

CONSEIL D'ETAT**Assemblée générale****Séance du jeudi 27 novembre 2025**

N° 410073**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS****AVIS**

sur les questions posées par le Gouvernement dans le cadre de l'examen de la proposition de loi relative à l'organisation, la gestion et le financement du sport professionnel

NOR : SPOJ2524921X

Le Conseil d'Etat a été saisi le 23 septembre 2025 d'une demande d'avis sur la proposition de loi relative à l'organisation, la gestion et le financement du sport professionnel.

La proposition de loi relative à l'organisation, la gestion et le financement du sport professionnel déposée par le sénateur Laurent Lafon, adoptée en première lecture par le Sénat, a été déposée le 11 juin 2025 sur le bureau de l'Assemblée nationale et renvoyée à sa commission des affaires culturelles et de l'éducation. Selon son exposé des motifs, cette proposition de loi comporte des mesures visant à « *rendre plus efficaces l'organisation et la gouvernance du sport professionnel* », « *renforcer les contrôles sur la création d'une société commerciale chargée de la commercialisation et de la gestion des droits d'exploitation* », « *renforcer le contrôle et le suivi de la gestion des clubs, des ligues et de leurs sociétés commerciales* », « *accroître les exigences en matière d'éthique, de bonne gestion et de démocratie dans la gestion du sport professionnel* », « *consolider le modèle économique du sport professionnel en adaptant les règles des appels d'offres, pour les adapter aux évolutions du marché* » et « *renforcer la lutte contre le piratage des contenus audiovisuels sportifs afin de permettre une intervention en temps réel lors de la diffusion d'événements sportifs en direct* ».

Dans le cadre de son examen prochain par l'Assemblée nationale, et afin de déterminer sa position sur la proposition de loi, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'Etat, en application de l'article L. 112-2 du code de justice administrative, sur la conformité aux normes supérieures de certaines dispositions législatives envisagées et l'éventuelle nécessité de les sécuriser juridiquement par voie d'amendement.

1. Les articles 1^{er} AA et 1^{er} *ter* de la proposition de loi créent un régime d'incapacité d'exercer les fonctions de président ou de membre de l'organe collégial d'administration d'une fédération (1^{er} AA), ainsi que de membre de l'organe d'administration d'une ligue professionnelle (1^{er} *ter*), pour les personnes ayant fait l'objet de l'une des condamnations mentionnées à l'article L. 212-9 du code du sport.

Cette mesure est susceptible de porter atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté d'association, alors que les présidents et membres de l'organe collégial d'administration d'une fédération sportive ne sont pas au contact direct des sportifs (notamment mineurs), contrairement aux éducateurs sportifs visés à l'article L. 212-9 du code du sport et aux exploitants d'établissements d'activités physiques et sportives (EAPS) mentionnés à l'article L. 322-1.

Le Conseil constitutionnel a jugé, s'agissant de l'article L. 212-9 du code du sport, que dès lors que le législateur « *a entendu garantir l'éthique des personnes qui entraînent les*

pratiquants d'une activité physique ou sportive ou enseignant, animent ou encadrent cette activité, en raison de l'influence qu'elles peuvent exercer sur eux et la sécurité de ces derniers », les dispositions contestées ne portent pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre (CC, 7 mai 2021, décision n° 2012-904 QPC).

Dans ces conditions, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'Etat sur le dispositif proposé. Celui-ci se heurte-t-il, dans son principe ou ses modalités, à des obstacles constitutionnels, notamment liés à la liberté d'association ou à la liberté d'entreprendre ? Le cas échéant, quels sont les aménagements qui seraient de nature à mieux assurer leur constitutionnalité ?

Par ailleurs, la circonstance que ce régime ne serait pas, en l'état de la proposition de loi, applicable aux dirigeants de la société commerciale susceptible d'être créée en application du nouvel article L. 333-2-1 du code du sport, issu de l'article 6 de la proposition de loi, ne méconnaîtrait-il pas le principe d'égalité, lorsque cette société est compétente pour l'organisation des compétitions ?

2. L'article 1^{er} A de la proposition de loi, en ses alinéas 6 et 7, donne compétence aux organes collégiaux d'administration des fédérations délégataires pour « refuser », sur proposition de l'organe de contrôle mentionné à l'article L. 132-2 du code du sport, un projet d'achat, de cession ou de changement d'actionnaires d'une société sportive, « *lorsque la situation financière de la société est menacée* ».

