

**N° 445699**  
**En avant Guingamp**

**2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 8 octobre 2021**  
**Décision du 28 octobre 2021**

## **CONCLUSIONS**

**Mme Sophie Roussel, rapporteure publique**

En fixant la répartition des recettes générées par la commercialisation des droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions de Ligue 1 et de Ligue 2, la Ligue de football professionnel, personne morale de droit privé, exerce-t-elle une prérogative de puissance publique qui lui aurait été confiée pour l'exécution d'une mission de service public à caractère administratif ?

Ce n'est que si vous répondez positivement à cette question que vous pourrez admettre la compétence de la juridiction administrative pour trancher le litige opposant le club En avant Guingamp à la Ligue.

Dans la lignée des grands arrêts *Montpeurt* (CE Ass., 31 juillet 1942, p. 239, à propos des comités d'organisation) et *Bouguen* (CE Ass., 2 avril 1943, p. 86, à propos des ordres professionnels), vous qualifiez en effet d'acte administratif – ce qui emporte la compétence de l'ordre administratif – les seuls actes pris par une personne privée chargée de participer à l'exécution d'un service public qui traduisent l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Vous avez, par la décision de section du 22 novembre 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sport*, n° 89828, p. 576, appliqué cette ligne de partage aux fédérations sportives délégataires. Celles-ci sont chargée par la loi d'une mission de service public administratif consistant à organiser des compétitions sur le territoire national à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux et départementaux (l'ordonnance du 28 août 1945, la loi du 29 octobre 1975, puis la loi du 16 juillet 1984, codifiée au code du sport : articles L. 131-14 à L. 131-22). Leurs actes, et par subdélégation, ceux des ligues professionnelles qu'elles sont autorisées à créer en vertu de l'article L. 131-14 du code du sport, relèvent donc tantôt du juge administratif, tantôt du juge judiciaire, selon qu'ils constituent ou non l'exercice d'une prérogative de puissance publique pour l'accomplissement du service public.

Ont ainsi été regardées comme des actes administratifs les décisions des fédérations sportives délégataires relatives :

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

- aux conditions (situation financière du club, licences, etc.) mises à l'accès aux compétitions<sup>1</sup>,
- à la réglementation, y compris technique, de la discipline et des épreuves<sup>2</sup> ainsi qu'à la gestion de leur organisation<sup>3</sup>, entendue largement puisque le fait d'imposer aux clubs de recourir à un logiciel informatique particulier pour la gestion de la billetterie a par exemple été regardé comme pris dans le cadre de prérogatives de puissance publique (TC, 4 novembre 1996, *Société Datasport c/ Ligue nationale du Football*, n° 03038, p.), de même que la délibération de la Ligue contraignant les clubs à faire exclusivement porter aux joueurs les équipements fournis par elle (CE, 19 novembre 1997, *Société Nike France et autres*, n° 170660, T. pp. 662-1094), la Cour de cassation ayant toutefois parallèlement admis la compétence de l'ordre judiciaire<sup>4</sup> ;
- les décisions concernant la sélection des sportifs dans l'équipe nationale<sup>5</sup> ou le recrutement d'un entraîneur national en vue de la préparation olympique<sup>6</sup>,
- celles relatives à l'enregistrement des classements et leurs conséquences<sup>7</sup>
- ou encore celles concernant la délivrance de titres à l'issue des compétitions<sup>8</sup>.

Les contentieux mettant en cause la responsabilité de ces organismes du fait de l'exercice de ces prérogatives obéissent à la même règle de compétence<sup>9</sup>, de même que l'exercice du

<sup>1</sup> A propos d'une exigence relative à la situation financière des clubs : CE Sect., 15 mai 1991, *Association « Girondins de Bordeaux Football Club »*, n° 124067, p. ; à propos de l'exigence d'une licence : CE, 29 septembre 2003, *Figeac Athlétisme Club*, n° 240639, p. ; à propos de la délivrance d'une licence : CE, 29 juillet 1994, *E...*, n° 155104, T. p. ; à propos d'une mesure conservatoire de suspension prise à l'encontre d'un joueur soupçonné de corruption : CE Sect., 5 mai 1995, *BU...*, n° 155820, p.

