

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 25 novembre 2019
Lecture du 11 décembre 2019

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

Inventé par les grandes ligues sportives nord-américaines dans les années 80¹ et mis en place lors de la saison 2010-2011 à l'initiative de la Ligue nationale de rugby, uniquement pour les clubs évoluant dans le championnat de première division professionnelle de rugby à XV (Top 14), le « salary cap » est un plafonnement, relatif ou en valeur absolue, de la somme des rémunérations versées aux sportifs par chaque société ou association sportive. L'objectif est d'éviter l'inflation des salaires des joueurs, jugée périlleuse pour la santé financière des clubs mais surtout pour l'équité sportive du championnat, l'incertitude sur l'issue de la compétition étant l'une des conditions de l'intérêt du public².

Le législateur n'a pas tardé à entériner, à l'article L. 131-16 du code du sport, la pratique de la Ligue en autorisant expressément, par la loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs (issue d'une proposition de loi), les fédérations délégataires à prévoir un tel encadrement dans leurs règlements relatifs aux conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions qu'elles organisent.

La ligue nationale de rugby est la seule en France³, à ce jour, à s'être saisie de cette faculté, en prévoyant un dispositif de plafonnement en valeur absolue du salaire⁴ des sportifs, qu'elle a fixé à 11,3 millions d'euros pour la saison 2019/2020. Le non-respect de ce plafond est, au même titre la méconnaissance des autres articles des règlements fédéraux, susceptible de

¹ La Ligue nationale de Rugby indique dans ses observations que le « salary cap », adopté en NBA (Basket) en 1983, apparaît pour la première fois lors de la saison 1984-1985. Il est ensuite mis en œuvre en NFL (Football américain) en 1993 puis par la NHL (Hockey) en 2004. La MLS (Soccer) l'adopte dès sa création en 1996.

² La ligue impute notamment au « salary cap » le fait que les six dernières saisons en Top 14 ont vu six clubs différents sacrés champions du Top 14.

³ Le championnat d'Angleterre de rugby à XV fait aussi application d'un tel mécanisme. Les Saracens, champions d'Europe, se sont vu infliger par la ligue anglaise une amende de plus de 6 millions d'euros et un retrait de 35 points au classement pour avoir contourné les règles du plafonnement salarial.

⁴ Entendu au sens large. Sont considérés comme des « sommes et/ou avantages » au sens du « salary cap » « toute somme et/ou avantage résultant d'un engagement pris, y compris sous forme de promesse dépendant de la réalisation d'un événement ou d'une condition faisant naître, au titre de la saison considérée au profit d'un joueur ou d'une partie associée au jour, un droit à bénéficier d'une somme et/ou avantage, immédiatement ou de manière différée, de façon directe ou indirecte, y compris avant le début de la saison considérée ou postérieurement à la fin de celle-ci ».

donner lieu au prononcé de sanctions disciplinaires. Au nombre de ces règles, figurent notamment l'obligation pour les associations et sociétés sportives de se soumettre au contrôle administratif, juridique et financier prévue à l'article L. 132-2 du code du sport et dévolu aux directions nationales du contrôle de gestion propres à chaque discipline sportive, soit, pour le rugby, à la direction nationale de l'aide et du contrôle de gestion (DNACG).

Le Montpellier Hérault Rugby (MHR) Club a écopé en octobre 2019 d'une sanction de plus de 400 000 euros infligée par les organes disciplinaires de la Ligue pour dépassement du « salary cap » au titre saison 2017-2018⁵ et divers manquements à ses obligations de transparence, de coopération et de déclaration vis-à-vis de la DNACG.

Sans attendre l'issue définitive de la procédure disciplinaire, potentiellement très lointaine et incertaine (comme lors de la saison précédente, la commission d'appel de la fédération a finalement mis le club hors de cause s'agissant du dépassement du « salary cap »), le club a suscité, en juillet 2019, un litige lui permettant de contester directement les règles dont la méconnaissance était à l'origine de la procédure disciplinaire engagée à son encontre en saisissant le comité directeur de la Ligue nationale du rugby (LNR) d'une demande d'abrogation de l'annexe 3 du règlement de la DNACG, du règlement disciplinaire⁶ de la fédération ainsi que du règlement relatif à l'éthique et à l'équité sportive – Salary cap⁷.

