

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 424347

FÉDÉRATION FRANÇAISE
DE FOOTBALL

M. Yves Doutriaux
Rapporteur

M. Guillaume Odinet
Rapporteur public

Séance du 7 février 2020
Lecture du 28 février 2020

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

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

Sur le rapport de la 2ème chambre
de la Section du contentieux

Vu la procédure suivante :

La société Football Club Sochaux Montbéliard et l'association Football Club Sochaux Montbéliard ont demandé au tribunal administratif de Besançon d'annuler la décision du 28 juillet 2014 par laquelle le comité exécutif de la Fédération française de football (FFF) a décidé, d'une part, d'accepter la proposition de substituer à la mesure d'interdiction d'accession sportive en Ligue 1 du Racing Club de Lens une limitation de la masse salariale du club « et/ou de recrutement contrôlé », et, d'autre part, de demander à la direction nationale du contrôle de gestion de cette fédération de se réunir dans les meilleurs délais afin de déterminer les mesures appropriées à la participation du RC Lens à la Ligue 1.

Par un jugement n° 1401378 du 29 janvier 2015, le tribunal administratif de Besançon a annulé la décision du 28 juillet 2014 du comité exécutif de la Fédération française de football à compter de la fin de la saison 2014-2015 des championnats de football professionnel des Ligues 1 et 2.

Par un arrêt n° 15NC00582, n° 15NC00583 du 1^{er} mars 2016, la cour administrative de Nancy a rejeté l'appel de la FFF et constaté qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur les conclusions tendant à ce qu'il soit sursis à l'exécution du jugement du 29 janvier 2015 du tribunal administratif de Besançon.

Par une décision n° 398082 du 22 juin 2017, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêt du 1^{er} mars 2016 de la cour administrative d'appel de Nancy et a renvoyé l'affaire devant la cour.

Par un arrêt n° 17NC01498 du 19 juillet 2018, la cour administrative d'appel de Nancy, statuant sur l'appel de la FFF, a rejeté la requête de cette fédération et a jugé qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la FFF tendant à ce que soit ordonné le sursis à exécution du jugement du 29 janvier 2015 du tribunal administratif de Besançon.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 19 septembre et 19 décembre 2018 et le 3 décembre 2019 au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat, la Fédération française de football demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt attaqué en tant qu'il rejette ses conclusions à fin d'annulation du jugement du tribunal administratif de Besançon ;

2°) réglant l'affaire au fond, d'annuler le jugement du tribunal administratif de Besançon et de rejeter les conclusions de la demande de la société Football Club Sochaux Montbéliard et de l'association Football Club Sochaux Montbéliard ;

3°) de mettre à la charge de la société Football Club Sochaux Montbéliard et de l'association Football Club Sochaux Montbéliard la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier :

Vu :

- le code du sport ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Yves Doutriaux, conseiller d'Etat,
- les conclusions de M. Guillaume Odinet, rapporteur public.

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, avocat de la Fédération française de football, et à Me Balat, avocat de la société Football club Sochaux Montbéliard ;

Vu les notes en délibéré, enregistrées les 12 et 24 février 2020, présentées par la société Football Club Sochaux Montbéliard ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que les résultats sportifs des championnats de France de Ligue 1 et Ligue 2 à l'issue de la saison 2013 - 2014 conduisaient, en

principe, pour la saison suivante, à l'accession à la Ligue 1 du Racing Club de Lens (RCL), classé 2^{ème} du championnat de Ligue 2, et à la rétrogradation du Football Club de Sochaux Montbéliard (FCSM), classé 18^{ème} du championnat de Ligue 1. Toutefois, par une décision du 26 juin 2014, la commission de contrôle des clubs professionnels de la direction nationale du contrôle de gestion (DNCG) créée par la Fédération française de football (FFF) a refusé l'accession du RCL au championnat de France de Ligue 1 pour la saison 2014-2015. Cette décision a été confirmée par la commission d'appel de la DNCG le 17 juillet 2014. Le RCL a saisi le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) d'une demande de conciliation, à l'issue de laquelle le conciliateur du Comité a proposé, le 25 juillet 2014, de substituer à la mesure d'interdiction d'accession au championnat de Ligue 1 une limitation de la masse salariale du club, assortie d'un contrôle du recrutement. Par une décision du 28 juillet 2014, le comité exécutif de la FFF a décidé, d'une part, d'accepter la proposition de conciliation du Comité national olympique et sportif français et, d'autre part, de demander à la DNCG de se réunir dans les meilleurs délais afin de déterminer les mesures appropriées à la participation du RCL au championnat de Ligue 1.

