N° 361327
Association Union des Agents Sportifs du Football et
Syndicat National des Agents Sportifs

2ème et 7ème sous-sections réunies
Séance du 22 mai 2013
Lecture du 10 juin 2013

CONCLUSIONS

M. Damien BOTTEGHI, rapporteur public

1. – L'activité des agents sportifs a été progressivement réglementée. La loi n° 92-652 du 13 juillet 1992[1] (dite loi Bredin) a prévu, outre que l'agent doit détenir une licence, que le montant de sa rémunération ne peut excéder 10% du montant du contrat conclu par les parties qu'il a mises en rapport (art. L. 222-6 du code du sport ; v. 7 août 2007, *Fédération française de rugby, n° 300479*, ccl. Isabelle de Silva). La loi n° 2010-626 du 9 juin 2010[2] a rendu obligatoire la mention du montant de la rémunération de l'agent dans le contrat en exécution duquel il exerce son activité. Sur ces bases, face aux faiblesses persistantes de l'encadrement des rémunérations et les excès qui ont pu être observés, un ensemble de dispositions « *visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs* » ont été jugées nécessaires et discutées à l'initiative du sénateur Yvon Collin. Les délibérations des deux assemblées ont débouché sur la loi n° 2012-158 du 1er février 2012, dont l'article 6, issu d'un amendement sénatorial, modifie l'encadrement de la rémunération des agents sportifs (art. L. 222-7 du code du sport)[3]. Cet article ouvre une dérogation au profit des fédérations délégataires qui sont autorisées à fixer, pour la rémunération du ou des agents sportifs, un montant inférieur à 10 %.

C'est sur ce fondement que le comité exécutif de la fédération française de football (FFF) a adopté, le 15 mai 2012, une décision modifiant les dispositions de l'article 6.2.2 du règlement des agents sportifs de la FFF adopté le 26 septembre 2011. L'article liste les éléments que le contrat d'agent sportif doit comporter. S'agissant de la rémunération, il est prévu que, lorsqu'elle est assise sur le contrat de travail du joueur, elle est limitée à 6% du salaire brut du joueur lorsque ce salaire est inférieur ou égal à 1 800 000 € ; s'il est supérieur, la limite est de 10 %.

L'Union des agents sportifs de football (USAF) et le Syndicat national des agents sportifs (SNAS) ont sollicité l'annulation de cette décision. Une demande de suspension de son exécution a été rejetée pour défaut d'urgence (JRCE, 27 juillet 2012) et vous avez refusé

[1] Notamment l'article 15-2 qui a posé la base de ce qui est devenu l'actuel article L. 222-17 du code du sport.
[2] Encadrant la profession d'agent sportif.
[3] Ainsi que des avocats disposant d'un mandat pour conclure un contrat de sportif professionnel (art. 10 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971. Les règles de l'article L. 222-17 ont été étendues aux avocats par la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011

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

de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) mettant en cause l'article L. 222-7 du code du sport (29 octobre 2012, n° 361327, *idem*, à nos conclusions).

2. – Les fins de non recevoir soulevées par la Fédération en défense pourront être écartés, les requérants ayant à la fois intérêt pour agir et qualité pour ce faire, comme il en est justifié par les productions adéquates.

L'acte attaqué étant réglementaire, il n'avait pas à faire l'objet de la procédure de conciliation devant le CNOSF (20 novembre 1996, *Club de Reims Haltérophilie et musculation*, n° 164185 ; 19 janvier 2009, *M.…*, n° 314049, aux T. sur un autre point ; v. aussi Sect., 25 juin 2001, *Toulouse Football Club*, p.281).

Il ne fait pas de doute que vous êtes compétents en premier et dernier ressort. La décision relève du juge administratif, comme vous l'avez affirmé dans votre décision portant sur la QPC. La FFF est par ailleurs dotée par la loi d'un pouvoir réglementaire, ce qui satisfait aux exigences de votre jurisprudence relative aux autorités à compétence nationale (v. entre autres : 8 mars 2012, *Racing Club de Cannes Volley*, 343273, au R., à nos conclusions).

