

N° 409537

REPUBLIQUE FRANÇAISE

LIGUE NATIONALE DE RUBGY

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. François Weil
Rapporteur

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

Mme Béatrice Bourgeois-Machureau
Rapporteur public

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

Séance du 12 avril 2017
Lecture du 12 avril 2017

Vu la procédure suivante :

La Ligue nationale de rugby a demandé au juge des référés du tribunal administratif de Versailles, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de la décision du 22 mars 2017 par laquelle le bureau fédéral de la Fédération française de rugby a réformé la décision du 17 mars 2017 du bureau national de la Ligue nationale de rugby tendant à reporter les matches de la 21^{ème} journée du championnat de France de rugby professionnel de 1^{ère} division, dénommé Top 14, devant opposer, d'une part, les clubs de Castres Olympique et du Stade français et, d'autre part, les clubs de Montpellier Hérault Rugby et du Racing 92.

Par une ordonnance n° 1702355 du 4 avril 2017, prise par application de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a rejeté cette demande de suspension.

Par un pourvoi et un mémoire en réplique, enregistrés les 4 et 12 avril 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la Ligue nationale de rugby demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cette ordonnance ;

2°) statuant en référé, de faire droit à sa demande de suspension ;

3°) d'enjoindre à la Fédération française de rugby de prendre toutes mesures utiles pour permettre que soient joués les deux matches reportés aux dates fixées par la Ligue ;

4°) de mettre à la charge de la Fédération française de rugby une somme de 6 000 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 ;
- les statuts de la Fédération française de rugby ;
- les statuts de la Ligue nationale de rugby ;
- les règlements généraux de la Fédération française de rugby ;
- les règlements généraux de la Ligue nationale de rugby ;
- la convention entre la Fédération française de rugby et la Ligue nationale de rugby pour la période du 1^{er} juillet 2016 au 30 juin 2020 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. François Weil, conseiller d'Etat,
- les conclusions de Mme Béatrice Bourgeois-Machureau, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Garreau, Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, avocat de la Ligue nationale de rugby, et à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la Fédération française de rugby ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-1 du code de justice administrative : « *Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (...)* » ; que, selon l'article L. 522-3 du même code, « *Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est*

irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1 » ; qu'en vertu du premier alinéa de l'article L. 523-1 du même code, les décisions rendues par les juges des référés des tribunaux administratifs en application de l'article L. 521-1 comme de l'article L. 522-3 sont rendues en dernier ressort et sont susceptibles de faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat ;

2. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que deux rencontres comptant pour la 21^{ème} journée du championnat de France de rugby professionnel de 1^{ère} division, dénommé Top 14, devant opposer les clubs de Castres Olympique et du Stade français, d'une part, et les clubs de Montpellier Hérault Rugby et du Racing 92, d'autre part, étaient programmées le 18 mars 2017 ; que le bureau national de la Ligue nationale de rugby a décidé de reporter ces deux rencontres par une décision du 17 mars 2017 ; que ces matches ne se sont, en conséquence, pas tenus à la date initialement prévue ; que le bureau fédéral de la Fédération française de rugby a toutefois décidé, le 22 mars 2017, d'annuler la décision de report prise par la Ligue ; que la Ligue nationale de rugby a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Versailles d'une demande, fondée sur les dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, tendant à la suspension de l'exécution de la décision prise le 22 mars 2017 par la Fédération ; que, par une ordonnance du 4 avril 2017, prise par application de l'article L. 522-3 du code de justice administrative, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a rejeté cette demande de suspension, en estimant qu'aucun des moyens soulevés par la Ligue nationale de rugby ne paraissait de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ; que la Ligue nationale de rugby se pourvoit en cassation contre cette ordonnance ;

3. Considérant que la suspension en référé de la décision de la Fédération aurait pour conséquence de redonner effet à la décision de report prise par la Ligue et de permettre l'organisation à une nouvelle date des rencontres en cause avant le terme de la phase de qualification du championnat ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutient en défense la Fédération française de rugby, les conclusions du pourvoi de la Ligue nationale de rugby ne sont pas dépourvues d'objet ;

