Ajamont
ISSN : 3098-1425
Éditeur : Cour administrative d'appel de Toulouse

2026/2

Mesure de retrait d'agrément d'une association sportive en cas d'atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique : contrôle de proportionnalité

https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=459

Référence électronique
« Mesure de retrait d'agrément d'une association sportive en cas d'atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique : contrôle de proportionnalité », *Ajamont* [En ligne], 2026/2, mis en ligne le 19 août 2026, consulté le 27 novembre 2026.
URL : https://publications-prairial.fr/ajamont/index.php?id=459

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Prairial
Pôle éditorial
Lyon Saint-Étienne

DÉCISION DE JUSTICE

TA Nîmes, 3ème chambre – N° 2500426 – Association Orange Football club – 07 novembre 2025 – C+

TEXTES

Résumé
Note universitaire :
Le retrait d'agrément d'une association sportiv... / Jérémy Bousquet

RÉSUMÉ

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

Retrait de l'agrément d'une association sportive sur le fondement des dispositions du 3° de l'article R. 121-5 du Code du sport - Caractère de sanction – Absence

1 Une décision de retrait d'agrément d'une association sportive prise par le préfet de département sur le fondement des dispositions du 3° de l'article R. 121-5 du Code du sport ne présente pas le caractère d'une sanction, mais d'une mesure de police administrative.

Décision retirant l'agrément d'une association sportive sur le fondement des dispositions du 3° de l'article R. 121-5 du Code du sport – Légalité – Condition – Atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique – Contrôle du juge de l'excès de pouvoir (1) – Contrôle de proportionnalité – Existence

2 La décision de retrait d'agrément d'une association sportive prise sur le fondement des dispositions du 3° de l'article R. 121-5 du Code du sport, qui constitue une mesure de police administrative, ne peut être prononcée, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, que si elle présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné au but poursuivi de préservation de l'ordre public ou de la moralité publique.

Note - référence

Rappr. à propos du contrôle exercé par le juge de l'excès de pouvoir sur le retrait de l'agrément d'une fédération sportive sur le fondement de l'article R. 131-9 du Code du sport, CE, 17 avr. 2015, *Fédération française fighting full-contact kickboxing et disciplines associées*, n° 382492, B, (1).

49 Police

49-05 Polices spéciales

54 Procédure

54-07 Pouvoirs et devoirs du juge

54-07-02 Contrôle du juge de l'excès de pouvoir

59 Répression

59-02 Domaine de la répression administrative

59-02-01 Nature de la sanction administrative

59-02-01-02 Distinction sanction administrative et mesure de police

NOTE UNIVERSITAIRE

Le retrait d'agrément d'une association sportive aux marges de la répression administrative

Jérémy Bousquet
Maître de conférences HDR en droit public, université de Nîmes (CHROME, UPR 7352), membre associé du CREAM (université de Montpellier)

Autres ressources du même auteur
IDREF : https://www.idref.fr/ 223820857

Droits d'auteur
CC BY-NC-SA 4.0

DOI : 10.35562/ajamont.519

1 **Résumé**. Par un jugement du 7 novembre 2025, le tribunal administratif de Nîmes [1] annule l'arrêté par lequel le préfet de Vaucluse avait retiré son agrément à un club de football amateur après des violences commises lors de rencontres. Il juge que le retrait prononcé sur le fondement du 3° de l'article R. 121-5 du Code du sport constitue une mesure de police administrative et non une sanction, et qu'il ne peut être prononcé que s'il présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné au but de préservation de l'ordre public. Replacée dans le renouveau doctrinal de la répression administrative, la solution soustrait la mesure aux garanties de la matière répressive, la proportionnalité faisant office de garantie de substitution, au prix d'une porosité croissante entre police et sanction.

2 La répression administrative n'avait pas, depuis longtemps, suscité pareil intérêt doctrinal. En deux ans, deux thèses ont pris pour objet ce que l'on tenait encore pour un contentieux « secondaire, hétérogène et atypique » : celle de Louise Guinard sur le contentieux administratif de la répression [2] et celle de Gabriel Martin sur les enquêtes administratives répressives [3]. S'y ajoutent l'ouvrage tout

juste publié du professeur Laurent Seurot, consacré au droit de la répression administrative [4], ainsi qu'un travail collectif s'interrogeant sur l'unité et la diversité des sanctions administratives [5]. Ce renouveau prolonge tout à la fois la thèse fondatrice de Jacques Mourgeon, l'interpellation de Mireille Delmas-Marty et Catherine Teitgen-Colly et les travaux de Franck Moderne comme l'étude du Conseil d'État de 1995 [6].

