



---

Cour I  
A-5127/2020

## **Arrêt du 25 août 2021**

---

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),  
Jérôme Candrian, Christine Ackermann, juges,  
Julien Delaye, greffier.

---

Parties

**Club A. \_\_\_\_\_,**  
recourant,

contre

**Office fédéral du sport OFSPO,**  
autorité inférieure.

---

Objet

Gymnastique et sport ; demande de soutien sur la base de  
l'ordonnance COVID-19 sport.

**Faits :****A.**

**A.a** Le Club A. \_\_\_\_\_ (ci-après : le club) est une association suisse de [nom du sport] ayant son siège dans la ville [de T. \_\_\_\_\_].

**A.b** Le 24 avril 2020, le club a sollicité, auprès de l'Office fédéral du sport OFSPO (ci-après : l'OFSPPO), une contribution à fonds perdu d'un montant de [entre 300'000 et 500'000] francs visant à atténuer les conséquences des mesures prises par la Confédération pour lutter contre le coronavirus.

**B.**

**B.a** Par courrier du 6 mai 2020, le club a précisé que le risque de perte de sponsoring ne pouvait pas faire partie de la demande de soutien et réduit sa demande à [entre 100'000 et 150'000] francs.

**B.b** En date du 10 septembre 2020, la société de révision B. \_\_\_\_\_ SA a remis à l'OFSPPO son avis concernant le respect des conditions d'allocation, l'ampleur des pertes financières dues aux mesures prises par la Confédération et les perspectives de redressement financier du club.

**C.**

Par décision du 17 septembre 2020, l'OFSPPO a rejeté la demande du club.

**D.**

Le 16 octobre 2021, le club (ci-après également : le recourant) a formé recours contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral. Il sollicite toutefois la révision de la décision de l'OFSPPO (ci-après également : l'autorité inférieure).

**E.**

Par mémoire de réponse du 8 décembre 2020, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours.

**F.**

Dans ses observations finales du 1<sup>er</sup> mars 2021, le recourant a persisté, en substance, dans les conclusions prises dans le cadre de son recours.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

**Droit :****1.**

**1.1** Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du présent recours (art. 31, 32, 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32] et art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]).

**1.2** La qualité pour recourir doit être reconnue au recourant (art. 48 al. 1 PA). Les dispositions relatives au délai de recours (art. 22 et 50 al. 1), à la forme et au contenu du mémoire (art. 52 PA), ainsi qu'à l'avance de frais (art. 63 al. 4 PA) sont, en outre, respectées.

**1.3** Le recourant a formulé recours en concluant toutefois à la révision de la décision attaquée. En tant que la demande de révision est adressée à une autorité de recours en vue d'obtenir la modification d'une décision qu'elle a prise (art. 66 PA), il est manifeste que le recourant conclut, en réalité, à ce que la décision attaquée soit annulée et à ce que la contribution sollicitée lui soit accordée. Il y a donc bien lieu de traiter son mémoire du 16 octobre 2021 comme un recours et non pas comme une demande de révision.

**1.4** Partant, le recours est recevable.

**2.**

Le recours peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, ainsi que pour inopportunité, sauf si une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA).

**2.1** Le Tribunal administratif fédéral fait cependant preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de son pouvoir d'examen lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, singulièrement lorsque leur analyse nécessite des connaissances spéciales ou encore lorsqu'il s'agit de circonstances locales que l'autorité qui a rendu la décision connaît mieux (cf. ATF 131 II 680 consid. 2.3.3 ; arrêt du TAF A-379/2016 du 8 septembre 2016 consid. 2.2). Cette pratique est applicable en matière de subventions.