Sur les compétences respectives de la Fédération française de rugby et de la Ligue nationale de rugby :

4. Considérant qu'aux termes du premier alinéa 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* » ; que, 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, laquelle 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, et, en vertu de l'article L. 131-16, d'édicter les règles techniques propres à leur discipline, les règlements relatifs à l'organisation des manifestations ouvertes à leurs licenciés, les 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 ;

5. Considérant que 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 (...) » ; qu'en vertu de l'article R. 132-1 du même code : « Lorsque ses statuts le prévoient, une fédération sportive délégataire peut créer une ligue professionnelle dotée de la personnalité morale : / 1° Soit pour organiser les compétitions sportives qu'elle définit ; / 2° Soit pour fixer, pour les compétitions sportives qu'elle définit, leurs conditions d'organisation et celles de la participation des sportifs » ; qu'en vertu de l'article R. 132-12, la réglementation et la gestion des compétitions mentionnées à l'article R. 132-1 relèvent de la compétence de la ligue professionnelle, sous réserve des compétences propres de la fédération et des compétences exercées en commun par la fédération et par la ligue, énumérées respectivement par les articles R. 132-10 et R. 132-9 ; que les relations entre la fédération délégataire et la ligue qu'elle crée sont, en vertu de l'article R. 132-9, fixées par une convention qui précise la répartition de leurs compétences et les conditions dans lesquelles elles exercent en commun certaines compétences et qui, selon l'article R. 132-15 du code du sport, « précise les conditions dans lesquelles l'instance dirigeante de la fédération peut réformer les décisions arrêtées par les organes de la ligue professionnelle qui sont contraires aux statuts ou aux règlements de la fédération » ;

6. Considérant qu'en confiant, par les dispositions des articles L. 131-1 et suivants du code du sport, aux fédérations sportives ayant reçu délégation la mission d'organiser, à titre exclusif, des compétitions sur le territoire national, le législateur a chargé ces fédérations de l'exécution d'une mission de service public à caractère administratif ; qu'il incombe à chaque fédération délégataire d'exercer cette mission, en mettant en œuvre les prérogatives de puissance publique qui lui ont été conférées pour son accomplissement, soit en définissant elle-même les règles relatives à l'organisation des compétitions pour la discipline sportive pour laquelle elle a reçu délégation, soit, dans le cas où elle a créé, en vertu de l'article L. 132-1 du code du sport, une ligue professionnelle pour la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel, en s'assurant que la ligue professionnelle fait usage des prérogatives qui lui sont subdélégées pour fixer les règles régissant les compétitions qu'elle organise dans le respect de celles fixées par les statuts de la fédération et conformément à l'intérêt général de la discipline ;

7. Considérant que, dans le cas où l'organisation d'une compétition a été déléguée à une ligue professionnelle, la réglementation et la gestion de cette compétition relèvent, en vertu de l'article R. 132-12 du code du sport, de la seule compétence de la ligue ; que la fédération ne saurait intervenir dans la réglementation et la gestion de cette compétition et réformer, le cas échéant, les décisions prises par la ligue dans l'exercice de cette compétence, que si ces décisions sont contraires aux statuts de la fédération ou portent atteinte aux intérêts généraux dont la fédération a la charge ; que les conditions de mise en œuvre de ce pouvoir de réformation sont, ainsi que le prévoit l'article R. 132-15 du code du sport, précisées par la convention mentionnée à l'article R. 132-9 ;

8. Considérant que la Fédération française de rugby, fédération sportive agréée, est titulaire de la délégation prévue à l'article L. 131-14 du code du sport pour la discipline du rugby à XV en vertu de l'arrêté du 31 décembre 2016 du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports ; que la Ligue nationale de rugby, créée en 1998 en application des dispositions aujourd'hui codifiées à l'article L. 132-1 du code du sport et dotée de la personnalité morale, s'est vu déléguer l'organisation des compétitions du championnat de France de rugby professionnel de 1^{ère} division, dénommé Top 14 Rugby, et du championnat de France de rugby professionnel de 2^{ème} division, dénommé Pro D2 Rugby ; que les relations de la Fédération et de la Ligue sont fixées, conformément aux dispositions de l'article R. 132-9 du code du sport, par une convention

