



La référence du droit en ligne



Conseil d'Etat et décret de suspension  
d'une association de supporters (CE,  
9/11/2011, Association Bute Paillade 91)

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I – Conseil d’Etat et principe du contradictoire en matière de suspension d’associations de supporteurs .....	4
A – Le contradictoire : un principe classique susceptible d’adaptation.....	4
1 – Les origines du principe .....	4
2 – L’adaptation du principe.....	4
B – Une appréciation restreinte du principe du contradictoire .....	6
1 – Une solution critiquable .....	6
2 – Une solution conforme à la jurisprudence traditionnelle du Conseil d’Etat en la matière.....	6
II – Conseil d’Etat et contrôle de la légalité interne d’un décret de suspension d’une association de supporteurs .....	7
A – Un contrôle classique d’une mesure police administrative .....	7
1 – Des faits matériellement exacts .....	7
2 – Une mesure proportionnée aux risques de troubles de l’ordre public.....	7
B – Un contrôle juridictionnel et des mesures de suspension qui appellent certaines réserves .....	9
1 – La question de l’appréciation de la proportionnalité de la mesure de suspension .....	9
2 – La question de l’efficacité des décrets de suspension .....	9
CE, 9/11/2011, Association Bute Paillade 91 .....	10

# Introduction

---

La question des violences lors des manifestations sportives, notamment lors des matches de football suscite, depuis les années 1980, de vives controverses. Ainsi, afin de lutter contre ces débordements, le législateur a doté le Gouvernement de pouvoirs exorbitants lui permettant soit de dissoudre, soit de suspendre les associations de supporters en cas d'actes répétés constitutifs de dégradations de biens, de violences sur des personnes ou d'incitation à la haine ou à la discrimination. C'est une mesure de suspension qui est en cause en l'espèce.

Dans cette affaire, un décret de suspension a été pris le 31 Janvier 2011 à l'encontre de l'association de supporters « Butte Paillade 91 », association de soutien au Montpellier Hérault sport club. Cette suspension de quatre mois avait pour objectif d'éviter que les supporters de ce club ne se rendent à la finale de la coupe de la Ligue de football. Après avoir vu son action rejetée en référé, l'association saisit le Conseil d'Etat au fond. Mais, celui-ci, le 9 Novembre 2011, rejette cette requête.

L'association soulevait en premier lieu trois moyens de légalité externe. Seul le troisième nous intéressera en ce qu'il apporte d'utiles précisions sur le respect du principe du contradictoire en matière de décision de suspension d'une association de supporters. On, le sait, ce principe est un principe fondamental en droit administratif ; il a, en effet, fait l'objet de multiples consécutions jurisprudentielles depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. Dernièrement, c'est l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 qui l'a consacré. Mais, ce même article prévoit que la procédure générale n'est pas applicable si des dispositions législatives spéciales prévoient une procédure contradictoire particulière. C'est la position que le Conseil d'Etat prend en l'espèce en considérant que le Code du sport prévoit des règles particulières qui se substituent donc aux règles générales. Mais, ces dernières sont moins protectrices des administrés que les règles générales. Ce faisant, le Conseil d'Etat adopte, en matière de suspension des associations de supporters, une position qui, si elle est critiquable, est conforme à sa jurisprudence sur les décrets de dissolution des mêmes associations.

En second lieu, la Haute juridiction analyse la mesure au fond dans le même état d'esprit. Après avoir vérifié l'exactitude matérielle des faits, le juge administratif opère un contrôle classique de la proportionnalité de la mesure de police administrative, puisque telle est la nature d'une mesure de suspension. La solution adoptée par le Conseil d'Etat semble justifiée par le fait que l'atteinte portée à la liberté d'association est moindre en cas de suspension que de dissolution. Pour autant, elle appelle à la vigilance sur les affaires futures dont le Conseil d'Etat aura à connaître.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, l'application du principe du contradictoire en matière de suspension d'associations de supporters (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, le contrôle de la légalité interne du décret de suspension (II).

