

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Les infrastructures publiques

Nihoul, Pierre; Adam, Stanislas

*Published in:*

Le sport dopé par l'Etat. Vers un droit public du sport ?

*Publication date:*

2007

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

#### [Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Nihoul, P & Adam, S 2007, Les infrastructures publiques: intervention et valorisation. Dans *Le sport dopé par l'Etat. Vers un droit public du sport ? : actes du colloque organisé à Anderlecht le 17 mars 2006*. VOL. 28, Centre d'études constitutionnelles et administratives, Bruylant, Bruxelles, p. 63-116.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# LES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES INTERVENTION ET VALORISATION

PAR

Pierre NIHOUL

MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'U.C.L.  
CONSEILLER D'ÉTAT

ET

Stanislas ADAM

ASSISTANT À L'U.C.L.  
AVOCAT

## INTRODUCTION

Les infrastructures fournissent au sport, à quelques exceptions près, une partie du cadre matériel sans lequel il ne peut être exercé. Il n'est donc pas surprenant que le droit public, lieu privilégié de l'organisation collective, s'y intéresse tout particulièrement. Les collectivités publiques – singulièrement locales – peuvent tout d'abord intervenir en prenant en charge elles-mêmes ou via des structures publiques démembrées la gestion des biens publics destinés à l'usage collectif. Il y va d'une approche institutionnelle des liens qu'entretiennent le droit public et les équipements sportifs (chapitre I). Ceci conduit à envisager la compatibilité de telles interventions au droit européen de la concurrence, en particulier le droit des aides d'Etat (chapitre II). Les collectivités publiques peuvent également faire le choix de transférer la gestion de leurs infrastructures à usage sportif à des acteurs privés, voire même de recourir à des mécanismes de partenariat avec ces derniers. Une telle option implique néanmoins – cela se conçoit aisément – une réflexion sur les limites du domaine public, ainsi que sur le respect, par les projets élaborés, de la régle-

mentation sur les marchés publics et de certaines exigences urbanistiques et environnementales. La perspective est, cette fois, fonctionnelle (chapitre III).

## CHAPITRE I. - LES ASPECTS INSTITUTIONNELS

1. - La première partie du présent chapitre est consacrée à l'étude des cas dans lesquels les collectivités publiques, singulièrement locales, prennent en charge la gestion des biens publics destinés à l'usage sportif, par elles-mêmes ou par l'entremise de structures publiques démembrées. Il s'agit, dans un premier temps, d'évoquer brièvement la question, largement débattue dans d'autres études, de la répartition des compétences en matière d'infrastructures sportives (section I). Cette première section se concentre exclusivement sur l'état actuel de la question, les aspects historiques n'étant pas envisagés. La seconde section aborde les différentes formes juridiques empruntées par les collectivités publiques locales en vue de gérer leurs installations sportives et, partant, de mettre sur pied le cadre immobilier nécessaire au déploiement de leurs objectifs en matière sportive (section II). Le propos porte essentiellement sur la sélection d'une série de questions susceptibles d'intéresser les collectivités qui souhaitent organiser et gérer des infrastructures à caractère sportif.

### SECTION 1. - La répartition des compétences en matière d'infrastructures sportives (1)

2. - La répartition des compétences en matière de sport, en Belgique, est marquée du sceau du pragmatisme.

A première vue, le système est simple : la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 appréhende le sport

(1) S. DEPRÉ, « Les fédérations sportives dans le système fédéral belge », in *Sport et droit : les fédérations*, Liège, Céfal, 2005, p. 38 ; M. BOES, « De bevoegdheidsverdelings », in *De rol van de overheid in de sport*, Louvain, Peeters, 1996, pp. 1 à 17. Pour une analyse comparative des règles de répartition des compétences en matière de sport en Europe, voy. C. MINGE, *Le sport européen*, Paris, P.U.F., Coll. Que sais-je, 1996, pp. 17 à 20. Pour un aperçu de la situation à Bruxelles, voy. L. GALLET et A. VANDERCAPPELLE, « L'intervention des communes dans les matières communautaires à Bruxelles », in E. WITTE, A. ALÉN, H. DUMONT, P. VANDERNOOT et R. DE GROOF (dir.), *Les dix-neuf communes bruxelloises et le modèle bruxellois*, Bruxelles, Larcier, 2003, pp. 479 à 482.

comme une matière culturelle, qui de ce fait est du ressort des communautés (2). Les communautés jouissent donc, en matière de politique sportive (3) et de gestion des infrastructures sportives, d'une compétence de principe (4). Ainsi, la Communauté française organise la reconnaissance et le subventionnement des associations de centres sportifs, des centres sportifs locaux en ce qui concerne leurs frais de fonctionnement et des activités sportives de quartier (5).

Les communautés peuvent également intervenir, dans le domaine du sport, au titre des matières personnalisables visées à l'article 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution (6). Ainsi en va-t-il de l'aide à la jeunesse ou de la santé (7).

3. - Le tableau n'est toutefois pas aussi idyllique. Les régions ont également leur mot à dire.

Tout d'abord, au titre de leurs compétences propres. Ainsi, les régions, compétentes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, définissent les conditions tenant à l'implantation ou à l'aménagement d'une infrastructure sportive. De même, dans le domaine environnemental, elles soumettent certaines infrastructures sportives à un permis et dès lors à des conditions d'exploitation.

Ensuite, en vertu de leurs compétences dites « transférées ». L'article 138 de la Constitution permet à la Communauté française de transférer l'exercice de certaines compétences, d'une

(2) Art. 4, 9<sup>o</sup>.

(3) La « politique sportive » concerne notamment le conseil supérieur des sports, la reconnaissance des fédérations sportives et leur subventionnement, la formation des moniteurs et la législation sur le dopage (L. GALLET et Th. BOMBOIS, « Les infrastructures sportives et les centres sportifs locaux », *Rev. dr. comm.*, 2004, p. 20, note 76).

(4) C'est sur ce fondement juridique que la Communauté française a adopté, le 26 avril 1999, un décret organisant le sport.

(5) Décret de la Communauté française du 27 février 2003 organisant la reconnaissance et le subventionnement d'une association des centres sportifs ; décret de la Communauté française du 12 mai 2004 organisant la reconnaissance et le subventionnement des centres sportifs locaux et des centres sportifs locaux intégrés ; décret de la Communauté française du 12 mai 2004 fixant les conditions d'octroi de subventions pour l'organisation d'activités sportives de quartier. Voy., pour un aperçu antérieur, M. DEVOS et C. JANSSENS, « Les petites infrastructures sociales et "sportives" de quartiers », *Mouv. comm.*, 1998, pp. 88 et 89 ; F. FOURMANDOIT, « Les petites infrastructures de plein air que sont les petites infrastructures socio-sportives de quartiers », *Mouv. comm.*, 1998, pp. 89 à 91.

(6) F. DELPERÈRE et S. DEPRÉ, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 146.

(7) Voy. *infra*, les contributions de M. VERDUSSEN et L. GALLET, d'une part, de G. SCHAMPS et M. VAN OVERSTRAETEN, d'autre part.

part, à la Région wallonne, d'autre part, à la Commission communautaire française. Usant des possibilités offertes par cette disposition constitutionnelle, la Communauté française a transféré la matière des infrastructures sportives communales, provinciales, intercommunales et privées, d'une part, à la Région wallonne – sur le territoire de la région de langue française –, d'autre part, à la Commission communautaire française – qui exerce ses compétences sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale (8) –. L'objet de ce transfert doit toutefois être précisé. En effet, ce dernier concerne exclusivement les travaux subsidiés (9). En d'autres termes, la Région wallonne et la Commission communautaire française sont compétentes pour la mise sur pied de mécanismes de subventionnement des travaux nécessaires au développement des infrastructures sportives.

Il importe de souligner que la Constitution réserve cette faculté de transfert à la seule Communauté française. En Flandre, partant, la Communauté continue d'exercer cette compétence (10).

4. – La situation se complique encore pour ce qui concerne la Commission communautaire française. En vertu de l'article 127, §2 de la Constitution, la Communauté française – et, par voie de conséquence, la Commission communautaire française pour les matières transférées – ne jouit d'une compétence qu'à l'égard des institutions culturelles qui relèvent, en raison de leurs activités, exclusivement de la Communauté française (11). Il s'ensuit que la Communauté française n'est compétente qu'à l'égard des infrastructures sportives publi-

(8) Décret spécial de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, art. 3, 1°.

(9) Proposition de décret (II) attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, Exposé des motifs, Doc. C.C.F., sess. ord. 1992-1993, n° 108/1, p. 4.

(10) Voy. not. décret de la Communauté flamande du 31 mai 1989 portant création d'un Fonds flamand des sports, art. 4, §2, 2°; décret de la Communauté flamande du 5 avril 1995 portant agrément et fixant le régime des subventions des services communaux des sports, des services provinciaux des sports et du service des sports de la Commission communautaire flamande, art. 7 et 11.

(11) L. GALLEZ et A. VANDECAPELLE, *op. cit.*, p. 481. Lorsqu'un décret entend régler des matières culturelles, c'est en effet le critère matériel qui prévaut : les activités d'une institution déterminent son appartenance à l'une ou l'autre communauté (F. DELPÉREZ, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 328, n° 333).

ques et privées qui peuvent être qualifiées d'exclusivement francophones (12). Comme l'a fort justement relevé la section de législation du Conseil d'Etat (13) et à sa suite certains auteurs (14), l'application de ce critère soulève des difficultés dans la Région de Bruxelles-Capitale. Tout d'abord, parce que l'utilisation, via une discipline sportive, d'une infrastructure sportive n'est en principe pas liée à l'emploi d'une langue déterminée, surtout pas de façon exclusive. Ensuite, en raison de la circonstance qu'à Bruxelles, les infrastructures sportives sont, pour l'essentiel, communales (15), et ressortissent en conséquence aux collectivités locales, soumises au régime du bilinguisme et dont les activités ne peuvent dès lors être tenues pour telles. Un décret de la Commission communautaire française pris dans les matières culturelles transférées ne peut en effet comprendre de règles, quelle qu'elles soient, applicables aux activités organisées ou reconnues par une commune.

Il faut en réalité distinguer, en ce qui concerne la compétence de la Commission communautaire française, entre les centres sportifs privés et les centres sportifs publics, pour l'essentiel communaux. A l'égard des premiers, la compétence de la Commission communautaire française ne se heurte pas à l'objection du bilinguisme. Elle est donc compétente à l'égard des centres sportifs privés qui abritent des activités exclusivement francophones. Toutefois, l'impossibilité matérielle de distinguer, en raison du public-cible, les infrastructures fréquentées par les

(12) S. DEPRÉ, *op. cit.*, p. 39. Voy. égal. R. BORN, « Bilan de l'exercice des compétences transférées par la Communauté française », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2002, n° 1783-1784, pp. 12 et 13. Ce principe est rappelé dans un récent arrêt de la Cour d'arbitrage, à propos de la compétence normative sur les agences de voyage (C.A., arrêt du 30 juin 2004, n° 119/2004, *J.L.M.B.*, 2006, pp. 228 à 234, obs. J.-Fr. NEURAY).

(13) Voy. les avis cités dans les chroniques de jurisprudence du Conseil d'Etat de R. ANDERSEN et P. NIHOUL, *Rev. b. dr. const.*, 2000, p. 123; 2002, p. 94; 2003, pp. 204-205; 2004, p. 100; 2005, p. 128; 2006, p. 321.

(14) L. GALLEZ et Th. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 41; S. DEPRÉ, *op. cit.*, p. 40; L. GALLEZ et A. VANDECAPELLE, *op. cit.*, pp. 480 et 481.

(15) Certaines exceptions – rares – sont à noter, parmi lesquelles les trois grands centres sportifs bruxellois du ministère de la Défense nationale, dépendant directement de l'autorité fédérale. Il s'agit du centre « KMS » de la chaussée de la Renaissance (grande salle multisports, piscine, mur d'escalade, terrains de tennis et de squash, etc.), du centre « Reine Elisabeth » à Evere-Sud (ce dernier comprend notamment un terrain de football), ainsi que du centre sportif « Reine Astrid – Hôpital militaires » (spécialisé dans les arts martiaux et la fitness). Ces infrastructures, destinées à la formation physique des soldats, sont toutefois, en principe, inaccessibles au public – sauf autorisation expresse et spéciale dans certaines circonstances –.

francophones et celles fréquentées par les néerlandophones la conduit à se déclarer compétente pour toutes les infrastructures privées (16). Il faut toutefois raison garder. Dans la pratique, la Commission communautaire française ne pourrait que difficilement se déclarer compétente pour connaître d'une demande de financement de l'infrastructure appartenant à des clubs privés, lorsque ces derniers, singulièrement constitués sous la forme d'une a.s.b.l., sont le pendant néerlandophone d'un club francophone du même quartier ou de la même commune. Ce constat trouve indirectement un écho dans un décret flamand du 14 février 2003 (17), lequel organise en effet une aide financière spécifique en faveur de la Commission communautaire flamande pour le subventionnement de l'acquisition, la transformation, la construction et l'entretien d'infrastructures sportives privées destinées aux jeunes néerlandophones (art. 9, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, al. 3 et al. 4, 2<sup>o</sup>). Au demeurant, cet empiètement de la Cocof sur les compétences de la Commission communautaire flamande dans les matières culturelles à Bruxelles pourrait poser des problèmes de cumul des subventions.

Lorsque, par contre, la demande de subventions pour le développement d'une infrastructure sportive émane d'une commune, une répartition fonctionnelle des missions prévaut, en application de la circulaire ministérielle de la Région bruxelloise du 18 juillet 2002 relative à l'octroi de subsides destinés à encourager les investissements en infrastructures sportives (18). L'ineonstitutionnalité de ce mécanisme a été dénoncée (19). Malgré ces critiques, ce mécanisme a toutefois été repris dans l'ordonnance bruxelloise du 3 mars 2005, relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation

(16) J.-M. WOLTER, «Le financement public du sport et des infrastructures sportives : compatibilité avec le droit européen des aides d'Etat», in *Sport et droit : une approche globale*, Liège, Céfal, 2004, pp. 63 et s.

(17) Décret de la Communauté flamande du 14 février 2003 portant soutien et stimulation des politiques communales, intercommunales et provinciales en matière de jeunesse et d'animation de jeunes.

(18) En substance, la Commission communautaire française réceptionne et gère les dossiers qui lui parviennent, la Région se chargeant de l'octroi du subside. Pour un aperçu pratique du mécanisme, voy. la page internet suivante, tirée du site du ministère de la Région de Bruxelles Capitale : [www.bruxelles.irisinet.be/fr/region\\_de\\_bruxelles\\_capitale/ministere\\_de\\_la\\_region\\_de\\_bruxelles\\_capitale/competences\\_et\\_organisation/pouvoirs\\_locaux/support\\_financier/infrastructures\\_sportives.html](http://www.bruxelles.irisinet.be/fr/region_de_bruxelles_capitale/ministere_de_la_region_de_bruxelles_capitale/competences_et_organisation/pouvoirs_locaux/support_financier/infrastructures_sportives.html).

(19) L. GALLEZ et A. VANDECAPELLLE, *op. cit.*, p. 481.

d'infrastructures sportives de proximité. Étonnamment, la proposition à l'origine de cette ordonnance, sur laquelle la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas eu l'occasion de donner son avis, n'a donné lieu à aucune objection, lors des travaux préparatoires, quant à la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour légiférer en matière de subventionnement des infrastructures sportives à Bruxelles.