3 Il tient surtout, à notre sens, au mouvement encore aujourd'hui en plein essor de l'extension continue du champ de la répression administrative. Or, toutes ces entreprises butent sur une même difficulté, celle de l'identification de la sanction et du tracé de sa frontière avec les mesures défavorables qui ne punissent pas, au premier rang desquelles la mesure de police. On rappellera que le Conseil d'État tenait lui-même la sanction administrative pour l'une des notions « les moins assurées du droit administratif » [7]. Le jugement commenté en offre une illustration située aux marges de la matière, là où certains auteurs rangent, « en bordure » du schéma répressif, les retraits d'agrément » [8].

4 Les faits sont ceux, malheureusement ordinaires, du football amateur. Par un arrêté du 15 janvier 2025, le préfet de Vaucluse a retiré son agrément à l'association Orange football club, club affilié à la fédération française de football et fort de plus de trois cents adhérents, pour la plupart âgés de cinq à treize ans. Il lui reprochait des violences physiques ou verbales commises par des joueurs ou des supporters à l'occasion ou en marge de douze rencontres disputées au cours de deux saisons, ainsi que les propos déplacés d'un encadrant, faits constitutifs, selon lui, d'atteintes répétées à l'ordre public ou à la moralité publique au sens du 3° de l'article R. 121-5 du Code du sport, et de manquements à l'engagement, propre au contrat d'engagement républicain, de veiller à l'intégrité physique et morale des mineurs. L'association, qui avait obtenu la suspension de l'arrêté en référé, soutenait notamment que la mesure était disproportionnée (une suspension ayant été possible) et qu'elle méconnaissait le principe selon lequel une même personne ne peut être sanctionnée deux fois pour les mêmes faits, les auteurs des violences ayant déjà fait l'objet de sanctions disciplinaires.

5 Deux temps se dégagent du raisonnement des juges du fond, qui conclurent à l'illégalité de l'arrêté. La décision de retrait « constitue une mesure de police administrative », et non une sanction administrative. Dès lors, elle ne peut être prononcée, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, « que si elle présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné » au but de préservation de l'ordre public ou de la moralité publique. La qualification retenue soustrait ainsi le retrait d'agrément à la répression administrative et aux garanties qui l'accompagnent (I). Mais le contrôle qui lui est substitué révèle aussitôt toute la porosité de la frontière que le travail de qualification prétendait tracer (II).

I. Un retrait d'agrément soustrait à la répression administrative

6 Encore faut-il, pour soustraire le retrait aux exigences de la matière répressive, opérer un travail de qualification juridique. Le tribunal s'y emploie en rangeant la mesure parmi les décisions de police administrative, et non parmi les sanctions au terme d'un raisonnement dont on verra qu'il est plus délicat que la concision de la motivation ne le laisse paraître (A). Le travail de qualification n'est jamais un pur exercice de taxinomie, il commande l'application d'un régime juridique. C'est donc tout l'appareil de garanties propre à la répression qu'elle écarte ici (B).

A. La qualification de mesure de police

7 Si le tribunal se montre peu disert, dans sa motivation, sur la qualification en cause, c'est sans doute qu'elle lui paraissait aller de soi au regard d'une jurisprudence constante et aujourd'hui bien établie. Il en ressort, en effet, que le retrait d'une autorisation ou d'un agrément n'est pas, par principe, une mesure punitive. De deux choses l'une : ou bien il tire les conséquences de ce que les conditions de l'octroi ne sont plus réunies, et il n'est que le « retrait symétrique » [9] de la décision initiale ; ou bien il est commandé par les nécessités de l'ordre public, et il relève alors de la police.

8 On le sait, le critère décisif est celui de la finalité. La sanction regarde vers le passé et punit un manquement ; la mesure de police, tournée

vers l'avenir, prévient un risque de trouble. Ainsi la fermeture temporaire d'un débit de tabac, quoique subordonnée au constat d'infractions, « a pour objet de prévenir le risque d'atteinte à l'ordre public que constituerait la réitération des manquements constatés » [10] et n'est pas une sanction ; le retrait de l'agrément d'un agent de contrôle des organismes de sécurité sociale n'en est pas une davantage, « quand bien même » [11] il serait lié à une faute de l'intéressé.

