

N° 2305

N° 292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
ONZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 29 mars 2000.

Annexe au procès-verbal de la séance
du 29 mars 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER
UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE
LOI modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'**organisation**
et à la **promotion des activités physiques et sportives**,

PAR M. PATRICK LEROY,

Député

PAR M. JAMES BORDAS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Adrien Gouteyron, sénateur, président ; M. Jean Le Garrec, député, vice-président ; MM. James Bordas, sénateur, Patrick Leroy, député, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Alain Dufaut, André Bohl, Pierre Jeambrun, Serge Lagauche, Mme Hélène Luc, sénateurs ; MM. Jean-Claude Beauchaud, Henri Nayrou, Guy Drut, Edouard Landrain, Patrick Leroy, Bernard Charles, députés.

Membres suppléants : MM. Jean-Claude Carle, Xavier Darcos, Jacques Donnay, Bernard Fournier, Roger Hesling, André Maman, Jean-François Picheral, sénateurs ; MM. Alain Néri, Catherine Picard, Marcel Dehoux, Christian Estrosi, Bruno Bourg-Broc, François Rochebloine, Denis Jacquat, députés.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : première lecture : **1821, 2115** et T.A. **436**.
deuxième lecture : **2239**

Sénat : **207, 248** et T.A. **98** (1999-2000).

Sports.

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives s'est réunie le mercredi 29 mars 2000 au Sénat.

La commission a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, qui a été ainsi constitué :

- **M. Adrien Gouteyron**, sénateur, président ;
- **M. Jean Le Garrec**, député, vice-président.

Puis, la commission a désigné :

- **M. James Bordas**, sénateur, rapporteur pour le Sénat ;
- **M. Patrick Leroy**, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

*

* *

La commission a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. James Bordas, rapporteur pour le Sénat, a indiqué qu'à l'issue de la lecture au Sénat, 15 articles sur les 51 que comptait le texte adopté par l'Assemblée nationale avaient été adoptés sans modification, et quatre autres supprimés, les uns comme les autres n'ayant pas une très grande portée juridique. Le Sénat a en outre inséré 9 articles additionnels nouveaux, relatifs

notamment à l'application du taux réduit de la TVA aux utilisations des installations sportives, aux conditions d'intervention des bénévoles et aux conditions particulières d'accès aux professions d'éducateur sportif dans certaines disciplines à risques.

Au-delà de ces indications chiffrées, il a souligné que le Sénat, qui avait été déçu par le projet de loi, avait pris sur des articles importants des positions de principe différentes de celles de l'Assemblée nationale.

La première de ces « pommes de discorde » a trait au statut des intermédiaires sportifs. Sur cette question, la position du Sénat s'appuie sur des considérations de principe et de fait.

Le Sénat a tout d'abord jugé impossible de confier aux fédérations sportives le soin d'autoriser l'accès à la profession d'intermédiaire sportif : en droit français, en effet, c'est à l'Etat qu'il doit revenir de contrôler l'accès aux professions réglementées, ce qui suppose un arbitrage entre les exigences de la liberté individuelle et les contraintes ou les conditions que l'on peut imposer, au nom de l'intérêt général, aux personnes désirant exercer ces professions. Le fait que la fonction d'agent sportif, comme celle d'agent artistique, déroge aux principes du monopole public et de la gratuité du placement constitue par ailleurs une justification supplémentaire de la compétence de l'Etat pour réglementer cette fonction.

Mais des éléments de fait concourent aussi à justifier cette compétence. En premier lieu, le régime proposé par l'Assemblée nationale reviendrait peu ou prou à entériner la situation actuelle, puisqu'en l'absence d'application du régime de la déclaration, les agents en exercice sont ceux avec lesquels le mouvement sportif veut bien traiter et notamment, dans le cas du football, ceux agréés, moyennant caution, par la FIFA : le rapporteur pour le Sénat a noté que ce régime n'avait permis aucun progrès dans la moralisation de la profession. En second lieu, il serait souhaitable, si l'on veut valoriser le rôle des agents sportifs, que cette profession soit exercée par des personnes capables, comme les agents artistiques, de conseiller les sportifs, de les assister dans la négociation de leurs contrats. Or, si l'on continue de privilégier un recrutement dans le monde sportif, parmi les parents des sportifs, les anciens sportifs ou les entraîneurs, on en restera, là aussi, au *statu quo*, qui n'est pas satisfaisant.

