

**CONSEIL D'ETAT**  
statuant  
au contentieux

Nos **458088, 459547, 463408**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

---

ASSOCIATION ALLIANCE  
CITOYENNE et autres  
LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

---

Mme Amélie Fort-Besnard  
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies)

---

M. Clément Malverti  
Rapporteur public

Sur le rapport de la 2<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

---

Séance du 26 juin 2023  
Décision du 29 juin 2023

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 458088, par une requête et cinq mémoires, enregistrés les 2 novembre 2021, 9 février, 3 avril, 15 juillet et 29 décembre 2022 et le 14 avril 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les associations Alliance citoyenne et Contre Attaque, Mmes A... B..., Iman Bohari, Bouchra Chaïb, Khartoum Dembele, Founé Diawara, Mama Diakité, Hawa Doukoure, Imen Houalef, Zamy Khan et Inçaf Mahassine demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 31 août 2021 par laquelle le président de la Fédération française de football a rejeté leur demande tendant à l'abrogation ou la modification de l'article 1<sup>er</sup> des statuts de la Fédération en tant qu'il interdit le port de tout signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance religieuse à l'occasion de compétitions ou de manifestations organisées par la Fédération française de football ;

2°) d'enjoindre à la Fédération française de football de modifier l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts conformément à la décision à intervenir ;

3°) de mettre à la charge de la Fédération française de football la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le n° 459547, par une requête et trois mémoires, enregistrés les 16 décembre 2021, 16 mars et 2 novembre 2022 et le 16 juin 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue des droits de l'homme demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir l'article 1<sup>er</sup> des statuts de la Fédération française de football en tant qu'il stipule que « 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 / (...) » ;

2°) de mettre à la charge de la Fédération française de football la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

3° Sous le n° 463408, par une requête et deux mémoires enregistrés les 21 avril et 2 novembre 2022 et le 16 juin 2023 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue des droits de l'homme demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet né du silence gardé par la Fédération française de football sur sa demande tendant à l'abrogation de l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts en tant qu'il stipule que « 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 / (...)» ;

2°) de mettre à la charge de la Fédération française de football la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution et son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code du sport ;
- la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;
- la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 ;
- la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Amélie Fort-Besnard, maître des requêtes,
- les conclusions de M. Clément Malverti, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, avocat de la Fédération française de football, et à la SCP Lyon-Caen, Thiriez avocat de la Ligue du droit international des femmes ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 28 juin 2023, sous le n°s 458 088 et le n°463 408, présentée par la Fédération française de football ;

Considérant ce qui suit :

1. La Fédération française de football a modifié, par délibération de son assemblée fédérale du 28 mai 2006, l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts, pour prévoir que : « *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, / (...) ».

2. Par une décision du 31 août 2021, le président de cette fédération a rejeté la demande présentée par l'Alliance citoyenne et les autres requérantes tendant à l'abrogation, dans cet article, de la deuxième interdiction, énoncée à l'article 1<sup>er</sup> des statuts de la Fédération française de football, de « tout port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale » en tant qu'elle concerne les signes religieux. L'Alliance citoyenne et autres demandent l'annulation pour excès de pouvoir de cette décision.

3. Par une décision implicite, le président de la Fédération a rejeté la demande du 15 décembre 2021 de la Ligue des droits de l'homme tendant à l'abrogation des trois interdictions reproduites au point 1. La Ligue des droits de l'homme demande l'annulation pour excès de pouvoir de ces dispositions et du refus de les abroger en tant qu'elles interdisent toute manifestation et expression politique, religieuse et syndicale.

4. Ces requêtes présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

#### Sur les interventions :

5. Eu égard à l'objet et à la nature du litige, l'association Les dégommeuses, d'un côté, et la Ligue du droit international des femmes, de l'autre, justifient d'un intérêt suffisant pour intervenir au soutien, respectivement, des conclusions de l'association Alliance citoyenne et autres, et de leur rejet. Leurs interventions sont, par suite, recevables.