Le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'Etat sur le dispositif proposé. Celui-ci se heurte-t-il, dans son principe ou ses modalités, à des obstacles constitutionnels (en particulier la liberté d'entreprendre ou la liberté contractuelle) ou conventionnels (en particulier les stipulations du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne s'agissant de la liberté d'établissement, de la liberté de circulation des capitaux et du droit de la concurrence) ? Le cas échéant, quels sont les aménagements qui seraient de nature à mieux assurer leur conformité ?

3. L'article 1^{er} B de la proposition de loi, en son alinéa 2, oblige les associations et sociétés sportives à mettre leurs sportifs de nationalité française à disposition de leur sélection nationale lorsqu'ils font l'objet d'une convocation aux Jeux olympiques et paralympiques. Le Conseil d'Etat considère-t-il que cette disposition est conforme aux principes et règles de valeur constitutionnelle ?

En particulier, le Gouvernement s'interroge sur le fait de savoir si la limitation de cette obligation aux seuls sportifs de nationalité française ne porterait pas une atteinte disproportionnée au principe d'égalité et ne pourrait pas être regardée comme une discrimination fondée sur la nationalité, puisque cette facilité ne bénéficierait pas aux sportifs appelés à rejoindre une équipe nationale étrangère.

4. L'article 2 de la proposition de loi prévoit la possibilité pour le ministre chargé des sports de prolonger une convention de subdélégation arrivée à échéance et pour le renouvellement de laquelle aucun accord n'a pu aboutir entre la fédération et la ligue, voire d'imposer l'application d'un projet de convention qu'il aura proposé, puis auquel il aura donné force exécutoire.

Les dispositions projetées paraissent permettre l'application sans limitation dans le temps de la convention initiale ou du projet auquel le ministre aura donné force exécutoire. En outre, elles pourraient permettre au ministre de contraindre une fédération à rester dans une relation de subdélégation avec la ligue professionnelle, alors même que la fédération n'est jamais tenue de

subdéléguer l'organisation des compétitions professionnelles.

Ces dispositions se heurtent-elles à des obstacles constitutionnels, notamment au regard de la liberté d'association ? Le cas échéant, à quelles conditions la mesure serait-elle conforme aux exigences constitutionnelles applicables ?

Le Conseil d'Etat, saisi de cette demande :

Vu la Constitution ;

Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu le code du sport ;

EST D'AVIS DE REpondre DANS LE SENS DES OBSERVATIONS QUI SUIVENT :

I. – Sur l'office du Conseil d'Etat saisi d'une demande d'avis du Gouvernement

1. Le Conseil d'Etat est saisi par le Gouvernement, dans la perspective d'amendements qu'il prépare au texte d'une proposition de loi adoptée par le Sénat, de questions ne portant pas sur le texte initial de cette proposition de loi mais sur des dispositions ajoutées par amendement.

2. Il appartient au Conseil d'Etat de répondre aux questions posées par le Gouvernement, y compris lorsque ces questions portent sur une proposition de loi, soit qu'il s'agisse d'examiner les amendements que le Gouvernement entend y apporter, soit lorsque le Gouvernement estime que des difficultés administratives peuvent s'élever à l'occasion de la mise en œuvre des dispositions en cours de discussion. Il lui incombe, en réponse à la demande du Gouvernement, de donner son avis sur la conformité de certaines dispositions aux normes supérieures et de formuler, le cas échéant, des suggestions de modification propres à renforcer la sécurité juridique du texte.

Dans les circonstances d'une telle saisine, il ne lui appartient pas, en revanche, de donner un avis sur la proposition de loi dans son ensemble. Le Conseil d'Etat souligne en effet qu'il ne peut, comme il en a le loisir lorsqu'il est saisi par le président d'une des assemblées avec l'accord du parlementaire auteur de la proposition de loi, échanger avec ce dernier pour mieux apprécier les enjeux du projet de texte et les objectifs poursuivis. Il relève toutefois que, si le Gouvernement le souhaite, il lui est loisible d'inviter les membres du Parlement concernés à assister aux débats du Conseil d'Etat, notamment lorsque la saisine intervient au cours du débat parlementaire.

3. Le Conseil d'Etat ne dispose, dans le cadre de la présente saisine, pour apprécier les enjeux des dispositions en cause et les objectifs poursuivis, que de l'exposé des motifs et des travaux qui se sont déroulés devant la première assemblée parlementaire saisie. En conséquence, il ne répond qu'aux seules questions posées par le Gouvernement et, en l'absence d'étude d'impact, dans la limite des informations que ce dernier a pu lui communiquer lors de l'examen

de la demande d'avis. Il en résulte que la portée des réponses que donne le Conseil d'Etat aux questions posées repose sur l'état du droit tel qu'il résulterait de la combinaison des textes existants et des articles de la proposition de loi concernés. Le Conseil d'Etat souligne que la réponse qu'il fait aux questions posées par le Gouvernement ne préjuge pas des conditions dans lesquelles il pourrait remplir son office dans d'autres configurations ni à d'autres étapes des travaux parlementaires.