# I – Conseil d’Etat et principe du contradictoire en matière de suspension d’associations de supporters

---

En l’espèce, le juge administratif suprême considère que le principe classique du contradictoire doit faire l’objet de modalités particulières d’application (A). Ce faisant, la Haute juridiction adopte une conception restreinte de ce principe lorsqu’il s’agit de la suspension d’associations de supporters (B).

## A – Le contradictoire : un principe classique susceptible d’adaptation

Le principe du contradictoire est un principe fondamental qui remonte aux origines du droit administratif (1). Si ce principe est d’application générale, il arrive, cependant, que des textes prévoient des modalités particulières d’application dans certains secteurs, comme c’est le cas en l’espèce (2).

### 1 – Les origines du principe

Le principe du contradictoire est une règle fondamentale en matière juridictionnelle, notamment pénale. Il prévoit que toute personne subissant une décision défavorable soit mise en mesure de se défendre. En droit administratif, ce principe remonte à l’article 65 de la loi du 22 avril 1905 : celui-ci stipule que l’autorité administrative ne peut prendre une sanction disciplinaire sans avoir mis l’intéressé en mesure de faire valoir ses moyens de défense, ce qui implique la communication préalable du dossier. Par la suite, un principe général des droits de la défense sera consacré par le Conseil d’Etat, d’abord de manière implicite (CE, sect., 5/05/1944, Dame veuve Trompier-Gravier), puis de manière explicite (CE, ass., 26/10/1945, Aramu). Ce principe est applicable en ce qui concerne des mesures aussi diverses que les décisions de refus, de retrait, de restriction ou encore celles prononçant des sanctions. De nos jours, ce principe est consacré par l’article 24 de la loi du 12 Avril 2000 : celui-ci prévoit que les décisions individuelles qui doivent être motivées ne peuvent être prises qu’après que l’intéressé ait été mis en situation de présenter ses observations.

On le voit, ce principe a un champ d’application extrêmement large. Pourtant, des secteurs particuliers de la vie administrative font l’objet d’une procédure adaptée. C’est le cas dans l’affaire étudiée.

### 2 – L’adaptation du principe

Il arrive parfois que le législateur impose le respect du principe du contradictoire dans certains secteurs, en prévoyant des modalités particulières d’application. C’est ainsi que pour le refus de certains titres de séjour, l’ordonnance du 2 Novembre 1945 prévoit une procédure contradictoire particulière marquée par l’intervention de commissions départementales composées principalement de magistrats.

En l'espèce, le Conseil d'Etat considère que la question de la suspension des associations de supporters ne relève pas l'article 24 de la loi du 12 Avril 2000, mais des dispositions du Code du sport instaurant une procédure contradictoire particulière (art. R 322-12 et L 332-18). En effet, le 3° du 2°alinéa de l'article 24 prévoit que la procédure générale n'est pas applicable aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière. Tel est l'objet des dispositions précitées du Code du sport. Ces dispositions prévoient que le président de la commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives doit rendre un avis avant l'adoption du décret de suspension. Surtout, le président de ladite commission doit inviter les représentants de l'association en cause à présenter leurs observations écrites ou orales. Pour le juge administratif, l'existence de cette procédure particulière exclue l'application des règles classiques en matière de contradictoire. Ce faisant, la Haute juridiction adopte une conception très limitée du principe du contradictoire en matière de suspension d'associations de supporters.

## B – Une appréciation restreinte du principe du contradictoire

Avec cette solution, le Conseil d'Etat adopte une conception restreinte du principe du contradictoire en matière de décret de suspension d'une association de supporters. Cette solution est critiquable (1), mais conforme à la jurisprudence traditionnelle en la matière (2).

