

## LE POUVOIR DE REGULATION DES FEDERATIONS SPORTIVES<sup>1</sup>

Thomas Bombois

Assistant à l'U.C.L.  
Référéndaire à la Cour d'arbitrage

Comme le souligne F. RIGAUX, « pour qualifier l'Etat sans société civile, il n'y a qu'un épithète : total, voire totalitaire »<sup>2</sup>. Dans un Etat de droit, la régulation ne peut donc être la prérogative exclusive des autorités publiques, tant il est vrai que la société civile a, elle aussi, besoin de normes pour s'organiser.

Nul ne contestera que le sport constitue un ordre juridique – privé, certes, et transnational – mais doté d'un pouvoir de coercition et, partant, d'une effectivité à peu d'autres pareils. Sur quel fondement juridique repose un tel pouvoir (I) ? Quelle en est la portée (II) ?

### I. LE FONDEMENT DU POUVOIR DE REGULATION

Les fédérations sportives occupent une place spécifique au sein de l'ordre juridique étatique (A). La régulation sportive est-elle, par ailleurs, soumise au droit communautaire et, si oui, de quelle manière (B) ?

#### A. *Le fondement en droit interne*

Le Constituant garantit la liberté d'association, dont bénéficient *a priori* les fédérations sportives (1). Ces dernières entretiennent cependant aussi des relations privilégiées avec l'autorité publique (2).

#### 1. L'aspect civil de la régulation sportive : Chronique d'une mort annoncée ?

##### a. *La liberté positive d'association*

La liberté d'association est garantie par l'article 27 de la Constitution. Elle trouve un appui similaire aux articles 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

---

<sup>1</sup> Ce texte constitue une version condensée et actualisée des deux contributions suivantes : T. BOMBOIS, « De l'exception à la valorisation sportive. L'ordre juridique sportif aux prises avec le droit communautaire et étatique » in S. DEPRE (dir.), *Le sport dopé par l'Etat. Vers un droit public du sport*, Bruxelles, Bruylant, 2006, pp. 117 et s. ; T. BOMBOIS et C. EYBEN, « L'arrêt Mitu c. U.R.B.S.F.A ou le hors-jeu disciplinaire des fédérations sportives », *J.T.*, 2007, à paraître.

<sup>2</sup> F. RIGAUX, *La loi des juges*, Paris, Odile Jacob, 1997, p. 18.

S'il ne peut restreindre indûment leur création, le législateur est néanmoins en mesure d'organiser les associations privées. Dans cette perspective, l'article 2 de la loi du 24 mai 1921 précise que le pouvoir normatif de l'association ne s'exerce qu'à l'égard de ses membres<sup>3</sup>. Le champ d'application personnel de la régulation sportive est ainsi délimité très concrètement.

La plupart des fédérations sportives sont constituées sous la forme d'associations sans but lucratif. A ce titre, elles sont soumises à la loi du 27 juin 1921, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 2 mai 2002. A l'occasion de cette réforme, le législateur consacre explicitement la distinction traditionnelle entre membres effectifs et membres adhérents de l'association<sup>4</sup>. A la différence du membre effectif, le membre adhérent ne participe pas activement aux destinées de l'association<sup>5</sup>. Le sportif n'est, en règle, qu'un membre adhérent de la fédération à laquelle il s'affilie. A ce titre, il dispose néanmoins de la faculté de demander au tribunal la dissolution de l'association dans les cas prévus à l'article 18 de la loi du 27 juin 1921 et, notamment, lorsque la fédération contrevient gravement à ses statuts, à la loi ou à l'ordre public.

#### *b. La liberté négative d'association*

L'article 27 de la Constitution garantit tant le droit de s'associer que celui de ne pas s'associer.

Les fédérations sportives sont organisées selon un modèle monopolistique en vertu duquel il ne peut y avoir, sur un territoire donné, qu'une seule fédération par discipline sportive. S'il désire exercer son activité professionnelle ou, plus simplement, concourir dans sa discipline de prédilection, le sportif est donc contraint de s'affilier à la seule fédération sportive active sur son territoire.

Il advient même que les autorités publiques confortent un tel monopole de fait. Ainsi, le décret du 26 avril 1999 « organisant le sport en Communauté française » impose-t-il au Gouvernement de ne reconnaître qu'une seule fédération par discipline sportive. En outre, le législateur décréte, comme condition à cette reconnaissance, que la fédération sportive « interdise à ses [clubs], l'affiliation à une autre fédération sportive gérant une même discipline sportive ou une discipline sportive similaire »<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Bruxelles (réf.), 8 février 2007, *J.L.M.B.*, 2007, pp. 384 et s.

<sup>4</sup> Voy., à ce sujet, H. BRIET et Ph. VERDONCK, « Les associations sans but lucratif » in *Le nouveau droit des asbl et des fondations. La loi du 2 mai 2002*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 135-136.

<sup>5</sup> *Doc. Parl.*, 1998-1999, n° 1854/1, p. 8.

<sup>6</sup> Voy. aussi les articles 19 et 15, 9°, du décret du 8 décembre 2006 visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Or, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré, dans un arrêt récent, que des accords entre syndicats et patronat contraignant les travailleurs à s'affilier à une organisation syndicale pour pouvoir être embauché portait une atteinte injustifiée à la liberté d'association de ces derniers. Même si le Gouvernement danois fit valoir que cette condition n'était pas fixée par l'autorité publique, mais résultait d'accords entre particuliers, et que certaines professions, comme la fonction publique, échappait à une telle contrainte, la Cour considéra, après s'être entourée de toutes les précautions d'usage, qu'il s'agissait, en l'espèce, d'une atteinte à la substance du droit d'association, imputable à l'Etat danois<sup>7</sup>.

Cette jurisprudence est-elle transposable au domaine sportif ? La question ne saurait être résolue de manière tranchée tant la Cour européenne insiste, dans son arrêt, sur la nécessité d'examiner au cas par cas l'atteinte alléguée à la liberté négative d'association. Néanmoins, il est permis de dégager deux critères cumulatifs auxquels il doit être satisfait pour aboutir à la violation de l'article 11 de la Convention. D'une part, l'atteinte portée à la liberté d'association doit être d'une certaine gravité. De l'autre, l'Etat n'est responsable des atteintes créées par des personnes privées que si un juste équilibre n'est pas ménagé entre les intérêts des requérants et la nécessité de veiller à ce que l'association en cause puisse lutter pour la protection de ses intérêts.

Il ne paraît guère faire de doute que l'affiliation obligatoire à une fédération sportive implique une atteinte sévère à la liberté d'association des sportifs professionnels. En effet, l'exercice de leur activité professionnelle est *en très grande partie* conditionné à cette affiliation. Sans doute, les fédérations ne revendiquent-elles pas, à la différence de la plupart des syndicats, une coloration politique particulière. Il n'en demeure pas moins que les réglementations qu'elles adoptent définissent une politique sportive qui peut ne pas être partagée par tous les athlètes. En tout état de cause, la Cour européenne ne paraît pas considérer cet argument comme décisif.

Plus contestable est, en revanche, le degré de responsabilité de l'Etat dans cette atteinte à la liberté d'association négative des sportifs. On peut en effet se demander dans quelle mesure l'affiliation obligatoire à une fédération n'est pas indispensable pour assurer, sinon la totalité, du moins certains aspects, de la compétition sportive. On pense tout particulièrement aux règles gouvernant des activités qui se déroulent en dehors des compétitions proprement dites, comme les transferts ou la formation des jeunes sportifs, par exemple.

---

<sup>7</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Sorensen et Rasmussen* du 11 janvier 2006. Pour un premier commentaire de cette décision, voy. F. KRENC, « Liberté 'négative' d'association, accords de monopole syndical et appartenance obligatoire au Barreau. Observations en marge de l'arrêt *Sorensen et Rasmussen c. Danemark* rendu le 11 janvier 2006 par la Cour européenne des droits de l'homme », *R.T.D.E.*, 2006, pp. 787 et s.

