

N° 471229
M. A... et autre

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies
Séance du 13 mars 2024
Lecture du 02 avril 2024

CONCLUSIONS

Mme Esther de MOUSTIER, rapporteure publique

Alors que la ministre des sports annonçait lundi dernier, lors d'un colloque sur « l'avenir du supportérisme », une « initiative d'ampleur » pour régler les dysfonctionnements liés aux déplacements des supporters dans les stades français, la dissolution du groupement de fait « Ferveur parisienne », contestée par M. A... et M. B..., va vous permettre d'apporter deux précisions sur les dissolutions d'associations de « supporters », la première sur l'appréhension des conséquences de la dissolution volontaire d'une association dont les activités se prolongeraient dans le cadre d'un groupement de fait, la seconde sur la nature des faits dont il peut être tenu compte pour fonder une telle mesure de dissolution.

L'association « Ferveur parisienne » était une association de supporters du Paris Saint-Germain créée en 2019 sous la dénomination « Porte 411 », par référence à son parcage en tribune porte 411, avant de changer de nom en 2021. Elle s'est illustrée à travers l'action de plusieurs de ses membres - dont ses présidents, M. A... et vice-président, M. C... - par des actes de dégradation, de violence, d'intimidation, d'injures, par l'usage d'engins pyrotechniques et le port d'armes ou d'objets destinés au combat, avant de se dissoudre volontairement, à l'initiative de son président, en avril 2022. Le ministre de l'intérieur précise que cette auto-dissolution est intervenue 5 jours avant la comparution de ces deux dirigeants devant le tribunal judiciaire de Paris pour des faits de violence en réunion et avec jet de projectiles au cours d'une rencontre entre le Paris Football club et l'Olympique Lyonnais en décembre 2021.

Huit mois plus tard, en décembre 2022, constatant que les membres de l'association dissoute continuaient de se réunir et poursuivaient ses activités, le gouvernement a prononcé la dissolution du groupement de fait « Ferveur parisienne », « regardé comme ayant pris la suite de l'association éponyme ». Estimant que « les faits commis par les membres de l'association [devaient être regardés] comme désormais imputables au groupement de fait », le décret litigieux fonde sa dissolution sur cinq séries de motifs : des violences et rixes qui ont impliqué les membres de « Ferveur parisienne », plusieurs tentatives d'affrontements évitées grâce au déploiement des forces de l'ordre, des messages injurieux à l'encontre d'autres groupes de supporters, plusieurs faits de possession d'armes et d'armes par destination, enfin, l'implication des membres de « Ferveur parisienne » dans des dégradations commises contre

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

des biens. Le juge des référés du Conseil d'Etat, par une ordonnance du 21 février 2023, a rejeté le référé liberté formé par les requérants contre ce décret (n° 470989).

Pour mémoire, le code des sports prévoit depuis 2006¹ un régime de dissolution des associations de supporters, très voisin quoique spécifique du régime de dissolution administrative d'associations présentant une menace à la sécurité des biens et des personnes, qui est fixé, pour l'essentiel, par les articles L. 212-1 et suivants du code de la sécurité intérieure codifiant la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées.

Ces dissolutions d'associations de supporters qui constituent, à l'instar des dissolutions prononcées dans ce dernier cadre, des mesures de police administrative² sont régies par l'article L. 332-18 du code du sport, qui permet la dissolution ou la suspension d'activité pendant douze mois au plus de « *toute association ou groupement de fait ayant pour objet le soutien à une association sportive (...), dont des membres ont commis en réunion, en relation ou à l'occasion d'une manifestation sportive, des actes répétés ou un acte d'une particulière gravité et qui sont constitutifs de dégradations de biens, de violence sur des personnes ou d'incitation à la haine ou à la discrimination contre des personnes à raison de leur origine, de leur orientation sexuelle, de leur sexe ou de leur appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* ». Ce régime spécial de dissolution, dont vous avez jugé qu'il ne porte pas d'atteinte excessive à la liberté d'association³ présente en outre la spécificité de faire intervenir, avant l'adoption d'un éventuel décret de dissolution, une commission administrative, dénommée Commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives, chargée, après avoir instruit l'affaire et recueilli les observations de l'association, de donner un avis au Premier Ministre.