En effet, dans ce domaine, l'autorité administrative dispose d'un important pouvoir d'appréciation (cf. ATAF 2007/37 consid. 2.1), tant pour l'évaluation individuelle des demandes que pour juger de leurs qualités par rapport à celles d'autres requérants (cf. ATAF 2015/33 consid. 4.2 ; arrêts du TAF A-2600/2020 du 16 février 2021 consid. 4.1 et B-4920/2015 du 2 février 2017 consid. 5.3). Un libre examen des décisions en matière de subventions pourrait ainsi engendrer des inégalités de traitement et violer l'interdiction de l'arbitraire (cf. ATAF 2015/33 consid. 4.2 et 2007/37 consid. 2.1). D'une manière typique, le pouvoir d'appréciation de l'autorité est particulièrement important dans le domaine des subventions auxquelles la législation ne donne pas de droit, aussi bien en ce qui concerne la définition que l'application des critères de priorité (cf. arrêts A-2600/2020 précité consid. 4.1 et B-4920/2015 précité consid. 5.4). Dans ces circonstances, pour tenir compte de l'autonomie, des connaissances spécifiques et du pouvoir d'appréciation dont jouit l'autorité décisionnaire, le Tribunal observera une certaine retenue et ne s'écartera pas sans nécessité de son appréciation (cf. CHRISTOPH BANDLI, Die Rolle des Bundesverwaltungsgerichts, in : Neue Bundesrechtspflege, Auswirkungen der Totalrevision auf den kantonalen und eidgenössischen Rechtsschutz, Berne 2007, p. 215 ss ; FABIAN MÖLLER, Rechtsschutz bei Subventionen, Bâle 2006, p. 213). En revanche, il vérifiera librement si l'autorité inférieure a établi complètement et exactement les faits pertinents et, sur cette base, si elle a correctement appliqué le droit, sans se laisser guider par des motifs étrangers aux normes appliquées et en tenant compte de manière adéquate de tous les intérêts en présence (cf. ATAF 2015/33 consid. 4.3 ; arrêt du TAF A-2899/2019 du 30 mars 2021 consid. 2.1).

**2.2** La procédure fédérale est essentiellement régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que l'autorité administrative constate les faits d'office et procède, s'il y a lieu à l'administration de preuves par les moyens idoines (art. 12 PA). La maxime inquisitoire doit cependant être relativisée par son corollaire : le devoir de collaborer des parties (art. 13 PA ; cf. CLÉMENCE GRISEL, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, 2008, n° 142). La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est également régie par la maxime inquisitoire en vertu de l'art. 37 LTAF. Celle-ci est cependant quelque peu tempérée, notamment en raison du fait qu'il ne s'agit, dans ce cas, pas d'un établissement des faits *ab ovo*. Il convient de tenir compte de l'état de fait déjà établi par l'autorité inférieure. En ce sens, le principe inquisitoire est une obligation de vérifier d'office les faits constatés par l'autorité inférieure plus que de

les établir (cf. arrêts du TAF A-5584/2008 du 11 juin 2010 consid. 1.2.1 et A-6120/2008 du 18 mai 2010 consid. 1.3.2).

**2.3** Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision attaquée (cf. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2<sup>e</sup> éd. 2013, n<sup>o</sup> 2.165). Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2.).

### **3.**

L'ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures d'accompagnement dans le domaine du sport visant à atténuer les conséquences des mesures prises par la Confédération pour lutter contre le coronavirus (Ordonnance COVID-19 sport, RS 415.021), dont la durée était limitée à six mois, a été adoptée par le Conseil fédéral sur la base de l'art. 185 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et de la loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (loi sur l'encouragement du sport, LESP, RS 415). Elle a été révisée le 1<sup>er</sup> juin 2020.

**3.1** Selon son art. 4, l'OFSPPO peut, dans le cadre des crédits alloués, accorder des aides financières sous la forme de contributions à fonds perdu (al. 1), notamment à des associations sportives qui réalisent régulièrement des activités et des manifestations associatives ainsi qu'à des clubs de sport qui ne sont pas constitués en association mais qui réalisent des activités et des manifestations à la manière d'une association sportive (let. a).