<sup>2</sup> Voir la décision de section du 22 novembre 1974, relative à la décision de la fédération française de tennis de table modifiant les conditions de la procédures d'homologation des balles ; CE, 9 juillet 2015, *Football Club des Girondins de Bordeaux et autres*, n°s 375542 et 375543, p. 239

<sup>3</sup> CE, 23 octobre 2020, *SA Olympique lyonnais groupe et autres*, n° 440810 et autres, aux tables, à propos de la décision de la Ligue de football professionnel de mettre fin aux championnats de Ligue 1 et 2 avant leur terme en raison de l'épidémie de covid-19.

<sup>4</sup> La chambre commerciale de la Cour de cassation a parallèlement retenu sa compétence dans cette affaire, à propos de la décision du Conseil de la concurrence, saisi par des équipementiers, suspendant l'application du règlement des championnats de première et deuxième division de football professionnel prévoyant cette exclusivité ainsi que celle de l'accord relatif à la fourniture des équipements conclu entre la Ligue et Adidas : Cass. com., 2 décembre 1997, n°s 95-19.753, 95-19.814, 95-19.820, au bulletin.

<sup>5</sup> CE, 8 avril 2013, *Fédération française des sports de glace*, n° 351735, aux tables

<sup>6</sup> TC, 11 octobre 1993, *BA...*, n° 02882 : le contrat par lequel le secrétaire d'Etat chargé de la jeunesse et des sports a recruté un entraîneur national de tir à l'arc au titre de la préparation olympique associait l'intéressé, par la nature de l'emploi exercé, à l'exécution même du service public des sports, et spécialement au développement du sport de haut niveau constituant, aux termes de l'article 1er de la loi du 16 juillet 1984 modifiée, une des missions de l'Etat. Par suite, les litiges nés de la résiliation dudit contrat échappent à la compétence des tribunaux judiciaires.

<sup>7</sup> TC 22 janvier 1992, *Préfet de la région Aquitaine c Association nouvelle des Girondins de Bordeaux*, p. 473. 398995. Décisions qui relèvent de la juridiction administrative mais qui pas de votre compétence de premier et dernier ressort, faute de caractère réglementaire : CE, 12 octobre 2020, *Association Olympia Lutte Schiltigheim*, n° 398995, T. pp. 603-694 ; CE, 27 juillet 2005, *Association « Dijon football Côte-d'Or »*, n° 249426, 450652, aux tables T. pp. 809-1069-1112.

<sup>8</sup> la délivrance des « dans » et grades équivalents dans les disciplines relevant des arts martiaux : TC, 21 juin 2010, *Von B... c/ Fédération française de judo, jujitsu, kendo et disciplines associées*, n° 3759, p.

<sup>9</sup> TC, 21 juin 2010, *Von B... c/ fédération française de judo, jujitsu, kendo et disciplines associées*, n° 3759, p.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

pouvoir disciplinaire lorsqu'il a pour effet d'exclure l'accès de la personne sanctionnée au service public délégué à la fédération (par ex. CE, 12 mai 1989, *D...*, n°s 88271, 90349, 91321, 95569, aux tables sur un autre point ; CE, 9 octobre 2019, *Fédération calédonienne de football*, n° 421367, aux tables).

Relèvent en revanche de la juridiction judiciaire le litige relatif à l'indemnité de transfert d'un joueur en application de la charte du football professionnel (TC, 20 octobre 1997, *Paris Racing c/ Fédération française de football et Ligue nationale de football*, n° 3074, A), qui a le caractère d'une convention collective (TC, 23 novembre 1992, *Préfet de l'Yonne c/ G... et Association jeunesse Auxerroise*, n° 2731, A), ou encore les actes, comme les élections, qui concernent le fonctionnement interne de la fédération (CE, 29 mai 1985, *DE...*, n° 66016, B ; CE, 23 mai 1986, *N...*, n° 58445, B). De même, ressortissent à la juridiction judiciaire les litiges concernant des décisions d'admission de candidats à l'Institut national du football, institut de formation professionnelle créé par la Fédération française de football, qui participent à l'exécution de la mission du service public délégué à la fédération sans toutefois constituer l'exercice d'une prérogative de puissance publique (CE, 8 juin 1988, *G...*, p. 232).

La résolution du présent litige implique de resituer dans ce panorama jurisprudentiel la question de la répartition des produits de la commercialisation des droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions ou manifestations sportives, organisée par la Ligue de football professionnel pour chaque saison sportive dans le cadre d'un « Guide de répartition des droits audiovisuels ».