Néanmoins, s'il n'est pas exclu que l'obligation de s'affilier à une fédération puisse être considérée comme « un mal nécessaire », est-il tout autant indispensable que cette fédération noue des relations contractuelles telles qu'elle s'assure une position monopolistique, privant de la sorte le sportif de tout choix quant à l'association qu'il désire intégrer ? La question renvoie directement à ce qu'il est convenu d'appeler le « modèle sportif européen »<sup>8</sup>, par opposition à la situation connue aux Etats-Unis. Ce modèle est contesté par plusieurs acteurs sportifs, au titre de la libre concurrence, et est déjà battu en brèche dans certaines disciplines<sup>9</sup>.

Par ailleurs, peut-on encore considérer que cette limitation de la liberté d'association négative est due exclusivement à des accords entre personnes privées dès lors que le législateur décréte lui-même la constitution de tels monopoles ?

On le voit : l'arrêt *Sorensen et Rasmussen* pourrait menacer le système fédératif sportif, tel qu'il est conçu en Belgique. On se rappellera alors que la liberté d'association ne fait pas obstacle à une insertion obligatoire au sein d'une association professionnelle lorsque celle-ci peut être considérée comme une institution de droit public<sup>10</sup>. La question se pose dès lors de savoir si les fédérations n'ont pas tout intérêt à se présenter sous un jour plus administratif.

## **2. L'aspect public de la régulation sportive : Chronique d'un essor annoncé ?**

Il faut, en effet, se garder de considérer que la régulation sportive ne possède aucune coloration publique. Les normes sportives peuvent, tout d'abord, servir de modèle à une législation<sup>11</sup>. Les pouvoirs publics sont aussi en mesure d'associer les institutions sportives à leur prise de décision. Le Comité olympique interfédéral belge (C.O.I.B.) est, par exemple, un des membres de la commission ABCD<sup>12</sup>. L'autorité publique peut encore coopérer, par la voie contractuelle, avec les associations sportives. L'organisation d'événements tels que les championnats d'Europe ou les Jeux olympiques, supposent que les organisations sportives intéressées et les pouvoirs publics compétents se rencontrent<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Commission européenne, *Le modèle sportif européen*, pp. 4 et 6.

<sup>9</sup> Voy. T. BOMBOIS, *o.c.*, p. 157.

<sup>10</sup> C.A., 6 octobre 1999, n° 104/99 ; Cass., 3 mai 1974, *Pas.*, I, p. 9111 ; Cour eur. D.H., arrêt *Le Compte et al.* du 23 juin 1981.

<sup>11</sup> C'est notamment le cas dans la fixation de la liste des produits dopants.

<sup>12</sup> Il s'agit d'une commission de concertation, composée de l'Adeps, du Bloso, de la Communauté germanophone et du COIB et destinée à soutenir les athlètes talentueux.

<sup>13</sup> Voy. encore l'article 6 du décret de la Communauté française du 8 mars 2001 « relatif à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention en Communauté française ».

Il advient même que l'exécution ou l'application de normes publiques soit assumée par les fédérations sportives. C'est ainsi qu'en vertu de l'article 12 du décret de la Communauté française du 26 avril 1999, seuls les athlètes sélectionnés par les fédérations sportives, sur base de leurs propres critères, pourront être reconnus comme sportifs professionnels par le Gouvernement<sup>14</sup>. Certaines compétences sont, par ailleurs, confiées par le législateur décentralisé aux fédérations *agrées* par l'autorité publique.

Une question ne peut manquer de venir à l'esprit : compte tenu de ces interactions, la fédération sportive ne devrait-elle pas être considérée comme une autorité administrative<sup>15</sup> ? Dans un arrêt du 9 octobre 1996, le Conseil d'Etat refusa la qualité d'autorité administrative au Comité olympique interfédéral belge au motif qu'il n'était pas constitué par une autorité publique et qu'il n'accomplissait pas de missions de service public<sup>16</sup>. Soutenir que la promotion du sport ne constitue pas une mission de service public, c'est toutefois faire abstraction de l'ensemble des valeurs véhiculées par le sport. On constatera, par ailleurs, que des personnes morales *de droit privé* agréées par les pouvoirs publics, dont le fonctionnement est déterminé et contrôlé par ceux-ci et qui exercent, dans leur mission d'intérêt général, des décisions obligatoires à l'égard des tiers doivent être considérées comme des autorités administratives fonctionnelles<sup>17</sup>.

Les fédérations sportives – et tout spécialement les fédérations agréées par les autorités publiques – se sont vu reconnaître diverses compétences participant à l'exercice de *l'imperium*. Bien entendu, ces compétences ne s'exercent pas, à proprement parler, à l'égard de tiers puisque les sportifs sont membres adhérents de la fédération. Compte tenu, néanmoins, du monopole des fédérations sur les compétitions sportives<sup>18</sup>, force est de constater que, dans les faits, le pouvoir contraignant des fédérations est assez proche de celui des ordres professionnels, dont les organes sont considérés comme des autorités administratives.

<sup>14</sup> Cette disposition est reprise à l'article 12 du décret du 8 décembre 2006.

<sup>15</sup> Sur cette question, voy. T. BOMBOIS et C. EYBEN, *o.c.*

<sup>16</sup> C.E., arrêt *Magerman*, n°62.419, du 9 octobre 1996, *T. sport.*, 1997, p. 91, note M. BOES.

<sup>17</sup> Cass., 14 février 1997. Voy. également Cass., 10 septembre 1999 et Cass., 10 juin 2005.

<sup>18</sup> A propos de cette organisation monopolistique, M. VAN HOECKE considère que les associations sportives sont liées par une offre publique d'affiliation obligatoire qui ne peut être abrogée unilatéralement et arbitrairement. « Le but poursuivi par les associations sportives les amène à se faire connaître du grand public. L'ambition est d'être le meilleur, à titre individuel ou en groupe, dans une discipline sportive déterminée, à l'intérieur d'un territoire délimité distingue par exemple la Ligue vélocipédique belge d'un groupe de cyclotouristes. Ces derniers restent dans le cadre du domaine privé, et peuvent limiter, de plein droit leur club de cyclotouristes à leur cercle d'amis. Quand, d'autre part, en tant que ligue vélocipédique nationale, on convoite et co-organise une compétition ouverte, on s'adresse implicitement à toute personne désireuse de se mesurer à des sportifs qui participent déjà aux compétitions. Normalement, ces organisations ont intérêt à avoir le plus grand nombre possible de membres » (« Des ordres juridiques en conflit : sport et droit », *R.I.E.J.*, 1995, p. 79).

Sans doute, les ordres professionnels sont-ils organisés par le législateur, de telle sorte qu'ils s'apparentent à des autorités administratives organiques et non fonctionnelles. Si ce critère de distinction est objectif, est-il cependant pertinent<sup>19</sup> ?

### B. *Le fondement en droit européen*<sup>20</sup>

La régulation sportive échappe-t-elle au champ d'application du droit communautaire ? C'est une réponse nuancée qu'il convient d'apporter à cette question.

D'un côté, on sait que le droit communautaire n'a pas vocation à s'appliquer à toutes les situations. Force est néanmoins de reconnaître que son champ d'application s'étend toujours plus. Ainsi, s'il est vrai qu'un élément d'extranéité est nécessaire à l'application du droit de l'Union européenne, celui-ci peut n'être qu'éventuel. Il est aussi présumé lorsque le ressortissant d'un Etat membre réside sur le territoire d'un autre Etat membre, même s'il n'a jamais quitté celui-ci. De même, la dimension économique du droit communautaire – qui devrait exclure le sportif amateur du champ d'application du Traité – doit être tempérée par la montée en puissance du concept de citoyenneté européenne, de telle sorte que le sportif amateur bénéficie, aujourd'hui, d'une liberté de circulation très similaire à celle du sportif professionnel.

D'un autre côté, la jurisprudence européenne paraît avoir imposé une condition supplémentaire à l'application du droit communautaire au domaine sportif. C'est celle de la dimension économique, non pas de l'activité sportive, mais bien de la réglementation sportive en tant que telle. Si cette réglementation se limite à poursuivre un objectif strictement sportif – à l'exclusion, donc, de tout but économique –, si elle est, en d'autres termes, inhérente à l'activité sportive, elle ne relèverait pas du droit communautaire. C'est ce qu'il est convenu d'appeler l'« exception sportive européenne ».

