

N° 466632

Ligue de billard d'Ile-de-France et autres

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 20 février 2023

Lecture du 15 mars 2023

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

Fondée en 1903, la Fédération française de billard (FFB) dispose depuis 1963 d'une délégation du ministre chargé des sports, laquelle couvre aujourd'hui les disciplines du billard américain, du blackball, du billard carambole et du snooker. Elle regroupe environ 16 000 licenciés et a institué, comme la plupart des fédérations sportives délégataires, des ligues régionales et des comités départementaux, constitués sous la forme d'associations, chargés pour l'essentiel d'organiser au nom de la fédération les épreuves et compétitions au niveau local et d'exercer le pouvoir disciplinaire correspondant.

Par une délibération du 12 juin 2022 de son assemblée générale (AG), la FFB a procédé à une modification de ses statuts, afin notamment de les mettre en conformité avec les exigences légales.

Cette modification statutaire n'est toutefois pas du goût de trois des quatorze ligues régionales de la FFB, celles d'Ile-de-France, du Centre-Val-de-Loire et du Grand Est, qui vous en demande l'annulation pour excès de pouvoir.

1. En défense, la Fédération conteste votre compétence pour connaître d'un tel recours, au motif qu'il est dirigé contre les dispositions statutaires d'une association, donc d'un acte de droit privé qui ressortirait nécessairement à la compétence du juge judiciaire.

Elle se prévaut en ce sens de votre décision du 12 décembre 2003, *Syndicat national des enseignants professionnels de judo, jujitsu*, aux Tables, par laquelle vous avez décliné la compétence de la juridiction administrative pour connaître d'une contestation portant sur certaines clauses des statuts d'une fédération sportive délégataire au seul motif qu'il s'agissait d'actes de droit privé¹.

Mais cette solution est contestable, tant en droit qu'en opportunité, et la présente affaire, portée à cette fin devant votre formation de jugement, constitue l'occasion bienvenue de l'abandonner.

¹ CE, 12 décembre 2003, *Syndicat national des enseignants professionnels de judo, jujitsu*, n° 219113, B

1.1. Rappelons que, depuis vos décisions *M...*² et *X...*³, vous jugez que l'acte d'un organisme de droit privé chargé de missions de service public est administratif, et donc ressortit à la compétence de la juridiction administrative, dès lors qu'il procède de l'exercice des prérogatives de puissance qui lui ont été conférés pour l'accomplissement de telles missions⁴.

Ces critères s'appliquent notamment aux actes édictés par les fédérations sportives délégataires, chargées par la loi d'une mission de service public administratif consistant à organiser des compétitions sur le territoire national à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux et départementaux, et dont les actes relèvent du juge administratif dès lors qu'ils procèdent de l'exercice d'une prérogative de puissance publique pour l'accomplissement d'une telle mission (v. votre décision de Section du 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sport*, n° 89828, A).

Nulle trace, donc, dans votre jurisprudence relative à la nature de l'acte édicté par une personne privée chargée d'un service public, d'un critère tenant aux modalités d'expression de cet acte, c'est-à-dire au moyen par lequel son auteur a entendu manifester sa volonté.

Cette indifférence à l'égard du contenant est d'ailleurs une constante de votre jurisprudence, qui jamais ne fait primer l'*instrumentum* sur le *negotium*. Comme le résumait le professeur Georges Dupuis, « *il n'y a pas en droit administratif français une théorie des actes nommés* »⁵. Non seulement vous n'avez aucun mal à déceler l'existence d'une véritable décision administrative sous les bannières les plus variées⁶, admettant même qu'une autorité administrative « fasse du droit sans le savoir »⁷ (ou en feignant de l'ignorer), mais vous n'attachez en outre aucune conséquence juridique à la seule dénomination d'un acte, et jugez par exemple que lorsqu'un texte renvoie à un arrêté, le choix de recourir à une forme moins solennelle est à lui seul sans incidence sur la légalité de l'acte⁸.

² CE, Ass., 31 juillet 1942, *M...*, p. 239

³ CE, Sect., 13 janvier 1961, *X...*, p. 33

⁴ Précisons que cette ligne jurisprudentielle semble réservée aux services publics administratifs (lorsque le service public est géré par une personne publique, le critère tiré de l'existence de prérogatives de puissance publique s'applique en revanche indifféremment qu'il s'agisse d'un SPA ou d'un SPIC, v. TC, 19 janvier 1998, *Union française de l'Express et autres c/ La Poste et autres*, n° 03084, A). Lorsque le service public géré par la personne privée est de nature industrielle et commerciale, s'appliquent en revanche les critères de la décision *Epoux Barbier* (TC, 15 janvier 1968, *Compagnie Air France c. Epoux Barbier*, p. 789), la nature administrative de l'acte se déduisant de son caractère réglementaire et de ce qu'il porte sur l'organisation même du service public (v. néanmoins, qui applique ce critère à un acte édicté par une personne privée chargée d'un SPA, CE, 31 mars 1995, *D... et autres*, n°s 147731 et a., A).

