

DOCUMENT SOUMIS AUX DROITS D'AUTEUR : SOUS LICENCE CREATIVE COMMONS

CITEZ-NOUS DE LA FAÇON SUIVANTE :

CE, 27 juin 2024 n° 489391, *bjda.fr* 2024, n° 94, note R. Vincent

L'impossible création d'une assurance obligatoire par une fédération sportive délégataire

CE, 27 juin 2024 n° 489391

Assurance individuelle accident – Sport – Fédération délégataire – Caractère obligatoire (non)

Il est enjoint à la Fédération française de rugby d'abroger dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision les dispositions de ses règlements généraux en tant qu'elles imposent aux licenciés non-inscrits sur la liste des sportifs de haut-niveau la souscription d'une assurance couvrant les dommages corporels auxquels leur pratique sportive peut les exposer.

L'intervention du juge administratif dans le domaine de l'assurance demeure suffisamment rare pour être remarquée. La saveur du contentieux examiné se trouve enrichie si son appréciation porte en plus sur l'action des fédérations sportives délégataires.

L'article 222-2 des règlements généraux adoptés par la fédération française de rugby (FFR) pour la saison sportive 2023-2024 imposait aux licenciés, la souscription d'une assurance couvrant les risques de dommages corporels engendrés par la pratique de cette discipline. Un adhérent récalcitrant sollicita le renouvellement de sa licence sans preuve de la souscription d'un tel contrat d'assurance. La fédération refusa cette demande. Le 9 août 2023, ce pratiquant demanda alors au président de la fédération l'abrogation du texte litigieux. Face au silence gardé par la fédération, le Conseil d'Etat fut saisi par un recours pour excès de pouvoir afin d'obtenir l'annulation de la décision implicite de rejet. Pour se défendre, la fédération soutenait notamment l'irrecevabilité de la demande à cause d'une requête tardive.

Pour apprécier la requête, le Conseil d'Etat devait déterminer si une fédération sportive délégataire de pouvoir par effet de l'article L 131-14 du Code du sport pouvait imposer aux licenciés la souscription d'un contrat d'assurance de personne.

Les magistrats du Palais Royal répondirent négativement à la question posée. Ils ont commencé par rejeter l'argument tiré de la tardiveté de la requête qui ne portait pas sur l'annulation du texte, mais sur le refus d'abrogation de l'article litigieux. Ils ont ensuite rappelé les dispositions légales qui permettent au ministre des Sports de délivrer une délégation de pouvoir aux fédérations.

Celles-ci disposent alors de prérogatives de puissance publique pour organiser le service public du sport pour la ou les disciplines sportives pour lesquelles elle a obtenu cette délégation. Le Conseil d'Etat revient également sur les obligations assurantielles qui pèsent sur les fédérations sportives. L'article L 321-1 du Code du sport oblige celles-ci à souscrire une assurance couvrant notamment le risque d'engagement de la responsabilité civile de leurs pratiquants licenciés. L'article L 321-4 du Code du sport les contraint d'informer leurs licenciés de leur intérêt à

souscrire une assurance couvrant le risque de dommage corporel qui résulte de leur pratique sportive. Dans ce domaine, si la fédération a conclu une assurance de groupe au bénéfice de ses licenciés, elle est tenue de proposer clairement par écrit une adhésion au contrat pour l'obtention de garanties de base et de garanties complémentaires. Pour les pratiquants inscrits sur la liste des sportifs de haut-niveau, l'article L 321-4-1 du Code du sport transforme cette obligation d'information en obligation de souscription.

Le Conseil d'État articule ces textes pour constater l'absence de pouvoir des fédérations pour imposer aux licenciés non-inscrits sur la liste des sportifs de haut-niveau, une obligation de souscription. La plus haute juridiction administrative procède alors à l'annulation de la décision implicite de rejet et enjoint à la fédération française de rugby d'abroger le texte litigieux dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision.

L'arrêt du Conseil d'État ne surprend guère même si la solution dégagée le 27 juin 2024 nécessite que l'on précise la logique employée (I). Néanmoins le raisonnement plutôt classique du juge administratif ne masque pas les critiques engendrées (II).