**3.2** L'OFSPPO peut allouer les aides financières lorsque l'organisation est menacée d'insolvabilité (art. 5 let. a de l'ordonnance COVID-19 sport), qu'elle peut attester de manière crédible qu'il existe un lien de causalité entre la menace d'insolvabilité et les mesures prises par la Confédération pour lutter contre le coronavirus (let. b), et qu'elle peut attester de manière crédible qu'elle a épuisé les mesures d'autofinancement que l'on peut raisonnablement exiger d'elle (let. c). Les aides financières couvrent uniquement les manques de liquidités dus aux mesures prises par la Confédération pour lutter contre le coronavirus (art. 6 de l'ordonnance COVID-19 sport).

**3.3** La demande doit contenir l'indication de la raison de commerce ou du nom et du siège du requérant, une justification, documents à l'appui, attestant que les conditions énoncées à l'art. 5 sont remplies, le nom d'un mandataire commercial au sein de l'organisation, qui peut être contacté pour tout complément d'information, ainsi que l'avis d'une société de révision mandatée par la fédération faîtière du sport suisse concernant le respect des conditions fixées à l'art. 5, l'ampleur des pertes financières dues aux mesures prises par la Confédération pour lutter contre le coronavirus, les perspectives de redressement financier du requérant et, le cas échéant, le délai de remboursement possible (art. 7 al. 2 de l'ordonnance COVID-19 sport). L'OFSPPO peut exiger des documents complémentaires (art. 7 al. 3 de l'ordonnance COVID-19 sport).

#### **4.**

Dès lors que la révision du 1<sup>er</sup> juin 2020 de l'ordonnance COVID-19 sport a modifié notamment l'art. 4 et l'art. 7 al. 2, ainsi que précisé les conditions d'octroi des aides financières, la question se pose de savoir si la situation juridique doit être appréciée selon le droit applicable au moment de la demande ou de la décision attaquée.

**4.1** En l'absence de dispositions transitoires, la question du droit applicable doit être tranchée par le biais des principes généraux du droit intertemporel (cf. arrêt du TAF A-612/2015 du 4 mars 2016 consid. 3.1.1). D'après les règles générales régissant la détermination du droit applicable (cf. ATF 131 V 425 consid. 5.1), l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur est interdite (cf. ATF 137 II 371 consid. 4.2). En dérogation à ce principe général, les nouvelles règles de procédure s'appliquent pleinement dès leur entrée en vigueur aux causes qui sont encore pendantes (cf. ATF 137 II 409 consid. 7.4.5). Enfin, l'autorité de recours doit appliquer le droit en vigueur au jour où l'autorité de première instance a statué (cf. ATF 141 II 393 consid. 2.4 ; arrêt A-2600/2020 précité consid. 3.2).

**4.2** En l'espèce, la décision attaquée a été prise le 17 septembre 2020, en application des principes de l'ordonnance COVID-19 sport dans sa version du 1<sup>er</sup> juin 2020. Celle-ci est donc bien applicable à la réalisation de l'état de fait litigieux.

#### **5.**

Le recourant estime que l'autorité inférieure aurait constaté les faits de manière inexacte et violé l'art. 5 de l'ordonnance COVID-19 sport en refusant de lui octroyer la contribution à fond perdus requise.

**5.1** Il fait d'abord valoir qu'il remplit les trois conditions prévues à l'art. 5 de l'ordonnance COVID-19 sport. Il considère ensuite que l'autorité inférieure n'avait pas à requérir un plan de liquidités pour l'ensemble de l'année 2020, en tant que cette disposition ne le prévoirait pas. Enfin, il estime que c'est à tort que l'autorité inférieure a tenu compte de ce que sa licence pour la ligue [...] lui avait été retirée, en tant qu'il s'est, depuis, acquitté de sa dette auprès de la Fédération Suisse de [nom du sport].

**5.2** Les principes sur lesquels reposent l'octroi d'une aide financière visant à atténuer les conséquences, dans le domaine du sport, des mesures prises par le Conseil fédéral pour lutter contre le coronavirus sont les suivants.

