



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. EVGENI TANCHEV
présentées le 7 mars 2019¹

Affaire C-22/18

TopFit eV
Daniele Biffi
contre
Deutscher Leichtathletikverband eV

[demande de décision préjudicielle formée par l'Amtsgericht Darmstadt (tribunal de district de Darmstadt, Allemagne)]

« Renvoi préjudiciel – Liberté d'établissement – Citoyenneté de l'Union européenne – Articles 18, 21, 49 et 165 TFUE – Discrimination fondée sur la nationalité – Règle retirant à un citoyen de l'Union établi dans un État membre d'accueil le droit de participer aux championnats nationaux d'athlétisme dans la catégorie des plus de 35 ans sur un pied d'égalité avec les ressortissants de cet État membre – Possibilité de participer “sans classement” excluant le classement des ressortissants étrangers dans toutes les catégories d'âge – Absence de période transitoire pour les citoyens de l'Union déjà établis dans l'État membre au moment où la règle a été modifiée – Effet horizontal de la liberté d'établissement – Restriction – Justification – Proportionnalité »

1. M. Daniele Biffi, ressortissant italien et second requérant au principal, réside en Allemagne depuis 2003. Il y exerce une activité de coach et d'entraîneur personnel d'athlétisme. Durant l'audience, il a été précisé qu'il dispose de son propre site Internet afin de promouvoir ses services². M. Biffi est très impliqué dans les compétitions d'athlétisme en tant qu'amateur dans la catégorie des plus de 35 ans. Il est établi en Allemagne avec sa famille.

2. En 2012, M. Biffi a renoncé à son droit de participation au titre de la fédération italienne d'athlétisme amateur. De 2012 à 2016, en tant que ressortissant italien résidant en Allemagne et affilié depuis plus d'un an à un club d'athlétisme à Berlin, à savoir TopFit eV (la première partie requérante dans la procédure au principal), il a pu concourir pour le titre de « champion national » dans sa catégorie d'âge et ses classements étaient enregistrés. Ses différents succès, en termes de titres et de classements, sont mentionnés sur son site Internet³.

3. La Deutscher Leichtathletikverband eV (fédération allemande d'athlétisme, ci-après la « DLV »), défenderesse au principal et association de droit privé, a modifié sa réglementation en 2016. Elle réserve ainsi aux ressortissants allemands le droit de participer aux compétitions pour le titre de « champion national » dans toutes les catégories d'âge. En vertu de la nouvelle règle, les athlètes qui se trouvent dans la situation de M. Biffi peuvent participer aux championnats nationaux, mais

¹ Langue originale : l'anglais.

² http://www.corso-mental-coaching.it/team_item/daniele-biffi/.

³ http://www.corso-mental-coaching.it/team_item/daniele-biffi/.

uniquement « sans classement ». Il n'est donc pas possible de leur attribuer un classement dans les compétitions individuelles (par exemple, la première, deuxième ou troisième place) ni le titre de « champion national ». La nouvelle règle ne s'oppose toutefois pas à ce qu'ils participent à d'autres compétitions organisées par la DLV, comme celles qui sont organisées au niveau régional.

4. TopFit et M. Biffi ont contesté cette nouvelle règle devant l'Amtsgericht Darmstadt (tribunal de district de Darmstadt, Allemagne), qui a demandé à la Cour de statuer à titre préjudiciel sur trois questions. Ces questions portent sur l'interdiction de la discrimination exercée en raison de la nationalité (article 18 TFUE), sur le droit des citoyens de l'Union « de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres » (article 21, paragraphe 1, TFUE) ainsi que sur l'obligation pour l'Union de « contribue[r] à la promotion des enjeux européens du sport » (article 165, paragraphe 1, deuxième alinéa, TFUE) et de prendre des mesures afin de développer la dimension européenne du sport (article 165, paragraphe 2, TFUE).

5. Je suis parvenu à la conclusion que, essentiellement parce qu'elle n'a pas prévu de règle transitoire tenant compte des droits acquis de citoyens de l'Union tels que M. Biffi qui, après avoir exercé leur droit de circuler et de séjourner librement dans un État membre d'accueil⁴, avaient déjà acquis le droit d'y participer aux compétitions sur un pied d'égalité avec les ressortissants de cet État membre, la DLV a agi d'une manière incompatible avec les droits de libre circulation que M. Biffi tire du droit de l'Union, et plus particulièrement avec la liberté d'établissement au titre de l'article 49 TFUE. Dans ces circonstances, la restriction imposée par la DLV est disproportionnée.

I. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

6. L'article 18, premier alinéa, TFUE dispose :

« Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité. »

7. L'article 21, paragraphe 1, TFUE dispose :

« Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application. »

8. L'article 49, premier alinéa, TFUE dispose :

« Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. [...] »

9. L'article 165, paragraphe 1, deuxième alinéa, TFUE dispose :

« L'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative. »

⁴ Article 21 TFUE.

10. L'article 165, paragraphe 2, TFUE est ainsi libellé :

« L'action de l'Union vise :

[...]

- à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives et la coopération entre les organismes responsables du sport, ainsi qu'en protégeant l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des plus jeunes d'entre eux. »

11. L'article 165, paragraphe 3, TFUE dispose :

« L'Union et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière d'éducation et de sport, et en particulier avec le Conseil de l'Europe. »

B. Le droit allemand

12. L'article 5.2.1 de la Deutsche Leichtathletikordnung (règlement allemand sur l'athlétisme) est ainsi rédigé :

« Tous les championnats sont en principe ouverts à tous les athlètes qui ont la nationalité allemande et un droit valide de participation au titre d'une association ou communauté d'athlètes allemande. »

13. L'article 5.2.2 du règlement allemand sur l'athlétisme, qui a été supprimé par la partie défenderesse le 17 juin 2016, disposait :

« Les citoyens de l'Union ont le droit de participer à des championnats allemands s'ils disposent d'un droit de participation au titre d'une association ou communauté d'athlètes allemande et que ce droit existe depuis un an. »

14. Après le 17 juin 2016, la règle suivante (ci-après la « règle attaquée ») était applicable⁵ :

« Conformément à l'article 5.2.4 du règlement allemand sur l'athlétisme, les étrangers qui possèdent un droit de participation au titre d'une fédération nationale peuvent se voir accorder une autorisation de participation hors classement, lorsque le président du comité fédéral ou l'organisateur autorise ladite participation en amont de la manifestation sportive. Les détails concernant la participation hors classement sont prévus par la disposition nationale relative à la règle 142.1 des règles de compétition internationales»⁶.

5 Selon les observations écrites de la défenderesse au principal, cette règle était conforme au point 3, première clause additionnelle, des conditions générales de participation aux championnats allemands.

