

**N° 458088**

**Association Alliance citoyenne et autres**

**N°s 459547 463408**

**Ligue des droits de l'homme**

**2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 26 juin 2023**

**Lecture du 29 juin 2023**

## **CONCLUSIONS**

**M. Clément MALVERTI, Rapporteur public**

Dans les systèmes politiques libéraux, l'idée de neutralité renvoie à une obligation s'imposant à l'Etat de ne favoriser, ni ne désavantager, une des conceptions du bien présentes dans la société. De la *Lettre sur la tolérance* de John Locke (1689) à la *Théorie de la justice* de John Rawls (1971), cette exigence est au cœur du libéralisme politique, en tant que doctrine relative au rôle de l'Etat dans une société pluraliste. Il s'agit d'une obligation qui pèse sur l'Etat, et non d'une exigence morale s'imposant aux individus, lesquels doivent pouvoir discuter en privé comme en public de leurs opinions sur la vie bonne afin que puisse naître de cette confrontation une société à même de garantir la pluralité des conceptions du bien.

La neutralité ne condamne pas pour autant toute action publique qui aurait pour effet de faciliter ou contrarier la réalisation par les individus de leurs options métaphysiques. Elle n'implique pas d'accorder pleine licence à tous les programmes de vie imaginables ; elle impose uniquement à l'Etat de fournir pour leur faire obstacle des motifs qui reposent non pas sur une appréciation de leur valeur intrinsèque mais sur l'atteinte qu'ils portent aux libertés égales de l'ensemble des citoyens. Autrement dit, ce ne sont pas les conséquences de l'action publique qui doivent être neutres, mais ses justifications, lesquelles doivent reposer sur des principes de justice acceptables par tous et qui transcendent les différentes conceptions du bien.

C'est à l'aune de ces principes, qui guident votre jurisprudence, que nous vous proposons de résoudre l'affaire qui vient d'être appelée.

## I.

Par une délibération du 28 mai 2016 de son assemblée générale, la Fédération française de football (FFF) a modifié le premier paragraphe de l'article premier de ses statuts.

Depuis, ces dispositions sont ainsi rédigées :

*« La Fédération et ses organes déconcentrés, en tant qu'organes chargés d'une mission de service public déléguée par l'Etat, défendent les valeurs fondamentales de la République française et doivent mettre en œuvre les moyens permettant d'empêcher toute discrimination ou atteinte à la dignité d'une personne, en raison notamment de son sexe, de son orientation sexuelle, de son origine ethnique, de sa condition sociale, de son apparence physique, de ses convictions ou opinions.*

*Par ailleurs, le respect de la tenue règlementaire et la règle 50 de la Charte olympique assurent la neutralité du sport sur les lieux de pratique.*

*A ce double titre, sont interdits, à l'occasion de compétitions ou de manifestations organisées sur le territoire de la Fédération ou en lien avec celles-ci :*

- tout discours ou affichage à caractère politique, idéologique, religieux ou syndical,*
- tout port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale,*
- tout acte de prosélytisme ou manœuvre de propagande,*
- toute forme d'incivilité ».*

Il est ensuite prévu que *« toute personne contrevenant à ces dispositions fera l'objet de poursuites (...) »*, et que les agents de la FFF y veilleront.

Sous le n° 458088, l'association Alliance citoyenne, qui s'est donnée pour objet d'agir contre toute forme *« d'exclusion sociale, économique, culturelle ou raciale »*, l'association Contre-attaque, qui a pour objet de lutter contre les discriminations *« par (...) la pratique et la promotion du football »*, ainsi que plusieurs sportives appartenant au collectif informel *« Les hijabeuses »*, qui revendique le droit de jouer au football en compétition tout en portant un voile islamique, vous demandent d'annuler le refus explicite de la FFF d'abroger la deuxième interdiction, c'est-à-dire celle de *« tout port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale »*.

Sous les n° 459547 et 463408, la Ligue des droits de l'homme (LDH) vous demande, d'une part, d'annuler les trois premières interdictions, c'est-à-dire, outre celle qui vient d'être rappelée, celle de *« tout discours ou affichage à caractère politique, idéologique, religieux ou syndical »* et celle de *« tout acte de prosélytisme ou manœuvre de propagande »*, d'autre part, d'annuler le refus implicite d'abroger ces interdictions.

L'association « Les Dégommeuses », qui promeut « *la pratique du sport par les femmes* » et se présente comme « *un club de foot lesbien et transgenre* », est intervenue au soutien de la requête de l'association Alliance citoyenne et autres.

Au soutien cette fois de la Fédération, est intervenue la Ligue du droit international des femmes (LDIF), qui a pour objet « *de dénoncer toutes les formes de discrimination et de persécutions sexistes ou des agressions sexistes à l'encontre des Femmes ou des enfants de sexe Féminin* », et combat à ce titre depuis plusieurs années le port du voile à l'occasion des compétitions sportives.

Ces deux associations disposent d'un « *intérêt suffisant eu égard à la nature et à l'objet du litige* »<sup>1</sup>, et vous admettez donc sans peine la recevabilité de leurs interventions.

Enfin, le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports a, par l'intermédiaire du conseil des sages de la laïcité et des valeurs de la République, présenté des observations.

## II.

En défense, la Fédération et la LDIF soulèvent quatre fins de non-recevoir.

1. La première est tirée de ce que le juge administratif serait incompétent pour connaître des présents recours dès lors qu'ils sont dirigés contre les statuts d'une fédération sportive délégataire, lesquels constituent des actes de droit privé.

Mais vous avez, par une décision *Ligue de billard d'Ile-de-France et autres* du 15 mars dernier<sup>2</sup>, abandonné la solution dite *Jujitsu*<sup>3</sup> pour juger que les décisions des fédérations sportives délégataires qui procèdent de l'usage des prérogatives de puissance publique leur ayant été conférées pour l'accomplissement de leur mission de service présentent le caractère d'actes administratifs, y compris lorsque ces décisions sont édictées par leurs statuts.

Or, en l'espèce, il fait peu de doute que les interdictions attaquées ont été édictées par la FFF pour l'accomplissement même du service public qui lui a été délégué, c'est-à-dire, nous y reviendrons, l'organisation des compétitions de football, et (à supposer que cette seconde condition soit autonome<sup>4</sup>) procèdent de l'exercice de prérogatives de puissance publique.

---

<sup>1</sup> CE, Sect., 25 juillet 2013, *OFPRA c/ Mme F...*, n° 350661, A

<sup>2</sup> CE, 15 mars 2023, *Ligue de Billard d'Ile-de-France et autres*, n° 466632, B

<sup>3</sup> CE, 12 décembre 2003, *Syndicat national des enseignants professionnels de judo, jujitsu*, n° 219113, B

<sup>4</sup> Sur cette question, nous nous permettons de renvoyer à nos conclusions sur CE, 10 février 2023, *M. J... et autres*, n° 468238, B.

Vous êtes donc bien compétents pour connaître des recours dirigés contre les dispositions statutaires attaquées, et ce, en premier et dernier ressort dès lors qu'elles constituent une décision réglementaire prise par une autorité à compétence nationale au sens du 2° de l'article R. 311-1 du CJA.

2. La FFF soutient ensuite, cette fois à juste titre, que le recours direct de la LDH a été formé après l'expiration du délai de recours contentieux de deux mois.

En effet, les dispositions attaquées, issues on l'a dit d'une délibération du 28 mai 2016, ont été le 3 juin suivant mises en ligne sur le site internet de la Fédération, donc selon des conditions de publication suffisamment fiables<sup>5</sup>.

De sorte que le recours direct de la LDH, qui a été enregistré en décembre 2021, est tardif et, par suite, irrecevable.

3. La LDIF conteste pour sa part l'intérêt pour agir de l'association « Contre Attaque », au motif que cette dernière n'aurait pas sollicité l'abrogation des dispositions litigieuses et, dès lors, ne serait pas recevable à attaquer le refus de les abroger.

Mais dans la mesure où le refus d'abroger un acte réglementaire constitue lui-même un acte réglementaire<sup>6</sup>, et que le seul fait d'avoir présenté une demande d'abrogation ne donne pas qualité pour attaquer le refus opposé à cette demande<sup>7</sup>, un justiciable ne saurait à nos yeux se voir dénier tout intérêt pour agir contre le refus d'abroger un acte réglementaire au seul motif qu'il n'est pas à l'origine du refus.

2. La LDIF conteste enfin l'intérêt pour agir de la LDH, au motif que cette association n'est pas membre de la Fédération.

Mais dès lors que les dispositions attaquées constituent, on l'a dit, un acte administratif à caractère réglementaire, l'argumentation ne porte pas.

### III.

Avant d'examiner les moyens des requêtes, il nous faut encore au préalable préciser le champ et la portée des interdictions attaquées.

1. *Ratione materiae*, elles s'appliquent, selon leurs termes, « à l'occasion de compétitions ou de manifestations organisées sur le territoire de la Fédération ou en lien avec celles-ci ».

---

<sup>5</sup> L'article R. 131-36 du code du sport prévoit que « la publication des règlements des fédérations sportives [délégués] est assurée sous forme électronique dans des conditions de nature à garantir sa fiabilité (...) ».

<sup>6</sup> CE, ass., 3 févr. 1989, *Compagnie Alitalia*, n° 74052, A

<sup>7</sup> CE, Assemblée, 20 décembre 1995, *Mmes V... et X...*, p. 440 et les conclusions de J-M. Delarue

En dépit de la rédaction incertaine de ces dispositions, nous vous proposons, comme vous y invite d'ailleurs la Fédération en défense<sup>8</sup>, d'en déduire que le champ des interdictions en litige coïncide avec celui du service public administratif délégué à la FFF, ce qui présente en outre l'avantage non négligeable de ne pas scinder artificiellement le litige en déclinant partiellement votre compétence au profit de celle du juge judiciaire<sup>9</sup>.

Or, vous le savez, l'objet de ce service public, qui correspond à celui de la délégation octroyée par le ministre chargé des sports aux fédérations sportives (art. L. 131-14 du code du sport), est, depuis l'ordonnance du 28 août 1945, et pour l'essentiel, l'organisation des « *compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux (...)* » (art. L. 131-15), pour laquelle ces fédérations disposent d'un monopole.

Quant à la référence aux « manifestations » sportives, elle renvoie implicitement aux termes de l'article L. 131-16 du code du sport, qui attribue aux fédérations délégataires, pour la réalisation de la mission de service public dont elles sont chargées, le pouvoir d'édicter « *les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés* ». Comme en attestent les travaux préparatoires de la loi (n° 2000-627) du 6 juillet 2000 dont elles sont issues, ces dispositions visent à permettre aux fédérations délégataires de garder un contrôle sur l'organisation de certains événements organisés par d'autres personnes que la fédération. Sont donc visées les manifestations sportives soumises à autorisation préalable de la fédération délégataire en vertu de l'article L. 331-5, c'est-à-dire celles qui « *donnent lieu à remise de prix en argent ou en nature dont la valeur excède [3 000 euros]*<sup>10</sup> ».

