

Fédération sportive – règlement des litiges sportifs – conciliation – compétence du juge administratif

Tribunal administratif de La Réunion, 17 décembre 2019, *Ligue réunionnaise de football c/ Fédération française de football*, req. n°1800576

Guillaume DARRIOUMERLE, Docteur en droit public, Président de la commission disciplinaire de la Ligue Réunionnaise de Volley-ball

La crise sanitaire liée à la propagation du Coronavirus a eu raison de la saison 2019-2020 de football, mais la saison précédente a donné lieu à une autre forme de crise à La Réunion que le Tribunal administratif s'est chargé de trancher, comme le montre le commentaire qui va suivre : il s'agit des litiges qui peuvent naître entre les différentes structures chargées de l'organisation du sport en France, dévoilant un agencement fédéral ordonné autour d'un corpus de règles homogènes de l'échelon national au niveau local, mais dont les grands principes font parfois l'objet d'interprétations radicalement opposées.

Le 6 février 2018, la ligue réunionnaise de football (LRF) a prononcé le non-engagement du club Vaovao SC en championnat de départementale 2 et sa mise en non-activité totale pour la saison 2018. Le motif de cette décision était l'absence de régularisation par ce club de sa situation financière à l'égard de la LRF. Suite à l'appel du Vaovao SC, la commission fédérale des règlements et contentieux de la fédération française de football (FFF) s'est réunie le 2 mai 2018 ; cette décision a été annulée et il a été décidé que le Vaovao SC devait être réintégré au championnat départemental 2 au titre de la saison 2018. Le 30 mai 2018, la LRF a saisi le président de la conférence des conciliateurs du comité national olympique et sportif français (CNOSF) qui a rejeté son recours pour irrecevabilité. Sur requête de la LRF, le Tribunal administratif de La Réunion a annulé la décision du 2 mai 2018 de la commission fédérale des règlements et contentieux de la FFF.

Pour comprendre le sens et la portée de ce dernier jugement, il convient de revenir sur le déroulement des événements, avant de se pencher sur le raisonnement suivi par le juge dans ce match qui a opposé la LRF à la FFF et qui s'est terminé le 17 décembre 2019 par la sanction de cette dernière devant le juge administratif.

I.- La préparation du match

Le Tribunal administratif de La Réunion s'est penché sur le litige opposant la LRF à la FFF après une succession d'événements qui peut être détaillée comme suivant : d'abord, la prise de décision de non engagement du club Vaovao FC par la LRF, ensuite l'infirmité de cette décision par la FFF ; l'une invoquait le non-respect des dispositions financières, l'autre l'égalité des chances.

A.- La décision de non-engagement du Vaovao FC par la LRF

En ce début d'année 2018, loin des regards tournés vers le début de saison de football à La Réunion où le club de la JS Saint-Pierroise vient de remporter son quatrième trophée d'affilée en première division régionale (R1), le Vaovao FC lustre ses crampons après une saison récompensée par l'accession en quatrième division (D2). Les compétitions sont organisées par la LRF, qui regroupe 26.000 licenciés. Le principe suivi est la liberté d'accès aux activités physiques et sportives ; élevé au rang de principe général du droit par un arrêt du Conseil d'Etat rendu sous le visa de l'article 1^{er} de la loi du 29 octobre 1975¹, il peut comporter des dérogations à condition qu'il s'agisse de mesures proportionnées poursuivant un objectif d'intérêt général. C'est dans ce cadre que le comité directeur de la ligue a évalué les « *capacités réelles des clubs en présence* »² et que la situation financière a été un critère pris en considération de manière stricte parmi les obligations qui pèsent sur les clubs pour accéder en division supérieure.

La préparation des compétitions doit manifestement être prise au sérieux par les clubs et leurs dirigeants, puisque selon l'article 4.4 du règlement intérieur de la LRF toute demande d'engagement doit satisfaire à un certain nombre d'obligations financières au moment du dépôt du dossier : cela comprend le règlement effectif « *des cotisations FFF et Ligue, des droits d'engagement, des dettes éventuelles* ». Aux termes de l'article 6 du même règlement, « *tout club en infraction aux dispositions de l'article 4 du présent règlement sera considéré comme en non activité générale* », autrement dit en sommeil.