6 Ces observations indiquent également que la règle attaquée a été modifiée de la manière suivante à compter de 2018 : « Les étrangers qui possèdent un droit de participation au titre d'une association ou d'une communauté d'athlètes sur le territoire de la DLV ou au titre d'une autre fédération nationale peuvent, dans des cas motivés, se voir accorder un droit de participation hors classement, lorsque le président en exercice du Bundesausschuss Wettkampfororganisation (comité fédéral de l'organisation de compétitions) autorise ladite participation avant la date de clôture des inscriptions à la manifestation sportive en question. Les détails de la participation hors classement sont prévus par la disposition nationale relative à la règle 142.1 des règles des compétitions internationales (*Internationalen Wettkampfbregeln*). »

II. Les faits au principal et les questions préjudicielles

15. M. Biffi est né en 1972. Comme il a été indiqué plus haut, il est de nationalité italienne, vit en Allemagne depuis 2003 et a participé aux championnats allemands depuis 2012 au moins, après avoir renoncé au droit de participation qu'il détenait au titre de la fédération italienne d'athlétisme. Il exerce une activité économique de coach sportif et d'entraîneur personnel. Il participe principalement à des compétitions de course à pied sur des distances de 60, 100, 200 et 400 mètres et, entre 2012 et 2016, il a participé régulièrement et avec succès aux compétitions sur un pied d'égalité avec les ressortissants allemands.

16. En sa qualité de membre de TopFit, M. Biffi détient un droit de participation conformément au règlement allemand sur l'athlétisme. TopFit est à son tour membre de la Berliner Leichtathletik-Verband (Association d'athlétisme de Berlin), une fédération d'athlétisme régionale, elle-même membre de la DLV. Cette dernière est la fédération suprême au niveau fédéral regroupant les fédérations allemandes d'athlétisme ; elle organise les championnats nationaux d'athlétisme aussi bien pour les jeunes athlètes dans le cadre du sport d'élite que pour les athlètes dits « seniors » de la catégorie des « plus de 35 ans », qui relève du sport de masse.

17. L'article 1^{er}, première phrase, du règlement allemand sur l'athlétisme prévoit que les membres de toutes les associations des fédérations des Länder peuvent participer aux compétitions d'athlétisme conformément aux dispositions de ce même règlement.

18. Le 17 juin 2016, le conseil de la DLV a modifié ce règlement en ce sens que les ressortissants de l'Union disposant d'un droit de participation valide au titre d'une association ou communauté d'athlètes allemande depuis un an, ne peuvent plus participer aux championnats nationaux sur la même base qu'auparavant (voir points 3 et 14 des présentes conclusions). La décision de renvoi précise également que la défenderesse a justifié sa décision en affirmant que le champion d'Allemagne doit également pouvoir représenter l'Allemagne dans les compétitions internationales. Ainsi, en vertu des lignes directrices en matière d'inscriptions édictées par la défenderesse en 2017, les athlètes allemands se sont vu accorder la priorité dans les inscriptions. La DLV a par ailleurs indiqué qu'il ne serait pas possible d'instaurer pour la catégorie des seniors des règles différentes de celles qui s'appliquent en matière de sport pour la jeunesse ou de sport d'élite.

19. Pour le championnat allemand en salle pour seniors des 4 et 5 mars 2017, à Erfurt, TopFit a inscrit M. Biffi pour les disciplines du 60 mètres, du 200 mètres et du 400 mètres. La DLV a rejeté cette inscription. TopFit et M. Biffi ont contesté ce rejet devant le Verbandrechtsausschuss (comité juridique de l'association), qui est la commission juridique de la fédération. Cette commission s'est déclarée matériellement incompétente et a autorisé la saisine d'une juridiction de droit commun. TopFit et M. Biffi n'ont pas attaqué l'exclusion de ce dernier du championnat allemand en salle pour seniors des 4 et 5 mars 2017.

20. La DLV a organisé les championnats d'Allemagne pour seniors à Zittau du 30 juin au 2 juillet 2017. Au cours de la période de référence, M. Biffi a réalisé les performances minimales requises pour les disciplines du 100 mètres, du 200 mètres et du 400 mètres. TopFit et M. Biffi ont engagé une action devant la juridiction de renvoi afin de garantir la participation de M. Biffi à cet événement. Leur demande de mesure provisoire a été rejetée en raison d'un défaut de motivation.

21. M. Biffi a participé « hors classement » à la compétition de Zittau. Dans la discipline du 100 mètres, il a réalisé le troisième meilleur temps des courses de qualification, mais il n'a pas été autorisé à participer à la finale. Dans la discipline du 200 mètres, seules des courses contre la montre ont été courues. Il n'y a pas eu de courses de qualification, mais les temps des deux courses effectuées ont été pris en compte en tant que temps de course final. M. Biffi a réalisé le troisième meilleur temps. Une blessure l'a empêché de participer au 400 mètres.

22. TopFit et M. Biffi ont intenté une procédure devant la juridiction de renvoi afin que le second requérant puisse participer et être classé lors des championnats nationaux futurs. Ils considèrent qu'il est incompatible avec le droit de l'Union de subordonner la participation aux championnats nationaux à une condition de nationalité et soutiennent que M. Biffi peut se prévaloir de droits acquis. La DLV défend la position opposée. La juridiction de renvoi estime qu'elle doit également décider si les performances réalisées par M. Biffi lors du championnat national de Zittau doivent être enregistrées en vue de son classement.

23. L'Amtsgericht Darmstadt (tribunal de district de Darmstadt) a saisi la Cour des questions suivantes à titre préjudiciel au titre de l'article 267 TFUE :

- « 1) Convient-il d'interpréter les articles 18, 21 et 165 TFUE en ce sens qu'une disposition du règlement d'athlétisme d'une fédération d'un État membre, laquelle assortit la participation à des championnats nationaux d'une condition de nationalité de cet État membre, constitue une discrimination illicite ?
- 2) Convient-il d'interpréter les articles 18, 21 et 165 TFUE en ce sens qu'une fédération d'un État membre opère à l'encontre des sportifs amateurs n'ayant pas la nationalité de cet État membre une discrimination illicite, lorsqu'elle leur permet certes de participer à des championnats nationaux, mais que ce n'est que "hors classement" ou "sans classement" qu'elle les admet au départ, et lorsqu'elle ne leur permet pas de participer à des courses ou épreuves finales ?
- 3) Convient-il d'interpréter les articles 18, 21 et 165 TFUE en ce sens qu'une fédération d'un État membre opère à l'encontre des sportifs amateurs n'ayant pas la nationalité de cet État membre une discrimination illicite, en les excluant de l'attribution de titres nationaux ou du positionnement ? »

24. TopFit, la DLV, les gouvernements espagnol et polonais ainsi que la Commission européenne ont présenté à la Cour des observations écrites. À l'exception de la Pologne, toutes les parties ont participé à l'audience qui s'est tenue le 13 décembre 2018.

