

La délicate gestion des équipements sportifs par les collectivités locales



Depuis la municipalisation des infrastructures sportives au milieu des années 1970, le maillage territorial des équipements sportifs s'est fortement densifié sous l'action de l'investissement des collectivités locales et de leurs groupements, particulièrement des communes. L'enjeu est de taille pour ces collectivités qui, de fait, supportent l'ensemble du coût de tels équipements et la responsabilité concomitante à la qualité de propriétaire de ces ouvrages publics.

Avec plus de 85% du patrimoine sportif et 90% de l'investissement local en matière sportive (1) assuré par les collectivités, les enjeux de répartition de la gestion des équipements, de son éventuelle mutualisation et des responsabilités juridiques qui en découlent s'avèrent primordiaux.

Identifier les collectivités compétentes pour la gestion des équipements sportifs

Une compétence partagée

L'article L. 100-2 du code du sport dispose que « l'Etat, les collectivités et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs institutions sociales contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives. Ils veillent à assurer un égal accès aux pratiques sportives sur l'ensemble du territoire. [...] L'Etat et les associations et

fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau, avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises intéressées ».

Par ailleurs, si la loi « Notre » du 7 août 2015 retient le principe de spécialisation des compétences des régions et des départements, corollaire de la suppression à leur égard de la clause générale de compétence, des compétences partagées sont, par exception, maintenues en matière de sport notamment (2). La loi « Notre » réaffirme, ainsi, un partage des compétences entre tous les échelons locaux dans le domaine du sport.

Les services de l'Etat ont eu l'occasion de préciser, sur ce point, que « l'action des collectivités territoriales en matière sportive repose sur le principe selon lequel le développement des activités physiques relève d'un objectif d'intérêt général. C'est dans cette optique que le législateur, par le biais de l'article 201 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015

a souhaité garantir la possibilité pour tous les niveaux de collectivités d'agir en la matière, au titre d'une compétence partagée prévue par l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ainsi, chaque échelon de collectivité territoriale est fondé à intervenir en matière de construction, d'entretien et de fonctionnement des équipements sportifs » (3). De sorte que, outre les communes, les départements et les régions apparaissent également fondés à intervenir en matière de construction, d'entretien et de fonctionnement d'équipements sportifs.

Toutefois, en pratique, on observe que les communes sont les principales propriétaires d'équipements sportifs. Elles assurent une très grande partie des investissements dans ce domaine, les départements et les régions se cantonnant à apporter un appui financier à leurs projets.

Les interventions spécifiques des régions et des départements

Si leur intervention en matière de sport est avant tout fondée sur un soutien financier, notamment à la construction d'équipements sportifs communaux, régions et départements sont toutefois en charge respectivement de la construction, de l'entretien et du fonctionnement des équipements sportifs des lycées et des collèges.

Les régions ont aussi la charge du patrimoine immobilier des Creps, les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (4).

Répartition des compétences entre communes et EPCI

Si les communes disposent d'une place prépondérante en matière d'équipements sportifs, la question d'une gestion intercommunale de ces équipements apparaît de plus en plus prégnante notamment dans un souci d'optimisation de l'utilisation de ces équipements. Actuellement, la prise

en charge de la construction, de l'entretien et du fonctionnement d'équipements sportifs peut entrer dans les compétences supplémentaires des communautés de communes (5) et d'agglomération (6). Il s'agit d'une compétence obligatoire des communautés urbaines (7) et des métropoles (8).

Dans tous les cas, il s'agit d'une compétence soumise à définition d'un intérêt communautaire ou métropolitain, une notion qui ne fait l'objet d'aucune définition légale. Pour les services de l'Etat, elle s'analyse comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à l'intercommunalité et ceux qui demeurent au niveau communal (9). L'intérêt communautaire est donc une clef de répartition dans l'exercice des compétences et permet de savoir « qui fait quoi » au sein d'une même compétence. C'est tout à la fois le fondement et la limite de l'intervention de l'intercommunalité.