Conformément à l'organisation pyramidale et hiérarchisée du sport, les règles appliquées par les ligues régionales doivent être conformes aux règlements nationaux. Ces derniers relèvent de la FFF et selon l'article 28 de ses règlements généraux, les clubs ne s'étant pas mis en règle de leurs cotisations voient leurs engagements refusés ou annulés dans les épreuves nationales et régionales. Or, en l'espèce, la LRF a refusé de valider le dossier du club Vaovao FC en raison du non-respect des dispositions financières imposées par les règlements généraux, contrairement à l'ES Tamponnaise, autre club à avoir accédé à la D2 pour la saison 2018/2019. Cette décision sera contestée par la suite devant la FFF.

B. Une décision infirmée par la FFF au nom de l'égalité des chances

Pour infirmer la décision de non-engagement Vaovao SC et décider que ce club devait être engagé en championnat de D2 au titre de la saison 2018, la commission fédérale des règlements et contentieux de la FFF a considéré, d'une part, qu'en application du règlement intérieur de la LRF tant l'engagement du Vaovao SC que de l'ES Tamponnaise aurait dû être refusé mais que, d'autre part,

¹ CE, 16 mars 1984, *Broadie et a.*, *Dalloz* 1984, p. 317, concl. GENEVOIS.

² *Règlements généraux de la LRF*, article 8 quater.

en décidant l'engagement de ce dernier club alors qu'il n'avait régularisé sa situation financière qu'une semaine avant le Vaovao SC, la LRF a créé une rupture d'égalité entre les deux clubs concernés, ce qui était susceptible de perturber le bon déroulement du championnat.

Les groupements sportifs tels que les clubs deviennent membres d'une fédération au terme d'une procédure d'affiliation qui doit prévoir « *les conditions dans lesquelles la qualité de membre de la fédération peut être refusée et les conditions dans lesquelles elle se perd* »³. La principale prérogative acquise par l'affiliation réside dans la capacité à s'inscrire aux compétitions organisées par la fédération sportive et à ne subir aucun traitement discriminatoire au cours du déroulement de ces épreuves. Dans cette affaire, la FFF a considéré que le principe d'égalité avait été transgressé à partir du moment où la contrainte relative au paiement des cotisations annuelles n'avait pas été appliquée de la même manière aux deux clubs qui avaient gagné leur ticket pour accéder à la D2, l'ES Tamponnaise ayant régularisé sa situation financière une semaine seulement avant le Vaovao FC.

Les principaux paradoxes du sport moderne semblent avoir été dépassés par la FFF en l'espèce. Qu'il s'agisse des règles destinées à organiser les différences naturelles en catégorisant les sportifs admis à concourir⁴, ou celles régissant la lutte contre le dopage⁵, de nombreuses dispositions encadrant l'organisation des compétitions expriment la « *recherche obsessionnelle d'égalité* »⁶ du système sportif. Le club concerné évoluant dans la quatrième division de l'échelon régional, récoltant les fruits du travail accompli par des amateurs bénévoles les années précédentes, il semble logique et compréhensible de voir la FFF avancer cet argument pour infirmer la décision de non-engagement prise par la LRF.

De plus, la motivation de la LRF selon laquelle le club du Vaovao FC n'aurait pas respecté les dispositions financières fédérales semble un peu « gros-doigt » comme on dit à La Réunion : même dans le football, la dépendance financière des fédérations sportives à l'égard des subventions publiques est patente⁷ et ce n'est pas un retard d'une semaine qui justifierait le non-engagement d'un club par rapport à un autre ; en décidant de réintégrer le club du Vaovao FC et en infirmant la décision

³ *Code du sport*, Annexe I-5, Art. 1.2.3 ; V. aussi V. THOMAS, « Accès des groupements sportifs à la compétition », *Lamy Droit du sport*, n° 436-4° et s.

⁴ Voir G. SIMON, *Puissance sportive et ordre juridique étatique*, LGDJ, 1990, p. 89 et s. ; R. CAILLOIS, *Les Jeux et les hommes. Le masque et le vertige*, Gallimard, Coll. « Folio essais », 1992, p. 50.

⁵ Voir G. DARRIOUMERLE, *La mondialisation de la lutte contre le dopage*, Presses Universitaires de Marseille, à paraître.

⁶ S. DARBON, *Les fondements du système sportif – Essai d'anthropologie historique*, L'Harmattan, 2014, p. 177.

⁷ Voir G. MOLLION, *Les fédérations sportives – Le droit administratif à l'épreuve de groupements privés*, LGDJ, 2005, p. 329 et s.

de la LRF, il s'agit aussi de montrer que le sport ne se résume pas toujours à un « *ordre social inégalitaire et hiérarchique* »⁸. Pourtant, le juge administratif en a décidé autrement, sans doute influencé par un autre objectif propre au sport qui est le bon déroulement des compétitions dans la mesure où son jugement est intervenu à la fin de la saison sportive 2018/2019.

