

N° 492254

M. B...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 12 septembre 2024

Décision du 1^{er} octobre 2024

CONCLUSIONS

Mme Dorothee PRADINES, Rapporteuse publique

1. La licence sportive est une affaire à trois. Elle est en général délivrée à une personne par le club dont elle est adhérente, au nom de la fédération sportive à laquelle le club est affilié. Cela signifie, pour la participation aux compétitions et activités de la fédération, que le sportif représentera ce club.

Dans la plupart, peut-être même toutes les fédérations sportives, il existe différentes licences selon, notamment, l'activité pratiquée, lorsque la fédération réunit plusieurs disciplines (par exemple la Fédération française des sports de glace), le type et le niveau de pratique (loisir ou compétition, amateur ou professionnel) ou encore les fonctions remplies (pratiquant, éducateur, dirigeant, arbitre, etc.). À ces différentes catégories de licences peuvent correspondre des prix, des conditions de délivrance ou des droits de participer au fonctionnement de la fédération différents.

Le présent litige tend à l'annulation du refus implicite d'abroger le troisième alinéa de l'article 18 des règlements généraux de la Fédération française de boxe, qui stipule que « *Dans l'hypothèse où le postulant est membre de plusieurs associations sportives affiliées, il ne peut se licencier à la FFBoxe que par l'intermédiaire de l'une d'elle. Toute demande de licence déposée auprès d'une association affiliée alors que le postulant est déjà licencié dans une autre association affiliée doit par conséquent être rejetée* ». Le contentieux prend sa source dans le refus opposé par cette fédération délégataire¹ à M. B..., président de plusieurs clubs de boxe affiliés et officiel à plusieurs échelons fédéraux², de lui délivrer autant de licences que de clubs et de fonctions qu'il occupe – avec pour conséquence pour les clubs

¹ Au sens de l'article L. 131-14 du code du sport.

² À la date d'introduction de son recours, et selon ses écritures, M. B... était secrétaire général du comité régional d'Île-de-France, président du comité départemental des Yvelines, président du club VPX Boxe ; président du club Fontenay Boxing Club 78 et président du club Boxing Club de Trappes 78.

concernés, sauf à ce qu'ils changent de président, l'impossibilité de continuer d'être affiliés à la fédération.

La question qui vous est posée aujourd'hui est donc celle de la possibilité d'interdire la détention de plusieurs licences dans une même fédération. Si dans le cas de M. B... il s'agit de licences « dirigeant », la règle contestée est applicable à toutes les licences.

Notons à titre liminaire que l'abrogation demandée concerne seulement le troisième alinéa de l'article 18 des règlements généraux, alors que le principe de la licence unique figurait également à l'article 4-1³ des statuts fédéraux, et désormais à l'article 5-5 des statuts adoptés le 22 juin 2024 – qui constituent le cadre juridique pertinent s'agissant d'un contentieux d'abrogation⁴. Le requérant n'a donc pas ciblé l'ensemble des dispositions et stipulations pertinentes, ce qui ne vous empêchera pas d'examiner son recours.

2. Quel est l'objet d'une licence sportive ?

Selon le *Dictionnaire juridique du sport* édité par Dalloz en 2013⁵, « bien que la notion de licence ait évolué au fil des modifications successives de la loi du 16 juillet 1984, ce titre reste, à la base, avant tout sportif. » Notamment, alors que la loi dite « Buffet » du 6 juillet 2000⁶ avait prévu l'attribution automatique de la qualité de membre de la fédération aux licenciés individuels, la loi dite « Lamour » du 1^{er} août 2003⁷ a atténué cette dimension en laissant aux fédérations le soin de déterminer par leurs statuts selon quelles modalités la licence permet de participer au fonctionnement de la fédération. Cela souligne que la vocation première de la licence est « d'ouvrir droit à participer aux activités sportives », comme en dispose l'article L. 131-6 du code du sport.