2. Le tribunal administratif de Besançon, saisi par la société Football Club Sochaux Montbéliard (SFCSM) et par l'association Football Club Sochaux Montbéliard (AFCSM), a prononcé, par un jugement du 29 janvier 2015, l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 28 juillet 2014. Par un arrêt du 1^{er} mars 2016, la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté le recours formé par la FFF contre ce jugement. Par une décision du 22 juin 2017, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a annulé cet arrêt et renvoyé l'affaire à la cour administrative d'appel de Nancy. Par un arrêt du 19 juillet 2018, contre lequel se pourvoit la FFF, la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté l'appel de cette fédération.

3. Aux termes de l'article L. 141-4 du code du sport : « *Le Comité national olympique et sportif français est chargé d'une mission de conciliation dans les conflits opposant les licenciés, les agents sportifs, les associations et sociétés sportives et les fédérations sportives agréées, à l'exception des conflits mettant en cause des faits de dopage (...)* ». Aux termes de l'article R. 141-5 du même code : « *La saisine du comité à fin de conciliation constitue un préalable obligatoire à tout recours contentieux, lorsque le conflit résulte d'une décision, susceptible ou non de recours interne, prise par une fédération dans l'exercice de prérogatives de puissance publique ou en application de ses statuts* ». L'article R. 141-7 du même code, alors en vigueur, prévoit que le conciliateur du CNOSF propose des mesures de conciliation après avoir entendu les intéressés dans le délai d'un mois suivant la saisine à fin de conciliation. Cet article précise que « *ces mesures sont présumées acceptées par les parties, sauf opposition notifiée au conciliateur et aux parties, dans un nouveau délai d'un mois à compter de la formulation aux parties des propositions du conciliateur* ». L'article R. 141-23 du même code, alors en vigueur, dispose que « *les mesures proposées par les conciliateurs sont réputées acceptées par les parties et doivent être appliquées dès leur notification. Les parties peuvent toutefois s'y opposer dans le délai d'un mois à compter de cette notification (...)* ».

4. Ces dispositions instituent un recours préalable obligatoire à une conciliation organisée par le CNOSF avant tout recours contentieux contre une décision prise par une fédération dans l'exercice de prérogatives de puissance publique ou en application de ses statuts en vue de résoudre le conflit né de cette décision. Il appartient à l'autorité compétente de la fédération intéressée, partie à la conciliation, de se prononcer sur les mesures proposées par le ou les conciliateurs. Lorsque ces mesures diffèrent de celles qui étaient prévues par la décision initiale de la fédération et qu'elles sont acceptées, il appartient à la fédération de prendre une nouvelle décision, qui reprend les mesures proposées par le conciliateur, mais pour des motifs

qui lui sont propres. Cette nouvelle décision se substitue à la décision initiale et peut seule être contestée devant le juge de l'excès de pouvoir.

5. Il résulte de ce qui précède qu'en jugeant que le comité exécutif de la FFF, qui avait accepté la proposition du conciliateur, devait être regardé comme s'étant approprié le motif qui avait déterminé celui-ci, la cour administrative d'appel de Nancy a commis une erreur de droit. La FFF est dès lors fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il rejette ses conclusions d'annulation du jugement du tribunal administratif de Besançon.

6. Aux termes du second alinéa de l'article L. 821-2 du code de justice administrative : « *Lorsque l'affaire fait l'objet d'un second pourvoi en cassation, le Conseil d'Etat statue définitivement sur cette affaire* ». Le Conseil d'Etat étant saisi, en l'espèce, d'un second pourvoi en cassation, il lui incombe de régler l'affaire au fond dans cette mesure.