9 Surtout, le tribunal s'inscrit dans le sillage du droit des dissolutions administratives. Le Conseil constitutionnel a jugé que la dissolution d'une association « constitue une mesure de police administrative et non une sanction ayant le caractère d'une punition » [12], et le Conseil d'État en a déduit qu'elle ne peut être prononcée, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, « que si elle présente un caractère adapté, nécessaire et proportionné à la gravité des troubles susceptibles d'être portés à l'ordre public » [13]. Le point 4 du jugement reproduit la formule presque à l'identique. Et si le retrait d'agrément n'emporte pas l'anéantissement d'une personne morale, il revient tout de même à évincer le club de l'ordre sportif institué, tant l'agrément conditionne l'aide de l'État et, en pratique, l'accès aux subventions, aux équipements et aux compétitions [14].

10 La qualification est pourtant moins évidente qu'il n'y paraît. Le 3° de l'article R. 121-5 ne se déclenche que par une « atteinte » déjà consommée. Or, une mesure prise pour des faits étalés sur deux saisons se laisse plus malaisément lire comme purement préventive. Le préfet ne s'en cachait d'ailleurs pas puisque dans son communiqué, il présentait le retrait comme le relais d'un pouvoir disciplinaire fédéral dont les sanctions « n'ont pas permis d'endiguer » [15] les violences. On retrouve ici cette double finalité, à la fois préventive et répressive, que le professeur Franck Moderne relevait déjà à propos de la suspension du permis de conduire [16].

11 Le cadre réglementaire lui-même brouille les cartes. L'article R. 121-5-1, issu du décret du 10 juin 2022, prévoit que le préfet, lorsque l'association méconnaît le contrat d'engagement républicain, « procède, en fonction de la gravité du manquement, à la suspension ou au retrait de l'agrément » [17], la suspension étant prononcée pour six mois. On y perçoit bien davantage le vocabulaire de la répression

que celui, préventif, de la police. En ne retenant toutefois que le fondement de l'ordre public, quand l'arrêté se réclamait aussi du contrat d'engagement républicain, le tribunal écarte la difficulté.

B. L'exclusion des garanties de la matière répressive

12 L'enjeu de la qualification réside, comme toujours, dans le régime qu'elle commande. Sanction, le retrait aurait dû être confronté à une série de principes hérités de la matière pénale : le principe de légalité des délits et des peines, qui s'accommode d'infractions définies par référence aux obligations d'une profession ou d'une institution [18], mais tolère mal une incrimination aussi indéterminée que l'« atteinte à l'ordre public ou à la moralité publique » ; le principe de responsabilité personnelle, « applicable aux sanctions administratives et disciplinaires » [19], dont on pouvait se demander s'il autorise à imputer à un club les agissements de ses supporters ; le principe selon lequel une même autorité ne peut sanctionner deux fois la même personne pour les mêmes faits [20] ; le droit de se taire, que le Conseil constitutionnel étend désormais à « toute sanction ayant le caractère d'une punition » [21] ; ou encore le volet pénal de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

13 Rien de tout cela ne vaut pour une mesure de police. C'est du reste très exactement pourquoi le tribunal a pu annuler l'arrêté « sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens » : le moyen tiré du cumul de sanctions se trouvait condamné par la qualification elle-même, les sanctions disciplinaires infligées aux joueurs et le retrait d'agrément n'étant ni de même nature ni adressés à la même personne. Le Conseil constitutionnel avait, de la même façon, écarté « comme inopérant » [22], s'agissant de la dissolution, le grief tiré du principe de personnalité des peines.

14 L'association n'en est pas pour autant démunie, si l'on veut bien se souvenir que le droit de la police administrative comporte ses propres garanties : la procédure contradictoire que l'article R. 121-5 organise lui-même et que le Code des relations entre le public et l'administration impose aux mesures de police, la motivation et, surtout, le contrôle de proportionnalité. On observera d'ailleurs que la distinction entre sanction et mesure de police a perdu, sur le

terrain procédural, l'essentiel de son intérêt, mais qu'elle le conserve pour les principes substantiels de la répression [23]. Le jugement donne précisément à voir ce déplacement des garanties. On regrettera seulement que la qualification n'ait pas été davantage motivée tant les travaux doctrinaux récents rappellent que les frontières du contentieux de la répression sont moins données par la nature des choses que construites par le juge [24], et l'on aurait aimé, à notre sens, qu'elles fussent ici tracées plus explicitement.

