

Décision du Médiateur européen dans l'affaire 2086/2014/EIS relative à une allégation de conflit d'intérêts dans le traitement par la Commission d'une procédure d'infraction au droit de la concurrence

Décision

Affaire 2086/2014/EIS - Ouvert le 15/01/2015 - Décision le 30/11/2015 - Institution concernée Commission européenne (Pas d'acte de mauvaise administration constaté) |

L'affaire porte sur une allégation de conflit d'intérêts touchant un ancien commissaire après que la Commission eut décidé de ne pas instruire une plainte pour entente qui lui a été adressée. La plainte fait état d'une infraction présumée aux règles de concurrence de l'Union européenne par l'Union européenne des associations de football (ci-après l'«UEFA»). *Le plaignant estime que le règlement sur l'octroi de licences aux clubs et le fair-play financier de l'UEFA (ci-après le «règlement FPF») est illégal dans la mesure où il impose, au terme d'une période de trois ans, que les revenus déterminants d'un club de football doivent au moins être égaux aux dépenses déterminantes. La Commission a décidé de ne pas instruire la plainte, considérant que son objet n'était pas prioritaire. Du point de vue du plaignant, la décision a été influencée par le commissaire compétent qui se trouvait dans une situation de d'intérêts en tant qu'«adhérent» et fervent supporteur de l'un des clubs pour lesquels le règlement FPF présente un avantage. Le plaignant a également souligné que plus d'un an avant que celui-ci ne dépose sa plainte à la Commission, le commissaire avait publié une déclaration commune avec le président de l'UEFA, dans laquelle il soutenait le règlement FPF.*

La Commission a avancé que l'ancien commissaire n'avait de quelconques liens, juridiques, financiers ou organisationnels avec le club de football en question. Elle a ajouté que la déclaration commune du commissaire et du président de l'UEFA n'avait absolument aucun lien avec la plainte du plaignant car elle ne renfermait aucune opinion sur le règlement FPF qui fût exprimée sous l'angle de la législation sur les ententes.

Le Médiateur a mené son enquête et n'a pas constaté de cas de mauvaise administration de la part de la Commission. En conséquence, il a clos le dossier.

Contexte de la plainte

1. Le règlement sur l'octroi de licences aux clubs et le fair-play financier [1] de l'UEFA [2]



(règlement FPF) comporte un ensemble de critères que doivent remplir les clubs de football afin d'obtenir la licence qui les autorise à prendre part aux compétitions de clubs organisées par l'UEFA. En vertu des articles 58 à 63 du règlement FPF, au terme d'une période de trois ans, les revenus déterminants des clubs doivent au moins être égaux aux dépenses déterminantes ou afficher un écart acceptable de 5 millions d'euros. Cette condition est souvent désignée par les termes d'«équilibre financier». Les clubs peuvent toutefois afficher un écart acceptable supérieur à 5 millions d'euros à condition que les sommes au-delà de ce seuil soient entièrement compensées par des contributions d'actionnaires ou de parties liées n'excédant pas 45 millions d'euros pour la période de surveillance évaluée au cours des saisons 2013-2014 et 2014-2015.

2. Le plaignant est agent de football. Le 5 mai 2013, il a adressé à la Commission une plainte dénonçant le caractère illégal de l'«équilibre financier». La plainte pour entente a été enregistrée sous la référence AT.40105 – règlement de l'UEFA sur le fair-play financier. Le plaignant a fait valoir que ce règlement, qui en pratique interdit aux clubs modestes à faibles revenus d'investir dans des footballeurs chers, est contraire aux règles de concurrence de l'Union européenne (articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après le «TFUE»), au motif qu'il a) fausse la concurrence entre les clubs en imposant un plafond d'investissement dans les joueurs; b) a des répercussions négatives sur les salaires et la mobilité professionnelle des joueurs; et c) fausse la concurrence sur le marché des agents de joueurs en réduisant le nombre de transferts et les montants y afférents. Dans le prolongement de sa plainte adressée à la Commission, le plaignant a également, le 20 juin 2013, engagé une procédure judiciaire contre l'UEFA devant le Tribunal de première instance de Bruxelles (ci-après le «Tribunal de Bruxelles»).