II.- La fin du match

Avant de saisir la juridiction administrative, la LRF s'est tournée vers la conférence des conciliateurs du comité national olympique et sportif français. Cette singularité procédurale est l'occasion de souligner les particularismes du système sportif dans ses modes de règlement des litiges, tantôt alternatifs, tantôt administratifs.

A.- L'occasion manquée de la conciliation

Le 30 mai 2018, la LRF a saisi le président de la conférence des conciliateurs du comité national olympique et sportif français (CNOSF) qui a rejeté son recours pour irrecevabilité. En effet, l'article R. 141-15 du code du sport prévoit un délai de quinze jours suivant la notification ou la publication de la décision contestée pour effectuer la demande de conciliation. Or, la FFF avait rendu son verdict le 2 mai 2018, soit 28 jours avant la saisine des conciliateurs. S'il est impossible de présumer quel aurait été le positionnement adopté par ces acteurs parfois suspectés de manque d'indépendance du fait de leur participation au « *mythe de l'exception sportive procédurale* »⁹, la requête a permis d'épuiser les voies de recours internes à la justice fédérale avant la saisie du juge administratif, précaution loin d'être superfétatoire à la lecture de la loi.

En 1992, le législateur a mis en place une procédure de conciliation devant le CNOSF comme préalable obligatoire à tout recours contentieux lorsque le conflit résulte d'une décision prise par une fédération dans l'exercice de prérogatives de puissance publique ou en application de ses statuts, précision étant faite qu'il importait peu que la décision en cause soit « *susceptible ou non de recours* »¹⁰. Autrement dit, la règle de l'épuisement des voies de recours internes, dégagée par le juge administratif au début des années 1980¹¹, ne s'applique pas aux voies de recours fédérales, mais ce n'est qu'une fois la mission de conciliation du CNOSF achevée qu'il est possible de passer par les modes de règlements juridictionnels.

⁸ P. LIOTARD, « L'éthique sportive : une morale de la soumission ? », in M. ATTALIA (dir.), *Le sport et ses valeurs*, La dispute, 2004, p. 156.

⁹ T. BOMBOIS, « De l'exception à la valorisation sportive. L'ordre juridique sportif aux prises avec le droit communautaire et étatique », in DEPRÉ S. (dir.), *Le sport dopé par l'État. Vers un droit public du sport*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 119.

¹⁰ *Code du sport*, Article R. 141-5.

¹¹ CE, 11 mai 1984, *Pebeyre*, req. n° 46828 et 47935.

Deux traits caractéristiques du système sportif se distinguent de ce mode de fonctionnement : une justice fonctionnant en silo d'une part, un régime administratif appliqué à des associations de droit privé d'autre part. Lorsque les sportifs ont commencé à saisir les juridictions pour défendre leurs droits, le comité international olympique a exprimé sa volonté de s'émanciper des juridictions étatiques ; la création du Tribunal arbitral du sport en a été la plus remarquable traduction¹². La conciliation comme préalable obligatoire à tout recours contentieux en a été une autre. Mais ce dernier mode de règlement des litiges sportifs reste limité à certains actes, dont les décisions prises par les fédérations dans l'exercice de prérogatives de puissance publique ; une précision qui rappelle qu'en France, l'organisation et la gestion des compétitions sportives reste, dans les disciplines les plus populaires, une prérogative exorbitante du droit commun, une activité considérée comme un service public délégué aux fédérations¹³. Dès lors, le recours contentieux exercé par un club à l'encontre d'une décision de non-engagement dans une compétition de football organisée par la fédération sportive à laquelle elle est affiliée relève du Tribunal administratif.

B.- Un partout, balle au centre

En matière sportive, sont susceptibles de recours « les actes pris tant par les arbitres et les juges des compétitions à caractère sportif que par les organes des fédérations en cette matière » dans la mesure où il s'agit d'apprécier « les principes et les règles applicables qui s'imposent aux auteurs de tout acte accompli dans l'exercice d'une mission de service public »¹⁴. La décision de non-engagement prise par la LRF constitue, autant que son infirmation par la FFF d'ailleurs, une décision unilatérale prise en vertu de ce que G. SIMON a appelé les « prérogatives de puissance sportive »¹⁵. La LRF, autorité administrative à l'origine du litige ayant son siège à Sainte-Clotilde (97490), le Tribunal administratif de La Réunion était donc compétent, contrairement à ce qu'avancait la défense dans cette affaire. En fin de compte, cette dernière n'a été entendue sur aucun de ses moyens, puisque le juge a annulé la décision de la FFF pour erreur d'appréciation considérant que la situation du Vaovao SC ne pouvait être assimilée à celle de l'ES Tamponnaise et qu'une différence de traitement était justifiée. Sans doute ce moyen a-t-il prospéré en résonance avec un autre, davantage pragmatique que juridique : celui selon lequel

