



Paris, le 20 juin 2013

Décision du Défenseur des droits n° MLD-2013-103

RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

Décision relative aux restrictions prévues par les règlements généraux de la Fédération française du Basketball pour les joueurs de nationalité étrangère (Recommandations)

Domaine(s) de compétence de l'Institution : Lutte contre les discriminations

Thème :

Domaine : Biens et Services Privés
Sous-domaine : Sports et loisirs
Critère de discrimination : Origine nationale

Consultation préalable du collègue en charge de la lutte contre les discriminations

Synthèse :

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative au refus de délivrance d'une licence amateur de basketball pour la saison 2010 / 2011 en raison de la nationalité. La réclamation individuelle a amené à une analyse approfondie des conditions fixées dans les règlements susvisés et ceux en vigueur pour la saison 2012 / 2013. Il résulte de l'enquête menée auprès de la fédération mise en cause et du ministère des sports que le règlement général comporte en effet des quotas de joueurs fondés sur la nationalité.

Une telle pratique qui exclut ou limite l'accès des joueurs étrangers est en contradiction manifeste avec la jurisprudence européenne en matière de sports collectifs professionnels. Elle est également contraire à l'arrêt *Malaja* du Conseil d'Etat ainsi qu'aux arrêts de la CJUE qui soulignent l'applicabilité directe des accords d'association engageant les Etats membres de l'UE et prohibant toute discrimination fondée sur la nationalité. Au niveau amateur, la pratique de la fédération caractérise une discrimination fondée sur la nationalité réprimée par les articles 225-1 et 225-2 du code pénal.

Le Défenseur des droits recommande à la Fédération Française de Basketball et au ministre des sports de mettre en place une réforme des règlements généraux se conformant au droit français et européen.



Paris, le 20 juin 2013

Décision du Défenseur des droits n° MLD-2013-103

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le Code pénal ;

Vu le Code du Sport ;

Après consultation du collège compétent en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité

Saisi par X d'une réclamation relative au refus de la Fédération française de basketball de lui délivrer une licence amateur pour la saison 2010 / 2011 qu'elle estimait fondée sur sa nationalité sénégalaise et en vue de régler la situation exposée ci-jointe :

Recommande à la Fédération Française de Basketball et au ministre des sports, autorité de tutelle, de mettre en place une réforme des règlements généraux ainsi que des règles applicables à la LNB se conformant au droit français et européen ;

Demande qu'il lui soit rendu compte des suites données dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Dominique BAUDIS

Recommandations

1. Le Défenseur des droits a été saisi, par un courrier en date du 8 juin 2011, d'une réclamation de X relative au refus de la fédération française de basketball de lui attribuer une licence amateur pour la saison 2010 / 2011. De nationalité sénégalaise, elle estimait être victime d'une discrimination fondée sur sa nationalité.

LES FAITS

2. La réclamante vit en France depuis 2007. Elle faisait des études d'ingénieur à l'école polytechnique de Z, après avoir fait un DUT de maintenance.
3. Elle a été licenciée dans un club de Basket pendant les saisons 2008 / 2009 et 2009 / 2010. Pour l'année 2010 / 2011, elle est partie à Z et avait demandé une licence pour jouer comme amateur dans le club Y, club disposant d'une équipe professionnelle et d'une équipe amateur.
4. Cette licence lui a été refusée en application des quotas fixés par le nouveau règlement général de la Fédération Française de Basketball pour la saison 2010 / 2011.