---

<sup>19</sup> La Cour d'arbitrage a récemment eu l'occasion de condamner la discrimination qui existerait entre les étudiants d'une université libre, d'une part, et les étudiants d'une université officielle, de l'autre, si l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat devait s'interpréter comme ne permettant qu'aux étudiants d'une université officielle de contester, devant la juridiction administrative, les décisions de cette université leur causant grief. Lorsqu'elle exerce des prérogatives de la puissance publique, l'université libre doit donc être qualifiée d'autorité administrative fonctionnelle, dont les décisions sont justiciables du Conseil d'Etat, et ce malgré le fait qu'un lien contractuel l'unisse avec ses étudiants (C.A., 9 mars 2003, n° 41/2003).

<sup>20</sup> Pour une étude plus approfondie sur cette question, voy. Th. BOMBOIS, *o.c.*, pp. 120 et s.

## 1. L'exception sportive : Chronique d'une mort annoncée ?

### a) L'émergence de l'exception sportive

La consécration d'une exception sportive européenne s'explique historiquement par la volonté de la Cour de justice d'exclure du contrôle communautaire certaines règles sportives instaurant une discrimination en raison de la nationalité.

L'arrêt *Walrave et Koch* est ainsi le premier arrêt à considérer l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité ne concerne pas les règles qui visent à composer des équipes sportives, en particulier des équipes nationales, « la formation de ces équipes étant une question intéressant purement le sport et, en tant que telle, étrangère à l'activité économique ». La Cour ajoute néanmoins que cette restriction du champ d'application des dispositions du Traité doit demeurer limitée à son objet propre.

S'il doit être compris comme déniait toute dimension économique à l'activité sportive, le raisonnement ne peut convaincre ; il est même « hypocrite »<sup>21</sup>. Assurément, il existe des activités sportives qui possèdent une dimension économique. Les rencontres entre équipes nationales sont d'ailleurs l'une des meilleures occasions pour l'athlète d'engranger des primes de victoire et de conclure de contrats de parrainage publicitaire.

On comprend néanmoins l'embarras de la Cour de justice. Comment ne pas reconnaître, malgré le Traité, le droit pour les fédérations sportives d'organiser des compétitions où les équipes nationales s'affrontent en représentant réellement leur pays ? Moins de deux ans après l'arrêt *Walrave et Koch*, la Cour de Luxembourg est appelée à se prononcer, une nouvelle fois, sur cette question à l'occasion de l'affaire *Donà*.

L'arrêt *Donà* se distancie, dès l'abord, de la jurisprudence *Walrave et Koch*. La Cour de justice reconnaît expressément que les joueurs professionnels ou semi-professionnels de football, exerçant une activité salariée ou effectuant des prestations de services rémunérées, accomplissent bien une activité économique.

Le juge communautaire considère cependant que les libertés de circulation ne s'opposent pas à « une réglementation ou pratique excluant les joueurs étrangers de la participation à certaines rencontres pour des motifs non économiques, tenant au caractère et au cadre spécifique de ces rencontres et intéressant donc uniquement le sport en tant que tel, comme il en est, par exemple, de rencontres entre équipes nationales ».

En raison de son objectif purement sportif, la réglementation, constitutive de l'entrave à la libre circulation, échappe donc au contrôle communautaire.

---

<sup>21</sup> E. MAGIER, *o.c.*, p. 116.

C'est toutefois à la condition que cette restriction du champ d'application du Traité demeure limitée à son objet propre.

L'arrêt *Bosman* fut, quant à lui, la première décision de la Cour de justice à envisager, sous l'angle de l'exception sportive, une entrave *non discriminatoire* à une liberté de circulation, en l'espèce du travailleur. Tel qu'il était applicable à l'époque, le régime des transferts pratiqué par l'UEFA prévoyait que, même arrivé au terme de son contrat de travail, le joueur professionnel ne pouvait s'affilier à un nouveau club que si ce dernier s'était acquitté d'une indemnité de transfert au profit du club dont le joueur était issu. Comme le constate le juge communautaire lui-même, cette réglementation est indistinctement applicable à tout footballeur, quelle que soit sa nationalité.

L'arrêt condamne le régime des transferts. Certains considérants pourraient toutefois suggérer que des règles sportives entravant les libertés de circulation devraient être considérées avec plus d'indulgence si elles étaient nécessaires à l'exercice, par les fédérations sportives, de leur liberté d'association ou si elles en constituaient une conséquence inéluctable. En raison de leur caractère inhérent à la pratique sportive, les règles sportives concernées bénéficieraient donc d'un régime de faveur. Pour l'avocat général Lenz, cette seule circonstance serait même de nature à rendre l'entrave compatible avec le Traité .

#### *b) Le déclin de l'exception sportive*

L'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire *Deliège* marque un coup d'arrêt à l'utilisation de l'exception sportive afin de justifier des entraves discriminatoires. Désormais, cette exception ne couvre plus en effet que les entraves discriminatoires nécessaires à la constitution d'équipes ou de sélections nationales.

On est en droit de s'interroger sur l'utilité d'une exception sportive aussi rabougrie. Est-elle vraiment indispensable à la sauvegarde des rencontres entre équipes et sélections nationales? La Cour de Luxembourg a, en effet, assoupli sa jurisprudence et accepte désormais beaucoup plus facilement que des entraves discriminatoires soient imposées aux libertés de circulation, si ces entraves poursuivent un objectif d'intérêt général et y demeurent proportionnées. Or, la volonté de préserver l'identité nationale, par le biais de rencontres entre équipes composées exclusivement de joueurs d'une même nationalité, ne constitue-t-il pas un tel objectif d'intérêt général ?

On le voit ; il n'y a plus guère de sens à recourir à l'exception sportive pour justifier une entrave discriminatoire aux libertés de circulation du sportif. Le mécanisme de l'exception sportive retrouve-t-il cependant une certaine utilité depuis qu'il est utilisé à l'égard d'entraves indistinctement applicables ?



Dans deux décisions récentes, le Tribunal de première instance de l'Union européenne a recouru à l'exception sportive face à des entraves non discriminatoires.

Appelé à se prononcer, dans l'affaire *Meca-Medina*, sur la régularité d'un règlement anti-dopage, élaboré par la Fédération internationale de natation, le Tribunal a ainsi estimé qu'échappaient, par leur nature, au champ d'application du Traité les règles du jeu au sens étroit, soit toutes les règles sans lesquelles le sport ne peut exister ou fonctionner, comme celles relatives au dopage. Pour être exonérées, ces règles du jeu doivent néanmoins demeurer limitées à leur objet propre. Il s'ensuit que les règles anti-dopage ne sont couvertes par l'exception sportive que si elles sont indistinctement applicables.

Le jugement rendu dans l'affaire *Piau* mérite aussi l'attention. Dans la lignée de la jurisprudence *Bosman*, il souligne qu'un règlement sportif, même indistinctement applicable, n'a pas un objet sportif – et ne bénéficie donc pas de l'exception sportive – lorsqu'il régit une activité économique – comme celle d'agents de joueurs – qui ne concerne ni la spécificité sportive, ni la liberté d'organisation interne des associations sportives.

Ces deux dernières décisions confortent la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle l'exception sportive doit se limiter à son objet propre. La portée d'une telle condition est difficile à cerner. Tant les conclusions des avocats généraux que la jurisprudence de la Cour suggèrent qu'il s'agit, pour la règle sportive, de respecter les principes d'efficacité et d'interchangeabilité, utilisés traditionnellement dans le contrôle de la régularité des entraves aux libertés de circulation. Si telle était bien la portée à conférer à une pareille condition, la jurisprudence relative à l'exception sportive se confondrait, en réalité, avec le contrôle traditionnel des entraves. Le recours à l'exception sportive pourrait alors être abandonné.

Cette impression est encore renforcée par l'arrêt rendu, très récemment, par la Cour de justice sur le pourvoi intenté contre la décision *Meca-Medina* du Tribunal de première instance.

Contrairement l'avocat général Léger, qui se reposait sur la jurisprudence classique en la matière pour rejeter le pourvoi, la Cour décide que « à supposer même que ces règles [anti-dopage] ne constituent pas des restrictions à la libre circulation parce qu'elles portent sur des questions intéressant uniquement le sport et sont en tant que telles étrangères à l'activité économique, cette circonstance n'implique ni que l'activité sportive concernée échappe *nécessairement* au champ d'application des articles 81 CE et 82 CE, ni que lesdites règles ne rempliraient pas les conditions d'application propres auxdits articles ».