A l'appui de leur requête, M. A..., ancien président de l'association « Ferveur parisienne » et M. B..., qui se présente comme représentant du groupement de fait, soulèvent dans leur mémoire complémentaire, présenté après l'expiration du délai de recours, des moyens de légalité externe auxquels vous pourrez opposer la jurisprudence *Intercopie*, aucun n'étant d'ordre public.

Les autres moyens de la requête contestent, premièrement, l'existence même d'un groupement de fait, deuxièmement, l'existence d'une continuité entre l'association « ferveur parisienne » et l'éventuel groupement de fait, troisièmement, la matérialité des faits visés par le décret ainsi que leur imputabilité au groupement de fait, enfin, la proportionnalité de la mesure.

Vous n'aurez aucune difficulté à écarter le premier volet de leur critique. A cet égard, ni le législateur ni votre jurisprudence n'ont entendu formaliser de définition d'un « groupement de fait », notion dont la plasticité doit permettre au gouvernement d'appréhender des situations polymorphes. Votre jurisprudence s'est ainsi bornée à définir le groupement de fait, pour

¹ loi n°2006-784 du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives

² CE, 13 juillet 2010, *Association les Authentiks*, n° 339257, au Recueil

³ CE, 8 octobre 2010, *Groupement de fait Brigade sud de Nice et M. D...*, n° 340849, au Recueil

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'application de la loi de 1936 désormais codifiée par le code de la sécurité intérieure, comme un « *groupe de personnes organisé en vue de leur expression collective* » (17 novembre 2006, *Capo Chichi*, n° 296214, au Recueil ; Sect. 9 novembre 2023, *Les Soulèvements de la Terre et autres*, n°s 476384 et autres, et *Gannat*, n° 460457, au Recueil sur d'autres points). Comme le relevait Marie-Hélène Mitjaville dans ses conclusions sur la décision *Capo Chichi*, « *La notion de groupement de fait s'oppose (...) naturellement à celle d'association, ou vient la compléter- en d'autres termes en visant « toutes les associations ou groupements de fait » le législateur a entendu viser tous les groupes réunis dans un but donné, poursuivant une finalité dangereuse pour le maintien de l'ordre public, quelle que soit leur structure juridique et quel que soit même leur degré d'organisation concrète* ». Vous reprenez ainsi une approche très casuistique pour caractériser l'existence d'un groupement de fait : dans l'affaire des *Soulèvements de la Terre*, vous avez relevé l'organisation d'événements et le caractère identifiable du mouvement, doté d'une dénomination et d'un logo et l'existence de publications sur son site internet et les réseaux sociaux ; dans l'affaire *Gannat*, vous avez retenu l'existence de comptes sur les réseaux sociaux, d'un site internet, d'un local, du paiement d'une cotisation annuelle, de supports de communications par voie d'affiches, stickers et vêtements ainsi que d'un emblème, jugeant sans incidence l'absence de structure hiérarchisée.

Vous pourrez transposer cette grille d'analyse pour l'application du régime de dissolution propre aux associations sportives, tout en veillant à retenir des éléments suffisamment caractéristiques pour ne pas qualifier de groupement de fait tout groupe de supporters d'une même équipe sportive.

En l'espèce, c'est donc sans commettre d'erreur de droit que le décret attaqué, pour reconnaître l'existence d'un groupement de fait, s'est fondé sur l'organisation et le fonctionnement en structure hiérarchisée du groupe « Ferveur parisienne », qui demeure représenté par l'ancien président de l'association, sur « les symboles communs » qu'il utilise, notamment un drapeau représentant un homme cagoulé montrant ses dents ainsi que des vêtements jaune et noir, et sur les nombreux membres qu'il continue à rassembler, en particulier les anciens membres ou sympathisants de l'association, dont une douzaine sont particulièrement actifs. Les requérants n'apportent pas d'éléments de nature à remettre en cause la matérialité de ces constats, qui est confortée par les éléments figurant au dossier, et en particulier par, d'une part, la photo produite par les requérants de personnes rassemblées pour un barbecue en mai 2022 arborant les symboles de l'association dissoute, d'autre part, la photo d'une quarantaine de supporters arborant, à l'occasion d'un déplacement à Lisbonne en octobre 2022 pour un match du PSG, les symboles de l'association.