INSTRUCTION

5. Le 8 septembre 2011, le Défenseur des droits a adressé un courrier d'instruction à la FFBB en demandant des explications sur les pratiques et les conditions fixées par le règlement général de la FFBB en matière de délivrance de licence aux joueuses étrangères.
6. Suite aux courriers de relance du 8 février 2012 et du 27 juillet 2012, la FFBB a finalement répondu au Défenseur des droits par un courrier en date du 16 septembre 2012.
7. La Secrétaire générale de la FFBB fait état d'une plainte d'une joueuse allemande qui, avec l'appui de du ministère des sports, avait sollicité une réforme de la réglementation française en ce qui concerne les joueurs étrangers.
8. Il indique qu'afin de traiter cette problématique, plusieurs réunions du réseau SOLVIT¹ ont été organisées en présence du ministère des sports. La FFBB indique que de son point de vue il ne s'agissait pas d'un refus de délivrance des licences mais de restrictions dans certaines catégories.
9. Sur la base de ce constat une réforme applicable à partir de la saison à venir (2011 / 2012) a été mise en place, consistant à revoir le système de quotas tout en maintenant son principe.
10. La fédération justifie cette limitation par la nécessité de garantir une équité des championnats, et sa mission de préparation des équipes de France, objectif impliquant de favoriser les joueurs français afin qu'ils puissent acquérir le niveau nécessaire de compétition.
11. L'autre justification avancée est celle du maintien d'une équité sportive et donc d'un équilibre des championnats, la fédération alléguant avoir constaté « *une tendance à la transgression des règlements se concrétisant par la venue de joueuse « mercenaires » recruté contre rémunération, pratique pourtant interdite dans ces divisions* ».

¹ Système de résolution de conflits dans le marché intérieur (réseau SOLVIT) : Le réseau SOLVIT permet de résoudre les conflits liés à une mauvaise application des règles du marché intérieur par une administration publique. Les citoyens et les entreprises peuvent ainsi trouver une réponse rapide, gratuite et efficace à leurs problèmes sans avoir recours aux tribunaux.

12. Par un courrier en date du 10 avril 2012, le ministre des sports, a répondu aux courriers, du 8 septembre 2011 et du 6 février 2012, qui lui ont été adressés par le Défenseur des droits. Il indique « *que conformément à l'article L.113-16 du code du sport, il relève de la compétence des fédérations délégataires d'édicter les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs membres et notamment les règles de participation des joueurs licenciés* ».
13. Le ministre de l'époque indique que « *dès la fin de l'année 2010, ses services se sont rapprochés de la FFBB afin d'évoquer la question des joueurs(ses) étrangers(ères). Ainsi lors du bureau fédéral du 18 juin dernier, la FFBB a décidé de modifier ses règlements de participation en championnat de France féminin afin de permettre au club d'engager un ou une joueur(se) étrangers(ères) dans l'effectifs des championnats où cela avait été interdit.* »
14. Le ministre s'est engagé à tenir informé le Défenseur des droits des suites de ce dossier. Aucune information n'est parvenue depuis aux services du Défenseur des droits.

ANALYSE

15. Une analyse des réponses de la FFBB mais également de l'ancien ministre des sports confirme le caractère discriminatoire du règlement de la FFBB, y compris dans sa nouvelle version, au sens des articles 225-1 et 225-2 du code pénal ainsi qu'au regard de la jurisprudence européenne et française en la matière.
16. La Fédération française de Basketball (FFBB) est une association loi de 1901, chargée d'organiser, de diriger et de développer le Basketball en France, d'orienter et de contrôler l'activité de toutes les associations ou unions d'associations s'intéressant à la pratique du basket-ball.
17. Conformément à l'article L. 111-1 II du Code du sport, cette fédération sportive est agréée et placée sous la tutelle du Ministre des Sports.
18. Aux termes de l'article L. 131-14 du code du sport, « *une seule fédération agréée reçoit la délégation du Ministre des Sports pour gérer une discipline sportive. Les fédérations délégataires :*
- *organisent les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux,*
 - *définissent les règles techniques et administratives propres à leur discipline,*
 - *fixent les règles relatives à l'organisation des compétitions, à l'exception des domaines touchant à l'ordre public, et dans le respect des dispositions législatives et réglementaires propres à certains domaines (violence, dopage, pouvoir disciplinaire, règlement médical,..) ».*
19. Cette délégation à la FFBB vise aussi bien le sport professionnel qu'amateur.
20. Les règlements généraux mis en place par la fédération ont évolué ces dernières années dans le sport professionnel au niveau européen, en raison de contentieux relatif aux quotas de joueurs étrangers professionnels.
21. En 2005, dans l'arrêt BOSMAN², la CJCE a déclaré applicable aux sportifs professionnels les règles du traité sur la libre circulation des travailleurs dans l'Union européenne.
22. Ainsi, elle a notamment décidé « *que l'article 48 du traité CEE s'oppose à l'application de règles édictées par des associations sportives selon lesquelles, lors des matchs des*