Définir l'intérêt communautaire revient ainsi à distinguer au cas par cas pour une compétence donnée les actions et les équipements qui continueront à relever du niveau communal, de ceux qui par leur étendue, leur contenu, leur objet stratégique, leur dimension financière ou leur rayonnement sur le territoire intercommunal doivent être gérés par l'intercommunalité, et donc lui être transférés.

Le contenu de l'intérêt communautaire est donc appelé, par nature, à varier d'une intercommunalité à l'autre, en fonction des problématiques locales à traiter, des situations de fait, des opportunités et des équilibres politiques. En pratique, on observe que l'intérêt communautaire est défini soit au moyen de critères quantitatifs ou qualitatifs

– pour les équipements sportifs, ils reposent principalement sur leur destination, leur dimension, leur fréquentation, leur capacité d'accueil... –, soit par l'énoncé de listes d'équipements ou d'actions. Il est également possible de combiner ces deux méthodes : la détermination de l'intérêt communautaire fait alors l'objet de critères génériques (principes d'encadrement) qui se traduisent par une liste.

La compétence du Grand Paris pour les équipements « JO »

Dans le cas de la Métropole du Grand Paris, l'articulation des compétences en matière d'équipements sportifs est organisée par les articles L. 5219-1 et L. 5219-5 du CGCT en fonction de leur dimension et de leur vocation. Relèvent ainsi des établissements publics territoriaux (EPT) les équipements ayant un simple intérêt territorial (les équipements qui ne répondent pas à la définition de l'intérêt territorial demeurent, quant à eux, de la compétence des communes), tandis que sont gérés au niveau métropolitain ceux possédant des dimensions nationales ou internationales.

Dans un contexte de préparation des Jeux olympiques de 2024, les services de l'Etat ont eu l'occasion de préciser que la MGP avait, également dans ce cadre, vocation à s'appuyer sur la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo), établissement public à caractère industriel et commercial chargé de superviser la livraison et l'aménagement des équipements pour cette échéance, ainsi que de coordonner les interventions des différents maîtres d'ouvrage (10).

L'exercice mutualisé de la compétence de gestion des équipements sportifs

Les équipements sportifs sont soumis à de nombreuses normes – obligation d'accessibilité des établissements recevant du public (11) et autres normes techniques pour permettre leur homologation (12) – pouvant conduire les collectivités et leurs groupements à mutualiser leur gestion pour en partager les coûts. On distingue plusieurs outils de mutualisation ou de portage de cette compétence.

L'utilisation commune d'équipements sportifs

Il ressort des articles L. 1311-15 du CGCT et L. 214-4 du code du sport qu'une collectivité (et les établissements publics locaux d'enseignement le cas échéant), un EPCI ou un syndicat mixte propriétaire d'un équipement sportif peut mettre à disposition d'une autre collectivité, d'un EPCI ou d'un syndicat mixte cet équipement. Cette mise à disposition fait l'objet d'une convention qui définit la participation financière du bénéficiaire. Plus précisément, ce montant « est calculé par référence aux frais de fonctionnement des équipements ». A noter qu'il s'agit d'une dépense obligatoire puisqu'il est également prévu qu'« à défaut de signature de cette convention au terme d'un délai d'un an d'utilisation de cet équipement, le propriétaire détermine le montant de cette participation financière qui constitue une dépense obligatoire pour l'utilisateur ». Autrement dit, une mise à disposition gratuite horizontale entre les collectivités, les EPCI ou les syndicats mixtes d'un équipement sportif est interdite (13).



- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « Notre ».
- Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Il existe néanmoins une dérogation à ce principe concernant la mise à disposition des équipements nécessaires à la pratique de l'éducation physique et sportive afin de permettre la réalisation des programmes scolaires de l'éducation physique et sportive entre les établissements publics locaux d'enseignement, leur collectivité de rattachement et les propriétaires d'équipements sportifs, qui peut être négociée à titre gratuit. En application de ces dispositions, on pourrait imaginer la conclusion de conventions de mise à disposition d'un équipement sportif entre communes, entre EPCI ou entre syndicats mixtes afin de rentabiliser son fonctionnement.