#### Sur la compétence du juge administratif :

6. Aux termes des articles L. 131-1 et L. 131-2 du code du sport, les fédérations sportives ont pour objet l'organisation de la pratique d'une ou de plusieurs disciplines et sont constituées sous forme d'associations. L'article L. 131-8 du même code dispose que : « I. - Un agrément peut être délivré par le ministre chargé des sports, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, pour une durée de huit ans renouvelable, aux fédérations qui, en vue de participer à l'exécution d'une mission de service public, ont adopté des statuts comportant certaines dispositions obligatoires et un règlement disciplinaire conforme à un règlement-type et ont souscrit le contrat d'engagement républicain mentionné à l'article 10-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (...) ». Aux termes du premier alinéa de l'article L. 131-14 du même code : « Dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports ». Aux termes de l'article L. 131-15 du même code : « Les fédérations délégataires : / 1° Organisent les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux ; / 2° Procèdent aux sélections correspondantes ; / 3° Proposent l'inscription sur les listes de sportifs, d'entraîneurs, d'arbitres et juges de haut niveau sur la liste des sportifs Espoirs et la liste des partenaires ». Aux termes de l'article L. 131-16 du même code : « Les fédérations délégataires édictent : / 1° Les règles techniques propres à leur discipline ainsi que les règles ayant pour objet de contrôler leur application et de sanctionner leur non-respect par les acteurs des

*compétitions sportives ; / 2° Les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés ; / (...) ». Enfin, il résulte de l'article L. 331-5 du même code que : « Toute personne physique ou morale de droit privé, autre que les fédérations sportives, qui organise une manifestation ouverte aux licenciés d'une discipline qui a fait l'objet d'une délégation de pouvoir conformément à l'article L. 131-14 et donnant lieu à remise de prix en argent ou en nature dont la valeur excède un montant fixé par arrêté du ministre chargé des sports, doit obtenir l'autorisation de la fédération délégataire concernée. / Cette autorisation est subordonnée au respect des règlements et règles mentionnés à l'article L. 131-16 et à la conclusion entre l'organisateur et la fédération délégataire d'un contrat comprenant des dispositions obligatoires fixées par décret ».*

7. Les décisions prises par les fédérations sportives, personnes morales de droit privé, sont, en principe, des actes de droit privé. Toutefois, en confiant, à titre exclusif, aux fédérations sportives ayant reçu délégation, les missions prévues aux articles L. 131-15 et L. 131-16 du code du sport, en particulier l'organisation de compétitions, le législateur a chargé ces fédérations de l'exécution d'une mission de service public à caractère administratif. Les décisions procédant de l'usage par ces fédérations des prérogatives de puissance publique qui leur ont été conférées pour l'accomplissement de cette mission présentent le caractère d'actes administratifs. Il en va ainsi alors même que ces décisions seraient édictées par leurs statuts.

8. La Fédération française de football ayant reçu délégation du ministre chargé des sports, la juridiction administrative est compétente pour connaître des règles édictées par ses statuts si elles manifestent l'usage de prérogatives de puissance publique dans l'exercice de sa mission de service public.

9. Par les dispositions litigieuses, la Fédération française de football doit être regardée comme ayant entendu fixer des règles applicables aux matchs des compétitions qu'elle organise ou des manifestations qu'elle autorise. Ces dispositions interdisent, pendant les matchs, outre les actes de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande, le port de signes ou tenues manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale. Alors même qu'elles ont été insérées dans ses statuts, ces dispositions sont prises par la Fédération en application des prérogatives de puissance publique qui lui sont conférées pour l'accomplissement de sa mission d'organisation des compétitions, et présentent dès lors un caractère administratif. Il s'ensuit que la Fédération n'est pas fondée à soutenir que le juge administratif ne serait pas compétent pour en connaître.

Sur le fond :

10. D'une part, aux termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ». Aux termes des trois premières phrases du premier alinéa de l'article 1er de la Constitution : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ». Aux termes de l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et

*l'accomplissement des rites. / 2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. ». Et aux termes de l'article 10 de la même convention : « 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. (...) / 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ». Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées [ci-après] dans l'intérêt de l'ordre public ». Et aux termes du I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République : « Lorsque la loi ou le règlement confie directement l'exécution d'un service public à un organisme de droit public ou de droit privé, celui-ci est tenu d'assurer l'égalité des usagers devant le service public et de veiller au respect des principes de laïcité et de neutralité du service public. Il prend les mesures nécessaires à cet effet et, en particulier, il veille à ce que ses salariés ou les personnes sur lesquelles il exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, lorsqu'ils participent à l'exécution du service public, s'abstiennent notamment de manifester leurs opinions politiques ou religieuses, traitent de façon égale toutes les personnes et respectent leur liberté de conscience et leur dignité. / Cet organisme veille également à ce que toute autre personne à laquelle il confie, en tout ou partie, l'exécution du service public s'assure du respect de ces obligations. / (...) ».*