C'est à l'appui du contentieux qui s'est noué devant vous sur le refus implicite de la Ligue d'abroger ces dispositions que la question prioritaire de constitutionnalité qui vient d'être appelée a été soulevée. Deux articles du code du sport sont contestés :

- l'article L. 131-16 du code du sport, qui permet aux fédérations délégataires de fixer dans leurs règlements un « salary cap » ;
- l'article L. 132-2, relatif au contrôle administratif, juridique et financier des associations et sociétés sportives exercé, pour les fédérations qui ont constitué une ligue professionnelle, par un organisme indépendant – la DNACG – habilité aux termes de cet article à effectuer des contrôles « *sur pièces et sur place* » et à qui les agents sportifs, les associations et sociétés sportives ainsi que les organes de la fédération et leurs ligues professionnelles mais aussi « *toute personne physique ou morale ayant un lien juridique avec l'association ou la société sportive* » « *sont tenus de communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'accomplissement de ses missions* ».

Vous admettez l'intervention en défense de l'association nationale des ligues de sport professionnel et du comité national olympique et sportif français. Vous admettez de même l'intervention en demande du Rugby Club Toulonnais, qui partage avec Montpellier, outre le fait d'évoluer en Top 14, le fait d'avoir déjà été sanctionné pour dépassement du « salary cap ».

⁵ Sanctionné au titre de la saison 2016/2017, le club avait finalement été mis hors de cause par les organes d'appel de la fédération.

⁶ Qui correspond au titre V des statuts et règlements généraux de la LNR.

⁷ Titre VII

Nous n'avons aucun doute sur le fait que les conditions d'applicabilité au litige⁸ et d'absence de déclaration antérieure de conformité à la Constitution sont remplies. Nous n'en avons pas davantage sur le fait que la troisième condition fixée par l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, tiré du caractère sérieux ou nouveau de la question, ne l'est pas.

1) Le premier grief fait à l'article L. 131-16 du code du sport est tiré de l'atteinte excessive portée par le dispositif de plafonnement de la rémunération des sportifs à la liberté d'entreprendre, à la liberté contractuelle et à la liberté d'association.

Il va sans dire que l'invocation de la liberté d'association, principe fondamental reconnu par les lois de la République solennellement réaffirmé par le préambule de la Constitution (CC, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971), est inopérante. Si le « salary cap » est susceptible d'être appliqué à des clubs constitués en association, il est absolument sans incidence sur la liberté de se constituer en association, seule protégée par ce principe.

La liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle, qui ne sont ni générales, ni absolues, peuvent revanche être utilement invoquées, quoique l'atteinte qui leur est portée par le « salary cap » soit indirecte. Le respect du plafond est en effet une condition qui peut être opposée aux clubs pour participer aux compétitions, lesquelles ne constituent pas un marché en tant que tel. Il s'applique en outre à l'ensemble de la masse salariale : à l'intérieur de l'enveloppe, la liberté du club pour négocier les rémunérations individuelles des joueurs est totale. Le dispositif se distingue de ce point de vue de l'encadrement permis par l'article L. 222-17 du code du sport de la rémunération des agents sportifs, qui régit de façon individuelle leur contrat de travail, mis en cause par une question prioritaire de constitutionnalité que vous avez jugée dépourvue de sérieux par une décision du 29 octobre 2012 (CE, *Association Union des agents sportifs du football et syndicat national des agents sportifs*, n° 361327, T. pp. 962-1002).

Le Conseil constitutionnel considère, selon une jurisprudence fermement établie – la question n'est donc pas nouvelle⁹ au sens de l'article 23-5 de la loi organique du 7 novembre 1958 – qu'il est loisible au législateur de porter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, qui découlent de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (v. pour une illustration en QPC, décision n° 2012-242 QPC du 14 mai 2012 ; la rédaction du considérant de principe dans sa rédaction actuelle est issue de la décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001).

