

Avocats

Jean-Pierre **KARAQUILLO**
Avocat à la Cour
Professeur agrégé des
Facultés de droit

Franck **LAGARDE**
Avocat à la Cour
DESS droit et économie
du sport

Jean-Christophe **BREILLAT**
Avocat à la Cour
DEA droit public
DESS droit et économie
du sport

Florence **PEYER**
Avocat à la Cour
DESS droit et économie
du sport

Nathalie **BOURZAT-ALAPHILIPPE**
Avocat à la Cour
DEA droit privé
DESS droit et économie
du sport

Nicolas **BLANCHARD**
Avocat à la Cour
Master 2 droit et économie
du sport

Consultants

Charles **DUDOIGNON**
Maître de conférences
en droit public
DESS droit et économie
du sport

Julien **MONDOU**
Juriste
Master 2 droit et économie
du sport

Marie **ANGLADE**
Juriste
Master 2 droit et économie
du sport

5, avenue des Ruchoux
87100 Limoges
tél. 09 54 20 02 90
fax 05 55 77 08 93
avocats@cdes.fr

SELARL au capital de 5 000 €
SIREN n° 523 555 951
APE 6910Z

Consultation juridique

A l'attention exclusive du destinataire

Date question	13 mars 2020
Date réponse	17 mars 2020
Destinataire	CNOSF
A l'attention de	
Référence	CNOSF-JCB-20-02-Assemblées générales fédérales (coronavirus)
Auteur	Jean-Christophe Breillat
Transmission	E-mail
Documents joints	
Objet	Organisation d'assemblées générales dans le contexte de Covid-19 (coronavirus)
Question	<p><i>Au vu du code du sport, et notamment des Dispositions Statutaires Obligatoires des fédérations sportives agréées, serait-il possible d'envisager les incidences juridiques de différents scénarii :</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Organisation d'une assemblée générale avec vote électronique/à distance, compris ou non par les statuts ou le règlement intérieur- Organisation d'une assemblée générale par visio-conférence/live streaming ou autre moyen électronique- Absence d'organisation d'une assemblée générale annuelle – conséquences notamment sur l'absence de vote concernant le budget

1. La situation actuelle liée à l'épidémie/pandémie de coronavirus impacte la vie des fédérations sportives. Au-delà des questions (redoutables au demeurant) purement sportive sur le sort des compétitions/championnats qui sont actuellement reportés ou annulés, de nombreuses questions se posent s'agissant de la vie institutionnelle et statutaire des fédérations sportives, notamment à propos de la tenue des assemblées générales (« AG »).
2. L'objet de la présente consultation n'est pas de donner des solutions applicables sans distinction à l'ensemble des fédérations sportives. En toute hypothèse, chaque cas est particulier au regard des statuts et des règlements de chaque fédération et demande donc un examen particulier.
3. Ceci étant, il est possible de lister des grandes lignes de raisonnement ayant vocation à servir de grille de lecture commune, au regard des Dispositions Statutaires Obligatoires des fédérations sportives agréées (« DSO »)¹ mais aussi de certains principes juridiques de droit commun (1). On verra également que la situation présente permet également sans doute de faire appel à des notions juridiques permettant d'envisager une certaine souplesse par rapport aux textes (2).

1. La cadre juridique

4. Le cadre juridique exposé ci-dessous (DSO ou droit commun) ne vaut qu'en période « normale ». Il sera exposé *infra* (§ 23 ets.) que la situation actuelle permet sans doute de s'affranchir dans une certaine mesure de celui-ci.

1.1. Les DSO

5. Rappelons, pour mémoire, que les DSO doivent être respectées par toutes les fédérations sportives agréées, que celles-ci soient « simplement » agréées ou bien également délégataires. Toutefois, ces DSO ne sont pas d'application directe, en ce sens que pour avoir une effectivité juridique dans la vie de la fédération, elles doivent avoir été incorporées dans les statuts fédéraux par l'organe (l'AG) habilité à modifier les statuts. Ainsi, si un élément des

¹ Annexe I-5 à la partie réglementaire du Code du sport.

DSO n'est pas incorporé dans l'ordre juridique fédéral via une modification des statuts, cet élément ne sera pas applicable, nonobstant les difficultés que cela pourrait créer pour la fédération en cause vis-à-vis du ministère chargé des Sports en termes de maintien de l'agrément (et, en cascade, de la délégation).