C'est parce que de la licence dépend l'accès aux compétitions que vous avez jugé le 29 septembre 2003, par une décision *Figeac Athlétisme Club* (n° 240639), au Recueil, que les conditions de délivrance de la licence nécessaire à la participation aux compétitions officielles dans la discipline sportive de la fédération concernée se rattachent à l'exercice des prérogatives de puissance publique que cette fédération tient de sa délégation ministérielle et que la juridiction administrative est, dès lors, compétente pour connaître des litiges ayant trait aux conditions de délivrance de la licence.

Certes, les décisions prises par les fédérations sportives, personnes morales de droit privé, sont, en principe, des actes de droit privé, y compris les actes et décisions pris pour l'accomplissement de leurs missions de service public. Mais tel n'est plus le cas si ces

³ Article 4-1 des statuts résultant de l'AG du 18 juin 2022 : « Les associations sportives affiliées dénommées « Clubs » délivrent obligatoirement au nom de la FFBoxe une licence à tous leurs membres adhérents qui ne sont pas déjà licenciés par l'intermédiaire d'une autre association sportive affiliée. Nul ne peut être Président ou membre dirigeant de plus d'une association sportive affiliée. / ... », repris à l'article 5-5 des statuts adoptés le 22 juin 2024 et actuellement en vigueur.

⁴ CE, Assemblée, 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, n°s 424216 424217, p.296.

⁵ *Dictionnaire juridique du sport*, coord. Charles Dudognon et Jean-Pierre Karaquillo, 2013

⁶ Loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives

⁷ Loi n° 2003-708 du 1^{er} août 2003 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives

décisions procèdent de l'usage par les fédérations délégataires des prérogatives de puissance publique qui leur ont été conférées pour l'accomplissement des missions de service public⁸, y compris lorsque ces décisions sont édictées par leurs statuts – voyez votre décision du 15 mars 2023, *Ligue de billard d'Ile-de-France et autres*, fichée sur ce point⁹. Cette décision s'inscrit dans la lignée de votre décision de Section du 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sport*¹⁰ et de votre décision du 8 juin 1988, *G...*¹¹, et est apparentée de façon plus générale à vos décisions *Monpeurt* de 1942 et *M...* de 1961¹².

Toutefois, à la suite de la décision *Figeac Athlétisme Club*, vous avez, par votre décision du 27 juin 2024, *M. Baverez*¹³, fait l'économie de raffinements casuistiques quant à l'identification de la mise en œuvre de prérogatives de puissances publiques en matière de licence sportive : dès lors qu'est en cause l'octroi de celle-ci, il n'y a pas à distinguer selon le lien plus ou moins direct des règles fixées avec l'organisation des compétitions officielles ou la participation à celles-ci. Le lien de nécessité entre la détention d'une licence et la participation aux compétitions officielles suffit à attirer les règles encadrant la délivrance des licences fédérales dans le champ des prérogatives de puissance publique, relevant de votre compétence, plutôt que dans celui du fonctionnement interne de la fédération, relevant du juge judiciaire.

Par suite, sans avoir à examiner à ce stade les raisons susceptibles de justifier l'interdiction des licences multiples, la logique de bloc de compétence retenue dans votre décision *Baverez* suffit à écarter la fin de non-recevoir tirée de l'incompétence de la juridiction administrative, fondée sur l'idée que ne seraient en jeu que des règles relatives à l'organisation interne de la Fédération. En tout état de cause, comme nous allons l'exposer tout de suite, cette interdiction a certes des conséquences sur le fonctionnement de la fédération, mais aussi, et peut-être surtout, sur les conditions d'accès aux compétitions officielles.

3. Le débat contentieux oscille en effet entre le terrain sportif et le terrain institutionnel : le requérant reproche à la disposition contestée de porter atteinte au principe de libre accès aux activités sportives et à la liberté d'association. En face, la fédération et le ministre défendent l'absence d'atteinte à ces principes, et, à tout le moins, la proportion de cette atteinte au regard de la nécessité de préserver l'équité des compétitions et au regard des enjeux de représentation équilibrée des associations affiliées à la fédération.

⁸ Prévues aux articles L. 131-15 et L. 131-16 du code du sport

⁹ n° 466632 ; il est notable que cette décision revenait sur un précédent CE, 12 décembre 2003, *Syndicat national des enseignants professionnels de judo, jujitsu*, n° 219113, aux Tables, déclinant la compétence de la juridiction administrative pour connaître des règles statutaires encadrant la délivrance des licences.