3. Le 24 octobre 2014, la Commission a rejeté la plainte au motif que son objet ne constituait pas une priorité, sans en analyser le contenu. Elle a par ailleurs conclu que le Tribunal de Bruxelles était bien placé pour s'occuper de l'affaire et qu'elle ne voyait aucune raison de consacrer du temps et des moyens à cette affaire. L'affaire était pendante lorsque la Commission a adopté la décision de rejet de la plainte.

4. La plainte a été examinée par l'ancien commissaire à la concurrence, M. Almunia, qui a signé la décision de rejet. Du point de vue du plaignant, cette décision n'était pas pertinente puisque le commissaire se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts. En effet, selon le plaignant, en mars 2012, le commissaire et le président de l'UEFA, M. Platini, ont publié une déclaration commune [3] favorable à la règle de l'«équilibre financier» édictée par l'UEFA. Cette déclaration officielle publique laissait entendre que le commissaire avait déjà statué sur la légalité de cette règle. Le commissaire était par ailleurs «adhérent» et fervent supporteur du club de football l'Atlético Bilbao, qui est «partie» à l'accord sur l'«équilibre financier». En outre, peu de temps auparavant, Bilbao avait été désignée par l'UEFA comme l'une des villes hôtes de l'EURO 2020 et avait, en conséquence, obtenu la construction d'un nouveau stade qui serait utilisé pendant le championnat. Le stade, financé par des fonds publics, reviendrait exclusivement à la ville à l'issue de la compétition.

5. Dans une lettre envoyée à la Commission le 16 juin 2014, le plaignant a soulevé ces



arguments et dénoncé l'intention qu'il prêtait à la Commission de ne pas donner suite à ses griefs. Le 26 septembre 2014, il a également communiqué à la Commission une copie de l'exposé des faits remis au Tribunal de Bruxelles et lui a demandé d'en tenir compte. La Commission n'ayant pas réagi à ces arguments, le plaignant a déposé une plainte auprès du Médiateur européen le 3 décembre 2014.

L'enquête

6. Le Médiateur a ouvert une enquête sur la plainte et mis en évidence l'allégation et la demande ci-après.

1) La Commission n'a pas agi de façon appropriée dans le traitement qu'elle a réservé à l'affaire AT.40105 – règlement de l'UEFA sur le fair-play financier, car le commissaire chargé de statuer sur l'affaire se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts.

2) La Commission devrait admettre l'existence d'un conflit d'intérêts et présenter ses excuses au plaignant.

7. Au cours de l'enquête, le Médiateur a d'abord reçu l'avis de la Commission sur la plainte puis les observations du plaignant en réponse à l'avis de la Commission. Dans son enquête, le Médiateur a tenu compte des arguments et avis présentés par les parties.

L'allégation selon laquelle la Commission a mal agi dans le traitement qu'elle a réservé à l'affaire et à la plainte y afférente

Les arguments présentés au Médiateur

8. Le plaignant a soutenu que l'ancien commissaire à la concurrence, M. Almunia, se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts lorsqu'il a dû se prononcer sur l'affaire AT.40105 – règlement de l'UEFA sur le fair-play financier. Le commissaire i) avait des liens étroits avec le club de l'Atlético Bilbao dont il était «adhérent» et fervent supporter, et ii) s'était exprimé publiquement en mars 2012 en faveur de la règle de l'«équilibre financier» dans une déclaration commune signée également par le président de l'UEFA. En outre, iii) le club de l'Atlético Bilbao est partie à l'accord sur l'«équilibre financier» et la ville de Bilbao avait, peu de temps auparavant, été désignée comme ville hôte de l'EURO 2020.

9. Dans son avis, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité de la plainte, considérant que le plaignant n'avait jamais explicitement évoqué la question d'un conflit d'intérêts présumé avec la Commission avant d'adresser sa plainte au Médiateur. Dans ce contexte, la Commission a estimé que la plainte aurait dû être déclarée irrecevable conformément à l'article 2, paragraphe 4, du statut du Médiateur [4].



10. Quant au fond, la Commission a jugé l'avis du plaignant dénué de fondement pour les raisons ci-après. L'argument du plaignant selon lequel le club, par sa simple affiliation à l'UEFA, serait partie aux décisions de l'UEFA est saugrenu et contredit sa propre argumentation. En effet, d'autres clubs de football, également affiliés à l'UEFA, ne se sont pas réjouis de l'adoption du nouveau règlement FPF.