⁸ Les dispositions dont le MHR a demandé l'abrogation au comité de la ligue mettent en œuvre les deux articles du code du sport ciblés par la QPC.

⁹ Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution* : « le législateur organique a entendu, par l'ajout de ce critère [question nouvelle], imposer que le Conseil constitutionnel soit saisi de l'interprétation de toute disposition constitutionnelle dont il n'a pas encore eu l'occasion de faire application ; que, dans les autres cas, il a entendu permettre au Conseil d'État et à la Cour de cassation d'apprécier l'intérêt de saisir le Conseil constitutionnel en fonction de ce critère alternatif ; que, dès lors, une question prioritaire de constitutionnalité ne peut être nouvelle au sens de ces dispositions au seul motif que la disposition législative contestée n'a pas déjà été examinée par le Conseil constitutionnel ».

Vous avez déjà admis, par votre décision du 29 octobre 2012 précitée, l'intérêt général qui s'attache, pour les joueurs professionnels et leurs clubs, à la limitation de la rémunération des agents sportifs, afin de préserver les intérêts des sportifs et éviter que le niveau des rémunérations des agents n'affecte les rapports professionnels entre les clubs et les sportifs. Si l'objet poursuivi par la disposition ici contestée est différent – ce sur quoi insiste la réplique – l'inspiration est bien la même : il s'agit de prévenir les déséquilibres induits dans le déroulement des championnats et le fonctionnement des clubs par l'afflux massif d'argent lié à la libéralisation du sport professionnel et à sa médiatisation croissante.

Cet objectif, qui irrigue l'ensemble de la législation sportive récente, ressort très explicitement des travaux parlementaires, et se décline pour la disposition contestée en trois branches : favoriser l'équité sportive¹⁰, la pérennité de la compétition et la santé financière des clubs. Toutes trois revêtent incontestablement un intérêt général, susceptible de justifier une limitation à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle des clubs et sociétés sportives.

Nous n'avons pas d'hésitation sur le caractère proportionné de cette limitation. Dès lors que le Conseil constitutionnel reconnaît une importante marge d'appréciation au législateur, la circonstance alléguée selon laquelle d'autres dispositifs moins contraignants, déjà mis en place par la DNACG dans le rugby professionnel¹¹, permettraient d'atteindre tout aussi efficacement ces objectifs est inopérante. Les derniers éléments produits visant à établir l'inefficacité du dispositif de plafonnement de la masse salariale pour l'équilibre financier des clubs ne remettent pas davantage en cause notre appréciation, l'objectif d'équité et de pérennité de la compétition devant également être pris en compte. Quant à ceux visant à démontrer les difficultés concrètes rencontrées par les clubs dans la mise en œuvre du « salary cap », en particulier l'assiette à laquelle il s'applique, ils nous paraissent viser les règles édictées par la fédération sur le fondement de la disposition législative critiquée, et non la disposition législative elle-même.

Les griefs d'atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle sont également développés sur le terrain de l'incompétence négative, le législateur n'ayant fixé aucune limite aux fédérations dans la fixation de ce montant. Une critique analogue avait été faite à propos du dispositif de limitations de la rémunérations agents sportifs. Vous aviez alors rappelé qu'il appartiendrait aux fédérations, sous le contrôle du juge administratif, de fixer ce niveau compte tenu de la situation observée dans leur discipline. Le même rappel s'impose ici. Il ne constitue pas à proprement parler une réserve d'interprétation de la loi, que le juge constitutionnel vous interdit de faire en son nom car il ne s'agit pas ici de vider le texte législatif d'un quelconque venin inconstitutionnel, mais seulement d'affirmer explicitement ce

¹⁰ Dont vous avez admis l'intérêt général non seulement dans votre décision du 29 octobre 2012 précitée mais aussi à propos du caractère justifié et proportionné des obligations mises à la charge des opérateurs de paris sportifs en ligne au regard du principe de libre prestation de services garanti par l'article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (CE, 30 mars 2011, *Société Betclik Enterprises Limited*, n° 342142, T. p.) ou dans le cadre de votre jurisprudence sur la législation en matière de lutte contre le dopage (v. par ex. CE, 24 février 2011, *Union nationale des footballeurs professionnels et autres*, n° 340122, T. pp. 750-929-934-1172 ; CE, 29 mai 2013, *Mme L...*, n° 364839 ; CE, 18 juillet 2019, *Mme F...*, n° 430133).