¹² Voir A. RIGOZZI, *L'arbitrage international en matière de sport*, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 2005 ; C. CHAUSSARD, *Les voies de règlement des litiges sportifs. Essai sur la coexistence des différentes formes de justice*, thèse, Dijon, 2006 ; M. MAISONNEUVE, *L'arbitrage des litiges sportifs*, LGDJ, 2011.

¹³ CE, Sect., 22 novembre 1974, *FIFAS*, Rec.577, concl. F. THÉRY, *AJDA* 1975, p. 19, chron. FRANC et BOYON, *Dalloz* 1975, p. 739, note J.-F. LACHAUME, *JCP* 1975, I, p. 2724, note J.-Y. PLOUVIN, *RDP*, 1975, p. 1109, note M. WALINE.

¹⁴ CE, Sect., 25 janvier 1991, *Vigier*, req. n°104497.

¹⁵ G. SIMON, *Puissance sportive et ordre juridique étatique : contribution à l'étude des relations entre la puissance publique et les institutions privées*, LGDJ, 1990, spéc. p. 215 et s.

l'intégration du Vaovao SC en fin de compétition aurait affecté son bon déroulement, avec l'impact sportif désastreux que l'on imagine sur les autres clubs.

Selon le juge administratif, le Vaovao SC n'a certes régularisé sa situation qu'une semaine après l'ES Tamponnaise, mais sans offrir de garanties de paiement effectif : en effet, les précédentes cotisations avaient été réglées par des chèques sans provisions. Dès lors, en refusant l'engagement du Vaovao SC par application des dispositions de son règlement intérieur, lesquelles sont strictement conformes aux principes des règlements généraux de la FFF, la LRF n'a pas commis une restriction illégale au principe de libre accès aux activités sportives et n'a pas méconnu le principe d'égalité entre les clubs.

En considérant que la rigueur du contrôle financier effectué pour prendre la décision de non-engagement du Vaovao FC n'excédait pas les restrictions qui peuvent être justifiées par la bonne organisation des compétitions, le juge a repris au bond l'idée d'intégrité qui n'est qu'irrégulièrement et vaguement formulée par les institutions sportives, mais que l'intervention du législateur a consacré implicitement par l'édiction de règles particulières dans un grand nombre de domaines : contrôle de gestion administratif, juridique et financier destiné à assurer la régularité, la continuité et l'équité des compétitions¹⁶, prévention des conflits d'intérêts et prohibition de la multipropriété ou du multicontrôle des clubs professionnels¹⁷, ou loi du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs¹⁸, ont ainsi étoffé l'arsenal législatif ces dernières années afin d'assurer le déroulement normal et équitable des compétitions.

Programmé en fin de saison, un jugement contraire aurait fortement perturbé le bon déroulement de la compétition. L'argument a sans doute pesé, d'autant que le calendrier sportif s'efforce de maintenir l'égalité des compétiteurs, en imposant par exemple la simultanéité des rencontres, une « *rigidité absolue* »¹⁹ qui empêche les interruptions, les reports et autres perturbations autrement qu'en cas de force majeure. Il n'en reste pas moins que la LRF aurait pu admettre une dérogation s'agissant d'un club amateur, aux moyens financiers limités mais dont les acteurs s'évertuaient à pratiquer leur sport favori, loin de considérations matérielles qui ne semblent parfois même pas respectées par l'élite.



¹⁶ Loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 modifiant la loi n° 84-610 *relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives*, *JORF*, 8 juillet 2000, n° 157, p. 10311.

¹⁷ Loi n° 2004-1366 *portant diverses dispositions relatives au sport professionnel*, *JORF*, 16 décembre 2004, n° 292, p. 21289.

¹⁸ Voir J.-C. LAPOUBLE, « Quand le législateur préfère le sprint au fond – À propos de la loi du 1er février 2012 », *JCP G* 2012, n° 8, 199, p. 354.

¹⁹ G. SIMON, *Puissance sportive et ordre juridique étatique : contribution à l'étude des relations entre la puissance publique et les institutions privées*, LGDJ, 1990, p. 103.