Sans remettre formellement en cause sa jurisprudence précitée<sup>22</sup>, la Cour établit donc une distinction nette, quant à l'application de l'exception sportive, selon la matière considérée. La simple satisfaction aux canons de l'exception sportive, consacrée en matière de libre circulation, n'impliquerait pas *nécessairement* que la règle sportive soit soustraite aux règles de la libre concurrence. La Cour de justice ne délivre toutefois aucune clé afin de déterminer dans quels cas la règle purement sportive échapperait *nécessairement* au champ d'application des articles 81 et 82 du Traité et dans quels cas elle y serait soumise.

## 2. La valorisation sportive : Chronique d'un essor annoncé ?

La régulation sportive est, dans sa majeure partie, appréhendée par le droit communautaire. Ce n'est pas à dire pour autant que ce dernier ne concède pas une place privilégiée aux fédérations sportives.

### a) Les textes

Même si les autorités européennes se questionnaient depuis le début des années 90 sur la place du sport au sein de l'ordre juridique communautaire, ce sont deux déclarations, annexées aux Traités d'Amsterdam<sup>23</sup> et de Nice<sup>24</sup> qui ont réellement consacré la spécificité sportive au sein des textes fondateurs de l'Union<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Même si la Cour rappelle tant la jurisprudence *Walrave* que la jurisprudence *Dona*, elle reprend néanmoins textuellement, dans son considérant 31, la motivation de l'arrêt *Walrave*. La question se pose dès lors de savoir ce qu'est une *question* intéressant uniquement le sport et qui est, en tant que telle, étrangère à l'activité économique (Voy. *supra*). A n'en pas douter, le critère fondé sur le motif de la réglementation sportive – utilise par l'arrêt *Donà* – était plus clair. Les doutes de la Cour se reflètent encore dans le considérant 27 de son arrêt qui dispose qu'au vu de la jurisprudence antérieure, "la seule circonstance qu'une règle aurait un *caractère* [et non un motif ou un objet] purement sportif ne fait pas pour autant sortir la personne qui exerce l'activité régie par cette règle ou l'organisme qui a édicté celle-ci du champ d'application du Traité". Compar M. WATHELET, "L'arrêt *Meca-Medina et Majcen*: Plus qu'un coup dans l'eau", *J.L.M.B.*, 2006, p. 1807, qui se demande "quelle règle pourrait encore échapper au champ d'application, soit des grandes libertés de circulation, soit du droit de la concurrence dès qu'elle a un effet économique, même accessoire".

<sup>23</sup> Déclaration relative au sport annexée au Traité d'Amsterdam : « La Conférence souligne l'importance sociale du sport et en particulier son rôle de ferment de l'identité et de trait d'union entre les hommes. La Conférence invite dès lors les institutions de l'Union européenne à consulter les associations sportives lorsque des questions importantes ayant trait au sport sont concernées. À cet égard, il convient de tenir tout spécialement compte des particularités du sport amateur.

<sup>24</sup> Déclaration relative aux caractéristiques spécifiques du sport et à ses fonctions sociales en Europe devant être prises en compte dans la mise en œuvre des politiques communes annexée au Traité de Nice.

<sup>25</sup> La consécration d'une telle spécificité n'a cependant pas assoupli la position de la Cour de justice relative à l'exception sportive. Ainsi, dans un arrêt *Kolpak*, du 8 mai 2003, la Cour reprend-elle le raisonnement développé dans l'arrêt *Bosman*, du 15 décembre 1995, pour condamner les entraves apportées à la libre circulation d'un sportif professionnel. Sur cette question, voy., e.a., S. VAN DEN BOGAERT, « ... And another uppercut from the European Court of Justice to nationality requirements in sport regulations », *E.L.Rev.*, 2004, p. 273).

L'article I-17 de la Constitution européenne considère, quant à lui, le sport comme une matière dans laquelle l'Union dispose d'un domaine d'action, d'appui, de coordination ou de complément. En outre, l'article III-282 de la Constitution dispose que l'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative. L'action de l'Union vise à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives et la coopération entre les organismes responsables du sport, ainsi qu'en protégeant l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des jeunes sportifs. Pour ce faire, l'Union n'est habilitée qu'à prendre des mesures d'encouragement ou des recommandations.

### b) *La jurisprudence*

L'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Deliège* concernait une procédure de sélection de judokas, destinée à désigner les sportifs habilités à participer à des tournois internationaux. La compatibilité de cette procédure avec la libre prestation de services était contestée. Dans la lignée de la déclaration annexée au Traité d'Amsterdam, la Cour de justice affirme cependant qu'« il revient naturellement aux entités concernées, telles que les organisateurs de tournois, les fédérations sportives ou encore les associations d'athlètes professionnels d'édicter les règles appropriées et d'effectuer la sélection en vertu de celles-ci ».

L'avocat général Cosmas traduit cette idée en des termes forts. Après avoir souligné que l'existence d'un ordre juridique sportif est en soi légitime<sup>26</sup>, il estime que « le droit communautaire reconnaît aux autorités en matière sportive un pouvoir limité d'autogestion et d'auto-réglementation des questions non économiques qui se rattachent à la nature spécifique du sport »<sup>27</sup>. Quant à l'avocat général Lenz, il voit même dans ce pouvoir normatif une véritable obligation des fédérations sportives<sup>28</sup> qui n'est susceptible d'entrer en conflit avec le droit communautaire que si la norme adoptée n'est pas nécessaire à la survie du sport en tant que tel.

Lorsqu'elle se limite à réglementer l'activité sportive et qu'elle est adoptée par une autorité indépendante des opérateurs économiques évoluant sur le marché considéré, la norme émanant des autorités sportives dispose donc d'un régime de faveur, inspiré d'une logique de subsidiarité. Le juge ne sanctionnera la règle sportive que si elle est manifestement déraisonnable. Quant au législateur, il ne devrait intervenir en la matière que si les normes sportives sont insuffisantes et que son action apporte une plus value par rapport à l'objectif poursuivi<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Conclusions sous l'arrêt *Lethonen*, § 68.

<sup>27</sup> § 76.

<sup>28</sup> Conclusions sous l'arrêt *Bosman*, § 216.

Dans l'affaire *Piau*, le Tribunal de première instance applique, à rebours, ce principe de subsidiarité. L'affaire concernait une réglementation de la FIFA qui imposait certaines conditions pour exercer la profession d'agents de joueurs. La juridiction européenne constate que ces règles s'apparentent à une activité de police et touchent à des libertés fondamentales. Leur adoption ressortit, en principe, à la compétence d'autorités publiques. Le Tribunal estime cependant qu'en l'absence de législation en la matière, la réglementation de la FIFA était justifiée.

## II. LA PORTEE DU POUVOIR DE REGULATION

Les fédérations sportives agissent de manière générale et abstraite. Elles établissent des normes de conduite qui vont des règles du jeu, proprement dites, à de véritables réglementations « administratives » à propos des transferts de joueurs, de la formation des jeunes athlètes ou encore du statut des managers sportifs (A). Mais on ne saurait négliger un autre pan essentiel du pouvoir de régulation des fédérations. Celles-ci disposent en effet d'un pouvoir disciplinaire envers leurs membres (B).

### A. Le pouvoir normatif

Parmi les nombreuses matières appréhendées par les fédérations sportives, il est apparu utile d'envisager, plus précisément, deux questions essentielles à l'activité sportive. Le sport suppose une dimension tant compétitive qu'identificatrice.

#### 1. La compétitivité sportive

Le sport est traversé par une dimension compétitive qui présuppose une égalité des chances.

Celle-ci doit bien entendu se manifester sur le terrain. Pour ce faire, les fédérations constituent généralement, au sein d'une même discipline, des catégories différentes, en fonction du sexe, de l'âge ou du poids des athlètes. Appliquée au monde sportif, cette segmentation n'a rien de critiquable. Du moins, tant qu'elle demeure raisonnablement justifiée<sup>30</sup>. Il n'est pas exclu, en effet, que s'y cache une discrimination.

---

<sup>29</sup> On relèvera, à cet égard, la politique des communautés en matière de dopage. Les décrets communautaires dépénalisent en effet l'utilisation de substances dopantes, le sportif convaincu de dopage n'encourant plus qu'une sanction disciplinaire.