5. - Cette problématique a récemment rebondi à l'occasion de la réforme du décret de la Communauté française du 27 février 2003 organisant la reconnaissance et le subventionnement des centres sportifs locaux et des centres sportifs locaux intégrés, réforme destinée à le rendre plus clairement applicable à Bruxelles (20). Ce décret prévoyait initialement, en son article 3, alinéa 3, qu'«en ce qui concerne les communes de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, un centre sportif local ou un centre sportif local intégré doit gérer des infrastructures dont la construction a été financée exclusivement par des pouvoirs publics, des institutions ou des organisations relevant de la Communauté française et organiser des activités exclusivement en français». Les commentateurs de ce texte avaient, dès l'abord, mis en évidence que, dans la mesure où la plupart des institutions sportives à Bruxelles sont bilingues, et où les infrastructures communales sont financées, dans la pratique, par des institutions ne relevant pas de la Communauté française (21), le décret du 27 février 2003 «n'est (...) pas applicable aux centres sportifs bruxellois qui ont la forme d'une a.s.b.l. communale ou d'une régie» (22). Ce constat s'est manifestement confirmé dans la pratique (23). Initialement, la

(20) Proposition de décret modifiant le décret du 27 février 2003 organisant la reconnaissance et le subventionnement des centres sportifs et des centres sportifs locaux intégrés, *Doc. C.C.F.*, sess. ord. 2005-2006, 1<sup>er</sup> février 2006, n° 220/1, pp. 3 à 7.

(21) Il s'agit, d'une part, des communes elles-mêmes, d'autre part, pour ce qui concerne les demandes de subsides émanant de pouvoirs publics, de la Région de Bruxelles-Capitale.

(22) L. GALLEZ et Th. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 43. L'on y adjointra les centres sportifs gérés directement par l'administration communale, sans création d'une régie (ainsi en va-t-il, par exemple, du complexe sportif communal de Berchem-Sainte-Agathe).

(23) «(L)a situation a mené à une inégalité de fait entre les sportifs francophones habitant ou pratiquant un sport à Bruxelles et dont les centres sportifs locaux se voient interdits de subsides et de l'encadrement qui l'accompagne (y compris en terme (sic) de détermination du plan d'occupation, qui comprend des objectifs importants ou encore création d'un conseil d'utilisateurs, etc.) et les sportifs habitant ou pratiquant un sport en Wallonie» (proposition de décret, *op. cit.*, p. 4).

proposition de modification entendait supprimer la référence faite au mode de subventionnement de l'infrastructure, et remplacer l'alinéa 3 par l'énoncé de la condition qu'un centre sportif bruxellois, pour bénéficier du subventionnement, se doit d'organiser des activités en français. Un amendement fut toutefois déposé en commission, visant quant à lui à supprimer l'alinéa 3 (24). Cette solution fut finalement retenue (25). La justification qui en a été donnée était que la Constitution offre des règles suffisamment claires pour circonscrire la compétence de la Communauté française, en matière sportive, sur le territoire bilingue de Bruxelles (26). L'on aurait pu ajouter que la modification initialement proposée, en se contentant d'exiger qu'un centre sportif organise des activités en français pour jouir du mécanisme de subventionnement prévu, était dangereuse puisqu'elle ne limitait pas son application aux seuls centres sportifs organisant exclusivement des activités en français. Quoi qu'il en soit, même s'il est indéniable que l'absence de référence au critère de rattachement territorial présume de la constitutionnalité du mécanisme institué, l'objectif poursuivi par le législateur communautaire – éradiquer la discrimination de fait entre les sportifs wallons et bruxellois – impliquera, à n'en pas douter, le financement de nombreux centres sportifs dont les activités sont bilingues, en méconnaissance des règles qui gouvernent la répartition des compétences à Bruxelles.

Que l'on ne s'y trompe pas. Il ne s'agit nullement d'un plaidoyer en faveur d'une «mono-communautarisation» des centres sportifs à Bruxelles. Outre qu'elle s'avérerait particulièrement difficile à réaliser dans la pratique (27), une telle initiative irait à contre-courant d'un des objectifs poursuivis

(24) Amendement déposé par MM. Grimberghs et Wacquier, *Doc. C.C.F.*, sess. ord. 2005-2006, 15 février 2006, n° 220/2, p. 3.

(25) Décret du 10 mars 2006 modifiant le décret du 27 février 2003 organisant la reconnaissance et le subventionnement des centres sportifs locaux et des centres sportifs locaux intégrés, art. 2.

(26) Cette justification ressort tant de l'amendement que du rapport établi par la Commission des Finances, du Budget, des Affaires Générales et du Sport (voy. Rapport, *Doc. C.C.F.*, sess. ord. 2005-2006, 15 février 2006, n° 220/3, p. 4).

(27) Ne fût-ce que parce que la plupart des grands centres sportifs à Bruxelles sont communaux, et qu'il serait peu conforme à la Constitution d'organiser un dédoublement linguistique dans un contexte institutionnel bilingue.

par le sport : l'intégration des communautés. Il s'agit plutôt de dégager des solutions pratiques qui puissent concilier le respect de la légalité et l'équité des soutiens financiers aux activités sportives à Bruxelles. A notre estime, un nouvel accord de coopération, réunissant cette fois la Communauté française, la Cocof, la Communauté flamande, ainsi que la Région de Bruxelles-Capitale et l'Etat fédéral serait le bienvenu. En suite d'un recensement général, il déterminerait utilement, tant pour le secteur privé que public, une clé de répartition du financement des infrastructures sportives à Bruxelles.

## SECTION II. – *La gestion institutionnelle des infrastructures sportives publiques*

### §1. *Les acteurs locaux au centre de la gestion des infrastructures sportives*

6. – Sans doute par tradition – les autres niveaux de pouvoir ne s'y sont pas ou prou engagés –, les pouvoirs locaux, singulièrement les communes, sont des acteurs centraux dans la gestion des infrastructures sportives (28). Ceci se traduit notamment par la part importante des budgets communaux consacrée tant à l'acquisition, la rénovation et l'entretien, qu'à la gestion et l'organisation des centres sportifs (29). Proches du public, et de la sorte sans doute les plus à même d'évaluer les attentes de ce dernier en matière de loisirs et de détente, les collectivités locales donnent au sport et aux infrastructures qui en abritent l'exercice les moyens d'une réelle politique de proximité. C'est ainsi – pour ne prendre que cet exemple – que les nouvelles formes de sport-insertion (30), qui se sont souvent développées de manière spontanée, ont pour cadre les quartiers. Ce sont donc tout naturellement les villes et les

(28) A. COENEN, «L'évolution du contenu et des modes de gestion de l'intérêt communal (première partie)», *Mouv. comm.*, 1992, p. 34; L. GALLEZ et Th. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 7.

(29) P. GAURE, «La place du sport dans les budgets communaux en Région wallonne», *Mouv. comm.*, 1999, pp. 199 à 202. Sur les investissements consentis dans la construction d'infrastructures sportives locales en Flandre, voy. L. DE BOERERIE, «Infrastructuur en subsidiëring», in *De rol van de overheid in de sport*, *op. cit.*, pp. 40 et s.

(30) Il s'agit en particulier du street-ball, du skateboard, de l'escalade libre, voire du parapente ou du vélo d'exhibition.

communes qui sont en charge de leur promotion et de leur encadrement (31).

7. - Ceci n'empêche pas d'autres pouvoirs publics de gérer, eux aussi, des infrastructures sportives. Ainsi, la Région wallonne, actionnaire de la Société Meuseinvest, participe-t-elle à la gestion du circuit de Spa-Francorchamps. Cette «exception» mérite toutefois d'être relativisée puisque cette intervention se fait par l'entremise d'une intercommunale (Aqnalis), à laquelle participent également des collectivités locales (par exemple, la commune de Stavelot) et même des acteurs privés. Au niveau fédéral, nous avons déjà épinglé que le ministère de la Défense nationale gérait divers centres sportifs d'entraînement et de préparation physique des militaires. Ces espaces ne sont toutefois pas ouverts, en principe, au public (32). Ces deux illustrations mettent en évidence l'une des caractéristiques des infrastructures sportives autres que locales : ces dernières ne sont pas tant destinées à réaliser des objectifs sociaux par la pratique du sport qu'à rencontrer un intérêt public spécial, que ce soit en vue de promouvoir l'économie d'une région ou d'assurer la défense du territoire. Ceci n'empêche pas que de nombreuses infrastructures sportives locales abritent des compétitions gérées, organisées et menées par des entités privées, jusqu'à les rendre indisponibles pour le public (33).

## §2. Les procédés institutionnels de gestion d'une infrastructure sportive locale

8. - Les collectivités locales ont recours à divers modes pour gérer leurs infrastructures sportives. Ces différents modes institutionnels ne s'écartent pas de ceux utilisés habituellement par les communes dans les autres domaines qui relèvent de leurs compétences. L'on se contente donc, dans

(31) P. BRONCHAIN, «Pratiques sportives en changement : un enjeu pour les collectivités locales», *Mouv. comm.*, 1998, p. 87.

(32) Voy. *supra*, note 15.

(33) Le sport-spectacle s'y substitue au sport-insertion. L'on pense tout particulièrement au stade communal du «Pays de Charleroi» (l'ancien «Mambourg», placé sous régie foncière) ainsi qu'au stade «Roi Baudouin», qui appartient à la Ville de Bruxelles (sur ce dernier cas, voy. *infra*, la contribution de B. MAMPARA).

cette section, de les rappeler et de les énumérer brièvement (34).

Le premier procédé consiste à confier la gestion de l'infrastructure sportive à un service de l'administration locale, sous le contrôle du collège des bourgmestre et échevins (35). Il y va, dans ce cas, d'un procédé purement interne de gestion des infrastructures sportives.

La seconde possibilité renvoie à la régie ordinaire, qu'elle soit communale (36) ou provinciale (37). Les infrastructures sont alors gérées en dehors des services généraux de la commune, par un organe qui n'est toutefois pas doté de la personnalité juridique. La gestion de l'établissement ou du service doit se faire suivant des méthodes industrielles et commerciales assez strictes, puisque la Nouvelle loi communale impose la tenue de comptes comprenant un bilan, un compte d'exploitation ainsi qu'un compte de profits et pertes, lesquels doivent être arrêtés le 31 décembre de chaque année. Un comptable, soumis à des règles identiques à celles qui encadrent l'action des receveurs communaux pour ce qui est de la nomination, des sanctions disciplinaires, de la responsabilité ainsi que des sûretés, gère la comptabilité de la régie (38).

(34) Outre leur description dans les ouvrages généraux de droit administratif, il est renvoyé pour plus de détails à l'analyse comparative de la plupart de ces modes effectuée par P. BLONDIAU, «Les modes de gestion d'équipements collectifs appartenant à une commune», *Mouv. comm.*, 1999, pp. 203 à 206, et aux articles de A. COENEN, «L'évolution du contenu et des modes de gestion de l'intérêt communal (seconde partie)», *Mouv. comm.*, 1992, pp. 87 à 90, et «... (troisième partie)», *Mouv. comm.*, 1992, pp. 140 à 147. Pour leur application dans le domaine du sport, voy. M. BOES, «Bestuursrechtelijke aspecten van het sportrecht», in *Le droit du sport*, Bruxelles, Ed. Jeune barreau de Bruxelles, 1994, pp. 83 à 101; L. GALLEZ et Th. BOMBOS, *op. cit.*, pp. 8 à 16; P. BAYEUX et B. CLAVONIER, «Les modes de gestion des équipements sportifs utilisés par les clubs professionnels», *A.J.D.A.*, 2005, pp. 1438 à 1444.

(35) Nouvelle loi communale, art. 26bis; Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L1123-23, 8°. Pour les provinces, l'art. 83 du décret de la Région wallonne du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes confie cette responsabilité au collège provincial.

(36) Nouvelle loi communale, art. 261 et s. L'art. L1231-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation autorise l'organisation des établissements et services communaux en régie, même s'ils ne portent pas sur des activités industrielles ou commerciales.

(37) Décret de la Région wallonne du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, art. 85 à 87. Il y est précisé que «la nécessité de cette organisation fait l'objet d'une motivation spéciale fondée sur l'existence d'un besoin spécifique d'intérêt public qui ne peut pas être satisfait de manière efficace par les services généraux ou les établissements de la province et qui fait l'objet d'une description précise» (art. 85, §1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup>°).

(38) Nouvelle loi communale, art. 263; Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L1231-3. Pour les provinces wallonnes, la désignation de ce comptable est une simple faculté (décret de la Région wallonne du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, art. 87).

La régie autonome, dotée de la personnalité juridique, constitue une troisième voie. Les conseils communaux sont autorisés à gérer les activités que le Roi – aujourd'hui le gouvernement régional – considère comme industrielles ou commerciales (39). Deux arrêtés royaux, pris sur cette base, reconnaissent assez singulièrement ce caractère à l'exploitation d'infrastructures à vocation culturelle, sportive, touristique ou de divertissement (40), de même que la gestion d'infrastructures affectées à l'enseignement et à des activités sociales, scientifiques ou de soins (41).

Une intercommunale peut, au sens de l'article 162, alinéa 4 de la Constitution, être créée pour assumer la gestion d'infrastructures sportives, à la seule condition que son acte constitutif lui confère spécifiquement un tel objet (42). De nombreuses infrastructures sportives locales sont gérées selon ce mode, surtout là où l'étendue des moyens financiers mis en œuvre requiert une fréquence d'utilisation importante (43).

L'on ne peut exclure, en cinquième lieu, les associations sans but lucratif auxquelles recourent fréquemment tant les communes que les provinces (44).

9. – À côté de ces procédés classiques et habituels, il faut relever l'émergence des sociétés d'économie mixte sportives,

(39) Nouvelle loi communale, art. 263bis; Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L1231-4 à 11. Il en va de même pour les provinces. Voy. le décret de la Région wallonne du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, art. 88 à 95. À l'inverse, cette possibilité n'existe pas pour les intercommunales, de même que pour un groupement de communes (P. BLONDIAU, «Du neuf en matière de régies communales autonomes», *Mouv. comm.*, 1999, p. 415).

(40) Arrêté royal du 10 avril 1995 déterminant les activités à caractère industriel ou commercial pour lesquelles le conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique.

(41) Arrêté royal du 9 mars 1999 modifiant et complétant l'arrêté royal du 10 avril 1995.

(42) Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L1312-1. Voy. le décret de la Région wallonne du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes. Pour les communes bruxelloises, la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales continue à s'appliquer. Les provinces wallonnes se voient expressément reconnaître la faculté de participer aux intercommunales, voire de les créer, sous réserve d'en motiver spécialement l'initiative (décret de la Région wallonne du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, art. 96).

(43) C'est ce qui explique que de nombreuses piscines, ou encore le circuit de Spa-Francorchamps (intercommunale Aqualis), sont gérées sous cette forme (R. MARS et alii, *De intercommunales*, Bruges, Vanden Broele, 1992, p. 147).

(44) Sur la licéité de telles constructions juridiques, voy. L. GALLEZ et Th. BOMBOIS, *op. cit.*, pp. 13 à 16.

même si, pour l'heure, elles ne trouvent une véritable consécration pratique qu'en France (45). Il s'agit de permettre à des groupements sportifs qui emploient des joueurs ou des athlètes, professionnels ou rémunérés, de prendre la forme de sociétés d'économie mixte locales, à savoir des groupements dotés de la personnalité juridique associant des collectivités locales à des personnes privées, dans le but de promouvoir le développement de l'activité sportive (46).

Selon la Commission européenne, «ce terme se réfère en général à des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service» (47). L'ordonnance française du 17 juin 2004, relative aux contrats de partenariat public-privé, en constitue une nouvelle manifestation (48).

En Belgique, la Flandre s'est dotée d'un décret relatif au partenariat public-privé, le 18 juillet 2003 (49). Ce décret définit ces constructions juridiques comme des «projets réalisés par des parties de droit public et de droit privé, conjointement, et dans le cadre d'un partenariat en vue d'obtenir une valeur ajoutée pour ces parties» (50). Elles sont donc conçues comme des formes transversales, qui peuvent être, en principe, utilisées dans les domaines les plus divers – et, par voie de conséquence, dans le secteur du sport. Il est remarquable de cons-

(45) Un projet de ce type est à l'étude à l'Olympique Lyonnais, portant spécifiquement sur la construction et la gestion de nouvelles infrastructures sportives (J.-B. GUILLOT, «Les outils juridiques mis à la disposition des clubs sportifs professionnels français afin d'optimiser leur compétitivité», Rapport fait au nom du ministère français de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, 31 janvier 2006, p. 4, consultable sur la page Internet suivante : [www.jeunesse-sports.gouv.fr/actualite/outils-juridiques-clubs-sportifs-310106.pdf](http://www.jeunesse-sports.gouv.fr/actualite/outils-juridiques-clubs-sportifs-310106.pdf)).