Le cœur de la critique des requérants concerne l'existence d'une continuité entre l'association et le groupement de fait, le décret, estimant une telle continuité établie, ayant imputé au groupement les faits commis par les membres de l'association antérieurement à sa dissolution volontaire, plus nombreux que les faits commis depuis.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Vous avez déjà été confrontés, dans le cadre du régime de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, à l'hypothèse d'un groupement de fait poursuivant l'activité d'une association qui s'était volontairement dissoute. Vous avez alors jugé qu'une mesure de dissolution peut être prononcée à l'égard d'une association ou d'un groupement de fait dont les organes statutaires ou les dirigeants auraient prononcé la dissolution lorsque son activité s'est maintenue après cette dissolution, le cas échéant dans le cadre d'un groupement de fait, et que, par suite, cette dissolution n'a eu d'autre objet que d'éviter l'application des incriminations pénales prévues par l'article L. 212-1 (CE, 30 juillet 2014, *Association Envie de rêver et autres*, n° 370306 372180, au Recueil ; également 24 septembre 2021, *CCIF et autres*, n° 449215 449287 449335, inédite). Vous avez alors cantonné la possibilité de dissoudre le groupement au cas où la dissolution volontaire apparaît comme une manœuvre. Etaient en cause des associations ayant fait le choix de s'auto-dissoudre après avoir été informées de la procédure de dissolution administrative engagée à leur encontre. Si vos décisions retiennent expressément que leur activité s'était maintenue après leur dissolution volontaire, il nous semble que la seule caractérisation de manœuvres visant à éviter l'application des incriminations pénales prévues en cas de reconstitution d'associations dissoutes suffisait à asseoir la solution, d'autant que la brève durée d'existence du groupement entre sa dissolution administrative et la dissolution volontaire de l'association permet difficilement d'appréhender le maintien de son activité. Tel était du moins l'avis exprimé dans ses conclusions sur la décision *Association Envie de rêver et autres*, par Edouard Crépey qui n'était pas convaincu de la perpétuation de l'association dissoute. Rappelant le double objet de la mesure de dissolution : avant tout de prévention du trouble à l'ordre public que constitue l'activité d'un groupement, et qui n'a de sens qu'à l'égard d'un groupement existant, mais aussi de prévention de « *cet autre trouble à l'ordre public, certes plus lointain et éventuel, que serait la reconstitution de la ligue dissoute* », puni par l'article 431-15 du code pénal de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende⁴, il soulignait que « *l'effet utile de la législation serait fortement et facilement compromis s'il suffisait aux membres d'un groupement de droit ou de fait menacé de dissolution de devancer l'appel pour reconstituer l'organisation à l'abri de toute poursuite pénale* ».

En tout état de cause, il ne s'agissait pas tant dans ces deux précédents de déterminer si la dissolution du groupement pouvait tenir compte des agissements de l'association que de déterminer s'il existait un groupement à dissoudre, une mesure de dissolution ne pouvant dans l'affirmative, par construction, se fonder que, pour l'essentiel du moins, sur les agissements de l'association.

On le voit, la présente affaire s'inscrit dans une tout autre configuration, huit mois s'étant écoulés entre la dissolution volontaire de l'association et la dissolution administrative du groupement de fait, huit mois au cours desquels une série d'agissements ont démontré l'existence d'un groupement, susceptible de faire l'objet d'une dissolution. La caractérisation

⁴ En application de l'article L. 332-19 du code du sport, un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende pour la reconstitution d'associations ou de groupement de supporters dissous

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

d'une continuité entre l'association et le groupement n'a donc pas pour objet de déterminer l'existence d'un groupement mais seulement l'étendue des agissements susceptibles de fonder sa dissolution. Dans une telle configuration, lorsqu'il apparaît que le groupement de fait n'est autre que la perpétuation de l'association auto-dissoute, il ne fait pas de doute à nos yeux que les agissements de celle-ci doivent pouvoir être pris en compte pour fonder la dissolution administrative du groupement, quelles que soient les raisons de sa dissolution volontaire.

C'est donc à juste titre, au vu des éléments factuels que nous vous avons déjà présentés, lesquels attestent non seulement de l'existence du groupement de fait « ferveur parisienne » mais aussi de sa continuité avec l'association du même nom, dont elle reprend les symboles, que le décret a retenu, pour fonder la dissolution qu'il prononce, non seulement cinq séries de faits commis en 2022 après la dissolution de l'association mais aussi onze séries de faits survenus avant celle-ci, entre 2019 et 2022.