3. – Au titre de la légalité externe, sont contestés, outre le respect du règlement de la FIFA – qui n'est clairement pas une source de légalité opposable devant le juge de l'excès de pouvoir (8 novembre 2006, *M.…*, n° 289702 pour, précisément, l'article 5 du règlement FIFA des agents sportifs) –, la compétence du comité exécutif de la FFF pour prendre la délibération attaquée et, d'une manière liée, le respect de la procédure déterminée par l'article R. 222-1 du code du sport (issu d'un décret 2011-686 du 16 juin 2011).

3.1. – Ce dernier article crée auprès des fédérations délégataires une commission des agents sportifs, dont les missions sont précisées. Le troisième alinéa prévoit que *« La commission des agents sportifs élabore un projet de règlement des agents sportifs qu'elle transmet pour avis au ministre chargé des sports puis soumet à l'approbation de l'instance dirigeante compétente de la fédération »* – étant précisé que *« Le règlement des agents sportifs fixe les règles qu'il appartient à la fédération d'édicter en application des dispositions législatives et réglementaires du présent chapitre »*.

Les requérants déduisent de cet article que la modification du règlement des agents sportifs à laquelle la délibération procède devait respecter cette procédure et que l'*« instance dirigeante compétente »* à laquelle il est renvoyé est, au sein de la FFF, non pas le comité exécutif mais l'Assemblée fédérale, même si le règlement des agents sportifs a été initialement adopté en comité exécutif.

3.2. – En l'absence de précision dans la loi et le règlement autre que la mention de l'*« instance dirigeante compétente »* de la fédération, nous sommes renvoyés à la lecture des statuts de la FFF – dont on doit supposer, au vu du dossier, qu'ils sont en vigueur –, en particulier ses articles 11 et 18 relatifs aux attributions, respectivement, de l'Assemblée fédérale et du comité exécutif.

Pour la FFF, dès lors que l'article R. 222-1 fait référence à *« l'instance dirigeante (…) de la fédération »* il faut en déduire qu'il s'agit du comité exécutif puisque l'article 18 des statuts prévoit que ce comité *« dirige »*. Cette logique est cependant assez peu convaincante. Elle oublie que l'article R. 221-1 parle de l'instance dirigeante *« compétente »*, ce qui doit

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

conduire à identifier celui des organes de direction de la fédération qui a en charge la réalisation du règlement des agents sportifs – l'Assemblée fédérale étant autant que le comité exécutif une *« instance dirigeante »* au sens de l'article R. 222-1.

Or l'article 11 des statuts prévoit que l'Assemblée fédérale adopte et amende *« les textes fédéraux »*, notamment *« les statuts, le règlement intérieur, les règlements généraux et leur annexes (règlement disciplinaire, règlement fédéral de lutte contre le dopage…), le règlement financier ou les règlements des compétitions nationales »*. A l'aune de cet article, nous n'éprouvons guère de difficulté à regarder le règlement des agents sportifs comme un « texte fédéral ». Certes, le règlement litigieux n'est pas formellement dans cette liste, cette absence s'expliquant par la nouveauté de ce pouvoir de réglementation attribué à la Fédération. Mais la liste est indicative, et non exhaustive, et illustre une même inspiration : elle intègre des textes qui ont un objet non circonscrit aux affaires strictement internes à la fédération (règlements des compétitions, disciplinaire, sur le dopage).

Le règlement des agents sportifs en litige fait partie de cette famille. Ces agents ne relèvent pas de la compétence *stricto sensu* de la FFF, même s'ils jouent un rôle important dans ce secteur. Si la Fédération se trouve appelée à réglementer ce milieu, c'est en raison d'une délégation expresse du législateur l'ayant autorisée à étendre son pouvoir dans une sphère qui n'est normalement pas la sienne. Il nous paraît logique, dans ces conditions, que la décision soit prise par l'instance la plus largement représentative réunissant les délégués de l'ensemble des clubs, et non par le comité exécutif qui en est l'émanation élue mais réduite dans son champ et ses préoccupations.