L'entente

Aux termes de l'art. L. 5221-1 du CGCT, « deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'EPCI ou de syndicats mixtes peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente ». Deux ou plusieurs départements (qu'ils soient ou non limitrophes) peuvent également passer entre eux de telles conventions (14). Pour cela, il convient de conclure une convention, qui doit définir l'objet de l'entente ; son fonctionnement interne, dans le respect des dispositions prévues au sein CGCT, son financement, les moyens humains et matériels dédiés, sa durée ●●●

●●● et les conditions de sa résiliation.

Comme cela est rappelé par les services de l'Etat, « l'objet de l'entente est vaste. Elle porte sur des objets d'utilité communale ou intercommunale [ou départementale] intéressant tous les membres et compris dans leurs attributions. Par ailleurs, les membres de l'entente peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune » (15). Autrement dit, cet outil permettrait de gérer ensemble un ou des équipements sportifs avec la particularité que l'entente ne dispose pas de la personnalité juridique de sorte que chaque membre devra conclure les

contrats et marchés nécessaires à l'exercice de son objet.

Le groupement d'intérêt public

Pour gérer des équipements sportifs en commun, il peut également être envisagé la constitution d'un groupement d'intérêt public (GIP), dont les règles applicables sont fixées par les dispositions la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (16). Aux termes de son article 98, le GIP « est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. Il est constitué par convention approuvée par l'Etat soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une

ou plusieurs personnes morales de droit privé. Ces personnes y exercent ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice ».

Le GIP constitue ainsi une personne morale de droit public n'ayant pas vocation à réaliser des bénéfices (même si rien n'interdit d'en réaliser) mais à mettre les moyens de personnes morales de droit public et de droit privé en commun, au service de la réalisation d'activités d'intérêt général. Un GIP peut être créé avec ou sans capital, à durée déterminée ou indéterminée. Il peut être propriétaire d'un équipement construit et assurer, via une externalisation si besoin, sa gestion, étant précisé que les collectivités

et leurs groupements ne peuvent pas constituer entre eux des GIP pour exercer ensemble des activités qui peuvent être confiées à EPCI ou à un syndicat. Et la procédure de création d'un GIP est particulièrement lourde...

Le syndicat mixte

Plusieurs équipements sportifs pourraient également être gérés par un syndicat de communes ou un syndicat mixte en fonction de la qualité des membres du syndicat. Rappelons que les syndicats sont soumis aux principes de spécialité et d'exclusivité. Le principe de spécialité se décline en deux branches : la spécialité territoriale qui implique qu'il n'intervient, en principe, que sur le territoire



FORMATIONS

LE CATALOGUE 2024 EST DISPONIBLE !





Demandez-le sans plus tarder :

Scannez-moi



formations.lagazette.fr | Renseignements au 01 79 06 78 53

de ses membres, et la spécialité matérielle selon laquelle il ne peut intervenir dans un domaine considéré qu'à condition que le domaine en cause relève d'une compétence dont il dispose en vertu de la loi ou de ses statuts (17). Autrement dit, chacun de ses membres devra lui transférer la gestion d'un équipement sportif sur lequel il est compétent et cela implique également qu'une fois la gestion de l'équipement transféré, seul le syndicat est compétent pour intervenir sur ce dernier. Il pourra ainsi décider du mode de gestion le plus approprié.

On dénombre plusieurs syndicats en charge de la gestion d'équipements sportifs sur le territoire : syndicats en charge de piscines, de gymnases, de stations de ski, etc.

