

## Les Ordonnances de la Libération

# Comité d'histoire

des ministères chargés de la Jeunesse et des Sports



### La durable redéfinition provisoire du rôle de l'État dans le domaine sportif



Affiche annonçant la  
constitution du CFLN, 1943.

Le retour à l'ordre républicain en France a été précédé d'une phase de préparation à la fois intense et confuse où s'est joué l'avenir de nombreux services publics. Pour la codification du secteur sportif, ce prologue commence le 3 juin 1943 à Alger avec la création du Comité français de libération nationale (CFLN), complétée par celle d'une assemblée consultative le 17 septembre. Ces deux instances eurent pour tâche fondamentale de préparer les principales orientations institutionnelles et sociales, dont la mise en œuvre devait être effective dès la libération du territoire métropolitain.



Au milieu d'enjeux politiques et militaires, l'action du CFLN se manifeste par la rédaction de nombreuses ordonnances qui eurent par la suite force de loi. Celle qui est signée le 2 octobre 1943, complétée et précisée par l'ordonnance du 28 août 1945, est demeurée la référence juridique globale en matière de pouvoir d'organisation des activités sportives pendant plus de trente ans. Ces deux textes méritent quelques éléments de présentation et de commentaire.

### L'ordonnance du 2 octobre 1943

Établie sur le rapport du Commissaire à l'Intérieur et du Commissaire à l'Éducation nationale et à la Santé publique, l'ordonnance du 2 octobre 1943 s'efforce de réfléchir l'image d'une construction juridique contrastant avec la Charte des sports. Pour cette raison, son article premier commence par rejeter très massivement l'œuvre de codification du Commissariat général à l'Éducation générale et aux Sports.

« Sont abrogés tous les textes promulgués depuis le 17 juin 1940 dans la Métropole et dans l'Empire, ayant eu pour objet ou pour effet : soit de porter atteinte à la liberté d'association pour les groupements sportifs ou de jeunesse, soit de placer ces groupements sous le contrôle de l'État ou de leur faire servir des fins politiques.

Sont notamment abrogés les textes dits :

- Loi du 3 novembre 1940 relative à l'organisation du secrétariat d'État à la Jeunesse ;
- Loi du 12 novembre 1940 portant organisation du Commissariat général à l'Éducation Générale et aux Sports ;
- La loi du 20 décembre 1940 sur l'organisation sportive, et les textes modificatifs des précédents. »

L'article 3 poursuit le travail de sappe en proclamant l'annulation des créations, dissolutions ou fusions prononcées « *par l'organisme dit "Gouvernement de l'État Français" ou ses agents* ». Est également affirmée l'application des dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 concernant la création de nouveaux groupements ou associations. L'article suivant confirme ce retour au régime juridique de la loi de 1901 en ce qui concerne également les statuts. Des assemblées générales extraordinaires sont appelées à procéder sans délai à l'élection de nouvelles instances dirigeantes conformément à ce que prévoient leurs statuts.

Les articles 5 et 6 sont vraisemblablement les plus importants du texte de 1943. Ils précisent :

*« Il est créé au Commissariat à l'Intérieur un "Service de la Jeunesse et des Sports" qui assure la coordination des efforts des groupements et associations sportifs ou de jeunesse et est chargé de leur contrôle technique et moral.*

*Le Commissaire à l'Intérieur est assisté d'un "Conseil des Sports" dont les membres sont élus par les fédérations de groupements et d'associations sportives d'amateurs les plus représentatives et n'ayant pas de caractère politique [...]"*.

*"Peuvent seuls bénéficier des subventions de l'État ou des collectivités publiques, les groupements, associations, unions et fédérations régulièrement constitués dans le cadre des dispositions de la loi du 1er juillet 1901, agréés par le Commissaire à l'Intérieur après avis de l'un des deux conseils visés à l'article 5.*

*L'agrément peut être retiré suivant la même procédure».*

Ces articles semblent cardinaux car ils définissent à la fois un rôle pour une administration d'État des sports - la coordination des efforts privés et le contrôle technique et moral via la procédure d'agrément -, en même temps qu'ils en fixent les modalités d'exercice, par la consultation d'instances élues.

