

## CONSEIL DE LA CONCURRENCE

**Avis n° 99-A-20 du 23 novembre 1999**

**relatif à une demande d'avis de M. Ripoll, juge d'instruction près le tribunal de grande instance de Paris, et relative aux conditions d'exercice de la profession d'intermédiaire de sport au regard du titre III de l'ordonnance du 1er décembre 1986**

---

Le Conseil de la concurrence (section III),

Vu la lettre enregistrée le 4 février 1999 sous le n° A 265 par laquelle M. Ripoll, juge d'instruction au tribunal de grande instance de Paris, a sollicité l'avis du Conseil de la concurrence au sujet de faits dénoncés par M. Serge Scalet dans le cadre d'une plainte avec constitution de partie civile et relatifs aux conditions d'exercice de la profession d'intermédiaire dans le domaine du sport ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986 modifiée, relative à la liberté des prix et de la concurrence, et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié, pris pour son application ;

Vu les observations présentées par le commissaire du Gouvernement, par la Fédération internationale de football association (FIFA), la Fédération française de football (FFF) et la Ligue nationale de football (LNF) ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et les représentants de la Fédération française de football (FFF) et de la Ligue nationale de football (LNF) entendus, le représentant de la FIFA ayant été régulièrement convoqué ;

Après en avoir délibéré hors la présence du rapporteur et du rapporteur général ;

Est d'avis de répondre aux questions posées dans le sens des observations suivantes :

Par lettre enregistrée le 4 février 1999, M. Ripoll, juge d'instruction au tribunal de grande instance de Paris, a demandé l'avis du Conseil de la concurrence au sujet de faits dénoncés par M. Serge Scalet dans le cadre d'une plainte avec constitution de partie civile et relatifs aux conditions d'exercice de la profession d'intermédiaire dans le domaine du sport, et plus particulièrement du football. Le magistrat demande au Conseil de rendre un avis sur le fondement de l'article 26 de l'ordonnance, au regard des articles 7 et 8 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 .

### I. - RAPPEL DES FAITS

M. Serge Scalet dirige deux entreprises qui sont :

- d'une part, Serge Scalet sport international intermedia foot, entreprise en nom propre spécialisée dans

- l'activité d'intermédiaire entre joueurs et clubs de football ;
- d'autre part, Serge Scalet communication, SARL spécialisée dans la communication.

Selon M. Scalet, le chiffre d'affaires annuel de la première entreprise, qui s'élevait à environ 1 million de francs en 1995, est nul depuis 1996.

L'intéressé a demandé l'agrément de la Fédération internationale de football association (FIFA), dès la mise en application du règlement relatif aux intermédiaires par la Fédération française de football (FFF). Cette dernière organisation de droit privé a accusé réception de la demande de candidature de M. Scalet, le 10 avril 1995. Dans sa lettre, le directeur juridique de la FFF informait M. Scalet des pièces nécessaires à la constitution du dossier relatif à l'obtention de la " *licence FIFA agent de joueur* ". L'intéressé était informé des matières sur lesquelles porterait l'entretien prévu par la FIFA.

Lors des examens auxquels M. Scalet s'est soumis à trois reprises, les 20 juin 1995, 25 octobre 1995 et 22 octobre 1996, le jury prévu par le règlement de la FIFA a estimé que l'intéressé n'avait pas satisfait aux conditions requises pour l'obtention de la licence, lors des examens des 20 juin 1995, 25 octobre 1995 et 22 octobre 1996. M. Scalet a versé au dossier la liste des joueurs sous contrat avec la société Serge Scalet sport international (SSSI) ainsi qu'un contrat en date du 22 octobre 1998 signé entre cette dernière entreprise et Football management (FM), entreprise dirigée par M. Philippe Guttierrez, agent titulaire d'une licence FIFA. Aux termes de ce contrat, FM mandate SSSI " *aux fins d'agir en qualité de souscripteur* ". SSSI devra " *prospector dans le but de faire signer au joueur un contrat de représentation pour le compte de FM* ". M. Scalet, qui a également versé au dossier la liste des joueurs sous contrat avec M. Guttierrez, a déclaré : " *le contrat signé avec M. Guttierrez ne m'a pour l'instant rien apporté, la liste des joueurs susmentionnée concernant des joueurs déjà sous contrat avec lui* ".

## II. - L'ORGANISATION DU FOOTBALL PROFESSIONNEL

Sur le plan national, l'organisation du football professionnel est confiée à la LNF par la Fédération française de football (FFF), elle-même habilitée selon les termes de la loi du 16 juillet 1984 modifiée.