II. – Sur la question n° 1 relative au régime d'incapacité d'exercer les fonctions de président ou de membre de l'organe collégial d'administration d'une fédération ainsi que de membre de l'organe d'administration d'une ligue professionnelle pour les personnes ayant fait l'objet de l'une des condamnations mentionnées à l'article L. 212-9 du code du sport

4. Le code du sport fixe en ses articles L. 212-1 à L. 212-8 les conditions générales de qualifications requises pour, « contre rémunération, enseigner, animer ou encadrer une activité physique ou sportive ou entraîner ses pratiquants, à titre d'occupation principale ou secondaire, de façon habituelle, saisonnière ou occasionnelle ». Par ailleurs, l'article L. 212-9 fixe les obligations d'honorabilité que ces éducateurs doivent remplir et énumère une série de crimes ou délits, pour lesquels une condamnation interdit à leur auteur d'accéder à ces fonctions, à celles d'arbitre ou de juge sportif et à celles de maître-nageur. L'article L. 322-1 prévoit que les mêmes obligations s'appliquent aux personnes souhaitant « *exploiter soit directement, soit par l'intermédiaire d'un tiers, un établissement dans lequel sont pratiquées des activités physiques ou sportives* ». Enfin, l'article L. 212-10 précise les sanctions pénales (un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende) prévues en cas de non-respect de ces obligations.

5. Le dispositif qui fait l'objet de la première question posée par le Gouvernement, prévoit d'étendre ce régime d'incompatibilités, d'une part, aux « *fonctions de président ou de membre de l'organe collégial d'administration d'une fédération* » sportive et, d'autre part, « *aux fonctions de président ou d'administrateur* » ou à toute personne siégeant « *dans un organe délibérant d'une ligue professionnelle* ».

Dans tous les cas seraient ainsi concernés des présidents d'association dont le mandat, jusqu'à présent, n'est pas subordonné aux incompatibilités de l'article L. 212-9 du code du sport.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat constate que la question concerne à titre principal la conciliation de ce régime d'incompatibilités avec la liberté d'association et, sans négliger la dimension économique des structures concernées, de manière plus résiduelle, sa conciliation avec la liberté d'entreprendre.

Sur la conciliation de la liberté d'association avec le régime d'incompatibilités opposables à certains dirigeants sportifs.

6. Le Conseil d'Etat rappelle que, sur le principe et les modalités des restrictions apportées au principe de la liberté d'association, en particulier au choix des dirigeants d'une association, le Conseil constitutionnel a jugé dans sa décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000 que ce principe fondamental reconnu par les lois de la République « *ne s'oppose pas à ce que des catégories particulières d'associations fassent l'objet de mesures spécifiques de contrôle de la part de l'Etat en raison notamment des missions de service public auxquelles elles participent, de la nature et de l'importance des ressources qu'elles perçoivent et des dépenses obligatoires qui leur incombent* ».

En l'espèce, les fédérations sportives agréées ou délégataires et les ligues

professionnelles sont d'ores et déjà régies par un statut législatif particulier qui prévoit des mesures spécifiques de contrôle, notamment eu égard aux missions de service public qui leur sont confiées. L'instauration de garanties nouvelles permettant de s'assurer de la bonne moralité des dirigeants de ces structures s'inscrit dans cette logique et apporte à la liberté d'association une limitation proportionnée à l'objectif poursuivi.

Sur la conciliation de la liberté d'entreprendre avec le régime d'incompatibilités opposables à certains dirigeants sportifs.

7. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001 a jugé *« qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »*. Certaines condamnations pénales telles que celles pour crimes, pour corruption, trafic d'influence, faillite personnelle sans réhabilitation, ou encore interdiction de gérer une entreprise imposée par le tribunal, excluent automatiquement pour leurs auteurs la possibilité de présider une association.

Concernant plus particulièrement les restrictions fixées par l'article L. 212-9 du code du sport, le Conseil constitutionnel a, d'une part, constaté que les dispositions litigieuses avaient été prises pour un motif d'intérêt général, dans le but de *« garantir l'éthique des personnes qui entraînent les pratiquants d'une activité physique ou sportive ou enseignent, animent ou encadrent cette activité, en raison de l'influence qu'elles peuvent exercer sur eux et la sécurité de ces derniers »*. Il a d'autre part relevé que certaines dispositions du code de procédure pénale et du code pénal permettaient de solliciter auprès du juge le relèvement des interdictions, déchéances ou incapacités qui résultent de plein droit d'une condamnation devenue définitive (décision n° 2021-904 QPC du 7 mai 2021). Pour ces motifs, il a expressément écarté le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre (§7 et 8 de cette décision).