(46) J.-Fr. NYS, «Les subventions aux clubs sportifs, le comportement des municipalités», in F. ALAPHILIPPE, E. BOURNAZEL, J.-P. KARAKILLO, J.-Fr. LACHAUME, J.-L. LENCLOS, J. MORANGE, J.-Fr. NYS, *Sport et collectivités locales*, Paris, Sirey, 1984, pp. 74 et 75.

(47) Livre vert de la Commission européenne du 30 avril 2004 sur les Partenariats Public-Privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions (COM(2004) 327 final).

(48) P. BAYRUX et B. CLAVAGNIER, *op. cit.*, p. 1440.

(49) Ce décret flamand du 18 juillet 2003 a inséré explicitement cette faculté à l'art. 146 de la loi provinciale (art. 16, 3<sup>e</sup>) ainsi qu'aux art. 237bis et 263sexies de la Nouvelle loi communale (art. 15).

(50) Art. 2, 1<sup>o</sup>.



tater que cette codification, pour éviter toute contestation, a spécialement procédé à la distinction entre, d'une part, les partenariats de la Communauté flamande ou de la Région flamande (51), d'autre part, les partenariats «locaux», qui concernent les administrations locales ainsi que les personnes morales qui en dépendent (52). Les articles 15 à 18 organisent ces derniers autour d'une formule commune, visant à préserver l'intérêt général. Les pouvoirs locaux «peuvent, moyennant motivation spéciale et détaillée, constituer des droits réels sur les biens immeubles appartenant au domaine public, pour autant que les droits réels constitués ne sont pas manifestement incompatibles avec la destination de ces biens» (53).

La Région wallonne paraît sensible à ces évolutions. Ainsi, un récent avis du Comité économique et social de la Région wallonne (ci-après, le CESRW) a mis en évidence qu'un débat global sur ces partenariats devait avoir lieu, ne fût-ce que pour assurer l'avenir des investissements publics là où des difficultés budgétaires existent (54). Il est intéressant de constater que cet avis évoque expressément le recours à cette forme juridique pour la construction et l'entretien d'infrastructures sportives (55). Le CESRW estime toutefois que le financement public doit demeurer la règle : une justification spéciale devra exister lors de la création de chaque partenariat, exposant

(51) Art. 2, 2°.

(52) Art. 2, 4°. Les administrations locales sont définies très largement. Il s'agit des communes, des provinces, des régions communales autonomes, des régions provinciales autonomes, des centres publics d'action sociale, des structures de coopération intercommunales ainsi que des fabriques d'église (art. 2, 3°). L'usage du terme «et des personnes morales qui en relèvent» permet également d'y insérer, sans aucun doute, des a.s.b.l. communales ou provinciales, lorsque ces dernières ne peuvent être assimilées à un partenaire privé.

(53) Pour un premier commentaire de ce décret, voy. D. D'HOOGHE, «L'organisation des partenariats public-privé (P.P.P.) : l'expérience de la Flandre», in *Les partenariats public-privé - Un défi pour le droit des services publics*, Bruges, La Chartre, 2005, pp. 159 à 188; B. MARTENS, «Publiek-private samenwerking in de opmaak en uitvoering van milieuverplichtingen : grenzen aan de zelfreguleringsvrijheid», in *Feestbundel Mijneerrecht*, Brugge, Die Keure, 2005; T. VILLER, «Publiek-private samenwerking. PPS-instrumenten in het licht van het aanbestedingsrecht», *Jura Falc.*, 2004; J. DE STAEBCKER, «Het decreet betreffende publiek-private samenwerking», *T.B.O.*, décembre 2003, pp. 140 et s.

(54) Conseil économique et social de la Région wallonne, avis A/812 du 24 avril 2006, consultable sur le site [www.cesrw.be](http://www.cesrw.be). Sur la question de savoir si, en l'absence d'autorisation légale expresse, une collectivité locale peut prendre participation à une société publique ou privée, voy. P. BLONDIAU, «Une commune peut-elle participer à une société commerciale?», *Mouv. comm.*, 1998, pp. 584 à 588.

(55) *Ibidem*, p. 2.

notamment en quoi, chiffres à l'appui, le recours à cette formule s'avère plus intéressant économiquement qu'un financement public ordinaire. L'on ne peut que formuler l'espoir qu'un cadre législatif clair soit adopté, garantissant une certaine sécurité juridique pour les pouvoirs locaux, sans doute craintifs à ce jour. A notre estime, un décret transversal (56) serait le bienvenu, précisant davantage les conditions du recours à un partenariat public-privé que le décret flamand. Nous sommes également d'avis que ce décret ne devrait point limiter l'interdiction de constituer des droits réels aux seuls cas dans lesquels une incompatibilité manifeste avec la destination du bien peut être identifiée (57). Dans l'attente, l'avis du CESRW - précité - peut être utilement consulté, puisqu'il définit assez précisément les conditions qu'il estime devoir imposer en vue de recourir à cette construction juridique.

### §3. Des procédés avantageux sur le plan fiscal?

10. - Les coûts liés à la mise sur pied de centres sportifs peuvent s'avérer importants, notamment lorsqu'il s'agit de se conformer aux exigences de sécurité et d'accès établies par les pouvoirs publics et les fédérations sportives. Lorsque les activités menées au sein de ces infrastructures peuvent s'analyser comme la fourniture de biens ou comme des prestations de service à titre onéreux (58), il pourrait être intéressant de récupérer la TVA sur les sommes consenties en amont de tels investissements. Il s'agit toutefois de démontrer, dans un tel cas, que l'investisseur n'est pas un consommateur final.

(56) Certaines législations spécifiques organisent le recours à cette forme. Ainsi en va-t-il de la loi du 21 décembre 1994 portant des mesures sociales, dont l'art. 180 «permet aux communes de prendre des participations directes ou indirectes dans des sociétés publiques ou privées de production, de transport et de distribution d'énergie» (P. BLONDIAU, «Une commune peut-elle participer à une société commerciale?», *op. cit.*, p. 584).

(57) Voy. *infra*, point 32.

(58) De telles activités, pourtant éloignées d'une acception classique de l'intérêt communal ou provincial, se sont multipliées ces dernières années (E. RIVERA, Fr. MERNIG et W. VILLETTE, «La TVA : charge ou opportunité pour les communes et leurs satellites», *Mouv. comm.*, 2003, p. 336). Ainsi, «constituent notamment des prestations de services, l'exécution d'un contrat qui a pour objet un travail intellectuel ou matériel, la mise à disposition d'emplacements pour véhicules ou pour l'entreposage de biens, l'octroi du droit d'accéder à des installations culturelles, sportives ou de divertissement, l'octroi du droit d'accéder à des voies de communication et aux ouvrages d'art qui s'y rattachent...» (*ibidem*, p. 341).

Le principe de base est fixé à l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup> du Code sur la TVA, lequel dispose que «(l)'Etat, les Communautés et les Régions de l'Etat belge, les provinces, les agglomérations, les communes et les établissements publics ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques, même lorsque à l'occasion de ces activités ou opérations, ils perçoivent des droits, redevances, cotisations ou rétributions». Ces termes englobent à l'évidence les régies ordinaires – dont la personnalité juridique se confond avec celle de la commune ou de la province – ainsi que les intercommunales, lorsqu'elles exercent des compétences communales ou provinciales non expressément assujetties à la TVA par un arrêté royal (59).

11. – Les régies ordinaires, tout comme les collectivités locales auxquelles elles appartiennent, ne sont donc pas assujetties à la TVA, à l'exception des activités qui sont expressément reprises à l'arrêté royal n° 26 du 2 décembre 1970 relatif à l'assujettissement des organismes publics à la taxe sur la valeur ajoutée. Puisque la gestion des infrastructures sportives n'est pas visée par cet arrêté, les régies ordinaires sont des consommateurs finaux lorsqu'elles acquièrent des biens ou services, et ne peuvent en conséquence récupérer la TVA qui grève leurs acquisitions en amont (60). Une double nuance mérite toutefois d'être apportée. D'une part, l'arrêté royal n° 26 assujettit à la TVA les personnes morales visées à l'article 6 du Code TVA pour «l'exploitation et la concession de droits à l'exploitation d'un restaurant, d'un hôtel ou d'un débit de boisson librement accessible au public». L'on en déduit que la buvette ou la cafétéria d'une infrastructure spor-

(59) La situation fiscale des intercommunales demeure particulière. Ces dernières sont en effet exemptées de toute imposition, en application de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986, relative aux intercommunales. Cet article dispose comme suit : «Sans préjudice des dispositions légales existantes, les intercommunales sont exemptes de toutes contributions au profit de l'Etat ainsi que de toutes impositions établies par les provinces, les communes ou toute autre personne de droit public». Le décret de la Région wallonne du 5 décembre 1996 sur les intercommunales wallonnes n'ayant pas abrogé cette disposition, il faut considérer qu'elle est toujours en vigueur. Cet article ne constitue toutefois pas une base suffisante pour exempter une intercommunale de l'application de la TVA, puisque ce type d'imposition indirecte préexistait à l'adoption de la loi du 22 décembre 1986 (sur cette question, voy. J. JASSON et F. GRIVÉZ, «La fiscalité des intercommunales», *Rev. dr. comm.*, 1997, pp. 215 et 216).

(60) P. BLONDIU, «Régie communale autonome», *Mouv. comm.*, 2005, p. 449.

tive, gérée par une régie communale ordinaire, est soumise à la TVA. Cette régie peut dès lors, en principe, récupérer toute TVA acquittée en amont. D'autre part, ce même arrêté royal assujettit à la TVA les régies communales ordinaires – de même que toutes les personnes visées à l'article 6 – pour l'exploitation et la concession de droits à l'exploitation d'un parking. A nouveau, dans la mesure où une contribution financière est demandée aux utilisateurs d'infrastructures et équipements sportifs pour le pareage de leur automobile, la TVA sur les biens et services nécessaires à l'exploitation du parking pourra être récupérée (61).

12. – Cette solution distingue très nettement la régie ordinaire de la régie autonome, qui, jouissant d'une personnalité juridique distincte, n'est pas visée à l'article 6 du Code TVA (62) : la régie autonome est de plein droit un «assujetti» au sens de l'article 4 du Code TVA, à tout le moins lorsqu'elle effectue des opérations qui entrent dans le champ d'application de la taxe. Ceci signifie concrètement que, lorsqu'une régie communale autonome exploite un centre sportif en octroyant aux utilisateurs de ses infrastructures, à titre onéreux, le droit d'accéder à ses installations, cette régie a la qualité d'assujetti à la TVA, et peut donc déduire les taxes acquittées en amont. Cette règle s'efface toutefois lorsque, en application de l'article 44, §2, 3<sup>o</sup> du Code sur la TVA, l'organisme en question ne poursuit pas un but lucratif et que les recettes qu'il tire des activités exemptées servent uniquement à en couvrir les frais (63). Cette nuance paraît néanmoins très théorique au sujet des régies autonomes, puisque ces dernières ne peuvent en principe avoir qu'un objet industriel ou commercial et, qui plus est, présenter un potentiel de rentabilité. Notons qu'une régie autonome peut en sus bénéficier d'un taux de TVA réduit sur certaines prestations de service. Ainsi, l'exploitation d'une piscine communale par une régie auto-

(61) E. RIVERA, Fr. MENNIO et W. VILETTE, *op. cit.*, p. 341.

(62) Réponse du Ministre des Finances à la question n° 580, posée le 29 janvier 2001 par le député Patrick Moriau, cité par E. RIVERA, Fr. MENNIO et W. VILETTE, *op. cit.*, p. 344.

(63) Réponse du Ministre des Finances à la question n° 442 posée le 27 juillet 2004 par le député Richard Fournaux, du 7 mars 2005, cité par P. BLONDIU, «Régie communale autonome», *op. cit.*, p. 449.

nome ne dispense-t-elle pas cette dernière d'appliquer un taux réduit de 6% sur le droit d'entrée. Cette situation, qui pourrait *a priori* paraître désavantageuse, « permet toutefois à la régie communale autonome de déduire l'intégralité de la TVA grevant la construction et l'entretien de la piscine » (64), fixée quant à elle – sous réserve d'exceptions –, à 21%.

13. – Quant aux a.s.h.l., quand bien même seraient-elles créées par des autorités communales, elles demeurent soumises aux règles ordinaires d'assujettissement à la TVA, sauf si elles parviennent à démontrer que les activités qu'elles mènent sont exemptées, en application de l'article 44, §2, précité. La rigueur de cette solution, également applicable aux a.s.b.l. dites « communales » ou « provinciales », paraît devoir être confirmée par le fait que l'article 6 du Code TVA ne trouve pas à s'appliquer à des personnes morales distinctes des autorités publiques qu'il énonce, même lorsque ces dernières en possèdent la majorité des parts ou lorsqu'elles exercent à leur égard une influence déterminante.

#### §4. Les régies foncières

14. – La régie dite « foncière » ne désigne pas autre chose qu'une forme particulière de régie, qu'elle soit ordinaire ou autonome. Elle n'a d'ailleurs pas fait l'objet d'une réglementation particulière (65). S'agissant d'équipements sportifs collectifs, la création d'une régie foncière (ordinaire ou autonome) ne peut être en soi exclue, puisque cette dernière est notamment chargée d'assurer la gestion la plus efficace du patrimoine communal, d'acheter ou d'exproprier des terrains, voire de programmer des réalisations urbanistiques à long terme, à l'entremise de l'autonomie financière de la régie (66). Encore revient-il d'envisager cette possibilité à sa juste mesure. La régie foncière autonome se rapproche le plus souvent d'une réelle entreprise de spéculation immobilière (67), donc d'un

objet très éloigné d'une politique du développement de l'infrastructure sportive locale. La régie foncière ordinaire est plus réaliste. Cette dernière pourrait être chargée par le conseil communal, pour une période déterminée, d'acquérir des terrains et bâtiments, en vue de la réalisation d'un objectif expressément défini (construction d'une piscine, extension et aménagement d'un terrain de balle pelote, achat d'un certain nombre de parcelles privées pour y développer des terrains de pétanque, etc.). Le conseil communal fixe le mode de calcul du prix et un éventuel plafond. Un crédit est alloué à la régie pour réaliser sa mission. Une fois ces objectifs réalisés, la régie foncière se mue en une régie ordinaire ou autonome, chargée de la gestion ou de l'exploitation de l'infrastructure ainsi constituée. La politique sportive locale s'élabore de la sorte en deux temps, ce qui autorise la programmation à moyen ou à long terme : la collectivité locale crée tout d'abord une cellule de spécialistes fonciers, susceptibles d'influencer le marché immobilier et d'assurer un certain autofinancement (68); ensuite, cette même collectivité, pourvue du patrimoine qu'elle estime nécessaire à la réalisation de ses objectifs en matière sportive, crée l'entité chargée d'en assurer une gestion rationnelle (69).

15. – La pratique des régies foncières « sportives » démontre néanmoins que les collectivités dont elles émanent ont, à ce jour, privilégié des objectifs de rentabilité fiscale à court terme. Ainsi, le transfert de propriété du Stade du Pays de Charleroi de la Ville à la régie foncière autonome a-t-il été réalisé dans le seul et unique but de récupérer la TVA acquittée sur les constructions (il s'agissait de la construction de nouvelles tribunes dans la perspective de l'« Euro 2000 »), ce que n'eût point permis, nous l'avons vu, la régie foncière ordinaire (70).