L'article 7 définit les motifs pour lesquels peuvent être dissous les groupements sportifs : buts commerciaux ou lucratifs, activités contraires aux libertés de conscience ou des cultes, activités dirigées contre les institutions républicaines, garanties techniques insuffisantes. Outre qu'une telle décision doit désormais être prise après avis conforme du Conseil des sports, elle peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État. Enfin, cette ordonnance ne concerne que les activités sportives ne relevant pas du domaine scolaire, quel que soit le niveau ou l'ordre d'enseignement, et n'est immédiatement applicable qu'à l'Algérie (articles 10 et 13).

L'ordonnance du 2 octobre 1943 programme donc le retour du système de l'élection dans les instances sportives, de même que celui de la loi de 1901. L'agrément subsiste mais n'est plus délivré par une administration omnipotente, puisqu'elle peut être attaquée en juridiction administrative, mais par un organe élu, représentatif des associations sportives. Á l'évidence, la physionomie des rapports entre les organismes sportifs et l'État n'était pas la même vue d'Alger et vue de Vichy. Mais se trouvait bien confirmé, dans des limites très différentes bien sûr, le rôle de l'État. Les tempéraments directs ou indirects à la liberté d'association des groupements sportifs qu'apporte l'ordonnance de 1943 ne remettaient toutefois pas en cause le principe de celle-ci.

## L'ordonnance du 28 août 1945

L'ordonnance du 28 août 1945 a ensuite entendu clairement se placer dans cette lignée mais en complétant et en adaptant ces mesures prises outre-mer à la situation métropolitaine.

### Un dispositif provisoire pour 30 ans

*« Conçue en Afrique du Nord, cette législation [Il s'agit des ordonnances du 2 octobre 1943 et du 5 février 1944, ainsi que du décret du 24 avril 1944] est apparue rapidement insuffisante et difficilement applicable aux organismes sportifs de la métropole.*

*Il est nécessaire de compléter et de refondre dans un statut nouveau du sport français, l'ensemble des dispositions légales et réglementaires existantes de plus en plus nombreuses dans la matière.*

*Ce statut est à l'étude ; mais la multiplicité et la complexité des problèmes que pose celle-ci ne permet pas d'envisager sa publication avant un certain délai<sup>1</sup>. Il importe cependant, sans plus attendre, de dissiper certaines incertitudes et de poser quelques règles générales justifiées à la fois par le souci d'un développement du sport en qualité et en quantité jusque dans les plus petites associations sportives et par celui de l'importance indéniable et considérable des représentations sportives nationales. »*

*Journal Officiel de la République Française du 29 août 1945 ; Exposé des motifs de l'ordonnance n° 45-1922 du 28 août 1945 relative à l'activité des associations, ligues, fédérations et groupements sportifs [extrait].*

<sup>1</sup> Ce sera la loi Mazeaud du 29 octobre 1975, 30 ans après.

<sup>2</sup> SIMON Gérald, *Puissance sportive et ordre juridique étatique*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, tome 156, 1990, p. 185.

L'exposé des motifs rappelle en outre que l'ordonnance de 1943 avait rendu « *l'administration du sport français aux organismes privés auxquels il devait sa prospérité et avait à nouveau placé ceux-ci sous le régime des libertés républicaines* ». Les buts de l'ordonnance sont ensuite précisés : il s'agit, par ce texte, « *de permettre de stimuler l'activité des grands mouvements sportifs régionaux et nationaux dont le gouvernement ne peut se désintéresser, et de poser quelques principes d'intérêt général de nature à assurer plus de cohésion, plus de vie et plus de moralité encore au sport français, élément capital du redressement de la nation* ». Cet exposé liminaire précise ainsi très explicitement la nature de ce qui préside désormais aux relations entre l'État et les organisations sportives : le gouvernement du sport par « *les grands mouvements sportifs* » est réaffirmé, l'administration ayant pour fonction essentielle de garantir et donc de consolider cette compétence reconnue, tout en veillant à ce que son exercice ne donne pas lieu à des abus.