Sur la recevabilité de l'appel de la Fédération française de football :

7. Le jugement attaqué, qui annule une décision du comité exécutif de la Fédération française de football, fait grief à cette dernière, qui justifie ainsi d'intérêt lui donnant qualité pour en demander l'annulation, sans qu'ait d'incidence à cet égard la circonstance que l'annulation prononcée par les premiers juges n'a pris effet qu'à compter de la fin de la saison 2014-2015. Par ailleurs, la requête de la FFF ne constitue pas un recours dans l'intérêt de la loi. Dès lors, les fins de non-recevoir opposées par la SFCSM et l'AFCSM doivent être rejetées.

Sur le moyen d'annulation retenu par le tribunal :

8. Aux termes de l'article L. 131-1 du code du sport : « *Les fédérations sportives ont pour objet l'organisation de la pratique d'une ou de plusieurs disciplines sportives* ». Selon l'article L. 131-14 du même code, dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération sportive agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports et a notamment pour mission, en vertu de l'article L. 131-15 du code du sport, d'organiser les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux. L'article L. 132-1 du code du sport prévoit que les fédérations sportives délégataires « *peuvent créer une ligue professionnelle, pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui leur sont affiliées et des sociétés sportives (...)* ». Aux termes de l'article L. 132-2 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : « *Les fédérations qui ont constitué une ligue professionnelle créent un organisme, doté d'un pouvoir d'appréciation indépendant, assurant le contrôle administratif, juridique et financier des associations et sociétés sportives participant aux compétitions qu'elles organisent. / Cet organisme a pour objectif d'assurer la pérennité des associations et sociétés sportives, de favoriser le respect de l'équité sportive et de contribuer à la régulation économique des compétitions* » ;

9. Il ressort des pièces du dossier que la FFF a créé, en application des dispositions citées ci-dessus, une direction nationale du contrôle de gestion. Selon l'article 11 de l'annexe à la convention conclue entre la FFF et la Ligue de football professionnel portant règlement de la direction nationale du contrôle de gestion, cette direction assure le contrôle juridique et financier des clubs affiliés et vérifie qu'ils répondent aux conditions fixées par les règlements nationaux et européens pour prendre part aux compétitions. Cette direction peut, dans ce cadre, imposer aux clubs différentes mesures, prévues à l'article 11 de l'annexe, au nombre desquelles figurent notamment l'interdiction de recruter de nouveaux joueurs sous contrat, le

recrutement contrôlé dans le cadre d'un budget prévisionnel ou d'une masse salariale prévisionnelle limitée, la rétrogradation ou l'interdiction d'accession sportive.

10. Pour annuler la décision du comité exécutif de la Fédération en date du 28 juillet 2014, le tribunal administratif, dont le jugement, contrairement à ce qui est soutenu, n'est entaché d'aucune irrégularité, s'est fondé sur le motif qu'une décision de la direction nationale du contrôle de gestion ne saurait être regardée comme une décision prise par la FFF dans un conflit auquel cette fédération est partie, de sorte que cette décision n'entre pas dans le champ de la conciliation organisée devant le CNOSF et que le comité exécutif de la Fédération n'avait pas compétence pour revenir sur la décision prise initialement par la direction nationale du contrôle de gestion.

11. Il résulte toutefois des dispositions de l'article L. 132-2 du code du sport qu'il incombe aux fédérations qui ont constitué une ligue professionnelle de créer une direction nationale du contrôle de gestion. Si le législateur a entendu garantir à cet organisme un pouvoir d'appréciation indépendant des autres organes de la fédération, il ne lui a pas conféré de personnalité morale distincte de la fédération. Une telle direction présente, en conséquence, le caractère d'un organe de la fédération, au nom de laquelle elle prend les décisions relevant des compétences qui lui sont attribuées. Il s'ensuit que les décisions ainsi prises par une direction nationale du contrôle de gestion sont au nombre des décisions prises par la fédération, au sens de l'article R. 141-5 du code du sport, soumises en vertu de cet article à la procédure de conciliation organisée devant le CNOSF. Il en résulte que la FFF est fondée à soutenir que c'est à tort que, pour annuler la décision en litige, le tribunal administratif de Besançon s'est fondé sur le moyen tiré de ce que la décision de son comité exécutif était entachée d'incompétence.