II. Un retrait d'agrément saisi par le régime de la police administrative

15 Reste que la qualification ne fait pas qu'écarter un régime mais en appelle un autre. En rangeant le retrait parmi les mesures de police, le tribunal le soumet au triple test de proportionnalité, dont l'importation marque un net durcissement du contrôle jusque-là exercé sur les retraits d'agrément (A). Encore ce test ne vaut-il que par sa mise en œuvre. C'est justement dans sa mise en œuvre que se donne à voir une forme d'individualisation (B).

A. L'importation du triple test de proportionnalité

16 Le tribunal reprend la formule issue de l'assemblée du contentieux dans la décision *Association pour la promotion de l'image*, héritière de la jurisprudence *Benjamin*, qui subordonne la légalité d'une mesure de police à son caractère adapté, nécessaire et proportionné [25]. Le pas franchi n'est pas mince au regard de la jurisprudence relative aux fédérations, où le Conseil d'État s'était borné à un contrôle normal des motifs du retrait d'agrément [26]. Partant, le juge ne se contente plus, ici, de vérifier que les faits pouvaient légalement fonder la décision mais exige surtout que la mesure soit la moins contraignante des mesures efficaces. Ce faisant, il traite l'agrément non comme une faveur dont l'octroi relèverait d'un contrôle restreint, mais comme la condition d'exercice d'une liberté, la liberté d'association dans sa

dimension sportive et, derrière elle, la pratique sportive de trois cents enfants.

17 Par conséquent, la qualification de police, qui prive l'association des garanties de la matière répressive, lui ouvre en retour le contrôle de légalité le plus exigeant qui soit. Le juge de la sanction lui-même, quoiqu'il exerce désormais un contrôle entier sur l'adéquation de la peine à la faute [27], ne formule pas son office en ces termes. Le contrôle de proportionnalité joue ainsi comme une véritable garantie de substitution.

B. L'application sous forme d'individualisation

18 Plus que le principe, c'est la mise en œuvre du test qui retient l'attention. Le tribunal relativise d'abord l'atteinte : douze rencontres sur près de trois cents, soit environ 4 %, et une sur vingt-cinq de l'aveu même du préfet, pour des équipes des catégories U14 et supérieures. Il relève ensuite que les membres impliqués ont fait l'objet de sanctions disciplinaires. Il tient compte, enfin, des démarches entreprises par la nouvelle équipe dirigeante dans le cadre de la procédure contradictoire : accompagnement éducatif et social, collaboration avec la commune et l'État, sensibilisation des encadrants et des parents. De ce faisceau, il déduit qu'il n'apparaît pas que l'objectif poursuivi « n'aurait pu être assuré par une mesure moins contraignante que le retrait ».

19 Or, on croit déceler, dans ces éléments, une forme d'individualisation de la peine. La gravité relative des faits, la prise en compte des sanctions déjà prononcées, le comportement de l'intéressé postérieurement aux faits : voilà précisément ce que le Conseil d'État a reproché à la Commission nationale de l'informatique et des libertés d'avoir négligé lorsqu'il a jugé disproportionnée une sanction qui ne tenait pas compte de la célérité avec laquelle le responsable de traitement avait remédié au manquement [28]. La logique d'imputation, elle aussi, épouse celle que le Conseil constitutionnel a fixée pour les dissolutions : les agissements des membres ne peuvent être imputés au groupement que si ses dirigeants, informés, « se sont abstenus de prendre les mesures nécessaires pour les faire cesser, compte tenu des moyens dont ils disposaient » [29]. Le tribunal suit donc,

implicitement, ce raisonnement en articulant la diligence des dirigeants, la rupture du lien d'imputation du trouble à l'association et l'absence de nécessité du retrait. Partant, là où la doctrine récente s'efforce de reconstruire un droit de la répression administrative autour de principes qui lui soient propres, le juge des mesures de police y parvient par une tout autre voie.

20 Deux réserves, cependant, méritent d'être formulées. La première tient à cette « mesure moins contraignante » que le tribunal oppose au préfet. Car l'article R. 121-5 ne connaît, lui, que le retrait : la suspension n'existe qu'à l'article R. 121-5-1, pour les seuls manquements au contrat d'engagement républicain et pour une durée fixe de six mois. Reprocher, dans ces conditions, au préfet de n'avoir pas retenu une mesure moins contraignante, c'est ou bien lui faire grief de n'avoir pas requalifié les faits ce qui l'aurait précisément reconduit vers une analyse répressive, ou bien lui imposer, au nom de la nécessité, d'attendre les effets des mesures prises par le club, voire de s'abstenir. L'abstention se mue alors en une alternative que l'administration devra avoir écartée. La seconde réserve tient aux « circonstances très particulières de l'espèce » : tout retrait d'agrément fondé sur l'ordre public devra désormais franchir l'épreuve du triple test, apprécié à la date de la décision, ce qui contraindra le préfet à documenter l'actualité du trouble comme l'insuffisance des alternatives.

