

N° 426357
SASP Football club de Metz

2^e et 7^e chambres réunies

Séance du 15 juillet 2020
Lecture du 29 juillet 2020

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

Cette affaire vous permettra de réviser quelques classiques, non pas – hélas – de l’histoire footballistique de notre pays, mais de votre jurisprudence sur les contentieux d’accession et de relégation des clubs professionnels de football liés à leur situation comptable et financière.

Vous savez qu’en vertu de l’article L. 132-1 du code du sport, les fédérations sportives qui ont reçu délégation du ministre chargé des sports, notamment pour organiser les compétitions sportives à l’issue desquelles sont délivrés les titres nationaux¹, peuvent créer une ligue professionnelle pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives de leurs associations affiliées qui présentent un caractère professionnel. Tel est le cas de la fédération française de football (FFF), qui a créé la Ligue de football professionnel (LFP).

Par une décision SASP Red Star FC et autres (3 février 2016, n°s 391929, 392046, T. pp. 904-967), vous avez déduit de ce cadre législatif qu’une fédération délégataire, qui se voit ainsi confier une mission de service public administratif, doit l’exercer, lorsqu’elle a créé une ligue professionnelle, en s’assurant que celle-ci fait usage des prérogatives qui lui sont subdéléguées dans le respect des règles fixées par les statuts et conformément à l’intérêt général de la discipline. Vous avez précisé qu’il revient à la fédération, le cas échéant, de réformer les décisions de la ligue qui seraient contraires aux statuts fédéraux ou qui porteraient atteinte aux intérêts généraux dont la fédération a la charge.

En vertu de l’article R. 132-9 du code, les relations de la fédération et de la ligue professionnelle sont fixées par une convention, établie pour une durée de cinq ans au plus et qui précise notamment la répartition de leurs compétences. L’article R. 132-15, tel qu’interprété par votre décision Red Star précitée, habilite la convention à définir, en particulier, les conditions de mise en œuvre du pouvoir de réformation dont dispose la fédération. Tel est l’objet, s’agissant du football, des articles 5 et 13 de la convention conclue

¹ V. art. L. 131-14 ss. du code du sport.

entre la FFF et la LFP, dont le second renvoie à l'article 199 des règlements généraux de la fédération.

Par ailleurs, chaque fédération ayant créé une ligue professionnelle doit, en vertu de l'article L. 132-2 du code, créer en son sein un organisme, doté d'un pouvoir d'appréciation indépendant, et chargé notamment d'assurer le contrôle administratif, juridique et financier des associations et sociétés qui sont membres de la fédération ou de la ligue. Cet organisme, au sein de la FFF, est la direction nationale du contrôle de gestion (DNCG), dont le règlement est annexé à la convention entre la FFF et la LFP et prévoit, à son article 11, que les commissions de la DNCG examinent et apprécient la situation des clubs et peuvent, selon le cas, leur imposer diverses mesures contraignantes, allant, le cas échéant, jusqu'à la rétrogradation sportive ou l'interdiction d'accession sportive.

C'est une telle mesure qui a été adoptée à l'égard du club du Mans en 2012. Vous vous souvenez qu'à l'issue du championnat de France de Ligue 2 2011-2012, l'équipe du Mans FC s'était classée 17^{ème}, échappant de peu à la rétrogradation sportive en national. Par une décision du 21 juin 2012, la commission de contrôle des clubs professionnels de la DNCG a néanmoins décidé de prononcer sa rétrogradation en raison de sa situation financière. Cette décision a été confirmée par la commission d'appel de la DNCG le 11 juillet 2012.

Ainsi qu'elle y était tenue avant tout recours contentieux en vertu des articles L. 141-4 et R. 141-5 du code (v. 22 juin 2017, FFF, n° 398082, T. p. 820 ; 28 février 2020, FFF, n° 424347, à mentionner aux Tables), la SASP Le Mans FC a alors saisi le CNOSF d'une demande de conciliation en vue de résoudre le conflit né de cette décision. Comme vous l'avez récemment rappelé par votre décision FFF du 28 février 2020 (préc.), l'article R. 141-7 du code du sport prévoyait, dans sa version en vigueur, que le conciliateur du CNOSF propose des mesures de conciliation après avoir entendu les intéressés et dans le délai d'un mois suivant sa saisine.