**5.2.1** Comme considéré, en matière de subventions, l'autorité décisionnaire dispose d'un important pouvoir d'appréciation (cf. supra consid. 2.1). L'art. 4 al. 1 de l'ordonnance COVID-19 sport, formulé de façon potestative (*Kann-Vorschrift*), n'échappe pas à cette règle. L'autorité de décision ne peut, de plus, accorder des aides financières que dans le cadre des crédits alloués (cf. arrêt A-2600/2020 précité consid. 4.1). Dans un tel cas, l'autorité dresse un ordre de priorité pour l'appréciation des requêtes lorsque les demandes présentées ou prévisibles excèdent les ressources disponibles (art. 13 al. 2 1<sup>re</sup> phrase de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités [loi sur les subventions, LSu, RS 616.1]). Cette réserve oblige l'autorité à faire usage de son pouvoir discrétionnaire. Elle s'inspirera, ce faisant, du principe de l'égalité de traitement (cf. Message du 15 décembre 1986 à l'appui d'un projet de loi sur les aides financières et les indemnités, FF 1987 I 369, p. 409). L'aide financière de l'art. 4 al. 1 de l'ordonnance COVID-19 sport est accordée ainsi de façon discrétionnaire et le requérant ne peut faire valoir aucun droit à celle-ci (cf. arrêt A-2600/2020 précité consid. 4.3).

**5.2.2** Ceci étant, l'art. 5 de l'ordonnance COVID-19 sport limite le pouvoir discrétionnaire de l'autorité. L'aide financière ne peut être allouée que si toutes les conditions énumérées sont remplies. Elles sont au nombre de trois : l'existence d'un risque d'insolvabilité, l'existence d'un lien de causalité entre ce risque et les mesures prises par la Confédération pour lutter contre le coronavirus et l'épuisement de l'ensemble des mesures d'autofinancement raisonnablement exigibles. Ces conditions sont corrélées avec l'art. 1 et l'art. 2 de l'ordonnance COVID-19 sport qui énoncent respectivement les buts de l'ordonnance et des aides financières. L'aide financière ne peut ainsi couvrir que les manques de

liquidités dus aux mesures prises par la Confédération pour lutter contre le coronavirus (art. 6 de l'ordonnance COVID-19 sport). Outre l'ordre de priorité que l'autorité doit nécessairement établir lorsque les conditions de l'art. 5 de l'ordonnance COVID-19 sport sont remplies (cf. supra consid. 5.2.1), force est ainsi d'admettre, à la lumière des principes susmentionnés, que l'autorité dispose également d'un important pouvoir d'appréciation pour déterminer si ces conditions sont ou non remplies. A cette fin, l'autorité s'appuie essentiellement sur les documents fournis par le requérant à l'appui de sa demande et plus particulièrement sur l'avis d'une société de révision mandatée par la fédération faïtière du sport suisse (art. 7 al. 2 let. d de l'ordonnance COVID-19 sport). Elle peut également exiger des documents complémentaires. En tout état de cause, le requérant doit pouvoir attester de façon crédible que la cause déterminante de ses problèmes financiers est l'interdiction des compétitions ou manifestations prévue dans l'ordonnance 2 du 13 mars 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (ordonnance 2 COVID-19, RS 818.101.24). Il en va de son devoir de collaborer (art. 13 PA ; cf. supra consid. 2.2). Ainsi, le requérant qui, même en l'absence des mesures de lutte contre le coronavirus, aurait été menacé d'insolvabilité ne peut pas bénéficier d'aides financières. Si l'autorité parvient à la conclusion qu'une des trois conditions de l'art. 5 de l'ordonnance COVID-19 sport n'est pas remplie, elle ne dispose plus d'aucune marge de manœuvre et ne peut, sans violer le droit fédéral, allouer une aide financière.