<sup>30</sup> Voy., à ce sujet, l'article 4, § 1<sup>er</sup>, de la Charte européenne du sport, qui transpose, au niveau sportif, le principe contenu à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon les travaux préparatoires du décret du 26 avril 1999 organisant le sport en Communauté française, la catégorisation par âge des athlètes de haut niveau (art. 11) se justifie, par exemple, au motif que "le développement de la pratique sportive de haut niveau ne se fait pas à âge constant" (Projet de décret organisant le sport en Communauté française, *Doc. Parl.*, P.C.F., 1998-1999, n°273/1, p. 5). De la même manière, une réglementation particulière est élaborée à l'égard du sport pour personnes handicapées (art. 28).

Les femmes en ont subi les conséquences, certaines fédérations refusant d'ouvrir leur rang aux athlètes féminines ou les cantonnant dans un rôle accessoire<sup>31</sup>. Mais le monde sportif peut être le réceptacle d'autres discriminations. C'est ainsi que récemment, l'U.R.B.S.F.A a été condamnée pour avoir interdit à un arbitre de pratiquer sa profession à partir d'un certain âge<sup>32</sup>. La loi anti-discrimination du 25 février 2003 fournit désormais un instrument particulièrement efficace contre les éventuelles pratiques discriminatoires d'un club ou d'une fédération<sup>33</sup>.

L'égalité des chances est toutefois un souci qui dépasse la simple confrontation des athlètes sur le terrain pour s'inscrire également dans les rapports qu'entretiennent les clubs<sup>34</sup>. Ceux-ci cherchent en effet à s'attribuer les talents des meilleurs joueurs, ce qui fait naître une vive concurrence entre eux. Si elle n'était pas régulée, cette lutte risquerait de concentrer le meilleur potentiel au sein de quelques équipes, de fausser l'égalité des chances entre les clubs et, en définitive, de priver de tout intérêt la compétition sportive. Les fédérations sont donc intervenues afin d'encadrer la mobilité des joueurs en instituant des périodes et des indemnités de transfert.

Il y a quelques années, Monsieur Lethonen, basketteur professionnel, avait contesté devant la Cour de justice la régularité des périodes de transfert, imposées par sa fédération, et en dehors desquelles aucun transfert de joueurs n'était autorisé. La Cour de Luxembourg n'a cependant pas condamné le principe d'une telle réglementation.

---

<sup>31</sup> J.-Y. CARLIER, "Evolution des rapports entre le droit et le sport: à propos des affaires Delège, Lethonen et Malaja", obs. sous C.J.C.E., 13 avril 2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 1394. Le Conseil d'Etat français a ainsi annulé une disposition du règlement général de la Fédération française des Sports de glace qui interdisait aux personnes de sexe féminin de participer aux compétitions officielles. Le faible nombre d'affiliées n'est pas, aux yeux du Conseil d'Etat français, un motif de nature à justifier légalement une telle interdiction de principe » (C.E. fr., 27 juin 1986, *Lezzerio*, cité par G. SIMON, *o.c.*, p. 278). *Adde* Décret de la Communauté française du 20 juin 2002 modifiant le décret du 26 avril 1999 organisant le sport en Communauté française en ce qui concerne la représentation des sexes au sein des fédérations et associations sportives reconnues ainsi que l'avis de la section de législation à propos d'un avant-projet de décret visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française (*Doc. parl.*, P.C.F., sess. ord. 2006-2007, n° 308/1).

<sup>32</sup> Trib. Trav. Bruxelles, 2 décembre 2005, inédit. *Voy.*, à ce sujet, G. GEUDENS, "Arbeidsrechter verwerpt leeftijdsgrens scheidsrechters", *Juristenkrant*, n° 124, 22 février 2006, p. 13.

<sup>33</sup> Sur cette loi, *voy. notam.* J. VELAERS, « Het Arbitragehof en de antidiscriminatiewet », *T.B.P.*, 2004, pp. 601 et s. Le juge disposait auparavant de la faculté d'appliquer, aux situations privées, le principe d'égalité et de non-discrimination par le prisme de concepts tels que l'ordre public, les bonnes mœurs ou la bonne foi (*voy.* F. DE LY, "Het gelijkheidsbeginsel in het contractrecht", *R.W.*, 1991-1992, col. 1141; E. DIRIX, "Grondrechten en overeenkomsten" in *De toepasselijkheid van de grondrechten in private verhoudingen*, Anvers, Kluwer, 1982, pp. 52 et s.; D. VAN HEULEN, "Is het gelijkheidsbeginsel van openbare orde?", *T.R.D.I.*, 1996, n° 3, p. 1).

<sup>34</sup> La Cour de justice a, elle-même, reconnu dans l'arrêt *Bosman* que, compte tenu de l'importance socio-économique du football, l'objectif consistant à assurer le maintien d'un équilibre entre les clubs était légitime (Arrêt *Bosman*, § 106).

Elle a en effet estimé que le maintien d'une réelle compétitivité s'oppose à ce qu'une équipe soit déforcée par le départ intempestif d'un de ses joueurs en plein milieu du championnat, par exemple<sup>35</sup>. Le principe des périodes de transferts n'est pas davantage contraire à l'article 27 de la Constitution, qui permet certes au sportif de quitter son association, mais pour autant qu'il ne le fasse pas de manière abusive<sup>36</sup>.

La position de la Cour de justice est toute différente en ce qui concerne le régime de l'indemnité de transfert, comme le démontre l'arrêt *Bosman*. Selon la Cour de Luxembourg, la perception de cette indemnité constitue une entrave incompatible avec le droit communautaire dès lors qu'elle ne permet pas de garantir une véritable égalité des chances entre les clubs. Il est vrai qu'à la différence des périodes de transfert, les indemnités ne pèsent pas, en pratique, de la même manière sur tous les clubs<sup>37</sup>. Les formations les plus riches sont en effet toujours en mesure de s'acquitter d'une telle indemnité et de renforcer ainsi leur effectif<sup>38</sup>.

L'arrêt *Bosman* ne s'est prononcé que sur les indemnités de transfert dues par un club qui débauche un joueur arrivé au terme de son contrat de travail. Il semble néanmoins que le droit de la concurrence<sup>39</sup>, tout comme les décrets communautaires<sup>40</sup> et la loi sur le sportif rémunéré, s'opposent à la perception de toute indemnité de transfert, même si le joueur débauché l'est au cours de son contrat de travail. Actuellement, le monde sportif continue néanmoins à percevoir de telles indemnités. Plus encore, la FIFA a instauré une indemnité de formation destinée à compenser les frais consentis pour la formation des jeunes joueurs. Cette indemnité est due pour tout transfert d'un joueur de moins de 23 ans, par lequel celui-ci passe du statut d'amateur au statut de professionnel.

Dès l'abord, il est permis de s'interroger sur le bien-fondé d'une telle indemnité. Le sport n'est en effet pas le seul secteur où les jeunes bénéficient d'une formation. Il est toutefois le seul où l'organe formateur en tire un tel profit.

<sup>35</sup> Arrêt *Lethonen*, § 53-54. *Compar* J.-Y. CARLIER, *o.c.*, p. 1386 : "La régularité des compétitions sportives consiste-t-elle vraiment en une certaine comparabilité des résultats qui pourraient nuire aux éléments nouveaux permettant de relancer l'émulation et la concurrence?"

<sup>36</sup> Civ. Bruxelles (réf.), 31 décembre 1998, *Sport en Recht*, 2000, p. 494. Dans le même sens, Civ. Verviers, 4 janvier 1994, *J.T.*, 1994, note F. RIGAUX. A titre exceptionnel, le joueur doit toutefois pouvoir changer de club en dehors des périodes de transfert lorsqu'il a mis fin à son contrat pour faute grave de son employeur (Civ. Bruxelles (réf.), 4 mars 1996, *J.L.M.B.*, 1996, p. 686).

<sup>37</sup> *Compar* J.-Y. CARLIER, *o.c.*, p. 1386.

<sup>38</sup> Arrêt *Bosman*, § 107.

<sup>39</sup> Commission européenne, *XXXIème Rapport sur la politique de la concurrence*, p. 73. Discours du Commissaire européen F. MONTI, 17 avril 2000, cité.