11. Ensuite, pour ce qui est des liens présumés de l'ancien commissaire avec l'Atlético Bilbao, la Commission a rejeté l'avis du plaignant et déclaré que l'ancien commissaire n'avait, pendant le traitement de l'affaire, « *de quelconques liens, juridiques, financiers ou organisationnels* » avec le club, hormis sa qualité de supporteur du club, comme peuvent l'être de nombreuses autres personnes.

12. La Commission a déclaré n'avoir accordé aucun traitement préférentiel à l'Atlético Bilbao ni à l'UEFA et a avancé, à l'appui de sa déclaration, que pendant le mandat de M. Almunia en tant que commissaire à la concurrence, la Commission avait ouvert une enquête approfondie sur les aides d'État à l'encontre de quatre clubs de football espagnols, dont l'Atlético Bilbao. La déclaration commune de M. Almunia et du président de l'UEFA n'avait aucun rapport avec le rejet par la Commission de la plainte du plaignant et n'a eu aucune incidence sur son examen. En effet, selon la Commission, la déclaration commune portait sur l'analyse du règlement FPF sous l'angle des aides d'État et ne concernait nullement les questions d'entente. Elle n'a donc en rien influencé la position de la Commission vis-à-vis des questions d'entente dans le règlement FPF.

13. La Commission a également déclaré qu'elle ne s'était pas prononcée sur le *fond* de la plainte pour entente déposée par le plaignant mais qu'elle avait simplement décidé de ne pas l'instruire eu égard au degré de priorité qu'elle lui avait accordé, en application des points 41 [5] et 45 [6] de la communication relative au traitement par la Commission des plaintes déposées au titre des articles 101 et 102 du TFUE [7]. Pour l'établissement des priorités, la Commission examine plusieurs critères. Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que la Commission est en droit de décider de ne pas instruire certaines affaires si les juridictions nationales peuvent sauvegarder les droits du plaignant de façon satisfaisante [8]. En l'espèce, le Tribunal de Bruxelles était déjà saisi de l'affaire.

14. Enfin, en réponse à l'observation du plaignant selon laquelle M. Almunia a signé lui-même la décision, démarche jugée inhabituelle par le plaignant, la Commission a déclaré que la décision de ne pas ouvrir d'enquête était l'aboutissement de la procédure normale de décision prise au nom du collège des commissaires, ainsi que le prévoit le règlement intérieur de la Commission [9]. Les droits procéduraux du plaignant ont été respectés pendant toute la durée du traitement de l'affaire.

15. Dans ses observations, le plaignant a rejeté l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission et a renvoyé, à cet égard, à sa correspondance avec cette dernière. Il a également rejeté le point de vue de la Commission selon lequel l'ancien commissaire n'avait de quelconques liens, juridiques, financiers ou organisationnels avec le club. Il a établi une



distinction entre la qualité de supporteur occasionnel ou assidu d'un club de football et celle de «membre associé» [10] du même club. Selon lui, il est de notoriété publique que M. Almunia est «adhérent» du club, affirmation que la Commission n'a pas, d'après lui, contesté.

16. Le plaignant a répété son désaccord avec l'interprétation de la Commission, selon laquelle l'Atlético Bilbao n'était pas partie à l'accord sur l'«équilibre financier» et a renvoyé à l'arrêt du Tribunal dans l'affaire *Piau* [11] pour étayer son point de vue. Quant à la déclaration commune de M. Almunia et du président de l'UEFA, il a contesté l'avis de la Commission au motif que certains passages de la déclaration – comme le point 1, où il est mentionné que l'UEFA agit conformément à la législation applicable et, en particulier, dans le cadre du droit communautaire [12] – vont au-delà la question des aides d'État. De plus, M. Almunia s'étant engagé sur le plan politique en faveur du règlement FPF, il importe peu de chercher à savoir si la déclaration a été écrite dans la perspective des aides d'État ou du droit de la concurrence. Par ailleurs, la distinction établie par la Commission était purement artificielle puisque les règles relatives aux aides d'État prévues par le TFUE sont énoncées dans un chapitre relevant du titre VII (règles communes sur la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations) du TFUE. De l'avis du plaignant, les règles sur les aides d'État sont donc des règles de concurrence.