**5.3** En l'occurrence, la société B.\_\_\_\_\_ SA a remis, en date du 10 septembre 2020, son avis concernant le respect des conditions d'allocation, l'ampleur des pertes financières dues aux mesures prises par la Confédération et les perspectives de redressement financier du recourant. Il en ressort que les difficultés financières du recourant existaient déjà avant la mise en œuvre des mesures de la Confédération pour lutter contre le coronavirus, qu'il se verra confronté à un défaut de liquidités maximal de [entre 250'000 et 350'000] francs fin décembre 2020, mais que ce défaut de liquidités se serait, dans tous les cas, élever à [entre 230'000 et 330'000] francs en l'absence des mesures prises par le Conseil fédéral pour endiguer le coronavirus (cf. annexe 5 du dossier de l'autorité inférieure). A ce propos, le recourant ne peut se plaindre d'avoir dû remettre un plan de liquidités pour l'ensemble de l'année 2020, en tant que, comme considéré, l'OFSPPO peut exiger des documents supplémentaires (cf. supra consid. 3.3 et 5.2.2).

Il suit de là que le lien de causalité entre le risque d'insolvabilité et les mesures de lutte contre le coronavirus n'est établi que pour un montant de [entre 10'000 et 20'000] francs. Comme considéré (cf. supra consid. 5.2.2), l'autorité inférieure ne disposait d'aucune marge de manœuvre pour octroyer au recourant une aide supérieure à ce montant.

**5.4** Cela étant, les comptes annuels arrêtés au 31 mai 2019 montrent que le recourant disposait déjà de fonds propres négatifs, qu'il a enregistré des pertes les années précédentes et que l'organe de révision a attiré l'attention du club sur le fait que ses comptes présentaient un surendettement comptable selon l'art. 725 al. 2 de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations, CO, RS 220) d'un montant total de [entre 100'000 et 150'000] francs qui nécessitait, en l'absence de mesures d'assainissement suffisantes, un avis de surendettement au juge (cf. annexe 4 du dossier de l'autorité inférieure, pièce 7 du formulaire de demande du 23 avril 2020). De l'avis de la société B. \_\_\_\_\_ SA, le club n'était donc pas en mesure de présenter des perspectives crédibles de redressement financier. L'autorité inférieure a ainsi estimé que le redressement financier du recourant était clairement compromis et que le versement d'une aide de [entre 10'000 et 20'000] francs ne pouvait lui être octroyée.

Force est de constater qu'en renonçant à octroyer au recourant une aide de [entre 10'000 et 20'000] francs au motif que son redressement financier était compromis, l'autorité inférieure a renoncé à donner la priorité à sa requête. Une telle façon de procéder n'a rien de choquant. L'autorité inférieure ne s'est pas éloignée des déclarations et des éléments remis par le recourant et s'est appuyée sur l'opinion exprimée par la société B. \_\_\_\_\_ SA dans son avis. Elle a tenu compte de l'ensemble des éléments de fait et de droit pertinents et rien n'indique qu'elle aurait versé dans l'inégalité de traitement ou dans l'arbitraire en renonçant à donner la priorité à la requête du recourant ; ce dernier ne le prétend d'ailleurs pas. Il suit de là que, compte tenu du large pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure (cf. supra consid. 5.2.1), le Tribunal ne voit aucun motif pour lesquels il y aurait lieu d'intervenir.

**5.5** Compte tenu de l'issue du litige, la question de savoir si l'autorité inférieure pouvait ou non tenir compte de ce que la licence du recourant pour la ligue [...] lui a été retirée peut souffrir de demeurer ouverte.

**6.**

Il suit de l'ensemble de ce qui précède que le recours est mal fondé et doit, par conséquent, être rejeté.

**7.**

Vu l'issue de la cause, les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, doivent être fixés à 1'000 francs et mis à la charge du recourant qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant versée par le recourant le 9 novembre 2020.

**8.**

Compte tenu de l'issue de la procédure, le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 FITAF a contrario).

**9.**

Les décisions du Tribunal administratif fédéral en matière de subventions auxquelles la législation ne donne pas droit n'étant pas susceptibles de recours en matière de droit public au Tribunal fédéral (art. 83 let. k de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]), le présent arrêt est définitif.

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est rejeté.

**2.**

Les frais de procédure de 1'000 francs sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant déjà versée.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (acte judiciaire)

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot

Julien Delaye

Expédition :