⁵ G. Dupuis, « Les visas apposés sur les actes administratifs », in *Mélanges offerts à Marcel Waline. Le juge et le droit public*, LGDJ, 1974, t. 2, pp. 411-412

⁶ v. par. ex. CE, 12 juillet 1944, *H...*, p. 210, s'agissant d'un « avis » ; v. également CE, Ass., 10 juillet 1996, *C...*, n° 138536, A, qui qualifie de réglementaires les clauses d'un contrat

⁷ Concl. B. Tricot sur CE, ass., 29 janvier 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker*, p. 64

⁸ v. CE, 22 février 1957, *Société coopérative de reconstruction de Rouen*, p. 126, qui juge que quand la loi impose qu'une réglementation particulière soit adoptée par la voie d'un « arrêté », « la circonstance que la décision dont s'agit a été rédigée comme une lettre missive (...) n saurait la faire regarder comme entachée d'un vice de forme de nature à entraîner son annulation ».

Relevons d'ailleurs que, fidèle à cette approche, vous avez toujours accepté de connaître d'un recours contre le règlement intérieur des fédérations sportives délégataires dès lors que, d'un point de vue matériel, les dispositions contestées procèdent de l'exercice de prérogatives de puissances publiques pour l'accomplissement d'une mission de service public, et ce, alors même qu'un tel document est d'un point de vue formel similaire aux statuts, qu'il ne vient que préciser et compléter⁹. Et par une décision, fichée sur ce point, *Crédit mutuel Arkéa et autres* du 9 mars 2018, donc postérieure à la décision *Jujitsu*, vous avez admis de faire passer au tamis des critères issus de la jurisprudence X... les dispositions des statuts de la confédération nationale du crédit mutuel, qui est une association de droit privé, donc sans égard pour la forme de l'acte attaqué. De sorte que, vous en conviendrez, la solution *Jujitsu* jure un peu dans le tableau jurisprudentiel général.

1.2. Cette solution est en outre difficilement défendable sur le terrain de l'opportunité.

En effet, comme le relevait Isabelle de Silva dans ses conclusions contraires sur la décision *Jujitsu*, elle a pour effet de permettre à une fédération « *d'insérer une disposition litigieuse dans ses statuts, plutôt que dans son règlement intérieur, pour la faire échapper, par hypothèse, à tout contrôle administratif. Or, ce n'est pas faire injure au juge judiciaire de considérer comme bienvenue la reconnaissance d'une enclave de contrôle du juge administratif, laquelle a permis (...) d'instaurer un contrôle juridictionnel plus effectif sur les organismes sportifs* ».

Certes, en l'espèce, les dispositions contestées ne relèvent pas d'une telle hypothèse car, comme nous tenterons de vous le démontrer dans un instant, elles portent sur le fonctionnement interne de la FFB et ne ressortissent donc pas à la compétence de la juridiction administrative.

Mais rien n'exclut que les statuts d'une fédération comportent des règles relatives au déroulement des compétitions et manifestations qu'elle organise, c'est-à-dire à l'accomplissement même des missions de service public qui lui ont été déléguées. C'était certainement le cas dans l'affaire *Jujitsu*, qui portait sur des dispositions statutaires imposant à tout adhérent d'un club affilié à la fédération d'être titulaire d'une licence délivrée par celle-ci. C'est également le cas dans une affaire dont votre juge des référés a eu récemment à connaître¹⁰, relative aux dispositions statutaires de la Fédération française de football (FFF) interdisant tout port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale. Or il serait déroutant que, dans la décision que vous rendrez bientôt au fond dans cette affaire, vous décliniez votre compétence au seul motif que les dispositions attaquées, qui pourtant procèdent assurément de l'exercice des prérogatives de puissance publique conférées à la FFF pour accomplir les missions de service public dont elle est investie, figurent dans les statuts d'une association de droit privé.

