogatives de puissance publique. Mais ce n'est qu'une possibilité et cette contrainte semble plus résulter des dispositions contractuelles elles-mêmes que d'un pouvoir de contrainte unilatéral dont disposeraient les associations sportives. Au final, cette troisième condition n'est pas remplie. Les centres de formation des associations sportives ne peuvent donc être considérés comme gérant une mission de service public du point de vue de la jurisprudence Nancy. Qu'en est-il si l'on applique la jurisprudence APREI ?

II - L'absence de mission de service public au regard de la jurisprudence APREI

La jurisprudence APREI est marquée par la substitution du critère relatif à l'intention de l'Administration de déléguer un service public à celui tiré des prérogatives de puissance publique (A). C'est en faisant application de ces nouveaux principes que le Conseil d'Etat dénie la qualité de mission de service public à l'activité des centres de formation des associations sportives (B).

A – La jurisprudence APREI : qu'est-ce qui change ?

La solution posée par la jurisprudence APREI (2) a été précédée par une première remise en cause en 1990 du critère des prérogatives de puissance publique (1).

1 – Un précédent : l'arrêt Ville de Melun

Dans cette affaire, il s'agissait d'une association municipale, organisme de droit privé, gérant une activité d'intérêt général. Le problème était que cette association ne détenait pas de prérogatives de puissance publique. Son activité pouvait-elle, dès lors, être qualifiée de service public.

Le Conseil d'Etat jugea qu'une activité gérée par une personne privée ne détenant pas de prérogatives de puissance publique pouvait être qualifiée de service public dès lors, d'une part, que l'activité en cause représente bien un caractère d'intérêt général, et, d'autre part, que l'Administration contrôle très étroitement la personne privée (CE, 20/07/1990, *Ville de Melun*).

Ce qu'il faut retenir de cette solution est que la recherche de telles prérogatives n'est donc nécessaire que dans le cas où l'organisme privé est véritablement autonome. Dès lors que la personne privée constitue ce que l'on a appelé une association transparente, les prérogatives de puissance publique ne sont plus nécessaires. La solution retenue par le Conseil d'Etat en 2007 va beaucoup plus loin.

2 – La nouvelle approche issue de la jurisprudence APREI

Pour déterminer si une activité gérée par une personne privée ne détenant pas de prérogatives de puissance publique est ou non un service public, le Conseil d'Etat se base sur l'intention de l'Administration de confier ou non à la personne privée la gestion d'un service public. Pour déterminer cette intention, le juge administratif se base sur la méthode du faisceau d'indices. Plusieurs éléments doivent retenir l'attention.

Le juge vérifie d'abord l'intérêt général de l'activité en cause. Rien de bien novateur jusque là. Plus intéressant est la suite de son considérant de principe. C'est, ainsi, que le juge retient les conditions de la création de l'activité, de son organisation ou de son fonctionnement. Il se base aussi sur les obligations qui sont imposées à la personne privée, ainsi que sur les mesures prises pour vérifier que les objectifs assignés à la personne privée sont atteints. Si, au vu de tous ces éléments, l'Administration est considérée avoir entendu créer un service public, alors l'activité gérée par la personne privée sera qualifiée de service public, quand bien même ne disposerait-elle pas de prérogatives de puissance publique.

En l'espèce, l'analyse des différents indices ne permet pas de conclure à l'existence d'une mission de service public.

B – L’association Nice Volley Ball ne gère pas une mission de service public

Il importe d’analyser les conditions de la création de l’activité, de son organisation, de son fonctionnement ou de son financement, mais aussi les obligations qui sont imposées à la personne privée, ainsi que sur les mesures prises pour vérifier que les objectifs assignés à la personne privée sont atteints. En l’espèce, plusieurs éléments allaient dans le sens de la qualification de service public (1). Pourtant, ce n’est pas cette solution qui est retenue par le Conseil d’Etat (2).

1 – Les éléments favorables à la qualification de service public

Comme le relève le rapporteur public, les conditions de création et les obligations imposées aux centres de formation pouvaient suggérer la qualification de mission de service public. En effet, et s’agissant du premier point, la possibilité pour ces centres d’exercer leur activité suppose un agrément du ministre chargé des sports. De plus, et s’agissant des obligations imposées aux centres de formation, autre élément du faisceau d’indices, le Code du sport impose à ces centres de respecter un cahier des charges. Tous ces éléments tendent vers la qualification de service public. Pourtant, le Conseil d’Etat retient une position différente.