En ce qui concerne les agents de la Fédération française de football ou les personnes sur lesquelles elle exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction :

11. Il résulte du principe de neutralité du service public rappelé par les dispositions citées ci-dessus de la loi du 24 août 2021 qu'une fédération sportive délégataire de service public est tenue de prendre toutes dispositions pour que ses agents ainsi que les personnes qui participent à l'exécution du service public qui lui est confié, sur lesquelles elle exerce une autorité hiérarchique ou un pouvoir de direction, s'abstiennent, pour garantir la neutralité du service public dont elle est chargée, de toute manifestation de leurs convictions et opinions. Il en va ainsi notamment des personnes que la Fédération sélectionne dans les équipes de France, mises à sa disposition et soumises à son pouvoir de direction pour le temps des manifestations et compétitions auxquelles elles participent à ce titre et qui sont, dès lors, soumises au principe de neutralité du service public.

En ce qui concerne les autres licenciés de la Fédération française de football :

12. Une fédération sportive délégataire dispose du pouvoir réglementaire dans les domaines définis par les dispositions législatives citées au point 6, pour l'organisation et le fonctionnement du service public qui lui a été confié. À ce titre, il lui revient de déterminer les règles de participation aux compétitions et manifestations qu'elle organise ou autorise, parmi lesquelles celles qui permettent, pendant les matches, d'assurer la sécurité des joueurs et le respect des règles du jeu, comme ce peut être le cas de la réglementation des équipements et tenues. Ces

règles peuvent légalement avoir pour objet et pour effet de limiter la liberté de ceux des licenciés qui ne sont pas légalement tenus au respect du principe de neutralité du service public, d'exprimer leurs opinions et convictions si cela est nécessaire au bon fonctionnement du service public ou à la protection des droits et libertés d'autrui, et adapté et proportionné à ces objectifs.

13. Il résulte de ce qui a été dit au point 12 que la Fédération a pu légalement interdire « tout discours ou affichage à caractère politique, idéologique, religieux ou syndical » et « tout acte de prosélytisme ou manœuvre de propagande », qui sont de nature à faire obstacle au bon déroulement des matchs.

14. Par ailleurs, l'interdiction du « port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale », limitée aux temps et lieux des matchs de football, apparaît nécessaire pour assurer leur bon déroulement en prévenant notamment tout affrontement ou confrontation sans lien avec le sport. Dès lors, la Fédération française de football pouvait légalement, au titre du pouvoir réglementaire qui lui est délégué pour le bon déroulement des compétitions dont elle a la charge, édicter une telle interdiction, qui est adaptée et proportionnée.

15. Il s'ensuit que les moyens tirés de la méconnaissance des stipulations des articles 9 et 10 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'incompétence de la Fédération pour édicter une telle interdiction qui, contrairement à ce qui est soutenu, a été adoptée par son assemblée générale, et du caractère injustifié de cette interdiction doivent être écartés. Il en est de même, en tout état de cause, des moyens tirés de la méconnaissance des articles 10 et 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de ce que les dispositions litigieuses introduiraient une discrimination indirecte fondée sur la religion, les opinions politiques et les activités syndicales et méconnaîtrait dès lors l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

16. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées par la Fédération française de football et la Ligue du droit international des femmes, que les requêtes de l'Alliance citoyenne et autres et de la Ligue des droits de l'homme doivent être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soient mises à la charge de la Fédération française de football les sommes que réclament à ce titre les requérantes. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux demandes que présente au même titre la Fédération française de football.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Les interventions des associations Les dégommeuses et La ligue du droit international des femmes sont admises.

Article 2 : Les requêtes n° 458088, 459547 et 463408 sont rejetées.

Article 3 : Les conclusions présentées par la Fédération française de football au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association Alliance citoyenne, première dénommée, à l'association Les dégommeuses, à la Ligue des droits de l'homme, à la Ligue du droit international des femmes et à la Fédération française de football.

Copie en sera adressée à la ministre des sports et des jeux olympiques et paralympiques.