adoptée en juillet 2016 ; que l'article 3 de cette convention prévoit que tout différend entre la Fédération et la Ligue est soumis à une conciliation préalable entre les représentants des deux parties ; que l'article 4 de la convention, relatif à la mise en œuvre du pouvoir de réformation de la Fédération, énonce que la procédure de conciliation doit être mise en œuvre avant que les instances de la Fédération ne puissent « *se saisir, pour éventuellement les réformer,* » de toutes les décisions prises par la Ligue sauf en matière disciplinaire, qui seraient « *contraires aux statuts de la fédération, à ses règlements ou à l'intérêt supérieur du rugby* » ; que l'article 4 de la convention définit aussi « *l'intérêt supérieur du rugby* » comme comprenant notamment « *la garantie de l'équité sportive individuelle et collective* » et la « *défense des valeurs et promotion de l'image du rugby* » ;

Sur le litige en référé :

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que, le lundi 13 mars 2017, les présidents du Stade français et du Racing 92 ont rendu public un projet commun de fusion de ces deux clubs professionnels ; que l'annonce de ce projet a connu un retentissement exceptionnel et a provoqué de vives réactions chez les joueurs, l'encadrement, les partenaires et les supporters des deux clubs et, plus largement, de la part des différents autres clubs et des instances du rugby ; que, le 14 mars, les joueurs professionnels du Stade français ont déclaré se mettre en grève et refuser d'aller disputer la rencontre prévue contre le club de Castres le samedi 18 mars dans le cadre de la 21^{ème} journée du championnat ; que les joueurs professionnels du Racing 92 ont fait savoir qu'ils n'étaient pas disposés à jouer la rencontre prévue le même jour contre le club de Montpellier et ont demandé le report de cette rencontre ; que, le vendredi 17 mars, la Ligue nationale de rugby a organisé une réunion de concertation à propos de ce projet de fusion ;

10. Considérant que, le même 17 mars, le bureau de la Ligue, « afin de donner la priorité au dialogue au sein des deux clubs, de rétablir un climat de sérénité et de préserver le bon déroulement, l'équité et l'image du Top 14 », a décidé de reporter à une date ultérieure les rencontres devant opposer le 18 mars Castres Olympique au Stade français et Montpellier Hérault Rugby au Racing 92 ; que le club de Montpellier a déclaré contester cette décision ; que, le dimanche 19 mars, les présidents du Stade français et du Racing 92 ont déclaré publiquement renoncer au projet de fusion des deux clubs annoncé six jours auparavant ;

11. Considérant que le président de la Fédération, le même 19 mars, a invité le président de la Ligue à une réunion de conciliation, préalablement à l'exercice par la Fédération de son pouvoir de réformation de la décision de report prise par la Ligue ; que cette réunion de conciliation n'a pas eu lieu, faute pour les intéressés d'avoir pu s'entendre sur une date et un horaire ; que, le 22 mars 2017, le bureau fédéral de la Fédération française de rugby a décidé d'annuler la décision du 17 mars de la Ligue, qui avait reporté les deux rencontres en cause ; que la Ligue nationale de rugby a formé contre cette décision de la Fédération un recours pour excès de pouvoir, qu'elle a assorti de conclusions en référé, tendant à la suspension de l'exécution de cette décision, présentées sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative ;

En ce qui concerne l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif :

12. Considérant que, pour rejeter la demande de suspension que lui soumettait la Ligue nationale de rugby, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a estimé qu'aucun des moyens soulevés par la Ligue ne paraissait de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision du bureau fédéral de la Fédération française de rugby du 22 mars 2017 ; qu'au nombre de ces moyens, la Ligue faisait notamment valoir que la Fédération avait commis une erreur d'appréciation en faisant usage, dans les circonstances de l'affaire, de son pouvoir de réformation ;