Les responsabilités des personnes publiques

Les activités sportives constituent une source de responsabilité administrative pour les collectivités et leurs groupements en charge de la gestion d'un ou plusieurs équipements sportifs en tant qu'ils constituent des ouvrages publics. En effet, la loi indique que « l'obligation générale d'entretien à laquelle sont soumis les propriétaires et affectataires du domaine public comporte celle d'éliminer ou de faire éliminer les déchets qui s'y trouvent » (19).

Le manquement à cette obligation d'entretien du domaine public est sanctionné par l'engagement de la responsabilité de la personne publique qui en est chargée dans des conditions qui sont celles découlant du régime de responsabilité pour les dommages de travaux publics. Ainsi, conformément aux principes traditionnels de la responsabilité des personnes publiques est engagée dès lors que l'absence ou l'insuffisance d'entretien des ouvrages a causé des dommages à des particuliers.

Différencier tiers et usagers

Parmi les particuliers, on distinguera la situation des tiers et celle des usagers.

Le tiers, le plus souvent un voisin immédiat de terrains ou équipements sportifs, bénéficie de la réparation des dommages anormaux et spéciaux qu'il a subis sans qu'il doive prouver la faute de la personne publique propriétaire ou affectataire (20). Le lien entre le bien et le dommage est suffisant pour engager la responsabilité de la personne publique. Ainsi, indépendamment de la question de savoir si l'ouvrage a été bien ou mal entretenu, la victime sera indemnisée dès lors qu'elle démontre le lien de causalité du dommage avec l'ouvrage et le caractère anormal et spécial du préjudice. L'utilisateur qui subit un dommage a vocation à

être réparé s'il est en mesure de démontrer le défaut d'entretien normal du bien. L'entretien normal, qui dégage la responsabilité des personnes publiques, est celui qui « doit être envisagé pour assurer à l'ouvrage un usage conforme à sa destination, compte tenu des moyens dont disposent les services qui ont la charge dudit entretien » (21).

La responsabilité liée à la charge de gestion du service public

La responsabilité des collectivités et de leurs groupements pourra également être engagée lorsque ces dernières sont, en sus des personnes publiques en charge de la gestion de l'équipement, en charge de la gestion du service public.

Par Margaux Davrainville et Valentine Roux, avocates à la cour, cabinet Seban

(1) « L'Etat, les collectivités et le sport », cycle de conférences sur l'étude annuelle du Conseil d'Etat (3 avril 2019) et « Le financement des politiques sportives en France : bilan et perspectives », rapport parlementaire (30 novembre 2018).
 (2) Art. L.1111-4 du CGCT.
 (3) Rép. min. n° 5995, JOAN 26 juin 2018.
 (4) Art. L.114-1 et s. du code du sport.
 (5) Art. L.5214-16 du CGCT.
 (6) Art. L.5216-5 du CGCT.
 (7) Art. L.5215-20 du CGCT.
 (8) Art. L.5217-2 du CGCT.

(9) Guide pratique de l'intercommunalité, 2006, DGCL et DGCP, p. 18.
 (10) Rép. min. QE n° 5995, JOAN 26 juin 2018.
 (11) Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.
 (12) Art. L.312-7 et suivant du code du sport.
 (13) CRC d'Ile-de-France, rapport définitif du 21 déc. 2017 et CAA de Paris, 15 avril 2016, département du Val-de-Marne, n° 15PA00098.
 (14) Art. L.5411-1 du CGCT.
 (15) Guide des coopérations à l'usage des collectivités

et de leurs groupements, DGCL, ministère de la Cohésion des territoires, juillet 2019.
 (16) Et par le décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux GIP.
 (17) CE, 23 octobre 1985, commune de Blaye-les-Mines, n° 46612.
 (18) Rep min, question n° 11897, JO Sénat 26/09/2019.
 (19) Art. L.2224-17 du CGCT, issu de l'art. 14 de la loi n° 75-633 du 15 juin 1975 sur l'élimination des déchets.
 (20) CE, 26 février 2016, n° 389258.
 (21) CE, 9 mars 1949, ministre des Travaux publics c/Vandenameele.