6. Naturellement, au-delà des DSO, les fédérations sportives (ainsi que leurs structures déconcentrées et les ligues professionnelles) étant des associations relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901, elles sont également soumises au droit commun des associations, ce qui a également son importance dans le cadre de la présente consultation.

1.1.1 Les AG à distance

7. Ceci étant rappelé, il est clair que les DSO (à les supposer correctement incorporées dans les statuts fédéraux) ne sont pas d'un grand secours pour répondre, positivement ou négativement, aux problématiques d'AG à distance.
8. En effet, les DSO sont parfaitement muettes sur le sujet, que ce soit pour imposer ou pour interdire le recours aux délibérations à distance en matière d'AG fédérales.
9. Il s'en déduit que les fédérations sont parfaitement libres, en la matière, d'incorporer dans leurs statuts des dispositions autorisant ou interdisant expressément ce type de procédés.
10. Il se peut également que certaines fédérations aient fait le choix d'autoriser expressément les délibérations à distance pour certains organes (Conseil d'administration/Comité directeur/Bureau/Commissions...) tout en restant muets pour les autres. Dans un tel cas de figure et *a priori* (sous réserve de vérification précise de la rédaction des statuts), il faut considérer que ce qui est expressément autorisé pour certains organes vaut interdiction pour les autres, même en l'absence d'interdiction expresse.
11. En effet, les délibérations à distance sont assimilées à du vote par correspondance. Or, il faut rappeler qu'en droit associatif le vote par correspondance est interdit, sauf s'il est expressément autorisé par les statuts²...

² Il est d'ailleurs recommandé que ce soient bien les statuts et non le règlement intérieur qui autorise le vote par correspondance -ou à distance pour employer une formule plus moderne- (Cass. civ. 25 janv. 2017, n° 15-25.561), étant rappelé qu'en termes de compétence les DSO imposent que le RI soit également adopté par l'AG (point 2.1.2.1.5).

1.1.2 Le vote des comptes et du budget

12. S'agissant de la problématique particulière du vote des comptes de l'exercice clos et du budget, les DSO indiquent certes que l'AG « *vote le budget et approuve les comptes de l'exercice clos* »³ -et cela doit en principe être repris dans la totalité des statuts fédéraux- mais les mêmes DSO ne nous sont d'aucune utilité sur les conséquences en cas de non-adoption par l'AG desdits comptes et/ou budget.
13. Il se peut que certains statuts fédéraux aient eux-mêmes précisé les conséquences d'une absence d'adoption (par exemple, une révocation du Comité directeur⁴...) mais, une nouvelle fois, cela demanderait une analyse au cas par cas.

1.2. Le droit commun

14. Le droit commun peut toutefois utilement venir compléter les DSO et les statuts fédéraux.

1.2.1 Les AG à distance

15. S'agissant des AG à distance, la situation est sans doute différente selon que l'on envisage les fédérations simplement agréées ou bien les fédérations délégataires.
16. En effet, des textes spécifiques de 2014 encadrent les délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial⁵.
17. Ces textes s'appliquent « *aux organismes privés chargés de la gestion d'un service public administratif* », ce qui est le cas des fédérations sportives délégataires⁶ (ainsi que de leurs structures déconcentrées et des ligues professionnelles). En revanche, les fédérations agréées mais non-délégataires ne sont pas « chargées » d'une mission de service public, mêmes si elles « participent » à l'exécution d'un tel service⁷. En conséquence, ces fédérations ne sont pas soumises aux textes de 2014 sur les délibérations à distance des

³ Point 2.1.2.1.3.

⁴ C'était le cas, au moins par le passé, dans certaines fédérations...

⁵ Ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029716821&categorieLien=id>

Décret n° 2014-1627 du 26 décembre 2014 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029965444&categorieLien=id>

⁶ CE, sect., 22 nov. 1974, *Féd. des industries fr. d'articles de sport (FIFAS)* ; CAA Nantes, 8 mars 2019, n° 17NT03623.

⁷ C. sport, art. L. 131-8 ; CE 19 déc. 1988, *Pascau*.

instances administratives à caractère collégial. Cela ne les empêche toutefois pas de s'en inspirer utilement...

18. Sans rentrer dans le détail de ces textes, on relèvera que ceux-ci posent un certain nombre de conditions propres à assurer la validité de telles délibérations (modalités techniques, quorum, règles de majorité, ...).