I) La logique employée

Dans sa décision, le Conseil d'État apprécie par le truchement de l'obligation d'abrogation¹, la légalité d'un acte nommé « règlements généraux » émis par une fédération sportive délégataire. sport. Pour mieux comprendre l'absence de pouvoir fédéral créateur d'une obligation d'assurance de personne (B), il faut rappeler les raisons qui justifient la compétence matérielle du juge administratif (A).

A) La compétence matérielle du juge administratif

Toutes les fédérations sportives françaises empruntent la forme associative pour bénéficier de la personnalité morale² et développer leur objet social sur le territoire national. Néanmoins, celles bénéficiant d'une délégation de pouvoir délivrée par le ministre en charge des Sports disposent de prérogatives nécessaires pour mettre en œuvre le service public dans le domaine sportif délégué³. Le juge administratif devient matériellement compétent si une fédération délégataire utilise ses prérogatives de puissance publique pour organiser les activités compétitives⁴. De plus, le contentieux administratif présente quelques particularités. Le Conseil d'État dispose d'une compétence matérielle pour apprécier en premier et dernier ressort la légalité des actes réglementaires émis par une personne à compétence nationale⁵. L'utilisation d'un double critère, matériel et organique explique alors l'intervention de cette juridiction dans notre espèce.

L'article 222-2 des règlements généraux imposait une obligation de souscription d'un contrat d'assurance de personne pour les licenciés désireux d'accéder aux compétitions organisées par la fédération. À ce stade, la FFR avait déjà commis une erreur en refusant la délivrance de la licence, car le respect de l'obligation d'assurance constitue une condition d'accès aux

¹ Par effet de l'article L 243-2 C. relations entre le public et l'administration.

² Art. L 131-2 C. sport.

³ G. Simon et autres, *Droit du sport*, PUF, n°157 et s..

⁴ Solution acquise depuis l'arrêt Fifas, CE 22 novembre 1974 *Fifas*, Lebon, p. 576 concl. Thery ; AJDA 1975, 1975, Chr. Franc et Boyon, p. 19 ; AJDA 1976, note Plouvin ; D 1975, 739 note Lachaume. Pour une confirmation récente, CE 15 mars 2023, n°466632, Jurisport 2023, n°243, p. 35 note Vincent.

⁵ Art. R 311-1 CJA.

compétitions et non un élément nécessaire à la délivrance d'une licence sportive, première demande ou renouvellement. Ainsi, face au comportement de la personne, elle devait délivrer la licence puis refuser l'accès aux compétitions. Son refus de délivrance du titre d'adhésion fédérale a motivé le requérant à demander l'abrogation du fondement textuel de la décision fédérale. Mais il ne faut pas s'y méprendre ; le Conseil d'Etat ne porte aucun regard sur la qualification juridique de la licence en elle-même ou du refus de sa délivrance. Gardons-nous de ne pas faire dire aux magistrats du Palais Royal ce qu'ils n'énoncent pas. L'objet de la demande du requérant a réduit le sujet du contentieux à la légalité de l'article 222-2 des règlements généraux.

La FFR ne discutait pas vraiment la qualification administrative du texte litigieux qui s'inscrivait indéniablement dans le domaine du pouvoir délégué par l'Etat. Cette vérification se perçoit avec la citation par le Conseil d'Etat dans le paragraphe 3 de sa décision, des articles L 131-1, L 131-2, L 131-8, L 131-14, L 131-15 et L 131-16 du Code du sport. Ce point ne posait alors aucune difficulté. L'enjeu portait sur le contrôle par le juge administratif de l'utilisation des prérogatives de puissance publique. Or, le Conseil d'Etat refuse aux fédérations délégataires un pouvoir créateur d'une obligation d'assurance de personne.

B) L'absence de pouvoir fédéral créateur d'une obligation d'assurance de personne

Aujourd'hui, les assurances obligatoires prolifèrent à cause d'une extension des risques⁶. Pour convenir de son existence, l'obligation doit trouver sa source dans une disposition légale d'ordre public⁷ qui contraint, sous peine de sanction, un assujéti à conclure un contrat d'assurance dont le contenu sera fixé par le législateur⁸. Dès lors qu'une obligation d'assurance vient inévitablement restreindre la liberté contractuelle, liberté publique constitutionnellement protégée⁹, seule une loi au sens formel du terme peut en principe la créer¹⁰. Néanmoins, le législateur peut autoriser la création d'une telle obligation par une autorité administrative¹¹.