² CJCE, Aff. C 415/93 du 15 décembre 1995, Bosman.

compétitions qu'elles organisent, les clubs de football ne peuvent aligner qu'un nombre limité de joueurs professionnels ressortissants d'autres États membres. »

23. A la suite de cet arrêt, l'UEFA a supprimé les quotas communautaires en matière de football. En revanche, les restrictions concernant les non-communautaires ont été maintenues.
24. En 2002 le Conseil d'Etat dans l'arrêt MALAJA³ a également interdit les quotas opposés à des ressortissants non communautaires, dès lors que l'Etat dont ils sont ressortissants est signataire d'un accord d'association avec l'Union européenne prohibant expressément toute discrimination fondée sur la nationalité en matière d'emploi.
25. En 1999, Lilia MALAJA n'avait pu être embauchée par le RC Strasbourg parce que deux autres joueuses non communautaires jouaient déjà dans le club alsacien. Lilia MALAJA avait alors fait valoir le contrat d'association signé entre la Pologne et l'Union européenne (UE) en 1991 et qui prévoyait en effet que les ressortissants polonais peuvent circuler et travailler librement dans les pays de l'UE pour contester ce refus. Le Conseil d'Etat a donné raison à la basketteuse dans son arrêt du 30 décembre 2002.
26. Trois autres décisions de la CJCE cette fois-ci ont confirmé cette interdiction des quotas discriminatoires. Dans son arrêt KOLPAC⁴, en 2003, la cour de justice a indiqué que *« l'article 38, paragraphe 1, premier tiret, de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République slovaque, d'autre part, [...] doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'application à un sportif professionnel de nationalité slovaque, régulièrement employé par un club établi dans un État membre, d'une règle édictée par une fédération sportive du même État, selon laquelle les clubs ne sont autorisés à aligner, lors des matches de championnat ou de coupe, qu'un nombre limité de joueurs originaires de pays tiers qui ne sont pas parties à l'accord sur l'Espace économique européen. »*
27. De même, en 2005, dans l'arrêt Simutenkov⁵, la CJCE a condamné l'application de tels quotas aux ressortissants de la Fédération de Russie en vertu de l'accord de partenariat et de coopération avec les Communautés européennes et leurs États membres.
28. Enfin, dans l'affaire Kahveci⁶ en 2008, la Cour rappelle sa jurisprudence précitée et souligne que la même règle s'applique pour les ressortissants turcs.
29. Eu égard à ces arrêts et à l'évolution de la jurisprudence, la FFBB a modifié plusieurs fois les règles d'attribution des licences pour les championnats aussi bien pour les ligues professionnelles que pour les joueurs amateurs.
30. Il ressort d'une analyse du dispositif pour la saison 2011 / 2012 ainsi que 2012 / 2013 et des réponses données par la FFBB au Défenseur des droits qu'un système de licences a été mis en place afin d'opérer une distinction entre joueurs selon qu'ils soient *« européens »* ou *« étrangers »*.
31. Sont considérés comme *« européens »* les joueurs ayant la nationalité d'un Etat affilié à la fédération internationale de basket en Europe (FIBA Europe). Cet espace inclut la totalité des pays de l'EEE, ainsi que tous les pays de l'Est y compris la Russie.

³ CE n°219646 du 30 décembre 2002.

⁴ CJCE, Aff. C-438/00, du 8 mai 2003, Kolpak (Deutscher Handballbund).