Enfin, nous pensons pouvoir déduire de leurs termes que les interdictions s'appliquent uniquement lors des matchs, analyse que semble encore partager la Fédération dans ses écritures en défense. Une telle lecture a en outre l'avantage de vous dispenser de l'exercice périlleux qui consisterait à tracer une frontière nette entre ce qui relève du cadre de la compétition et ce qui n'en relève pas. D'autant que si l'on peut concevoir une stricte neutralité sur le terrain, étendre une telle exigence à tout ce qui se passe en dehors reviendrait notamment à interdire toute discussion de nature politique ou religieuse entre les joueurs en marge du match, ce qui s'avèrerait peu réaliste et que personne ne défend devant vous.

Les interdictions litigieuses s'appliquent donc uniquement lors des matchs des compétitions que la FFF organise en vertu de sa délégation et des manifestations sportives qu'elle autorise au titre de l'article L. 331-5 du code du sport.

---

<sup>8</sup> V. dans le même sens les propos récents du président de la FFF, *Le Parisien*, 11 juin 2023

<sup>9</sup> Votre jurisprudence est en ce sens que toute décision unilatérale prise par une fédération délégataire qui conditionne l'accès des usagers aux compétitions qu'elle organise, c'est-à-dire au service public administratif qu'elle exécute, relève de la compétence du juge administratif, v. CE, Sect., 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sport*, n° 89828, A. Lorsqu'une décision prise par une fédération délégataire ne relève pas du champ du service public qui lui a été confié, vous déclinez votre compétence pour en connaître, v. not. CE, 28 octobre 2021, *Société En Avant Guingamp*, n° 445699, B.

<sup>10</sup> v. art. A. 331-1 du code du sport (et les commentaires du code Dalloz relatifs à l'articulation des textes).

Elles n'ont en revanche pas vocation à régir la vie purement interne des clubs de football, qui ne relève pas du service public confié à la FFF, et ne s'appliquent notamment pas aux matchs d'entraînement au sein des clubs.

2. *Ratione personae*, le champ des interdictions litigieuses est extrêmement large.

Dès lors que la licence délivrée par la FFF marque « *l'adhésion volontaire de son titulaire (...) aux statuts* » de celle-ci (art. 3 bis des statuts de la FFF), les dispositions statutaires attaquées ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des licenciés de celle-ci (ils sont 2,2 millions, dont 220 000 licenciées), c'est-à-dire non seulement aux personnes sur lesquelles la Fédération exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction (dirigeants, éducateurs, arbitres, etc.), mais également aux joueurs, amateurs comme professionnels.

Précisons, à cet égard, que si la Ligue de football professionnel (LFP) est compétente pour organiser et administrer notamment les championnats de Ligue 1 et de Ligue 2, elle exerce cette compétence « *au nom de la Fédération* » (art. 131 des règlements généraux de la FFF), de sorte que les dispositions litigieuses sont pleinement applicables aux matchs organisés au titre de ces compétitions.

3. Il nous faut enfin préciser la portée des interdictions litigieuses, notamment les trois premières, les seules contestées devant vous.

La première et la troisième prohibent, on l'a dit, d'une part, « *tout discours ou affichage à caractère politique, idéologique, religieux ou syndical* », d'autre part, « *tout acte de prosélytisme ou manœuvre de propagande* ».

Ces deux interdictions visent à nos yeux les comportements de nature revendicative, constitutifs d'actes de propagande, de prosélytisme, de pression ou de provocation. Elles ne condamnent pas toute manifestation par une personne de ses convictions politiques ou religieuses, mais uniquement celles qui viseraient à promouvoir certaines idées ou croyances ou à provoquer celles et ceux qui ne les partagent pas.

Quant à la deuxième interdiction, celle de « *tout port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale* », elle reprend peu ou prou, vous l'aurez relevé, les termes de la loi (n° 2004-228) du 15 mars 2004 qui encadre le port de signes ou tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics. Elle vise donc les signes ou tenues qui, sans revêtir un caractère ostentatoire, c'est-à-dire une dimension de revendication ou de provocation, manifestent de manière ostensible, c'est-à-dire non discrète, une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale.

Précisons, à ce stade, que la portée utile de cette interdiction se limite, pour l'essentiel, à prohiber le port de signes religieux tels le foulard islamique, la kippa ou le turban sikh.

Car en effet, lorsque le signe manifestant ostensiblement une appartenance est intégré à l'équipement du sportif, son interdiction découle d'abord des règles relatives à la tenue réglementaire, lesquelles, nous y reviendrons, interdisent aux joueurs d'apposer sur leur équipement tout « *slogan, inscription ou image à caractère politique, religieux ou personnel* »<sup>11</sup>.

Ne restent donc comme espaces disponibles d'expression que les avant-bras et la tête.

Or, le port sur ces parties du corps d'un signe de nature revendicative (par exemple un bonnet comportant le logo d'un parti politique) est déjà prohibé au titre des première et troisième interdictions, qui visent, on l'a dit, les signes ostentatoires, c'est-à-dire ceux constitutifs d'actes de propagande, de prosélytisme, de pression ou de provocation.

Si bien que mis à part le hijab, la kippa ou le turban sikh – la FFF n'entendant apparemment pas interdire les tatouages imposants – nous peinons à cerner quel type de signes non ostentatoires mais manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale, pourraient être portés par un joueur de foot sur des zones de son corps non couvertes par l'équipement sportif.

Relevons d'ailleurs que les parties ne font état d'aucun autre cas d'application de l'interdiction litigieuse que celui des signes religieux que nous avons mentionnés, et parmi eux, notamment et surtout celui du hijab.

En définitive, les dispositions statutaires litigieuses doivent selon nous être lues comme interdisant à l'ensemble des licenciés de la FFF, pendant les matchs des compétitions qu'elle organise et des manifestations qu'elle autorise, non seulement les actes de propagande, de prosélytisme, de pression ou de provocation, mais également le seul port de signe manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale.

#### IV.

Ces précisions étant faites, il est temps d'en venir à l'examen des moyens des requêtes.

Vous écarterez d'abord celui, qui manque en fait, tiré de ce que la délibération litigieuse n'aurait pas été adoptée par l'assemblée générale de la FFF.

Les autres moyens, mis à part un moyen d'incompétence sur lequel nous reviendrons, se résument à une seule et unique argumentation, tirée de ce que les trois interdictions que nous venons de présenter portent une atteinte injustifiée, c'est-à-dire dire dépourvue de tout motif légitime, à la liberté de conscience et à la liberté d'expression, garanties par les articles

---

<sup>11</sup> v. IFAB, Lois du jeu, 22/23, pt. 5 de la loi 4 relative à l'équipement des joueurs



2 de la Constitution, 1<sup>er</sup> de la loi du 9 décembre 1905, 9 et 10 de la convention européenne des droits de l'homme et 10 et 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union.

Précisons que les requérantes soutiennent également que l'interdiction des signes manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale, dès lors qu'elle viserait en pratique le seul port du hijab, constituerait une discrimination indirecte. Mais la réponse au moyen suppose encore de déterminer si le désavantage entraîné par cette interdiction sur les femmes musulmanes, à le supposer établi, est « *objectivement justifi[é] par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but [sont] nécessaires et appropriés (...)* »<sup>12</sup>.

1. Pour répondre à l'argumentation des requérantes, il faut au préalable rappeler les conditions dans lesquelles des restrictions peuvent être apportées à l'expression, dans le cadre d'un service public, des convictions politiques ou religieuses.

1.1. En la matière, vous le savez, les règles s'organisent autour de la distinction primordiale entre les agents et les usagers du service public.

1.1.1. Les premiers sont, en vertu du principe de neutralité du service public, interdits d'exprimer, dans le cadre du service, leurs opinions, y compris religieuses<sup>13</sup>.

Cette interdiction est en dernière analyse justifiée par l'idée de neutralité de l'Etat que nous vous rappelions en introduction : dans la mesure où la qualification d'une activité comme service public suppose nécessairement un lien de rattachement à une collectivité publique<sup>14</sup>, les agents d'un service public, qui constituent donc les incarnations de cette collectivité, se doivent d'être neutres afin que tout usager se sente à la fois respecté dans sa liberté de conscience et traité de manière impartiale<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi (n° 2008-496) du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ; v. également en ce sens, s'agissant de l'application de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, CJUE, 14 mars 2017, *Z... et ADDH*, C-188/15, pt. 33

<sup>13</sup> CE, 8 décembre 1948, *Dlle Pasteau*, p. 464 ; 3 mai 1950, *Dlle Jamet*, p. 247, qui juge qu'un « *devoir de stricte neutralité (...) s'impose à tout agent collaborant au service public* »

<sup>14</sup> v. CE, Sect., 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI)*, n° 264541, A

<sup>15</sup> Relevons que la rigueur de l'interdiction qui en découle, laquelle s'applique à toute personne qui participe à l'exécution d'un service public, quel que soit son statut ou les tâches qu'elle accomplit, repose sur une suspicion de partialité des personnes affichant leurs convictions qui constitue une spécificité française (v. sur ce point M. Minot, « L'exigence de neutralité apparente n'est pas neutre », *Culture et société*, n° 31, juillet 2014, p. 52). D'autres systèmes juridiques, tout aussi libéraux, admettent plus facilement l'expression par les agents publics de leurs convictions politiques ou religieuses, en pariant à l'inverse sur le fait que c'est par l'affichage par ses agents d'une diversité d'opinions que l'Etat témoigne de sa neutralité (v. L. Grunloh, « Religious Accommodations for Police Officers : A Comparative Analysis of the United States, Canada and the United Kingdom », *Indiana International and Comparative Law Review*, 2005, vol. 16, n° 1, p. 183 ; v. également S. Van Drooghenbroeck, « Les transformations du concept de neutralité de l'Etat : quelques réflexions provocatrices », in J. Ringelheim, *Le droit et la diversité culturelle*, UCL, Bruylant, 2006, pp. 76 et s.).



Ainsi, vous jugez qu'une surveillante d'un collège portant un hijab méconnaît l'exigence de neutralité du service public, quand bien même elle n'est pas chargée de fonctions d'enseignement<sup>16</sup>.

Cette exigence a été consacrée par la loi (n° 2016-443) du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, et est aujourd'hui codifiée à l'article L. 121-2 du code général de la fonction publique, lequel dispose que « [d]ans l'exercice de ses fonctions, l'agent public est tenu à l'obligation de neutralité. Il exerce ses fonctions dans le respect du principe de laïcité. À ce titre, il s'abstient notamment de manifester ses opinions religieuses ».

S'inscrivant dans les pas de la Cour de cassation<sup>17</sup> et des vôtres<sup>18</sup>, la loi (n° 2021-1109) du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, dont les dispositions sont applicables au litige dès lors que vous êtes saisis d'un refus d'abroger un acte réglementaire<sup>19</sup>, a étendu l'exigence de neutralité aux agents des organismes privés chargés d'un service public.

Son article premier soumet ainsi à une telle exigence les personnes qui « *participent à l'exécution du service public* »<sup>20</sup> et « *sur lesquelles l'organisme exercent une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction* ».