En vertu de l'article L. 333-1 du code du sport, les fédérations sont propriétaires du droit d'exploitation des manifestations ou compétitions sportives qu'ils organisent<sup>10</sup>. Le second alinéa de cet article prévoit qu'elles peuvent céder à titre gratuit les droits d'exploitation audiovisuelle générés par ces compétitions aux sociétés sportives qui y participent, ce qui a pour conséquence – c'était l'un des objectifs de la réforme opérée par la loi n° 2003-708 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives dont est issue cette disposition – de permettre aux clubs de les inscrire à l'actif de leur bilan comptable<sup>11</sup>. La négociation relative à la commercialisation de ces droits est en revanche centralisée au niveau de la ligue, ainsi que le prévoit l'article L. 333-2.

C'est l'article L. 333-3 qui encadre la répartition de ces recettes entre la fédération, la ligue et les sociétés. Après avoir affirmé un objectif général consistant à « *garantir l'intérêt général et les principes d'unité et de solidarité entre les activités à caractère professionnel et les activités à caractère amateur* », l'article renvoie cette répartition à une convention conclue entre la fédération délégataire et la ligue professionnelle.

---

583 ; TC, 9 décembre 2013, *M. D-J... et autres c/ Fédération française de vol libre (FFVL)*, n° 3922, aux tables

<sup>10</sup> Droit d'exploitation qui inclut le droit de consentir à l'organisation de paris sur les manifestations ou compétitions sportives, ainsi qu'en dispose l'article L. 333-1-1.

<sup>11</sup> Les travaux préparatoires relatifs à la loi n° 2003-708 du 1<sup>er</sup> août 2003, dont ces dispositions sont issues, soulignent l'importance de cette réforme, qui correspond à une demande alors très largement partagée du sport professionnel.

Pour ce qui concerne les produits revenant aux sociétés, l'article précise qu'ils leurs sont redistribués « *selon un principe de mutualisation, en tenant compte de critères arrêtés par la ligue et fondés notamment sur la solidarité existant entre les sociétés, ainsi que sur leurs performances sportives et leur notoriété* ».

Le litige porté par le club En Avant-Guingamp ne concerne pas la convention conclue entre la fédération et la ligue<sup>12</sup>. Autrement dit, n'est pas en cause le partage des recettes entre le sport amateur et le sport professionnel.

Toutes les décisions attaquées par le club concernent les choix fait par le conseil d'administration de la Ligue à propos de la redistribution aux sociétés sportives du produit de la commercialisation des droits audiovisuels assis sur les compétitions professionnelles.

Ces choix se matérialisent en pratique dans un « guide de répartition des droits audiovisuels », valable pour chaque saison sportive<sup>13</sup>, qui définit la grille de répartition des recettes de droits audiovisuels entre la Ligue 1 et la Ligue 2 et prévoit également des aides pour les clubs relégués. Versées pendant les une ou deux années qui suivent immédiatement la relégation, sous la forme d'une aide fixe et d'une aide « variable additionnelle » dont le montant est fonction notamment du nombre de saisons consécutives passées en Ligue 1 sur les dix dernières saisons, ces aides sont destinées à amortir le choc économique lié à la baisse considérable des recettes audiovisuelles induite par la relégation.

C'est sur le versement de ces aides que porte la contestation d'En avant Guingamp, relégué en Ligue 2 à l'issue de la saison 2018/2020. Le club conteste :

- d'une part, le refus opposé par la Ligue à sa demande de pouvoir bénéficier, pour sa deuxième année de relégation, des aides très substantiellement augmentées – à la fois en terme de montant mais aussi en terme saison de relégation ouvrant droit à leur versement – instituées par le guide 2020/2021,
- d'autre part, ce guide 2020/2021, en tant qu'il exclut les clubs relégués en Ligue 2 à l'issue de la saison 2018/2019 des dispositifs financiers plus favorables qu'il institue.

1. Vous pourriez hésiter un instant à retenir la compétence de la juridiction administrative.

En premier lieu, les recettes générées par l'exploitation commerciale sont assises sur des compétitions qui constituent le cœur de la mission de service public déléguée par le législateur à la fédération.

En deuxième lieu, la structure pyramidale du football français crée une forte interdépendance entre le sport amateur et le sport professionnel.