L'analyse du Médiateur

L'exception d'irrecevabilité de la Commission

17. Le Médiateur constate qu'avant de lui adresser sa plainte, le plaignant a fait part à la Commission de ses arguments sur un conflit d'intérêts touchant l'ancien commissaire. La Commission en a été informée dans la lettre du plaignant du 16 juin 2014. En outre, le 26 septembre 2014, celui-ci a transmis à la Commission une copie de l'exposé des faits adressé au Tribunal de Bruxelles. Ce document, qui contenait plusieurs références au conflit d'intérêts en question, a été communiqué à la Commission plusieurs mois avant que le Médiateur ne reçoive la plainte le 3 décembre 2014. Eu égard à ce qui précède, le Médiateur estime que l'exception soulevée par la Commission n'est pas justifiée et que la plainte est recevable.

Le fond de la plainte

18. Le Médiateur a toujours considéré qu'il importait avant tout de créer et maintenir la confiance de l'opinion publique dans les institutions, organes, bureaux et agences de l'Union européenne. Ce n'est que de cette façon que l'administration publique européenne peut fonctionner de manière efficace [13].

19. En l'espèce, le plaignant a affirmé que la Commission avait mal agi étant donné que le commissaire chargé de prendre une décision sur la plainte pour entente se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts. Un conflit d'intérêt désigne une situation où les intérêts et liens privés d'un agent public créent, ou peuvent créer, un conflit avec la bonne exécution de ses



tâches officielles [14] . Le Tribunal de l'Union européenne a récemment confirmé que la notion de conflit d'intérêts ne renvoie pas uniquement à une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à avoir influé effectivement sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles, mais également à celle dans laquelle l'intérêt identifié peut, aux yeux du public, paraître influencer sur un exercice impartial et objectif des fonctions officielles [15] .

20. En ce qui concerne la déclaration commune du commissaire et de M. Platini de mars 2012, le Médiateur fait observer que les parties à prendre en compte se lisent comme suit:

« 1. *Le fair-play financier poursuit les objectifs suivants:*

- *améliorer la capacité économique et financière des clubs;*
- *accroître la transparence et la crédibilité;*
- *améliorer les normes de gouvernance dans le football;*
- *encourager les clubs à fonctionner sur la base de leurs propres revenus;*
- *introduire davantage de discipline et de rationalité dans les finances des clubs;*
- *préserver l'intégrité et le bon déroulement des compétitions interclubs de l'UEFA;*
- *promouvoir les investissements responsables dans l'intérêt à long terme du football;*
- *protéger la viabilité à long terme et la pérennité du football interclub européen .*

Ce sont les objectifs que l' UEFA , en tant qu'instance dirigeante du football européen, encouragera de manière équilibrée et proportionnée, en agissant conformément à la législation applicable et, en particulier, dans le cadre du droit communautaire .

[...]

6. Afin de promouvoir des investissements à long terme positifs dans le football, on peut toutefois admettre que certains types de dépenses, liés à des questions telles que l'amélioration des infrastructures, la formation et le développement des juniors ainsi que les projets sociaux et communautaires, ne devraient pas compromettre la capacité des clubs à respecter le principe de l'équilibre financier.

7. Ces objectifs concordent avec les buts et les objectifs de la politique de l'Union européenne dans le domaine des aides d'État » (caractères gras ajoutés).

21. Si la déclaration ne mentionne pas que les règles sont conformes à la législation de l'Union, elle indique que i) l'UEFA a pour objectif d'agir conformément à la législation de l'Union et que ii) les **objectifs** du règlement FPF sont conformes à ceux de la politique de l'Union dans le



domaine des aides d'État. Le Médiateur constate donc que le public **pouvait** comprendre que le commissaire confirmait, de manière très générale, que le règlement FPF était conforme à la législation de l'Union, y compris en matière d'entente. Dans ce contexte, le Médiateur estime que si le commissaire a peut-être été malavisé de faire cette déclaration, il faudrait être naïf pour croire que la déclaration a été indûment influencée par la loyauté du commissaire à l'égard d'un club de football en particulier, à l'encontre duquel il avait ouvert une enquête pour aides d'État.

22. Par ailleurs, le Médiateur note que la décision de ne pas instruire la plainte était parfaitement anodine et objectivement raisonnable. En particulier, la décision relevait bien de la compétence de la Commission et a été dûment prise au nom du collège des commissaires et non par le commissaire à titre individuel. Enfin, la question de fond liée au règlement FPF était en tout état de cause examinée par le Tribunal de Bruxelles.