13. Considérant, à cet égard, ainsi qu'il a été dit aux points 7 et 8, que la réglementation et la gestion du championnat de France de rugby professionnel de 1^{ère} division relèvent de la seule compétence de la Ligue nationale de rugby ; que la Fédération française de rugby ne saurait intervenir dans la réglementation et la gestion de cette compétition et réformer les décisions prises par la Ligue dans l'exercice de cette compétence, que si ces décisions sont contraires aux statuts de la Fédération ou portent atteinte aux intérêts généraux dont la Fédération a la charge ;

14. Considérant, d'une part, qu'il ressort des pièces du dossier soumis au juge des référés que la décision prise par la Fédération n'a pas été motivée par une méconnaissance des statuts de la Fédération ; que si la Fédération fait valoir que la décision de la Ligue serait intervenue en méconnaissance des dispositions relatives au report des matches des règlements généraux de la Ligue, un tel motif n'est pas au nombre de ceux qui sont susceptibles de justifier la mise en œuvre par la Fédération de son pouvoir de réformation ;

15. Considérant, d'autre part, que la décision contestée a été motivée par « l'intérêt supérieur du rugby », tenant notamment au respect de l'équité sportive ; que, toutefois, le report des rencontres du 18 mars 2017 a été décidé par la Ligue le 17 mars, dans les circonstances particulières prévalant à cette date, sur le fondement de l'article 344 de ses règlements généraux qui lui permettent de reporter des matches, notamment lorsque des situations exceptionnelles le commandent ou en raison d'exigences imposées par les compétitions ou pour toute raison jugée nécessaire ; que cette décision a été prise en raison de la situation exceptionnelle créée par l'annonce du projet de fusion du Racing 92 et du Stade français alors en plein débat, qui avait provoqué un mouvement de grève chez les joueurs du Stade français et pouvait faire légitimement douter, compte tenu des perturbations provoquées par l'annonce lors de la semaine précédant le match, de la possibilité pour les joueurs du Racing 92 de disputer une rencontre de championnat dans des conditions équitables ; que, pour sa part, la décision de la Fédération est intervenue le 22 mars, après la date initialement prévue pour les rencontres et alors que ces dernières n'avaient pas été disputées du fait de la décision de les reporter ;

16. Considérant qu'en l'état de l'instruction la décision de report prise, dans les circonstances de l'espèce, par la Ligue dans le cadre de la compétence d'organisation et de gestion du championnat qui lui a été déléguée, au vu de la situation prévalant à la date de sa décision, ne paraît aucunement porter atteinte aux intérêts généraux dont la Fédération a la charge, seuls susceptibles de permettre légalement à cette dernière de réformer des décisions prises par la Ligue dans le cadre de sa compétence ; qu'au demeurant, il apparaît qu'une décision de report de matches, qui permet de retenir pour le classement du championnat des résultats sportifs finalement obtenus sur le terrain, préserve davantage l'équité sportive qu'une décision annulant la décision de report après la date prévue pour les rencontres, avec les incertitudes qui

peuvent en découler pour déterminer les résultats à prendre en compte pour ces rencontres et pour établir, en conséquence, le classement de la compétition ;

17. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en estimant que le moyen tiré de ce que la Fédération n'avait pas légalement exercé en l'espèce son pouvoir de réformation n'était pas propre à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, le juge des référés du tribunal administratif de Versailles a dénaturé les pièces du dossier qui lui étaient soumises ; que, dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de son pourvoi, la Ligue nationale de rugby est fondée à demander l'annulation de l'ordonnance qu'elle attaque ;

18. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

En ce qui concerne les conclusions à fin de suspension de la Ligue nationale de rugby :

19. Considérant qu'en vertu des pouvoirs que lui confère l'article L. 521-1 du code de justice administrative, le juge administratif des référés peut ordonner la suspension de l'exécution d'une décision administrative qui fait parallèlement l'objet d'une requête en annulation ou en réformation s'il estime que deux conditions sont remplies, l'une tenant à l'existence d'une situation d'urgence justifiant l'intervention de mesures ordonnées en référé, l'autre tenant à l'existence d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée ;