Le directeur de la Ligue nationale de football (LNF) a précisé, lors d'une audition :

*" Chaque association nationale, et par voie de conséquence les organismes décentralisés qui la composent, en l'occurrence la LNF, appartiennent à des confédérations continentale et mondiale. Dans le cas d'espèce, il s'agit, pour la confédération continentale, de l'UEFA, qui regroupe toutes les associations nationales européennes, et pour l'organisation mondiale, de la FIFA, qui chapeaute l'ensemble des associations qui appartiennent à l'ensemble des continents. /- Ces confédérations internationales et mondiales sont des organisations de droit privé dont le siège social se trouve en Suisse . /- La LNF. est tenue, aux termes des statuts de la fédération à laquelle elle appartient, de respecter les règlements édictés par la FIFA en matière sportive, par exemple les lois du jeu ou le fonctionnement des sélections nationales. Chaque fois que la FIFA édicte une nouvelle règle, celle-ci s'applique à la FFF et par voie de conséquence à la LNF. C'est le cas pour ce qui concerne les agents de joueurs agréés FIFA ".*

Pour l'accomplissement de sa mission, la LNF, qui se trouve investie de prérogatives de puissance publique, édicte des règlements. La FIFA procède également par voie de règlements, lesquels s'imposent, aux termes de l'article 4 des statuts, aux différentes fédérations membres de cette organisation.

### III. - L'ACTIVITÉ D'INTERMÉDIAIRE SPORTIF

#### 1. Présentation

L'activité d'intermédiaire dans le domaine sportif consiste principalement à assister les joueurs dans la gestion de leur carrière, et notamment leurs relations avec les clubs, et les clubs sportifs dans leur recherche de joueurs. Le président de l'Union nationale des footballeurs professionnels (UNFP) et le vice-président de cette organisation ont déclaré : *" Nous pensons que la fonction d'intermédiaire dans le football répond à un besoin des joueurs tant du point de vue de la langue en cas de transfert international que des connaissances des différents règlements en vigueur dans les pays étrangers. / - En revanche, nous estimons que le mode de rémunération tel qu'il est pratiqué actuellement (pourcentage sur le montant des transferts et sur les salaires) est critiquable. Il serait préférable de prévoir une rémunération forfaitaire ou des honoraires de conseils "*.

Le règlement gouvernant l'activité des agents de joueurs établi par la FIFA précise, en son article 1<sup>er</sup>, que *" Les joueurs et les clubs sont autorisés à faire appel aux services d'un conseiller les représentant ou prenant autrement soin de leurs intérêts dans le cadre de négociations qu'ils mènent avec d'autres joueurs ou clubs "*. Ce conseiller prend la dénomination d'" agent de joueurs "

#### 2. Le cadre légal de l'activité d'intermédiaire sportif en droit interne

La loi du 16 juillet 1984 modifiée par la loi n° 92-652 du 13 juillet 1992 soumet en son article 15-2 l'activité d'intermédiaire sportif à une déclaration préalable à l'autorité administrative. Un décret en Conseil d'État fixe la liste des fonctions et professions incompatibles avec les activités d'intermédiaire. Le montant de la rémunération perçue par l'intermédiaire est limitée à 10% du montant du contrat conclu.

Aux termes de la loi susmentionnée, *" Le ministre chargé des sports peut, par arrêté motivé, prononcer à l'encontre d'une personne exerçant l'activité mentionnée au premier alinéa qui aura porté atteinte aux intérêts matériels ou moraux d'un ou plusieurs sportifs, ou d'un ou plusieurs groupements sportifs, l'interdiction d'exercer, à titre temporaire ou définitif, tout ou partie des fonctions mentionnées au premier alinéa. /- Cet arrêté est pris après avis d'une commission comprenant des représentants de l'État, du mouvement sportif, des collectivités territoriales et des différents catégories intéressées. Toutefois en cas d'urgence, le ministre peut, sans consultation de la commission, prononcer une interdiction temporaire d'exercer d'une durée limitée à trois mois "*. Par ailleurs, toute convention relative à la rémunération d'une personne exerçant l'activité ainsi définie en méconnaissance des dispositions de la loi est réputée nulle et non écrite, que le débiteur de la rémunération soit un sportif ou une personne physique ou morale qui se serait substituée à lui. Cette disposition est d'ordre public.

Le prononcé d'une peine de 120 000 francs d'amende et d'un emprisonnement d'un an *" ou de l'une de ces*

*deux peines seulement* " est prévu par la loi en cas de non respect de ces dispositions.

Le décret n° 93-393 du 18 mars 1993 fixe la liste des fonctions et professions incompatibles avec les activités d'intermédiaire. Il s'agit des personnes exerçant des activités dans des groupements sportifs ou dans des fédérations sportives et des personnes ayant été amenées, dans l'année écoulée, à représenter un groupement sportif rémunérant des sportifs pour leur participation à une épreuve sportive.