(64) E. RIVERA, Fr. MENNIG et W. VILETTE, *op. cit.*, p. 345.

(65) L'on en trouve trace, par exemple, dans l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juin 2002 relatif à l'octroi de primes à la rénovation de l'habitat (art. 3, 3°) et encore dans les différents décrets wallons portant budget général des dépenses.

(66) M. BOYERIE, « Les régies foncières », *Mouv. comm.*, 1995, p. 403.

(67) *Ibidem*, p. 406.

(68) *Ibidem*, p. 405.

(69) La composition de cette régie peut être radicalement différente de celle de la régie foncière, puisque leurs missions ne se confondent pas.

(70) Réponse de l'échevin Claude Despiegeleer à la question posée par la conseillère communale Cécile Olivier, lors de la séance du conseil communal de la Ville de Charleroi du 28 mars 2002 (document consultable sur la page Internet suivante : [www.charleroi.be/conseil/CO30221.htm](http://www.charleroi.be/conseil/CO30221.htm)).

§5. *Vers une ouverture des modes de gestion des infrastructures sportives à la concurrence ?*

16. – L'on ne saurait clore le présent chapitre sans évoquer la question, délicate s'il en est, de l'ouverture à la concurrence des modes de gestion des infrastructures sportives publiques. L'hypothèse doit être soigneusement distinguée de l'objet du Titre II de la présente contribution. Il ne s'agit pas tant de déterminer si et dans quelle mesure les apports financiers publics à la construction et la gestion d'infrastructures sportives, de même que leur exploitation par des personnes privées, peuvent être assimilés à des aides d'Etat au sens de l'article 87 du Traité CE, mais bien de savoir si le choix de l'entité qui prend en charge cette gestion est subordonné au principe général de mise en concurrence. Cette question est évidemment très proche de celle de la subordination des contrats passés par les collectivités locales à la réglementation sur les marchés publics, qui fait l'objet de développements ultérieurs (71).

17. – Le principe de mise en concurrence, que garantissent tant le droit communautaire primaire – les quatre libertés – que le droit communautaire dérivé – celui, notamment, des marchés publics –, enjoint les pouvoirs publics à ouvrir à la concurrence la gestion d'un service qu'ils organisent pour autant qu'ils n'en assument pas eux-mêmes la responsabilité (72).

Il s'ensuit que, en principe, la gestion d'une infrastructure sportive par les services de la collectivité locale elle-même ou sa gestion en régie ordinaire échappent à l'obligation de soumettre ce choix à la concurrence.

Il en va tout autrement, à notre estime, des régies autonomes et des intercommunales, de même que des a.s.b.l. Selon la Cour de justice des Communautés européennes, en effet, les conventions entre une commune et une personne juridique distincte – ce qui exclut la gestion propre et la gestion en régie ordinaire – n'échappent à la qualification de marché public –

(71) Voy. le chapitre III de la présente contribution.

(72) On parlera volontiers, dans ce cas, d'activités « en houses ». Voy., par ex., le récent recours introduit par la Commission européenne contre la République italienne, en particulier le troisième moyen (aff. C-371/05, 7 octobre 2006, *J.O.*, C 2006, n° 10, 14 janvier 2006, p. 8).

et donc aux règles de mise en concurrence – qu'à la double condition que, d'une part, la commune exerce sur l'autre partie un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, et que, d'autre part, l'entité en question réalise l'essentiel de ses activités avec la/les commune(s) qui la/détiennent (73). La Commission a estimé que cette jurisprudence n'emporte aucune exception en faveur des intercommunales, puisque, dans ce cas, aucune de ces deux conditions n'est réunie (74). Ceci explique que certaines voix se sont élevées pour que la réforme des intercommunales, envisagée en Région wallonne, intègre davantage ces préoccupations, notamment par le renforcement des intercommunales « pures » (75) et l'insertion d'une clause, dans leurs statuts, les empêchant d'effectuer des prestations pour d'autres entités que celles qui les détiennent (76).

À notre estime, une conclusion similaire peut être tirée à propos des régies autonomes, avec lesquelles la collectivité locale passe un contrat de gestion, puisque dans un tel cas, le contrôle exercé sur la régie n'est pas aussi étroit que celui qui

(73) C.J.C.E., arrêt *Teckal*, du 18 novembre 1999; arrêt *Stadt Halle*, du 11 janvier 2005; arrêt *Carbotermo SpA et alii*, du 11 mai 2006. Sur cette question, voy. A.-L. DURVIAUX et N. THIRION, « Les modes de gestion des services publics locaux, la réglementation relative aux marchés publics et le droit communautaire », *J.T.*, 2004, pp. 17 à 27; D. DÉOM, « Intercommunales, régies, filiales et *fatti quanti* : quelques échos de Luxembourg en matière de marchés publics », *Rev. dr. comm.*, 2005, pp. 21 à 33, spéc. pp. 28 à 31 et le commentaire de l'arrêt *Stadt Halle*. Voy. égal. les conclusions déposées par Mme l'avocat général Kokott, le 1<sup>er</sup> mars 2005, dans l'affaire *Parking Brizen GmbH*, qui a donné lieu à un arrêt de la Cour de Justice du 13 octobre 2005 (*J.O.*, C 2005, n° 296, 26 novembre 2005, p. 4). Dans cet arrêt, la Cour, suivant en cela l'opinion de son *amicus curiae*, dit pour droit : « Les articles 43 CE et 48 CE, ainsi que les principes d'égalité de traitement, de non-discrimination et de transparence, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce qu'une autorité publique attribue, sans une mise en concurrence, une concession de services publics à une société par actions issue de la transformation d'une entreprise spéciale de cette autorité publique, société dont l'objet social a été élargi à de nouveaux domaines importants, dont le capital doit obligatoirement être ouvert à court terme à d'autres capitaux, dont le domaine territorial d'activités a été élargi à l'ensemble du pays ainsi qu'à l'étranger et dont le conseil d'administration possède de très amples pouvoirs de gestion qu'il peut exercer de manière autonome ».

(74) Voy. la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, concernant les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions, 15 novembre 2006, COM(2006) 569 final, p. 11; A.-L. DURVIAUX et N. THIRION, *op. cit.*, 2004, p. 23.

(75) On entend par là les intercommunales qui ne comprennent pas de membres privés.

(76) P. BLONDIAN, « Vers une nouvelle organisation des modes de gestion de l'intérêt communal », *op. cit.*, p. 467.

affecte la régie ordinaire. Ainsi, le seul fait de stipuler dans le contrat de gestion certains objectifs (capacité de l'infrastructure sportive, prix des abonnements ne pouvant pas dépasser un certain montant, services aux personnes à mobilité réduite, propreté des installations sportives et de leurs annexes...) ne peut être confondu avec le cas dans lequel la collectivité locale promeut, détermine et sanctionne directement la politique de gestion. Plus encore, l'ouverture de la régie autonome au secteur privé exclut en principe que la condition tenant à l'exclusivité des relations puisse être remplie (77). Là aussi, une ouverture à la concurrence doit pouvoir être envisagée.

#### CHAPITRE II. – LE SUBVENTIONNEMENT DES INFRASTRUCTURES SPORTIVES ET LA CONCURRENCE

18. – Dans un premier temps, il s'agit d'envisager les diverses possibilités de financement ouvertes par la législation aux collectivités locales lorsqu'elles entendent créer ou gérer une infrastructure sportive. Dans la mesure où de telles interventions financières sont de nature à apporter un soutien à des activités économiques, au sens où les institutions européennes entendent cette notion, il s'agit également d'envisager la question de leur compatibilité avec l'interdiction des aides d'Etat, formulée à l'article 87 du Traité CE.

Ces mécanismes légaux ne reflètent toutefois pas l'ensemble des financements des infrastructures sportives locales. L'analyse du sport professionnel fait en effet apparaître que, dans de très nombreux cas, les collectivités locales qui abritent de grands clubs sportifs concèdent des avantages non négligeables, à ces derniers, que ce soit de façon directe (apports financiers, garanties bancaires...) ou indirecte (prise en charge de certains frais, mise à disposition gratuite, ou contre des sommes modiques, d'infrastructures et équipements...). Dans la mesure où le droit européen n'opère aucune distinction parmi les collectivités publiques qui sont soumises à l'interdiction des aides

(77) A moins que le contrat de gestion n'interdise explicitement à la régie autonome de conclure des transactions avec des tiers, ce qui apparaît très théorique.

d'Etat, il a paru intéressant d'évaluer la compatibilité au Traité CE de telles pratiques.

#### SECTION I. – Les régimes de subvention aux collectivités publiques

19. – La première source de subventionnement des infrastructures sportives est la Région wallonne. Cette dernière est en effet à l'origine d'un décret – du 25 février 1999 – dont l'objet principal est l'aide au développement de l'infrastructure sportive (78). Les provinces, les communes, les associations de communes, les régies locales autonomes, de même que les sociétés de logement de service public visées par le Code wallon du logement (79) peuvent bénéficier, tout comme les institutions privées, d'une aide régionale. Les régies ordinaires sont également visées par le mécanisme de financement, puisque, privées d'une personnalité juridique autonome, elles sont indirectement concernées par les subventions octroyées aux communes et aux provinces. Les discriminations qu'emporte la reconnaissance d'un droit complet au subventionnement des régies autonomes – dont l'activité est par nature industrielle ou commerciale – ont été vivement dénoncées (80).

Plus fondamentalement, le mécanisme d'aide mis en place par le décret doit être examiné au regard des récents développements issus de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière d'aides d'Etat, à tout le

(78) Ce décret a été modifié par un décret du 17 novembre 2005.

(79) Dans ce dernier cas, pour autant qu'elles soient titulaires d'un droit réel sur un terrain pour une durée minimale de vingt ans, prenant cours à dater de l'introduction de la demande d'octroi de subvention, et que l'infrastructure sportive pour laquelle cette dernière est sollicitée s'inscrive « dans le cadre d'un projet d'animation de quartier accessible à tous » (art. 3, §1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup>). Il est ainsi répondu à l'un des griefs souvent formulés (L. GALLEZ et Th. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 22; D. D'OM et B. LOMBAERT, « Les acteurs locaux de la politique du logement : aspects institutionnels », *Rev. dr. comm.*, 2000, pp. 15 et s.; projet de décret modifiant le décret du 25 février 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives, Rapport, *Doc. C.R.W.*, seas. ord. 2004-2005, n° 3, épée. pp. 3 et 4).

(80) L. GALLEZ et Th. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 23. Ces critiques n'ont malheureusement pas été entendues lors de la modification opérée par le décret précité du 17 novembre 2005.

moins chaque fois qu'un soutien financier est apporté à une activité économique (81).

Dans l'arrêt *Altmark*, du 24 juillet 2003, la Cour a fixé les conditions pour que des compensations octroyées à une entreprise d'intérêt économique général, en contrepartie de la charge représentée par l'accomplissement de missions de service public, échappent à l'application de l'article 87 du Traité CE (82) : l'entreprise bénéficiaire doit être chargée de manière effective d'assurer ces missions de service public, lesquelles doivent être clairement définies; les paramètres sur lesquels repose la compensation doivent être établis au préalable, de façon objective et transparente; enfin, l'octroi ne peut dépasser ce qui est strictement nécessaire à la compensation de la charge liée à l'accomplissement du service public. A première vue, le décret ne définissant pas les missions de service public que doivent assumer les éventuels bénéficiaires et n'établissant aucune méthode de calcul de la compensation, il semble que les mécanismes de subvention qu'il prévoit rentrent dans la notion d'aide d'Etat et non d'aide compensatoire (83).

La Commission européenne, soucieuse de garantir une certaine sécurité juridique à la suite de cet arrêt, a adopté dans le courant de l'année 2005 deux mesures, le «paquet post-*Altmark*». Il s'agit, d'une part, de la décision du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, §2 du Traité CE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (84), et, d'autre

(81) Ce que couvre assurément l'octroi à titre onéreux d'un droit d'utilisation d'infrastructures sportives. Inversement, il nous paraît que l'application de ces principes à la mise à disposition gratuite, ou contre redevance modique, d'installations sportives constituerait une dérive. Ainsi en va-t-il des subides accordés à des centres dont l'accès est totalement gratuit (par ex., une piscine de jeux dans un parc public) ou subordonné au paiement d'une redevance modique, destinée à couvrir les frais d'exploitation. Les commentaires qui suivent sont intégralement transposables aux autres décrets étudiés dans le présent titre, à tout le moins lorsqu'ils emportent un subventionnement d'activités économiques. Aucun de ces décrets ne paraît en effet faire montre d'une précision suffisante que pour rencontrer les exigences européennes.

(82) C.J.C.E., arrêt *Altmark Trans. GmbH*, du 24 juillet 2003. Voy., sur cet arrêt, J. De BEYS, «Le financement des services d'intérêt économique général par des fonds publics - Quelques réflexions sur l'arrêt *Altmark* rendu par la C.J.C.E.», *J.T.D.E.*, 2004, pp. 6 à 11.

(83) Voy., dans le même sens, L. GALLEZ et Th. BOMBOIS, *op. cit.*, p. 24.

(84) *J.O.*, L. n° 312/87, 29 novembre 2005.

part, de l'encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensations de service public, du 29 novembre 2005 (85). Ce dernier intéresse plus particulièrement notre sujet, le secteur du sport n'entrant pas dans le champ d'application de la décision susvisée. Dans la mesure où cet encadrement exige que la nature et la durée précise des obligations de service public, de même que les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation apparaissent d'un «acte officiel» (86), les observations formulées plus haut sont plus que jamais d'actualité. La qualification comme aides d'Etat des sommes consenties sur cette base, si elle emporte certaines conséquences procédurales (87), ne signifie pas pour autant une infraction au droit communautaire. La Commission et, *in fine*, la Cour de Justice, sont les seules autorités habilitées à évaluer la compatibilité de l'aide aux articles 87 et 86, §2 du Traité.

20. - Il faut signaler, pour la Région wallonne, un second décret, à savoir le décret du 28 juin 2001 (88). Le Centre régional d'aide aux communes, doté d'une personnalité juridique propre, a pour mission de conseiller les communes et les provinces dans le suivi de leur plan de gestion, mais également de financer, au moyen d'un mécanisme de prêt, la part non subsidiée des travaux relatifs aux grandes infrastructures sportives et aux infrastructures sportives de haut niveau dont le maître de l'ouvrage est une commune, une province, ou une association de communes. Outre que ce décret n'est pas ouvert aux entreprises privées, les régies communales et provinciales autonomes en sont exclues (89).

21. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, une intervention légale récente doit être épinglée, à savoir l'ordonnance du 3 mars 2005, déjà citée. Deux remarques retiennent ici l'atten-

(85) *J.O.*, L. n° 297/4, 29 novembre 2005.

(86) J. De BEYS, «Aide d'Etat et financement des services publics», *J.T.D.E.*, 2006, p. 8.

(87) Il s'agit d'une obligation de notification préalable, condition à laquelle ne sont précisément plus soumises les activités visées par la décision (par exemple, en matière de transport aérien ou maritime). Dès avant que la Commission européenne se prononce sur la compatibilité au droit communautaire de l'aide accordée sans notification, le juge national peut en suspendre provisoirement la mise en oeuvre.

(88) Décret modifiant le décret du 23 mars 1995 portant création d'un Centre régional d'aide aux communes.

(89) A l'inverse, bien entendu, des régies ordinaires, pour les raisons qui ont été évoquées plus haut.

tion. En premier lieu, les aides accordées sur ce fondement sont limitées aux infrastructures dites « de proximité » (90). Ces infrastructures, pour répondre à cette qualification, doivent présenter six caractéristiques : elles doivent être destinées à la population dans le voisinage; elles ne peuvent être destinées aux clubs et compétitions; elles doivent être ouvertes à tous, sans droit d'accès; les sports collectifs doivent y occuper une place primordiale; il doit s'agir de lieux d'apprentissage de la vie sociale; enfin, ces infrastructures ne peuvent se donner une vocation purement sportive (91). En second lieu, ce mécanisme est réservé aux seules communes (92). Sont donc écartées de son application toutes autres personnes morales de droit public ou privé (93).