Reconnaissant le souci de l'Assemblée nationale de « responsabiliser » les fédérations, **M. James Bordas, rapporteur pour le Sénat**, a noté que le régime proposé par le Sénat permettrait de les faire participer à l'instance qui serait consultée sur les décisions d'octroi ou de retrait des licences d'agent sportif.

Le rapporteur pour le Sénat a considéré que le rôle des fédérations, et notamment des fédérations délégataires, constituait un deuxième sujet de désaccord entre les deux assemblées. Le Sénat, a-t-il souligné, est le premier à reconnaître l'importance du rôle des fédérations en matière d'accès à la pratique sportive, et du monopole accordé aux fédérations délégataires -monopole qui est d'ailleurs imposé par le simple bon sens, car on ne peut organiser plusieurs championnats nationaux dans la même discipline, ni envoyer plusieurs sélections ou équipes françaises pour participer aux compétitions internationales ou mondiales. Mais ce monopole ne doit pas s'étendre à l'ensemble de la pratique sportive. Il est normal que celle-ci se situe à plusieurs niveaux, qu'elle évolue, qu'elle fasse apparaître de nouvelles disciplines : il ne faut donc pas figer les situations et respecter, tout simplement, la liberté de chacun.

C'est pourquoi le Sénat a rejeté aussi bien les dispositions du texte qui donnaient aux fédérations délégataires le droit de réglementer toutes les manifestations et compétitions sportives que celles qui donnaient à penser qu'il fallait une loi pour autoriser la pratique du football à sept ou du mini-tennis.

M. James Bordas, rapporteur pour le Sénat, a par ailleurs douté qu'une extension du monopole des fédérations leur « rendrait service » : elle pourrait en effet en détourner en particulier les jeunes, qui déjà ne se reconnaissent pas toujours dans le sport « institutionnalisé » et lui préfèrent le sport « en liberté », ou les organisateurs de manifestations locales parfois découragés par des exigences réglementaires excessives.

Le rapporteur pour le Sénat a ensuite souligné que le Sénat avait souhaité revenir sur les modifications des dispositions audiovisuelles de la loi de 1984, intervenues en 1998 essentiellement pour répondre aux exigences de la fédération internationale automobile. Peu satisfaisantes dans leur principe, en tant qu'elles permettent aux fédérations de réglementer l'accès de la presse aux manifestations sportives, ces dispositions ont en effet été appliquées, comme on pouvait le craindre, dans le sens d'un monopole des services concessionnaires des droits, et elles soumettent les journalistes des autres organes de presse au bon vouloir des organisateurs, ce qui n'est pas sain.

Il a ensuite regretté que sur l'article 11, qui donne aux fédérations délégataires le droit d'interdire certaines manifestations sportives, le texte du Sénat ne soit guère meilleur que celui de l'Assemblée nationale, même s'il réintroduit la notion d'agrément, plus respectueuse de la liberté des organisateurs, et il a souligné que lors des débats au Sénat la ministre était convenue que la rédaction de cet article méritait d'être revue.

Abordant enfin la formation des éducateurs sportifs, **M. James Bordas, rapporteur pour le Sénat**, s'est félicité qu'un accord semble

désormais acquis sur le fait que l'on ne pouvait en rester au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. Il a noté que l'amendement à l'article 32 déposé par le gouvernement au Sénat avait donné un premier signe de cette évolution, dont il avait constaté, lors de la réunion de travail très cordiale qu'il avait eue avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, qu'elle se poursuivait, dans le sens notamment d'une différenciation entre l'exercice rémunéré et bénévole et d'une référence à la loi de 1971 : il a estimé que si elles n'avaient pas été soumises aux contraintes de la procédure d'urgence, les deux assemblées auraient peut-être pu, sur ce sujet, aboutir à une position commune.