En l'espèce, le conciliateur, relevant que des justificatifs nouveaux quant à la capacité financière du club à évoluer en Ligue 2 lui avaient été présentés, a proposé que la Fédération soumette ces éléments à l'examen de la commission d'appel de la DNCG et qu'elle en tire toutes les conséquences quant à l'engagement de l'équipe du Mans en Ligue 2.

En vertu de l'article R. 141-7 alors en vigueur, ces mesures étaient présumées acceptées par les parties, sauf opposition notifiée dans le délai d'un mois. En l'espèce, le comité exécutif de la fédération, dont vous avez jugé qu'il était l'organe compétent pour statuer sur les propositions du conciliateur (v. 22 juin 2017, préc.), a accepté la mesure proposée ; il a soumis les nouveaux justificatifs à l'examen de la commission d'appel de la DNCG, qui a estimé que ces éléments permettaient de sécuriser la trésorerie à court terme du club mais que la pérennité de celui-ci restait liée à des apports financiers externes non réalisés. A la suite de cet avis, le comité exécutif a décidé, le 25 juillet 2012, de maintenir le club du Mans en Ligue 2 et de confier à la DNCG le soin de définir un éventuel encadrement de la masse salariale et du recrutement du club. Cette décision s'est ainsi substituée à la décision de la commission d'appel du 11 juillet 2012 (v. 28 février 2020, préc.).

Le FC Metz s'en est trouvé fort marri. Lui qui n'avait jamais connu d'autre division que les deux premières a achevé, vous vous en souvenez, la saison 2011-2012 de Ligue 2 à la 18^{ème} place, qui le condamnait à la relégation en National pour la première fois de son histoire. A la faveur des décisions de la DNCG, qui prononçaient la rétrogradation du Mans, il devait néanmoins, par application de l'article 512 du règlement des compétitions de la LFP, être repêché pour participer à nouveau au championnat de Ligue 2 en 2012-2013. Le retrait de la mesure de rétrogradation a mis fin à ses espoirs – et le club a finalement joué le championnat 2012-2013 de National, qui l'a vu terminer 2^e et ainsi assurer sa remontée en Ligue 2, avant de remporter le championnat de Ligue 2 l'année suivante et d'accéder à la Ligue 1, puis de connaître de nouvelles relégations et de nouvelles accessions, dont vous vous souvenez tous et sur lesquelles nous ne revenons donc pas.

Estimant que la décision du 25 juillet 2012 du comité exécutif de la FFF était illégale et lui avait causé un préjudice, le FC Metz a demandé au TA de Strasbourg de condamner la fédération à l'indemniser en réparation de ce préjudice. Une telle action en responsabilité, engagée à raison de l'accomplissement, par la FFF, d'une mission de service public dans laquelle elle exerce des prérogatives de puissance publique (v. 22 juin 2017, FFF, préc.), relevait effectivement de la compétence de la juridiction administrative (v. TC, 21 juin 2010, V..., n° 3759, Rec. p. 583 ; TC, 9 décembre 2013, M. D...-J..., n° 3922, T. pp. 508-855).

Sa requête a été rejetée, et son appel par la cour de Nancy, qui a écarté l'existence d'une illégalité fautive de la décision du 25 juillet 2012.

–

La particularité de cette affaire, vous l'aurez peut-être compris à ce stade, réside dans le fait que le conciliateur n'a pas directement proposé le dispositif d'une décision susceptible d'être adoptée telle quelle mais s'en est tenu à proposer la prise d'une nouvelle décision tirant les conséquences d'un avis à solliciter de la commission d'appel de la DNCG.