**1.1.2.** Les usagers d'un service public, qui n'ont pas vocation à incarner la puissance publique, ne sont quant à eux soumis à aucune exigence propre de neutralité.

Vous jugez ainsi de manière constante qu'ils sont libres de faire état de leurs croyances religieuses et opinions politiques, y compris par le port de vêtements ou de signes manifestant de telles convictions, sous réserve toutefois de ne pas troubler l'ordre public ou le fonctionnement normal du service public, notamment par un comportement revêtant un caractère prosélyte ou provocateur, ou de porter atteinte aux droits des autres usagers<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> CE, 3 mai 2000, *Mlle MM...*, n° 217017, A

<sup>17</sup> Cass. soc., 19 mars 2013, *CPAM de Saint-Denis*, n° 12-11.690, Bull

<sup>18</sup> CE, 28 juillet 2017, *Mme B... et autres*, n°s 390740 et a., B, qui juge que « *lorsqu'ils effectuent un stage dans un établissement de santé chargé d'une mission de service public, les élèves infirmiers doivent respecter les obligations qui s'imposent aux agents du service public hospitalier* », sans donc distinguer selon qu'il s'agit d'un établissement public ou privé (v. en ce sens, les conclusions de N. Polge).

<sup>19</sup> CE, Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, n°s 424216 424217, A

<sup>20</sup> Pour la mise en œuvre de ce critère, l'étude d'impact de la loi du 24 août 2021 invite à prendre en considération le travail concrètement effectué par l'individu (pp. 36 et s). v. sur les questions soulevées par la mise en œuvre d'un tel critère fonctionnel, J. Arroyo, « Participation au service public et neutralité religieuse », *RFDA* 2022.1131.

<sup>21</sup> v. CE, 2 novembre 1992, *K... et autres*, n°130394, A ; 14 mars 1994, *Mlles N. et Z. Y...*, n°145656, A ; 20 mai 1996, *Ministre de l'éducation nationale c. Ali*, n°170343, A ; 26 juillet 1996, *Université de Lille II*, n°170106, B ; 27 novembre 1996, *Ministre de l'éducation nationale c. KK... et Mme S...*, n°172787, A ; 28 septembre 2005, *M...*, n° 266026, B ; 28 juillet 2017, *Mme B... et autres*, préc.

Autrement dit, les expressions politiques ou religieuses des usagers d'un service public ne peuvent jamais être interdites en tant que telles, mais uniquement en tant que et dans la mesure où elles ont pour effet de compromettre le fonctionnement normal du service public ou de porter atteinte aux droits des tiers. On retrouve ainsi dans votre jurisprudence l'idée libérale de neutralité qui impose à l'Etat, pour faire obstacle aux manifestations par les individus de leurs conceptions de la vie bonne, de fournir des justifications neutres, c'est-à-dire qui reposent non pas sur une appréciation de la valeur intrinsèque des idéaux en cause mais sur l'atteinte qu'ils portent à l'intérêt général ou aux droits et libertés d'autrui.

**1.2.** Un tel cadre n'est d'ailleurs pas issu uniquement de votre jurisprudence, mais se déduit des normes constitutionnelles et conventionnelles.

Sur le terrain constitutionnel, les limitations à la liberté d'expression des agents publics sont susceptibles d'être justifiées par le principe de neutralité du service public, qui constitue le corollaire du principe d'égalité<sup>22</sup> et, dans sa seule dimension religieuse, du principe de laïcité<sup>23</sup>. Mais pour les usagers, c'est le cadre classique issu des articles 4, 9 et 10 de la Déclaration de 1789 qui s'applique, lequel ne permet de porter atteinte à la liberté de manifester ses convictions, notamment religieuses, que lorsque cette manifestation, inséparable de la liberté même de conscience<sup>24</sup>, porte atteinte aux droits et libertés d'autrui ou trouble l'ordre public.

Quant à la Cour de Strasbourg, qui en la matière concède une importante marge d'appréciation aux Etats parties, elle admet également que les représentants de l'Etat dans l'exercice d'une fonction publique soient soumis à une obligation de discrétion dans l'expression publique de leurs convictions religieuses<sup>25</sup>. Elle juge en revanche qu'en vertu de l'article 9 de la Convention, de « *simples citoyens* », dès lors qu'ils n'ont pas la qualité de détenteur de l'autorité de l'Etat, ne peuvent voir leur liberté de conscience et de religion limitée qu'au nom du respect des droits et libertés d'autrui ou de l'ordre public<sup>26</sup>.

**2.** Au regard d'un tel cadre, le moyen d'incompétence soulevé par les requérantes et tiré de ce que, comme en attesterait la loi du 15 mars 2004, le législateur serait seul compétent pour limiter de manière générale et absolue les libertés de conscience et d'expression des usagers d'un service public, nous semble manquer sa cible.

**2.1.** En effet, la FFF est pleinement compétente pour édicter des règles relatives au service public administratif qui lui a été confié, c'est-à-dire à l'organisation et au déroulement

---

<sup>22</sup> Cons. const., 18 septembre 1986, n° 86-217 DC

<sup>23</sup> Cons. const., 21 février 2013, n° 2012-297 QPC

<sup>24</sup> Il ne saurait y avoir de liberté d'opinions sans la possibilité de les exprimer, en privé ou en public, donc de les rendre visibles par des pratiques individuelles ou collectives. Dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les griefs relatifs à la liberté de conscience sont d'ailleurs le plus souvent traités sous l'angle de la liberté d'expression et de communication protégée par l'article 11 de la Déclaration.

<sup>25</sup> Cour EDH, 26 nov. 2015, *E... c. France*, n° 64846/11

<sup>26</sup> Cour EDH, 23 février 2010, *A. A... et autres c. Turquie*, n° 41135/98

des compétitions de football, y compris lorsque ces règles ont pour effet de limiter les droits et libertés des usagers du service public.

Simplement, ces règles doivent poursuivre un objectif lié au bon déroulement des compétitions sportives ou à la préservation des droits et libertés d'autrui et être proportionnées à cet objectif. Si tel n'est pas le cas, l'illégalité ne découlera pas d'une incompétence de la fédération délégataire, mais de ce que les règles sont dépourvues de toute justification ou entachées de disproportion.

**2.2.** En tout état de cause, le moyen d'incompétence repose sur la prémisse erronée que le législateur de 2004 se serait affranchi des règles encadrant la limitation de la liberté religieuse des usagers du service public.

Au soutien de cette affirmation, on fait valoir que la loi de 2004 est allée au-delà de la solution issue de l'avis de votre Assemblée générale du 27 novembre 1989 et de votre décision *K...* du 2 novembre 1992 qui, privilégiant une approche au cas par cas, subordonnait l'interdiction à l'existence d'un trouble à l'ordre dans l'établissement scolaire, au fonctionnement normal du service public ou à une atteinte à la santé et la sécurité des élèves. La loi de 2004, qui indique elle-même avoir été prise « *en application du principe de laïcité* », marquerait ainsi une inflexion par rapport à l'orientation libérale de la loi du 9 décembre 1905 ainsi qu'au cadre général issu de votre jurisprudence *K...*, en justifiant des restrictions à la liberté religieuse non par des motifs tenant au bon fonctionnement du service public ou à l'ordre public, mais par la laïcité elle-même<sup>27</sup>. Certains en déduisent que la loi aurait renoué avec la signification pratique originelle de la laïcité comme « *pacte de discrétion* », fondée sur « *l'idée que la religion se situe dans la sphère privée et dans les lieux de culte et qu'elle ne doit « déborder » dans l'espace public que dans de strictes limites* »<sup>28</sup>. Et vous auriez pris acte d'un tel infléchissement par votre décision *Union française pour la cohésion nationale* du 8 octobre 2004, par laquelle vous avez jugé que l'atteinte portée par la circulaire d'application de la loi à la liberté religieuse n'était pas excessive « *au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi visant à assurer le respect du principe de laïcité dans les établissements scolaires publics* ».

Une telle lecture nous semble néanmoins reposer sur une interprétation erronée des justifications de la loi de 2004 et des dimensions du principe de laïcité qu'elle a entendu garantir.

---

<sup>27</sup> V. not. L. Cytermann, concl. sur CE, 11 décembre 2020, *Commune de Chalon-sur-Saône*, n° 426483, A ; qui critiquent une telle rupture, S. Hennette-Vaucher et V. Valentin, *L'affaire Baby Loup ou la nouvelle laïcité*, 2014, LGDJ.

<sup>28</sup> J-E. Schoettl, « La Laïcité en questions », *Constitutions* 2017.19. D'autres y voient la confirmation que le principe de laïcité, loin d'être une « *coquille vide permettant la coexistence de plusieurs régimes de croyance* » (S. Hennette-Vaucher, « Séparation, garantie, neutralité... Les multiples grammaires de la laïcité », *Les nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 53, 2016, pp. 9-19 ; pour une même lecture du principe juridique de laïcité, J. Rivero, « La notion juridique de laïcité », *Recueil Dalloz*, 1949, chron., pp. 137-140), constitue un projet politique visant, dans la continuité de l'ambition des révolutionnaires français, à libérer la société de toute influence du religieux et à faire triompher la raison autonome (v. not. L. Bouvet, *La nouvelle question laïque. Choisir la République*, Flammarion, 2019, not. pp. 229 et s.).

Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel<sup>29</sup>, ce principe, vous le savez, comporte deux volets : d'une part, il assure aux personnes physiques une égale liberté de conscience, qui inclut tant le droit de n'avoir aucune croyance que celui d'exercer librement le culte de son choix ; d'autre part, il impose aux collectivités publiques, et à travers elles aux personnes participant au service public, un devoir de neutralité religieuse, et ce afin précisément de garantir à tous la liberté de conscience.

Parce que cette neutralité ne saurait par définition concerner que l'Etat et donc les personnes qui l'incarnent, il faut en déduire qu'en faisant référence au principe de laïcité pour justifier une restriction à la liberté religieuse des usagers d'un service public, le législateur de 2004 (comme votre jurisprudence) a nécessairement entendu viser le premier volet de ce principe, c'est-à-dire celui visant à garantir la liberté de conscience. Ainsi, en limitant strictement la liberté d'expression religieuse des élèves au nom du principe de laïcité, le législateur a uniquement entendu garantir, outre le bon fonctionnement du service public scolaire, la liberté de conscience des élèves, c'est-à-dire protéger des personnes mineures placées dans un contexte d'apprentissage qui n'ont pas encore la maturité intellectuelle nécessaire pour apprécier librement et pacifiquement les doctrines religieuses auxquelles elles sont soumises<sup>30</sup>. C'est donc au regard des spécificités du service public scolaire et afin de préserver la liberté religieuse des usagers de ce service que le législateur a décidé de limiter leur liberté d'expression religieuse, c'est-à-dire, encore et toujours en vue de préserver le bon fonctionnement du service public ainsi que les droits et libertés des usagers<sup>31</sup>.