III. Synthèse des observations écrites

25. TopFit soutient que, selon l'arrêt Bosman⁷, l'article 21, paragraphe 1, TFUE s'applique aux règles de droit privé adoptées par une association privée telle que la DLV. Les principes énoncés dans cet arrêt ne visent pas seulement la libre circulation des travailleurs, ils valent également pour l'article 21, paragraphe 1, TFUE.

26. La participation à des compétitions relève du champ d'application du traité FUE, tout comme le sport amateur, de sorte que l'article 18 TFUE s'applique au litige au principal puisqu'il n'existe pas de sport purement amateur.

27. Une restriction apportée à la pratique du sport amateur rend plus difficile l'accès ultérieur au sport professionnel et a dès lors une incidence indirecte sur la vie économique. Lorsqu'un citoyen de l'Union se trouve moins bien traité qu'un ressortissant national dans le cadre de l'organisation de sa vie privée ou de l'accès à des avantages sociaux ou culturels, ce traitement viole l'article 45 TFUE. L'accès à des activités sportives constitue un avantage social qui contribue à l'intégration, et le fait d'exclure des athlètes tels que M. Biffi des championnats est contraire au projet européen et incompatible avec les objectifs visés à l'article 165, paragraphe 2, dernier alinéa, TFUE. Les clubs seront moins enclins à investir dans des ressortissants d'autres États membres.

⁷ TopFit fait référence à l'arrêt du 15 décembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, points 8 à 12).

28. La règle en question n'est objectivement justifiée que si elle poursuit un objectif légitime, qu'elle est de nature à permettre la réalisation de cet objectif et qu'elle n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre un objectif légitime. Une restriction proportionnée consisterait à exiger des athlètes qu'ils soient membres d'un club pendant une période minimale déterminée. Dès lors, s'il n'est pas possible d'imposer que tous les citoyens de l'Union puissent participer à des championnats nationaux, il peut toutefois être exigé qu'ils puissent y participer lorsque leur participation est liée à l'exercice de certaines libertés fondamentales telles que les libertés de circulation. TopFit invoque également l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

29. La DLV fait valoir que TopFit n'a pas qualité pour agir, parce que la juridiction de renvoi s'est prononcée en ce sens dans un arrêt du 14 juin 2017, même si elle reconnaît que, en l'espèce, ces arguments ne sont pas repris dans la décision de renvoi. Les articles 18 et 21 TFUE ne protègent que les citoyens de l'Union et non les personnes morales telles que TopFit. L'article 165 TFUE ne confère aucun droit à des clubs tels que TopFit⁸.

30. La DLV soutient que la première question est théorique parce que TopFit ne s'est pas vu refuser le droit de participer au championnat allemand pour les seniors. Le litige porte plutôt sur la question de savoir s'il faut autoriser M. Biffi à participer et enregistrer son classement, de sorte qu'il pourrait devenir champion d'Allemagne⁹.

31. La procédure au principal concerne en outre une situation purement interne à la République fédérale d'Allemagne¹⁰, étant donné que ses frontières ne sont pas franchies.

32. La DLV s'appuie sur le fait que la Cour a considéré que l'interdiction de la discrimination ne concerne pas la composition d'équipes sportives, en particulier sous forme d'équipes nationales, la formation de ces équipes étant une question intéressant uniquement le sport¹¹. Elle estime que le fait de ne décerner des médailles qu'aux athlètes nationaux et de ne reconnaître que les records nationaux de ces derniers est une question intéressant uniquement le sport¹².

33. Le gouvernement espagnol fait valoir que la sélection d'une équipe nationale pour une discipline sportive constitue un objectif légitime et que les restrictions introduites pour les championnats nationaux d'athlétisme sont proportionnées¹³ et ne nuisent en rien au développement professionnel des sportifs étrangers qui résident dans un État membre d'accueil. Les championnats nationaux individuels permettent traditionnellement de sélectionner des équipes nationales pour des compétitions internationales importantes. La participation d'étrangers pourrait perturber ce processus.

8 Dans ce contexte, la DLV renvoie à l'arrêt du 16 mars 2010, Olympique Lyonnais, (C-325/08, EU:C:2010:143, point 40).

9 À cet égard, la DLV fait référence à l'article 94, sous c), du règlement de procédure de la Cour, aux arrêts du 1^{er} avril 2008, Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, points 28 et 29) ; du 14 juin 2017, Online Games e.a. (C-685/15, EU:C:2017:452, point 43), et du 8 mars 2018, Saey Home & Garden (C-64/17, EU:C:2018:173, points 18 et 19).

10 La DLV renvoie aux arrêts du 20 mars 2014, Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona (C-139/12, EU:C:2014:174, point 42 et jurisprudence citée) ; du 30 juin 2016, Admiral Casinos & Entertainment (C-464/15, EU:C:2016:500, point 21 et jurisprudence citée) ; du 15 novembre 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, point 47), et du 8 décembre 2016, Eurospan e.a. (C-532/15 et C-538/15, EU:C:2016:932, point 45).

11 La DLV renvoie aux arrêts du 12 décembre 1974, Walrave et Koch (36/74, EU:C:1974:140, point 8), et du 15 décembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, point 15).

12 Rapport de l'Asser Instituut du 20 décembre 2010, « Study on the equal treatment of non-nationals in individual sports competitions » (http://ec.europa.eu/assets/eac/sport/library/studies/study_equal_treatment_non_nationals_final_rpt_dec_2010_en.pdf; ci-après le « rapport de l'Asser Instituut »), chapitre VI, points 3.2.1 et 3.4.1.

13 Le gouvernement espagnol renvoie au document de travail de la Commission « Sport and free movement », SEC(2011) 66 final ainsi qu'aux arrêts du 13 avril 2010, Bressol e.a. (C-73/08, EU:C:2010:181), et du 20 octobre 2011, Brachner (C-123/10, EU:C:2011:675).

34. Le gouvernement polonais fait observer que, aux termes de l'article 165 TFUE, les compétences de l'Union européenne en matière de sport sont très limitées. En vertu de l'article 6, sous e), TFUE, les compétences de l'Union se limitent aux actions visant à soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres dans le domaine du sport. De plus, les rencontres entre équipes nationales de différents pays constituent un exemple de question intéressant uniquement le sport, mais le gouvernement polonais reconnaît que la portée desdites dispositions doit être limitée à leurs objectifs¹⁴.

35. Cela dit, le gouvernement polonais est d'avis que le litige porte sur le point de savoir si le sport amateur relève du champ d'application des traités et qu'on ne saurait considérer qu'il s'agit d'une activité économique. Toutefois, à l'instar de la Commission, le gouvernement polonais rappelle que la Cour a jugé que l'accès aux activités de loisir disponibles dans un État membre dans lequel un citoyen de l'Union s'est établi est un corollaire de la libre circulation¹⁵.