¹⁰ n° 89828, A

¹¹ n° 70914, A

¹² CE, Assemblée, 31 juillet 1942, *Monpeurt, verreries et cristalleries d'Alfortville*, n° 71398, p. 239 ; précisée s'agissant des prérogatives de puissance publique par CE, Section, 13 janvier 1961, *M...*, n° 43548, Rec.

¹³ n° 490105, B

3.1. Eu égard à son objet, une licence est-elle forcément unique ? Si vous en étiez convaincus, ce serait une première façon d'écarter la requête.

Il ne nous paraît toutefois pas évident, ni nécessaire au regard des moyens soulevés, de théoriser l'existence d'un principe d'unicité de la licence. Un tel principe n'est pas énoncé dans le code du sport, ni dans sa partie législative, ni dans sa partie réglementaire, et notamment pas dans les statuts type des fédérations agréées figurant à l'annexe I-5 des articles R. 131-1 et R. 131-11 du code du sport. L'hypothèse de la détention de plusieurs licences par une même personne n'y est jamais envisagée, pas plus que la possibilité d'interdire la détention de plusieurs licences, alors qu'est prévue, en revanche, la possibilité pour les fédérations d'imposer que les membres adhérents des associations affiliées soient titulaires d'une licence sportive.

Par ailleurs, chaque fédération sportive a une organisation propre, ce qui se répercute sur les conditions de délivrance des licences ; comme cela ressort des écritures, il y a en la matière des pratiques différentes selon les fédérations, et si la règle prédominante semble plutôt la licence unique, de nombreux aménagements attestent du caractère très relatif du principe.

Enfin, le ministre lui-même, dans ses observations, ne prétend pas qu'un tel principe existerait. Il soutient en revanche qu'il résulte de plusieurs dispositions du code du sport qu'une fédération délégataire habilitée à organiser les compétitions sportives tient de cette habilitation la compétence pour imposer une licence unique. Les dispositions citées par le ministre renvoient, là encore, aux deux objets déjà évoqués. L'article L. 131-15 confie aux fédérations délégataires l'organisation des compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux. L'article L. 131-16 concerne le pouvoir des fédérations d'édicter des règlements relatifs aux conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions. L'article R. 131-28, quant à lui, fixe le contenu du contrat de délégation signé entre les fédérations délégataires et l'État ; il contient notamment des engagements en matière « de préservation de l'éthique et de l'équité des compétitions sportives » et de « bonne gouvernance de la fédération et de ses organismes régionaux et départementaux ».

De fait, M. B... ne prétend pas que la fédération aurait été incompétente pour fixer cette règle, mais seulement que la règle méconnaît certaines libertés.

3.2. Le ministre plaide nettement dans le sens d'une mesure destinée à préserver l'équité des compétitions, et donc fondée sur des considérations plus sportives qu'institutionnelles. La fédération se rattache finalement à cette ligne d'argumentation, après avoir plutôt insisté sur l'objet institutionnel de l'interdiction aux fins d'appuyer votre incompétence juridictionnelle.

Commençons donc par le principe de libre accès aux activités sportives pour tous et à tous les niveaux, résultant de l'article L. 100-1 du code du sport. Les fédérations sportives,

dans l'exercice de leurs prérogatives d'organisation des compétitions, ne peuvent légalement y porter atteinte « que dans la mesure où ces atteintes ne sont pas excessives au regard des objectifs poursuivis ». Vous en avez ainsi jugé dans un précédent de Section X... du 16 mars 1984, publié au Recueil¹⁴.

Qu'en est-il en l'espèce ?

3.2.1. D'une part, il existe un motif d'intérêt général sportif à cette limitation. Il est ainsi soutenu de façon convaincante que la licence unique peut contribuer à assurer la régularité des compétitions¹⁵ et à garantir leur sincérité et leur lisibilité, étant rappelé qu'il appartient à la fédération délégataire de tenir compte des risques que peut comporter pour le déroulement régulier des compétitions nationales la situation des pratiquants et clubs qui y participent. La limitation à une seule licence y participe en ne permettant à un licencié de prendre part aux compétitions sportives qu'au titre d'un seul club, limitant ainsi les multi-représentations et participations multiples.