<sup>40</sup> "Le passage d'un membre d'un cercle vers un autre est obligatoirement libre de toute prime de transfert, quelle qu'en soit la nature" (*Doc. Parl.*, P.C.F., 1998-1999, n° 273/1, p. 13). Pour une application, voy. Gand, 20 janvier 1994, *R.W.*, 1994-1995, p. 332.

En outre, le montant de l'indemnité que le club formateur est en droit de réclamer est sans commune mesure avec les frais que celui-ci a réellement exposés pour la formation du jeune joueur. Ce système limite donc drastiquement la mobilité du sportif à un moment clé de sa carrière, son passage du statut d'amateur à celui de professionnel. L'atteinte à la liberté de circulation paraît manifestement disproportionnée.

La doctrine s'accorde à considérer que seules des mesures générales de péréquation permettent de maintenir l'attractivité des compétitions tout en respectant les libertés fondamentales du sportif. La vente groupée des droits de retransmission télévisuelle permet actuellement de redistribuer les revenus qui en découlent<sup>41</sup>. Ce qui pourrait être considéré ailleurs comme un comportement anticoncurrentiel est ici justifié par le principe d'égalité des chances, inhérent au sport. Les fédérations pourraient également prélever, sur la masse salariale engagée par chaque club d'élite, une quotité à reverser aux clubs qui ont investi dans des programmes de formation<sup>42</sup>.

## 2. L'identification sportive

Qu'il s'exerce à un très haut niveau ou qu'il participe, plus simplement, à la vie quotidienne des citoyens, le sport constitue le ferment d'une identité culturelle que le droit public cherche à préserver. Mais d'où naît l'identification à un athlète ou à un club ? Dans certains cas, elle résulte du partage d'une même nationalité. Dans d'autres, elle se fonde sur une assise territoriale commune.

On sait désormais que le principe selon lequel les équipes nationales sont constituées exclusivement de nationaux ne souffre d'aucune irrégularité au regard du droit communautaire. On ne saurait pour autant exclure que, dans la lignée de la citoyenneté européenne, un critère de résidence constitue, un jour, une alternative au critère de la nationalité. Imaginerait-on en effet qu'un étranger communautaire puisse élire et être élu aux plus hautes fonctions de l'Etat où il réside, mais qu'il ne puisse figurer dans son équipe nationale de football ou de volley ?

---

<sup>41</sup> Commission européenne, *XXXIIIème Rapport sur la politique de concurrence (2003)*, pp. 35-36. Voy., not. R. BLANPAIN, *Le statut du sportif en droit international, droit européen, droit belge fédéral et communautaire*, Bruxelles, Larcier, 2004, pp. 18-19, 37 et 41; et L. GRARD, "Le sport dans le droit de l'Union européenne. Exception, dérogations, spécificités et droit commun", *R.A.E.*, 2001-2002,, pp. 299 et 302. La Commission européenne paraît considérer qu'une telle vente exclusive des droits de retransmission peut même se justifier, dans son principe, sans avoir recours à la dimension sportive de la réglementation en cause (J. MENSCHING, *Sport et télévision : Exclusivité et concurrence*, 17 septembre 2003).

<sup>42</sup> Civ. Bruxelles (réf.), 6 mars 1997, disponible sur <http://www.droitdsport.be>. Le litige portait sur une réglementation de la Ligue de basket-ball.

La Cour de justice a aussi estimé, dans l'arrêt *Deliège*, que le fait de sélectionner, pour des compétitions internationales, certains athlètes selon un quota fixé par fédération nationale n'était pas contraire au droit communautaire. Une telle méthode de sélection permet, en effet, aux athlètes les plus performants de participer aux compétitions internationales, quelle que soit leur nationalité, tout en offrant l'opportunité aux sportifs, ressortissants d'un Etat où ce sport est moins pratiqué, de concourir également au niveau international et de s'y améliorer.

L'arrêt *Deliège* constitue, à cet égard, une évolution importante. L'idée n'est en effet plus uniquement de permettre des rencontres entre équipes nationales. Il s'agit aussi de favoriser la tenue de compétitions aussi internationales que possible, en faisant primer la nationalité des athlètes sur leurs performances sportives. La Cour de justice valide ainsi implicitement la mise en œuvre de « discriminations positives » en matière sportive.

La situation au niveau des clubs est autre. Selon la Cour de justice, le supporter d'un club ne s'identifierait pas à l'Etat sur le territoire duquel ce club est établi. L'arrêt *Bosman* en conclut logiquement que le fait de limiter le nombre de joueurs étrangers lors des rencontres entre clubs constitue une entrave incompatible avec la libre circulation des travailleurs<sup>43</sup>.

Le phénomène de l'identification repose aussi une dimension, non plus nationale, mais territoriale. C'est ainsi que la Commission européenne ne s'est pas émue de l'entrave à la libre concurrence que constitue l'obligation, pour un club, de recevoir l'équipe adverse à domicile ou de s'établir sur le territoire de l'Etat auquel appartient la fédération sportive dont il est membre. La Commission se fonde, plus ou moins explicitement, sur la spécificité que représente la *territorialité* dans le domaine sportif<sup>44</sup>. Il est alors permis de s'interroger sur la compatibilité de cette jurisprudence avec l'arrêt *Bosman*, selon lequel il n'existe pas de lien d'identification entre un club particulier et la ville ou l'Etat où il est établi.

### *B. Le pouvoir disciplinaire*

Le pouvoir de réglementation appelle un pouvoir de répression<sup>45</sup> ; la norme sportive est également disciplinaire. Conformément à l'article 2 de la loi du 24 mai 1921<sup>46</sup>, les fédérations peuvent sanctionner leurs affiliés<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Cette réglementation manque en effet de pertinence. Les fédérations sportives interprètent donc mal cette décision lorsqu'elles estiment que, s'ils étaient revus à la hausse, ces quotas seraient compatibles avec le Traité.

<sup>44</sup> Voy. Th. BOMBOIS, *o.c.*, p. 161.

<sup>45</sup> J. VAN COMPERNOLLE, "L'évolution de la fonction de juger dans les ordres professionnels" in *Fonction de juger et pouvoir judiciaire. Transformations et développements*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1983, p. 398.

<sup>46</sup> Civ. Bruxelles, 18 février 1999, J. MAESCHALK et al., *Sportrechtspraak*, 1.1., n° 86.

<sup>47</sup> Des sanctions peuvent être prises à l'encontre du sportif qui viole les règles du jeu *stricto*



Comme le souligne le Conseil d'Etat, « le droit disciplinaire relève par son essence même du droit d'organisation interne (...). Lorsqu'il s'agit d'organisations de droit privé, peu importe qu'elles poursuivent ou non un but de lucre, les autorités publiques ne peuvent leur imposer de l'extérieur une réglementation disciplinaire »<sup>48</sup>. Il s'ensuit que le législateur ne peut établir, même à titre supplétif, un régime disciplinaire à l'encontre du sportif. En revanche, il est libre d'imposer le respect d'un tel régime comme condition à la reconnaissance ou au subventionnement des fédérations<sup>49</sup>. Si cet avis a été suivi en Communauté française, il n'en a pas été de même pour le législateur décentralisé flamand. Le décret du 27 mars 1991 crée en effet une commission disciplinaire et un conseil d'appel, destinés à connaître disciplinairement des cas de dopage, notamment, lorsque la fédération en cause ne dispose pas d'une instance disciplinaire agréée par le Gouvernement flamand<sup>50</sup>.

Le pouvoir répressif interne à la fédération ne peut toutefois s'exercer sans contrainte. Dans certains cas, le règlement de la fédération imposera, lui-même, le respect des droits de la défense du sportif inquiété. Au-delà de ces contraintes internes à l'association, il y a lieu de s'intéresser aux obligations qui lui sont imposées par des sources de droit public.

## **1. Les contraintes tirées de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne des droits de l'homme**

### *a. Champ d'application de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention*

Les garanties du procès équitable, contenues à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne, trouvent à s'appliquer aux accusations en matière pénale ainsi qu'aux contestations relatives à des droits ou obligations de caractère civil.

#### *a.1. L'accusation en matière pénale*

On le sait : la Cour européenne a dégagé trois critères alternatifs afin de débusquer, parmi les mesures défavorables infligées à un individu, celles qui doivent être regardées comme pénales aux fins de la Convention.