8. Le Conseil d'Etat estime que le très large spectre des infractions envisagées par l'article L. 212-9 du code du sport reflète la volonté du législateur d'établir un niveau d'exigence élevé en termes de moralité et d'exemplarité, au regard de la nature même de la mission confiée aux éducateurs sur le fondement de l'article L. 100-1 du même code aux termes duquel la pratique sportive *« fait partie intégrante de l'éducation et de la culture. Elle s'exerce dans le respect des principes de la République et contribue à l'intégration sociale, à la solidarité intergénérationnelle et à l'apprentissage de la citoyenneté et de la vie démocratique. Elle constitue une dimension nécessaire des politiques publiques ayant notamment pour but l'égalité des chances, la préservation et la restauration de la santé et du bien-être moral et physique des individus et, plus généralement, l'épanouissement de la personne et le progrès collectif »*.

9. Le Conseil d'Etat considère qu'il est loisible au législateur, sans contrevenir aux exigences constitutionnelles ci-dessus rappelées, d'exiger que les dirigeants sportifs satisfassent aux mêmes exigences d'exemplarité que les responsables situés à un niveau moindre de l'organisation, en particulier les responsables de clubs sportifs. Le législateur poursuit en effet un intérêt général identique à celui mentionné au point 5, qui s'attache à ce que les dirigeants des fédérations soient exemplaires en termes de moralité compte tenu de leur rôle dans la mise en œuvre du service public confié aux fédérations.

10. Le Conseil d'Etat estime que les motifs qui fondent cette mesure devraient conduire le Gouvernement à envisager d'appliquer les mêmes règles d'incapacité aux dirigeants d'une société commerciale chargée d'organiser des compétitions au profit de la fédération qui l'aurait créée, dirigeants dont les missions ne justifient pas qu'ils soient traités différemment de ceux des

fédérations.

11. Le Conseil d'Etat relève que les modalités juridiques mais aussi pratiques de la mise en œuvre de ces mesures ne sont pas précisées. Il estime qu'il y aurait lieu en particulier de déterminer les délais au terme desquels la personne concernée pourrait voir sa démission d'office prononcée en cas d'incompatibilité révélée par l'enquête *ad hoc*. A cet égard, le nombre important d'enquêtes à diligenter à l'initiative de chaque fédération sportive devrait également conduire le législateur à prévoir des modalités adaptées d'entrée en vigueur du dispositif. Enfin, le Conseil d'Etat note que la mesure soumise à son examen ne prévoit pas de sanction pénale en cas de méconnaissance de ces incompatibilités. Il constate que les voies de droit commun permettant de contester la régularité d'une désignation en méconnaissance de ces règles demeurent ouvertes pour assurer leur effectivité.

III. – Sur la question n° 2 relative à la compétence donnée aux organes collégiaux d'administration d'une fédération pour refuser, sur la proposition de l'organisme de contrôle mentionné à l'article L. 132-2 du code du sport, un projet d'achat, de cession et de changement d'actionnaires d'une société sportive lorsque la situation financière de la société est menacée

12. Le Conseil d'Etat constate que les travaux parlementaires ont relevé la croissance des investissements, notamment étrangers, pouvant dans certains cas être opérés avec des visées qui ne favorisent pas la participation des clubs concernés aux objectifs de service public que définit le code du sport. C'est pour remédier à cette situation que le dispositif sur lequel le Gouvernement interroge le Conseil d'Etat instaure des dispositions dans le code du sport donnant compétence aux organes collégiaux d'administration d'une fédération sportive délégataire pour refuser, sur la proposition de l'organisme de contrôle mentionné à l'article L. 132-2 de ce code, un projet d'achat, de cession et de changement d'actionnaires d'une société sportive lorsque la situation financière de la société est menacée.

Sur la constitutionnalité et de la conventionnalité de la disposition envisagée

13. Le Conseil d'Etat rappelle d'une part, que le droit de propriété, la liberté d'entreprendre et la liberté contractuelle sont protégés par les articles 2, 4 et 17 de la Déclaration de 1789.

14. Le Conseil constitutionnel juge de façon constante que s'il est loisible au législateur d'apporter à ces droits et libertés fondamentaux des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, c'est à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (décisions n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 ; n° 82-141, 27 juillet 1982 ; n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006 ; n° 2012-242 QPC du 14 mai 2012 ; n° 2014-430 QPC du 21 novembre 2014).

15. Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que si le Conseil constitutionnel a admis que l'amélioration de la compétitivité du sport professionnel français est un but d'intérêt général (décision n° 2004-507 DC du 9 décembre 2004, § 6), les limitations que le législateur entend apporter pour ce motif aux conditions d'exercice du droit de propriété, de la liberté d'entreprendre et de la liberté contractuelle doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi.

16. Le dispositif sur lequel porte la question posée par le Gouvernement donne à l'organe collectif d'administration d'une fédération sportive délégataire le pouvoir de s'opposer à un projet d'achat, de cession ou de changement d'actionnaires d'une société sportive. Il conditionne la mise en œuvre d'une telle décision de refus à l'existence préalable d'une proposition en ce sens de l'organisme mentionné à l'article L. 132-2 du code du sport, et au seul motif que la

situation financière de la société serait menacée.

17. Le Conseil d'Etat estime que le motif donné à l'exercice du pouvoir conféré est d'une trop grande généralité et insuffisamment caractérisé pour être regardé comme se référant à un intérêt général qui seul permettrait de porter pareille atteinte aux droits constitutionnellement garantis rappelés au point 13. Le manque de précision de la situation concernée, l'absence de lien, autre que très indirect, avec les intérêts généraux dont les fédérations ont la charge, le conduisent à regarder cette disposition comme portant une atteinte disproportionnée aux droits garantis par la Constitution.

18. Le Conseil d'Etat rappelle, d'autre part, que l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne interdit les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre sur le territoire d'un autre Etat membre. L'article 63 interdit toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les Etats membres et entre les États membres et les pays tiers. L'article 101 interdit les ententes ou accords entre entreprises, les décisions et pratiques concertées qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur. L'article 102 interdit les abus de position dominante.

19. Le Conseil d'Etat observe que la Cour de justice de l'Union européenne a récemment réaffirmé sa jurisprudence de 1974 qui applique au sport le droit de l'Union européenne dès lors que le sport constitue une activité économique (CJCE, 1974, Walrave et Koch contre Union cycliste internationale, C-36/74 ; CJUE, 21 décembre 2023, C-333/21 et C-124/21 P). Il en résulte qu'en l'absence d'exception sportive, les mesures nationales qui restreignent l'exercice des libertés fondamentales mentionnées au point précédent ne peuvent être admises que si elles ne présentent pas de caractère discriminatoire, si des raisons impérieuses d'intérêt général les justifient, si elles sont adaptées et proportionnées pour atteindre l'objectif recherché et si elles contribuent à cet objectif d'une manière cohérente et systématique (CJCE 31 mars 1993, C-19/92, point 32 ; CJCE 6 novembre 2003, C-243/01, point 67).

20. Le Conseil d'Etat constate que le motif invoqué de « *menace à la situation financière* » d'une société objet d'une opération sur son capital ne répond pas aux exigences du droit de l'Union européenne : il ne saurait, par lui-même, en raison de son imprécision et de sa généralité, être regardé comme établissant des raisons impérieuses d'intérêt général justifiant les restrictions à la liberté d'entreprendre et de contracter.

21. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat estime que les dispositions sur lesquelles porte la deuxième question posée par le Gouvernement méconnaissent les exigences constitutionnelles et conventionnelles.

Sur les aménagements possibles du dispositif

22. En premier lieu, le Conseil d'Etat rappelle que les dispositions communes du droit français de la concurrence et du droit de l'Union européenne sont applicables au sport professionnel. Par suite, toute violation possible de ces droits dans le cadre d'un projet d'achat, de cession et de changement d'actionnaires d'une société sportive peut faire l'objet d'une procédure de signalement à l'Autorité de la concurrence et à la Commission européenne. Le Conseil d'Etat suggère au Gouvernement d'ajouter les fédérations sportives délégataires aux collectivités, autorités et organismes mentionnés au second alinéa de l'article L. 462-1 du code de commerce et habilitées à demander l'avis de l'Autorité de la concurrence sur les questions de concurrence.

23. En deuxième lieu, le Conseil d'Etat estime qu'il est loisible au législateur de prévoir qu'une société sportive concernée par un projet d'achat, de cession et de changement d'actionnaires soit tenue, à partir de certains seuils, pouvant par exemple être fixés en pourcentage de détention ou en valeur absolue, de notifier à l'avance cette opération à l'organisme de contrôle mentionné à l'article L. 132-2 du code du sport et au ministre chargé des sports. Il ajoute que le défaut de transmission de cette information pourrait être assorti d'une sanction administrative assurant l'effectivité de cette obligation.