⁵ CJCE, Aff. C-265/03 du 12 avril 2005, Simutenkov.

⁶ CJCE, Aff. C-152/08 du 25 juillet 2008, Kahveci

32. Le système de licence ainsi mis en place distingue 5 catégories de joueurs tant dans les championnats masculins que dans les ligues et championnats féminins :

- les joueurs mineurs ;
- les joueurs « européens » formés localement c'est-à-dire en France (JEFL) et ayant été licencié 4 ans entre 12 et 21 ans dans un pays de l'espace FIBA Europe OU ayant été exclusivement licencié auprès de la FFBB et n'ayant pas évolué au sein d'une institution scolaire, universitaire ou académique hors de France ;
- les joueurs « européens » non formés localement c'est-à-dire en France (JENFL) ;
- les joueurs étrangers fidèles (JEF) c'est-à-dire ayant 7 ans de licence FFBB dans un club français OU 4 ans consécutifs de licence FFBB dans un même club français ;
- les joueurs « étrangers » (JE) c'est-à-dire d'un pays hors FIBA Europe.

33. En fonction des licences, la fédération fixe le nombre de joueurs autorisés par équipe dans les différentes ligues et championnats.

34. Dans les ligues et championnats féminins :

Catégories	Amateurs						Professionnelles ou semi-professionnelles										
	National féminin NF 1 à 3						Ligue féminine LF2			Ligue féminine LFB							
Mineures et Majeures européennes formées en France (JEFL)	Sans restriction																
Majeures « européennes » non formées en France (JENFL)	2		0		1		1		0	2		1		0	Sans restriction		
Majeures « étrangères » ayant plusieurs années de licence dans un club français (JEF)	0		2		1		0		1	0		1		1	1	2	0
		ou		ou		ou		ou		ou		ou			ou		ou
Majeures « étrangères » (JE)	0		0		0		1		1	0		0		1	1	0	2

35. Dans les championnats masculins :

Catégories	Amateurs ou semi professionnels										
	NM 1					NM 2 et NM 3					
Mineurs et Majeurs européens formés en France (JEFL)	Sans limitation					Sans limitation					
Majeurs « européens » non formés en France (JENFL)	2		1	2		0		1		1	0
Majeurs « étrangers » ayant plusieurs années de licence dans un club français (JEF) ⁷	0		1	0		2		1		0	1
		ou		ou		ou		ou		ou	
Majeurs « étrangers » (JE)	0		0	0		0		0		1	1

⁷ 7 ans de licence FFBB dans un club français ou 4 ans consécutifs de licence FFBB dans un même club français

36. Les ligues masculines LNB Pro A et Pro B ne distinguent pas expressément selon la nationalité ou l'appartenance à un des pays de la FIBA Europe, et ne connaît que deux catégories de joueurs : le joueur formé localement ou non formé localement. En fonction de ce critère, la FFBB sur la base de sa convention avec la LNB fixe le nombre de joueurs autorisés.

Catégories	Professionnels ou semi-professionnels LNB									
	Pro A						Pro B			
	Recrutement				Inscription sur feuille de marque		Recrutement		Inscription sur feuille de marque	
Total Contrats professionnels homologués minimum	8	9	10	11	12	10	11	12	7	10
Joueur formées en France (JFL) minimum	4	5	6	7	8	5	6	7	4	7
Joueur non formées en France (JNFL) maximum	4	4	4	4	4	5	5	5	3	3

37. Le dispositif actuellement en vigueur maintient donc des quotas dans les ligues professionnelles, et les renforce dans les championnats amateurs aussi bien masculins que féminins.

A) Discrimination à l'encontre des joueurs professionnels ou semi-professionnels

38. En premier lieu, malgré les jurisprudences européennes précitées, des quotas manifestement illégaux et discriminatoires à l'encontre des ressortissants « européens », y compris communautaires demeurent dans les ligues professionnelles de basket, et ce plus particulièrement pour les femmes.