---

*sensu*. Mais le pouvoir de sanction s'étend également à toute autre norme adoptée par l'ordre juridique sportif. Voy., sur le devoir de réserve du sportif, R. BLANPAIN, *Le statut...o.c.*, pp. 94-95 et G. SIMON, *Puissance sportive et ordre juridique étatique*, Paris, L.G.D.J., 1990, pp. 82-83 et 293-295.

<sup>48</sup> Projet de décret de la Communauté flamande relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé, Avis du Conseil d'Etat, *Doc. Parl.*, Parlement flamand, 1990-1991, n° 448/1.

<sup>49</sup> Projet de décret de la Communauté française relatif à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention en Communauté française, *Doc. Parl.*, P.C.F., 1998-1999, n° 337/41, p. 16.

<sup>50</sup> Art. 17, § 2.

Soit, la sanction est considérée en droit interne comme de nature pénale. Soit, l'infraction est pénale par nature, ce qui implique, notamment, que l'incrimination vise le public en général et non un groupe particulier d'individus, doté d'un statut spécifique. Soit, la sanction est de nature pénale et d'une gravité suffisante.

Le premier critère est, en l'espèce, inopérant. Par définition, la sanction disciplinaire ne sera pas considérée, en droit belge, comme une sanction pénale. De même, tout laisse à penser que le régime disciplinaire au sein d'une association concerne un groupe déterminé, doté d'un statut particulier, au sens qu'en donne la Cour européenne. Quant au dernier critère, il y a lieu d'apprécier *in concreto* la nature et la gravité de la sanction encourue. A ce titre, on soulignera que la Cour de Strasbourg a déjà jugé que la sanction impliquant l'impossibilité pour un individu de pratiquer son activité professionnelle pendant un certain laps de temps devait être considérée comme suffisamment grave pour être considérée, du moins en partie, comme répressive<sup>51</sup>.

A notre connaissance, il n'existe toutefois aucune décision de la Cour européenne concluant à l'application des garanties liées au procès pénal à une procédure disciplinaire entamée par un ordre professionnel ou par une association privée<sup>52</sup>. Mais, comme le soulignent pertinemment R. KOELING-JOULIN et P. TRUCHE, « la Cour ne pourra plus éviter longtemps de se prononcer sur l'éventuelle qualification pénale des sanctions disciplinaires »<sup>53</sup>.

#### *a.2. La contestation sur des droits et obligations de caractère civil*

L'article 6 de la Convention associe à l'accusation en matière pénale les contestations sur des droits et obligations de caractère civil, sans pour autant qu'une définition générale de ces droits et obligations n'ait été fournie par les instances de Strasbourg.

L'expression doit recevoir une interprétation autonome et étendue. Elle englobe, dès lors, les droits individuels qui ressortissent au domaine de la liberté générale de l'individu, que ce soit dans son activité professionnelle ou dans toute autre activité et ce, nonobstant un éventuel pouvoir de régulation de l'Etat en la matière<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> C.E.D.H., décision *Matijek* du 30 mai 2006.

<sup>52</sup> Pour l'heure, la Cour européenne n'a reconnu un caractère pénal qu'à deux régimes disciplinaires, celui des militaires et des détenus, lorsque la sanction consistait en une privation de liberté – ou une modalisation plus défavorable de cette privation – d'une gravité jugée suffisante par la Cour (arrêts *Campbell et Fell*, du 28 juin 1984 et *Ezeh et Connors* du 9 octobre 2003).

<sup>53</sup> « Retour sur le champ 'pénal' européen », *Mélanges en l'honneur de L.-E. Pettiti*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 521.

<sup>54</sup> Voy. la définition des commissaires Melchior Frowein, citée par J. VELU et R. ERGEC *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, p. 376.

La nature personnelle ou patrimoniale des droits en cause apparaît essentielle. Pour que la procédure disciplinaire entre dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention, il faut encore que le droit civil dont il est question soit directement mis en cause par la sanction disciplinaire. Pour ce faire, on tiendra compte, non pas de la sanction réellement infligée au terme de la procédure, mais bien de la pénalité maximale qui était encourue<sup>55</sup>.

Les poursuites disciplinaires qui peuvent aboutir à priver, fût-ce temporairement, l'individu du droit de continuer à exercer son activité professionnelle<sup>56</sup> sont des contestations portant sur un droit de nature civile. En revanche, les instances de Strasbourg ont refusé d'intégrer, dans le champ de l'article 6, de la Convention les litiges disciplinaires qui ne peuvent aboutir qu'à un blâme ou à un avertissement. En effet, le droit à l'honneur ou à la réputation n'est pas directement mis en cause par la procédure disciplinaire<sup>57</sup>.

Faut-il en déduire que seul le sportif professionnel qui risque d'être suspendu ou exclu par sa fédération sportive peut se prévaloir des garanties liées à l'article 6 de la Convention européenne ? Cette interprétation nous paraît trop catégorique.

Le sportif amateur qui encourt une suspension ou une exclusion ne pourrait-il pas invoquer son droit à pratiquer une activité physique, voire à participer à une compétition sportive, qui pourrait constituer une part intégrante de son droit au respect à la vie privée ?

Il est, en outre, de jurisprudence constante que les litiges de nature contractuelle relèvent de la sphère civile au sens de la Convention européenne. Or, le régime disciplinaire découle du contrat d'affiliation du sportif à sa fédération. La Cour européenne a déjà accepté de considérer que les droits et obligations d'une association privée sont de nature civile<sup>58</sup> et que la procédure d'éviction d'un locataire pouvait être considérée comme une contestation sur des droits et obligations de nature civile<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Gautrin et al.* du 20 mai 1998.

<sup>56</sup> A ce sujet, voy. notamment, l'analyse de S. RUDLOFF, *Droits et libertés de l'avocat dans la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 105-106.

<sup>57</sup> Comm. eur., req. n° 21683/93, déc. Du 11 janvier 1995, *R. Croce c. Italie*.

<sup>58</sup> Voy. l'arrêt *Apeh Üldözötteinek Szövetsége et autres* (cité par S. VAN DROOGHENBROECK, *La Convention européenne des droits de l'homme. Trois années de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme 1999-2001*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 68) et dans lequel « La Cour relève que, d'après l'article 4 § 1 de la loi de 1989 sur les associations, une association n'a d'existence juridique qu'une fois enregistrée auprès d'un tribunal. Il s'ensuit qu'une association non enregistrée ne constitue qu'un groupe d'individus dont le statut, dans ses relations de droit civil avec des tiers, est fort différent de celui d'une personne morale. Pour les requérants, l'enjeu de la procédure d'enregistrement était donc la capacité même de l'association à devenir titulaire de droits et obligations de caractère civil en vertu du droit hongrois. Dès lors, la Cour estime que la procédure litigieuse portait sur les droits de caractère civil de l'association requérante et que l'article 6 est applicable à l'espèce. »

<sup>59</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Scollo* du 1<sup>er</sup> septembre 1995, § 44 ; arrêt *Immobiliare Saffi* du 28 juillet 1999, § 63 ; arrêt *Edoardo Palumbo* du 30 novembre 2000, § 38.

### *b. Les acteurs de la garantie visée à l'article 6 de la Convention*

Pour l'heure, seul l'Etat est débiteur du droit au procès équitable<sup>60</sup>. Les fédérations sportives, à tout le moins si elles sont considérées comme des personnes de droit privé, ne sont donc pas tenues au respect de l'article 6 de la Convention. L'Etat doit néanmoins tout mettre en œuvre pour assurer la jouissance effective de ce droit.

Le sportif peut, en principe, se prévaloir des garanties liées au procès équitable. Mais peut-il également y renoncer? La Cour européenne l'a admis pour autant que cette renonciation soit libre, non équivoque et ne heurte aucun intérêt public important. Compte tenu de la position monopolistique des fédérations, il est permis de douter de la régularité, au regard de l'article 6 de la Convention, de clauses insérées dans leurs règlements internes et en vertu desquelles le sportif renonce *a priori* à toute possibilité de soumettre son litige à une autorité juridictionnelle.

En toute hypothèse, on rappellera que, selon la Cour de cassation, « le droit pour chacun de faire valoir ses droits en justice est d'ordre public »<sup>61</sup>. Le respect de cette prérogative « s'impose d'autant plus lorsque l'association est en situation de fait de quasi-monopole pour l'activité qu'elle développe et que cette activité est très répandue dans la population »<sup>62</sup>.