---

<sup>12</sup> Qui prend la forme d'un « protocole d'accord financier FFF/LFP »

<sup>13</sup> Sauf événement particulier, ce guide est en pratique remise en discussion tous les quatre ans, pour chaque nouveau cycle de commercialisation des droits audiovisuels par la ligue : voir not. l'article R.333-3 du code du sport.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

Il peut paraître enfin un peu artificiel de séparer l'organisation des compétitions du financement des clubs qui y participent, auquel les recettes de droits audiovisuels contribuent très largement.

Votre juge des référés, qui s'est prononcé avant vous sur la demande tendant à la suspension de l'exécution de ces décisions l'hiver dernier, a d'ailleurs relevé qu'elles n'étaient pas manifestement insusceptibles de se rattacher à un litige dont il appartient à la juridiction administrative de connaître, avant de rejeter les conclusions pour défaut d'urgence (ordonnance du 4 décembre 2020 n° 446447).

2. Si ce litige n'est pas sans lien avec le service public délégué à la fédération, nous sommes toutefois d'avis que la répartition des produits de la commercialisation des droits d'exploitation audiovisuels des compétitions et manifestations de football professionnel entre les sociétés sportives, qui peuvent être propriétaires de ces droits (et ont en pratique utilisé cette faculté), ne traduit l'exercice aucune prérogative de puissance publique nécessaire à son exécution.

a) L'étape amont, celle de la commercialisation de ces droits, propriété de personnes privées, par la Ligue, personne morale de droit privée, relève sans conteste de la juridiction judiciaire.

La chambre commerciale de la Cour de cassation a ainsi déjà jugé, dans un arrêt publié du 1<sup>er</sup> mars 1994 (n° 92-12.124, *Fédération française de football c/ SA La Cinq*, Bulletin 1994 IV N° 91 p. 71), que les contrats passés par la Fédération française de football et les chaînes de télévision pour la cession, à titre onéreux, des droits de retransmission des matches de football ayant lieu tant en France qu'à l'étranger ne traduisaient pas l'exercice de prérogatives de puissance publique et constituaient des contrats de droit privé. Dans le même sens, votre juge des référés s'est déclaré incompétent pour connaître du choix fait par la Ligue de football professionnel de produire elle-même les images des matchs dont elle commercialise les droits d'exploitation audiovisuelle, au motif que ce choix ne met en œuvre aucune prérogative de puissance publique (JRCE, 11 janvier 2008, *Société Canal + et société Kiosque sport*, n° 311327, inédite)<sup>14</sup>.

b) Il nous semble qu'*a fortiori*, les décisions prises en aval de cette commercialisation pour répartir, entre propriétaires de ces droits, les recettes générées, selon un principe, certes imposé par le législateur, de mutualisation, ne traduit pas davantage l'exercice d'une prérogative de puissance publique.

Le club requérant, qui voudrait voir ce litige tranché par vous, oppose à la compétence de la juridiction judiciaire d'un avis rendu par votre Assemblée générale le 28 novembre 2003 sur l'étendue des pouvoirs des fédérations sportives titulaires d'une délégation en vertu du I de

---

<sup>14</sup> En réalité, aucune décision relative au monopole d'exploitation des événements sportifs reconnu par le législateur aux fédérations sportives par l'article L. 333-1 du code du sport ne met en œuvre de prérogatives de puissance publique. Voir pour une illustration récente : à propos du rugby, Cass. comm. 20 mai 2014, n° 13-12.102, publié.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984 et sur les conditions d'exercice de leurs compétences, en faisant valoir que la répartition des droits audiovisuels n'obéit pas purement à une logique commerciale<sup>15</sup>. Outre que cet avis ne tranche pas directement une question de compétence entre les deux ordres de juridictions, nous ne déduisons pas mécaniquement de la circonstance que le législateur ait imposé à la Ligue la prise en compte certains critères d'intérêt général – la solidarité entre les sociétés sportives notamment – l'existence de prérogatives de puissance publique. Suivre un tel raisonnement conduirait potentiellement à attirer devant la juridiction administrative tout agissement d'un opérateur privé au motif que sa liberté d'entreprendre ou son droit de propriété est encadré par un régime légal, ce qui serait une interprétation excessive.

De même, la circonstance que le guide de la répartition des droits audiovisuels arrêté par la ligue mentionne le versement aux clubs de National d'une « contribution de solidarité » n'est pas décisif : soit cette contribution est imposée par les termes de la convention entre la fédération et la ligue ; soit, si tel n'est pas le cas, le choix des clubs de se départir d'une (faible) partie de leurs ressources pour financer des tiers n'est pas l'indice d'une prérogative de puissance publique.

c) Ajoutons que nous ne sommes pas seule de notre avis.