FSU, n° 340140, C

⁹ v. not. CE, 14 mai 1990, *Lille Université Club*, n° 94917, B

¹⁰ JRCE, 22 novembre 2021, *Association Alliance citoyenne et autres*, n° 458092

On pourrait certes objecter que la solution *Jujitsu* ne ferme pas toute possibilité de contester devant le juge administratif le contenu des statuts d'une fédération délégataire. En effet, il est toujours loisible aux requérants de saisir le juge administratif d'un recours contre le refus du ministre de retirer, en application de l'article R. 131-9 du code du sport, l'agrément à la fédération qui aurait « *cess[é] de remplir les conditions prévues pour sa délivrance* ». Mais outre son caractère artificiel, un tel détour, d'une part, ne permettrait de se saisir que des types d'illégalités correspondant aux motifs de retrait limitativement énumérés par ces dispositions, d'autre part, aurait pour effet de retarder inutilement la disparition de l'ordonnement juridique de dispositions statutaires illégales.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposons donc d'abandonner purement et simplement la solution *Jujitsu*, et de juger que la seule circonstance que les actes d'une fédération sportive délégataire figurent dans ses statuts n'est pas de nature, à elle seule, à les faire échapper à la compétence de la juridiction administrative.

2. Si vous nous suivez, il vous faudra donc, pour déterminer la nature des dispositions attaquées et donc votre compétence pour en connaître, faire application des critères issus de la jurisprudence *X...*, c'est-à-dire examiner si ces dispositions procèdent de l'exercice des prérogatives de puissance publique qui ont été conférées à la FFB pour l'accomplissement des missions de service public dont elle est investie.

2.1. Au préalable, il convient de déterminer le champ des conclusions de la requête, c'est-à-dire les dispositions des statuts de la fédération que les associations requérantes entendent contester.

Formellement, leurs conclusions sont dirigées contre la délibération de l'Assemblée générale de la FFB en date du 12 juin 2022 en tant qu'elle approuve la modification des statuts, donc contre l'ensemble des dispositions statutaires modifiées par cette délibération.

En revanche, les moyens de légalité interne soulevés par la requête ne visent que certains articles des statuts. Or, lorsqu'est formellement demandée l'annulation totale d'un acte mais que seules certaines de ses dispositions font l'objet d'une argumentation sur le fond, vous vous reconnaissez le droit de réinterpréter les conclusions à la lumière des moyens soulevés et donc comme dirigées uniquement contre ces dispositions¹¹.

La difficulté en l'espèce tient néanmoins à ce que les requérants soulèvent également un moyen de légalité externe, tirée de ce que la délibération attaquée a été adoptée en méconnaissance des règles de majorité prévues par les statuts de la fédération. De sorte qu'en toute rigueur, vous devriez vous en tenir à la portée formelle des conclusions et donc considérer que l'ensemble des dispositions statutaires modifiées sont contestées devant vous.

Nous vous proposons néanmoins de ne pas retenir une telle interprétation des conclusions de la requête.

En effet, cette lecture vous conduirait à passer au crible des critères de la jurisprudence *X...* l'ensemble des dispositions statutaires modifiées, afin de déterminer, pour chacune

¹¹ v. par ex. CE, ass., 3 février 1967, *Confédération générale des vignerons du Midi*, p. 55, concl. Y. Galmot

d'entre elles, si elle procède de la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique. Or, ces dispositions font une vingtaine de pages et portent pour l'essentiel, et sans surprise, sur le fonctionnement interne de la fédération, de sorte que l'exercice, outre qu'il serait laborieux, s'avèrerait un peu vain s'il devait vous conduire à juger que des dispositions pourtant non contestées sur le fond ne procèdent pas de l'exercice de prérogatives de puissance publique. A ce compte-là, nous craignons que, découragés par l'ampleur et l'inanité de la tâche qui en découlerait, vous choisissiez de renoncer à abandonner la solution *Jujitsu*, abandon que nous pensons pourtant indispensable.

Nous vous proposons donc d'interpréter les conclusions de la requête comme dirigées contre les seules dispositions faisant l'objet d'une contestation sur le fond, et ce, alors même qu'est également soulevé un moyen de légalité externe visant la délibération dans son ensemble.

2.2. Si vous adhérez à cette proposition, vous constaterez sans grande difficulté que les dispositions attaquées ne procèdent pas de l'exercice des prérogatives de puissance conférées à la FFB pour l'accomplissement des missions de service public dont elle a été investie.

Vous jugez en effet de manière constante que les actes relatifs au fonctionnement interne de la fédération, dès lors qu'ils sont pris indépendamment de l'existence de la délégation et ne visent pas directement à accomplir la mission de service public d'organisation des compétitions sportives dont elle est investie, ne sont pas administratifs et donc échappent à la compétence du juge administratif. C'est le cas notamment des décisions relatives aux élections au sein des instances de la fédération¹², lesquelles se situent en amont de l'exécution du service public et concernent l'institution, qui est privée, et non son activité, qui est de service public.