En somme, la loi de 2004 n'a pas selon nous entendu s'affranchir des règles encadrant les restrictions à la liberté religieuse rappelées par votre décision K... Simplement, alors que vous aviez jugé qu'une interdiction générale du port de signes ostensibles n'était pas nécessaire au bon fonctionnement du service public scolaire ou à la préservation des droits et libertés d'autrui, le législateur a, pour sa part, estimé que tel était bien le cas.

Il n'y a donc entre les règles relatives à l'expression religieuse des usagers du service public applicables dans les écoles et celles applicables dans les autres services publics de différence que de degré, et non de nature, le principe demeurant que la liberté d'expression

---

<sup>29</sup> Cons. const., 21 février 2013, n° 2012-297 QPC

<sup>30</sup> En ce sens, l'exposé des motifs de la loi de 2004, après avoir rappelé que « *la laïcité garantit la liberté de conscience* », indique que la loi n'a pour objet ni « *de déplacer les frontières de la laïcité* » ni « *de faire de l'école un lieu d'uniformité et d'anonymat, qui ignorerait le fait religieux* », mais de garantir « *le respect de la liberté de conscience des élèves, le respect égal de toutes les convictions* ».

<sup>31</sup> En outre, la loi de 2004 visait à décharger la communauté éducative de la responsabilité de décider elle-même de l'acceptation ou du refus du port de signes, les décisions en la matière étant susceptible de diviser le corps enseignant au sein d'un établissement et s'avérant difficiles à assumer devant les élèves et parents d'élèves concernés (v. Cf. le Rapport sur « *La laïcité à l'école. Un principe républicain à réaffirmer* », de la mission d'information sur la question du port des signes religieux à l'école (rapporteur Jean-Louis Debré) de décembre 2003, et le rapport sur « *l'application de la loi du 15 mars 2004* », remis par Hanifa Chérifi au ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche en juillet 2005).

religieuse des usagers d'un service public ne peut être limitée qu'en considération de motifs liés au bon fonctionnement du service public ou à la préservation des droits d'autrui.

## V.

Le cadre de résolution du litige précisé, il est temps d'en faire application au cas d'espèce.

1. Cela vous conduira à juger qu'il résulte des dispositions de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République que l'ensemble des salariés ou personnes sur lesquelles la FFF « *exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction* » et qui « *participent à l'exécution du service public* » délégué à la fédération sont astreints à une stricte exigence de neutralité, laquelle leur interdit, dans l'exercice de leurs fonctions, « *de manifester leurs opinions politiques ou religieuses* ».

Sont donc concernés les dirigeants de la Fédération, ses agents, salariés ou non, et, plus largement, toutes les personnes sur lesquelles elle exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction.

Il en va ainsi par exemple des arbitres professionnels, qui exercent leur mission « *dans le respect des règlements édictés par la* » FFF, qui est compétente pour « *la discipline et auprès de laquelle ils sont licenciés* » (art. L. 223-1 du code du sport).

En tant qu'elles s'appliquent à ces personnes, les interdictions litigieuses ne posent donc pas de difficulté juridique.

Plus délicate est la question de savoir s'il en va de même des joueurs sélectionnés dans les différentes équipes de France de football<sup>32</sup>, ce qui supposerait qu'ils soient regardés comme « *particip[ant] à l'exécution du service public* » confié à la FFF.

Vous avez certes jugé que les décisions relatives à la sélection d'un sportif dans l'équipe nationale, qui ressortissent à la compétence exclusive de la fédération délégataire (7° de l'article R 132-10), relèvent de la mission de service public confié à cette fédération<sup>33</sup>. La solution repose sur l'idée assez simple qu'une telle sélection est un préalable nécessaire à l'organisation des compétitions internationales, c'est-à-dire à l'objet du service public délégué à la fédération.

Mais il y a une nette différence entre organiser une compétition sportive internationale et participer comme joueur à cette compétition.

---

<sup>32</sup> Rappelons qu'il existe différentes équipes nationales de football, selon le sexe (équipe féminine ou masculine), l'âge (équipe A, U21 – ou Espoirs -, U20, U19) ou la nature de la compétition (équipe de France, équipe de France olympique de football).

<sup>33</sup> CE 8 avril 2013, *Fédération Française des Sports de Glace*, n° 351735, B ; et auparavant s'agissant de la sélection, par exemple : CE, 15 mars 1999, *Fédération française d'athlétisme*, n° 168150, C

De sorte que pour satisfaire au critère fonctionnel prévu par la loi de 2021, il vous faut étendre le champ du service public délégué à la FFF au-delà de l'organisation des matchs des équipes de France, pour y inclure ces matchs eux-mêmes.

C'est précisément ce que nous vous proposons de juger, car nous pensons pouvoir déduire des règles qui leur sont applicables que lorsqu'ils jouent pour les équipes de France, les joueurs sélectionnés poursuivent effectivement une mission de service public, c'est-à-dire une finalité d'intérêt général orientée vers la cohésion sociale et que les pouvoirs publics ont décidé de satisfaire au moyen de règles exorbitantes du droit commun.

Au soutien de cette proposition, il faut d'abord relever que les règles du Mouvement sportif international assoient « *l'idée que l'équipe nationale représente la nation* »<sup>34</sup>.

Ainsi, la FIFA ne « *reconnaît comme membre [qu'] une seule [fédération] par pays* », laquelle est admise à condition d'être « *responsable de l'organisation et du contrôle du football et de toutes ses variantes dans son pays* » (art. 11 des statuts de la FIFA). La fédération nationale est donc supposée être représentative de son pays. Et puisque cette fédération est seule compétente pour procéder à la sélection des joueurs nationaux et que ces derniers, pour être sélectionnables, doivent avoir la nationalité du pays dans lequel la fédération est reconnue par la FIFA, l'équipe nationale constitue « *le prolongement sur le terrain de la fédération* »<sup>35</sup>. De sorte qu'à l'instar de la fédération nationale, l'équipe nationale qui en procède, et donc les joueurs qui la composent, sont bien représentatifs de la nation.

Cette mission de représentation de la Nation<sup>36</sup>, qui déjà en tant que telle revêt une dimension publique, participe en outre, surtout dans un sport aussi populaire que le football, à la construction du sentiment d'appartenance nationale. Comme le relevait en effet l'historien Eric Hobsbawm, « *la communauté imaginée de millions de gens semble plus réelle quand elle se trouve réduite à onze joueurs dont on connaît les noms* »<sup>37</sup>. Il y a donc dans les équipes nationales de football assurément plus que des enjeux d'ordre purement sportif car celles-ci charrient, pour le meilleur comme pour le pire, des sentiments de fierté qui façonnent la cohésion d'un pays.

Conscients d'un tel phénomène, les pouvoirs publics, notamment par l'intermédiaire des fédérations délégataires, ont entendu satisfaire cette mission de représentation de la Nation (quitte à l'instrumentaliser parfois ...) en la soumettant à un régime qui, à bien des égards, s'avère exorbitant du droit commun.

---

<sup>34</sup> G. Simon, « Etre appelé en équipe nationale : de quel droit », in F. Archambault, S. Beaud et W. Gasparini (dir.), *Le football des nations. Des terrains de jeu aux communautés imaginées*, Editions de la Sorbonne, 2018

<sup>35</sup> TAS 12 novembre 2009, Fédération royale marocaine c. FIFA, n° 2009/A/1935

<sup>36</sup> V. sur ce point P. Collomb, « Qu'est-ce qu'une équipe nationale », in M. Maisonneuve (dir.), *Droit et Coupe du monde*, Paris, Economica, 2011, pp. 43-62

<sup>37</sup> E. Hobsbawm, *Nations et nationalisme depuis 1780. Programme, mythe, réalité*, Paris, Gallimard, 1992, p. 143



L'article 175 des règlements généraux de la FFF dispose ainsi que « *tout joueur retenu pour un stage, un match de préparation, de sélection ou une rencontre internationale est à la disposition de la Fédération* ». Cette obligation de mise à disposition s'impose non seulement aux clubs qui, même lorsqu'ils sont étrangers et n'ont aucun lien avec la FFF, doivent libérer les joueurs appelés par celle-ci tout en continuant de les salarier<sup>38</sup>, mais également au joueur lui-même, qui est « *tenu de répondre aux convocations [de la fédération] adressées par l'intermédiaire de son club (...)* ». Ainsi, le mécanisme de la mise à disposition contraint le joueur professionnel sélectionné en équipe de France à « *pratiquer le football pour une autre entité que le créancier de son salaire* »<sup>39</sup>, c'est-à-dire un tiers au contrat de travail qui le lie à son club, ce qui est peu commun en droit du travail.

Le même article 175 prévoit que le joueur sélectionné est tenu « *d'observer les directives qui lui sont données* » par la fédération, qui dispose ainsi sur lui d'un pouvoir de direction. Le joueur est même passible de sanction si « *lors d'un match international, [il] a joué volontairement au-dessous de sa forme ou contribué à la défaite de l'Équipe de France* » (art. 210). Et afin de s'assurer de l'effectivité de son pouvoir disciplinaire sur l'ensemble des joueurs de l'équipe nationale, y compris ceux évoluant à l'étranger, donc en principe non licenciés de la FFF, les statuts de cette dernière prévoient que « *les joueurs des sélections nationales acquièrent de droit la qualité de membre individuel et de licencié de la FFF* » (art. 2.1).

En résumé, nous pensons que les équipes nationales, parce qu'elles contribuent à façonner la « *communauté nationale imaginée* », remplissent une mission d'intérêt général qui, pour reprendre les termes de Léon Duguit, participe « *à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale* »<sup>40</sup>.

Du caractère exorbitant des règles auxquelles sont soumis les joueurs sélectionnés en équipe nationale, nous déduisons que les pouvoirs publics ont manifesté leur intention d'ériger une telle mission d'intérêt général en un véritable service public, c'est-à-dire, ce qui revient au même, de la « *satisfaire par le procédé du service public* »<sup>41</sup>.

Il s'ensuit que lorsqu'ils participent aux matchs des équipes de France, les joueurs sélectionnés doivent à nos yeux être regardés comme participant à l'exécution du service public délégué à la FFF et soumis au pouvoir de direction de la FFF.

---

<sup>38</sup> L'article L. 222-3 du code du sport prévoit explicitement que le joueur sélectionné « *conserve pendant la période de mise à disposition sa qualité de salarié de l'association ou de la société sportive ainsi que les droits attachés à cette qualité* ». Il précise que « *les dispositions (...) du code du travail [relatives à l'interdiction du prêt de main d'œuvre] ne sont pas applicables à l'opération* » de mise à disposition, faisant ainsi de celle-ci une sorte de prêt de main d'œuvre licite.

<sup>39</sup> D. Jacotot, « Le statut des sportifs professionnels sélectionnés en équipe de France », in M. Maisonneuve (dir.), *Droit et Coupe du monde*, Paris, Economica, 2011, pp. 43-62.

<sup>40</sup> L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, Boccard, p. 61

<sup>41</sup> G. Jèze, « Le service public », *Revista de drept public*, 1926, p. 174



De sorte qu'ils sont tenus, en vertu de l'article premier de la loi de 2021, et à l'instar des agents de la FFF, de s'abstenir de « *manifester leurs opinions politiques ou religieuses* ».