### 1 – Une solution critiquable

Cette solution semble peu conforme à une garantie pleine et entière des droits de la défense appréciés globalement. Certes, avant la prise de décision, les représentants de l'association litigieuse peuvent faire valoir leurs observations devant la commission sur les violences lors de manifestations sportives. Le président de cette commission doit même les inviter à le faire. Mais, le problème principal réside dans le fait que justement si les représentants de l'association peuvent présenter leurs arguments, ils ne peuvent le faire que devant la commission qui ne rend qu'un avis, et non devant l'autorité titulaire du pouvoir de décision. En d'autres termes, le respect du contradictoire n'est qu'indirect puisque les intéressés ne peuvent s'exprimer que devant que la commission, titulaire d'un simple pouvoir d'avis, mais non devant la personne titulaire du pouvoir de décision. De plus, la commission n'est pas obligée de transmettre au Premier ministre les observations reçues. Ainsi, au mieux, l'autorité administrative entendra les arguments de l'association mais uniquement indirectement, au pire elle prendra sa décision sans en avoir à aucun moment pris connaissance. Pour être critiquable, cette solution n'en est pas moins conforme à la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat en la matière.

### 2 – Une solution conforme à la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat en la matière

Le décret de suspension d'une association de supporters constitue une mesure de police administrative. S'agissant des mesures relevant de ce type d'activités, le juge administratif décide de l'application du principe du contradictoire en fonction de la gravité de l'atteinte portée par la mesure à telle ou telle liberté. Mais, ce qui caractérise la police des associations de supporters en matière sportive est l'appréciation systématiquement restreinte du principe qui nous intéresse. Ainsi, le juge administratif a pu juger, à plusieurs reprises, que l'édiction d'un décret de dissolution d'une association de supporters n'imposait pas le respect du principe général des droits de la défense, ni même de l'article 6§1 de la convention européenne des droits de l'Homme. Avec l'arrêt du 9 Novembre 2011, le juge administratif suprême applique cette jurisprudence à la question de la suspension desdites associations.

On le voit, le juge administratif suprême adopte, en matière de procédure, une position peu conforme aux intérêts des associations de supporters C'est dans le même esprit que la Haute juridiction apprécie la légalité interne de la mesure litigieuse.

# II – Conseil d’Etat et contrôle de la légalité interne d’un décret de suspension d’une association de supporters

---

Le juge applique la grille classique de contrôle des mesures de police administrative (A). Mais, le contrôle pratiqué et les mesures de suspension elles-mêmes appellent certaines réserves (B).

## A – Un contrôle classique d’une mesure police administrative

Les requérants invoquaient au fond deux arguments : d’une part, la non implication des membres de l’association dans les faits litigieux (1), et d’autre part la disproportion de la mesure prise (2).

### 1 – Des faits matériellement exacts

Le premier moyen imposait au Conseil d’Etat de vérifier l’exactitude matérielle des faits à la base de la décision de suspension. Ce type de contrôle est apparu le 14 Janvier 1916 avec l’arrêt *Camino*. Il consiste pour le juge à vérifier que les faits sur lesquels s’est fondée l’autorité administrative pour prendre sa décision sont matériellement avérés. En l’espèce, peu de doutes existaient sur la recevabilité de cet argument. En effet, les faits litigieux étaient répétés et leur existence matérialisée par différents moyens de preuve. Ainsi, les membres de l’association avaient tenté de contourner le dispositif policier mis en place à Saint-Etienne et avaient allumé des fumigènes. Au cours de ces événements, un policier avait été blessé à l’œil. Par ailleurs, des procès-verbaux, des jugements, des photos et la délibération d’assemblée générale de l’association prouvaient que l’ensemble de ces faits étaient imputables aux membres de l’association en cause. Au final, ce moyen est rejeté, tout comme celui portant sur la disproportion de la mesure.