24. En troisième lieu, le Conseil d'Etat considère qu'il est loisible au législateur de prévoir que le ministre chargé des sports puisse, de son propre chef ou à la demande de la fédération, lorsqu'il l'estime nécessaire, adresser aux parties à la transaction notifiée une demande d'information sur la transaction envisagée au regard des obligations que le code du sport impose aux différents acteurs du service public. Cette demande et les réponses apportées pourraient, sous réserve des secrets protégés par la loi, être rendues publiques. Le défaut de transmission de l'information demandée pourrait lui aussi être assorti d'une sanction. Il reviendrait à l'issue de ce dialogue, qui pourrait donner lieu à la prise d'engagements volontaires des parties, supervisés par la fédération, au ministre comme à la fédération d'apprécier la nécessité de faire usage des pouvoirs qui leurs sont reconnus par la loi, comme par exemple de saisir l'Autorité de la concurrence.

IV. – Sur la question n° 3 relative à l'obligation faite aux associations et sociétés sportives de mettre leurs sportifs de nationalité française à disposition de leur sélection nationale lorsqu'ils font l'objet d'une convocation aux Jeux Olympiques et Paralympiques

25. Le Conseil d'Etat note que la participation de sportifs français aux Jeux Olympiques et Paralympiques est régie par l'article R. 141-2 du code du sport qui dispose : « *Le Comité national olympique et sportif français a compétence exclusive pour constituer, organiser et diriger la délégation française aux Jeux Olympiques et aux compétitions multisports patronnées par le Comité international olympique. Sur proposition des fédérations intéressées et après avis de la Commission nationale du sport de haut niveau, il procède à l'inscription des sportifs puis à leur engagement définitif* ». Il ressort des débats parlementaires et des informations communiquées par le Gouvernement que lors des derniers jeux olympiques et paralympiques, des clubs français ont refusés que des joueurs qu'ils emploient soient mis à disposition de l'équipe olympique de leur discipline. Pour remédier à cette situation le Gouvernement interroge le Conseil d'Etat sur la possibilité d'établir un dispositif permettant aux fédérations sportives nationales d'imposer aux associations et sociétés sportives, d'une part, et aux ligues professionnelles et aux sociétés commerciales créées par ces dernières, d'autre part, de mettre à disposition les joueurs désignés pour être membres de l'équipe nationale olympique.

Dans le premier cas, il reviendrait aux fédérations de constater et sanctionner « *le cas échéant* » les manquements « *dans les conditions prévues par leur règlement* ». Dans le second cas, celui où les compétitions sportives professionnelles ont été confiées à une ligue professionnelle (ou à une société commerciale qu'elle a créée), les conditions de mise à disposition des joueurs seraient fixées par la convention de subdélégation.

26. Le Conseil d'Etat relève qu'il résulte des débats parlementaires qu'indépendamment de la portée générale de la rédaction retenue, le dispositif envisagé n'aurait dans les faits vocation à s'appliquer qu'à la Fédération française de football et à la Ligue de football professionnel. Il note, par ailleurs, qu'il ne pourrait viser que les joueurs français employés par des associations ou des sociétés sportives françaises. Il ne concernait donc ni les joueurs étrangers employés par des clubs français, ni les joueurs français employés par des clubs étrangers. Dès lors, il ne trouverait à s'appliquer dans les faits qu'à une proportion limitée de joueurs.

27. Le Conseil d'Etat rappelle que le principe d'égalité « *ne s'oppose pas* » à ce que le législateur « *règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit* » (décision n° 96-380 DC du 23 juillet 1996 ; décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997).

28. Le Conseil d'Etat constate, en premier lieu, que les joueurs français sont, à raison même de leur nationalité, dans une situation distincte de celle des joueurs étrangers. La différence de traitement envisagée serait de ce point de vue en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et pourrait être considérée comme favorisant le principe de libre accès aux activités sportives dégagé par le Conseil d'Etat (Section, 16 mars 1984, n° 50878).

Le Conseil d'Etat note cependant que le sport ne relève pas de la compétence exclusive des États membres. En effet, l'article 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne donne compétence à l'Union en matière sportive, pour mener des actions pour « *appuyer, coordonner ou compléter l'action des Etats membres* ». Par ailleurs, l'article 18 du même traité stipule que « *Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité* ». Le Conseil d'Etat rappelle que ces principes s'appliquent en matière de sport, qui relève du domaine d'application du traité selon les termes de son article 165. On ne saurait donc écarter qu'une fédération nationale sportive d'un Etat membre de l'Union européenne ou tout autre acteur intéressé conteste une telle législation instaurant une différence de traitement selon la nationalité dans un secteur économique particulièrement concurrentiel. Le Conseil d'Etat estime toutefois que le caractère circonscrit du dispositif envisagé, qui ne s'appliquerait qu'aux joueurs appelés à participer à l'équipe nationale olympique et le critère objectif que constitue la nationalité des joueurs composant cette équipe, permettent de considérer que la différence de traitement qui en résulterait ne constituerait pas une discrimination prohibée par le droit de l'Union européenne.