Par ailleurs, le décret n° 3-88 du 15 janvier 1993 précise, en ses articles 1<sup>er</sup> et 6, les modalités de la déclaration au ministre chargé des sports. Il est indiqué que la déclaration " *doit être renouvelée en cas de changement d'un élément quelconque des informations y figurant* ". L'arrêté ministériel du 17 mars 1993 arrête les modalités pratiques de la déclaration prévue à l'article 15-2 de la loi précitée et à l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 93-88 du 15 janvier 1993.

Par lettre en date du 12 mai 1998, le directeur des sports du ministère de la jeunesse et des sports a indiqué, au sujet de la situation de M. Serge Scalet : " *Sauf modification de sa situation qu'il devrait notifier à l'administration, son récépissé est toujours valable et cet intermédiaire est en règle avec la loi . (.....) Monsieur Scalet est toujours présumé exercer légalement ses activités . en effet, le régime déclaratif imposé par la loi et le régime d'agrément institué par certaines fédérations sont distincts, bien qu'évidemment un intermédiaire ne puisse exercer légalement son activité s'il ne bénéficie que de l'agrément fédéral* " .

### **3. Le cadre international**

La Fédération internationale de football association (FIFA), association de droit suisse dont le siège se trouve à Zurich en Confédération Helvétique, a adopté un " *règlement gouvernant l'activité des agents de joueurs* ". ce règlement, qui comprend sept chapitres, précise en préambule : " *1 Le présent règlement gouverne l'activité des agents de joueurs qui agissent dans le cadre de transferts de joueurs d'une association nationale à une autre. /- 2 Les principes qu'il pose à ses chapitres I, III, IV et V sont également obligatoires au plan national. /- 3 Toute association nationale qui l'estime nécessaire peut établir une réglementation propre gouvernant l'activité des agents de joueurs qui n'agissent que dans le cadre des transferts qui lui sont internes. Un tel règlement doit être approuvé par la FIFA et doit contenir les principes que l'alinéa 2 ci-dessus rend obligatoires (Cf. article 22 ci-dessous)* " .

Si l'habilitation des agents opérant uniquement sur le plan national se trouve, de par le 2 du préambule, exclue des dispositions du chapitre II du règlement relatif à l'octroi de la licence d'" agent de joueurs ", il s'avère que les " principes " posés dans les chapitres I, III, IV et V sont, aux termes du même préambule, rendus " *obligatoires au plan national* " .

Or, l'article 1<sup>er</sup> du règlement figurant au chapitre I (" *généralités* ") fait obligation aux joueurs et aux clubs de ne faire appel qu'aux services d'un agent de joueurs bénéficiaire d'une licence délivrée par la FIFA pour tous les types de transferts (internationaux ou nationaux) ou par son association nationale pour les transferts nationaux uniquement.

Par ailleurs, le 2 de l'article 1<sup>er</sup> " *fait interdiction aux joueurs et aux clubs d'avoir recours aux services*

*d'agents de joueurs non-licenciés (cf. articles 16 et 18) "*.

Il est toutefois précisé au même article que cette interdiction ne s'applique pas si l'agent d'un joueur est l'" *un de ses proches parents* " ou si l'agent d'un club ou d'un joueur est inscrit à l'ordre des avocats. Les conditions d'octroi de la licence d'agent de joueur au sens du règlement susmentionné sont précisées au chapitre I.

L'intéressé, personne physique, doit adresser une demande écrite, accompagnée d'un extrait de casier judiciaire, à l'association nationale du pays dont il est ressortissant ou, si celle-ci est différente, à celle du pays dans lequel il a son domicile légal depuis au moins cinq ans. Les demandes émanant de personnes morales ne sont pas recevables. De même, sont exclues (article 4) les demandes émanant de personnes exerçant des activités au sein de la FIFA, d'une confédération, d'une association nationale, d'un club ou d'une organisation liés à ces personnes.

Le demandeur est convoqué à un entretien personnel par l'association nationale concernée, laquelle est chargée de s'assurer que l'intéressé :

- dispose de connaissances suffisantes en matière de règlements spécifiques au football (statuts et règlements FIFA, des confédérations et de l'association nationale concernée) ainsi que dans le domaine du droit civil ;
- apparaît comme apte à conseiller un joueur ou un club.

L'entretien est dirigé par un responsable de l'association nationale, un second représentant de l'association étant tenu d'assister à l'entretien.

Une " *check list* " a été établie par le service juridique de la FIFA pour ce qui concerne la manière de conduire l'entretien.

A l'issue de l'entretien, l'association nationale informe le candidat de la suite réservée à sa demande. Si l'association estime que les conditions fixées ne sont pas réunies, le candidat peut demander à être convoqué à un deuxième entretien dirigé par d'autres personnes que celles désignées pour la conduite du premier entretien.