19. Toutefois, l'ordonnance du 6 novembre 2014 pose clairement qu'elle s'applique « sauf disposition particulière les régissant, aux organismes privés chargés de la gestion d'un service public administratif »⁸. Ainsi, selon nous, l'ordonnance et le décret de 2014 ne priment pas sur les statuts, et réciproquement. Ils convient donc de combiner les deux sources. En conséquence :

(i) si les statuts excluent expressément le vote par correspondance, le réservent à certains organes à l'exclusion de l'AG ou même sont muets sur ces questions, alors les textes de 2014 ne permettent pas *a priori* de recourir à une délibération à distance pour une AG ;

(ii) si les statuts admettent expressément le recours à une délibération à distance pour une AG, alors cela doit s'effectuer dans les conditions prévues par les textes de 2014, le cas échéant complétés par les statuts et règlements fédéraux si ceux-ci sont plus précis⁹.

20. Précisons également que sous réserve de ce qui précède, rien ne paraît s'opposer à la tenue d'AG « mixtes », mêlant présentiel pour une partie des délégués et délibération à distance pour d'autres, sous réserve qu'une certaine équité en termes de prise de parole soit préservée.

21. Enfin, si certains scrutins doivent se tenir à bulletin secret, le vote à distance n'est pas en lui-même rédhibitoire, à la condition naturellement que les dispositions techniques appropriées soient mises en œuvre, ceci étant à prévoir contractuellement avec le prestataire chargé de la partie technique.

⁸ Art. 1^{er} de l'ordonnance du 65 nov. 2014.

⁹ Par exemple, l'article 4-II de l'ordonnance prévoit que « *Sans préjudice des règles particulières de quorum applicables au collège, une délibération organisée selon les modalités prévues à l'article 3 n'est valable que si la moitié au moins des membres du collège y ont effectivement participé* ». En conséquence, si les statuts prévoient un quorum d'un tiers ou de deux-tiers, c'est le quorum statutaire qui s'applique. En revanche, si les statuts ne prévoient aucun quorum, c'est à notre avis le quorum de la moitié prévu par l'ordonnance qui s'applique.

1.2.2 Le vote des comptes et du budget

22. Pour ce qui est du vote des comptes de l'exercice clos et du budget, dans le silence des statuts fédéraux et des DSO, il convient de considérer ce qui suit :

(i) la non-approbation des comptes de l'exercice clos n'entraîne aucune conséquence statutaire immédiate (sous réserve du § 13 *supra*) ;

(ii) cependant, les fédérations sportives relevant pour bon nombre d'entre elles, *a priori*, des articles L. 612-1 et R. 612-2 du code de commerce en tant que personnes morales de droit privé ayant un certain niveau d'activités économiques¹⁰, elles sont supposées approuver leurs comptes dans les 6 mois suivant la clôture de l'exercice, soit souvent au 30 juin¹¹. A défaut, les dirigeants peuvent le cas échéant engager leur responsabilité civile personnelle pour faute de gestion (à condition que la non-approbation des comptes ait causé un préjudice) mais également leur responsabilité pénale (amende). Ceci étant, si le délai de 6 mois ne peut être respecté, il est possible de demander une prolongation de celui-ci à la demande du Président de la fédération, par ordonnance du Président du tribunal judiciaire, statuant sur requête motivée. Compte tenu des circonstances, cette prolongation sera naturellement accordée mais il ne faut pas omettre de la demander ;

(iii) s'agissant de la non-adoption du budget, la chose est sans doute un peu plus délicate dans la mesure où, dans l'absolu, une institution ne saurait fonctionner sans budget approuvé. En réalité, deux situations distinctes peuvent se présenter :

- a. Si une AG appelée à se réunir dans les mois ou les semaines à venir devait adopter le budget 2021, il suffira qu'une AG se tienne avant le 31 décembre 2020 pour que les choses soient en ordre ;
- b. Mais alors qu'il est évidemment préférable d'adopter le budget de l'année N durant l'année N-1, il arrive que, même en période « normale », le budget de

¹⁰ Associations ayant une activité économique et dépassant au moins 2 des 3 critères suivants : 50 salariés, 3 100 000 euros de chiffre d'affaires ou de ressources, 1 550 000 euros de total de bilan.

¹¹ Ou à une autre date si leur exercice comptable n'est pas sur l'année civile.

l'année N soit adopté par une AG qui se tient alors que ladite année N est déjà entamée... Mais, en général, cette AG se tient en début d'année (février ou mars) et non en juin ou, *a fortiori*, ultérieurement...