Sur ce point, la Fédération ne peut pas soutenir, pour faire échec à l'application de l'article 11, que l'article 18 permet au comité exécutif de statuer « *sur tous les problèmes présentant un intérêt supérieur pour le football et sur tous les cas non prévus par les statuts ou les règlements »*. Non seulement cette notion est trop floue ou plastique pour fonder une compétence de réglementation, mais elle ne peut être mobilisée que si le cas n'est pas prévu par ailleurs par les statuts. L'article 18 précise bien que le comité exécutif *« exerce l'ensemble des attributions que les statuts n'attribuent pas à un autre organe de la fédération »*. Or, en l'espèce, il résulte clairement de l'article 11 que la réglementation fédérale, à laquelle appartient le pouvoir que tient la Fédération de l'article L. 222-7 combiné à l'article R. 222-1, est du ressort de l'Assemblée fédérale.

3.3. – Au-delà de cette incompétence, nous trouvons également problématique que la procédure de l'article R. 222-1 n'ait pas été respectée.

Il faut probablement déduire de cet article, qui est étrangement rédigé, que la commission des agents sportifs doit proposer un projet de règlement qui est transmis pour avis au ministre et adopté ensuite par l'*« instance dirigeante compétente de la fédération »*. La commission des agents doit donc formuler une proposition, qui ne lie cependant pas la décision finale.

Cette rédaction est antérieure à la loi du 1er février 2012. Elle a été conçue à une époque où la Fédération n'avait pas le pouvoir de réglementer la rémunération des agents sportifs. Mais elle ne paraît pas incompatible avec cette loi et n'a donc pas été implicitement abrogée, quoique l'on puisse trouver étrange de donner à la commission des agents, première

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

intéressée (même si les agents sont minoritaires en son sein), une compétence pour prendre l'initiative d'élaborer le règlement.

Nous ne voyons pas comment vous pourriez écarter son application pour une modification du règlement. La Fédération soutient que la procédure ne vaut que pour l'établissement initial du règlement. Mais, même sans donner une portée exagérée au principe de parallélisme procédural, il est difficile de donner au texte une telle portée. En outre, on lit bien, à l'article 1.3 du règlement des agents sportifs, qu'est attribuée à la commission fédérale des agents sportifs la compétence pour *« élaborer et proposer (…) le présent Règlement et les modifications qu'elle juge nécessaires »*.

Alors, certes, la commission des agents sportifs de la FFF a semble-t-il bloqué la modification envisagée (réunions des 10 avril et 3 mai 2012), ce qui a conduit le comité exécutif a décidé rapidement pour permette de couvrir la période des transferts s'ouvrant le 13 juin. Mais ce blocage est l'effet même du dispositif et aucune disposition ne donne les moyens d'y passer outre. Il y a sûrement lieu d'adopter ce dispositif pour le futur mais, en l'état, il existe et il devait être appliqué.

Par conséquent, ces deux éléments se combinent pour établir l'irrégularité de la délibération du 8 juin 2012 prise par le comité exécutif pour modifier les dispositions 6.2.2 du règlement des agents sportifs.

4. – Quelques mots nous paraissent nécessaires sur le fond du litige, dans l'hypothèse où vous ne suivrez pas notre analyse et pour éclairer des parties très mobilisées sur le cœur du débat.

4.1. – Le requête mobilise invoque les principes de la liberté d'entreprendre ou de la liberté contractuelle pour estimer excessif l'encadrement des rémunérations.