¹¹ Ratio de 52% entre la rétribution des joueurs et la somme des produits d'exploitation prévue au compte de résultat prévisionnel et au compte de résultat définitif ; ratio de 15% entre la masse salariale des joueurs et le montant prévisionnel en « fonds de réserve » (capitaux propres et compte courant bloqué) en début de saison sportive.

qui existe même sans qu'on l'écrive, à savoir que les fédérations sont tenues d'exercer, sous le contrôle du juge, leurs prérogatives dans le respect des normes qui s'imposent à elles.

2) Les mêmes griefs d'atteinte à la liberté d'entreprendre, la liberté contractuelle et la liberté d'association sont articulés – sans être véritablement étayés – à l'encontre des pouvoirs de contrôle conférés par l'article L. 132-2 à l'organisme de contrôle, qui dans sa rédaction actuelle est issu de la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs (issue d'une proposition de loi sénatoriale) mais qui, dans son principe, a été introduit en 2000¹².

S'y s'ajoute un grief, celui-ci argumenté, tiré de la violation du droit au respect de la vie privée et du domicile, garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Contrairement à la Ligue, nous n'allons pas jusqu'à considérer ce dernier grief comme radicalement inopérant, quoique l'obligation de communiquer certaines informations pèse sur des personnes morales – les associations et sociétés sportives – et non sur des personnes physiques. On ne peut exclure en effet que certains documents visés par l'obligation de communication révèlent des informations sur la vie privée des sportifs. Le critère de l'opérance d'un grief d'atteinte portée à la vie privée n'est pas qui détient l'information mais quelle est la nature de celle-ci (v. le commentaire de la décision n° 2019-797 QPC du 14 juin 2019 sur le droit de communication des organismes de sécurité sociale).

Les objectifs poursuivis par ce contrôle de gestion, qui existe indépendamment de la faculté ouverte par l'article L. 131-16 de fixer par voie réglementaire un « salary cap », sont énoncés à l'article L. 132-2 lui-même : il s'agit « *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* ». Ils ont déjà trouvé un écho dans votre jurisprudence et celle du Conseil constitutionnel. Vous avez en effet déjà consacré la nécessité de prévenir les risques que la situation financière dégradée d'un club peut faire peser sur le déroulement régulier de la compétition officielle à laquelle il participe (CE, 15 mai 1991, *Girondins de Bordeaux football club*, n° 124067, p. 179, à propos de l'article 9 du règlement administratif de la Ligue nationale de football, prévoyant la relégation sportive du club dans la division inférieure pour la saison suivant en cas de dépôt de bilan). L'amélioration de la compétitivité du sport professionnel français a quant à elle été explicitement reconnue comme un objectif d'intérêt général par le Conseil constitutionnel : CC, 9 décembre 2004, n° 2004-507 DC, loi portant diverses dispositions relatives au sport professionnel, cons. 6, à propos des modes d'imposition de la rémunération des sportifs professionnels.

Les objectifs énoncés à l'article L. 132-2 sont donc évidemment d'intérêt général et ont inspiré des dispositifs analogues, dans les instances sportives internationales ou dans d'autres pays européens, comme vous le fait savoir l'intervention de l'association nationale des ligues de sport professionnel.

¹² II de l'article 17 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative au développement des activités physiques et sportives, dans sa rédaction issue de l'article 9 de la loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000.