Les requérants contestent la prise en compte, parmi ces différents événements, de tentatives de violences qui auraient échoué, notamment le 23 septembre 2022, au stade Jean Bouin à Paris. L'article L. 332-18 du code du sport nous paraît en effet exclure que des tentatives de dégradations ou de violences, qui n'ont pas été commises du fait d'une dissuasion policière, puissent fonder une mesure de dissolution, a fortiori à elles seules. Il ne permet le prononcé d'une mesure de suspension d'activité ou de dissolution qu'en cas d'actes « constitutifs de dégradations de biens, de violence sur des personnes ou d'incitation à la haine ou à la discrimination contre des personnes ». Pour autant, le gouvernement doit croyons-nous pouvoir tenir compte, à titre confortatif, de tentatives de violences avortées, pour apprécier le bienfondé d'une mesure de dissolution. Il serait en effet paradoxal et délétère de laisser perdurer des associations ou groupements faute de pouvoir leur imputer suffisamment d'agissements répréhensibles du seul fait de l'efficacité du dispositif de sécurité déployé par les forces de l'ordre, alors même que l'administration disposerait d'éléments circonstanciés quant à l'existence de tentatives déjouées.

En l'espèce, parmi les faits retenus par le décret comme des tentatives d'affrontements qui n'ont pu être évités que par le déploiement d'un important dispositif policier, quatre ne nous paraissent, au vu notamment de la note blanche produite par le ministre en défense, pas suffisamment caractérisés pour pouvoir être pris en compte, même à titre confortatif : il s'agit de la présence de membres de « Ferveur parisienne », auxquels est imputée une intention d'affrontements, dans les villes ou sur les sites de rencontres sportives le 28 août 2020 lors de la rencontre US Créteil Lusitanos/US Orléans Loiret, le 6 septembre 2021, avant le match Red Star Football Club/Orléans Loiret Football, le 21 septembre 2021, au stade Charléty de Paris, en marge de la rencontre Paris Football Club/Nîmes Olympique et le 23 septembre 2022, au stade Jean Bouin de Paris. Vous pourrez neutraliser ces motifs, conformément à votre jurisprudence *Dame E...* dont vous faites application en matière de dissolutions⁵.

⁵ CE, 2/7 SSR, 1 juin 2011, Groupement de fait Brigade Sud de Nice et M. F..., n° 340849, aux tables

Dans la même logique, relevons que si votre jurisprudence admet qu'il soit tenu compte de la détention par les membres d'un groupement ou d'une association d'armes ou d'armes par destination lorsqu'elle est signalée à l'occasion de faits de violence ou de dégradations avérées⁶, le décret ne nous paraît pas pouvoir se fonder comme il le fait de manière autonome sur la possession de tels équipements, mais ce point n'est pas contesté par les requérants.

Restent les faits de violence effective sur lesquels se fonde le décret, dont il ressort que les membres de « Ferveur parisienne » se sont, parfois avec usage d'armes par nature ou par destination, livrés à des violences contre les supporters d'autres clubs sous la forme de rixes, d'agressions individuelles ou d'affrontements avec d'autres groupes. Sont ainsi recensés des actes de violence survenus le 9 novembre 2019, à Brest, lors de la rencontre Stade Brestois 29 / Paris Saint-Germain, où un supporter breton a été blessé au visage, le 17 décembre 2021, lors de la rencontre Paris Football Club / Olympique Lyonnais, au cours de laquelle le président de l'association a tenté de brûler avec un engin pyrotechnique un supporter lyonnais, le 10 septembre 2022, au Petit-Quevilly, en Seine-Maritime, où trois supporters normands ont été blessés dans le cadre d'un affrontement, au cours duquel certains protagonistes étaient porteurs de matraques télescopiques, le 7 mai 2022, en marge de la finale de Coupe de France entre le FC Nantes et l'OGC Nice, avec l'interpellation, à proximité de la gare de Lyon, de plusieurs membres de « Ferveur parisienne » pour l'attaque violente d'ultras nancéiens, et le 8 octobre 2022, lorsqu'une dizaine de membres de « Ferveur parisienne » se sont rendus à Reims la veille de la rencontre Reims / Paris Saint-Germain et ont agressé deux membres d'un groupe de supporters rémois, l'ancien président et vice-président de « Ferveur Parisienne », ayant été contrôlés à proximité des lieux de la rixe juste après que celle-ci s'est déroulée.