3.2.2. D'autre part, l'atteinte qui en résulte est relativement faible. Les dispositions en litige n'interdisent que l'octroi de plusieurs licences *via* plusieurs associations affiliées et ne portent donc pas par elles-mêmes une atteinte au principe de libre accès aux activités sportives, puisqu'une seule licence suffit pour pouvoir pratiquer le sport, en compétition ou non. Par ailleurs, si la licence est obligatoire pour les associations affiliées à la FFBoxe, non seulement il est possible de pratiquer ce sport dans d'autres clubs non affiliés puisque l'adhésion à une association affiliée ne constitue pas une condition nécessaire à la pratique d'une activité sportive¹⁶, mais encore il est possible d'adhérer à plusieurs associations affiliées et d'y pratiquer la boxe hors compétition (pour des entraînements notamment), ou de demander la mutation de la licence en cours d'année en cas de changement de club¹⁷.

En outre, la licence unique n'empêche pas le cumul de certaines fonctions, une licence pouvant, aux termes des statuts¹⁸, être accordée pour plusieurs catégories (pratiquant, dirigeant, officiel, entraîneur, etc.).

En somme, c'est avant tout la pratique en compétition qui se trouve limitée, le sportif ne pouvant concourir que sous les couleurs du club par l'intermédiaire duquel il a été licencié, mais vraisemblablement dans des proportions bien moindres que celles que vous avez

¹⁴ CE, Section, 16 mars 1984, X... *et autres*, n° 50878, A, aux conclusions de Bruno Genevois. Pour les applications, voir, reconnaissant une atteinte : CE, 14 mai 1990, *Lille université Club*, n° 94917, B ; CE, 28 novembre 2018, *Mme S...*, n° 410974, B ; écartant l'existence d'une atteinte sur ce fondement : CE, 20 janvier 1988, *H...*, n° 55587, A ; CE, Section, 15 mai 1991, *Association Girondins de Bordeaux Football Club*, n° 124067, A ; CE, 21 octobre 2022, *Association Unité Sainte-Rose Football Club*, n° 452020, C ; CE, 27 juin 2024, *M. et Mme N...*, n° 491138, B.

¹⁵ Pour la poursuite de cet objectif par les fédérations, voir CE, Section, 15 mai 1991, *Association "Girondins de Bordeaux Football Club"*, n° 124067, A - p. 179.

¹⁶ Voir point 6 de la décision CE, 7 mars 2018, *Association Cournon Karaté et autres*, n° 406811, 406812, C.

¹⁷ La licence ou « passeport fédéral » étant « la propriété personnelle du boxeur » et devant lui être restituée « en cas de changement de club » (article 32 des règlements généraux de la FFBoxe) ; article 36 des RG de la FFBoxe (mutation du boxeur amateur)

¹⁸ Article 6-2 des statuts de 2022, repris à l'article 5-1 des nouveaux statuts : « *Les catégories au titre desquelles la licence est délivrée déterminent les activités fédérales auxquelles celles-ci ouvrent le droit pour son titulaire de participer.* »

pourtant admises dans votre décision *M. et Mme N...* du 27 juin dernier, s'agissant de conditions de nationalité exigées des licenciés pour la participation à un grand nombre de compétitions officielles¹⁹

Ainsi, à supposer même que les limites qui résultent de l'interdiction des licences multiples atteignent le seuil de l'atteinte à la liberté reconnue par la loi, force est de constater que cette atteinte n'est certainement pas disproportionnée au regard de l'intérêt général poursuivi, puisqu'elle n'empêche pas de pratiquer la boxe ni de participer aux activités de la fédération. Le moyen pourra donc être écarté.

3.3. Quant à la liberté d'association, la question de l'**opérance** du moyen se pose dès lors qu'est en cause une condition de délivrance de la licence fédérale, qui est sans incidence sur la possibilité d'adhérer aux associations sportives. La lettre des dispositions contestées concerne précisément « *l'hypothèse où le postulant est membre de plusieurs associations sportives affiliées* ». Contrairement à ce que soutient le requérant, dès lors qu'il est possible d'adhérer à plusieurs associations sportives pour pratiquer la boxe hors compétition tout en ne détenant qu'une seule licence, la liberté d'association n'est pas vidée de sa substance du fait de la licence unique.