29. Le Conseil d'Etat note, en second lieu, que le dispositif envisagé ne pouvant s'appliquer qu'aux clubs opérant en France, il ne peut être établi que pour un motif d'intérêt général, également en rapport direct avec l'objet de la loi, suffisant pour justifier la différence de traitement entre les joueurs des clubs français et ceux des clubs étrangers.

30. Au regard de l'objectif légitime, exprimé par le Gouvernement, de favoriser le succès des équipes nationales aux Jeux Olympiques et de l'importance prise par cette compétition mondiale qui rencontre un grand succès auprès du public, le Conseil d'Etat estime possible de reconnaître le caractère suffisant de l'intérêt général qui pourrait justifier l'obligation faite aux seuls clubs professionnels français de procéder à des « *prêts gratuits* » de certains joueurs.

Le Conseil d'Etat observe cependant qu'aucun texte ou engagement international ne régit les compétitions olympiques et paralympiques, bien qu'elles soient mentionnées dans la partie législative du code du sport. Il invite le Gouvernement en conséquence à mieux préciser la manière dont, dans le dispositif envisagé, l'intérêt général s'attachant aux compétitions olympiques et paralympiques, pourrait être caractérisé. Enfin, le Conseil d'Etat observe que les conditions dans lesquelles une telle mise à disposition serait contrainte appellerait des précisions quant aux garanties dont bénéficieraient les joueurs, aux modalités d'exécution du contrat de travail, de l'exercice du pouvoir hiérarchique et de la responsabilité de l'employeur à défaut desquelles le dispositif envisagé pourrait être critiqué comme n'épuisant pas la compétence du législateur.

31. Au regard de ces considérations, le Conseil d'Etat estime que le dispositif soumis par le Gouvernement ne se heurterait, au bénéfice des remarques du point 28, à aucun obstacle d'ordre constitutionnel et conventionnel.

V. – Sur la question n° 4 relative à la possibilité pour le ministre chargé des sports de prolonger une convention de subdélégation entre une fédération et une ligue arrivée à échéance et pour le renouvellement de laquelle aucun accord n'a pu aboutir, de mettre en place une médiation limitée dans le temps, de proposer un projet de convention à la place du projet sur lequel la fédération et la ligue n'ont pu s'accorder et, faute d'un accord entre deux parties au terme de la médiation, à en faire une décision exécutoire dont il impose l'application

32. Le Conseil d'Etat observe que les dispositions législatives et réglementaires aujourd'hui en vigueur ne permettent pas de remédier à la situation où une fédération sportive délégataire et une ligue professionnelle, quoique tenues d'agir en commun en vue du renouvellement de cette convention, ne parviennent pas à s'accorder.

33. L'article L. 131-14 du code du sport, dans sa rédaction issue de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021, subordonne l'octroi par une fédération sportive délégataire à une ligue professionnelle de prérogatives de puissance publique déléguées par l'Etat à la conclusion d'une convention de subdélégation qui précise les relations entre les deux parties. L'article R. 132-9 du même code dispose que cette convention ne peut excéder une durée de cinq ans et qu'elle détermine les conditions de son renouvellement, sans possibilité de tacite reconduction. L'article R. 132-17 prévoit une entrée en vigueur de la convention et de ses annexes après son approbation par les assemblées générales de la fédération et de la ligue et par le ministre chargé des sports.

34. Le Gouvernement interroge le Conseil d'Etat sur un dispositif tendant à instaurer, au sein du code du sport, un nouvel article L. 132-1-3 qui prévoit que dans le cas où une fédération sportive délégataire et une ligue professionnelle ne parviennent pas, trois mois avant l'échéance de la convention de subdélégation qui organise leurs relations, à se mettre d'accord sur le contenu d'une nouvelle convention, le ministre chargé des sports peut désigner un médiateur. Si, à l'échéance de la convention, celle-ci n'a pas fait l'objet d'un accord, le ministre peut prolonger la médiation et proroger la convention pour une durée maximale de trois mois. Pendant ces trois mois, le ministre peut soumettre son propre projet de convention aux assemblées générales de la fédération et de la ligue et, au terme des trois mois et en l'absence d'accord entre la fédération et la ligue, il peut donner force exécutoire à son propre projet qui entre alors en application.