21 Le jugement illustre, en définitive, cette porosité que les travaux de Louise Guinard, Gabriel Martin et Laurent Seurot invitent à repenser. À la question « punir sans juger ? » répond ici en écho, un « prévenir sans punir » dont les garanties ne sont plus celles de la matière répressive mais celles du droit de la police administrative. Que la substitution soit pour autant équivalente, voilà qui reste à démontrer.

NOTES

1 TA de Nîmes, 7 novembre 2025, n° 2500426

2 Guinard, Louise, *Le contentieux administratif de la répression*, thèse de doctorat en droit public, sous la direction de Gweltaz Éveillard, université de Rennes, 2024 ; publiée sous le même titre, Paris, Lefebvre Dalloz, coll.

« Nouvelle bibliothèque de thèses », vol. 255, 2026 (la citation est empruntée au résumé de la thèse).

3 Martin, Gabriel, *Les enquêtes administratives répressives*, thèse de doctorat en droit public, sous la direction de Benoît Plessix, université Paris-Panthéon-Assas, 2025.

4 Seurot, Laurent, *Droit de la répression administrative*, Paris, Mare & Martin, coll. « Droit public », 2026.

5 Bourdon, Pierre et Janicot, Laetitia (dir.), *Les sanctions administratives. Identité(s), pouvoir(s), contrôle(s)*, Cergy, université de Cergy-Pontoise, coll. « LEJEP », 2023.

6 Mourgeon, Jacques, *La répression administrative*, Paris, LGDJ, 1967 ; Delmas-Marty, Mireille et Teitgen-Colly, Catherine, *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris, Economica, 1992 ; Moderne, Franck, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle*, Paris, Economica, 1993 ; Conseil d'État, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, Paris, La Documentation française, 1995.

7 Conseil d'État, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, *op. cit.*, p. 35.

8 Crucis, Henry-Michel et Testard, Christophe « Sanctions administratives », *JurisClasseur administratif*, fasc. 108-40, 2020, § 44.

9 *Ibid.*, § 45.

10 CE, 17 juin 2019, *SAS Smoke House*, n° 427921, point 3.

11 CE, 30 mars 2016, *Fédération des employés et cadres Force ouvrière et autres*, n° 382995.

12 Cons. const., 13 août 2021, n° 2021-823 DC, § 41.

13 CE, section, 9 novembre 2023, Les Soulèvements de la Terre et autres, n° 476384, point 6.

14 C. sport, article L. 121-4, al. 4. Pour une illustration, dans le ressort, des effets d'un retrait, TA Montpellier, ord., 16 mai 2024, Association Sète Olympique football club, n° 2402341.

15 Préfecture de Vaucluse, communiqué de presse, janvier 2025, « Le préfet de Vaucluse retire l'agrément délivré au Orange Football Club ».

16 Cité par Crucis, Henry-Michel et Testard, Christophe, op. cit., § 38.

17 Décret nº 2022-877 du 10 juin 2022 relatif aux conditions d'attribution et de retrait de l'agrément accordé aux associations et aux fédérations sportives, article 5 ; C. sport, article R. 121-5-1.

18 CE, assemblée, 7 juillet 2004, ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ M. B., nº 255136.

19 CE, avis, 29 octobre 2007, *Société sportive professionnelle LOSC Lille métropole*, nº 307736.

20 CE, 30 décembre 2016, *Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires*, nº 395681.

21 Cons. const., 8 décembre 2023, nº 2023-1074 QPC, § 9.

22 Cons. const., nº 2021-823 DC, précitée, § 41.

23 Crucis, Henry-Michel et Testard, Christophe, *op. cit.*,§ 36.

24 Guinard, Louise, *op. cit.*

25 CE, assemblée, 26 octobre 2011, *Association pour la promotion de l'image et autres*, nº 317827 ; CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, nº 17413.

26 CE, 17 avril 2015, *Fédération française fighting full-contact kickboxing et disciplines associées*, nº 382492.

27 CE, assemblée, 13 novembre 2013, *M. D.*, nº 347704.

28 CE, 17 avril 2019, *société Optical Center*, nº 422575.

29 Cons. const., nº 2021-823 DC, précitée, § 37.

INDEX

Rubriques
Police