Ces derniers moyens sont opérants, contrairement à ce que soutient le ministre. Dans la décision d'octobre dernier, vous avez certes jugé que l'article L. 222-7 à la Constitution n'était pas contraire en lui-même à la Constitution, et notamment aux principes invoqués. Mais la loi ouvre une faculté de fixer un montant inférieur aux taux maximal de 10%. Si la fédération choisit d'en faire usage, c'est, comme vous l'avez dit, *« sous le contrôle du juge »* [4] et sans arbitraire : elle doit justifier de ses raisons et du montant et veiller à assurer l'égalité.

Un aspect du dispositif nous avait déjà surpris au stade de la QPC. Il limite davantage les « petits transferts », pour une masse salariale inférieure à 1,8 M €, que les « gros transferts », au-delà de cette limite. Pour les premiers, le plafond est de 6%, pour les seconds de 10%. Il est assez paradoxal, pour dire le moins, d'afficher une volonté de « moralisation de la profession d'agent sportif » et de moins contrôler les transferts présentant les plus grands enjeux financiers.

[4] Comme l'a bien précisé votre décision, *« il appartient aux fédérations délégataires de mettre en œuvre, sans méconnaître la liberté contractuelle ni la liberté d'entreprendre, le pouvoir dont elles ont été investies et de déterminer, sous le contrôle du juge administratif, s'il y a lieu d'instituer une limite de rémunération pour les agents sportifs inférieur à celle prévue par la loi »* (ct. 9 de la décision).

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

La fédération explique son choix comme ayant été déterminé *« en tenant compte de la situation du marché »*. La fédération, *« parfaitement consciente de la concurrence que se livrent les clubs européens (…) a retenu un niveau permettant au club français de conserver leur attractivité », visant le seuil au-delà duquel les joueurs « pourraient être appelés à contracter avec des clubs étrangers »*.

Ces explications de la fédération nous ont paru peu convaincantes, et même un peu légères. Elles accréditent l'idée que la réglementation litigieuse n'est que le résultat d'un arrangement qui entend favoriser les clubs professionnels, et même les plus grands d'entre eux. On est frappés en effet par le fait que la séparation entre les transferts limités à 6% et ceux limités à 10% recoupe celle pouvant exister entre les transferts au sein du marché national, pour beaucoup captifs, et les transferts internationaux. On peine à comprendre comment, au regard des objectifs d'intérêt général avancés de lutte contre les pratiques illicites de financement et de limitation de l'inflation des salaires, on peut accepter que les transferts aux montants les plus élevés soient moins encadrés que ceux qui présentent moins d'enjeu, et peut-être moins de risques, en tout cas en termes financiers. Sauf à considérer que le motif d'intérêt général s'essouffle pour les clubs professionnels et les très grands clubs au contact du plus grand impératif de leur compétitivité.

En tout cas, nous n'avons au dossier aucun élément documenté et chiffré justifiant autant la fixation du seuil que celle des taux. Rien n'est dit sur le niveau des 6 %, qui traduit quand même une baisse de 40 % du plafond des commissions.

Dans ces conditions, il nous semble difficile de considérer que l'atteinte portée à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre est proportionnée et adéquate à l'objectif ou que l'égalité n'est pas méconnue par la scission opérée entre les deux catégories de transferts.

4.2. – Les autres moyens de légalité portent sur la conformité du dispositif au droit européen – d'une part, les stipulations du TFUE sur la prohibition des ententes et de l'abus de position dominante (articles 101 et 102, ex 81 et 82) ; la libre circulation des travailleurs (article 45), d'autre part.

A/ La décision qu'a prise la fédération entre bien à la fois dans le champ de ce dernier principe, compte tenu de ses effets intracommunautaires, mêmes indirects, et des stipulations des articles 101 et 102 du traité.