36. Le gouvernement polonais partage l'opinion de la Commission selon laquelle l'organisation du sport et de compétitions au niveau national s'inscrit dans le contexte historique et culturel de la conception européenne du sport¹⁶. Modifier cette organisation pourrait réduire l'attractivité du sport pour les spectateurs. Le gouvernement polonais s'inquiète également du rôle du sport dans la sélection des équipes nationales.

37. La Commission considère que le sport amateur relève du champ d'application matériel du droit de l'Union pour quatre raisons.

38. Premièrement, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 492/2011¹⁷, le droit à l'égalité de traitement des travailleurs inclut les avantages sociaux. Deuxièmement, il résulte d'une jurisprudence constante que la libre circulation inclut l'accès aux activités de loisir dans l'État membre d'accueil¹⁸ et que cet accès relève de l'égalité de traitement visée à l'article 18 TFUE. Troisièmement, la Commission souligne l'importance du sport pour l'inclusion sociale, l'intégration, le développement des relations sociales et l'employabilité¹⁹ dont il convient de tenir compte dans l'interprétation des dispositions relatives à la citoyenneté de l'Union. Quatrièmement, le traité de Lisbonne a considérablement étendu le champ d'application du droit de l'Union dans le domaine du sport [voir article 6, point e), TFUE et article 165 TFUE], conférant ainsi à l'Union des pouvoirs en la matière.

39. Les articles 18 et 21 TFUE s'appliquent à une fédération nationale de droit privé telle que la DLV, afin que les actions d'une entité privée et, en l'occurrence, d'une entité monopolistique, ne nuisent pas à la suppression des entraves à la libre circulation par les États²⁰.

14 Le gouvernement polonais renvoie aux arrêts du 12 décembre 1974, Walrave et Koch (36/74, EU:C:1974:140, points 8 et 9) ; du 14 juillet 1976, Donà (13/76, EU:C:1976:115, points 13 à 15) ; du 15 décembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, point 73) ; du 11 avril 2000, Deliège (C-51/96 et C 191/97, EU:C:2000:199, point 43), et du 18 juillet 2006, Meca-Medina et Majcen/Commission (C-519/04 P, EU:C:2006:492, point 26).

15 La Pologne fait référence aux arrêts du 7 mars 1996, Commission/France (C-334/94, EU:C:1996:90, point 21) ; du 12 juin 1997, Commission/Irlande (C-151/96, EU:C:1997:294, point 13), et du 27 novembre 1997, Commission/Grèce (C-62/96, EU:C:1997:565, point 19).

16 Le gouvernement polonais renvoie au livre blanc sur le sport [COM(2007) 391 final, p. 15].

17 Règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (JO 2011, L 141, p. 1). La Commission renvoie à l'arrêt du 12 mai 1998, Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, points 55 à 64).

18 La Commission renvoie à l'arrêt du 7 mars 1996, Commission/France (C-334/94, EU:C:1996:90, points 21 et 23).

19 La Commission renvoie aux conclusions du Conseil du 18 novembre 2010 sur le sport, source et levier de l'inclusion sociale active, 2010/C 326/05, point 4.

20 Arrêts du 12 décembre 1974, Walrave et Koch (36/74, EU:C:1974:140) ; du 8 avril 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56) ; du 15 décembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463), et du 3 octobre 2000, Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, point 50).

40. La restriction du droit à la libre circulation de M. Biffi est cependant proportionnée²¹. La participation à des compétitions régionales ou locales reste ouverte aux ressortissants étrangers. Le champion national doit avoir des liens avec l'État membre qui organise le championnat. Si tel n'était pas le cas, le public aurait du mal à s'identifier à lui.

A. *Observations liminaires*

1. *Objections liminaires*

41. Il y a lieu de rejeter les arguments qu'invoque la DLV pour démontrer que le litige ne présente pas d'élément transfrontalier suffisant pour relever de la compétence de la Cour. Dès lors qu'un citoyen de l'Union a « exercé son droit de libre circulation », sa situation relève du champ d'application de l'article 18 TFUE²². De plus, M. Biffi soutient que son entreprise dans l'État membre d'accueil, à savoir la République fédérale d'Allemagne, est affectée par la discrimination exercée en raison de la nationalité²³. La situation présente un lien avec les échanges entre les États membres²⁴. De la même manière que la Cour a considéré dans l'arrêt Bosman que le fait d'accepter des offres d'emploi entre les États membres pour pratiquer le football professionnel n'est pas une situation purement interne²⁵, on ne saurait considérer que le fait de circuler au-delà des frontières, avec pour conséquence la commercialisation de services liés à l'athlétisme et l'établissement d'une entreprise est une situation purement interne.

42. En ce qui concerne la qualité de TopFit pour contester la conformité au droit de l'Union des relations de la DLV avec M. Biffi, les règles relatives à la qualité pour agir relèvent de l'autonomie procédurale des États membres, sous réserve des limitations prévues par le droit de l'Union, lesquelles ne sont pas en cause en l'espèce²⁶.

43. Enfin, contrairement à ce qu'affirme la DLV, la première question est recevable. La procédure au principal a pour objet de déterminer la base sur laquelle M. Biffi pourra désormais participer aux championnats d'athlétisme. Conformément au règlement allemand d'athlétisme, la participation sans classement est soumise à l'approbation du président du comité fédéral ou de l'organisateur de la compétition (voir point 14 des présentes conclusions). Puisque la réglementation prévoit une exclusion totale de la participation d'athlètes comme M. Biffi, la première question n'est pas hypothétique²⁷.

21 Arrêts du 15 décembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, point 127), et du 11 avril 2000, Deliège (C-51/96 et C-191/97, EU:C:2000:199, points 61 à 64).

22 Arrêt du 13 novembre 2018, Raugėvicius (C-247/17, EU:C:2018:898, point 27 et jurisprudence citée).

23 Ces arguments ont été avancés lors de l'audience.

24 Arrêt du 30 juin 2016, Admiral Casinos & Entertainment (C-464/15, EU:C:2016:500, point 22).

25 Arrêt du 15 décembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, points 90 et 91).

26 Notamment le principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, TUE et l'article 19, paragraphe 1, TUE imposant en outre aux États membres d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. Voir, récemment, arrêt du 20 décembre 2017, Protect Nature-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987). Sur la réglementation des États membres, les principes d'effectivité et d'équivalence et l'article 47 de la Charte, voir, notamment, arrêt du 19 mars 2015, E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, points 49 à 51).

27 En effet, selon la décision de renvoi, M. Biffi a déjà été totalement exclu de certaines compétitions. Voir point 19 des présentes conclusions.