39. S'agissant des joueuses « étrangères », ainsi que l'a relevé le Conseil d'Etat, de tels quotas sont interdits dès lors qu'il existe un accord d'association engageant l'UE et/ou la France qui prévoit l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité.

40. De ce fait, le dispositif mis en place par la FFBB est directement contraire :

- Aux accords de stabilisation et d'association conclus notamment entre l'Union européenne et les Etats de l'EEE, la Macédoine, la Croatie, l'Albanie, le Monténégro, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine etc.,
- A l'accord d'association politique entre l'Ukraine et l'Union européenne,
- A l'accord de partenariat et de coopération entre la Russie et l'Union européenne,
- A l'accord de partenariat et de coopération entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, révisé en 2011⁸,
- Aux accords euro-méditerranéens établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres et la République tunisienne⁹, la République algérienne démocratique et populaire¹⁰ et le Royaume du Maroc¹¹.

⁸ Article 13 « Chaque État membre accorde aux travailleurs ressortissant d'un pays ACP exerçant légalement une activité sur son territoire, un traitement caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement. Chaque État ACP accorde, en outre, à cet égard un traitement non-discriminatoire comparable aux travailleurs ressortissants des États membres ».

⁹ Article 64 « Chaque État membre accorde aux travailleurs de nationalité tunisienne occupés sur son territoire un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement »

¹⁰ Article 67

¹¹ Article 64

41. Il convient de rappeler, ainsi que l'a fait la Cour de justice que les dispositions claires, précises et inconditionnelles contenues dans les accords établissant un partenariat entre les Communautés européennes et un autre Etat ont un effet direct, de sorte qu'il est possible de s'en prévaloir devant les juridictions des États membres. Ainsi la Cour a même reconnu les accords de partenariat et de coopération entre l'UE et d'autres pays et va largement au-delà de sa jurisprudence BOSMAN.
42. En conséquence, les quotas mis en œuvre par la FFBB à l'encontre des joueuses professionnelles majeures, « européennes » comme « étrangères », sont contraires au principe de non-discrimination à l'encontre des ressortissants communautaires et des ressortissants non communautaires couverts par un accord d'association ou de coopération et de partenariat. Les règlements doivent donc être mis en conformité avec les jurisprudences précitées, dont il faut souligner qu'elles sont parfaitement établies depuis de nombreuses années.
43. En second lieu, le dispositif appliqué dans les ligues professionnelles masculines, qui ne distingue pas en raison de la nationalité mais selon le lieu de formation du joueur, sont de nature à caractériser par ailleurs une discrimination indirecte.
44. En effet, une discrimination indirecte est constituée si une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, est susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs de discrimination, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés.
45. En l'espèce, les joueurs formés localement, c'est-à-dire en France, sont favorisés et le nombre de joueur non formés localement est restreint. Or, il y a probablement plus de joueurs étrangers appartenant au groupe des joueurs non-formés localement que de joueurs français. De ce fait, ce dispositif de restriction est susceptible de concerner plutôt les joueurs étrangers (communautaires ou extracommunautaires) et de caractériser ainsi une discrimination indirecte.
46. Un tel dispositif peut être objectivement justifié s'il poursuit un but légitime et que les moyens pour l'atteindre sont nécessaires et appropriés.
47. En l'espèce, le but évoqué par la FFBB est la formation des joueurs français pour l'équipe nationale. La volonté de faire en sorte que la France soit en mesure de se présenter avec des joueurs d'un très haut niveau lors des compétitions internationales, est légitime et correspond à une des missions de la FFBB.
48. Toutefois, les moyens mis en place, c'est-à-dire des quotas et des restrictions des nombres de joueurs étrangers autorisés, y compris communautaires, ne semblent en l'espèce pas appropriés pour réaliser ce but. La formation locale n'est pas en elle-même une garantie de qualité ou de haut niveau. Par ailleurs les restrictions de nombre de joueurs permettent certes plus de pratique de jeu et de compétition pour les joueur formé localement mais ne garantit pas non plus la qualité des joueurs. La question posée semble davantage être celle de la sélection des joueurs de l'équipe nationale, par hypothèse très restrictive.
49. Enfin, il faut souligner que le statut professionnel des joueurs implique que ces derniers disposent de contrats de travail au sens du code du travail français, et que les dispositifs litigieux se doivent donc d'être conformes aux articles L1132-1 et suivant du code du travail.