Comme l'écrit Gérald Simon<sup>2</sup>, « *l'autorité remarquable qui s'est attachée à ce texte n'a d'égale que sa concision. Trois articles ont en effet suffi à régir la matière* ». L'article premier pose le principe de l'autorisation ministérielle comme préalable à toute compétition sportive « *ayant pour objet de désigner un vainqueur national ou régional ou un représentant de la France dans les épreuves internationales* », cette autorisation pouvant être déléguée par le ministre « *à un ou plusieurs groupements ou fédérations déterminés* ». Dans la lettre comme dans l'esprit, cette disposition semble tout à fait claire. Cet article institue une police spéciale attribuée au ministre ayant la responsabilité des activités sportives dont l'objet se limite au pouvoir d'autorisation des compétitions d'un certain degré.

Ce pouvoir est relativement étendu puisque, à l'exclusion des compétitions locales, l'autorisation est obligatoire pour toutes les compétitions officielles, quelle que soit la discipline, quel que soit le nombre de participants ou leurs statut, amateur ou professionnel. Toutefois, pour importante qu'elle soit, cette disposition n'en demeure pas moins limitée à une autorisation de participer à des compétitions ou de les organiser. Elle ne saurait être interprétée, en s'en tenant à la lettre du texte, comme valant pouvoir de les réglementer. La réglementation et l'organisation des compétitions forment un domaine qui demeure étranger au pouvoir du ministre. Autrement dit, si le ministre de l'Éducation nationale choisissait d'exercer lui-même le pouvoir qu'il tient de l'ordonnance du 28 août 1945, au lieu de le déléguer aux fédérations, rien ne serait changé au fait que les fédérations devraient édicter des règlements pour tout ce qui concerne l'organisation et le déroulement des épreuves sportives. Fidèle à la lettre, cette interprétation correspond aussi à son esprit. L'exposé des motifs réaffirme, dans la perspective d'un retour à la normale après l'épisode de la Charte des sports, le rôle dévolu aux groupements sportifs dans l'organisation du sport en France, l'action de l'administration des sports, dans la reconnaissance de cette autonomie, à la garantie du respect de certains principes par ces mêmes groupements.

Malgré tout, le texte recèle une curiosité, déjà relevée par des juristes, qui porte en germe une appropriation plus interventionniste des dispositions du texte. Cette curiosité juridique dont est porteur le texte tient au fait que le pouvoir d'autorisation du ministre pouvait faire l'objet d'une délégation de pouvoir aux groupements sportifs choisis discrétionnairement.

Les groupements délégataires se trouvèrent ainsi investis d'un pouvoir que leurs propres statuts leur conféraient déjà. L'ordonnance les autorisait à autoriser ce qu'elles avaient jusqu'alors autorisé. En outre, le fait que les fédérations aient en même temps disposé du pouvoir d'autorisation et d'organisation des compétitions a vraisemblablement contribué aux confusions ultérieures sur la portée exacte de l'autorisation déléguée. Il n'en reste pas moins qu'originellement la délégation n'emportait pas transfert du pouvoir de réglementation des compétitions.

Les deux autres dispositions de l'ordonnance de 1945 avaient pour objet de compléter le système en précisant l'étendue des compétences du ministre en matière d'autorisation. L'article 2 posait ainsi le principe de l'adhésion obligatoire à une association dont les statuts devaient être conformes aux dispositions arrêtées par le ministre pour quiconque entendait organiser des compétitions soumises à autorisation ou y participer. L'article 3 donne au ministre le pouvoir d'interdire la participation aux compétitions, en cas d'infraction aux dispositions des deux premiers articles. Cette dernière disposition entraînait le retrait de l'agrément prévu par l'ordonnance du 2 octobre 1943, et non plus des amendes ou des peines de prison comme c'était le cas avec la Charte des Sports.

%%%%%%%%

### Olivier Le NOÉ

Docteur en sciences politiques

Professeur à l'Université Paris-Nanterre

Directeur de l'ISP (UMR CNRS 7220)

Institut des  
sciences sociales  
du politique



Juin 2024

Reproduction autorisée sous réserve de l'accord préalable du CHMJS