Si le deuxième entretien n'est pas jugé concluant par l'association nationale, cette dernière informe le candidat " *qu'elle refuse de lui accorder une licence* " (article 7, 3). Le demandeur ne peut alors solliciter un troisième entretien qu'aux termes d'un délai d'une année. En cas de nouvel échec au troisième entretien, le candidat peut alors demander à être entendu par la " *Commission du statut du joueur* " de la FIFA, qui juge en dernier ressort (2 de l'article 8 des statuts).

Dans l'hypothèse où l'association nationale estime l'entretien positif, elle en informe le demandeur et transmet le dossier à la FIFA ainsi qu'à la confédération à laquelle elle est éventuellement affiliée. Avant d'exercer son activité, l'agent de joueurs est tenu (article 9) de produire à la FIFA une garantie bancaire " *délivrée par une banque suisse* " d'un montant de 200 000 francs suisses, laquelle est destinée à " *couvrir des demandes en dommages et intérêts éventuellement formulés par des joueurs et des clubs* ". Les droits et

obligations des agents licenciés sont stipulés au chapitre III du règlement, qui prévoit le prononcé de sanctions (admonestation, blâme, avertissement, amende, voire suspension ou retrait de la licence) en cas de non respect des obligations.

Il ressort des chapitre IV ("*obligation des joueurs*") et V du règlement ("*obligations des clubs*") que les joueurs et les clubs sont tenus de ne faire appel qu'à des agents titulaires d'une licence "*au sens du présent règlement*". en cas de violation de ces dispositions, la FIFA peut infliger des sanctions (amende et/ou suspension pour toute activité "*footballistique*" nationale et/ou internationale) aux joueurs et/ou aux clubs concernés. En outre, il peut être fait interdiction au club de "*procéder à des transferts nationaux et/ou internationaux*".

Le directeur de la LNF a déclaré, lors de son audition : "*La LNF reçoit de la FFF la liste officielle des agents de joueurs agréés FIFA émise par cette dernière et la transmet, pour information, à l'ensemble des clubs de première et deuxième divisions dont elle a la charge. /- La FFF a mis en place un jury d'examen des agents intermédiaires de football, jury auquel je participe en tant que "sachant". ce jury se réunit pour auditionner les postulants à la profession d'agent de joueur pour apprécier leur niveau de connaissances juridiques et de la réglementation relative au statut des joueurs. /- A mon sens, les motivations essentielles de la FIFA résident dans une volonté de normaliser cette fonction d'assistance aux joueurs et de relation entre les clubs et les joueurs. Parallèlement, l'État français a eu une démarche similaire en mettant en place une structure administrative et juridique pour encadrer cette activité. /- La réglementation de la LNF exige que les intermédiaires susceptibles d'opérer entre un joueur et un club, que ce soit sur le plan national ou sur le plan international, soient titulaires d'une licence d'agent agréé FIFA. /- Je précise qu'un postulant à cette profession, qui ne s'est pas vu reconnaître un niveau de compétence juridique suffisant par le jury, peut cependant exercer au sein d'une société dirigée par un agent détenteur d'une licence d'agent agréé FIFA, sans cependant se prévaloir de cette qualification. /- je n'ai pas connaissance de sanctions, en France, qui auraient été prononcées par la FIFA à l'encontre d'un joueur ou d'un club qui aurait méconnu le règlement*".

L'intéressé a versé au dossier la liste des intermédiaires de football émise par la FIFA, à jour au 10 septembre 1998, et adressée par la LNF aux clubs professionnels de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> divisions. Par courrier enregistré au Conseil le 17 mai 1999, ce même responsable a déclaré, au sujet de ses précédentes déclarations : "*Ma mémoire a quelque peu défailli en cette occasion puisque les vérifications faites me font constater que c'est à tort que j'ai évoqué le règlement administratif, alors qu'il s'agissait d'un règlement propre à la FIFA que nous avons prolongé par un formulaire intitulé "utilisation des services d'agents de joueurs" qui accompagne tous les actes contractuels liés à l'activité du joueur professionnel de football*".

Il ressort donc de l'ensemble de ces dispositions que l'habilitation des agents de joueurs exerçant leur activité sur le plan international est soumise aux dispositions du règlement de la FIFA susdécrit. Pour ce qui concerne l'activité de ces personnes au seul plan national, les conditions d'exercice de leur activité se trouvent, en vertu de la loi du 16 juillet 1984 modifiée, soumises à un régime de simple déclaration.

#### IV. - ANALYSE DES FAITS AU REGARD DU TITRE III DE L'ORDONNANCE DU 1<sup>er</sup> DÉCEMBRE 1986

## **1. - en ce qui concerne la procédure**

La FIFA, destinataire du rapport, a, dans une lettre du 3 novembre 1999 de son secrétaire général, indiqué avoir reçu une communication de griefs, le 15 octobre 1999, de la part de la Commission européenne au sujet du règlement édicté par la FIFA, ce qui devrait selon elle conduire le Conseil à surseoir à statuer.