### 2 – Une mesure proportionnée aux risques de troubles de l’ordre public

L’une des conditions essentielles de la légalité d’une mesure de police administrative est que la mesure prise soit adaptée au trouble de l’ordre public. Cette règle, posée par l’arrêt *Benjamin* du Conseil d’Etat du 19 mai 1933, se justifie par le fait que toute mesure de police administrative porte, par nature, atteinte aux libertés publiques. Il faut donc que les atteintes portées à ces dernières soient proportionnelles à la gravité du trouble qu’il faut éviter ou faire cesser. Autrement dit, il ne faut pas que l’ordre public puisse être protégé par une mesure moins rigoureuse. Un juste équilibre entre les nécessités du maintien de l’ordre public et le respect des libertés publiques doit être trouvé.

En l’espèce, les requérants estiment que la mesure de suspension d’une durée de quatre mois est disproportionnée par rapport aux risques de troubles de l’ordre public. Le juge administratif suprême rejette, cependant, ce moyen. En d’autres termes, la mesure est jugée tout à fait adaptée aux risques pour l’ordre public. L’autorité administrative n’est pas allée au-delà de ce qui était nécessaire. L’on pourrait s’étonner de cette solution étant donné qu’était en cause une liberté aussi

essentielle que celle d'association. Mais, le Conseil d'Etat semble distinguer dissolution et suspension. Ainsi, les exigences du juge administratif sont moindres dans le second cas que dans le premier. En effet, la dissolution porte une atteinte plus marquée à la liberté d'association que la suspension; il faut donc des actes plus graves pour justifier la mesure du point de vue de sa proportionnalité. Alors que s'agissant d'une simple suspension, des faits moins graves peuvent justifier une telle mesure.

Cette position du Conseil d'Etat appelle, cependant, certaines réserves.

## B – Un contrôle juridictionnel et des mesures de suspension qui appellent certaines réserves

L'appréciation par la juge administratif de la proportionnalité de ce type de mesure police administrative soulève certains problèmes (1). Il en va de même de l'efficacité des mesures de suspension elles-mêmes (2).

### 1 – La question de l'appréciation de la proportionnalité de la mesure de suspension

On l'a vu, la position du Conseil d'Etat semble justifiée par la nature de la mesure prise, à savoir une suspension moins attentatoire à la liberté d'association que la dissolution. Pour autant, le juge administratif ne doit pas se figer dans une position de principe reconnaissant, en toutes circonstances, l'adaptation de la mesure de suspension aux troubles de l'ordre public. Il faut donc rester vigilant quant à l'appréciation au cas par cas de ce type de mesure. Certes, il n'est pas dans les habitudes du Conseil d'Etat d'exercer un contrôle de proportionnalité superficiel. Mais, les enjeux de la lutte contre les violences lors des manifestations sportives, qui ont d'ailleurs pu peser dans la décision du Conseil d'Etat, ne doivent pas exercer une influence telle que toutes les décisions de suspension seraient validées. Le juge administratif doit assurer un juste équilibre entre ces exigences et le nécessaire respect de la liberté d'association. L'on peut enfin espérer que la menace de sanction du Conseil d'Etat incitera le Gouvernement à poursuivre sur la voie dénuée d'excès qu'il suit jusqu'à présent en la matière, cette attitude s'expliquant, d'ailleurs, en partie par le caractère politiquement sensible de la question. A ce propos, l'efficacité de ce type de mesures appelle aussi certaines réserves.

### 2 – La question de l'efficacité des décrets de suspension

Les mesures de suspension tout comme celles de dissolution ont pour but d'empêcher les actes de violence lors des manifestations sportives. Mais, comme toute mesure de police administrative, leur efficacité connaît certaines limites. Ainsi, si la dissolution n'empêche pas la renaissance de la même association sous un autre nom, la suspension d'une association de supporters ne peut empêcher ses membres de se rendre à titre individuel à la manifestation sportive. C'est d'ailleurs ce qui est arrivé dans l'affaire étudiée, puisque des débordements ont été commis par certains membres de l'association suspendue. Aussi, ces mesures doivent pouvoir être prises, mais elles doivent être combinées avec une véritable politique d'éducation, notamment des plus jeunes.