En tant qu'elles s'appliquent aux joueurs sélectionnés dans les équipes de France, les dispositions statutaires litigieuses se bornent donc à rappeler une telle exigence et, par suite, sont parfaitement légales.

**2.** Les joueurs licenciés de la Fédération autres que ceux sélectionnés en équipe de France méritent en revanche sans conteste d'être qualifiés d'usagers du service public.

Une telle qualification se déduit de votre décision de Section L..., par laquelle vous avez jugé qu'un membre d'une équipe sportive participant à un jeu organisé par une commune dans le cadre d'une fête locale, donc constitutive d'un service public, ne pouvait être regardé comme participant à l'exécution de ce service<sup>42</sup>. Comme le relevait Renaud Denoix de Saint-Marc dans ses conclusions sur cette décision, « *la participation à un jeu prévu dans le cadre de cette fête ne peut être assimilée à la participation à l'organisation même de la fête ou au bon déroulement de son programme* ». De même, nous pensons que le joueur qui participe à un match de football organisé dans le cadre du service public confié à la FFF doit être regardé comme bénéficiant des prestations de ce service public, dont il est par suite un simple usager.

En tant qu'elles visent les joueurs licenciés de la fédération autres que ceux des équipes de France, les interdictions litigieuses, qui ont pour effet de limiter leur liberté de conscience et leur liberté d'expression politique et religieuse, doivent donc, pour être légales, être justifiées par un motif lié au bon fonctionnement du service public ou à la préservation des droits et libertés d'autrui.

**2.1.** La première et la troisième interdiction, qui visent les comportements propagandistes, prosélytes ou provocateurs nous semblent passer la barre sans difficulté.

On peut en effet concevoir les effets délétères que peuvent avoir de tels comportements sur un terrain de football, ne manquant pas de nuire au bon déroulement du match, et donc au fonctionnement normal du service public confié à la FFF.

Votre jurisprudence relative à l'expression religieuse dans les services publics, quels qu'ils soient, est d'ailleurs en ce sens que les nécessités liées à leur bon fonctionnement impliquent pour les usagers de « *s'abstenir de toute forme de prosélytisme* »<sup>43</sup>.

Par suite, la FFF pouvait à nos yeux légalement interdire les actes de propagande, de prosélytisme, de pression ou de provocation pendant les matchs des compétitions qu'elle organise et des manifestations sportives qu'elle autorise.

---

<sup>42</sup> CE, Sect., 10 février 1984, L..., n° 31459, A

<sup>43</sup> CE, 27 novembre 1996, *Ministre de l'éducation nationale c/ KK... et Mme S...*, n° 172787, A ; 27 juillet 2001, *Syndicat national pénitentiaire Force ouvrière-Direction et autre*, n° 215550, A ; v. dans le même sens la *Charte de la laïcité dans les services publics*

**2.2.** Autrement plus discutable nous apparaît la légalité de l'interdiction des « *signes ou tenues manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale* », c'est-à-dire, pour l'essentiel, des signes religieux, notamment du hijab.

**2.2.1.** Sur le terrain du bon fonctionnement du service public d'abord, les motifs mis en avant par la Fédération peinent à nous convaincre.

**2.2.1.1.** Il n'est d'abord contesté par personne que les grandes enseignes de sport proposent des hijabs spécialement conçus pour la pratique sportive, dans le respect des conditions d'hygiène et de sécurité qui siéent à la pratique du football.

Ensuite, la Fédération n'évoque aucun trouble ou incident entraîné par le port d'un signe religieux à l'occasion d'un match de football. Elle rappelle certes que le football peut charrier de la violence, ce que personne ne conteste, et produit à cet égard des rapports sur les incivilités dans le football amateur. Mais aucun des éléments avancés n'établit un lien quelconque entre ces incidents et le port par des joueurs de signes manifestant ostensiblement une appartenance politique ou religieuse, notamment d'un hijab.

La fédération n'en disconvient pas, mais fait valoir que l'interdiction litigieuse permettrait « *d'éviter une source supplémentaire de conflictualité sur les terrains et, indirectement, dans les vestiaires et tribunes* ».

Mais faute d'être davantage étayée, l'affirmation ne saurait emporter la conviction.

Car s'il est assurément loisible à la Fédération de limiter la liberté d'expression religieuse ou politique des joueurs de foot en vue de prévenir des troubles au bon fonctionnement du service public qu'elle gère, encore faut-il que le trouble atteigne un degré de certitude suffisant.

Dans le domaine assez proche des mesures de police, votre juge des référés a eu l'occasion de rappeler que l'interdiction des burkinis sur une place n'était légale qu'à condition d'être justifiée par des « *risques avérés d'atteinte à l'ordre public* », et qu'un tel risque n'était pas établi par un incident isolé consistant en une altercation verbale entre usagers<sup>44</sup>.

Et la Cour de Strasbourg juge, dans le même sens, qu'en présence d'une ingérence dans un droit fondamental, notamment la liberté religieuse, il ne suffit pas d'affirmer l'existence d'un besoin social impérieux, mais qu'il faut étayer l'affirmation « *par des exemples concrets* »<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> JRCE, 26 septembre 2016, *Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France*, n° 403578, B. Un tel risque peut en revanche se déduire de l'existence, dans le passé, d'une rixe entre baigneurs qui avait nécessité l'intervention d'une centaine de CRS et de gendarmes et entraîné l'hospitalisation de cinq personnes ainsi que l'incendie de trois véhicules, v. CE, 14 février 2018, *Ligue des droits de l'homme*, n°413982, C

<sup>45</sup> V. not. Cour EDH, 27 septembre 1999, *Smith et Grady c. Royaume-Uni*, n°s 33985/96 et 33986/96, par. 89, relatif à la révocation de l'armée de l'air britannique de personnes au seul motif de leur orientation sexuelle.

Relevons d'ailleurs à ce stade que les motifs qui ont pu justifier que le législateur pose en 2004 une interdiction similaire dans les établissements scolaires ne sont nullement transposables au contexte qui est le nôtre des compétitions de football.

D'une part, en effet, cette interdiction législative avait été précédée, depuis l'affaire de Creil en 1989, de troubles avérés dans les établissements scolaires liés au port de signes religieux, consistant en des pressions exercées sur les élèves ou des refus de suivre certains enseignements<sup>46</sup>.

D'autre part, on l'a dit, l'interdiction décidée en 2004 se fonde sur la vulnérabilité du public qu'elle vise, composé de personnes mineures donc particulièrement sensibles aux influences et aux pressions extérieures, et la nécessité de leur permettre d'acquérir, dans le cadre d'un service public dont la vocation est de former des « *citoyens éclairés* », « *les outils intellectuels destinés à assurer à terme leur indépendance critique* »<sup>47</sup>. Or, l'interdiction en litige s'applique à tous les joueurs, quel que soit leur âge, et la mission de la FFF est d'organiser des compétitions de football, et non de former des citoyens à l'esprit critique.

Enfin, la proportionnalité de l'interdiction générale et absolue applicable dans les écoles publiques a pu, nous semble-t-il, être admise parce que, du fait de l'existence en France d'un enseignement confessionnel sous contrat d'association avec l'Etat et d'un enseignement à distance, elle n'avait pas pour effet d'exclure du système scolaire les élèves qui refuseraient de se départir de leurs signes religieux<sup>48</sup>. Or, la FFF dispose d'un monopole pour l'organisation des compétitions de football, de sorte que les joueurs qui refusent de se plier à l'interdiction litigieuse devront nécessairement renoncer à la compétition et donc à toute carrière dans la discipline sportive qu'ils pratiquent.

En définitive, il n'existe donc à nos yeux aucun motif lié au bon fonctionnement matériel du service public confié à la FFF de nature à justifier l'interdiction pour les joueurs autres que ceux sélectionnés en équipe de France de « *tout signe manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale* ».

**2.2.1.2.** La FFF, qui indique que la mesure n'a pas été édictée « *en considération du bon fonctionnement du service public* », ne défend pas réellement sur ce terrain, mais vous

---

<sup>46</sup> V. sur ce point le rapport de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, 2003, pp. 58 et s.

<sup>47</sup> Ibid. p. 57. C'est du reste ce qui explique que la loi de 2004 ne s'applique pas à l'enseignement supérieur, la maturité intellectuelle d'étudiants majeurs ne pouvant justifier une interdiction absolue de tout port de signe religieux, CE, 26 juillet 1996, *Université de Lille II*, n° 170106, B

<sup>48</sup> V. déjà sur ce point Rapport de la commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, p. 28 ; également en ce sens, Cour EDH, 4 décembre 2008, *DD... c/ France*, n° 27058-05, qui juge que la sanction de l'exclusion définitive d'une élève en application de la loi de 2004 « *n'apparaît pas disproportionnée, et constate que la requérante a eu la faculté de poursuivre sa scolarité dans un établissement d'enseignement à distance* » (par. 76) ; dans le même sens, Cour EDH (décision d'irrecevabilité), 30 juin 2009, *AK... c. France*, n° 43563/08

invite à titre principal à consacrer un ordre public sportif dont l'une des composantes serait la neutralité des compétitions et des manifestations sportives.

Si on la comprend bien, elle soutient qu'il existerait des principes ou valeurs inhérents au mouvement sportif, susceptibles d'être dégagés de la production normative des différentes instances sportives internationales, et constitutives d'une *lex sportiva* qui s'imposerait aux ordres juridiques étatiques. Parmi ces principes, figurerait celui de neutralité, inhérent à l'esprit des compétitions sportives, et qui devrait conduire à préserver l'essence même du jeu, lequel consisterait dans le face-à-face entre des personnes qui ne se distinguent que par la couleur de leur tenue et leurs qualités sportives.

Cette argumentation ne nous convainc pas.

**a)** En premier lieu, il n'existe pas, en l'état de votre jurisprudence, d'ordre public sportif au sens d'un système autonome de normes édictées par le mouvement sportif international ou de principes inhérents à ce mouvement, et qui s'imposeraient *per se* aux ordres juridiques nationaux.

Certes, le mouvement sportif international revendique une telle autonomie à l'égard des ordres juridiques étatiques, et prétend régler de manière souveraine la matière sportive et résoudre les litiges susceptibles de s'y élever<sup>49</sup>. Rappelons que si les réglementations sportives internationales interdisant aux sportifs de saisir les juridictions étatiques ont aujourd'hui globalement disparu, c'est parce que la création du Tribunal arbitral du sport (TAS) a permis *de facto* d'aboutir à un résultat similaire, cette fois en conformité avec les droits étatiques. En pratique, le mouvement sportif international dispose en outre de moyens efficaces pour obtenir des ordres juridiques nationaux qu'ils se soumettent à ses exigences, notamment à l'occasion de la sélection de l'Etat sur le territoire duquel les compétitions sportives se dérouleront ou par la simple menace d'une sanction prononcée par l'organisation sportive internationale à l'encontre de l'organisation nationale.