Mais il faut souligner que le juge d'instruction qui a saisi le Conseil l'a fait sur la base des dispositions de l'article 26 et 17 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 et que l'article 17 ne prévoit de réprimer que les seules atteintes au droit national de la concurrence.

Il n'en demeure pas moins que, comme l'a rappelé la Commission européenne dans sa communication relative à la coopération entre la Commission et les juridictions nationales pour l'application des articles 85 et 86 du traité CEE (JOCE du 13 décembre 1993 n° C 39/6), "*l'application du droit national de la concurrence est compatible avec l'application du droit communautaire, pour autant qu'elle ne porte pas atteinte à l'efficacité et à l'uniformité des règles communautaires de la concurrence et de leurs mesures d'exécution*", Aussi, le Conseil estime-t-il que la juridiction saisie devra vérifier si, au vu des circonstances de fait et de droit, la mise en œuvre éventuelle du droit national de la concurrence ne risque pas de porter préjudice à l'application uniforme, dans le marché commun, des règles communautaires en matière d'entente.

Par ailleurs, la FIFA déclare qu'un "*nouveau règlement sera rédigé de manière à ce que d'éventuelles incompatibilités avec le droit national soient prises en considération*" Elle en déduit que "*les raisons qui ont motivé le rapport (...) deviennent caduques*". Mais le Conseil, saisi pour avis par un juge d'instruction sur le fondement de l'article 26 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986, rend son avis sur les pratiques telles qu'elles existent à la date des faits qui lui sont soumis et, n'étant pas chargé de prononcer des sanctions, n'a pas à tenir compte d'éléments qui ne seraient pertinents qu'au stade de la personnalisation de la sanction.

## **2. - Le marché à retenir**

Aux termes d'une jurisprudence bien établie du Conseil et de la cour d'appel de Paris, le marché est constitué par le croisement de l'offre et de la demande pour une catégorie de biens ou de services jugés suffisamment substituables par une catégorie de demandeurs.

Au cas d'espèce, la demande provient des joueurs et des clubs professionnels souhaitant s'attacher les services d'un joueur. L'offre correspondante émane de personnes physiques désignées sous le terme d'intermédiaires sportifs, lesquels mettent en relation les joueurs et les clubs potentiellement concernés, en contrepartie d'une rémunération fixée généralement selon un pourcentage du salaire versé au joueur par le club qui l'emploie.

Le marché à retenir dans la présente affaire est donc celui des services offerts aux joueurs et aux clubs professionnels par les agents intermédiaires intervenant dans le domaine du football. La FFF et la LNF reconnaissent d'ailleurs dans leurs observations écrites : "*le marché pertinent est (...) celui des services de mise en relation, d'assistance, de conseils et de négociation offerts aux joueurs de football à l'occasion*

*d'une mutation de joueurs de football professionnels "*.

Pour ce qui concerne la dimension géographique du marché, il convient de rappeler que la CJCE a dit pour droit (arrêt en date du 15 décembre 1995 - *Jean-Marc Bosman*, aff. C-415/93), que l'" *article 48 du traité CEE s'oppose à l'application de règles édictées par des associations sportives selon lesquelles, lors des matches de compétitions qu'elles organisent, les clubs de football ne peuvent aligner qu'un nombre limité de joueurs professionnels ressortissant d'autres États membres "*. Dans son arrêt, la Cour a rappelé que l'" *exercice des sports relève du droit communautaire dans la mesure où il constitue une activité économique au sens de l'article 2 du traité(.....). Tel est le cas de l'activité des joueurs professionnels ou semi-professionnels de football, dès lors qu'ils exercent une activité salariée ou effectuent des prestations de services rémunérés "*.

La FFF et la LNF ne contestent d'ailleurs pas que l'activité des intermédiaires de football professionnel revêt, pour une part importante, une dimension internationale et s'étend " *indiscutablement à l'espace économique européen "*.

### **3. - Analyse des faits au regard de l'article 7 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986**

L'article 7 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986 prohibe, " *lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché les actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions, notamment, lorsqu'elles tendent à :*

*1. Limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises (.....) "*.

Le Conseil de la concurrence rappelle que les autorités de concurrence et les juridictions nationales sont habilitées à qualifier des pratiques au regard du droit national de la concurrence, même si ces faits sont mis en œuvre par des entreprises situées à l'extérieur du territoire national, dès lors que ces pratiques produisent des effets sur le territoire national.

*En ce qui concerne les clauses litigieuses du règlement FIFA au regard de l'article 7 de l'ordonnance :*

M. Simonnet, président de la FFF, a déclaré lors de sa déposition, le 2 octobre 1997, au sujet de l'application du règlement FIFA : " *Le préjudice pour Monsieur Scalet consisterait non pas en une interdiction qui lui serait faite de contracter pour des transferts de joueurs au niveau international mais dans le fait que les clubs qui traiteraient avec un agent non agréé s'exposeraient à des sanctions notamment pécuniaires de la part de la FIFA, le joueur peut aussi avoir une amende, ces sanctions sont décidées par la FIFA uniquement. La FIFA n'a pas de délégué en France son siège est à Zurich "*.