Pour ce qui est des garanties entourant ces pouvoirs de contrôle et leur caractère proportionné, nous prenons le texte à la lettre : un contrôle « *sur place et sur pièces* » n'autorise certainement pas l'organisme de contrôle, que le législateur n'a doté d'aucun pouvoir d'exécution forcée, à saisir des documents, ni ne permet à ses agents de pénétrer dans les locaux des associations et sociétés sportives, qui au surplus ne sont pas des locaux d'habitation¹³, sans le consentement de leurs représentants. En cas d'obstacle au contrôle ou de refus de communiquer les documents, le club contrôlé s'expose tout au plus à l'application des sanctions prévues par les règlements des fédérations délégataires (voir, pour le cas où le texte était plus ambigu, la décision n° 2016-552 QPC du 8 juillet 2016 sur le droit de communication de documents des agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence et des fonctionnaires habilités par le ministre chargé de l'économie, s'agissant d'une critique sur le terrain de l'article 16 de la Déclaration de 1789, qui reprend une solution ancienne : décision n° 87-240 DC du 19 janvier 1988, à propos des pouvoirs d'enquête administrative des agents de la commission des opérations de bourse ; voir encore, pour un raisonnement analogue, sur le terrain du respect du domicile garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, s'agissant des pouvoirs de visite et de contrôle des locaux professionnels des agents de l'Autorité de contrôle prudentiel : CE, 20 janvier 2016, *Caisse d'épargne et de prévoyance du Languedoc-Roussillon*, n° 374950, T. p.).

Pour le reste, il ne nous semble pas que le législateur permette à l'organisme de contrôle d'accéder à des documents qui ne seraient pas nécessaires à l'exercice de ses missions, c'est-à-dire la vérification du respect par les clubs des règles administratives, juridiques et financières, notamment comptables, qui s'imposent à eux : ces missions sont précisément définies et la loi subordonne la communication à leur caractère nécessaire, qu'il reviendra au juge administratif, en cas de contestation, d'arbitrer. Il reviendra de même au juge, le cas échéant, de déterminer si le refus opposé à la demande est justifié par l'existence d'un secret protégé par la loi (v. sur ce point également la décision n° 2016-552 QPC déjà mentionnée, cons. 14). Les agents de l'organisme de contrôle nous paraissent en tout état de cause astreints au secret professionnel.

Quant à l'incompétence négative soulevée, faute d'avoir précisément dressé la liste dans la loi des informations et documents nécessaires à l'accomplissement des missions de l'organisme de contrôle et d'avoir défini la notion de pièces ainsi que la nature du lien juridique entre les personnes physiques ou morales liées au club à qui l'organisme de contrôle est susceptible de demander des informations, elle nous paraît un affront au constat unanimement partagé d'inflation législative : ces précisions ne relèvent certainement pas du domaine de la loi et les formules employées sont en tout état de cause suffisamment précises et non équivoques¹⁴.

¹³ L'opérance du moyen tiré de la violation du droit au respect de la vie privée s'agissant de locaux professionnels a été admise par le Conseil d'Etat, dans le sillage de la Cour européenne des droits de l'homme, dans sa décision CE, 6 novembre 2009, *Société Inter Confort*, n° 304300, p. 448. Il n'est pas tout à fait certain que le Conseil constitutionnel adopte la même solution sur le terrain constitutionnel : dans sa décision n° 2016-552 QPC du 8 juillet 2006 sur le droit de communication des documents des agents des services d'instruction de l'Autorité de la concurrence et des fonctionnaires habilités par le ministre chargé de l'économie, le Conseil constitutionnel relève, pour écarter le grief tiré de l'atteinte au droit à la protection du domicile, que les dispositions contestées ne sont pas relatives à l'entrée dans un lieu à usage d'habitation.

¹⁴ Critères maniés par le Conseil constitutionnel pour vérifier le respect de l'objectif de valeur constitutionnelle

PCMNC :

- à l'admission de l'intervention de l'association nationale des ligues de sport professionnel et du comité national olympique et sportif français et du Rugby Club Toulonnais ;
- au non renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité.

d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, mais qui n'est pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit au sens de l'article 61-1 : décision n° 2012-230 QPC du 6 avril 2012.