La règle de la licence unique a certes une incidence sur les droits de vote des associations en tant que membres de la fédération et sur l'ampleur des droits reconnus aux adhérents d'une même association sportive selon qu'ils ont ou non obtenu leur licence par son intermédiaire.

Cependant, et en tout état de cause, l'atteinte qui en résulterait serait justifiée par un intérêt général et proportionnée à celui-ci.

D'une part, parce que l'article L. 131-6 du code du sport laisse en la matière la main aux fédérations. En ne consacrant pas de principe d'unicité de la licence et en renvoyant aux « *modalités fixées par les statuts* » la définition des droits associés à la licence pour participer au « *fonctionnement* » d'une fédération sportive, la loi autorise des modalités variées de pondération et donc, aussi bien la prise en compte éventuelle de licences multiples d'une même personne physique que l'interdiction des licences multiples.

D'autre part, en l'espèce, comme soutenu en défense, il nous semble que l'interdiction des doubles licences protège la vie démocratique de la FFBoxe et, notamment, contribue à garantir la sincérité des votes aux assemblées générales. En effet, et même si les statuts ont évolué significativement entre 2022²⁰ et 2024²¹, la pondération des votes aux assemblées

¹⁹ L'ensemble des championnats départementaux et régionaux de badminton et les circuits qualificatifs pour les championnats de France en individuel.

²⁰ Logique de « rendements décroissants » dans la pondération des droits de vote des associations affiliées en fonction de leur nombre de licenciés. Comme l'explique la fédération, quatre associations ayant chacune 12 licenciés cumuleront quatre voix, alors qu'une seule association de 48 membres n'aura que deux voix. On devine qu'elle pense aux différents clubs présidés par le requérant. Par ailleurs, elle souligne que si les 12 licenciés devaient être les mêmes, avec la possibilité d'obtenir une licence par club, cela revient à dire que 12 licenciés pourraient avoir 4 voix alors que 48 licenciés (qui ne détiendraient donc qu'une licence) n'en auraient que deux... les premiers pesant donc huit fois plus que les seconds.

générales des comités régionaux et de la fédération nationale tenait et tient toujours compte du nombre de licences des différentes associations affiliées, membres de la fédération. Il serait ainsi possible de gonfler artificiellement le poids d'une ou de plusieurs associations affiliées si elles pouvaient délivrer une deuxième licence à des sportifs déjà licenciés dans un, voire plusieurs autres clubs.

Enfin, si l'impossibilité de présider plusieurs associations affiliées, dont se plaint M. B..., poursuit vraisemblablement des objectifs similaires²², elle résulte d'autres stipulations que celles attaquées, et plus précisément de l'article 4-1, devenu l'article 5-5, des statuts, aux termes duquel « *Nul ne peut être Président ou membre dirigeant de plus d'une association sportive affiliée.* ». L'absence de lien direct avec la question de la licence unique nous paraît confirmée par la possibilité prévue dans les statuts de siéger au comité de direction de plusieurs clubs, aux termes de l'article 11 des règlements généraux. En tout état de cause, cette limitation ne paraît pas disproportionnée au regard de l'intérêt s'attachant à éviter un contournement des règles de représentation des associations affiliées ainsi que les conflits d'intérêts de tous ordres.

Le moyen pourra donc être écarté.

4. Les deux autres moyens soulevés sont assurément inopérants.

4.1. Il vous sera aisé d'écarter le moyen tiré de ce que l'article 18 des règlements généraux serait contraire aux droits de la défense et aux principes issus de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, notamment l'interdiction des sanctions automatiques, les principes de nécessité et d'individualisation des peines et le principe de proportionnalité de la sanction.

Ce moyen repose sur le postulat que l'interdiction de délivrer plusieurs licences constituerait une sanction ou une mesure prise en considération de la personne.