### *c. L'objet de la garantie visée à l'article 6 de la Convention*

On ne s'étend pas sur les différents aspects du procès équitable. On rappellera simplement qu'il n'est pas requis que les garanties du procès équitable soient respectées dès la phase disciplinaire interne à l'association sportive. Il n'en va autrement que pour les garanties dont la violation, dès ce stade de la procédure, est de nature à rendre impossible la tenue ultérieure d'un procès équitable.

Si la décision disciplinaire n'a pas été adoptée par une autorité satisfaisant pleinement aux prescriptions de l'article 6 de la Convention européenne, cette décision doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle de pleine juridiction assurée par un tribunal indépendant et impartial.

## **2. Les contraintes tirées des décrets communautaires**

Avec plus ou moins d'énergie, les décrets communautaires ont imposé le respect des droits de la défense lors des procédures disciplinaires intentées par les fédérations sportives.

<sup>60</sup> Voy., à ce sujet, T. BOMBOIS et C. EYBEN, *o.c.*

<sup>61</sup> Cass., 29 septembre 1967, *J.T.*, 1967, p. 606; Civ. Namur, 10 nov. 2000, *Rev. dr. com.*, 2001, p. 129, note J. VAN BOL. Dans le même sens, Civ. Verviers (réf.), 25 sept. 1992, *J.T.*, 1993, p. 287, note F. RIGAUX.

<sup>62</sup> Civ. Namur, 14 sept. 1994, *J.T.*, 1995, p. 243.

A la différence du régime juridique découlant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, les droits de la défense consacrés par la voie décrétales doivent être respectés, en toute hypothèse, dès la phase disciplinaire interne à l'association sportive. En outre, le débiteur de l'obligation décrétales est bien la fédération sportive, en tant que telle. Trois cas de figure méritent d'être distingués.

Dans une première hypothèse, le législateur communautaire impose à toutes les fédérations sportives soumises à son autorité le respect des droits de la défense. Tel est le cas du décret flamand du 24 juillet 1996 fixant le statut du sportif amateur. L'article 8 de ce décret dispose en effet que « la procédure disciplinaire ainsi que les mesures prévues par les dispositions statutaires, réglementaires et contractuelles de la fédération ou de l'association sportive, doivent respecter les droits de la défense du sportif amateur ». <sup>63</sup>. Une même réglementation figure à l'article 18 du décret de la Communauté germanophone du 30 janvier 2006 tendant à prévenir les dommages sanitaires lors de la pratique sportive <sup>64</sup>.

Dans une deuxième hypothèse, seules les fédérations reconnues par l'autorité publique doivent respecter les droits de la défense. Le décret du 26 avril 1999 organisant le sport en Communauté française prévoit ainsi que le Gouvernement peut reconnaître une fédération sportive pour autant qu'elle inscrive dans ses statuts l'exercice du droit à la défense et à l'information, préalable à toute sanction éventuelle <sup>65</sup>.

Une troisième voie est ouverte par le décret flamand du 27 mars 1991 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de la santé. En vertu de son article 41, le Gouvernement flamand peut reconnaître le règlement disciplinaire interne d'une association sportive, lorsque la procédure disciplinaire et les dispositions statutaires, réglementaires et contractuelles de l'association sportive garantissent les droits de la défense. Les fédérations ainsi reconnues exercent une compétence disciplinaire à l'égard des sportifs qui leur sont affiliés. En revanche, lorsque la fédération n'est pas agréée, seuls la commission disciplinaire et le conseil d'appel sont en mesure de sanctionner disciplinairement les sportifs. Ces autorités administratives organiques sont tenues au respect des droits de la défense <sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> On notera cependant que cette garantie n'intervient qu'à titre subsidiaire, pour autant que la sanction disciplinaire n'ait pas été prise dans le cadre du décret du 27 mars 1991 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de la santé.

<sup>64</sup> L'article 18, § 1<sup>er</sup>, du décret dispose : « Sur avis du Conseil du sport, le Gouvernement fixe, conformément à un modèle international, les règles minimales quant aux exigences procédurales qu'une fédération sportive ou un club sportif doit observer lorsqu'elle/il prend une mesure disciplinaire, et ce dans le respect de principes de l'état de droit; il faut notamment assurer à l'intéressé une audition légale et les droits de la défense. Si la fédération sportive ou le club sportif ne respecte pas les règles minimales énoncées au premier alinéa, les peines prononcées sont considérées comme nulles ».

<sup>65</sup> Voy. toutefois l'article 5 du même décret.

<sup>66</sup> A titre de comparaison, le décret du 8 mars 2001 « relatif à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention en Communauté française »

La disparité des solutions retenues par les législateurs communautaires est interpellante. Par ailleurs, aucune réglementation analogue n'a été élaborée par l'autorité fédérale, compétente sur le territoire bruxellois pour les institutions biculturelles, dont certaines fédérations sportives. Le respect dû aux droits de la défense est dès lors garanti de manière morcelée, en fonction du statut du sportif, de la matière dans laquelle est prononcée la sanction, de la localisation de la fédération sportive et de son éventuelle reconnaissance par les pouvoirs publics.

### 3. Les contraintes tirées des principes généraux du droit administratif

Le principe général du respect dû aux droits de la défense compte parmi les principes généraux du droit administratif applicables en matière répressive<sup>67</sup>. A supposer que les fédérations sportives puissent être considérées comme des autorités administratives fonctionnelles, celles-ci seraient donc tenues au respect d'un tel principe, de valeur législative. Ce principe est d'ordre public et ne s'efface pas devant l'urgence ou des impératifs jugés supérieurs<sup>68</sup>. Il présente, en outre, l'avantage de lutter contre le morcellement des garanties liées au procès équitable en matière sportive en s'imposant également à toutes les fédérations constituant des autorités administratives fonctionnelles, sans préjudice de dispositions décrétales particulières.

\*  
\*      \*

L'ordre juridique sportif s'est développé dans l'indifférence des autorités publiques. Fondée sur les principes du volontariat, de l'association et de la reconnaissance exclusive, la pyramide sportive s'est constituée sans avoir égard aux contraintes liées à son intégration dans l'ordre juridique étatique, tout d'abord, européen, par la suite.

L'ère de l'isolement est aujourd'hui révolue.

---

ne prévoit que l'approbation, par le Gouvernement, des sanctions disciplinaires éventuellement encourues par les personnes « qui assistent ou encadrent, sur un plan médical, paramédical, d'une manière permanente ou non, un ou plusieurs sportifs » et non par le sportif, en tant que tel, semble-t-il (art. 5, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, d).

<sup>67</sup> On peut considérer que « actuellement, le principe général des droits de la défense comprend le droit d'être informé en temps utile des motifs de fait et de droit qui justifient la nature et la mesure de la sanction envisagée, le droit de consulter le dossier administratif complet, le droit de disposer d'un délai suffisant pour préparer sa défense, le droit de se faire assister de l'avocat de son choix, le droit d'être entendu préalablement, non seulement sur les faits reprochés mais également sur la nature et la mesure de la sanction envisagée, le droit de contredire les témoins et de leur poser des questions et même d'être informé que ses explications ne sont pas jugées satisfaisantes » (D. RENDERS, M. JOASSART, G. PIJCKE et D. RENDERS, « Le régime juridique de la sanction administrative » in R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS, *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 206-207).

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 200.

Le champ d'application de l'exception sportive se réduit toujours plus alors que, corrélativement, le droit communautaire, le droit étatique et les droits de l'homme corsètent un peu plus chaque jour le pouvoir régulateur des fédérations.

Cette emprise du droit public, au sens large, se manifeste tant à l'égard des normes adoptées par les fédérations que des sanctions disciplinaires infligées à leurs membres. Plus encore, le modèle sportif, fondé sur l'association privée, est désormais menacé par la liberté que pourrait revendiquer le sportif de ne pas être contraint de s'associer pour pouvoir exercer son sport.

Les fédérations sportives sont à la croisée des chemins. Soit, elles renoncent au « modèle européen » du sport et acceptent d'être concurrencées par d'autres organisations sportives. Soit, elles poussent la logique de régulation jusqu'à son terme et s'assument pleinement en tant qu'autorités administratives fonctionnelles.