Il a conclu son propos en espérant que, même si la CMP ne parvenait pas à un accord, chacune des deux assemblées s'efforceraient lors des nouvelles lectures de continuer le dialogue, et de rechercher des points d'entente pour améliorer le texte du projet de loi, comme les deux rapporteurs avaient essayé de le faire avant la réunion de la commission.

M. Patrick Leroy, rapporteur pour l'Assemblée nationale, relevant également que le Sénat avait adopté conformes 15 des articles du texte de l'Assemblée nationale, a souligné que 45 articles restaient en discussion. Il a estimé que pour 25 d'entre eux un accord pouvait être envisagé, mais qu'il semblait impossible de concilier les positions des deux assemblées sur au moins cinq articles, les articles 7 (intermédiaires sportifs), 8 (fédérations sportives), 11 (autorisation de certaines manifestations sportives par les fédérations délégataires), 11 bis (dispositions audiovisuelles) et 43 (« parrainage » par des associations de projets collectifs proposés par des mineurs), ce qu'avait confirmé la rencontre des deux rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

M. Patrick Leroy, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a, en premier lieu, souligné que l'Assemblée nationale ne pouvait accepter, pour des raisons de forme aussi bien que de fond, la suppression par le Sénat, à l'article 11 bis, des dispositions relatives à l'accès des journalistes dans les enceintes sportives adoptées dans le cadre de la loi du 6 mars 1998 relative à la promotion et à la sécurité des activités physiques et sportives, dispositions qui avaient déjà motivé l'échec de la commission mixte paritaire du 5 février 1998.

Sur la forme, il paraît surprenant de demander à l'Assemblée nationale de se déjuger en revenant sur des dispositions aussi récentes.

Sur le fond, dans le texte de 1998, l'article 18-2 prévoit que les services de communication audiovisuelle qui ne sont pas bénéficiaires de l'exclusivité des droits de retransmission d'une compétition ou d'une manifestation peuvent, à titre gratuit, diffuser de courts extraits qu'ils choisissent librement parmi les images des services qui en ont obtenu la

cession, et l'article 18-4 du même texte prévoit que ces mêmes services de communication non bénéficiaires de l'exclusivité des droits d'exploitation « ne peuvent capter que les images distinctes de la manifestation ou de la compétition sportive », ce qu'on appelle les reportages d'ambiance. Les fédérations délégataires peuvent en outre proposer un règlement, approuvé par le ministre chargé des sports après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui précise les lieux mis à la disposition de ces mêmes personnes.

M. Patrick Leroy, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a estimé qu'en revenant au texte de 1992, le Sénat remettait en cause l'équilibre obtenu par la rédaction actuellement en vigueur : gratuité des extraits que les non cessionnaires de l'exclusivité peuvent diffuser et protection des droits d'exclusivité.

Il a relevé qu'aucun élément nouveau ne justifiait le retour au texte de 1992. Au contraire, les règles mises en place depuis 1998 ont permis de mettre fin aux incidents multiples qui opposaient les cessionnaires de l'exclusivité des droits de retransmission aux équipes et journalistes qui n'en font pas partie.

Mais il a également noté que, même si le Sénat ne conservait pas l'article 11 bis, les dispositions retenues à l'article 7 pour l'accréditation des agents intermédiaires du sport ne permettraient pas non plus de trouver un accord.

Exprimant son souci de rassurer ses collègues du Sénat sur le dispositif retenu par l'Assemblée nationale pour l'accréditation des agents, **M. Patrick Leroy, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a souligné d'une part que le monopole d'Etat en matière de placement avait perdu son caractère absolu et que, d'autre part, la profession serait contrôlée. Il a également précisé que les fédérations ne se feraient pas directement communiquer le bulletin n° 2 du casier judiciaire : elles s'adresseront au ministère de la jeunesse et des sports, habilité à se faire transmettre ce type d'information, qui leur indiquera si un candidat ne fait pas l'objet d'une condamnation lui interdisant la fonction d'intermédiaire, procédure rapide puisque sa durée devrait être inférieure à 8 jours.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a ensuite passé en revue d'autres dispositions du projet de loi sur lesquelles les positions des deux assemblées paraissent difficilement conciliables : la possibilité pour les fédérations non délégataires d'édicter des règles pour d'autres pratiques que les disciplines qui font l'objet d'une exclusivité, inscrite par l'Assemblée nationale au paragraphe I bis de l'article 8, le refus du remplacement du régime actuel d'agrément des manifestations sportives non organisées par une fédération agréée par un régime d'autorisation, qui fait l'objet de l'article 11