20. Considérant, d'une part, qu'il résulte de ce qui a été dit précédemment que le moyen tiré de ce que la Fédération française de rugby n'a pas légalement fait usage de son pouvoir de réformation, en annulant la décision de la Ligue nationale de rugby ayant décidé le report des deux rencontres en cause, est de nature, en l'état de l'instruction, à faire sérieusement douter de la légalité de la décision contestée ; qu'en outre, le moyen tiré de ce que la procédure de conciliation, prévue par l'article 4 de la convention passée entre la Fédération et la Ligue, n'a pas été régulièrement mise en œuvre préalablement à l'intervention de la décision contestée apparaît également de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de cette décision ;

21. Considérant, d'autre part, que l'urgence justifie que soit prononcée la suspension d'un acte administratif, lorsque l'exécution de celui-ci porte atteinte, de manière suffisamment grave et immédiate, à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ;

22. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la décision prise en l'espèce par la Fédération le 22 mars 2017 a pour effet de créer une incertitude quant aux résultats qui devraient être pris en compte, de manière fictive et rétrospective, pour les deux rencontres qui n'ont pas eu lieu le 18 mars 2017 ; que les conséquences qui peuvent ainsi résulter de son exécution sur le classement du championnat, l'organisation de ses phases finales et la détermination des clubs appelés à participer aux compétitions européennes la saison suivante, sont de nature à porter atteinte à l'intérêt public tenant à l'équité et au bon déroulement de la compétition ; que l'exécution de la décision contestée préjudicie en outre, de façon suffisamment

grave, aux intérêts de la Ligue nationale de rugby, chargée de l'organisation et de la gestion du championnat professionnel de 1^{ère} division ; qu'eu égard aux contraintes qui résultent du calendrier d'organisation du championnat de France de 1^{ère} division, la condition d'urgence requise par l'article L. 521-1 du code de justice administrative pour le prononcé de mesures ordonnées en référé doit être regardée comme remplie ;

23. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la Ligue nationale de rugby est fondée à demander la suspension de l'exécution de la décision du 22 mars 2017 du bureau fédéral de la Fédération française de rugby ;

En ce qui concerne les conclusions à fin d'injonction :

24. Considérant que la suspension, décidée par la présente décision rendue en référé, de l'exécution de la décision de la Fédération française de rugby du 22 mars 2017 a pour effet de redonner force exécutoire à la décision de report des matches prise par la Ligue nationale de rugby le 17 mars 2017 et de permettre l'organisation de nouvelles rencontres dans les conditions que définira la Ligue nationale de rugby ; que la présente décision implique nécessairement que la Fédération prenne toutes les mesures relevant de sa compétence permettant la tenue des rencontres dans les conditions qui seront déterminées par la Ligue ; qu'il y a lieu, en conséquence, de prononcer l'injonction sollicitée par la Ligue nationale de rugby ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

25. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la Fédération française de rugby le versement à la Ligue nationale de rugby de la somme de 4 500 euros au titre des frais exposés tant en première instance que devant le Conseil d'Etat et non compris dans les dépens ; que les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font, en revanche, obstacle à ce qu'une somme soit mise, au même titre, à la charge de la Ligue nationale de rugby qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Versailles en date du 4 avril 2017 est annulée.

Article 2 : L'exécution de la décision du 22 mars 2017 par laquelle le bureau fédéral de la Fédération française de rugby a annulé la décision du 17 mars 2017 du bureau national de la Ligue nationale de rugby, qui avait reporté à une date ultérieure les deux matches de la 21^{ème} journée du championnat de France de rugby professionnel de 1^{ère} division devant opposer, d'une part, les clubs de Castres Olympique et du Stade français et, d'autre part, les clubs de Montpellier Hérault Rugby et du Racing 92, est suspendue.

Article 3 : Il est enjoint à la Fédération française de rugby de prendre toute mesure utile relevant de sa compétence pour permettre la tenue des matches reportés dans les conditions qui seront déterminées par la Ligue nationale de rugby.

Article 4 : La Fédération française de rugby versera à la Ligue nationale de rugby une somme de 4 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Les conclusions présentées par la Fédération française de rugby sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à la Ligue nationale de rugby et à la Fédération française de rugby.

Copie en sera adressée au ministre de la ville, de la jeunesse et des sports.