SECTION II. – *Les collectivités locales  
au chevet des clubs sportifs professionnels :  
la boîte de Pandore?*

22. – La Commission européenne a déjà en l'occasion de rappeler que, en règle, le financement public d'une infrastructure ouverte à tous les usagers potentiels sans discrimination et gérée par un pouvoir public n'entre pas dans le champ d'application de l'interdiction visée à l'article 87 du Traité CE (94). Dans ce cas, aucune entreprise n'entre en concurrence avec d'autres. C'est ainsi qu'en règle, le financement d'une aire de jeux ou d'un parc doté d'équipements sportifs, même si l'accès en est conditionné au paiement d'une redevance, ne soulève aucune objection au regard du droit européen. Ce constat doit être mis en relation avec l'attitude que la Commission européenne adopte, depuis quelque temps, à l'égard des investisse-

(90) Art. 2.

(91) Art. 4. Les autres demandes de subside à l'investissement immobilier en matière sportive sont donc toujours régies par la circulaire ministérielle de la Région bruxelloise du 18 juillet 2002, précitée.

(92) Art. 5. Sont également visées, indirectement, les régies ordinaires.

(93) Proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale relative à l'octroi de subside destinés à encourager la réalisation d'infrastructures sportives de proximité, Rapport, Doc. C.R.B.C., sess. ord. 2004-2005, n° A-56/2, p. 4.

(94) Décision de la Commission européenne du 9 avril 2002 relative à l'aide d'Etat accordée par l'Italie en faveur d'installations à câbles de la province autonome de Bolzano, 2003/521/C.E., J.O., L, n° 183, 22 juillet 2003, cité par M. DONY, « Chronique de jurisprudence – Aides d'Etat (année 2003) », J.T.D.E., 2004, p. 142.

ments publics dans le domaine du sport (95). Elle semble effectivement sensible aux objectifs sociaux que la promotion des infrastructures sportives est susceptible de rencontrer (96).

23. – Cette solution ne peut toutefois pas être transposée, à notre estime, s'agissant d'investissements – singulièrement locaux – en faveur de la construction et de la gestion de grandes infrastructures sportives. Ces dernières abritent en effet, le plus souvent, des grands clubs sportifs, qui en sont par ailleurs très souvent les seuls utilisateurs.

L'affaire *Alkmaar* illustre ce propos. Il s'agissait en l'espèce des suites données à une plainte, reçue par la Commission, d'une association professionnelle locale néerlandaise, ainsi que d'un investisseur immobilier allemand. La commune de Alkmaar avait en effet conclu avec le club de football du même nom, l'*AZ Alkmaar*, un « package deal » portant sur la réfection de l'ancien stade de football ainsi que la vente d'un terrain vierge et la construction, sur ce dernier, d'un nouveau stade (97). Le problème portait sur le prix symbolique demandé pour la vente du terrain (1 euro) : des entreprises concurrentes estimaient que l'avantage pour le club AZ se situait entre 15 et 25 millions d'euros. La Commission a fixé, dans une lettre adressée au gouvernement néerlandais en juillet 2002, les conditions qui, à son estime, rendent un régime de subsides publics à l'infrastructure sportive compatible avec les exigences du droit communautaire (98). Lorsque la collectivité

(95) (...) (L) a Commission européenne est aussi consciente des fonctions sociale et culturelle du sport. Elle vise à préserver et à améliorer ces fonctions et à concilier cette action avec son action à l'égard des aspects économiques du sport (J.-Fr. PONS, « Sport et politique européenne de la concurrence : "règles du jeu" et exemples récents d'application », Rapport du Directeur Général adjoint de la DG Concurrence, 18 octobre 2001, p. 2, document consultable sur la page internet suivante : [www.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2001\\_022\\_fr.pdf](http://www.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2001_022_fr.pdf)).

(96) A. VERMEERSCH, « Europees sportbeleid in de startblokken », N.T.E.R., 2003, p. 328. Cet auteur conclut en effet : « *Hoewel sport tot op heden niet van een bijzonder statutus geniet, houden het Hof van justitie en de Commissie wel rekening met niet-economische factoren die verband houden met het specifieke karakter van de sport.* »

(97) Ces informations peuvent être consultées sur le site de la Ville : [www.alkmaar.nl/gemeente/webcms/site/gemeente/actueel/persbor/2006/feb/3303.shtml](http://www.alkmaar.nl/gemeente/webcms/site/gemeente/actueel/persbor/2006/feb/3303.shtml).

(98) Cette lettre avait été adressée au ministre de l'Intérieur néerlandais, en suite de l'annonce faite par ce dernier qu'une série de mesures d'aide aux clubs de football professionnels, portant notamment sur la rénovation ou l'extension de leurs infrastructures, ne seraient pas considérées par les Pays-Bas comme subordonnées au respect des règles européennes de concurrence (M. OLFFERS, « *Overheidssteun aan betaaldvoetbalclubs.* » (On)geoorloofde staatssteun of 'legitieme ondersteuning publieke zaak', N.J.B., 2003, pp. 717-726).

locale exploite elle-même l'infrastructure, l'utilisation de cette dernière doit être potentiellement ouverte à tous (principe de non-sélectivité) et, en cas de location, un «loyer» adapté se doit d'être exigé de chaque locataire. Lorsque, à l'inverse, l'exploitation de l'infrastructure est confiée à un opérateur du marché, le subside accordé sera admissible s'il est compensé par la garantie que l'infrastructure présente un caractère multi-fonctionnel, s'il ne dépasse pas un montant minimal nécessaire (principe de maximalité) et si la sélection du bénéficiaire se fait sur la base d'une procédure objective et transparente (principe d'objectivité) (99). Suite à cet envoi, la commune de Alkmaar décida de ne pas exécuter le contrat initialement envisagé. Une nouvelle convention fut conclue en 2004, au terme de laquelle un prix réel fut fixé pour la vente du terrain. La Commission a dès lors décidé de ne pas poursuivre la procédure initiée (100).

La Commission n'a donc établi qu'un cadre général. Seule, une analyse au cas par cas permet d'évaluer la compatibilité de telles aides à l'interdiction formulée à l'article 87 du Traité (101). De plus, l'avenir seul apprendra la mesure dans laquelle la Cour de Justice suivra la Commission dans son interprétation des exigences communautaires en matière de soutien public aux investissements sportifs.

24. – Un exemple tiré de la pratique belge concerne le Stade du Pays de Charleroi et les activités qui y sont menées par le Sporting. L'on se souvient que le repreneur du club, à la fin des années 90, avait dû souscrire un emprunt pour la construction de nouvelles tribunes et la mise en conformité du stade aux normes exigées par le tournoi de l'Euro 2000. La Ville était intervenue, non pas seulement en concédant un bail emphytéotique pour une somme modique, mais en se portant en sus caution solidaire de l'emprunt bancaire. A l'heure

actuelle, le Stade du Pays de Charleroi abrite des matches s'inscrivant dans des compétitions de dimension nationale et internationale. Le public ne peut s'y adonner à des activités sportives et d'autres clubs ne peuvent prétendre s'y établir.

Ce type de construction pratique nous paraît sujet à critiques, sur un double plan.

Tout d'abord, il est permis de douter que le subventionnement d'activités de spectacle sportif, organisées par des interlocuteurs privés, soit compris dans le concept d'intérêt communal – ou provincial. Singulièrement, s'il fallait suivre jusqu'au bout cette logique, l'on n'aperçoit pas ce qui justifierait que de telles activités soient subventionnées, lorsque d'autres, telles par exemple le cinéma, ne le sont point. Ensuite, dans la mesure où la condition de l'affectation des échanges entre les Etats membres en matière d'aides d'Etat s'analyse très soûplement et n'exige en tout cas pas une analyse approfondie du marché en cause (102), il ne peut être exclu que les avantages financiers ainsi concédés à une entreprise particulière puissent être considérés comme des aides d'Etat. Si cette conclusion devait s'avérer exacte, encore faudrait-il vérifier si l'exception culturelle contenue à l'article 87, §3, d) – qui vise potentiellement le sport – ne peut les justifier (103). Même s'il est douteux – la pratique récente le démontre – que les instances européennes, en particulier la Commission, remettent totalement en cause les mécanismes de financement des infrastructures sportives professionnelles à court terme, une certaine prudence est de mise.

(102) J.-M. COMMUNIER, *Le droit communautaire des aides d'Etat*, Paris, L.G.D.J., Coll. Systèmes, 2000, p. 36, citant l'arrêt de la Cour de justice *Philip Morris*, aff. C-730/79, 17 septembre 1980, *Rec.* 1980, p. 2671.

(103) «However, where an undertaking is given State financial assistance to build such facilities which are subsequently used to host commercial international sporting events, there would seem to be no reason why the assistance should not be classified as State aid, in which case Article 87(3)(d) EC could be invoked if the aid was necessary for the project to proceed» (C. QUIGLEY, A. M. COLLINS, *EC State Aid Law and Policy*, Oxford – Portland (Oregon), Hart Publishing, 2003, p. 94). L'on ne partage néanmoins pas l'opinion des auteurs lorsqu'ils paraissent réduire leur conclusion aux seules infrastructures abritant des compétitions internationales. Suivant la jurisprudence évoquée en note 102, des distorsions de concurrence dans le cadre de compétitions nationales (d'un certain niveau) sont parfaitement susceptibles d'emporter une affectation des échanges entre les Etats membres.

(99) G. ERVYK, «Overheidssteun aan de sportsector en het respect van het Europees recht», *Sport & Recht*, 2004, pp. 960 et 961. Il convient néanmoins d'être prudent, puisque cette lettre de la Commission est antérieure à l'arrêt *Almark*.

(100) Décision de la Commission européenne du 25 janvier 2006, relative à l'aide des Pays-Bas en faveur de AZ et de AZ Vastgoed BV, C (2006)80 (traduction libre du texte officiel néerlandais).

(101) Dans sa lettre, la Commission a insisté sur la nécessité de procéder à un examen au cas par cas, dans une matière aussi complexe (voy. la réponse de la Commission européenne à la question écrite n° E 3413/02 de Kathleen Van Brempt, *J.O.*, C 2003, n° 242, 9 octobre 2003, pp. 58 et 59).



CHAPITRE III. — MISE À DISPOSITION  
ET VALORISATION

25. — En Belgique, le paysage des infrastructures sportives est très varié : cela va de la petite infrastructure sportive de quartier au centre multi-sports, du terrain de pétanque au stade Roi Baudouin. Une constante se dessine malgré tout : la grande majorité des infrastructures sportives appartiennent en propriété aux collectivités publiques, locales, régionales, voire fédérales. La plupart des clubs sportifs, tant amateurs que professionnels, utilisent donc des équipements publics. Comment gérer cette mise à disposition et comment valoriser les infrastructures sportives publiques ?

La réponse à cette question requiert de tenir compte de trois contraintes qui constituent les quatre domaines d'investigation de cette contribution. Tout d'abord, de telles infrastructures relèvent-elles du domaine public ou du domaine privé des autorités publiques (section 1) ? Ensuite, en quoi les opérations de gestion et de valorisation des infrastructures publiques sont-elles concernées par la législation relative aux marchés publics (section 2) ? Comment les exigences de ces deux régimes juridiques influencent-elles les relations entre le gestionnaire du domaine sportif et, d'une part, ses usagers et, d'autre part, ses prestataires ou partenaires (section 3) ? Enfin, comment concilier les impératifs sportifs et économiques avec les exigences urbanistiques et environnementales (section 4) ?

SECTION I. — La domanialité publique

§1. *Domaine public ou domaine privé*

26. — Lorsqu'ils sont propriétés publiques, ces équipements sportifs relèvent-ils du régime de la domanialité publique ?

La domanialité publique, qui se superpose à la propriété publique, constitue un régime juridique particulier, dérogatoire au droit commun, de protection de certains biens publics. La difficulté provient de ce que ces « règles particulières », pourtant annoncées par l'article 537 du Code civil, n'ont jamais été édictées. Bien plus, la distinction de base entre domaine privé et domaine public n'est pas légale mais est purement doctrinale et

jurisprudentielle, ce qui est la source de nombreuses incertitudes quant à la qualification d'un bien public.

Selon la définition contemporaine du domaine public (104), appartiennent au domaine public les biens qui ont été affectés soit directement à l'usage du public, ce qui comprend non seulement les biens affectés à l'usage de tous mais aussi les biens spécialement aménagés selon leur nature ou leur fonction pour des catégories abstraites d'usagers, soit nécessairement à un service public, ce qui requiert que ces biens soient adaptés exclusivement ou essentiellement au but particulier du service considéré. L'idée maîtresse qui est sous-jacente à cette définition est l'affectation du bien public, laquelle nécessite de le faire échapper à la possible emprise des particuliers ; elle est aussi, pour nous, la mesure d'appartenance d'un bien public au domaine public et de sa protection à l'égard de droits privatifs incompatibles avec sa destination.

27. — Les infrastructures sportives publiques relèvent en principe du domaine public. D'une part, les terrains de sport, les aires sportives, les centres sportifs sont soit accessibles à tous (ce sont les infrastructures multi-sports) soit accessibles à des catégories d'administrés pour lesquelles elles ont été spécialement conçues (ce sont les infrastructures destinées à un sport en particulier : les piscines, les terrains de tennis, les aires de pétanque...). D'autre part, l'activité sportive est perçue depuis la deuxième guerre mondiale, par les autorités, comme un service public, même si le sport n'est pas l'apanage des seuls pouvoirs publics et même si, en Belgique, il faut relativiser le concept de service public qui est appréhendé de manière plus pragmatique chez nous qu'en France. Il n'en demeure pas moins que les infrastructures sportives qui appartiennent aux personnes publiques ont été spécialement aménagées en vue de généraliser la pratique du sport dans son ensemble ou de certains sports en particulier et de le rendre accessible à tous de manière raisonnable (105).

(104) Pour l'évolution de cette définition, voy. D. LAOASSE, *Les domaines public et privé*, Bruxelles, P.U.B., 2005, pp. 5 à 26.

(105) C.E., arrêt a.s.b.l. *Protection et sauvegarde du quartier du Sporting et alii*, n° 74.799, du 30 juin 1998, à propos du stade de football de Charleroi : « Il s'agit d'un équipement qui est destiné à être mis à la disposition du public, et à être utilisé en vue

28. – La réservation d'une infrastructure publique à un club sportif de manière exclusive ou prédominante a-t-elle pour effet de soustraire cette infrastructure à la domanialité publique? Il est vrai que, dans ce cas, cette infrastructure n'est plus affectée à la pratique du sport concerné par tous les habitants de la collectivité locale, mais est destinée essentiellement ou exclusivement aux activités sportives organisées par ce club et donc sans doute aux membres de ce club. La question est délicate. Pour y répondre, il faut en revenir aux deux critères alternatifs qui sont constitutifs de la domanialité publique. Si l'on met l'accent sur l'affectation directe à l'usage de tous les citoyens ou de certaines catégories abstraites d'entre eux, l'appartenance ou non du bien au domaine public dépendra dans ce cas de l'accessibilité plus ou moins grande du club sportif en question et donc des conditions d'affiliation à ce club. Si l'on retient l'affectation de l'équipement à un service public, il faut alors s'interroger sur les raisons qui ont présidé à l'édification ou à l'aménagement de l'infrastructure en question. Ainsi, le Conseil d'Etat français, après avoir observé que le stade municipal, situé et appartenant à la Ville de Toulouse, « a été édifié par cette dernière en vue de permettre le développement d'activités sportives et d'éducation physique présentant un caractère d'utilité générale », a jugé que « du fait de cette affectation à un service public et de l'aménagement dont il a été l'objet à cette occasion par les soins de la ville, ledit stade s'est trouvé incorporé au domaine public communal » et que la location prédominante du stade au Toulouse-Football-Club n'avait pas « pour résultat de modifier la destination principale dudit stade, qui était resté affecté à la pratique des sports et continuait de répondre à un besoin d'utilité publique » (106).

de manifestations sportives qui attirent un grand nombre de personnes. En estimant que le réaménagement d'un stade est d'utilité publique, le gouvernement ne porte pas une appréciation manifestement déraisonnable.