Le président de la conférence des conciliateurs du Comité national olympique et sportif français, saisi d'une demande de conciliation par En avant Gingamp dans le cadre du présent litige, l'a jugée irrecevable, en suivant un raisonnement similaire. Sa décision du 4 novembre 2020 relève que le choix fait « *par la LFP, personne morale de droit privé, de définir les règles puis d'adopter le guide de répartition des droits audiovisuels Ligue 1 pour la saison 2020/2021 ainsi que celui de refuser à la société requérante le bénéfice pour sa deuxième année de relégation d'une aide variable additionnelle à la relégation triplée (...) concernant seulement les activités commerciales de la ligue, de redistribution des produits des droits télévisuels, et ne peuvent donc être caractérisées comme mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique.* », Ce critère, énoncé à l'article R. 141-5 du code du sport, définit en effet le champ de la conciliation préalable obligatoire.

Le tribunal administratif de Paris, statuant en juillet dernier sur le recours engagé par l'Olympique lyonnais contre la Ligue de football professionnel tendant à la réparation des préjudices qu'elle estime avoir subi du fait de décision de mettre un terme de façon anticipée à la saison 2019/2020 du championnat de Ligue 1 en raison de l'épidémie de Covid-19, a quant à lui pris expressément parti dans le sens de la compétence judiciaire en jugeant que si la Ligue de football professionnel est investie de prérogatives de puissance publique s'agissant de l'organisation, la gestion et la réglementation de toutes les compétitions relevant de clubs professionnels, la commercialisation et la négociation des droits

---

<sup>15</sup> « (...) les exigences dictées exclusivement par des impératifs d'ordre commercial comme celles qui touchent à la contenance minimale des espaces affectés à l'accueil du public pour chaque type de compétition ou la détermination de dispositifs électriques et d'installations ayant pour seul objet de favoriser la retransmission télévisée ou radiophonique des compétitions, excèdent le champ des compétences des fédérations titulaires d'une délégation au titre de l'article 17 de la loi » [du 16 juillet 1984].

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

d'exploitation audiovisuelle ainsi que la répartition et le versement du produit de ces droits aux clubs ne relèvent pas de la mise en œuvre de telles prérogatives (TA Paris, 8 juillet 20201, *SAS Olympique lyonnais groupe et SASU Olympique lyonnais*, n°s 2102265, 2021736/6).

d) Quelques précédents émettent enfin un signal – certes faible dès lors qu'il s'agit de décisions inédites rendues dans des configurations qui ne sont pas tout à fait topiques – dans le sens de la solution que nous préconisons.

Par une décision demeurée inédite, postérieure d'ailleurs à l'ordonnance rendue par le juge des référés dans le présent litige (CE, 8 février 2021, *Société AS Béziers*, n° 442090), vous avez décliné la compétence de la juridiction administrative pour connaître d'un recours pour excès de pouvoir formé par une société sportive contre la décision de la Ligue de football professionnel lui refusant le bénéfice de l'aide du fonds de solidarité créé par décision du conseil d'administration de la ligue. Votre décision se fonde sur le fait que ce fonds est créé et abondé par les clubs, personnes privées, qui n'exercent aucune prérogative de puissance publique en décidant de son affectation.

La 1<sup>ère</sup> chambre civile de la Cour de cassation a quant à elle jugé en 2010 (1<sup>ère</sup> Civ, 8 juillet 2010, n° 09-66.989 09-67.450, Inédit) que la décision la décision prise par la Ligue quant au montant et aux conditions d'octroi des primes et indemnités aux clubs professionnels de football relégués par l'effet de la décision, administrative, arrêtant le classement à l'issue de compétition ne relevait ni d'une mission de service public ni de l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Nous déduisons de l'ensemble de ces considérations que les décisions contestées, qui se rattachent la redistribution des produits issus de la commercialisation des droits d'exploitation audiovisuels entre les sociétés sportives qui en sont propriétaires ne traduisent pas l'exercice de prérogatives de puissance publique pour l'accomplissement du service public délégué à la fédération et subdélégué à la ligue.

Notre conviction est suffisamment ferme pour vous inviter, par ces motifs, à décliner vous-mêmes la compétence de l'ordre administratif pour connaître de ce litige, sans qu'il soit besoin de saisir le Tribunal des conflits.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*