2 – La solution négative rendue 8 Mars 2012

Malgré les indices en faveur de la qualification de service public, le Conseil d’Etat semble considérer, et c’est là le principe de la méthode du faisceau d’indices, que ceux-ci ne l’emportent pas sur les indices allant dans le sens contraire. Ainsi, le juge administratif suprême estime que « les conditions de création, d’organisation, de fonctionnement et de financement des centres de formation d’une association sportive ... ne permettent pas de les regarder comme étant chargés d’une mission de service public ». Pour comprendre cette position, l’on peut se tourner vers les conclusions du rapporteur public. Celui-ci considère ainsi que « le choix de fonder un centre, son organisation et son fonctionnement restent à la libre appréciation du gestionnaire du centre ». Par ailleurs, le contrôle administratif sur le fonctionnement des centres reste limité et le financement de ces derniers est entièrement privé. Tous ces éléments poussent, alors, le Conseil d’Etat à dénier la qualité de service public à l’activité des centres de formation des associations sportives.

CE, 8/03/2012, Ass. Nice Volley Ball

Vu l'ordonnance n° 1103114-5 du 16 septembre 2011, enregistrée le 22 septembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, par laquelle le président du tribunal administratif de Nice a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la demande présentée à ce tribunal par l'ASSOCIATION NICE VOLLEY-BALL ; Vu la demande, enregistrée le 5 août 2011 au greffe du tribunal administratif de Nice, présentée par l'ASSOCIATION NICE VOLLEY-BALL, dont le siège est 11, boulevard Victor Hugo, Le Francia, à Nice (06000), représentée par son président ; l'association requérante demande au juge administratif : 1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 31 mai 2011 par laquelle le ministre des sports a refusé d'agréer son centre de formation pour la saison 2011-2012, ainsi que la décision de ce ministre du 22 juin 2011 rejetant son recours gracieux ; 2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 211-4 du code du sport : Les centres de formation relevant d'une association sportive ou d'une société sportive sont agréés par l'autorité administrative, sur proposition de la fédération délégataire compétente et après avis de la Commission nationale du sport de haut niveau ; qu'aux termes de l'article L. 211-5 du même code : L'accès à une formation dispensée par un centre mentionné à l'article L. 211-4 du présent code est subordonné à la conclusion d'une convention entre le bénéficiaire de la formation ou son représentant légal et l'association ou la société sportive. / La convention détermine la durée, le niveau et les modalités de la formation. / Elle prévoit qu'à l'issue de la formation, s'il entend exercer à titre professionnel la discipline sportive à laquelle il a été formé, le bénéficiaire de la formation peut être dans l'obligation de conclure, avec l'association ou la société dont relève le centre, un contrat de travail défini au 3° de l'article L. 1242-2 du code du travail, dont la durée ne peut excéder trois ans. / Si l'association ou la société sportive ne lui propose pas de contrat de travail, elle est tenue d'apporter à l'intéressé une aide à l'insertion scolaire ou professionnelle, dans les conditions prévues par la convention. / Les stipulations de la convention sont déterminées pour chaque discipline sportive dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, conformément à des stipulations types ;

Considérant qu'il ne résulte ni de ces dispositions, ni des travaux parlementaires préalables à la loi du 28 décembre 1999 portant diverses mesures relatives à l'organisation d'activités physiques et sportives dont elles sont issues, que le législateur aurait entendu reconnaître que les missions assurées par un centre de formation relevant d'une association sportive ou d'une société sportive revêtent le caractère d'un service public ; que ni les dispositions précitées du code du sport ni aucune autre disposition législative ou réglementaire n'attribuent l'exercice de prérogatives de puissance publique aux associations sportives ou aux sociétés sportives s'agissant de ces centres de formation ; que, si l'activité de formation assurée par ces centres présente un caractère d'intérêt général et si la procédure d'agrément implique l'intervention du ministre chargé des sports, les conditions de création, d'organisation, de fonctionnement et de financement des centres de formation relevant d'une association sportive ou d'une société sportive ne permettent pas de les regarder comme étant chargés d'une mission de service public ;

Considérant, dès lors, que la décision par laquelle le ministre des sports agréé, sur le fondement de l'article L. 211-4 du code du sport, un centre de formation relevant d'une association sportive ou d'une société sportive n'a pas pour effet d'investir cette association ou société d'une mission de service public ; qu'ainsi, cette décision ne présente pas un caractère réglementaire et ne relève, en conséquence, pas de la compétence de premier et dernier ressort du Conseil d'Etat au titre du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative ; qu'aucune autre disposition ne donne compétence au Conseil d'Etat pour connaître en premier et dernier ressort des conclusions de l'ASSOCIATION NICE VOLLEY-BALL tendant à l'annulation, pour excès de pouvoir, de la décision par laquelle le ministre des sports lui a refusé l'agrément de son centre de formation ; qu'il y a lieu, en application de l'article R. 351-1 du code de justice administrative, d'en renvoyer le jugement au tribunal administratif de Nice, compétent pour en connaître en vertu de l'article R. 312-10 du même code ;

D E C I D E :
Article 1er : Le jugement de la requête de l'ASSOCIATION NICE VOLLEY-BALL est renvoyé au tribunal administratif de Nice.