2. La pratique des États membres en matière de participation de non-nationaux à des championnats nationaux d'athlétisme

44. Il n'existe pas de règles ni de pratiques uniformes au sein des États membres dans ce domaine, et les règles de l'association internationale des fédérations d'athlétisme (ci-après l'« IAAF »)²⁸ n'en prévoient pas non plus²⁹. Les législations et les pratiques des États membres sont en effet très diverses³⁰.

45. Par exemple, à l'heure actuelle, le Royaume d'Espagne semble avoir une politique relativement ouverte en ce qui concerne l'accès, sous réserve de l'obligation d'affiliation à un club (mais en facilitant l'octroi d'une autorisation spéciale), d'un quota et d'une obligation de résidence en Espagne³¹ tandis que le Royaume de Belgique³², par exemple, ne prévoit pas cette dernière exigence. Seuls des ressortissants espagnols peuvent toutefois devenir champions d'Espagne.

46. À l'opposé, le Royaume de Danemark ne permet aux étrangers de participer que sur décision de la fédération organisatrice spéciale, étant entendu que seul un Danois peut être champion du Danemark, et que la médaille de l'Union sportive danoise ne peut pas être attribuée à un étranger. En tout état de cause, seuls les étrangers qui résident au Danemark depuis au moins six mois peuvent participer³³. En France³⁴ comme en Belgique³⁵, seuls les ressortissants de ces États membres peuvent devenir respectivement champion de France ou de Belgique, alors qu'en Suède, aucune règle ne s'oppose à ce qu'un étranger devienne champion de Suède³⁶ et que cela est possible à Chypre³⁷.

28 <https://www.iaaf.org/>.

29 Toutefois, la règle 4, paragraphe 3, des règles de compétition 2018-2019 de l'IAAF limite la possibilité pour un athlète de plus de 18 ans de s'affilier à plus d'une fédération nationale.

30 Voir rapport d'Asser Instituut, note 12 des présentes conclusions.

31 Voir Real Federación Española de Atletismo, <http://www.rfea.es/> et <http://www.rfea.es/datosrfea/reglamentos.htm>. Voir également http://www.rfea.es/normas/pdf/Reglamento_Juridico_Disciplinario.pdf.

32 Ligue Belge francophone d'athlétisme (LBFA) (FR), <https://www.lbfa.be/web/l-asbl>, Vlaamse Atletiekliga (NL), <https://www.atletiek.be/> Voir également <https://www.lbfa.be/web/regles-et-directives>.

33 Fédération danoise d'athlétisme, <http://dansk-atletik.dk>. Voir également <http://dansk-atletik.dk/media/2139299/2018-2019-daf-reglement-1-.pdf> et <http://dansk-atletik.dk/regler-og-love/dafs-love.aspx>.

34 Voir Fédération française d'athlétisme, <http://www.athle.fr/> et Code du sport, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071318>, et http://www.athle.fr/Reglement/Reglements_Generaux_%282009-07-25%29.pdf.

35 Voir note 32 des présentes conclusions.

36 Fédération suédoise d'athlétisme (Friidrott.se) <http://www.friidrott.se/Regler/index.aspx>. Voir également <http://www.friidrott.se/docs/regelboken2018.pdf>. En ce qui concerne les catégories séniors, voir <http://www.friidrott.se/Veteran/Regler/Intro.aspx>.

37 Voir les statuts de la Fédération d'athlétisme non professionnel, <http://www.koeas.org.cy/wpcontent/uploads/2018/10/%CE%9A%CE%91%CE%A4%CE%91%CE%A3%CE%A4%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F-%CE%9A%CE%9F%CE%95%CE%91%CE%A3-18.11.2017-.pdf>, et le Code de bonne gouvernance des fédérations sportives chypriotes (2018), <https://cyprusports.org/phocadownload/kodikaschristisdiakivernisis/KodikasChristisDiakivernisis.pdf>.

47. Il n'est pas possible d'homologuer un record national réalisé par un étranger en Autriche³⁸, en Belgique³⁹, à Chypre⁴⁰, au Danemark (sauf pour les seniors)⁴¹, en France⁴², en Slovénie⁴³ et en Suède⁴⁴. Au Danemark⁴⁵, en Espagne⁴⁶, en France⁴⁷ et en Slovénie⁴⁸, par exemple, la réglementation prévoit expressément que les athlètes étrangers ne peuvent pas se voir décerner de médailles. Les règles belges prévoient que les athlètes étrangers ne peuvent pas monter sur le podium⁴⁹.

3. Pourquoi le litige au principal relève-t-il du champ d'application du droit de l'Union ?

48. Bien que la juridiction de renvoi ait considéré que le litige porte essentiellement sur la citoyenneté de l'Union au titre de l'article 21 TFUE et sur sa relation avec l'interdiction de discrimination exercée en raison de la nationalité énoncée à l'article 18 TFUE et avec la promotion des enjeux européens du sport au titre de l'article 165 TFUE, la question principale que soulève ce litige a trait à une restriction de la liberté d'établissement, dont M. Biffi bénéficie au titre de l'article 49 TFUE, restriction qui découle d'une discrimination exercée en raison de la nationalité.

49. Les parties à la procédure au principal ont essentiellement débattu de la question de savoir si les règles concernant la libre circulation des personnes, énoncées dans des dispositions du traité datant du traité de Rome, telles que la Cour les a appliquées dans le contexte de la participation à des activités sportives, peuvent être transposées à l'article 21 TFUE, une disposition qui a été instaurée par le traité de Lisbonne. Cette approche ne se justifie cependant pas compte tenu des faits à l'origine du litige.

50. Lors de l'audience, il est apparu que M. Biffi est un coach psychologique et un entraîneur personnel et qu'il gagne donc sa vie en dispensant des entraînements sportifs. Il travaille avec diverses associations sportives et entraîne également des athlètes individuels. Il exerce une activité organisée et indépendante. Il n'est pas salarié, ce qui exclut le statut de « travailleur » au sens de l'article 45 TFUE. Le représentant de TopFit et de M. Biffi a fait valoir lors de l'audience que le statut de champion d'Allemagne représenterait un atout appréciable et important pour compléter la carte de visite de M. Biffi. Ce point n'a pas été contesté par la DLV. Comme indiqué précédemment (point 2 des présentes conclusions), les performances réalisées par M. Biffi lors de précédents championnats d'Allemagne figurent déjà sur son site Internet.

38 Österreichischer Leichtathletik-Verband ÖLV <https://www.oelv.at/de>, et www.oelv.at/de/service/downloads#satzungen-und-ordnungen.