12. Toutefois, il appartient au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner les autres moyens soulevés par la SFCSM et l'AFCSM devant le tribunal administratif de Besançon et la cour administrative d'appel de Nancy.

13. En premier lieu, à la supposer établie, la méconnaissance des dispositions de l'article 5 du règlement de la DNCG, relatives aux conditions de recevabilité de l'appel devant la commission d'appel de la DNCG, est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée.

14. En deuxième lieu, aux termes de l'article 18 des statuts de la Fédération française de football : « *Le Comité Exécutif administre, dirige et gère la Fédération. Il suit l'exécution du budget. Il exerce l'ensemble des attributions que les présents Statuts n'attribuent pas à un autre organe de la Fédération* ». En l'absence de disposition législative contraire et à défaut de disposition des statuts en disposant autrement, il revient au comité exécutif de la FFF, et non à son seul président, de se prononcer sur les mesures proposées par le conciliateur du CNOSF, même lorsqu'elles portent sur une décision prise initialement par la direction nationale de contrôle de gestion dans le cadre du pouvoir d'appréciation indépendant garanti par l'article L. 132-2 du code du sport.

15. En troisième lieu, s'il est soutenu que, contrairement aux prescriptions de l'article R. 141-15 du code du sport dans sa rédaction alors applicable, la demande de conciliation n'aurait été ni motivée, ni adressée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, cette circonstance est en tout état de cause sans incidence sur la régularité de la procédure.

16. En quatrième lieu, les requérants ne peuvent utilement se prévaloir à l'encontre de la décision attaquée de ce que la FFF n'aurait pas été régulièrement représentée lors de la procédure de conciliation.

17. En cinquième lieu, aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, dont les dispositions ont été reprises en substance à l'article L. 211-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. / A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : - refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir* ». Pour l'application de ces dispositions, l'appréciation du caractère défavorable d'une décision doit se faire en considération des seules personnes physiques ou morales qui sont directement concernées par elle. Les requérantes ne sauraient dès lors utilement se prévaloir de ce que la décision litigieuse aurait dû être motivée à leur égard ni, par suite et en tout état de cause, que cette décision aurait été prise en méconnaissance de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, dont les dispositions ont été reprises en substance à l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration.

18. En sixième lieu, le moyen tiré de ce que la décision attaquée ne comporterait pas les signatures de ses auteurs manque en fait.

19. En septième lieu, en organisant, en application des dispositions citées au point 3, la procédure de conciliation préalable obligatoire, le législateur et le pouvoir réglementaire ont entendu permettre à l'organe compétent de la fédération de substituer sa propre décision à la décision à l'origine de la demande de conciliation, selon les modalités qu'ils ont fixées. Par suite et en tout état de cause, la SFCSM et l'AFCSM ne peuvent utilement soutenir que le comité exécutif de la FFF aurait illégalement retiré la décision initiale.

20. En huitième lieu, aux termes de l'article 100 du règlement des compétitions de la Ligue de football professionnel pour la saison 2014-2015 : « *Les clubs visés à l'article 101 du présent règlement doivent, pour participer aux championnats de France de Ligue 1 et de Ligue 2, respecter les conditions générales de participation à ces compétitions fixées au Titre 1 du présent règlement* ». Aux termes de l'article 108 du même règlement : « *La situation financière des clubs doit être compatible avec leur organisation administrative et sportive. Elle est appréciée en fonction de la compétition pour laquelle les clubs sont qualifiés sportivement, au regard des documents produits par les clubs à la demande de la Direction nationale du contrôle de gestion et des investigations que cette dernière peut conduire, en application de l'annexe à la convention entre la Fédération française de football et la Ligue de football professionnel* ».