50. Or la possibilité de justifier d'une discrimination indirecte à l'encontre de ressortissants notamment communautaires est nécessairement limitée au regard du principe de libre circulation des personnes.

51. Au demeurant, le dispositif en vigueur, organisé autour d'une logique d'exclusion des ressortissants étrangers, introduit également une distinction entre joueurs professionnels masculins et féminins, les femmes se trouvant davantage discriminées que les hommes, instaurant ainsi une discrimination multiple fondée à la fois sur l'origine et le sexe.

B) Discrimination à l'encontre des amateurs

52. En ce qui concerne les amateurs, aussi bien masculins que féminins, la nouvelle réglementation de la FFBB du mois de mai 2011 restreint très fortement la participation des joueurs étrangers, c'est-à-dire de tous ceux qui ne sont pas « européens » ET formés en France, à un maximum de 2 joueurs par équipe, voire aucun pour les étrangers » qui n'ont ni joué ni été formés en France.

53. Il semble donc que la FFBB, et le ministère des sports sous la tutelle duquel la fédération est placée, non seulement persiste à refuser de se conformer au droit européen et international pour le niveau professionnel, mais ait de plus délibérément décidé de faire « barrage » aux joueurs étrangers dans les championnats amateurs.

54. La limitation du nombre de joueuse étrangères à une seule avait fait l'objet d'une procédure en référé devant le TA de Limoges en 2010. Par ordonnance de référé du 3 novembre 2010, le tribunal a estimé que le refus de laisser une joueuse étrangère participer à un championnat amateur, du seul fait de sa nationalité, est de nature à caractériser une discrimination. Encore une fois, la situation est donc parfaitement connue.

55. Au surplus, sur le plan pénal cette fois-ci, les articles 225-1 et 225-2 du code pénal prohibent les discriminations fondées sur l'appartenance ou la non-appartenance, réelle ou supposée, à une nation lorsqu'elles consistent à refuser ou subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service.

56. La notion de fourniture de biens ou de services est entendue largement et recouvre la totalité des activités économiques, les termes « *biens et services* » devant être compris comme visant « *toutes les choses susceptibles d'être l'objet d'un droit et qui représentent une valeur pécuniaire ou un avantage* » (CA Paris 21 novembre 1974 et CA Paris 25 janvier 2005). Le texte ne distingue pas entre les professionnels et les particuliers, ou entre les actes à titre gratuit et les actes à titre onéreux.

57. La participation à une activité sportive relève de la qualification de service au sens des dispositions précitées, ainsi que la HALDE l'a déjà relevé dans sa délibération n°2009-298 du 14 septembre 2009.

58. Les dispositions des règlements édictés par la FFBB ne sauraient s'exonérer de dispositions d'ordre public et notamment de la loi pénale ni des accords d'association ou de partenariat cités précédemment et tolérer ainsi la mise en œuvre de pratiques discriminatoires illicites.

59. Ainsi, la réforme des règlements généraux entamés a minima par la FFBB sous la tutelle du ministère des sports ne respecte toujours pas le droit français et européen en matière de sport et caractérise par ailleurs une discrimination fondée sur la nationalité au sens des articles 225-1 et 225-2 du code pénal.

60. En conclusion, le Défenseur des droits recommande à la Fédération Française de Basketball et au ministre des sports de mettre enfin en place un système de licences respectueux des règles issues du droit national et international, cette situation de discrimination caractérisée à l'encontre des joueurs étrangers étant connue et identifiée depuis de nombreuses années.

61. Le Défenseur des droits demande à être informé des suites réservées à la présente recommandation dans un délai de trois mois à compter de sa notification.