(106) C.E. fr., arrêt *Ville de Toulouse*, du 13 juillet 1961, *A.J.D.A.*, 1961, II, p. 492 et I, p. 487. Voy. toutefois Civ. Namur, 28 octobre 2004, *J.L.M.B.*, 2006, p. 739 : le tribunal, après avoir constaté qu'il est vrai que « la ville, titulaire d'un droit réel sur le site, a confié la gestion de celui-ci à une personne privée, pour y exercer une activité à but de lucre », juge que « l'implantation et l'extension d'un stade de football, fût-il accessible au public, n'est pas destiné à servir l'intérêt de l'ensemble des citoyens ».

## §2. *Domaine public : inaliénabilité de principe ou relative?*

29. – Soumises au régime de la domanialité publique, les infrastructures sportives publiques sont en principe hors commerce ou indisponibles, ce qui les rend notamment inaliénables. Elles ne peuvent donc être cédées en pleine propriété, que ce soit par la vente, la donation, ou l'échange, ni être apportés en copropriété, ni être l'objet de droits réels démembres, comme l'usufruit, le droit de superficie, ou le bail emphytéotique, ou de droits personnels durables, comme le bail civil ou commercial.

Ce régime protecteur mais restrictif est particulièrement inadapté aux besoins de développement et de valorisation des infrastructures sportives, lesquels nécessitent des moyens financiers importants. L'exploitation économique de ces infrastructures publiques implique néanmoins de recourir à des mécanismes de valorisation du domaine public. Ceux-ci nous paraissent pouvoir être regroupés en trois catégories, lesquelles sont fonction de leur accommodation plus ou moins grande avec les contraintes de la domanialité publique.

### 1. *Les autorisations privatives domaniales*

30. – La première catégorie fait appel aux mécanismes classiques d'occupation privative du domaine public, occupation qui repose toujours sur une autorisation expresse de l'autorité compétente. Cette autorisation peut être unilatérale – ce sont les permis de stationnement et les permissions de voirie – ou contractuelle – elle prend alors le titre de concession domaniale –. Ces autorisations sont généralement délivrées dans le respect de conditions arrêtées dans et sous la forme d'un règlement édicté par le gestionnaire du domaine public, conditions qui ont trait à la procédure d'octroi et aux motifs de délivrance de l'autorisation. Les droits dont jouit le titulaire d'une telle autorisation sont généralement plus étendus lorsqu'ils sont conférés par le biais d'une concession domaniale.

Quels que soient les droits reconnus, ces autorisations, même conventionnelles, sont marquées par le sceau de la précarité en ce qu'elles sont modifiables et révoquables en tout

temps pour des raisons d'intérêt général; en outre, elles ne confèrent par elles-mêmes aucun droit réel sur le domaine public, mais se limitent à reconnaître un droit temporaire d'occupation, voire de jouissance, privative de la portion de domaine public qui y est visée. Elles ne constituent donc pas les outils les plus adéquats pour procurer la stabilité recherchée par les investisseurs ou pour procéder sur le domaine public à des emprises suffisantes et durables.

## 2. L'octroi de droits réels

31. – La doctrine récente, sensible aux besoins financiers des pouvoirs publics et à la valorisation économique du domaine public, se montre favorable à l'octroi de droits réels sur le domaine public par le biais de conventions. Elle se fonde sur la raison d'être du régime de la domanialité publique qui repose sur l'idée d'affectation pour en déduire une indisponibilité relative des biens du domaine public. Cette indisponibilité s'entend d'une interdiction de grever un bien du domaine public non pas de tout droit réel mais uniquement de ceux qui sont contraires à sa destination. «Le but du régime spécial de la domanialité publique, à savoir la préservation de la destination publique des biens concernés, constitue certes sa raison d'être mais en fixe aussi les limites : il n'est dès lors nul besoin de s'opposer à la constitution d'un droit sur un bien du domaine public, quel qu'il soit, si ce droit est compatible avec sa destination et est précaire» (107).

Les droits réels conférés par la voie conventionnelle, toujours rachetables et révocables, pourraient avoir pour objet les ouvrages et installations placés sur la parcelle concernée du domaine public par le concessionnaire, ce qui suppose dans la convention la constitution d'un droit de superficie ou une renonciation à l'accession. Ils pourraient également porter sur la parcelle elle-même, soit avant même toute construction. En toute hypothèse, le contenu de ces conventions doit être particulièrement complet et précis. Ce démembrement de la propriété du domaine public au profit des occupants du domaine

(107) D LAGASSE, «La gestion active du domaine public», *A.P.T.*, 2003, p. 91, n° 7.

public leur procure une plus grande stabilité et leur permet d'entrevoir de meilleures sources de financement.

32. – Cette construction doctrinale ouvre des perspectives non dénuées d'intérêt pour les gestionnaires du domaine public; toutefois, elle reste pour l'heure fragile. Non pas dans sa conception. Pour trois raisons. En raison tout d'abord de sa faible réception dans l'ordre juridique : en effet, si le principe de relativité de l'indisponibilité des biens du domaine public sur lequel ces considérations doctrinales s'appuient trouve un certain écho dans la jurisprudence tant des juges du fond que de la Cour de cassation, les conséquences qui en sont déduites ne sont pas encore reconnues dans les prétoires. Ensuite, en raison de son imprécision : la doctrine reste elle-même divisée sur la nature exacte – personnelle ou réelle – et sur l'étendue du droit accordé à l'occupant du domaine public par la voie d'une concession. Enfin, en raison de la précarité subsistante de ces droits qui sont toujours rachetables et révocables.

Afin d'assurer la plus grande sécurité juridique et par là même une meilleure stabilité à une telle occupation, nous pensons dès lors qu'il est préférable qu'une réglementation intervienne en la matière, soit de manière générale comme le décret flamand du 18 juillet 2003 relatif au partenariat public-privé, soit de manière sectorielle pour les infrastructures sportives publiques à l'instar des décrets wallons en matière portuaire ou aéroportuaire. Une telle intervention législative nous paraît devoir porter au moins sur quatre éléments : la nature – droit réel ou personnel – et le type – superficie, bail emphytéotique, usufruit, hypothèque, ... – des droits qui peuvent grever le domaine public sportif; l'aménagement de la précarité de ces droits tant en ce qui concerne la durée de l'octroi de ces droits que pour ce qui est du pouvoir d'intervention du gestionnaire du domaine public et des conséquences indemnitaires d'une telle intervention; la fixation de certaines limites à l'octroi de tels droits notamment en termes de biens susceptibles d'en être grevés ou en termes de finalités selon par exemple les disciplines sportives ou les usagers de l'infrastructure; les modes de publicité pour l'opposabilité de tels droits aux tiers.

Toutefois, une telle législation ne devrait pas nécessairement revêtir un caractère impératif en tous ses aspects. Elle offrirait

un cadre juridique sûr mais essentiellement supplétif, les parties pouvant y déroger dans les conventions de concession.

### 3. La disparition du régime de domanialité publique

33. — Une troisième solution consiste à sortir le bien concerné du domaine public. Cette sortie s'effectue par le biais de la désaffectation, laquelle ne peut résulter que d'une décision expresse prise par l'autorité compétente et en suivant les procédures requises, ou d'un acte qui, dans le chef de cette autorité, suppose nécessairement pareille décision.

Ce mécanisme peut n'être que partiel. Il est en effet possible de scinder les différentes parties d'un bien relevant du domaine public de manière horizontale ou verticale et de désaffecter seulement certaines parties de celui-ci, tout en conservant le régime de domanialité publique pour d'autres. C'est la technique de désaffectation par surface ou par volume. Le ou les volumes désaffectés, qui sont au-dessus, en dessous ou à côté du bien du domaine public, peuvent ensuite faire l'objet d'un contrat de droit privé pour une utilisation privative échappant à la précarité des autorisations d'occupation domaniale. Dans ce cas, un cahier des charges est indispensable afin de déterminer précisément les droits et obligations des titulaires de ces droits superposés.

34. — Une telle solution a le mérite de faire disparaître les risques liés à la précarité des autres mécanismes d'occupation privative du domaine public. Par son caractère radical, elle n'est toutefois envisageable que si le gestionnaire domanial entend réaliser uniquement une opération financière, c'est-à-dire obtenir à court terme des rentrées. En effet, elle diminue la maîtrise de l'autorité sur ses biens, les droits concédés étant désormais de nature civile de sorte qu'ils peuvent être cédés sans contrôle du propriétaire public et ne peuvent plus être modifiés ou révoqués *ad nutum*. Elle nous semble dès lors peu propice à la réalisation d'investissements qui poursuivent des fins d'intérêt général, lesquelles justifient précisément la vocation de la parcelle considérée à demeurer dans le domaine public, à l'exception toutefois des parties du domaine public affectées exclusivement à des activités purement commerciales.

### 4. Conclusion

35. — La gestion et la valorisation du domaine public sportif requièrent de recourir aux mécanismes de délivrance d'autorisations domaniales ou de conclusion de concessions domaniales éventuellement assorties de l'octroi de droits réels. La stabilité et la sécurité juridique attendues dans cette matière impliquent toutefois de rédiger de tels actes avec la plus grande clarté et la plus grande précision, dans l'attente d'une législation communautaire organique.

## SECTION II. — Le régime des marchés publics

36. — Les opérations à réaliser sur le domaine public sportif risquent de devoir également tenir compte des contingences issues de la législation relative aux marchés publics. Les exigences procédurales qu'elle contient ainsi que les principes de concurrence, de transparence et d'égalité qui l'animent s'imposent, sous l'effet du droit européen, à des prestations de plus en plus nombreuses.

37. — Tout d'abord, il faut tenir compte de la conception extensive de la notion de « pouvoir adjudicateur » qui s'est manifestée tant au travers des directives que de la jurisprudence au niveau européen. Sont ainsi assujettis à la législation sur les marchés publics les principaux gestionnaires de domaine public sportif, c'est-à-dire :

- non seulement ceux qui ont ou conservent une forme de droit public, comme les communes, les provinces ou leurs services déconcentrés non personnalisés (loi du 24 décembre 1993, art. 4, §1<sup>er</sup>), et les régions autonomes;
- mais aussi ceux qui ont emprunté une forme de droit privé, comme les intercommunales (loi, art. 4, §1<sup>er</sup>, et §2, 10<sup>o</sup>), les sociétés d'économie mixte et les A.S.B.L. communales (loi, art. 4, §2, 8<sup>o</sup>).

38. — Ensuite, la notion de « marché public » reçoit également une interprétation large et autonome, laquelle a pour effet, au-delà des figures juridiques contractuelles visées explicitement par les directives, de soumettre aux exigences de cette législation le plus grand nombre d'opérations contractuelles destinées à réaliser des équipements publics ou à répondre à des

besoins publics, peu importe que ces opérations soient uniquement publiques ou associent des acteurs publics et privés, et quels que soient les modalités ou les procédés prévus par le droit national.

Cette extension est due, d'une part, au caractère autonome que réserve la Cour de Justice à la notion de contrat, laquelle englobe désormais une série de mécanismes et de procédés jusqu'ici étrangers à la réglementation relative aux marchés publics. Que l'on songe à l'interprétation opérée par la Cour à propos de la convention passée entre un lotisseur privé et une commune en vue d'exécuter des charges d'urbanisme d'un permis de lotir, laquelle est considérée comme conférant au lotisseur le mandat de réaliser un équipement public pour le compte de la collectivité locale, ce qui permet de qualifier ce maître d'ouvrage privé comme un véritable pouvoir adjudicateur pour la réalisation de cet équipement public (108). Ou à l'application de la notion de « marché public » à des mécanismes contractuels de collaboration entre personnes de droit public, comme la délégation d'une prestation à une entité commune à plusieurs collectivités ou comme la coopération intercommunale (109), voire même à des mécanismes de constitution d'organismes communs à des acteurs publics et privés, comme la société d'économie mixte (110).

Elle tient, d'autre part, à la définition particulièrement large des marchés publics de travaux. Celle-ci s'attache en effet à l'objet de la prestation – s'agit-il de travaux visés à l'annexe de la directive ou d'un ouvrage – et à la capacité d'influence du pouvoir adjudicateur d'en déterminer les contours sans plus se préoccuper du mode juridique de maîtrise de la réalisation desdits travaux ou dudit ouvrage. Dès lors que l'opération porte sur un travail ou un ouvrage et que celui-ci répond à des besoins publics tels que précisés au départ par un pouvoir adjudicateur, elle tombe dans le champ d'application de la législation sur les marchés publics. Sont donc concernés

(108) C.J.C.E., arrêt *Ordine degli Architetti delle Province di Milano*, du 12 juillet 2001.

(109) C.J.C.E., arrêt *Parking Brizen*, du 18 novembre 1999; arrêt *Teckal Srl*, du 5 octobre 2005.

(110) C.J.C.E., arrêt *Stadt Halle et al.*, du 11 janvier 2005; C.E., arrêt *S.A. de droit français C.N.I.M.*, n° 145.163, du 30 mai 2006.

non seulement les contrats d'entreprise et les contrats de conception et d'exécution mais aussi les contrats destinés à faire supporter le risque financier par le soumissionnaire, comme le mandat, la délégation de la maîtrise d'ouvrage, la promotion, le *leasing*, le *management contract*, le *project financing*, de même que les contrats concédant le droit d'exploiter les travaux ou l'ouvrage concerné. N'y échappent que les contrats portant sur la location ou l'achat de biens immobiliers ou d'ouvrages soit déjà existants soit dont la conception a échappé à l'initiative ou à l'influence de la personne publique.

39. – Enfin, le mouvement est en marche pour appréhender les contrats publics qui échappent pour l'heure aux directives, comme les concessions de service public. En effet, les entités adjudicatrices ne sont pas pour autant dispensées, lors de la passation de tels contrats, de respecter les règles fondamentales du Traité dont le principe de non discrimination et sont dès lors tenues au minimum de prévoir dans les documents du marché des clauses non discriminatoires qui ne constituent pas une entrave à la libre circulation des personnes, des services, des biens et des capitaux, de réserver à ces documents une publicité adéquate et d'assurer la transparence de la procédure d'examen des soumissions ainsi que des décisions prises au terme de cette procédure (111).

#### SECTION III. – Modes de mise à disposition ou de valorisation

40. – Les propriétaires d'infrastructures publiques sont en matière sportive confrontés à un double défi : d'une part, le sport pour tous; d'autre part, le sport spectacle. Dans les deux cas, il s'agit de développer les infrastructures et les équipements sportifs tout en respectant les contraintes précitées. Les solutions pour relever ce double défi diffèrent selon les usagers des infrastructures (§1) et selon le type de partenariat (§2).

(111) C.J.C.E., arrêt *Telaustris*, du 7 décembre 2000; arrêt *Buchländer-Vereinigung GmbH* e.a., du 30 mai 2002. Communication interprétative de la Commission du 4 mai 2000 sur les concessions en droit communautaire, A.P.T., 2000/1, pp. 69-80.

### §1. Les relations avec les usagers sportifs

41. - Quelles formes peuvent prendre les relations entre le gestionnaire du domaine public sportif et les utilisateurs de ce domaine? Tout dépend du public cible et de l'équipement sportif.

#### 1. Les utilisateurs occasionnels

42. - La demande d'accès aux aires ou aux équipements sportifs peut émaner d'utilisateurs occasionnels, comme l'organisation d'une fête sportive pour une école, un quartier, des amis, ou une oeuvre humanitaire. L'occupation des aires de sport est subordonnée à une autorisation expresse du gestionnaire. Elle ne vaut que pour cette activité occasionnelle. Elle est, la plupart du temps, délivrée conformément aux conditions d'occupation du domaine public sportif, lesquelles ont été préalablement arrêtées par le gestionnaire sous la forme d'un règlement d'ordre intérieur (112); à défaut, l'autorisation précise elle-même ces conditions.