Toutefois, dans l'hypothèse où il s'avèrerait impossible d'avoir un budget adopté dans un délai raisonnable après le commencement de l'exercice financier, il serait cependant possible de continuer à fonctionner sur la base du dernier budget approuvé (donc par hypothèse le budget N-1) dans l'attente de l'adoption du budget de l'année N. Ceci se justifie notamment par le principe de continuité du service public¹². Toutefois, en pareilles circonstances, il est plus que recommandé de s'en tenir à la gestion courante de la fédération et, en toute hypothèse, à s'abstenir d'engager toute nouvelle dépense significative qui n'apparaissait pas auparavant dans le budget N-1.

2. La qualification de la situation actuelle

23. La situation actuelle, bien qu'évolutive, permet sans doute de faire appel utilement à diverses notions juridiques « générales ».

24. On pense en premier lieu à la notion de « **force majeure** ». Certes, celle-ci n'est pas toujours d'un maniement aisé et elle sera sans doute appréciée différemment selon que l'on se trouve dans une problématique de droit contractuel, de droit social¹³, de droit associatif ou encore de droit administratif.

¹² Lequel, toutefois, ne concerne que les fédérations délégataires...

¹³ Par exemple la rupture d'un CDD pour « force majeure » semble à l'heure actuelle assez aléatoire et risquée pour l'employeur...

25. Ceci étant, dans une optique de droit contractuel (pour mémoire les statuts d'une association sont juridiquement un contrat), rappelons que l'article 1218 du code civil prévoit désormais, depuis la réforme du droit des obligations en 2016, que « *il y a force majeure en matière contractuelle lorsqu'un événement échappant au contrôle du débiteur, qui ne pouvait être raisonnablement prévu lors de la conclusion du contrat et dont les effets ne peuvent être évités par des mesures appropriées, empêche l'exécution de son obligation par le débiteur* ».
26. Dans une optique statutaire, sous l'appréciation souveraine du juge le cas échéant¹⁴, il apparaît possible de soutenir que la situation actuelle présente les caractéristiques de la force majeure. Certes, on peut toujours ergoter que le critère de l'imprévisibilité ne serait pas rempli car une épidémie n'est pas, par nature, imprévisible. Mais, outre que l'article 1218 utilise l'adverbe « *raisonnablement* », ce n'est pas tant l'épidémie en elle-même qui présente les caractéristiques de la force majeure¹⁵ que les mesures gouvernementales qui impactent la vie économique, sociale et associative. Il est ainsi probable que, en cas de contentieux purement associatif, le juge aurait un œil bienveillant sur l'utilisation de la force majeure, à condition que l'institution en cause soit notamment de bonne foi¹⁶.
27. Par ailleurs, l'ambiance de service public dans laquelle baigne le sport français, que ce soit de façon évidente et directe s'agissant des fédérations délégataires (ou leurs structures déconcentrées), les ligues professionnelles ou, pour partie, le CNOSF, ou de façon moins affirmée mais réelle s'agissant des fédérations simplement agréées, permet de recourir à deux notions propres au droit administratif : le principe de « *continuité du service public* » et la théorie des « *circonstances exceptionnelles* ».
28. En premier lieu, le principe de « **continuité du service public** », qui est pour le Conseil d'Etat un « *principe fondamental* »¹⁷ et, pour le Conseil constitutionnel, un « *principe à valeur constitutionnelle* »¹⁸ de ce fait placé au sommet de la hiérarchie des normes, repose sur la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption. Même s'il est bien évident que certains services publics (ex : le service public hospitalier) sont plus essentiels que d'autres (ex : le service public de l'organisation des compétitions sportives), il n'en reste pas moins vrai que ce principe impose aux personnes en charge du service public de poursuivre l'exécution de celui-ci (sauf cas de force majeure...). Il permet aussi d'afficher

¹⁴ Et du conciliateur du CNOSF en amont...

¹⁵ Tous les ans diverses épidémies frappent la France.

¹⁶ On pense notamment à l'utilisation abusive de la force majeure qui pourrait être faite dans un contexte électoral...

¹⁷ CE, 13 juin 1980, *M^{me} Bonjean*.

¹⁸ CC, 25 juillet 1979, n° 79-105 DC. Le principe de continuité du service public est l'une des trois « lois de Rolland » qui fondent le régime du service public en France (avec les principes d'égalité et de mutabilité).

dans les décisions que doivent actuellement prendre les fédérations une finalité utile qui, combinée avec les autres notions évoquées dans cette note, peut permettre de justifier des solutions « innovantes »...