La création d'une assurance obligatoire avec l'article 222-2 des règlements généraux de la FFR ne posait guère de difficulté de qualification. En effet, chaque licencié de la fédération constitue le débiteur de l'obligation qui porte sur la souscription d'un contrat d'assurance de personne dont les montants de garantie se trouvent également fixés. Ceux-ci doivent être au moins équivalents à ceux du contrat du groupe conclu par la fédération. La sanction du défaut d'assurance se perçoit avec l'impossibilité d'accéder aux compétitions sportives même si dans le litige en question, la FFR avait en plus refusé le renouvellement de la licence sportive. La qualification de l'obligation examinée, sa validité méritait ensuite d'être appréciée.

Le sport contient plusieurs obligations d'assurance évoquées par le Conseil d'Etat au paragraphe 4 de la décision examinée. La teneur de ces celles-ci varie : obligation de souscription d'un contrat de responsabilité ou d'assurance de personne avec des garanties minimales, obligation d'information. La reprise des dispositions légales du code du sport permet au juge administratif de vérifier si une autorisation donnée aux fédérations délégataires

⁶ N. Bonnardel, *Les obligations d'assurance*, Mare et Martin, 2023, n°10 et s..

⁷ N. Bonnardel précité, n°3.

⁸ Ibid, n°28.

⁹ Cons. const., déc. 13 juin 2013, n° 2013-672 DC, JCP G 2013, note 839, G. Duchange ; JCP G 2013, note 929, J. Ghestin, 974, obs. n°1 M. Mekki.

¹⁰ N. Bonnardel précité, n°29.

¹¹ Ibid, n°33 et s..

se trouve dans le discours législatif. Mais la loi est demeurée silencieuse. Le Conseil d'État limite le domaine de compétences déléguées par le ministre des Sports et déduit du silence du législateur une exclusion. Les fédérations délégataires ne peuvent nullement utiliser leur pouvoir réglementaire pour créer une obligation d'assurance de personne¹². Cette analyse s'inscrit dans une démarche classique d'appréciation des compétences déléguées¹³. Elle confirme une solution déjà affirmée pour la fédération française d'athlétisme¹⁴. En conséquence, le Conseil d'État relève l'illégalité de l'article 222-2 des règlements généraux de la FFR. Le refus implicite de la fédération doit alors être annulé et le texte abrogé dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision.

La logique défendue par le Conseil d'État se comprend aisément, mais elle ne gomme nullement les inéluctables critiques.

II) Les critiques engendrées

La pédagogie du Conseil d'État mérite d'être soulignée, mais la conjugaison de certains éléments justifie les critiques matérielles (A) d'une solution à la portée temporelle limitée (B).

A) **Les critiques matérielles**

Les critiques à venir appariassent matérielles, car elles touchent la substance du raisonnement des magistrats du Palais Royal et les conséquences engendrées par la solution dégagée.

Limiter le domaine du pouvoir réglementaire des fédérations délégataires au contenu énoncé dans les articles L 131-15 et L 131-16 du Code du sport semble cohérent. Néanmoins, depuis le célèbre arrêt *Fifas* du 22 novembre 1974¹⁵, le Conseil d'État n'a cessé d'étendre l'expression des prérogatives de puissance publique dans certains secteurs réservés au droit privé. Dans le § 6 de la décision sous examen, le juge administratif confirme cette expansion en utilisant l'adverbe « notamment » pour évoquer ce domaine. Mais plus ce dernier s'étend, plus le champ du contrôle du juge administratif progresse. C'est la stratégie développée par le juge de l'action publique.

Dernier exemple symptomatique : le 15 mars 2023 le Conseil d'État a décidé de voir dans les statuts des fédérations, dont la nature contractuelle privée n'est nullement remise en cause, un réceptacle éventuel de l'expression de prérogatives de puissance publique¹⁶.

Le Conseil d'État admet qu'une autorité administrative dispose implicitement du pouvoir créateur d'obligation d'assurance, si le législateur lui a délégué compétence pour réglementer une activité soumise à agrément¹⁷. Or, nous sommes précisément dans cette hypothèse par effet des articles L 131- 8 et L 131-14 du Code du sport. Ces textes permettent justement aux fédérations reconnues de disposer de prérogatives de puissance publique pour réglementer les activités sportives pour lesquelles elles reçoivent une délégation du ministre des Sports.