Un club de football professionnel engagé dans le championnat national désirant s'attacher les services d'un joueur de renom pourra, en faisant appel aux services d'un agent titulaire de la licence FIFA, mettre en concurrence des joueurs opérant dans différents championnats nationaux et tenter ainsi de limiter les prétentions des joueurs alors que, si ce même club ne dispose que d'un intermédiaire habilité à opérer sur le

plan national, il devra se borner à arbitrer entre les offres des joueurs de renom opérant dans le championnat national. Un joueur ou un club de renom choisira donc de recourir aux services d'un agent titulaire de la licence FIFA plutôt qu'à ceux d'un agent non titulaire de cette licence et ce, d'autant plus que, dans l'hypothèse où le joueur et (ou) le club décident de procéder à un transfert international plutôt qu'à un transfert national, l'un et (ou) l'autre pourrait (aient), aux termes du règlement FIFA susdécrit, se voir infliger une sanction pécuniaire, exception faite du cas où l'agent du club ou du joueur est " *un de ses proches parents* " ou est inscrit à l'Ordre des avocats du pays où il a son domicile. Le règlement gouvernant l'activité d'agent de joueurs de la FIFA précise, d'ailleurs, en son préambule, que les principes qu'il pose à ses chapitres I, III, IV et V " *sont également obligatoires au plan national* ", les chapitres IV et V étant consacrés respectivement aux obligations des joueurs et des clubs. Dans une circulaire du 16 mars 1995, la FIFA indiquait, d'ailleurs, aux présidents des associations nationales membres de cette organisation : " *nous ne cessons d'apprendre de diverses sources que de nombreux agents de joueurs à travers le monde ne sont pas en possession d'une licence. C'est la raison pour laquelle nous vous demandons encore une fois d'informer vos clubs et vos joueurs du contenu de notre règlement. (...) lorsqu'un club désire s'attacher les services d'un joueur, il ne peut négocier qu'avec un agent qui est en possession d'une licence au sens du présent règlement. Tout club ou tout joueur violant une ou plusieurs de ces interdictions (voir articles 17 et 18) est passible de sanctions* ".

Le bénéfice de l'octroi de la licence FIFA par l'intermédiaire de la fédération nationale concernée s'avère donc déterminant pour l'exercice de l'activité d'agent intermédiaire dans le football, y compris sur le plan national. La FFF et la LNF déclarent, d'ailleurs, dans leurs observations écrites : " *Monsieur le rapporteur a démontré et la LNF admet que l'activité de l'agent de joueur doit pouvoir s'exercer sur le plan international pour les besoins de la mise en concurrence des agents du secteur offreurs ou demandeurs d'embauche* ".

L'article 6 du règlement FIFA prévoit l'organisation d'un entretien personnel par l'association nationale compétente. L'article 7 du règlement dispose, par ailleurs, qu'"1. *A l'issue de l'entretien personnel, l'association nationale convoquante fait savoir au requérant si elle estime que les conditions de l'article 6 alinéa 1 ci-dessus sont remplies* " et que " 2. *Dans la négative, le requérant peut demander à être convoqué à un second entretien personnel, lequel doit être dirigé par un fonctionnaire et auquel doit assister un observateur autres que ceux ayant effectué le premier entretien* ".

Les lettres versées au dossier établissent que le candidat est simplement informé du rejet de sa candidature par la FFF. Ainsi, le 22 octobre 1996, M. Scalet a-t-il reçu une lettre de cette fédération nationale ainsi rédigée : " *Malheureusement, nous sommes au regret de vous informer que le jury a estimé que vous n'avez toujours pas satisfait aux conditions énoncées à l'article 6, alinéa 1 du règlement susvisé* ".

Par ailleurs, les procès-verbaux du jury d'examen de la FFF versés au dossier se bornent à mentionner : " *avis favorable* " ou " *avis défavorable* ". Il résulte de tout cela que le candidat n'est pas en mesure, au vu des seules indications qui lui sont données, de savoir pour quel motif sa candidature a été rejetée.