et, enfin, la suppression de l'article 43 portant sur le parrainage par des associations de projets collectifs conduits par des mineurs.

En conclusion de son exposé, il a tenu à reconnaître le travail remarquable accompli, sur un certain nombre d'articles, par le rapporteur de la commission des affaires culturelles du Sénat, dont il serait sans doute tenu compte pour l'examen du projet de loi en nouvelle lecture -puisqu'il semblait que la commission mixte ne pourrait aboutir.

S'associant aux propos de M. Patrick Leroy sur la qualité des travaux du Sénat, **M. Jean Le Garrec, vice-président**, a également estimé que les « pommes de discorde » entre les deux assemblées –pour reprendre l'expression du rapporteur pour le Sénat– portaient à craindre que la commission ne puisse parvenir à un texte commun. Prenant l'exemple du régime des intermédiaires sportifs, qui fait l'objet d'un des premiers articles restant en discussion, il a jugé que la différence des approches sur ce sujet, si elle était intéressante, était également profonde.

M. Adrien Gouteyron, président, a fait le même constat, soulignant que les exposés des deux rapporteurs avaient mis en évidence des divergences fortes et nombreuses.

Il a toutefois relevé que le rapporteur pour le Sénat avait fait état d'un possible rapprochement des positions des deux assemblées sur la question très importante de la formation des éducateurs sportifs et il a exprimé le souhait que, sur ce sujet au moins, les travaux du Sénat soient pris en compte par l'Assemblée nationale.

M. Christian Estrosi, député, sans remettre en cause le « constat lucide » dressé par le président et le vice-président, a estimé qu'il serait important que les membres de la commission mixte paritaire se mettent au moins d'accord pour retenir la rédaction du Sénat pour les articles relatifs à la formation des éducateurs sportifs.

M. Patrick Leroy, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que lorsqu'il avait rencontré le rapporteur pour le Sénat, il avait proposé une rédaction de l'article 32 du projet de loi intermédiaire entre le texte adopté par l'Assemblée nationale et celui adopté par le Sénat, dont il pensait qu'elle pourrait recueillir l'approbation des sénateurs dans la mesure où elle précise que pour les activités sportives s'exerçant dans un environnement impliquant le respect de mesures de sécurité spécifiques, la qualification devait être délivrée par le ministre chargé des sports, où elle établit une distinction entre l'exercice professionnel et la validation des acquis bénévoles et où elle prend en compte la loi de 1971.

M. James Bordas, rapporteur pour le Sénat, a donné acte à M. Patrick Leroy des évolutions que traduisait sa proposition, en regrettant une nouvelle fois que la procédure d'urgence n'ait pas permis un travail plus efficace et plus complet entre les deux assemblées. Il a cependant estimé que ce serait « aller un peu vite en besogne » que de considérer que le Sénat pourrait accepter le texte proposé par le rapporteur pour l'Assemblée nationale, qui comporte certes des avancées mais qui appelle aussi un certain nombre de clarifications, notamment en ce qui concerne la différenciation entre exercice professionnel et bénévolat mais aussi les distinctions à établir entre qualification et certification, diplôme et validation.

M. Jean-Claude Carle, sénateur, a également estimé que la proposition du rapporteur de l'Assemblée nationale pouvait constituer une base de départ, ou de discussion, mais que sa rédaction restait très floue : l'emploi concurrent des termes de qualification, de diplôme, de validation d'expérience, peut faire craindre que l'on continue de remettre en cause les principes que la ministre semblait avoir acceptés lors de la discussion au Sénat : l'exigence de diplôme, le maintien de la qualité des formations, la spécificité de certaines disciplines et la préservation des acquis obtenus après de difficiles négociations communautaires. Il a donc insisté pour que l'on évite, dans l'intérêt des professionnels comme dans celui des bénévoles, toute confusion entre diplôme, qualification et validation d'acquis.