Ainsi, accepter que les fédérations délégataires puissent imposer une obligation de souscription d'une assurance de personne au regard de l'objectif poursuivi peut s'entendre. Une appréciation

¹² Paragraphe 6 de la décision.

¹³ V. Tchen, *Ediction de l'acte administratif*, LexisNexis, Juriscl. adm. 2023, fasc. 17-20 § 35 et s.

¹⁴ CE 2 juillet. 1999, *Figeac Athlétisme Club*, n°199143.

¹⁵ CE 22 novembre 1974 *Fifas* précité.

¹⁶ CE 15 mars 2023, précité.

¹⁷ CE avis, 24 février 1994, REGAT 1995, p. 215.

sport par sport permet également d'affiner le raisonnement en fonction des risques engendrés par chaque activité sportive.

La FFR comme bon nombre d'autres fédérations se soucie de la couverture assurantielle nécessaire, voire indispensable, dans un sport aux risques traumatologiques importants en dehors de l'engagement de la responsabilité civile d'un tiers. Ainsi, l'article 222-2 des règlements généraux s'inscrit opportunément dans la gestion des compétences déléguée par l'Etat, même si la méthode employée peut s'avérer différente pour un résultat (quasi) identique.

L'intérêt réside moins dans l'obligation de souscription que dans la preuve apportée par chaque demandeur d'accès aux activités sportives, du bénéfice de garanties au moins identiques à celles prévues au contrat de groupe conclu par la fédération. Ainsi, la rédaction de l'article litigieux eut été plus pertinente en remplaçant l'obligation de souscription par la preuve du bénéfice de garanties identiques, peu importe le souscripteur. Mais dans cette hypothèse, tous les problèmes n'auraient pour autant pas disparu.

Compte tenu de la mutualisation du risque sur l'ensemble de la population licenciée, les chances des présenter des garanties identiques pour une prime équivalente supportée par un souscripteur autre que la fédération semble hypothétique. Cela revient alors à rendre obligatoire l'adhésion au contrat de groupe souscrit par la fédération malgré le fait qu'il soit simplement proposé par effet de l'alinéa 4 de l'article 222-2 des règlements généraux. Le risque de contestation pourrait alors se déplacer sur le terrain du droit de la concurrence. Une autre voie plus sécuritaire, mais plus difficile à mettre en œuvre demeure cependant envisageable.

Une modification législative paraît la solution la plus pertinente pour rendre obligatoire la souscription d'un contrat d'assurance de personne, non pour les licenciés, mais pour les fédérations sportives. En pratique ces contrats se trouvent déjà conclus. Pour la FFR, l'article 222-2 al. 3 des règlements généraux le démontre¹⁸. D'ailleurs les fédérations délégataires connaissent déjà une telle obligation pour les athlètes inscrits sur la liste des sportifs de haut-niveau.

Le Conseil d'Etat rappelle d'ailleurs la teneur de l'article L 321-4-1 du Code du sport¹⁹. Mais sans y être invité, il procède à la réécriture de l'alinéa 1^{er} de l'article 222-2 litigieux. Il limite le domaine du texte aux licenciés non-inscrits sur la liste des athlètes de haut-niveau. Cette interprétation semble logique avec l'article L 321-4-1 du Code du sport, mais la rédaction de la motivation apporte plus de confusion que de précision, car elle laisse même entendre, par une lecture a contrario, que la FFR pourrait créer une telle obligation pour ce type de licenciés.

Une autre critique touche aux conséquences de la solution du juge administratif. Si les fédérations délégataires ne disposent pas du pouvoir réglementaire pour créer une obligation d'assurance, que dire pour les fédérations simplement agréées. Non-bénéficiaires d'une délégation de pouvoir étatique, ces fédérations ne possèdent pas de pouvoir administratif réglementaire. Néanmoins elles ne se trouvent nullement dépourvues de pouvoir normatif. Le texte litigieux adopté par une fédération simplement agréée également soucieuse de vérifier la protection assurantielle de ses licenciés n'aurait peut-être pas subi le même sort que l'article contesté dans le monde de l'ovalie.