Il n'en est rien : il s'agit seulement d'une condition générale, indépendante du demandeur, posée à la délivrance de la licence – ne pas être déjà titulaire d'une licence de la même fédération. La licence déjà délivrée n'est pas retirée, l'intéressé reste licencié de la fédération²³. Contrairement donc à ce que soutient M. B..., l'interdiction des licences multiples ne relève pas de l'annexe I-6 de l'article R. 131-3 du code du sport, fixant le règlement disciplinaire type des fédérations sportives agréées, dont l'article 22 prévoit, entre autres sanctions que peuvent prendre les organes disciplinaires des fédérations, celle d'« *une interdiction pour une durée qu'elle fixe d'être licencié à la fédération ou de s'y affilier* ». De fait, il ne s'agit pas d'interdire à qui que ce soit d'être licencié, seulement d'interdire aux

²¹ Logique plus linéaire : les représentants des associations affiliées sont porteurs d'un nombre de voix correspondant à 50% (la moitié) du nombre de licences de leur association, les autres 50% étant détenus par les représentants des comités régionaux.

²² Ainsi que des objectifs d'équité sportive, par exemple pour les compétitions interclub.

²³ Étant précisé que la ou les licences le cas échéant accordées pour les saisons antérieures ne créent pas de droit pour les années ultérieures.

licenciés de détenir plus d'une licence. Il n'en résulte pas non plus d'interdiction pour une association d'être affiliée, pour autant qu'elle respecte les règles statutaires qui font obligation à son président d'être licencié et qui interdisent au président de présider plusieurs associations affiliées – mais ce sont des stipulations distinctes des statuts et des règlements généraux de la FFBoxe, qui ne sont pas en litige²⁴.

Le moyen est donc inopérant et pourra être écarté comme tel.

4.2. En dernier lieu, il est soutenu que l'article 18 des règlements généraux méconnaîtrait le dernier alinéa l'article 6-3 des statuts, devenu l'article 5-2 des statuts actuellement en vigueur, qui stipule que « *La délivrance de la licence ne peut être refusée que par décision légitimement motivée émanant du Comité directeur de la FFBoxe et après avis de l'association sportive affiliée* ».

L'argument principal est tiré de l'expérience vécue par M. B... lorsque des refus lui ont été opposés, et non d'une véritable contradiction entre les textes. Comme le soutient la FFBoxe en défense, les dispositions en litige n'ont, par elles-mêmes, rien de contradictoire avec celles invoquées de l'article 6-3 des statuts. De fait, les dispositions ont un objet distinct : cet alinéa de l'article 6-3 des statuts concerne la forme du refus de licence, tandis que l'article 18 des règlements généraux concerne un motif de refus. Le moyen est donc inopérant.

En tout état de cause, il nous semble que cette stipulation concerne le cas où une personne serait empêchée d'être licenciée, ce qui est un débat différent du refus d'accorder à une personne licenciée des licences supplémentaires. Dans une affaire de 2001, vous aviez ainsi regardé une stipulation équivalente comme justifiée par la nécessité de contrôler l'aptitude individuelle à la pratique d'un sport de contact²⁵. Mais la fédération n'avançant aucun argument sur ce terrain, celui de l'inopérance nous paraît préférable.

5. Vous pourrez donc rejeter la requête sans même vous prononcer sur la fin de non-recevoir soulevée dans les écritures déposées devant le tribunal administratif de Montreuil, avant qu'il ne vous transmette la requête. Cette fin de non-recevoir était tirée du défaut de saisine du Comité national olympique et sportif français mais la procédure préalable de conciliation prévue aux articles L. 141-4 et R. 141-5 et suivants du code du sport n'est pas applicable à la contestation d'un refus d'abroger des dispositions générales des règlements fédéraux.

PMNC au rejet de la requête et à ce que M. B... verse la somme de 3 000 euros à la Fédération française de boxe au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

²⁴ Article 4-1 des statuts résultant de l'AG du 18 juin 2022, article 5-5 des statuts du 22 juin 2024 : « ... *Nul ne peut être Président ou membre dirigeant de plus d'une association sportive affiliée. / ...* »

²⁵ CE, 14 février 2001, *Association de défense des intérêts du sport*, n° 200535, aux Tables sur un autre point