Mais d'un point de vue juridique, certains diront théorique, l'efficacité des normes édictées par le mouvement sportif international reste subordonnée à leur intégration à l'ordre juridique national. Ainsi, elles pourront être appliquées sur le fondement d'un contrat conclu entre la fédération internationale et la fédération nationale ou encore, notamment en France, d'une transposition par une fédération sportive délégataire, donnant naissance, à condition que la norme s'inscrive dans la mission de service public confiée à la fédération, à un acte administratif unilatéral<sup>50</sup>. En revanche, vous jugez de manière constante que, faute d'une telle

---

<sup>49</sup> V. sur ce point, C. Legendre, *La coordination du mouvement sportif international et des ordres juridiques étatiques et supra-étatiques*, Thèse, Paris I, 2019, n°s 103 et s. L'auteur rappelle notamment en ce sens que l'UEFA avait reproché à M. Bosman « d'avoir fait fi de l'étanchéité des ordres juridiques en portant devant les juridictions étatiques la critique des règles [relatives aux transferts des joueurs] énoncées par les ordonnancements sportifs » (cité par F. Ost, M. van de Kerchove, « Repenser la coexistence des ordres – repenser leurs relations », in B. Bonnet (dir.), *Traité des rapports entre ordres juridiques*, LGDJ, 2016, p. 162).

<sup>50</sup> Comme l'indiquait votre Assemblée générale dans un avis du 20 novembre 2003 sur l'étendue des pouvoirs

transposition, les normes sportives internationales sont dépourvues d'effet direct dans l'ordre juridique interne et, par suite, insusceptibles d'être invoquées devant vous<sup>51</sup>.

Il en résulte que la norme sportive internationale, lorsqu'elle a été transposée par une fédération sportive dans le champ du service public qui lui a été délégué, n'est susceptible d'être appréhendée que comme un acte administratif, lequel est nécessairement soumis, sous votre contrôle, au respect de la hiérarchie des normes<sup>52</sup>. De sorte qu'en l'espèce, la FFF ne saurait utilement invoquer une telle norme pour se soustraire aux règles françaises relatives à l'expression des convictions religieuses dans les services publics, et notamment à celle qui conditionne la légalité d'une interdiction de cette expression à l'existence d'un motif tenant au bon fonctionnement du service public ou à la préservation des droits et libertés d'autrui.

**b)** En deuxième lieu, et en tout état de cause, les normes sportives internationales dont la FFF se prévaut à l'appui de son argumentation n'ont pas la portée qu'elle leur prête.

**i)** Celles relatives au respect de la tenue vestimentaire, auxquelles font explicitement référence les dispositions attaquées et qui sont issues des « lois du jeu » élaborées par l'International Football Association Board (IFAB)<sup>53</sup>, se bornent à interdire aux joueurs d'exhiber tout « *slogan, inscription ou image à caractère politique, religieux ou personnel* » sur leur « *équipement* » ou « *sur leurs sous-vêtements* » (point 5 de la loi 4), et non sur leur tête, l'objectif étant uniquement de garantir l'intégrité du maillot.

Le point 4 autorise d'ailleurs expressément les couvre-chefs, aux seules conditions qu'ils soient noirs ou en accord avec l'apparence du maillot, qu'ils ne soient pas attachés au maillot et qu'ils ne constituent un danger ni pour le joueur ni pour autrui.

Surtout, l'IFAB, l'auteur de ces dispositions, a en 2014 explicitement autorisé, sous ces mêmes conditions, le port du hijab, au terme d'une expérimentation lancée en 2012 et après avoir constaté que cela ne nuisait pas au bon déroulement des matchs

Il en va de même de la FIFA, l'article 19.6 de son *Règlement de l'équipement* autorisant expressément, sous les mêmes conditions (art. 19.7), les couvre-chefs « *portés pour raisons religieuses, tels que les hidjabs, les turbans et autres articles similaires* ».

Cette circonstance n'est certes pas dirimante car, nous l'avons dit, les normes sportives internationales sont dépourvues d'effet direct en droit interne.

---

des fédérations délégataires, il est ainsi « *loisible à une fédération française de reproduire tout ou partie [des] règlements internationaux dans les normes qu'elle édicte et qui reçoivent application dès lors qu'elle détient une délégation* » (Avis sur l'étendue des pouvoirs des fédérations sportives titulaires d'une délégation en vertu du I de l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984 et sur les conditions d'exercice de leurs compétences (Section de l'Intérieur : 28 octobre 2003 - Assemblée Générale : 20 novembre 2003, n° 369474)

<sup>51</sup> CE, 12 mai 1989, *Association Brest-Armorique*, n° 97144, C ; 3 avril 2006, *Mme D...*, n°28209, C

<sup>52</sup> CE, ass., 23 juin 1989, *BB...*, n° 101894, A

<sup>53</sup> Organisme composé de la Fédération internationale de football association (FIFA) ainsi que des quatre fédérations britanniques « pionnières » du football, et qui détermine les règles du jeu du football.

Reste qu'elle affaiblit sensiblement l'argumentation en défense de la FFF tirée de ce que l'interdiction en litige découlerait d'une *lex sportiva* commune à toutes les instances sportives nationales et internationales.

D'autant que le port du hijab n'est pas uniquement autorisé par la FIFA mais, au-delà du football, par l'ensemble des fédérations sportives internationales.

D'après les recherches effectuées par votre cellule de droit comparé, il est en outre autorisé par toutes les fédérations sportives allemandes, britanniques, espagnoles et italiennes.

Et en France, à notre connaissance, seules la FFF et la Fédération française de basket-ball (FFBB) l'interdisent, les fédérations françaises de handball<sup>54</sup> et de rugby<sup>55</sup> l'ayant même quant à elles explicitement autorisé.

**ii)** La deuxième norme invoquée en défense par la FFF, également visée par les dispositions attaquées, est l'article 50 de la charte olympique, qui prévoit qu'« *aucune sorte de démonstration ou de propagande politique, religieuse ou raciale n'est autorisée dans un lieu, site ou autre emplacement olympique* ».

Mais d'une part, ce texte a une portée similaire à celle des première et troisième interdictions en litige, qui visent les actes de propagande, de prosélytisme, de pression ou de provocation, et dont nous vous avons proposé de reconnaître la légalité.

Or, il est acquis que le seul port d'un signe religieux, tel le hijab, ne constitue ni un acte de pression ni un acte de prosélytisme (v. not. votre décision *M. KK... et Mme S...* du 27 novembre 1996, n° 172787, au Recueil). La solution inverse reviendrait nécessairement à assimiler la seule révélation de l'appartenance religieuse d'une personne à une contrainte exercée sur la liberté de conscience d'autrui, ce qui conduirait à la négation même de cette liberté car celle-ci, on l'a dit, implique nécessairement celle de manifester ses convictions<sup>56</sup>.

D'autre part, et en tout état de cause, le comité international olympique (CIO), interprète légitime de la charte, ne s'est jamais opposé au port d'un hijab lors d'une épreuve olympique<sup>57</sup>.

**iii)** La FFF invoque enfin, de manière plus générale, le principe olympique de neutralité, mais une fois de plus, ce principe n'a pas la portée que la Fédération lui attribue.

---

<sup>54</sup> V. sur ce point les explications données par la responsable juridique à la FFH, C. Mantel, « Signe religieux et pratique sportive : une nécessaire pédagogie », *Jurisport* 2017, n° 180, p. 14

<sup>55</sup> Règlements Généraux : l'équipement du joueur de rugby, <https://www.ffr.fr/actualites/au-coeur-du-jeu/reglements-generaux-lequipement-du-joueur-de-rugby>

<sup>56</sup> V. sur cette question, V. Fortier, « Le prosélytisme au regard du droit : une liberté sous contrôle », *Cahiers d'études du religieux, Recherches interdisciplinaires*, 2008, n° 3

<sup>57</sup> Lors des JO d'Atlanta de 1996, l'iranienne Lida Fariman, tireuse à la carabine, est la première sportive à porter le voile pendant une compétition olympique. Lors des JO de Rio de 2016, l'escrimeuse américaine Ibtihaj Muhammad est la première athlète voilée à recevoir une médaille olympique.



Il s'agit en effet d'une exigence de neutralité politique qui vise, comme l'indique l'article 2 de la charte olympique, à assurer « *l'unité du Mouvement olympique* », à « *protéger son indépendance* » et à « *préserver l'autonomie du sport* ». L'apolitisme que s'impose le mouvement olympique remplit donc deux objectifs<sup>58</sup>, qui ne sont pas de nature à justifier l'interdiction litigieuse.

Le premier est d'éviter que la stigmatisation politique d'un adversaire par un autre, en fonction de ses opinions ou convictions, ne nuisent à l'équité, la sérénité ou la sécurité des compétitions sportives.

C'est ce versant du principe de neutralité qui a conduit le TAS à juger qu'en constituait une violation l'ordre donné par les autorités iraniennes à un judoka iranien de perdre volontairement ses combats afin d'affronter un judoka de nationalité israélienne<sup>59</sup>. C'est cette même dimension du principe de neutralité qui a conduit l'UEFA à rejeter il y a deux ans la demande du maire de Munich d'illuminer aux couleurs de l'arc-en-ciel le stade devant accueillir la rencontre Allemagne – Hongrie, non pas parce que ce principe s'opposerait à une campagne de lutte contre les discriminations à l'égard des personnes homosexuelles, mais parce que dans la mesure où le Parlement hongrois venait d'adopter une loi susceptible d'être qualifiée d'homophobe, la proposition du maire pouvait être regardée comme spécialement dirigée contre un adversaire en raison de la politique de l'Etat dont il ressortissait.

La seconde fonction du principe olympique de neutralité politique est de préserver l'autonomie du Mouvement sportif, c'est-à-dire, en substance, son indépendance vis-à-vis des Etats. Ainsi, « *afin d'éviter que les Etats ne se mêlent des affaires sportives, le Mouvement sportif entend réciproquement ne pas se mêler des affaires étatiques ou interétatiques* »<sup>60</sup>.

C'est à ce titre que le TAS a par exemple admis que la FIFA invoque le principe de neutralité (art. 4.2 de ses statuts) pour éviter de prendre position sur le cas de clubs de football israéliens situés dans des colonies de la Cisjordanie occupée en apparente méconnaissance de la règle de la FIFA interdisant aux clubs d'une fédération de jouer sur le territoire d'une autre fédération sans son autorisation<sup>61</sup>.

On le voit, l'exigence d'apolitisme du Mouvement sportif a en principe vocation à s'appliquer aux seules « *organisations sportives au sein du Mouvement olympique* » (5e principe fondamental de l'olympisme, Charte olympique).