#### 2. Les clubs sportifs amateurs

43. - L'utilisation d'une partie du domaine public sportif peut être périodique et régulière, ce qui est le cas des clubs sportifs amateurs. Elle nécessite elle aussi une autorisation d'occupation qui prend la forme soit d'une autorisation unilatérale, soit le plus souvent d'une convention de mise à disposition ou d'occupation qui est, en réalité, une concession domaniale.

Cette autorisation, même conventionnelle, a un objet limité : elle permet l'accès aux aires et équipements sportifs concernés selon les conditions y arrêtées, éventuellement par renvoi à un règlement d'ordre intérieur. Elle ne confère aucun droit réel ou personnel; elle n'entend pas mettre à charge de l'occupant une mission d'exploitation et de gestion du domaine public sportif. Une telle convention échappe dès lors à la législation sur les marchés publics tout en restant marquée du sceau de la pré-

(112) Pour un modèle de règlement d'ordre intérieur, voy. *Mouv. comm.*, 1998, pp. 82 à 84.

carité. Cette occupation entraîne la plupart du temps une contrepartie sous forme de redevance ou de loyer; la gratuité de la mise à disposition des équipements sportifs peut toutefois constituer un soutien public à la discipline considérée.

#### 3. Les clubs professionnels

44. - La présence d'un club professionnel change la perspective (113).

Il faut tout d'abord tenir compte du caractère mono ou pluridisciplinaire de l'équipement sportif concerné. Un équipement « multisports » s'accommode mal d'une relation privilégiée avec un club professionnel et requiert plutôt le choix d'un gestionnaire habilité à fixer une programmation annuelle d'occupation pluridisciplinaire. En cas d'aire sportive monofonctionnelle (stade de football; terrain de hockey; hippodrome), l'utilisation exclusive ou prédominante par un club professionnel est plus facilement envisageable.

Il faut aussi et surtout tenir compte de la stratégie poursuivie par le gestionnaire du domaine public sportif et par le club professionnel. En ce qui concerne le premier, celui-ci doit fournir un équipement de qualité qui doit, en outre, répondre à des normes de sécurité strictes; pour sa part, le club sportif est confronté à la nécessité d'assurer son expansion par des rentrées financières autres que les cotisations de ses membres, ce qui le conduit sans doute à développer des activités commerciales et à doubler sa structure juridique sportive d'une société commerciale.

45. - Plusieurs scénarios sont envisageables :

1. Un premier scénario privilégie la conclusion d'une *concession domaniale* entre le club et le propriétaire du domaine public sportif : elle peut porter non plus seulement sur l'occupation de l'aire sportive *ad hoc* mais aussi sur des dépendances soit sportives (vestiaires, aires d'entraînement, douches...) soit commerciales (cafétéria, restaurant, magasin, centre de mise en forme...). Les contrats peuvent aussi différer selon la nature de l'activité : contrats administratifs pour la partie du domaine consacrée au sport;

(113) Voy. P. BAYEUX et B. CLAVAGNIER, *op. cit.*, pp. 1438 à 1444.

contrats de droit privé pour la partie du domaine, alors désaffectée, occupée par des activités commerciales.

2. Selon un deuxième scénario, le club professionnel peut être chargé de missions d'intérêt général consistant dans le développement et l'expansion de la discipline sportive concernée, voire dans la gestion et l'exploitation du domaine public sportif; en contrepartie, le club perçoit les recettes liées à cette mission. La convention prend alors la forme d'une *concession de service public*. Dans ce cas, ainsi qu'il a été vu ci-avant, son attribution doit respecter les règles fondamentales du Traité et, dès lors, nécessite une mise en concurrence.

Dans la pratique, une telle exigence obère le recours à ce type de contrat dans les relations à nouer entre la collectivité publique et un club professionnel. En effet, elle peut déboucher sur l'éviction du club résident au profit d'un gestionnaire d'espace sportif, lequel pourra par après louer le domaine sportif au club résident. La concession de service public est donc plutôt à privilégier pour le choix d'un gestionnaire plutôt que pour régir les relations avec un club professionnel.

3. Enfin, le propriétaire du domaine public sportif peut aussi transférer sur le club professionnel la charge du développement de l'infrastructure sportive en lui octroyant *des droits réels*: le club ou sa filiale commerciale devient alors le propriétaire des infrastructures sportives à construire sur le domaine public, procède à leur réalisation, en assume le financement ainsi que la gestion et l'exploitation. Ce contrat de délégation risque d'être appréhendé par la législation sur les marchés publics, du moins s'il est prouvé que l'ouvrage est destiné à satisfaire des besoins publics et que l'autorité publique a joué un rôle dans sa conception.

46. - Comme on le voit, tout dépend en réalité de la place réservée au club résident par la collectivité publique. Soit celui-ci est candidat à la maîtrise de la gestion de l'espace sportif public; il doit alors passer sous les fourches caudines de la concurrence, ce qui rend le scénario plus aléatoire, les seuls contrats de mise à disposition du domaine sportif qui échappent pour l'instant à la concurrence étant la concession domaniale ou l'octroi de droits réels. Soit le club demeure un utilisateur du domaine sportif: il constitue dans ce cas un élément du cahier des charges de l'appel à la concurrence en vue de la

désignation d'un gestionnaire du domaine sportif, cahier des charges qui lui réservera sans doute une place privilégiée.

## §2. Les relations avec des prestataires ou des partenaires

47. - Dans les relations contractuelles que noue le propriétaire du domaine public sportif avec des partenaires en vue de le développer, voire de le valoriser, la question centrale est l'application ou non de la législation sur les marchés publics et de ses contraintes dès lors que ce propriétaire doit être considéré comme un pouvoir adjudicateur.

Soit le gestionnaire public entend mener des opérations sous la forme classique de contrats d'entreprise. Il s'agit dans ce cas de marchés publics portant selon le cas sur des travaux (construction, agrandissement, rénovation, entretien...), sur des fournitures (matériels et équipements sportifs) ou sur des services (nettoyage, surveillance...).

Soit il entend procéder à des opérations plus complexes qualifiées globalement de partenariat public-privé, c'est-à-dire des procédés associant à des degrés divers d'intensité des opérateurs privés en vue de mener à bien le développement de l'infrastructure publique: l'opérateur privé peut se voir confier non seulement l'exécution d'une prestation mais aussi sa conception, son financement, voire la gestion et l'exploitation de l'infrastructure sportive (114). Les contrats peuvent revêtir la forme, non seulement d'un marché public de travaux, de fournitures ou de services, mais aussi celle d'un marché de promotion ou d'une concession de travaux publics, tous deux assujettis à la législation sur les marchés publics, ou la figure d'une concession domaniale accompagnée ou non de droits réels, laquelle échappe pour l'heure aux exigences européennes en matière de concurrence, on encore l'habit d'une concession de service public, laquelle doit respecter les contraintes issues des principes généraux du droit européen primaire (115).

(114) A propos d'une concession de service public d'enseignement et de pratique du tennis à Forest, voy. C.E., arrêts *S.A. 2000 Plus*, n° 43.000, du 17 mai 1993, n° 55.964, du 20 octobre 1995 et n° 65.921, du 18 avril 1997.

(115) Voy., à ce sujet, le montage contractuel relatif au «Stade de France»: Trib. adm. Paris, 2 novembre 1994, *A.J.D.A.*, 1995, p. 147, note C. BRACHON-MOULÉNES; D. POUVAUD, «Stade de France: les problèmes juridiques de la concession», *Droit adm.*, 1997, pp 4-7

SECTION IV. - *Exigences urbanistiques et environnementales*

48. - L'aménagement ou la gestion d'une infrastructure sportive doit enfin tenir compte des prescriptions urbanistiques et environnementales. Celles-ci découlent, d'une part, de la planification spatiale (§1) et, d'autre part, des autorisations urbanistiques, voire environnementales (§2). Ces matières étant du ressort des régions, nous examinerons les législations wallonne et bruxelloise.

§1. *Planification spatiale*

49. - Dans les deux régions, la planification spatiale repose sur deux instruments : le plan de secteur ou le plan régional d'affectation du sol (en abrégé, le P.R.A.S.); le plan communal d'aménagement (en abrégé, le P.C.A.) ou le plan particulier d'affectation du sol (en abrégé, le P.P.A.S.).

1. *Plan de secteur ou P.R.A.S.*

50. - Parmi les affectations du territoire retenues comme zones par les articles 24 à 39 du C.W.A.T.U.P. ou parmi les prescriptions générales et particulières du P.R.A.S., quelles sont celles qui sont susceptibles d'accueillir des infrastructures sportives publiques? Il faut distinguer entre les zones admettant en principe de telles infrastructures (A) et celles subordonnant leur implantation à des conditions (B).

A. *Les zones sans conditions*

51. - En Région wallonne, cette première catégorie ne comprend qu'une seule zone, à savoir les zones de services publics et d'équipements communautaires (en couleur bleu-gris; C.W.A.T.U.P., art. 28).

Ces zones sont destinées à la construction d'équipements ou d'installations qui sont soit accessibles au public soit destinés à l'usage d'un service public (116), ce qui est précisément le

(116) C.E., arrêt *Van Walleghem*, n° 80.885, du 11 juin 1999; arrêt *Commune de Raeren*, n° 131.548, du 18 mai 2004.

cas des infrastructures sportives publiques. Dans la mesure où il n'est pas poursuivi de but lucratif et que l'équipement est véritablement au service de la communauté, c'est-à-dire accessible à tous à des conditions raisonnables, il est même sans importance que cet équipement soit érigé et exploité par un pouvoir public ou par un organisme ou une personne privée (117). Moyennant le respect de ces conditions, ont été considérés comme un équipement communautaire au sens de cette disposition une infrastructure sportive en général (118), un club de tennis (119) et un club équestre (120). Cette notion d'équipement communautaire et de service public est importante car elle revient à plusieurs reprises dans le C.W.A.T.U.P.

52. - En Région de Bruxelles-Capitale, deux zones spécifiques rentrent dans cette première catégorie :

- la zone d'équipements d'intérêt collectif ou de service public (prescription particulière n° 8), laquelle reprend notamment, du plan de secteur antérieur, les « zones de sport de plein air... lorsqu'elles étaient composées d'un bâtiment important tel qu'un stade de football » (rapport au gouvernement, p. 20.068);
- la zone de sports ou de loisirs de plein air (prescription particulière n° 13), qui a, comme caractéristiques dominantes, la faible superficie au sol des constructions (maximum 20 % de la superficie de la zone) et l'importance du cadre de plantations (rapport au gouvernement, p. 20.126).

B. *Les zones conditionnelles*

53. En Région wallonne, cette deuxième catégorie comprend les zones suivantes :

- la zone d'habitat (couleur rouge; art. 26) : elle admet les équipements communautaires et services publics précités pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la destination

(117) C.E., arrêt *a.s.b.l. De Leiesnelvaarders Gent*, n° 21.371, du 14 juillet 1981; arrêt *Arimont et alii*, n° 72.278, du 6 mars 1998.

(118) C.E., arrêt *a.s.b.l. De Leiesnelvaarders Gent (club d'aviation)*, n° 21.371, du 14 juillet 1981; arrêt *Dupont et Aboil (terrain de sport)*, n° 44.226, du 24 septembre 1993.

(119) C.E., arrêt *Delken*, n° 27.174, du 21 novembre 1986; arrêt *Goossens*, n° 58.476, du 7 mars 1996.

(120) C.E., arrêt *Lauriola*, n° 40.112, du 17 août 1992.



principale de la zone et qu'ils soient compatibles avec le voisinage. Il faudra donc démontrer, d'une part, que le projet sportif non résidentiel n'a pas avec la zone d'habitat un rapport plus étroit que le rapport négatif qui consiste à ne pas perturber celle-ci, soit ne pas empêcher la zone d'habitat de remplir pleinement sa fonction principale qui est l'habitation, et, d'autre part, qu'il est tenu compte de l'importance, de la nature et des caractéristiques du projet et des constructions et activités existantes dans le voisinage;

- la zone d'habitat à caractère rural (bande rouge et blanche; art. 27) dans les mêmes conditions que celles prévues pour la zone d'habitat;
- la zone de loisirs (couleur orange; art. 29) pour autant que les installations sportives aient aussi un caractère récréatif, comme une piscine en plein air, une aire multisports, voire même un club équestre (121);
- la zone agricole (couleur jaune; art. 35) : elle ne permet pas en principe de telles implantations (122); toutefois, y sont admises des activités récréatives de plein air à trois conditions : ces activités ne sont autorisées qu'à titre «exceptionnel», ce qui confère à cette disposition un caractère restrictif; elles ne peuvent mettre en cause «de manière irréversible» la destination de la zone de sorte que ne paraissent admissibles que des activités sportives impliquant un matériel léger (ULM, montgolfière...) (123); les constructions ne peuvent qu'être temporaires sauf s'il s'agit d'un bâtiment existant. L'article 452/34 du C.W.A.T.U.P. précise les activités admissibles et les conditions d'implantation;
- les zones d'aménagement différé (Z.A.D.) qui, depuis le 10 mars 2005, ont été transformées en zone d'aménagement communal concertée (Z.A.C.C.; nouvel art. 33) : ces zones peuvent recevoir toute affectation destinée ou non à l'urbanisation, à l'exception de la zone d'activité économique

(121) C.E., arrêt *Deville*, n° 90.846, du 16 novembre 2000.

(122) Voy., à propos d'un terrain d'entraînement et de compétition de véhicules à moteur (motocross, autocross, karting, ...), C.E., arrêt *Arnould et alii*, n° 52.518, du 24 mars 1995; arrêt *Halleux et Lejeune*, n° 71.933, du 19 février 1998.

(123) Voy., à propos d'ULM, C.E., arrêt *S.P.R.L. ULM Jonathan's Team*, n° 116.568, du 27 février 2003; et à propos d'une piste d'équitation extérieure, C.E., arrêt *De Bolle*, n° 142.165, du 15 mars 2005.

industrielle et de la zone d'extraction (art. 25, al. 4), moyennant le respect d'une série de critères fixés par l'article 33, §1<sup>er</sup>, qui vont obliger la commune à démontrer qu'ils ont été pris en considération et examinés lors de la mise en oeuvre de cette zone, et l'adoption d'un rapport urbanistique et environnemental dont le contenu est fixé par l'article 33, §2.

54. - En Région de Bruxelles-Capitale, les zones conditionnelles susceptibles d'accueillir des infrastructures sportives sont les suivantes :

- dans les zones d'habitat : les zones d'habitation à prédominance résidentielle, pour autant que l'infrastructure ne dépasse pas 250 m<sup>2</sup> de superficie de plancher par immeuble et moyennant le respect des conditions générales prévues par la prescription particulière 1.5.; les zones d'habitation, pour autant que l'infrastructure ne dépasse pas 1.000 m<sup>2</sup> de superficie de plancher par immeuble et moyennant le respect des conditions générales prévues par la prescription particulière 2.5. (124);
- dans les zones de mixité : les zones mixtes, la limite maximale étant de 1.000 m<sup>2</sup> de superficie de plancher par immeuble et moyennant le respect des conditions générales prévues par la prescription particulière 3.5.; les zones de forte mixité, la limite maximale étant portée à 1.500 m<sup>2</sup> de superficie de plancher par immeuble et moyennant le respect des conditions générales prévues par la prescription particulière 4.5.;
- dans les zones d'industrie : les zones d'industrie urbaine, la limite maximale étant de 300 m<sup>2</sup> de superficie de plancher par immeuble et moyennant le respect des conditions générales prévues par la prescription particulière 5.6.; les zones d'activités portuaires et de transport, la limite maximale étant également de 300 m<sup>2</sup> de superficie de plancher par immeuble et moyennant le respect des conditions générales prévues par la prescription particulière 6.5.;
- dans les zones administratives : aucune limite de superficie de plancher par immeuble n'est fixée; il faut toutefois tenir

(124) Voy., à propos d'une piscine, C.E., arrêt *Hage et alii*, n° 121.367, du 4 juillet 2003.

compte des caractéristiques urbanistiques des constructions et installations environnantes (prescription particulière 7.4.).