21. Il ressort des pièces du dossier que les comptes prévisionnels au 30 juin 2015 présentés par le Racing club de Lens devant la direction nationale de contrôle de gestion faisaient apparaître, outre des incertitudes sur les recettes d'exploitation attendues, des prévisions de trésorerie fortement négatives, qui suffisaient à rendre la continuité de l'exploitation et la pérennité du club incertaines et dépendantes des apports de son actionnaire principal en cours de saison. Une première version de ces comptes prévisionnels au 30 juin 2015 se fondait sur deux apports de 14 millions d'euros en juillet 2014 et janvier 2015, soit 28 millions d'euros au total pour la saison à venir. Le RCL n'ayant pu justifier auprès de la commission d'appel de la DNCG de la réception, sur son compte, d'un premier apport de 10 millions d'euros en juillet 2014, il a présenté une seconde version de ses comptes prévisionnels au 30 juin 2015, fondée sur des

apports de son actionnaire principal pour la saison à venir ramenés à la somme de 18 millions d'euros. Le 25 juillet 2014, le club a communiqué au conciliateur un courrier de l'actionnaire principal faisant état d'un virement de 4 millions d'euros, de son engagement à verser le complément de 14 millions en janvier 2015 et d'une garantie à première demande de la Bank of Azerbaïdjan à cette fin, une copie de cette garantie et un « virement SWIFT » émis le 25 juillet 2014 par la même banque pour un montant de 4 millions d'euros.

22. Contrairement à ce qui est soutenu, il ne ressort pas de la décision attaquée que le comité exécutif de la FFF se serait cru tenu d'approuver les résultats de la conciliation. Par ailleurs, s'il est constant qu'à la date de la décision attaquée, le virement de 4 millions d'euros mentionné ci-dessus n'avait pas été effectué, le comité exécutif, a, pour décider de l'accession en Ligue 1 du RCL, pris en compte le fait que le maintien de la décision initiale aurait entraîné un contentieux préjudiciable au bon déroulement des championnats de Ligue 1 et de Ligue 2 et estimé que les mesures retenues par le conciliateur permettaient de concilier le respect des résultats sportifs et la nécessité de garantir la pérennité financière des clubs. Cette décision, qui n'est pas entachée d'erreur de fait sur les comptes prévisionnels du RCL, ne peut davantage être regardée comme erronée en raison de la fraude qui s'attacherait au « virement SWIFT » mentionné ci-dessus, dès lors qu'elle est une décision fondée sur les motifs rappelés ci-dessus, qui lui sont propres. Enfin, en estimant que le principe d'un encadrement des rémunérations et des recrutements du club, au respect duquel elle demandait à la direction nationale du contrôle de gestion de veiller, permettait de tirer les conséquences des résultats sportifs tout en respectant les objectifs de pérennité des associations et sociétés sportives, de respect de l'équité sportive et de contribution à la régulation économique des compétitions fixées par l'article L. 132-2 du code du sport, le comité exécutif n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

23. En dernier lieu, le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

24. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'ordonner les mesures d'instruction demandées par la SFCSM et l'AFCSM ni la communication de la procédure au CNOSF ou l'audition du conciliateur sollicitée par la FFF, la Fédération française de Football est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Besançon a annulé la décision de son comité exécutif du 28 juillet 2014. Dès lors, les conclusions à fin d'annulation de la SFCSM et l'AFCSM présentées devant le tribunal doivent être rejetées.

25. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge solidaire de la société Football Club Sochaux Montbéliard et de l'association Football Club Sochaux Montbéliard la somme de 7 000 euros à verser à la Fédération Française de Football, au titre des frais engagés par elle devant le tribunal administratif, la cour administrative d'appel et le Conseil d'Etat. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la Fédération Française de Football qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, les sommes que demandent la société Football Club Sochaux Montbéliard et l'association Football Club Sochaux Montbéliard à ce titre.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt de la cour administration d'appel de Nancy du 19 juillet 2018 est annulé en tant qu'il rejette l'appel de la Fédération française de football.

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Besançon du 29 janvier 2015 est annulé.

Article 3 : La demande présentée par la société anonyme Football Club Sochaux Montbéliard et l'association Football Club Sochaux Montbéliard devant le tribunal administratif de Besançon est rejetée.

Article 4 : La société anonyme Football Club Sochaux Montbéliard et l'association Football Club Sochaux Montbéliard verseront solidairement une somme de 7 000 euros à la Fédération française de football au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les conclusions présentées par la société Football Club Sochaux Montbéliard et l'association Football Club Sochaux Montbéliard à ce titre sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la Fédération française de football, à la Ligue professionnelle de football professionnel, à la société Football Club Sochaux Montbéliard, à la société Racing club de Lens, à l'association Racing club de Lens et à la ministre des sports.