Or, les dispositions statutaires contestées en l'espèce par les ligues requérantes se rattachent toutes au fonctionnement interne de la FFB.

Il en va ainsi de celles qui figurent à l'article 1.3 des statuts, qui sont contestées devant vous en tant qu'elles prévoient, d'une part, et au demeurant de manière assez floue, un « devoir de solidarité et d'harmonisation » du fonctionnement des organes déconcentrés de la fédération, c'est-à-dire des ligues régionales et des comités départementaux, avec les orientations définies par l'assemblée générale de la fédération, d'autre part, un contrôle de cette dernière sur l'exécution par les organes déconcentrés de leurs missions.

Vous jugez certes que revêt un caractère administratif l'acte par lequel une fédération permet à ses organismes déconcentrés d'exécuter certaines des missions de service public dont la fédération est investie, car « *l'attribution de prérogatives de puissance publique procède nécessairement, elle-même, d'une prérogative de puissance publique* »¹³.

¹² v. s'agissant du rejet d'une candidature à l'élection au comité de direction d'une fédération délégataire, CE, 29 mai 1985, Z..., n° 66016, B ; s'agissant des élections des organes dirigeants d'une fédération, CE, 23 mai 1986, N..., n° 58445, B

¹³ concl. G. Odinet sur CE, 28 mai 2021, *Ligue Centre Val de Loire de taekwondo*, n° 437870, C

Mais en l'espèce, outre que leur insertion dans les statuts constitue une condition posée par le code du sport pour l'obtention par la fédération de l'agrément¹⁴, les dispositions contestées n'ont pas pour effet, par elles-mêmes, d'attribuer aux organismes déconcentrés de la FFB des prérogatives de puissance publique. Comme le précise le I de cet article, c'est par une décision de son assemblée générale que la Fédération peut instituer de tels organes, et c'est à nos yeux cette décision qui a pour effet d'attribuer à ces derniers de telles prérogatives et, par suite, mériterait d'être regardée comme revêtant un caractère administratif. Les dispositions contestées, pour leur part, portent uniquement sur les obligations auxquelles sont soumis ces organismes à l'égard de la fédération et, contrairement à ce qui est soutenu, ne leur attribuent aucune mission supplémentaire qui procéderait de l'exercice d'une prérogative de puissance publique. De sorte qu'elles ont exclusivement trait à l'organisation interne de la fédération, et sont donc insuffisamment liées à l'exécution du service public confié à la fédération pour pouvoir être regardées comme revêtant un caractère administratif.

Il en va de même des autres dispositions contestées devant vous, qui portent sur les règles électorales applicables au sein des instances de la fédération ou de ses organes déconcentrés (pts. 1.3.1, 2.3.3, 2.3.5), listent les structures susceptibles d'être membres de la fédération (pt. 1.2.1) ou les types de ressources dont elle peut disposer (pt. 3.1), ou encore prévoient l'institution par le comité directeur de différentes commissions au sein de la FFB (pt. 2.4.1). Aucune de ces dispositions, qui toutes portent sur le fonctionnement interne de la fédération, ne procède de l'exercice des prérogatives de puissance publique qui ont été conférées à la FFB pour l'accomplissement des missions de service public dont elle est investie.

En définitive, vous l'aurez compris, le revirement que nous vous proposons aboutit, en l'espèce, à un résultat identique à celui auquel aurait conduit la solution *Jujitsu*. Une telle coïncidence n'a rien d'étonnant, qui témoigne simplement du fait que les statuts d'une fédération sportive n'ont en principe pas vocation à accueillir des décisions procédant de l'exercice des prérogatives de puissance publique conférées à la fédération pour l'accomplissement des missions de service public qui lui ont été confiées, et donc à ressortir à la compétence du juge administratif. Simplement, parce que rien ne garantit qu'il en soit toujours ainsi, nous croyons nécessaire de vous saisir de cette affaire pour réinscrire, à froid et pour l'avenir, les modalités d'appréhension de la nature des dispositions statutaires d'une fédération sportive délégataire dans les canons de votre jurisprudence.

Et PCMNC au rejet de la requête comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître et à ce que les ligues requérantes versent à la FFB une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

¹⁴ v. s'agissant du « principe de la compatibilité des statuts de ces organismes avec les statuts de la fédération », pt. 1.3 de l'annexe I-5 auquel renvoie l'art. R. 131-3 ; s'agissant du contrôle des fédérations sur leurs organes déconcentrés, art. L. 131-11