¹⁸ Art. 222-2 al. 3 « Conformément aux textes en vigueur, la F.F.R. a souscrit au profit de ses licenciés un contrat collectif d'assurance de personnes leur permettant de bénéficier de garanties en cas de dommages corporels à l'occasion de la pratique du rugby. Le montant de ces garanties constitue le montant minimum requis pour pouvoir être qualifié pour participer aux compétitions organisées par la F.F.R. »

¹⁹ Paragraphe 4 de la décision.

La reconnaissance d'un effet normatif au contrat ne semble plus discutée aujourd'hui²⁰. Ainsi, les règlements généraux adoptés par ces fédérations²¹ constituent des normes contractuelles secondaires qui complètent les statuts, normes contractuelles primaires²². Un licencié peut accepter au titre de la force obligatoire de la licence qui le lie à cette fédération, une obligation de souscription d'un contrat d'assurance pour accéder aux activités sportives. La nature contractuelle privée de la source normative de l'obligation d'assurance ne vient pas réduire la liberté contractuelle. Au contraire, elle ne fait que traduire l'utilisation de celle-ci par le débiteur de l'obligation²³. Nous pouvons alors aisément supposer qu'un tel sujet porté à l'appréciation du juge judiciaire aurait emporté une solution différente de celle du juge administratif. Même avec une portée temporelle limitée, la décision du Conseil d'Etat réduit alors le pouvoir normatif des fédérations délégataires par rapport à celui des fédérations simplement agréées pourtant dépourvues de délégation étatique.

B) La portée temporelle limitée

Le Conseil d'Etat confirme l'utilité d'une arme redoutable pour les fédérations délégataires : le temps. Chaque année, la FFR adopte des règlements généraux pour la saison sportive courant en principe du 1^{er} juillet au 30 juin de l'année suivante²⁴. Ainsi, l'article 222-2 contesté a vu ses effets juridiques se terminer le 30 juin 2024. Avec une décision rendue le 27 juin 2024, il y a peu de chance que sa notification soit intervenue avant le 1^{er} juillet. L'obligation d'abrogation de l'article 222-2 se trouvait alors sans objet.

Pour l'organisation de la saison sportive 2024-2025, la FFR a adopté ses règlements généraux avant de connaître la décision. L'article 222-2 actuellement en vigueur possède une teneur identique à celle du texte censuré. L'intérêt pour les juristes de la décision commentée demeure indéniable, mais sa portée pragmatique pour le requérant reste alors très limitée.

Pour les saisons sportives à venir, la FFR pourrait maintenir une obligation d'assurance jugée illégale. Elle préférera écarter des compétitions qu'elle organise un licencié récalcitrant plutôt que de laisser jouer un sportif sans preuve d'une couverture assurantielle suffisante. Face au risque d'une condamnation financière importante en cas d'inexécution de l'obligation d'information prévue à l'article L 321-4 du Code du sport, la fédération privilégiera certainement les risques du contentieux de l'excès de pouvoir accompagnés de frais irrépétibles au montant curieux et peu dissuasif de 7,28 euros !

Certes, la FFR se trouve contrainte d'abroger son texte jugé illégal, mais remplacé par un autre identique. Rajoutée à ce constat, sa condamnation à payer des frais irrépétibles qui frisent l'indécence, finalement le vainqueur de ce combat juridictionnel n'est peut-être pas celui que l'on croit.

R. Vincent

Docteur en droit, Qualifié aux fonctions de Maître de conférences, Enseignant-chercheur contractuel,
Université d'Angers, Centre Jean Bodin

²⁰ P. Ancel, *Force obligatoire et contenu obligationnel du contrat*, RTD civ. 1999. 771.

²¹ Pour exemple, Règlement général des activités adopté par la fédération sportive et culturelle de France.
<https://www.fscf.asso.fr/sites/fscf/files/uploads/documents/institutionnel/rga-15-01-2022.pdf>

²² R. Vincent, *Les fédérations sportives françaises. Analyse par la gouvernance*, L'Harmattan, 2022, n°297 et s..

²³ N. Bonnardel précité, n°2.

²⁴ Art. 310 des règlements généraux.

L'arrêt :

[CE 27 juin 2024 n° 489391](#)