39 Voir note 32 des présentes conclusions.

40 Voir note 37 des présentes conclusions.

41 Voir note 33 des présentes conclusions.

42 Voir note 34 des présentes conclusions.

43 En ce qui concerne la législation en matière de sport de la Slovénie, voir Zakon o športu (Zšpo-1), <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6853> ; Pogoji, pravila in kriteriji za registriranj, http://www.olympic.si/datoteke/Pogoj%2C%20pravila%20in%20kriteriji%20za%20registriranje%20in%20kategoriziranje%20C5%A1portnikov_potrjeno_SSRS%C5%A0_2018%282%29.pdf. Réglementation des compétitions d'athlétisme, voir [Pravila-za-atletiska-tekmovanja_2018_2019_web.pdf](http://www.olympic.si/datoteke/Pravila-za-atletiska-tekmovanja_2018_2019_web.pdf).

44 Voir note 36 des présentes conclusions.

45 Voir note 33 des présentes conclusions.

46 Voir note 31 des présentes conclusions.

47 Voir note 34 des présentes conclusions.

48 Voir note 43 des présentes conclusions.

49 Voir note 32 des présentes conclusions.

51. À la lumière de ce qui précède, M. Biffi ne saurait être considéré comme un sportif « amateur ». Dans l'arrêt *Deliège*⁵⁰, la Cour a relevé que « la simple circonstance qu'une association ou fédération sportive qualifie unilatéralement d'amateurs les athlètes qui en sont membres n'est pas par elle-même de nature à exclure que ceux-ci exercent des activités économiques »⁵¹, l'exercice d'une telle activité étant la condition requise pour que les règles du droit de l'Union relatives à la libre circulation soient applicables⁵² et pour que les activités sportives relèvent du champ d'application du droit de l'Union⁵³.

52. Dès lors, constatant que, selon la jurisprudence, la Cour considère que, compte tenu des objectifs de l'Union européenne, l'exercice des sports relève du droit de l'Union dans la mesure où il constitue une activité économique⁵⁴, j'estime que tel est le cas dans le litige au principal puisque l'activité exercée par M. Biffi est réelle et effective et non pas de nature telle qu'elle se présente comme purement marginale ou accessoire⁵⁵. Puisque la notion d'« activité économique » définit le champ d'application d'une des libertés fondamentales garanties par le traité, elle ne peut être interprétée restrictivement⁵⁶.

53. La Cour a en outre précisé dans l'arrêt *Deliège*⁵⁷, qui portait sur la participation à un sport individuel et sur une allégation de restriction à la libre circulation, que l'octroi de bourses publiques délivrées en fonction des résultats sportifs ainsi qu'une sponsorship privée constituent des faits pertinents pour déterminer si un athlète amateur exerce une activité économique⁵⁸. La Cour a ajouté, dans l'arrêt *Meca-Medina et Majcen/Commission*, que « lorsqu'une activité sportive a le caractère d'une activité salariée ou d'une prestation de services rémunérée, ce qui est le cas de celle des sportifs semi-professionnels ou professionnels [...] elle tombe, plus particulièrement, dans le champ d'application des articles 39 CE et suivants, ou des articles 49 CE et suivants »⁵⁹.

54. La notion d'« établissement », au sens de l'article 49 TFUE, comporte « l'exercice effectif d'une activité économique au moyen d'une installation stable dans un autre État membre pour une durée indéterminée »⁶⁰, la référence à la durée constituant la ligne de démarcation entre la libre prestation des services au titre de l'article 56 TFUE et la liberté d'établissement au titre de l'article 49 TFUE⁶¹.

55. M. Biffi réside en Allemagne depuis quinze ans et aucun élément du dossier ne suggère qu'il n'y fournirait ses services en tant que coach d'athlétisme que sur une base temporaire, ni qu'il existe un élément transfrontalier, par exemple le fait qu'il dispenserait ses services depuis l'Italie. Il est impliqué « de façon stable et continue » dans la vie économique en Allemagne⁶².

56. Par conséquent, toute discrimination qu'il aurait subie en violation de l'article 18 TFUE relève du champ d'application des traités en vertu de l'article 49 TFUE. L'article 49 TFUE met en œuvre, en matière de droit d'établissement, le principe de l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité énoncé à l'article 18 TFUE. La Cour ne doit donc se prononcer qu'au regard de

50 Arrêt du 11 avril 2000 (C-51/96 et C-191/97, EU:C:2000:199).

51 Arrêt du 11 avril 2000, *Deliège* (C-51/96 et C-191/97, EU:C:2000:199, point 46).

52 Arrêt du 30 novembre 1995, *Gebhard* (C-55/94, EU:C:1995:411, point 20).

53 Arrêt du 18 juillet 2006, *Meca-Medina et Majcen/Commission* (C-519/04 P, EU:C:2006:492, point 22 et jurisprudence citée).

54 Arrêt du 18 juillet 2006, *Meca-Medina et Majcen/Commission* (C-519/04 P, EU:C:2006:492).

55 Arrêt du 11 avril 2000, *Deliège* (C-51/96 et C-191/97, EU:C:2000:199, point 54).

56 Arrêt du 13 avril 2000, *Lehtonen et Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, point 42 et jurisprudence citée).

57 Arrêt du 11 avril 2000 (C-51/96 et C-191/97, EU:C:2000:199, point 51).

58 Arrêt du 11 avril 2000, *Deliège* (C-51/96 et C-191/97, EU:C:2000:199, point 51).

59 Arrêt du 18 juillet 2006, *Meca-Medina et Majcen/Commission* (C-519/04 P, EU:C:2006:492, point 23 et jurisprudence citée). Il a été suggéré que seul un éventail restreint d'activités sportives ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union en l'absence d'un lien économique, tel que les règles du jeu, étant donné que les organismes sportifs et leurs fédérations sont les plus compétents pour établir des règles techniques. Voir Exner, J., « European Union Law and Sporting Nationality : Promising Alliance or Dangerous Liaison ? », <https://www.olympic.cz/upload/files/European-Union-Law-and-Sporting-Nationality-Promising-Alliance-or-Dangerous-Liaison.pdf>, p. 13 et 14.

60 Voir, classiquement, arrêt du 25 juillet 1991, *Factortame e.a.* (C-221/89, EU:C:1991:320, point 20).

61 Arrêt du 30 novembre 1995, *Gebhard* (C-55/94, EU:C:1995:411, point 26).

62 Arrêt du 17 juin 1997, *Sodemare e.a.* (C-70/95, EU:C:1997:301, point 24).

l'article 49 TFUE⁶³, lu conjointement avec l'article 165 TFUE, puisque l'article 18 TFUE n'a vocation à s'appliquer de manière autonome que dans des situations régies par le droit de l'Union pour lesquelles le traité ne prévoit pas de règles spécifiques de non-discrimination⁶⁴. Pour les raisons que j'exposerai aux points 97 à 110 des présentes conclusions, le litige au principal ne donne pas à la Cour l'occasion de franchir l'étape d'une importance fondamentale qui consisterait à étendre la jurisprudence relative à l'article 21 TFUE et aux éléments qui composent la citoyenneté de l'Union au contexte horizontal d'un litige entre des parties privées⁶⁵, et partant à obliger des acteurs non étatiques à s'y conformer.