Sur ce dernier point, le Tribunal de première instance des communautés européennes (TPICE) a jugé, s'agissant du règlement des agents édicté par la FIFA, que ce règlement qui traduit l'expression de la volonté de cette fédération de coordonner le comportement de ses membres à l'égard de l'activité des agents des joueurs constitue « *une décision d'association d'entreprises, soumise au respect des règles communautaires de concurrence dés lors qu'une telle décision a des effets dans la communauté »* (TPICE, *PIAU c. Commission*, 26 janvier 2005, T-193/02) – étant rappelé que les clubs de football sont des entreprises au sens de l'article 101 du TFUE (CJCE, *B.…*, 15 décembre 1995, C-415-93).

Le fait qu'en l'espèce, à la différence de la FIFA, la Fédération française de football ait agi sur délégation des autorités publiques, et même du législateur, ne modifie pas cette conclusion, quoiqu'en disent à la fois le ministre et la Fédération. Ainsi que l'a rappelé la

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

Cour de justice dans un arrêt *V… E… c. ASPA (21 septembre 1988, 267/86),*si les articles 101 et 102 « *concernent uniquement le comportement des entreprises, et ne visent pas des mesure législatives ou réglementaires émanant des Etats membre (…)* » il en va autrement si « *un Etat membre (…) retire à sa propre réglementation son caractère étatique en déléguant à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions d'intervention en matière économique* » (§16). La Cour a ainsi retenu, récemment, qu'un règlement adopté par un ordre professionnel prévoyant un système de formation obligatoire destiné à ses membres entre dans le champ d'application du droit de la concurrence dans la mesure où les normes qu'il impose lui sont imputables (*CJUE, OTOC, 28 février 2013, C-1/12).*

Il en résulte que le monopole de réglementation de la Fédération en litige est susceptible de constituer une entente ou une position dominante dont il peut être abusé et que vous devez contrôler son effet anticoncurrentiel.

B/ Ceci dit, la requête peine à convaincre que la fixation à 6% du plafond de rémunération aurait pour objet ou pour effet de fausser la concurrence à l'intérieur du marché intérieur ou que le niveau retenu pour le plafond serait constitutif d'un abus de position dominante. Ces conclusions ne paraissent pas démontrées.

C/ Pour ce qui est du principe de libre circulation des travailleurs que sont les joueurs (v. par exemple CJUE, *Olympique Lyonnais*, 16 mars 2010, C325-08), le débat rejoint ici celui présenté plus haut. S'il existe des justifications à l'atteinte portée à la libre circulation, induite par la loi, on peut hésiter sur la proportionnalité du dispositif faute d'éléments sur le niveau du seuil et le taux du plafond.

5. – Il reste une série de conclusions sollicitant la suppression de passages injurieux, outrageants ou diffamatoires contenus dans le mémoire en défense de la Fédération, par application des dispositions de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1811 reprises à l'article L. 741-2 du code de justice administrative.

La fédération, au soutien du motif d'intérêt général de *« moralisation »*, évoque des *« rétro commissions »* et des *« caisses noires »*. Quoique vous ne soyez pas tenus par les qualifications pénales, nous notons que ces propos ne constituent ni un outrage, les agents sportifs n'étant pas investis d'une mission de service public (art. 433-5 du code pénal), ni une injure, un écrit contentieux n'étant pas public. On peut discuter de la qualification de propos diffamatoire, la mention étant allusive et adressée à personne en particulier. C'est un propos général, illustratif des risques contre lesquels la Fédération a entendu lutter. Il ne nous semble pas de ces mots excèdent le droit à la libre discussion et sommes défavorables à ce qu'il soit fait droit aux conclusions de suppression. Vous n'y procédez, à raison, que très rarement pour éviter une instrumentalisation excessive des écrits contentieux et une police de la parole qui s'accorde très mal avec l'office d'un juge soucieux de vérité et de précision.

6. – Et PCMNC à l'annulation de la délibération du 25 mai 2012 du comité exécutif de la FFF modifiant l'article 6-2-2 du règlement des agents sportifs de cette fédération, à ce que cette dernière verse à chacun des deux requérants le somme respective de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA et au rejet du surplus des conclusions.

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