29. En second lieu, la théorie des « **circonstances exceptionnelles** » peut, elle aussi, être d'une utilité précieuse. Selon l'heureuse formule du Professeur Chapus, « *Le droit n'existe pas pour lui-même. Il a pour fin l'organisation de la vie sociale et il ne faut pas que le respect qui lui est dû se retourne contre les intérêts qu'il a pour mission de servir* »¹⁹. Cette théorie, née dans le contexte de la Première Guerre mondiale²⁰, permet une extension des pouvoirs des autorités administratives « *autant qu'il le faut pour qu'elles puissent prendre les mesures imposées par le caractère exceptionnel des circonstances* »²¹.
30. Bien entendu, cette extension des pouvoirs des fédérations sportives, dans le cas qui nous préoccupe, se fera toujours sous le contrôle du juge qui jugera de la justification des mesures prises au regard des circonstances exceptionnelles invoquées, selon une grille d'analyse en trois temps :

(i) la situation est-elle réellement exceptionnelle ?

En l'espèce, on peut sans grand risque de se tromper estimer que c'est le cas, notamment eu égard au vocabulaire employé par les autorités publiques et aux mesures prises par celles-ci. Il est à noter qu'au-delà de l'hypothèse initiale d'une situation de guerre « réelle », la théorie des « circonstances exceptionnelles » a déjà été utilisée dans des situations de cataclysme naturel (séisme ou éruption volcanique), d'insurrection ou de grève d'une ampleur inédite ;

(ii) l'administration (les fédérations) est-elle dans l'impossibilité de se conformer au principe de légalité ?

Ici encore, même s'il faut naturellement tout faire, tant que cela est possible, pour tenir les AG dans les délais et selon les modalités statutairement prévues et pour achever les compétitions de la façon envisagée par les règlements, si la situation sanitaire évolue de telle façon que cela devienne matériellement impossible, cette condition sera alors remplie. A défaut, la

¹⁹ R. Chapus, Droit administratif général, T1, 15^{ème} éd., n° 1272.

²⁰ CE, 28 juin 1918, *Heyriès* ; CE, 29 févr. 1919, *Dames Dol et Laurent*.

²¹ R. Chapus, *op. cit.*, n° 1274.

situation ne pourra pas être qualifiée de « circonstances exceptionnelles »²² ;

(iii) l'intérêt qui justifie de mettre temporairement de côté la légalité est-il suffisamment important ?

C'est le point le moins évident mais nous sommes d'avis que, du moins s'agissant des fédérations délégataires, le principe de continuité du service public est de nature à répondre positivement à cette question²³.

31. Naturellement, le juge vérifiera *in fine* que les mesures prises sont adaptées et proportionnées à la situation du moment.

²² CE, 21 févr. 1947, *Ginestous*.

²³ CE, 18 avr. 1947, *Jarrigion*.

3. Conclusion

32. A la lumière de ce qui précède et pour résumer, nous sommes d'avis que :

(i) les DSO ainsi que le droit commun des associations n'imposent ni n'interdisent rien en matière de tenue des AG des fédérations s'agissant de leurs dates limites (sous réserve de tenir une AG au moins une fois par an) ni du principe et des modalités de tenue des AG à distance ;

(ii) beaucoup de fédérations sont toutefois tenues de faire valider leurs comptes dans les 6 mois qui suit la clôture de l'exercice (soit bien souvent avant le 30 juin) ;

(iii) le non-respect de cette obligation peut entraîner des sanctions (assez théoriques) civiles et pénales pour les dirigeants fédéraux ;

(iv) il est toutefois possible de demander au Président du Tribunal judiciaire une prolongation de ce délai de 6 mois ;

(v) s'agissant de l'approbation du budget, la situation est différente selon que celui-ci concerne un exercice entamé ou non ;

(vi) si l'exercice est déjà entamé, la fédération peut continuer à fonctionner en se limitant strictement à ce que contenait le budget de l'année N-1 sans engager de dépenses significatives supplémentaires ;

(vii) ceci étant, les fédérations qui ne pourraient parfaitement respecter leurs textes (statuts et règlements), notamment s'agissant de la tenue des AG (date, modalités telles que délibérations à distance, ...) ou de la bonne clôture des compétitions peuvent dans une certaine mesure déroger aux textes en motivant cela par référence à une combinaison force majeure/circonstances exceptionnelles/continuité du service public ;

(viii) en toute hypothèse, le recours à ces mesures dérogatoires ne doit s'envisager qu'après avoir tout fait pour respecter les textes en vigueur et constat de l'impossibilité pratique de le faire.