57. Selon la jurisprudence constante de la Cour, « [l]a circonstance qu'une juridiction nationale a, sur un plan formel, formulé sa demande de décision préjudicielle en se référant à certaines dispositions du droit de l'Union ne fait pas obstacle à ce que la Cour fournisse à cette juridiction tous les éléments d'interprétation qui peuvent être utiles au jugement de l'affaire dont elle est saisie, qu'elle y ait fait ou non référence dans l'énoncé de ses questions. Il appartient, à cet égard, à la Cour d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments de droit de l'Union qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige»⁶⁶.

58. En conséquence, les trois questions préjudicielles devraient être reformulées comme suit :

« Convient-il d'interpréter les articles 18, 21, 49 et 165 TFUE en ce sens qu'une fédération d'un État membre opère une discrimination illicite à l'encontre des sportifs amateurs qui résident dans cet État membre mais n'en ont pas la nationalité, lorsqu'elle ne leur permet pas de participer à des championnats nationaux ou qu'elle leur permet d'y participer mais ne les admet au départ que "hors classement" ou "sans classement" et ne leur permet pas de participer à des courses ou épreuves finales, en les excluant de l'attribution de titres nationaux ou du classement ? »

IV. Analyse de la question

A. La DLV est-elle liée par l'article 49 TFUE ?

59. Il est de jurisprudence constante que les articles 45, 49 et 56 TFUE ne régissent pas seulement l'action des autorités publiques, mais s'étendent également aux réglementations d'une autre nature qui visent à régler, de façon collective, le travail salarié, le travail indépendant et les prestations de services⁶⁷. Comme les conditions de travail dans les différents États membres sont régies tantôt par la voie de dispositions d'ordre législatif ou réglementaire, tantôt par des conventions collectives et d'autres actes conclus ou adoptés par des personnes privées, la Cour a cherché à éviter de créer des inégalités quant à l'application des interdictions prévues par lesdits articles⁶⁸. L'abolition des obstacles

63 Arrêt du 4 septembre 2014, Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, points 19 à 22 et jurisprudence citée).

64 Voir, notamment, arrêt du 26 octobre 2017, I (C-195/16, EU:C:2017:815, point 70 et jurisprudence citée).

65 Comme l'a observé l'avocate générale Kokott dans l'affaire Commission/Autriche (C-75/11, EU:C:2012:536, point 31), la Cour considère généralement qu'il n'y a pas lieu de se prononcer sur l'interprétation de l'article 21 TFUE lorsque des libertés fondamentales sont en cause. L'avocate générale fait référence aux arrêts du 6 février 2003, Stylianakis (C-92/01, EU:C:2003:72, points 18 et suiv.) ; du 11 septembre 2007, Commission/Allemagne (C-318/05, EU:C:2007:495, points 35 et suiv.) ; du 20 mai 2010, Zanotti (C-56/09, EU:C:2010:288, points 24 et suiv.), et du 16 décembre 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, point 53). Voir également arrêts du 11 janvier 2007, ITC (C-208/05, EU:C:2007:16, point 65), et du 11 septembre 2007, Hendrix (C-287/05, EU:C:2007:494).

66 Arrêt du 27 juin 2018, Turbogás (C-90/17, EU:C:2018:498, point 25 et jurisprudence citée).

67 Arrêt du 11 décembre 2007, International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, point 33 et jurisprudence citée). Voir également arrêt du 18 décembre 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809).

68 Arrêt du 11 décembre 2007, International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, point 34).

à la libre circulation des personnes et à la libre prestation des services entre les États membres serait compromise si la suppression des barrières d'origine étatique pouvait être neutralisée par des obstacles résultant de l'exercice de leur autonomie juridique par des associations et des organismes ne relevant pas du droit public⁶⁹.

60. La Cour a jugé à diverses reprises que les dispositions du traité en matière de libre circulation s'appliquent aux règlements établis par les associations sportives⁷⁰, tandis qu'un avocat général a estimé que « les règlements des fédérations sportives relèvent en principe du droit communautaire dans la mesure où ils portent sur une activité économique »⁷¹.

61. Je reconnais que toutes les affaires antérieures au présent litige dans lesquelles la Cour a considéré que les règlements d'une association sportive relevaient du champ d'application du droit de l'Union s'inscrivaient dans un contexte où ces règlements limitaient les activités de personnes pratiquant un sport qui étaient considérées comme des professionnels en ce sens que leur rémunération était directement liée à un contrat de travail portant sur la pratique de l'activité sportive en cause et que les règles des fédérations sportives qui étaient contestées menaçaient directement cette rémunération⁷².

62. Toutefois, le fait que le nouveau règlement de la DLV ait ce qui peut être décrit comme une incidence indirecte sur les activités économiques de M. Biffi parce qu'il rend ses services moins attrayants, par rapport à ceux d'un athlète allemand qui exerce une activité similaire mais qui remplit les conditions pour participer pleinement aux championnats nationaux, obtenir le titre et le mentionner sur son site Internet avec son classement pour chaque compétition (voir point 70 des présentes conclusions) ne saurait faire de différence. En effet, dans l'arrêt *Deliège*, la Cour a considéré que des services demeurent des services même s'ils ne sont pas payés par ceux qui en bénéficient⁷³. Cela permet de prendre également en considération l'incidence indirecte d'activités économiques.

63. La règle attaquée porte dès lors sur des « relations économiques ». Dans l'arrêt *International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union*, la Cour a considéré que l'article 49 TFUE s'appliquait aux actions collectives d'organisations syndicales tendant à imposer à une entreprise de conclure une convention collective⁷⁴ parce que ces actions étaient « inextricablement liées » à cette convention collective, de sorte que le recours relevait de l'article 49 TFUE⁷⁵.

64. Le lien entre le nouveau règlement de la DLV qui empêche M. Biffi de participer aux championnats nationaux sur un pied d'égalité avec les ressortissants allemands et le préjudice causé à l'activité de M. Biffi est suffisamment étroit pour que le règlement relève du champ d'application de l'article 49 TFUE. Tout comme la Cour a jugé que l'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité doit pouvoir être invoquée contre des employeurs privés tant à l'égard de travailleurs

69 Arrêt du 13 avril 2000, *Lehtonen et Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, point 35).

70 Voir notamment arrêts du 12 décembre 1974, *Walrave et Koch* (36/74, EU:C:1974:140) ; du 15 décembre 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463) ; du 13 avril 2000, *Lehtonen et Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, point 36), et du 16 mars 2010, *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143).