23. Eu égard à ce qui précède, le Médiateur conclut que rien ne tend à indiquer l'existence d'un conflit d'intérêts né de l'idée que la décision aurait pu être influencée par l'affiliation notoire du commissaire à un club de football en particulier. L'allégation du plaignant est par conséquent dénuée de fondement. Son argumentaire ne saurait donc non plus être accueilli.

Conclusion

Eu égard à l'enquête menée sur cette plainte, le Médiateur conclut ce qui suit:

Il n'y a pas eu de mauvaise administration de la part de la Commission.

Le plaignant et la Commission seront informés de cette décision.

Emily O'Reilly

Strasbourg, 30/11/2015

[1] Le règlement de l'UEFA sur l'octroi de licences aux clubs et le fair-play financier a été adopté dans sa version initiale en septembre 2009. L'édition de 2015 est disponible à l'adresse suivante:

http://fr.uefa.com/MultimediaFiles/Download/Tech/uefaorg/General/01/80/54/11/1805411_DOWNLOAD.pdf [Lien].

[2] L'UEFA désigne l'Union européenne des associations de football.

[3] La déclaration est disponible à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/competition/sectors/sports/joint_statement_fr.pdf [Lien]



[4] Conformément à l'article 2, paragraphe 4, du statut du Médiateur, «[une] *plainte* [...] *doit avoir été précédée de démarches administratives appropriées auprès des institutions et organes concernés* ».

[5] « *Selon la jurisprudence constante des juridictions communautaires, la Commission n'est pas tenue d'instruire chaque plainte dont elle est saisie [...] ni, a fortiori, de prendre une décision définitive au sens de l'article [288 du TFUE] quant à l'existence ou l'inexistence de l'infraction alléguée aux articles [101] ou [102] [...]. La Commission peut accorder des degrés de priorité différents aux plaintes dont elle est saisie et se référer à l'intérêt communautaire pour déterminer le degré de priorité à accorder à ces plaintes [...], sauf lorsque l'objet de la plainte relève de ses compétences exclusives [...].*»

[6] « *Lorsqu'elle estime qu'une affaire ne présente pas un intérêt communautaire suffisant pour justifier son instruction (ou la poursuite de l'instruction), la Commission peut rejeter la plainte pour ce motif. Elle peut adopter une telle décision soit avant de commencer une instruction soit après avoir ordonné des mesures d'enquête [...]. Toutefois, la Commission n'est pas obligée d'écarter une plainte au motif d'absence d'intérêt communautaire [...].*»

[7] Communication de la Commission relative au traitement par la Commission des plaintes déposées au titre des articles 81 et 82 du traité CE (nouveaux articles 101 et 102 du TFUE), JO C 101 du 27.4.2004, p. 65.

[8] Arrêts du Tribunal du 18 septembre 1992 dans l'affaire T-24/90, *Automec/Commission*, ECLI:EU:T:1992:97, points 89 à 96, et du 3 juillet 2007 dans l'affaire T-458/04, *Au Lys de France SA/Commission*, ECLI:EU:T:2007:195, points 81 à 84.

[9] Article 13 du règlement intérieur de la Commission européenne, JO L 55 du 24.2.2010, p. 60.

[10] À cet égard, le plaignant a cité le terme espagnol *socio*. Pour un club de football, *socio* est le terme consacré pour «supporteur» et ne désigne pas un «actionnaire», qui correspond à la traduction habituelle du terme.

[11] Arrêt de la Cour de justice du 26 janvier 2005 dans l'affaire T-193/02, *Piau/Commission*, ECLI:EU:T:2005:22, point 69 et suivants.

[12] Le plaignant a cité le passage de la déclaration où l'UEFA se donne pour objectif d'agir «conformément à la législation applicable et, en particulier, dans le cadre du droit communautaire».

[13] Voir, par exemple, la décision du Médiateur relative à la plainte 642/2012/TN, disponible à l'adresse suivante:

<http://www.ombudsman.europa.eu/fr/cases/decision.faces;jsessionid=FC3ADE552454EB1D3276C0C4D9AE4EC7>
[Lien]



[14] *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public: lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales* , OCDE, Paris, 2003, p. 28.

[15] Arrêt du Tribunal du 15 juillet 2015 dans l'affaire T-115/13, Dennekamp, ECLI:EU:T:2015:497, point 106.