La cour d'appel de Paris a indiqué, dans un arrêt confirmatif d'une décision du Conseil de la concurrence, (arrêt du 12 octobre 1999, *Compagnie Nationale des Experts spécialisée en livres, antiquités, tableaux, curiosités dite CNE*) que " *si l'admission de nouveaux membres au sein d'une organisation professionnelle par cooptation ne constitue pas en elle-même une pratique contraire au droit de la concurrence, une telle*

*modalité peut, notamment lorsqu'elle est associée à d'autres dispositions telles que le parrainage et la dispense de motivation de refus, avoir elle aussi pour effet de limiter le jeu de la concurrence ". La cour ajoute, dans le même arrêt, qu'" un refus d'admission peut nuire au développement d'une activité (.....) dans la mesure où l'appartenance à un syndicat, surtout s'il jouit d'une certaine notoriété, est considérée comme un gage de compétence, permet de figurer dans les annuaires de ce syndicat et donc de servir de référence ".*

Le refus d'octroi d'habilitation FIFA d'agent intermédiaire dans le football peut " *nuire au développement* " d'une telle activité dans la mesure où la reconnaissance par les instances du football national est perçue comme une sorte de garantie aux yeux des clubs professionnels et des joueurs qui reçoivent des circulaires émanant de ces instances, contenant la liste des noms des intermédiaires agréés FIFA, ce qui peut leur apparaître comme un gage de compétence et de reconnaissance.

L'absence de motivation de refus d'agrément est de nature à renforcer l'opacité de la procédure d'habilitation et à mettre en doute l'existence de garanties d'objectivité qu'est en droit d'attendre tout candidat. Au surplus, les joueurs peuvent être, à défaut d'agent accrédité FIFA, assistés par un de leurs proches parents, ce qui est de nature à susciter le doute sur l'effectivité de la vérification du professionnalisme des agents et constitue, en tout état de cause, un élément de discrimination dans l'accès à la profession. Le règlement FIFA et sa mise en œuvre semblent donc bien avoir pour objet de limiter l'accès au marché des services offerts par les agents intermédiaires intervenant dans le domaine du football. Cette pratique est prohibée par les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 1er décembre 1986.

L'article 9 du règlement FIFA dispose, par ailleurs, qu' : " *1. En l'absence d'opposition contre l'octroi d'une licence, la FIFA exige du requérant qu'il soumette une garantie bancaire de CHF 200 000. Cette garantie doit être délivrée par une banque suisse et être irrévocable.*

*2. Seule la FIFA peut ordonner de faire usage de cette garantie bancaire. Celle-ci sert à couvrir des demandes en dommages-intérêts éventuellement formulées par des joueurs ou clubs en relation avec des activités de l'agent que la FIFA considère contraires aux principes du présent règlement.*

(.....) ".

Une lettre adressée à M. Scalet, le 10 avril 1995, établit que la FFF exige, préalablement à l'entretien prévu par la FIFA, la constitution d'un dossier par le candidat, lequel dossier doit comprendre : un extrait de casier judiciaire n° 3, un certificat de bonnes mœurs, de moralité, d'enquête de voisinage....délivré par l'autorité de police, une attestation de l'agrément donné par le ministère de la jeunesse et des sports, une pièce justifiant l'identité et la nationalité, une attestation de résidence (cinq ans minimum pour une personne étrangère résidant en France), une garantie bancaire et deux photos d'identité. La FFF précise, dans cette correspondance, que la date et l'heure de l'entretien seront fixés " *dès réception de ce dossier complet* ".

A supposer, comme le déclare la FFF, au vu de la circulaire FIFA n° 556 du 16 mars 1995, que " *ce n'est que si la FIFA accepte le candidat qu'alors elle met en œuvre les dispositions de son règlement relatives à la garantie bancaire* ", il faut relever qu'aux termes de l'article 9 du règlement FIFA, seule une banque suisse est habilitée à la délivrer. La pièce annexée à la circulaire FIFA invoquée par la FFF, intitulée " *Bank guarantees - Method variation to have a bank guarantee opened in favour of FIFA* " confirme, en outre,

que les associations nationales membres de la FIFA peuvent être amenées à produire des garanties bancaires au profit de la FIFA, auprès d'une banque suisse, ce que prévoit d'ailleurs le règlement de cette organisation, en son article 10, qui stipule que " *les organisations de joueurs officiellement reconnues par les associations nationales sur le territoire desquelles elles exercent leurs activités peuvent faire établir une garantie en leur nom propre* " .

Or si, compte tenu des conditions d'exercice de la profession, il paraît légitime d'exiger " *des intermédiaires du football* " certaines garanties financières, rien ne justifie la constitution obligatoire d'une garantie bancaire d'un montant uniforme quelle que soit l'ampleur de l'activité exercée, de surcroît souscrite exclusivement auprès d'un établissement dont la nationalité suisse est précisée, dès lors qu'il existe d'autres moyens d'atteindre l'objectif de sécurité recherché, tels, par exemple, que la souscription d'un contrat d'assurance. Cette exigence, qui n'est pas indispensable à l'objectif que s'est fixé la FIFA, et peut avoir pour effet de limiter l'accès au marché, est également prohibée par les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986.