# CE, 9/11/2011, Association Bute Paillade 91

---

Vu, 1° sous le n° 347359, la requête, enregistrée le 9 mars 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté pour l'ASSOCIATION BUTTE PAILLADE 91, dont le siège social est 59, rue André Puig-Aubert, résidence Jean Prat, appartement 21 à Montpellier (34070) ; l'ASSOCIATION BUTTE PAILLADE 91 demande au Conseil d'Etat :  
 1°) d'annuler le décret du 31 janvier 2011 portant suspension d'activité de l'ASSOCIATION BUTTE PAILLADE 91 ;  
 2°) de condamner l'Etat à lui verser une somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 332-18 du code du sport : Peut être dissous ou suspendu d'activité pendant douze mois au plus par décret, après avis de la Commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives, toute association ou groupement de fait ayant pour objet le soutien à une association sportive mentionnée à l'article L. 122-1, 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. / Les représentants des associations ou groupements de fait et les dirigeants de club concernés peuvent présenter leurs observations à la commission (...)

Considérant que, sur le fondement de ces dispositions, le Premier ministre a, par décret du 31 janvier 2011, suspendu pour une durée de quatre mois l'activité de l'ASSOCIATION BUTTE PAILLADE 91, ayant pour objet de soutenir moralement le Montpellier Hérault Sport Club ; que cette association et son président, M. A, demandent l'annulation de ce décret ;

Sur la légalité externe :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 332-11 du code du sport dans sa rédaction issue du décret n° 2010-385 du 16 avril 2010 : (...) Saisie par le ministre de l'intérieur d'un projet de suspension d'activité pendant douze mois au plus d'une association ou d'un groupement de fait mentionnés à l'article L. 332-18, la commission rend son avis dans les quinze jours qui suivent sa saisine. (...) ; qu'aux termes de l'article R. 332-12 du même code : Le président de la commission définit les modalités de l'instruction de l'affaire et invite les représentants des associations ou des groupements de fait mentionnés par le projet de dissolution ou de suspension d'activité pendant douze mois au plus à présenter leurs observations écrites ou orales. / Les dirigeants des clubs sportifs concernés sont informés qu'ils peuvent également présenter leurs observations écrites ou orales ;

Considérant, en premier lieu, que, conformément à ces dispositions, le président de la commission consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives a informé, par lettre du 11 janvier 2011, les représentants de l'ASSOCIATION BUTTE PAILLADE 91 des griefs formulés à l'encontre de l'association, qui étaient énoncés avec précision dans un document annexé au courrier daté et signé les invitant à présenter devant la commission des observations écrites et, le cas échéant, orales ; que les dispositions du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000

imposant que les décisions administratives comportent outre la signature de son auteur, la mention du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci ne sont pas applicables à ce document annexé qui ne constitue pas une décision ;

Considérant, en second lieu, que la commission consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives a rendu son avis le 25 janvier 2011 ; qu'aucune disposition du code du sport ni aucune autre disposition n'impose la transmission au Premier ministre auteur du décret attaqué des observations reçues par la commission consultative ;

Considérant, en troisième lieu, que, si l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit en son premier alinéa que : les décisions individuelles (...) n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix, ces dispositions ne sont pas applicables, aux termes du 3° du deuxième alinéa du même article 24 Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière ; que les dispositions législatives du code du sport instaurent une procédure contradictoire particulière au sens du 3° de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, dont les dispositions font par suite obstacle à l'application du premier alinéa de cet article ; qu'ainsi n'est pas entachée d'irrégularité la lettre de convocation du président de la commission consultative du fait qu'elle ne précisait pas aux requérants la faculté qu'ils avaient de se faire assister d'un conseil ou représenter par un mandataire de leur choix ;