### C. Un mécanisme dérogatoire

55. – Il faut signaler un mécanisme dérogatoire applicable aux services publics et aux équipements communautaires :

1. *En Région wallonne* : jusqu'au 3 décembre 2005, ce mécanisme figurait à l'article 110 du C.W.A.T.U.P. En vertu de cette disposition, ces équipements pouvaient également s'implanter en dehors des zones spécialement réservées à cet effet, c'est-à-dire dans n'importe quelle zone du plan de secteur, en ce compris les zones non destinées à l'urbanisation, et ce à deux conditions : tout d'abord, il doit s'agir de « construction et (d')équipement », terme qui doit s'interpréter comme ne visant que les opérations visées par l'article 84, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, et non les transformations ou les modifications sensibles de relief du sol ; ensuite, le projet doit respecter, structurer ou recomposer les lignes de force du paysage bâti ou non bâti. Depuis le 3 décembre 2005, date d'entrée en vigueur du décret du 27 octobre 2005, l'article 110 précité a été abrogé et ces constructions et équipements relèvent désormais du régime dit des « permis publics » arrêté par l'article 127 (le § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, les vise expressément). Dans ce cadre, il est désormais prévu qu'un tel permis peut « s'écarter du plan de secteur » sous réserve du respect de trois conditions : les mesures particulières de publicité, la consultation des services et organismes requis et les lignes de force du paysage (art. 127, § 3).

2. *En Région de Bruxelles-Capitale* : la prescription générale n° 7 est similaire à l'ancien article 110 du C.W.A.T.U.P. Ces équipements sont admis dans toutes les zones « dans la mesure où ils sont compatibles avec la destination principale de la zone considérée et les caractéristiques du cadre urbain environnant » avec toutefois une restriction pour les zones vertes, les zones vertes de haute valeur biologique, les zones forestières, les zones de parc et les zones agricoles où ces équipements « ne peuvent être que le complément usuel et l'accessoire de leurs affectations ».

### 2. P.C.A. et P.P.A.S.

56. – Le P.C.A. et le P.P.A.S. précisent respectivement le plan de secteur et le P.R.A.S. Il n'existe pas pour ces plans de prescriptions graphiques et littéraires standardisées, comme pour le plan de secteur ou le P.R.A.S. On se référera donc à la légende de chaque plan et, à défaut, à la nomenclature des plans de secteur et du P.R.A.S. ou au bon sens. De ce fait, il est important d'attirer l'attention des communes sur la nécessité de rédiger de manière claire et précise les prescriptions littérales d'un P.C.A. ou d'un P.P.A.S. En effet, si l'autorité communale a une vision claire de ce qu'elle veut autoriser ou interdire dans une zone bien déterminée, elle doit le faire apparaître clairement dans la rédaction des prescriptions : par exemple, s'il est envisagé d'exclure de la notion d'équipements sportifs certaines activités sportives bruyantes, cette exclusion doit ressortir clairement des prescriptions littérales ; de même, lors de la rédaction des prescriptions littérales, il n'est pas inutile de faire l'exercice consistant à envisager les activités contraires à l'esprit du P.C.A. ou du P.P.A.S. mais conformes à la lettre des prescriptions écrites.

57. – Un P.C.A. ou un P.P.A.S. peut déroger au plan de secteur ou au P.R.A.S. et donc permettre notamment l'installation d'infrastructures sportives dans d'autres zones que celles décrites ci-avant.

Toutefois, doivent simultanément être réunies les trois conditions suivantes (C.W.A.T.U.P., art. 48, al. 2 ; C.O.B.A.T., art. 42) :

- les motifs urbanistiques invoqués peuvent être clairement localisés et sont d'une ampleur limitée ; en outre, ils se fondent sur les caractéristiques particulières et spécifiques du territoire considéré de sorte que l'aménagement dérogatoire proposé ne porte pas atteinte à l'économie générale du plan de secteur ;
- il doit être démontré que la destination prévue par le plan supérieur est dépassée ou ne peut plus être réalisée. En d'autres termes, il existe une nécessité réelle d'adopter un aménagement différent ;

- la destination nouvelle proposée par le plan inférieur répond aux possibilités et aux besoins urbanistiques existants. Il s'agit de démontrer la praticabilité de l'affectation nouvelle.

## §2. Autorisations urbanistiques et environnementales

### 1. Exigence d'un permis d'urbanisme préalable

58. - Les travaux relatifs à l'aménagement ou à la gestion d'une infrastructure sportive publique nécessitent la plupart du temps, dans les deux régions, un permis d'urbanisme préalable pour autant qu'ils rentrent dans les notions de construire ou placer une installation fixe (125), de démolir, de reconstruire, de transformer ou de modifier sensiblement le relief du sol (126). En effet, à la différence de la Région flamande qui soumet expressément à un permis d'urbanisme l'ensemble des «terrains de récréation, parmi lesquels un terrain de golf, un terrain de football, de tennis, une piscine» (décret du 18 mai 1999, art. 99, §1<sup>er</sup>, 9<sup>o</sup>), les législations wallonne et bruxelloise ne prévoient pas expressément une telle exigence pour les infrastructures sportives en tant que telles.

59. - Trois tempéraments d'interprétation restrictive doivent nuancer le propos. Sont ainsi dispensés de permis :

1<sup>o</sup> les infrastructures légères, soit celles qui n'ont aucun ancrage dans le sol ni même un appui sur celui-ci et qui ne sont pas destinées à rester sur place, comme les piscines gonflables ou démontables ou les installations de parapentes ou de montgolfières. Qu'en est-il lorsque l'aménagement est limité à la pose d'un revêtement ? Dans un arrêt du 8 octobre

1985 (127), la Cour de cassation a ainsi considéré que «ne viole pas l'article 44, §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi (du 29 mars 1962) l'arrêt qui décide que ne tombe pas sous les notions de construire ou d'utiliser un terrain pour le placement d'une ou de plusieurs installations fixes le fait d'appliquer une couche durcie de tarmac noir sur les fondations de ce que fut un hangar agricole et d'y placer une clôture en fil plastifié vert et un filet de tennis». La Cour de cassation s'est encore prononcée dans le même sens par un arrêt du 8 novembre 1988 (128) à propos d'un court de tennis réalisé sans modification sensible du relief du sol;

2<sup>o</sup> les travaux de conservation et d'entretien. En Région de Bruxelles-Capitale, les travaux de conservation et d'entretien sont exonérés de permis d'urbanisme. Par contre, en Région wallonne, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2002, l'article 84, §1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, intègre les travaux de conservation et d'entretien dans la notion de «transformer une construction existante» de sorte que ceux-ci ne sont plus exonérés de permis. En tant qu'elle déroge à un principe général, cette notion qui n'est nullement définie par le législateur est interprétée restrictivement par la jurisprudence : il s'agit «de travaux exécutés en vue de maintenir le bâtiment en bon état», lesdits travaux ne pouvant modifier la construction préexistante, ni quant à sa forme, ni quant à son volume, ni quant à son statut (129). Plus récemment, il a été jugé que «le terme "conservation" doit être pris dans son sens courant de l'action de conserver, de maintenir intact ou dans le même état, référence étant faite aux notions d'entretien, garde, maintien, préservation, protection, sauvegarde» (130);

3<sup>o</sup> les travaux dits de «minime importance» : les deux législations régionales habilite le gouvernement régional à arrêter la liste des travaux et des actes qui, en raison de leur «minime importance», ne requièrent pas un permis d'urbanisme (131).

(125) C.E., arrêt *Drèze*, n° 27.176, du 21 novembre 1986; arrêts *Van Sumere*, n° 28.001, du 21 mai 1987 et n° 29.850, du 21 avril 1988 : «la construction d'un terrain de tennis, destiné à un usage intensif, à exécuter selon les règles de l'art et répondant aux exigences techniques de résistance et de durée en vue de l'exercice d'un tel sport, ne se conçoit pas sans l'exécution de travaux qui entrent dans les prévisions de l'article 41, §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du Code wallon».

(126) Le fait d'aplanir un terrain par des travaux de terrassement et des apports de terre afin d'y aménager un terrain de rugby : C.E., arrêt *ASBL Ligue des Amis de la Forêt de Soignes*, n° 47.437, du 11 mai 1994; l'établissement d'un terrain de football qui s'accompagne de travaux importants de remblais ou de déblais : *Arvens*, 6 octobre 1976, *R.W.*, 1976-1977, col. 1905, obs. L.-P. SURTENS; un court de tennis qui nécessitait une modification sensible du relief du sol : C.E., arrêt du 21 novembre 1986, *Amén.*, 1987, p. 18).

(127) *Pas.*, 1986, I, p. 116.

(128) *Pas.*, 1989, I, p. 251.

(129) Liège, 12 décembre 1972, *J.T.*, 1973, pp. 142-143.

(130) Liège (réf.), 15 avril 1997, *J.L.M.B.*, 1997, p. 1496.

(131) C.W.A.T.U.P., art. 262; arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juin 2003 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme (...).

Dans cette liste, on peut épingler le placement d'installations à caractère sportif ou récréatif pour une durée maximale de soixante jours en Région wallonne (art. 262, 6°) et de trois mois à Bruxelles (art. 2, 2°).

## 2. Procédure de délivrance du permis

60. - La procédure d'examen d'une demande de permis d'urbanisme relative à une infrastructure sportive publique est en principe la procédure de droit commun qui est suivie devant le collège des bourgmestre et échevins. Toutefois, dans les deux régions, elle peut relever de la procédure, dérogatoire et plus souple, qui est celle applicable aux «permis publics». Il en va ainsi, en Région de Bruxelles-Capitale, lorsque le permis est demandé par une personne de droit public qui figure sur la liste fixée par l'arrêté du 24 juin 1993 (C.O.B.A.T., art. 175, 1°) et, en Région wallonne, à un double titre : soit lorsque le permis est demandé par une personne de droit public qui figure sur la liste fixée par l'article 274 (C.W.A.T.U.P., art. 127, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°); soit en tant que le permis a trait à une infrastructure considérée comme un équipement communautaire ou de service public (C.W.A.T.U.P., art. 127, §1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 7°). Dans ce cas, par dérogation au principe selon lequel le permis est délivré par le collège des bourgmestre et échevins, le permis est délivré par le fonctionnaire-délégué ou par le gouvernement selon une procédure particulière qui diffère selon les deux régions (C.W.A.T.U.P., art. 127; C.O.B.A.T., art. 176 à 188).

61. - Il importe de souligner qu'il s'agit d'une «procédure dérogatoire à la procédure de droit commun, dont les conditions d'application sont d'interprétation restrictive» (132). Elle ne peut pas non plus donner lieu à des détournements de procédure. Ainsi jugé que «le ministre régional ne peut qualifier un stade communal de football de bâtiment public dès lors que ce stade est considéré comme un bien privé de la ville» (133). Inversement, si les conditions d'application sont réunies, il faut recourir à cette procédure dérogatoire; les auto-

(132) C.E., arrêt *Lebichol et alii*, n° 86.047, du 16 mars 2000; arrêt *Cloasset*, n° 131.706, du 25 mai 2004.

(133) C.E., arrêt *Riquet et Orland*, n° 123.068, du 18 septembre 2003. Voy. aussi C.E., arrêt *a.s.b.l. Protection et sauvegarde du quartier du Sporting*, n° 73.956, du 28 mai 1998.

rités concernées et les demandeurs de permis n'ont en effet pas le choix entre les deux procédures : les dispositions qui y ont trait concernant l'exercice des compétences sont, en droit public belge, d'attribution. Ainsi jugé que «dès lors que l'ensemble des éléments de la cause tend à démontrer que la commune est en fait la véritable demanderesse du permis d'urbanisme et que les demandeurs effectifs de celui-ci (en l'espèce, un club sportif et une personne physique) n'ont agi que comme prête-noms, la demande aurait dû être adressée non pas au collège des bourgmestre et échevins de la commune mais au gouvernement ou à son délégué conformément aux articles 127 et 274 du C.W.A.T.U.P.» (134).

## 3. Permis d'environnement

62. - Enfin, certaines activités liées au sport qui se déroulent dans des infrastructures publiques nécessitent également un permis d'environnement.

Ainsi, en Région wallonne, la rubrique 92.61, intitulée «gestion d'installations sportives (centres sportifs et autres installations sportives)», contient 17 sous-rubriques d'activités qui relèvent des classes 2 ou 3 à deux exceptions près (135).

En Région de Bruxelles-Capitale, seules les activités visées à la rubrique n° 14, intitulée «Bassins de natation, saunas», nécessitent un permis d'environnement. Cette rubrique concerne «a) (...) (les) lieux de baignade organisée, bassins de natation (à l'exception des piscines à usage exclusivement domestique) dont la surface du bassin est inférieure ou égale à 200 m<sup>2</sup>», lesquels relèvent de la classe 11, et «b) (les) bassins de natation dont la surface de bassin est supérieure à 200 m<sup>2</sup>», lesquels relèvent de la classe IB (136).

(134) C.E., arrêt *Mahy*, n° 123.053, du 18 septembre 2003. En l'espèce, le Conseil d'Etat s'est fondé sur le fait que c'était la commune qui prenait effectivement en location les terrains concernés par le permis d'urbanisme ainsi que sur la circonstance que les travaux autorisés par ledit permis avaient été réalisés par des ouvriers communaux pour considérer que celle-ci était en fait la véritable demanderesse du permis.

(135) Arrêté du gouvernement de la Région wallonne du 4 octobre 2002 arrêtant la liste des projets soumis à études d'incidences et des installations et activités classées, annexe 1.

(136) Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 fixant la liste des installations de classes IB, II et III en exécution de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, annexe.

Au cas où la réalisation du projet nécessite un permis d'urbanisme et un permis d'environnement, soit un projet mixte, les deux permis font place en Région wallonne au permis unique alors qu'en Région bruxelloise, les procédures relatives aux deux permis sont menées de concert.

### CONCLUSION

Qu'il s'agisse de la prise en charge autonome, par les collectivités publiques, de la gestion de leurs équipements ou, au contraire, de l'abandon plus ou moins important de cette mission à des opérateurs privés, les relations qu'entretiennent le droit public et les infrastructures sportives procèdent résolument d'une tension. D'une part, les règles d'organisation collective s'accommodent mal d'un régime général d'exception, qui pourrait donner à penser que le sport autorise toutes les latitudes. D'autre part, dans le même temps, la valeur actuelle du sport, dans ses dimensions multiples, ne permet pas ou plus de l'envisager juridiquement sans tenir compte de ses spécificités. La procédure mise en oeuvre par la Commission européenne dans l'affaire de l'*AZ Alkmaar*, et la décision qui en a résulté, de même que les assouplissements aux exigences urbanistiques et environnementales lors de la création d'équipements immobiliers sportifs, illustrent cette conclusion avec clarté.

Toutefois, si une évolution se dessine, il est trop tôt pour tracer les contours de solutions nettes et définitives. Ainsi, dans les domaines de l'ouverture à la concurrence de la gestion des équipements sportifs, des partenariats public-privé ainsi que des relations entre autorités publiques - propriétaires d'infrastructures sportives - et clubs professionnels, d'importantes questions demeurent en suspens, que l'avenir seul permettra d'éclairer. L'on ne peut en tout cas qu'encourager les acteurs du droit public, autant ceux qui l'élaborent et l'appliquent que ceux qui le sanctionnent, à garder à l'esprit les fonctions collectives et sociales du sport lorsqu'ils définissent leur politique en matière d'infrastructures sportives. La viabilité d'un droit public du sport est peut-être à ce prix.