La matérialité de ces faits n'est pas remise en cause par les éléments avancés par les requérants, qui contestent surtout l'imputabilité des faits relevés au groupement de fait. Par votre décision *Boulogne Boys* du 25 juillet 2008 (n° 315723, au Recueil sur ce point), vous avez précisé que les membres de l'association auteurs des faits justifiaient sa dissolution ne doivent pas être individuellement identifiés. Ainsi que le préconisait alors Frédéric Lénica dans ses conclusions, les associations de supporters n'ayant pas le même objet que les associations de nature politique revendiquant une liberté de pensée et d'expression, vous pouvez vous montrer plus souples dans l'appréciation de l'imputabilité que lorsqu'il s'agit d'appliquer le régime de dissolution du code de la sécurité intérieure⁷, l'établissement du lien

⁶ décision « Boulogne boys » de 2008 pour une prise en compte comme accompagnant des actes de violence : « à l'occasion du match Nice-PSG, où plusieurs membres ont été interpellés à la suite de violences et en possession d'une arme » ; décision les Authentiks de 2010 comme ne suffisant pas à démontrer un acte de violence : « il n'est pas davantage établi que l'usage d'engins pyrotechniques le 13 septembre 2009 dans le stade Louis II de Monaco, au vu des circonstances dans lesquelles ces engins ont été utilisés, constitue en l'espèce des actes de violence sur des personnes ou des dégradations de biens au sens des dispositions de l'article L. 332-18

⁷ V. en ce sens également Cour EDH, 27 octobre 2016 Les Authentiks et Supras Auteuil cf. France n°s 4696/11 et 4703/11 §84.

d'imputabilité devant pouvoir résulter d'un simple faisceau d'indices, d'autant qu'en pratique une identification nominative formelle serait très difficile à obtenir, la tenue par les associations en cause de registres nominatifs exhaustifs et à jour permettant d'établir la qualité de membre d'une association d'un individu étant largement illusoire. Cette dernière considération vaut a fortiori pour les groupements de fait, dépourvus d'existence légale et de structure juridique facilitant l'identification de leurs membres. Ajoutons que comme le relève le ministre de l'intérieur, il est jugé déshonorant dans la culture de l'hooliganisme pour les victimes de violences de porter plainte, ce qui rend d'autant plus difficile l'identification des auteurs de violences. Dans ces conditions, les circonstances, alléguées par les requérants, selon lesquelles, d'une part, il ne serait pas établi que les personnes identifiées comme les auteurs des violences mentionnées par le décret seraient membres du groupement de fait, d'autre part, aucune procédure pénale n'aurait été engagée à leur rencontre, ne permettent pas de remettre en cause l'imputabilité de ces violences au groupement de fait, suffisamment caractérisée au vu notamment des éléments figurant dans la note blanche, lesquels ne sont pas sérieusement contestés par les requérants.

Compte tenu du nombre d'agissements violents imputables au groupement de fait, avant comme après la dissolution de l'association dont il a perpétué l'activité, la dissolution prononcée par le décret ne peut être regardée comme disproportionnée. Rappelons à cet égard que l'article L. 332-18 du code du sport permet la dissolution ou la suspension de l'activité d'une association ou d'un groupement soit en cas d'actes répétés, soit en présence d'un acte d'une particulière gravité. En l'espèce, la fréquence des faits de violence justifiait le prononcé d'une mesure de dissolution et non d'une mesure de suspension temporaire, laquelle ne constitue au demeurant pas le préalable nécessaire à une mesure de dissolution. La circonstance que certains membres du groupement aient par ailleurs fait l'objet de mesures administratives individuelles telles que des interdictions de stade n'est pas de nature à remettre en cause cette appréciation, ces mesures individuelles étant complémentaires des mesures de dissolution et s'étant au demeurant avérées insuffisantes à prévenir les violences perpétrées par les membres de « Ferveur parisienne ».

Ajoutons avant de conclure que les requérants vous demandent, en plus de l'annulation du décret, d'une part, d'enjoindre à la production de l'avis de la commission nationale consultative de prévention des violences lors de manifestations sportives, conclusions devenues sans objet puisque le ministre l'a produit en défense, d'autre part, de diligenter une mesure d'instruction auprès des autorités judiciaires, mesure dont l'issue serait en tout état de cause dépourvue d'incidence sur le litige puisqu'elle concerne les faits de port d'arme, lesquels ne constituent en eux-mêmes pas un motif de dissolution.

PCMNC au rejet de la requête.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.