Considérant, en quatrième lieu, qu'aucune disposition ne faisait obligation à l'administration de transmettre aux requérants la lettre par laquelle le représentant du ministre de l'intérieur a saisi la commission consultative ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la procédure suivie préalablement au prononcé de la suspension de l'ASSOCIATION BUTTE PAILLADE 91 n'aurait pas été régulière ;

Sur la légalité interne :

Considérant que, pour justifier la suspension de l'ASSOCIATION BUTTE PAILLADE 91, le décret attaqué retient que les faits commis le 20 février 2010 à Saint-Etienne, le 7 août 2010 à Montpellier, le 18 septembre 2010 à Saint-Etienne et le 8 janvier 2011 à Reims, peuvent être qualifiés d'actes répétés de dégradations de biens ou de violences sur des personnes au sens de l'article L. 332-18 du code du sport ;

Considérant qu'il ressort des pièces des dossiers, notamment de rapports et procès-verbaux de police, de jugements et de documents photographiques que, le 20 février 2010, à l'occasion du déplacement à Saint-Etienne du club de football Montpellier Hérault Sport Club (MHSC), quatre-vingt seize supporters ont tenté de contourner le dispositif policier destiné à prévenir les troubles et, lors d'un contrôle d'identité réalisé à la sortie du train, ont volontairement allumé des fumigènes et bombes agricoles, l'éclat d'une de celles-ci occasionnant une blessure au visage d'un des policiers ; que le 7 août 2010, à l'occasion du déplacement à Montpellier du Football Club des Girondins de Bordeaux, des pierres, des bouteilles de verres et une ceinture cloutée ont été jetés en direction des supporters bordelais ; que le 18 septembre 2010, à l'occasion du déplacement à Saint-Etienne du MHSC, des supporters du MHSC ont encore lancé des pierres en direction des tribunes adverses ; que le 8 janvier 2011, à l'occasion du déplacement à Reims du MHSC, des agressions envers des personnes et envers les fonctionnaires de police venus leur porter secours ont été commises par des supporters du club de football de Montpellier ;

Considérant que si les requérants contestent l'implication des membres de l'ASSOCIATION BUTTE PAILLADE 91 dans ces incidents, il ressort au contraire des pièces du dossier que les personnes mises en cause lors des incidents, notamment le 20 février et le 18 septembre 2010 à St Etienne, fréquentent les tribunes occupées habituellement par l'ASSOCIATION BUTTE PAILLADE 91 ; qu'une délibération d'assemblée générale de cette association en date du 25 mars 2011 comporte le nom des deux membres mis en cause lors des incidents du 7 août 2010 à Bordeaux ; qu'enfin, s'agissant des incidents du 8 janvier 2011 à Reims, les supporteurs ont reconnu leur appartenance à l'association, dont l'un d'eux était le trésorier ; qu'ainsi c'est sans erreur de fait ni erreur de qualification que le décret du 31 janvier 2011 a retenu que ces faits, ayant le caractère d'actes répétés de violences sur des personnes, ont été commis en réunion, en relation ou à l'occasion de manifestations sportives, par des membres de l'ASSOCIATION BUTTE PAILLADE 91, laquelle a pour objet le soutien à une association sportive mentionnée à l'article L. 122-1 au sens de l'article L.332-18 du code du sport ;

Considérant que la suspension de l'activité de l'association pour une durée de quatre mois ne constitue pas une mesure excessive et disproportionnée au regard des risques pour l'ordre public que présentent les agissements de certains des membres de l'association à la veille de la finale de la coupe de la Ligue, à laquelle participait le club de Montpellier, le 23 avril 2011 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation du décret attaqué ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, verse à l'ASSOCIATION BUTTE PAILLADE 91 la somme qu'elle demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :  
Article 1er : Les requêtes de l'ASSOCIATION BUTTE PAILLADE 91 et de M. A sont rejetées.