---

<sup>58</sup> V. sur ce point, et les illustrations qui suivent, l'article de M. Maisonneuve, « Le principe olympique de neutralité politique : réflexions juridiques à la lumière de l'invasion de l'Ukraine par la Russie », *L'Observateur des Nations Unies*, 2022, Le droit international face aux problématiques contemporaines du sport, 52 (1), pp. 13-34

<sup>59</sup> TAS 2019/A/6500 et 6580, 1er mars 2021, *Islamic Republic of Iran Judo Federation c. International Judo Federation*

<sup>60</sup> M. Maisonneuve, « Le principe olympique de neutralité politique », *préc.*

<sup>61</sup> CAS 2017/A/5166 et 5405, 9 juillet 2018, *Palestine Football Association c. FIFA*



Certes, elle a pu sembler, par le passé, s'étendre aux athlètes eux-mêmes, comme en atteste l'exclusion des jeux de Mexico de 1968 de Tommie Smith et John Carlos pour leur point levé du « black power » sur le podium du 200 mètres, en signe de protestation contre la ségrégation raciale aux Etats-Unis.

Mais, d'une part, ce type de comportements correspond à des actes de démonstration ou de propagande politique, déjà susceptibles d'être prohibés par la règle 50 de la Charte olympique et par les 1<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> interdictions litigieuses.

D'autre part, en dépit de l'existence de cette règle, force est d'admettre que la liberté d'expression au sein du Mouvement sportif, a depuis cette date, gagné du terrain, le TAS l'ayant d'ailleurs élevée depuis les années 2010 au rang de norme fondamentale, invocable indépendamment du droit applicable au fond du litige<sup>62</sup>. Et il n'est plus rare que des joueurs expriment sur le terrain leurs opinions ou croyances, à l'instar des footballeuses britanniques, chiliennes, américaines ou suédoises qui, lors des derniers jeux d'été à Tokyo et sans craindre de sanction, ont posé un genou à terre au coup d'envoi de leurs matchs en signe de soutien au mouvement *Black Lives Matter*.

Surtout, nous peinons à voir en quoi l'interdiction litigieuse du port par des sportifs de tout signe manifestant une appartenance politique ou religieuse, notamment d'un hijab, serait de nature à satisfaire les objectifs poursuivis par le principe olympique de neutralité politique.

Dès lors qu'il ne constitue un acte ni de prosélytisme ni de provocation, le seul port d'un signe religieux n'est pas synonyme de stigmatisation politique d'un adversaire par un autre, et donc n'est pas de nature à compromettre l'équité, la sérénité ou la sécurité des compétitions sportives

Quant à l'objectif d'indépendance du Mouvement sportif vis-à-vis des Etats, on voit mal en quoi l'interdiction litigieuse serait de nature à en garantir l'effectivité.

c) En dernier lieu, si l'on s'éloigne un instant du seul terrain juridique, l'exigence de neutralité défendue par la FFF, en tant qu'elle repose sur une vision qui résume le jeu à un face-à-face entre des personnes qui ne se distinguent que par la couleur de leur tenue et leurs qualités sportives, nous semble peu en phase avec la réalité sociologique du sport, *a fortiori* du football.

D'une part, force est d'admettre que le football, professionnel comme amateur, est truffé de signes d'appartenance de toutes sortes, politiques, ethniques ou religieux.

---

<sup>62</sup> V. par ex. TAS 2011/A/2452. M. Maisonneuve (*Ibid.*) relève dans le même sens que, dans des lignes directrices publiées du 2 juillet 2021 (*Rule 50.2 Guidelines – Olympic Games Tokyo 2020*), le CIO a réduit la portée de la règle 50 de la Charte olympique en admettant que les athlètes puissent exprimer leurs opinions durant les Jeux, y compris sur « *l'aire de compétition avant le début de l'épreuve (c'est-à-dire après avoir quitté la « salle d'appel » - ou son équivalent – ou pendant la présentation de l'athlète ou de l'équipe)* » alors que la règle 50 interdit une telle expression « *dans un lieu, site ou autre emplacement olympique* ».

Nombre de clubs de football se sont créés et se créent encore sur la base d'une identité déterminée, qui s'érode plus ou moins avec le temps, mais reste toujours présente au moins dans l'esprit des supporters. A l'instar de l'AJ Auxerre, née de la section sportive du patronage Saint-Joseph, et dont le maillot est orné de la croix de Malte de l'AJ Auxerre, les exemples sont nombreux, notamment chez les clubs amateurs, de signes qui témoignent d'une identité religieuse. On mentionnera également les clubs des fédérations multisports affinitaires, qui revendiquent une certaine conception du sport, laïque, confessionnelle ou politique<sup>63</sup>, ou encore les clubs, dits « communautaires », regroupant des personnes d'un même pays d'origine, dont l'existence est liée aux pratiques sportives du mouvement ouvrier<sup>64</sup>.

Et au niveau individuel, de nombreux joueurs expriment leurs préférences politiques ou leurs croyances religieuses en arborant des tatouages explicites sur les avant-bras ou le cou, ou en effectuant un geste de prière au moment d'entrer sur le terrain ou après avoir marqué en but.

D'autre part, prohiber comme le fait l'interdiction litigieuse les signes d'appartenance sur un terrain de football revient à nos yeux à défendre une vision aseptisée du sport, qui pourrait compromettre son rôle de renforcement de la cohésion sociale.

Du fait de sa popularité, le football réunit en effet dans le cadre d'une même activité des personnes appartenant à des groupes sociaux différents, qui n'ont que peu l'occasion de se croiser dans d'autres circonstances. Or, une telle rencontre pacifique, permise par des règles communes non discutées, ne peut selon nous jouer pleinement son rôle de cohésion sociale si les identités culturelles singulières des joueurs sont artificiellement dissimulées.

En définitive donc, les normes sportives internationales invoquées en l'espèce par la FFF, non seulement ne sont pas d'applicabilité directe, mais ne sauraient en outre, ni dans leur lettre ni dans leur esprit, fonder une interdiction des signes religieux ou politiques ostensibles.

---

<sup>63</sup> Parmi celles-ci, on peut citer la Fédération sportive et culturelle de France, ex fédération gymnastique et sportive des patronages de France, créée en 1898 dans un climat de fortes oppositions entre patronages catholiques et laïques, l'Union française des œuvres laïques d'éducation physique (UFOLEP), née de la Ligue française de l'Enseignement en 1928 autour de l'école publique, la fédération sportive et gymnique du travail (FSGT) ou encore la Fédération française culturelle et sportive Maccabi, issue de groupes sportifs juifs nés dans les années 1930.

<sup>64</sup> V. sur ce point le rapport de l'IGESR, Les phénomènes de communautarisme au sein des associations sportives et de jeunesse, dans les accueils collectifs de mineurs ou les autres structures d'accueil de jeunes, juillet 2021, pp. 12 et s. Comme le relève ce rapport, « *la grande majorité des associations communautaires ou affinitaires existantes ne soulèvent aucun problème, tant au regard de l'ordre public qu'en matière de respect des principes républicains, d'autant qu'elles sont le plus souvent connues, reconnues et agréées par les autorités publiques* ». Le rapport fait néanmoins état de l'existence de structures sportives « *avec des principes religieux mis en avant, rappelés et affichés (sur les murs, par les tenues vestimentaires, etc.), un discours ouvertement prosélyte (religieux ou politique), des prières collectives avec une salle ou un vestiaire dédié, un refus à peine caché de la mixité* », tout en indiquant que « *ces cas semblent apparemment assez rares : en extrapolant les données recueillies dans les départements visités, l'hypothèse de moins d'une centaine sur l'ensemble du territoire national peut être avancée* ».

**2.2.2.** Le terrain du bon fonctionnement du service public, dans ses différentes variantes, ne pouvant à nos yeux être retenu, reste celui de la préservation des droits et libertés d'autrui.

Si la FFF ne défend pas sur ce thème, la LDIF vous propose quant à elle de fonder l'interdiction litigieuse, en tant uniquement qu'elle vise le port du hijab, sur les principes d'égalité entre les femmes et les hommes, de respect de la dignité humaine, ou encore sur la préservation des conditions du vivre-ensemble.

Elle fait valoir à ce titre, nous la citons, que le hijab est la « *manifestation ostentatoire, non seulement d'une appartenance religieuse, mais aussi et surtout d'une séparation voulue entre les femmes et les hommes et d'une soumission explicite des premières aux seconds* ». De sorte que son interdiction sur les terrains de football garantirait le respect de l'égalité des sexes, de la dignité de la femme et les conditions du « vivre ensemble ».

L'argumentation peine à convaincre.

**a)** Indiquons d'abord que son opérance n'est pas tout à fait évidente.

Certes, votre décision *K...* mentionnait explicitement l'hypothèse dans laquelle le port d'un signe religieux « *porterai[t] atteinte à la dignité* », laissant donc entendre qu'un tel motif est de nature à justifier une limitation de la liberté d'expression religieuse.

Mais à la date de cette décision, la notion de dignité renvoyait au libre arbitre des individus car votre jurisprudence n'avait pas encore consacré un principe de respect de la dignité humaine comme composante immatérielle de l'ordre public, c'est-à-dire comme « *exigence morale collective* »<sup>65</sup> permettant de restreindre les droits et libertés individuels en vue de protéger et promouvoir un système axiologique de valeurs<sup>66</sup>.

Or, depuis votre décision d'assemblée *Commune de Morsang-sur-Orge*<sup>67</sup> qui a entériné cette nouvelle acception, on ne retrouve plus dans vos décisions relatives à l'expression religieuse des usagers du service public la réserve du respect de la dignité humaine. Il pourrait s'en déduire que cette réserve visait dans votre décision *K...* uniquement la dignité-droit, c'est-à-dire le libre-arbitre comme élément consubstantiel de la personne humaine, et qu'elle ne saurait désormais s'appliquer, ou plus qu'avec une extrême prudence, maintenant que le terme s'est vu conférer une nouvelle signification<sup>68</sup>.

**b)** Ensuite et surtout, même à la supposer opérante, l'argumentation tirée de ce que le hijab porterait atteinte à l'égalité des sexes et au respect de la dignité humaine ne convainc pas.

---

<sup>65</sup> Etude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral, Rapport adopté par l'assemblée générale plénière du Conseil d'Etat, 25 mars 2010, p. 20

<sup>66</sup> V. sur les différentes conceptions de ce principe, v. C. Girard et S. Henneute-Vaucher [dir.], *La dignité de la personne humaine. Recherche sur un processus de juridicisation*, PUF, 2005

<sup>67</sup> CE, ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge*, n° 136727, A

<sup>68</sup> D'autant qu'une telle acception, outre qu'elle ne semble avoir reçu qu'une consécration en demi-teinte par votre jurisprudence (la solution *Commune de Morsang-sur-Orge* n'ayant en réalité jamais été réitérée de manière aussi nette), n'est pas celle retenue par la Cour de Strasbourg (v. not. Cour EDH, 17 février 2005, *KA et AD c. Belgique*, n° 42758/98)

D'abord, comme l'a rappelé la Cour de Strasbourg, on « ne saurait invoquer l'égalité des sexes pour interdire une pratique que des femmes (...) revendiquent dans le cadre de l'exercice des droits que consacrent [les articles 8 et 9 de la Convention], sauf à admettre que l'on puisse à ce titre prétendre protéger des individus contre l'exercice de leurs propres droits et libertés fondamentaux »<sup>69</sup>.