*En ce qui concerne la participation de la FFF et de la LNF à l'entente :*

La FFF reconnaît, dans ses observations écrites, que l'article 108 de ses règlements généraux précise que " l'utilisation des services d'agents ou d'intermédiaires pour le transfert de joueurs est réglementée par les lois et règlements en vigueur, et par le règlement de la FIFA " .

Le directeur de la LNF a par ailleurs déclaré, le 13 avril 1999 : " *chaque fois que la FIFA édicte une nouvelle règle, celle-ci s'applique à la FFF et par voie de conséquence à la LNF C'est le cas pour ce qui concerne les agents de joueurs agréés FIFA* " .

La Cour de cassation (Chambre commerciale) a considéré (arrêt du 8 octobre 1991) que l'alignement sur les prix de détail des autres distributeurs corses par les sociétés pétrolières " *traduisait le renoncement des sociétés pétrolières à suivre une politique commerciale autonome et s'expliquait par le choix délibéré de coopérer, en fait, aux ententes formées par les autres distributeurs auxquelles elles ont tacitement mais volontairement adhéré* " .

Au cas d'espèce, la FFF et la LNF, cette dernière étant chargée de la gestion du football professionnel sur le plan national, ne se limitent pas à informer les " *intermédiaires du football* " des dispositions du règlement FIFA concerné mais participent activement à sa mise en œuvre. Aux termes de l'article 5 dudit règlement, toute association nationale recevant une demande est, d'ailleurs, tenue de s'assurer de sa recevabilité. Si la FIFA est seule habilitée à décider " *définitivement* " , soit de la recevabilité de la demande, soit de l'accréditation du demandeur, ce n'est qu'aux termes d'une procédure dans laquelle est étroitement impliquée l'association nationale qu'est prise la décision finale, laquelle est notifiée directement par l'association nationale.

En acceptant d'appliquer les dispositions du règlement de la FIFA relatif à l'activité des agents de joueurs, lequel règlement comporte des clauses contraires à l'article 7 de l'ordonnance, la FFF adhère donc à une convention de nature anticoncurrentielle. Comme l'a reconnu son directeur, la LNF est également tenue d'appliquer les règles édictées par la FIFA et notamment celles relatives aux agents de joueurs " *agréés* "

*FIFA* ". cette organisation transmet la liste des agents de joueurs agréés FIFA à l'" *ensemble des clubs de première et deuxième divisions dont elle a la charge* " et son directeur prend part aux délibérations du jury en tant que " sachant " .

cette adhésion constitue, en effet, une entente au sens des dispositions de l'article 7 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986 lequel prohibe les " *actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites ou coalitions* ", qui ont pour objet d'" *empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché* ", notamment lorsqu'elles tendent à " *limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises* " .

L'accord en cause se trouve prohibé par les dispositions susmentionnées dès lors, comme en l'espèce, qu'il produit des effets sur le territoire national.

Les pratiques examinées ne résultent pas de l'application d'un texte législatif ou réglementaire pris pour son application, elles ne peuvent donc bénéficier des dispositions du 1 de l'article 10 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986. Aucun progrès économique au sens de ce même article 10 n'a été invoqué ni établi. Le bénéfice de cette disposition ne peut donc être davantage invoqué.

En conclusion, le Conseil de la concurrence estime qu'en appliquant le règlement FIFA relatif à l'activité des agents de joueurs, qui comporte des clauses contraires à l'article 7 de l'ordonnance, la FFF et la LNF adhèrent à une convention de nature anticoncurrentielle mise en œuvre sur le plan national par la FIFA, même si, dans les faits, il ne paraît exister, pour les organisations nationales, d'autre choix que celui de mettre en œuvre les règlements de la FIFA, compte tenu de la prépondérance de cette organisation dans l'organisation du football sur le plan mondial. Mais ce dernier élément, qui peut présenter un intérêt au stade de l'appréciation des responsabilités des différents partenaires de l'entente, est sans incidence sur la qualification des faits, laquelle constitue l'objet du présent avis.

Il convient, cependant, de souligner qu'en l'état du dossier soumis au Conseil, aucun élément permettant de démontrer que des personnes physiques auraient, frauduleusement, pris une part personnelle et déterminante dans la conception, l'organisation ou la mise en cause des pratiques ainsi qualifiées, n'a été mis en évidence. Il appartiendra au juge saisi de déterminer, au vu du dossier qui sera en sa possession, s'il y a lieu ou non de mettre en œuvre les dispositions de l'article 17 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986.

Délibéré, sur le rapport de M. Bourhis, par Mme Hagelsteen, présidente, Mme Pasturel, vice-présidente, M. Cortesse, vice-président, M. Bidault, Mme Boutard-Labarde, M. Ripotot, M. Robin et Mme Flüry-Herard, membres.

La secrétaire de séance,  
Sylvie Grando

La présidente,  
Marie-Dominique Hagelsteen