Sur la constitutionnalité de la disposition proposée

35. A titre liminaire, le Conseil d'Etat observe qu'il résulte des informations transmises par le Gouvernement que la situation qu'entend résoudre le dispositif proposé s'est déjà produite dans plusieurs disciplines sportives et peut conduire à ce qu'une ligue professionnelle organise, en dépit de l'absence de convention de subdélégation valide, les compétitions professionnelles qui lui sont déléguées par la fédération sportive délégataire. Le vide juridique et le risque contentieux important en résultant entraînent l'impossibilité pour une fédération et une ligue d'exercer leur mission de service public à caractère administratif dans les conditions prévues par la législation.

36. Le Conseil d'Etat rappelle que la liberté d'association est l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution (CC, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971). Toutefois, comme il a été rappelé au point 3, le Conseil constitutionnel juge de façon constante que cette liberté ne

s'oppose pas à ce que des catégories particulières d'associations fassent l'objet de mesures spécifiques de contrôle de la part de l'Etat en raison notamment des missions de service public auxquelles elles participent, de la nature et de l'importance des ressources qu'elles perçoivent et des dépenses obligatoires qui leur incombent (CC, décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000 ; décision, n° 2021-823 DC du 13 août 2021).

37. Le Conseil d'Etat relève qu'aux termes du II de l'article L. 111-1 du code du sport, dans sa rédaction issue de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 : « *L'Etat exerce le contrôle des fédérations sportives, dans le respect de l'article L. 131-1* ». Si les fédérations sportives délégataires et les ligues professionnelles subdélégataires sont des organismes de droit privé, elles sont régies par un statut législatif particulier et sont investies d'importantes missions de service public en raison desquelles elles constituent l'une de ces catégories particulières d'associations (CE, 22 novembre 1974, n° 89828). Le Conseil d'Etat considère, par suite, qu'il appartient à l'Etat de s'assurer de la mise en œuvre des prérogatives de puissance publique dont sont investies les fédérations et les ligues et, dans le cas où il constaterait des dysfonctionnements de nature à compromettre l'exécution ou la continuité du service public, d'y remédier.

38. Le Conseil d'Etat rappelle tout d'abord qu'en application de l'article L. 132-1 du code du sport la création d'une ligue par une fédération est une faculté et non une obligation. Dès lors, il est toujours loisible à une fédération, dans le respect des dispositions relatives à la convention fixant les relations de la fédération et de la ligue prévues aux articles L. 132-1 et R. 132-9, de ne pas continuer à déléguer à une ligue la représentation, la gestion et la coordination des activités sportives à caractère professionnel des associations qui lui sont affiliées et des sociétés sportives. Par suite, le dispositif qui fait l'objet de la quatrième question posée par le Gouvernement n'a vocation à être mis en œuvre que dans le seul cas où une fédération sportive délégataire et une ligue professionnelle ne parviennent pas, trois avant l'échéance de la convention de subdélégation qui organise leurs relations, à se mettre d'accord sur le contenu d'une nouvelle convention.

39. Le Conseil d'Etat estime ensuite que ce dispositif vise à préserver l'objectif d'intérêt général lié à l'exercice et la continuité de la mission de service public déléguée à une fédération sportive et subdélégée par elle à une ligue professionnelle. Il souligne que le dispositif, en combinant un temps de médiation durant les trois mois précédant l'échéance de la convention de subdélégation, puis une période de trois mois qui associe la prorogation de la convention, la prolongation de la médiation et la proposition par le ministre chargé des sports de son propre projet de convention, avant que, faute d'accord entre la fédération et la ligue au bout de six mois de négociations, le ministre ne donne force exécutoire à son propre projet de convention de délégation, ménage une période de recherche d'accord favorisant l'exécution ou la continuité du service public et respectant la liberté d'association et la liberté contractuelle.

40. Le Conseil d'Etat considère toutefois que ce dispositif pourrait être utilement complété par la mention que la convention de subdélégation proposée par le ministre chargé des sports et à laquelle il donne force exécutoire devrait pouvoir être remplacée à tout moment durant la période au cours de laquelle elle est en vigueur par une convention conclue, en application des articles L. 131-14 et R. 132-17 du code du sport, entre la fédération et la ligue et approuvée par le ministre. A défaut d'une telle substitution, la convention proposée par le ministre ne devrait ni pouvoir excéder la durée normale d'une convention conclue en application des articles L. 131-14 et R. 132-17, ni pouvoir être renouvelée au-delà de la limite normale d'exécution d'une telle convention.

41. Le Conseil d'Etat estime, en conséquence, au regard de la finalité poursuivie par le

législateur et des conditions qu'il a définies pour la mise en œuvre de cette disposition, que les limitations que le dispositif proposé apporte à la liberté d'association ne sont pas disproportionnées.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 27 novembre 2025.