Ensuite, le port du hijab ne revêt aucune signification univoque, si ce n'est l'appartenance à la religion musulmane, et répond à des motivations diverses<sup>70</sup>. De sorte que l'appréhender invariablement comme un signe de soumission aux hommes repose sur une interprétation particulière de la LDIF, construite à partir de ce que cette association croit savoir de la religion musulmane et de la civilisation islamique, et que votre décision *K...*, éclairée par les conclusions de David Kessler, a d'ailleurs sagement écartée. Comme le rappelait Rémy Schwartz, « ni l'administration ni le juge ne peuvent eux-mêmes donner une portée à un signe religieux et se lancer dans le périlleux exercice qu'est l'interprétation du sens des religions et de leur contenu »<sup>71</sup>.

La vision de la LDIF consiste en outre à réduire les femmes qui portent le hijab à cet unique élément de leur personnalité, à nier leur capacité d'agir et de croire librement, ainsi qu'à faire fi de la pluralité de leurs histoires individuelles. Cela revient, au nom d'une lutte pour la libération des femmes, à faire disparaître ces dernières derrière leur foulard et à leur refuser la possibilité de lutter pour leur émancipation tout en portant un hijab. A l'inverse de la LDIF, on peut pourtant considérer que les intéressées, en défendant sur la place publique la faculté de participer à des compétitions sportives tout en affichant leur singularité religieuse, s'émancipent du rôle qui leur est assigné et, ce faisant, témoignent de ce que Hannah Arendt nommait le « courage d'apparaître », c'est-à-dire font la preuve de leur citoyenneté<sup>72</sup>.

Quoi qu'il en soit, le seul fait de porter un hijab ne constitue évidemment pas une atteinte à la dignité de la personne humaine.

---

<sup>69</sup> Cour EDH, 1<sup>er</sup> juillet 2014, *S.A.S. c. France*, n° 43835/11, par. 119

<sup>70</sup> Votre étude annuelle de 2004 consacrée à la laïcité relevait déjà que « la signification du foulard donne lieu à des interprétations diverses, qui varient en outre selon qu'elles sont données par celles qui le portent ou l'image que s'en font les autres : interprétations qui vont de la prescription religieuse au signe d'asservissement de la femme en passant par le signe religieux, le besoin de se protéger contre le regard des hommes, la condition d'une émancipation négociée, la réaction d'adolescentes... ».

<sup>71</sup> Concl. sur CE, 10 juillet 1995, *Association « Un sisyphé »*, n° 162718, A ; dans le même sens, la Cour EDH juge que « le droit à la liberté de religion (...) exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci » (26 octobre 2000, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, n° 30985/96, par. 78).

<sup>72</sup> H. Arendt, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, 198, p. 210 ; v. E. Tassin, « Les gloires ordinaires. Actualité du concept arendtien d'espace public », *Cahiers sens public*, 2013/1-2, n° 15-16, pp. 23-36. D'autant qu'à en croire les travaux en sciences sociales sur cette question, la plupart des musulmanes voilées font plutôt le choix de « se retirer des jeux sociaux où [le hijab] est explicitement interdit » – quitte à trouver refuge dans une forme de « théodicée de la souffrance » (Max Weber nommait ainsi la manière dont la religion donne un sens à la souffrance, la transformant de cause de protestation en véhicule de rédemption, v. *Sociologie des religions*, Gallimard, 2006, pp. 338 et s.) – ou de « se soumettre formellement (c'est-à-dire sans adhésion) à l'ordre de se dévoiler » (J. Beaugé, *Stigmatisation et rédemption. Le port du voile comme épreuve*, Politix, 2015/3 n° 111, pp. 153-174).

c) Enfin, la notion de « vivre ensemble » que mobilise la LDIF est en l'espèce dépourvue de toute pertinence.

Rappelons que l'expression, qui n'a à ce jour reçu aucune consécration constitutionnelle explicite<sup>73</sup>, a été utilisée par la Cour de Strasbourg dans sa décision du 1<sup>er</sup> juillet 2014 relative à l'interdiction par la loi (n° 2010-1192) du 11 octobre 2010 de la dissimulation du visage dans l'espace public<sup>74</sup>.

Dans cette décision, la Cour, après avoir classiquement rappelé qu'en la matière la France disposait « *d'une ample marge d'appréciation* » (par. 155), a jugé qu'une telle interdiction « [pouvait] *passer pour proportionnée au but poursuivi, à savoir la préservation des conditions du "vivre ensemble" en tant qu'élément de la "protection des droits et libertés d'autrui"* » (par. 157). Plus précisément, elle a admis qu'il entre « *dans les fonctions de l'État de garantir les conditions permettant aux individus de vivre ensemble dans leur diversité* », « *qu'un État juge essentiel d'accorder dans ce cadre une importance particulière à l'interaction entre les individus et qu'il considère qu'elle se trouve altérée par le fait que certains dissimulent leur visage dans l'espace public* » (par. 141). Autrement dit, selon la Cour, le « vivre-ensemble », à la fois droit subjectif et limite objective à l'exercice des libertés, renvoie à la nécessité dans une société démocratique de préserver la possibilité même « *de relations interpersonnelles ouvertes* » (par. 122), ce que la dissimulation totale du visage, notamment par le port d'un voile intégral, a pour effet de compromettre.

Quoi qu'il faille penser de la pertinence juridique d'un tel raisonnement<sup>75</sup>, il est en tout cas certain qu'il ne saurait s'appliquer en l'espèce.

Car en effet, il est constant que le seul port d'un hijab, qui ne dissimule que la nuque et les cheveux, ne fait nullement obstacle à toute interaction humaine.

Pour le reste, il est exclu de fonder une exigence de « vivre-ensemble » sur les préjugés ou les angoisses que le port du hijab est susceptible de provoquer chez certains, fussent-ils majoritaires, car il n'existe en tout état de cause aucun droit à ne pas être choqué par des styles de vie ou des identités culturelles différentes<sup>76</sup>. Comme l'a relevé la Cour de

---

<sup>73</sup> Dans sa décision (n° 2010-613 DC) du 7 octobre 2010 relative à la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, le Conseil constitutionnel s'est borné à relever « *que le législateur a estimé que de telles pratiques peuvent constituer un danger pour la sécurité publique et méconnaissent les exigences minimales de la vie en société* », donc sans reprendre explicitement à son compte un tel objectif. Il juge certes au paragraphe suivant « *qu'en égard aux objectifs qu'il s'est assignés et compte tenu de la nature de la peine instituée en cas de méconnaissance de la règle fixée par lui, le législateur a adopté des dispositions qui assurent, entre la sauvegarde de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés, une conciliation qui n'est pas manifestement disproportionnée* ». Mais il nous semble difficile, compte tenu du caractère laconique d'une telle motivation, d'affirmer que « les exigences minimales de la vie en société » constituent désormais une facette de la protection des droits et libertés d'autrui ou une nouvelle composante de l'ordre public. Le Conseil constitutionnel nous semble en réalité avoir pris acte des justifications fournies par le législateur et s'être borné à contrôler (de manière peu étroite au demeurant) la proportionnalité de l'interdiction.

<sup>74</sup> Cour EDH, 1<sup>er</sup> juillet 2014, *S.A.S. c. France*, n° 43835/11

<sup>75</sup> V. sur ce point les réserves formulées par les juges Nußberger et Jäderblom dans leur opinion en partie dissidente commune

<sup>76</sup> La notion de « vivre-ensemble », telle que définie par la Cour, n'implique en tout cas nullement l'existence d'un droit de se forger ses convictions à l'abri de toute influence de celles des autres, d'autant que la valeur d'un

Strasbourg, la liberté d'expression vaut non seulement pour les opinions « *accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi (...) celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique»* »<sup>77</sup>.

\*\*\*

En définitive, nous pensons que l'interdiction édictée par la FFF de « *tout port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale* » ne répond à aucun motif lié au bon fonctionnement du service public confié à la Fédération ou à la préservation des droits et libertés d'autrui, et s'avère dès lors dépourvue de toute justification légale.

Si nous nous sommes permis de si longues conclusions pour tenter de vous en convaincre, c'est parce qu'au-delà de notre incapacité structurelle à dire les choses brièvement, nous pensons que valider l'interdiction litigieuse marquerait un infléchissement important de votre jurisprudence relative à l'expression religieuse des usagers d'un service public.

Cela reviendrait en effet à admettre, pour la première fois, la légalité d'une interdiction de portée similaire à celle posée par la loi du 15 mars 2004 dans un autre service public que celui de l'enseignement public primaire et secondaire, donc sans pouvoir se fonder sur les spécificités de ce service public et de ses usagers.

Une telle solution pourrait essaimer au-delà du service public des compétitions sportives, car à supposer que l'argumentation de la FFF vous ait convaincus, nous voyons mal ce qui ferait obstacle à ce que d'autres espaces publics soient identifiés comme méritant d'être préservés de toute forme d'expression politique ou religieuse.

Or, la multiplication de tels sanctuaires de la neutralité nous semblerait profondément contraire à l'exigence libérale de préservation de l'autonomie de la personne, soit le droit pour tout individu, sous réserve de ne pas porter atteinte aux libertés d'autrui, de choisir et d'exprimer librement la vérité qui orientera sa vie.

Comme le relevait J. Rivero, en la matière, la tâche des juristes que vous êtes s'achève une fois rappelé et mis en œuvre ce principe sur lequel « *peuvent s'accorder le croyant (...) et l'incroyant, pour autant qu'ils restent l'un et l'autre fidèles au respect de la personne humaine, et qu'ils voient, dans la conscience, une valeur contre laquelle ne sauraient prévaloir ni les contraintes ni les propagandes* »<sup>78</sup>.

PCMNC nous concluons :

---

choix métaphysique exercé en dehors de toute confrontation à des opinions différentes serait pour le moins discutable.

<sup>77</sup> v. not. Cour EDH, Gde. ch., 13 juillet 2012, *Mouvement raëlien suisse c. Suisse*, n° 16354/06, § 48

<sup>78</sup> J. Rivero, « La notion juridique de laïcité », *préc.*



- à l'admission des interventions des associations « Les dégommeuses » et « La ligue du droit international des femmes » ;
- au rejet pour tardiveté du recours direct de la LDH ;
- à l'annulation du refus du président de la FFF d'abroger l'interdiction de « *tout port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale* » en tant que cette interdiction s'applique aux personnes qui ne participent pas à l'exécution du service public confié à la Fédération et à l'égard desquelles celle-ci n'exerce ni autorité hiérarchique ni pouvoir de direction ;
- à ce qu'il soit enjoint à la FFF, dans un délai de six mois à compter de la notification de votre décision, d'abroger l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts dans la mesure de l'annulation prononcée ;
- au rejet du surplus des conclusions de la requête de la LDH ;
- à ce que la FFF verse une somme de 3 000 euros à l'association Alliance citoyenne et autres, d'une part, et à La ligue des droits de l'homme, d'autre part, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- et au rejet des conclusions présentées par la FFF et la Ligue internationale du droit des femmes au titre de ces dispositions.