Reprenant la parole, **M. Christian Estrosi, député**, a rappelé que lors des débats au Sénat, la ministre de la jeunesse et des sports avait paru accepter les suggestions émanant des professionnels et du Sénat, et qui reprenaient d'ailleurs les préoccupations exprimées à l'Assemblée nationale par des députés appartenant à tous les groupes.

Il a souligné qu'au delà des quelque 13 500 moniteurs de ski, de nombreux professionnels de la montagne avaient lutté pendant de longues années pour faire reconnaître la qualité et le niveau de leur formation, qui fait aujourd'hui figure de référence. Au moment où la ministre s'efforce, à juste titre et avec le soutien de tous, d'imposer le « modèle français » en matière de lutte contre le dopage et de protection de la santé des sportifs, il serait très dommageable de ne pas défendre nos acquis dans un domaine où la France constitue déjà une référence. Estimant que le texte proposé par le rapporteur de l'Assemblée nationale ne donnait aucune garantie en matière de maintien des diplômes et de la qualité des formations, il a une nouvelle fois plaidé pour que soit retenue la rédaction du Sénat.

M. Édouard Landrain, député, a observé que le texte de l'Assemblée nationale avait été rédigé « un peu à la va-vite » et que le Sénat, qui avait disposé de plus de temps pour l'étudier, avait adopté un certain nombre de rédactions qui paraissaient frappées au coin du bon sens et qui

avaient été acceptées par la ministre. Il a donc proposé que la commission mixte paritaire reconnaisse également la « sagesse » du Sénat et se rallie à ces textes.

Convenant que le texte adopté par l'Assemblée nationale, assurément perfectible, méritait d'être revu, **M. Patrick Leroy, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a rappelé, pour dissiper toute équivoque, que les positions en présence avaient déjà évolué sur quatre points importants, à savoir l'exigence d'un diplôme, la distinction entre l'exercice salarié et l'activité bénévole, la référence à la loi du 16 juillet 1971 et la compétence exclusive du ministre chargé des sports en matière de qualification pour les activités s'exerçant dans un environnement impliquant le respect de mesures de sécurité spécifiques. Il a pris acte à cet égard de la volonté du Sénat de continuer la discussion dans un esprit de concertation.

Remerciant M. Edouard Landrain d'avoir rappelé que le Sénat avait le temps pour lui – affirmation contestée par **Mme Hélène Luc, sénateur– M. Jean Le Garrec, vice-président**, a relevé que la formation des éducateurs sportifs était un sujet difficile, délicat, qui avait mobilisé toute une profession, et aussi beaucoup de bénévoles.

Estimant qu'il faudrait sur ce sujet tenir compte des travaux du Sénat, il a jugé nécessaire que, sur la base des avancées réalisées, la réflexion se poursuive, ainsi que le dialogue entre les deux assemblées et avec le gouvernement, pour parvenir à une solution véritablement satisfaisante.

Il a enfin noté, à propos des autres sujets restant en discussion, que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales avait pour tradition, même en cas de désaccord, d'examiner avec attention les travaux du Sénat, et qu'un certain nombre d'articles du texte du Sénat pourraient sans doute être adoptés sans modification par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Prenant acte des propos du vice-président, **M. Adrien Gouteyron, président**, a estimé qu'il convenait de clore les débats en constatant que la commission mixte paritaire ne pouvait parvenir à un accord sur les dispositions du projet de loi restant en discussion.

Il a souligné que, pour le Sénat, ce constat était teinté de regret, pour un certain nombre de points sur lesquels il serait difficile de rapprocher les positions, mais qu'il était coloré d'espoir en ce qui concerne d'autres sujets, et notamment celui de la formation des éducateurs sportifs, sur lequel on pouvait espérer que les deux assemblées parviendraient à un accord et à une rédaction commune.