Cette proposition, au regard de l'obligation faite au conciliateur, par les dispositions alors en vigueur de l'article R. 141-7 du code, de proposer des mesures de conciliation, avait assurément quelque chose de baroque. Elle n'a cependant pas été critiquée directement, comme méconnaissant cet article. Le débat s'est noué devant les juges du fond sur un triple terrain :

- celui de la méconnaissance, par une forme de contournement, de l'article 5 du règlement de la DNCG, qui prévoit que tout document nouveau que le club voudrait présenter doit être produit au plus tard lors de son audition devant la commission d'appel et être concrétisé à cette date ; la requérante reprochait à la conciliation d'avoir illégalement organisé une forme de « session de rattrapage » ;
- celui du non-respect, par le comité exécutif, de la proposition de conciliation qu'il avait acceptée et du nouvel avis de la DNCG, dont la requérante soutenait qu'ils imposaient au comité exécutif de maintenir la relégation du Mans ;

- celui de l'incompétence, en conséquence, du comité exécutif de la fédération pour adopter la décision litigieuse.

Tout ce débat, fondamentalement, reproche à la conciliation d'avoir conduit à la création *ex nihilo* d'une nouvelle procédure, non prévue par le code et les règlements fédéraux, incluant une nouvelle saisine de la commission d'appel de la DNCG et un pouvoir de réformation du comité exécutif de la FFF.

Si nous comprenons la gêne résultant du caractère quelque peu original de la proposition du conciliateur, nous ne suivons cependant pas le pourvoi dans sa lecture de l'articulation entre la conciliation et la décision du comité exécutif de la FFF. A la suite de la conciliation, le comité exécutif, vous l'avez jugé (v. 28 février 2020, préc.), statue sur les mesures proposées et, s'il les accepte alors qu'elles diffèrent de la décision de la commission d'appel de la DNCG, il prend une décision qui se substitue à la décision de cette commission.

Tel est bien ce qu'a fait le comité exécutif en l'espèce. La cour, certes, a indiqué qu'il avait « réformé » la décision de la commission d'appel de la DNCG, et le terme est peut-être impropre ; mais c'est sans erreur de droit qu'elle a jugé qu'il était bien compétent, à la suite de la conciliation, pour prendre la décision attaquée (comme vous l'avez jugé par votre décision précitée du 22 juin 2017). Il tirait sa compétence de la procédure de conciliation, qui le conduit à devoir statuer sur la proposition du conciliateur, laquelle consistait, en l'espèce, en l'adoption d'une nouvelle décision tenant compte des nouveaux éléments et éclairée par un avis de la commission d'appel de la DNCG. C'est donc à bon droit que la cour a jugé que le comité exécutif pouvait compétemment prendre la décision attaquée, sans avoir à s'inscrire dans le cadre strict du pouvoir de réformation des décisions de la LFP, dont nous vous parlions à titre liminaire, et qui était sans rapport avec l'objet de la décision, qui ne procédait pas d'un tel pouvoir mais de la compétence du comité exécutif pour statuer sur les propositions du conciliateur.

En réalité, le débat sur la compétence du comité exécutif, nous vous l'avons dit, ne se distingue pas vraiment de la question de savoir si la décision litigieuse sortait du cadre de la procédure de conciliation.

Y avait-il alors, dans la proposition de conciliation et dans la décision, un contournement de l'article 5 du règlement de la DNCG ? Nous ne le croyons pas. Vous avez déjà jugé, dans votre décision du 28 février 2020, que cet article ne régit que la procédure devant la commission d'appel de la DNCG et qu'il n'est pas « opposable », en quelque sorte, à la conciliation puis à la décision du comité exécutif de la fédération qui statue sur la proposition du conciliateur. Il en résulte que cet article, qui encadre les éléments susceptibles d'être soumis et pris en compte par la commission d'appel, ne fait pas obstacle à ce que de nouveaux éléments soient présentés devant le conciliateur puis devant le comité exécutif. Toute cette phase est administrative, et chaque autorité saisie, dans le silence des textes, examine la situation à la date où elle se prononce.

Nous pensons donc que c'est à bon droit que la cour a estimé que le comité exécutif pouvait tenir compte des éléments postérieurs à la décision de la commission d'appel. C'est aussi à bon droit qu'elle a jugé qu'il lui était loisible de consulter cette commission d'appel, pour avis, ainsi que le suggérait la proposition de conciliation, sur les éléments nouvellement produits. En effet, la circonstance que la procédure devant la commission d'appel de la DNCG soit encadrée ne fait pas pour autant obstacle à ce que le comité exécutif de la fédération, indépendamment de cette procédure, sollicite cet organe pour avis avant de prendre sa décision sur la conciliation. La procédure de conciliation, en particulier la décision que prend la fédération postérieurement à la conciliation, ne peut être regardée comme définie exhaustivement au point qu'elle interdirait toute consultation venant s'y ajouter² ; et la consultation de la commission d'appel ne nous paraît pas incompatible avec le texte qui régit la conciliation³, quand bien même c'est elle qui a pris la décision à laquelle le comité exécutif est susceptible de substituer une nouvelle décision : dans un processus administratif, le fait qu'un organe de la fédération soit compétent pour statuer sur un recours préalable dirigé contre l'acte d'un autre organe, plus spécialisé, de cette même fédération ne nous paraît pas faire radicalement obstacle à ce qu'il sollicite l'avis de cet organe spécialisé sur les nouveaux éléments qui lui sont présentés. Dans ces conditions, il lui est loisible, dans le silence du texte, de le consulter (v. Section, 15 mars 1974, Syndicat national CGT-FO des fonctionnaires et agents du commerce intérieur et des prix, n° 57703, Rec. p. 188 ; 8 juillet 1988, Union nationale des syndicats de médecins des hôpitaux publics, n° 48679, Rec. p. 282 ; Section, 25 février 2005, Syndicat de la magistrature, n° 165482, Rec. ; Assemblée, 21 décembre 2012, Société Groupe Canal Plus et autres, n°s 362347 e. a., Rec. p. 446) – *a fortiori*, ici, cette consultation avait été proposée par le conciliateur dans un cadre contradictoire.

En somme, quel que soit le caractère baroque de l'usage de la procédure de conciliation en l'espèce, il nous semble que la cour a parfaitement raisonné en constatant que le comité exécutif était bien compétent pour substituer sa décision à celle de la commission d'appel et qu'il pouvait, dans ce cadre, consulter cette commission d'appel, sans qu'il y ait là de méconnaissance ou de contournement des dispositions régissant la procédure au terme de laquelle cette commission exerce son pouvoir de décision.

Les deux derniers moyens du pourvoi reprochent néanmoins à la cour d'avoir dénaturé les pièces du dossier en jugeant que le comité exécutif n'était pas lié par l'avis de la commission d'appel de la DNCG et que cet avis ne préconisait pas de maintenir la rétrogradation.

C'est là la traduction du deuxième volet de l'argumentation de la requérante, selon laquelle le comité exécutif ne pouvait que suivre à la lettre la proposition de conciliation qu'il avait acceptée, et qui, selon elle, en proposant de « tirer les conséquences » d'un nouvel avis de la commission d'appel, entendait que le comité exécutif se sentît lié par cet avis.

C'est cependant sans dénaturer que la cour a jugé que la proposition du conciliateur n'avait

² V. *a contrario* 19 mai 1993 M. Waendendries, n° 86743, Rec. p. 158.

³ V. *a contrario* 26 janvier 1951 Sieur Donin de Rosière, n° 88059, Rec. p. 43 ; Section, 8 janvier 1982, SARL Chocolat de régime Dardenne, n° 17270, Rec. p. 1.

pas cette portée mais entendait simplement que la commission d'appel fût consultée – et c'est aussi sans dénaturation qu'elle a constaté que la commission d'appel s'était bornée à donner un avis sur les documents mais non sur le sens de la décision à prendre.

Par ces motifs nous concluons au rejet du pourvoi et à ce que la société requérante verse une somme de 3 000 euros à la FFF au titre des frais de procédure.