71 Conclusions de l'avocat général Alber dans l'affaire *Lehtonen et Castors Braine* (C-176/96, EU:C:1999:321, point 33).

72 Les arrêts du 15 décembre 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463), du 12 avril 2005, *Simutenkov* (C-265/03, EU:C:2005:213), et du 16 mars 2010, *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143), ainsi que l'ordonnance du 25 juillet 2008, *Real Sociedad de Fútbol et Kahveci* (C-152/08, EU:C:2008:450), concernent des employés footballeurs ; l'arrêt du 13 avril 2000, *Lehtonen et Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201), concerne des employés basketteurs ; l'arrêt du 12 décembre 1974, *Walrave et Koch* (36/74, EU:C:1974:140), concerne un employé entraîneur, et l'arrêt du 8 mai 2003, *Deutscher Handballbund* (C-438/00, EU:C:2003:255), des joueurs de handball employés.

73 Arrêt du 11 avril 2000, *Deliège* (C-51/96 et C-191/97, EU:C:2000:199, point 56).

74 Arrêt du 11 décembre 2007, *International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union* (C-438/05, EU:C:2007:772, points 33 à 35 et jurisprudence citée).

75 Arrêt du 11 décembre 2007, *International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union* (C-438/05, EU:C:2007:772, points 36 et 37). Voir également arrêt du 18 décembre 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809).

salariés qu'à l'égard de travailleurs indépendants en vertu de l'article 49 TFUE⁷⁶, les organisations comme la DLV doivent également, en vertu de ce même article, être tenues pour responsables des actions susceptibles d'affecter la liberté d'établissement et l'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité que prévoit cet article⁷⁷. Si tel n'était pas le cas, cela nuirait au marché intérieur.

65. Enfin, la Cour a récemment considéré, dans l'arrêt Egenberger⁷⁸, que l'interdiction de toute discrimination fondée sur la religion ou les convictions, énoncée à l'article 21, paragraphe 1, de la Charte, revêt un caractère impératif en tant que principe général du droit de l'Union, qui est suffisant en soi pour conférer aux particuliers un droit qui peut être invoqué en tant que tel dans un litige qui les oppose dans un domaine couvert par le droit de l'Union, y compris lorsque la discrimination découle de contrats conclus entre des particuliers⁷⁹.

66. L'article 21, paragraphe 2, de la Charte interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité dans le « domaine d'application des traités », c'est-à-dire dans les domaines couverts par le droit de l'Union. À la lumière de l'arrêt Egenberger et de l'opinion que j'ai déjà exprimée au point 56 des présentes conclusions, selon laquelle le différend en cause relève de l'interdiction de la discrimination exercée en raison de la nationalité dans le contexte de la liberté d'établissement en vertu des articles 18 et 49 TFUE, TopFit et M. Biffi sont pleinement habilités, en vertu du droit de l'Union, à faire respecter l'interdiction énoncée à l'article 21, paragraphe 2, de la Charte à l'encontre d'une entité telle que la DLV, étant donné que « les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union européenne sont applicables dans toutes les situations régies par le droit de l'Union »⁸⁰.

B. Y a-t-il eu restriction ?

67. La jurisprudence de la Cour est en général sévère lorsqu'elle porte sur une discrimination directe en raison de la nationalité. La Cour a considéré qu'une réglementation qui subordonnait l'octroi à une société d'une autorisation d'exercer des activités dans le domaine du commerce d'armements et de munitions militaires et dans celui de l'intermédiation dans l'achat et la vente de ces derniers à la condition que les membres des organes de représentation légale de cette société ou l'associé gérant de celle-ci soient de nationalité autrichienne constituait une différence de traitement prohibée⁸¹. Elle a également jugé que le fait de subordonner l'accès au logement social et à la possibilité d'obtenir un prêt hypothécaire à taux réduit à la condition d'avoir la nationalité italienne, même pour les ressortissants de l'Union résidant en Italie, signifiait que cet État membre avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 49 et 56 TFUE⁸² puisque le droit d'établissement et la libre prestation des services ne concernent « pas uniquement les règles spécifiques relatives à l'exercice des activités professionnelles, mais également celles relatives aux diverses facultés générales, utiles à l'exercice de ces activités »⁸³. De même, les conditions de nationalité imposées par la loi hongroise et par la loi lettone afin de pouvoir accéder à la profession de notaire ont récemment été jugées incompatibles avec l'article 49 TFUE⁸⁴.

76 Arrêt du 4 septembre 2014, Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, point 26 et jurisprudence citée).

77 Arrêt du 4 septembre 2014, Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, point 23).

78 Arrêt du 17 avril 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257).

79 Arrêt du 17 avril 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, points 76 et 77).

80 Arrêt du 6 novembre 2018, Bauer et Willmeroth (C-569/16 et C-570/16, EU:C:2018:871, point 52).

81 Arrêt du 4 septembre 2014, Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, point 29).

82 Arrêt du 14 janvier 1988, Commission/Italie (63/86, EU:C:1988:9).

83 Arrêt du 14 janvier 1988, Commission/Italie (63/86, EU:C:1988:9, point 14).

84 Arrêts du 10 septembre 2015, Commission/Lettonie (C-151/14, EU:C:2015:577), et du 1^{er} février 2017, Commission/Hongrie (C-392/15, EU:C:2017:73).

68. Selon la jurisprudence constante de la Cour, « l'ensemble des dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes vise à faciliter, pour les ressortissants de l'Union, l'exercice d'activités professionnelles de toute nature sur le territoire de l'Union et s'oppose aux mesures qui pourraient défavoriser ces ressortissants lorsqu'ils souhaitent exercer une activité sur le territoire d'un État membre autre que leur État membre d'origine. Dans ce contexte, les ressortissants des États membres disposent, en particulier, du droit qu'ils tirent directement du traité, de quitter leur État membre d'origine pour se rendre sur le territoire d'un autre État membre et y séjourner, afin d'y exercer une activité»⁸⁵.

69. En conséquence, l'article 49 TFUE s'oppose à toute mesure nationale susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants de l'Union, des libertés fondamentales qu'il garantit⁸⁶.

70. M. Biffi est désavantagé par rapport aux ressortissants allemands qui dispensent des entraînements d'athlétisme en Allemagne parce qu'il n'est plus en mesure de faire état de ses performances dans les championnats nationaux afin d'attirer des clients. Il est probable qu'un consommateur sera plus attiré par un entraîneur d'athlétisme qui vante ses compétences en mentionnant les performances qu'il a réalisées au cours des championnats nationaux d'athlétisme.

71. En outre, si le droit de l'Union autorisait les associations sportives des États membres à modifier les règles autorisant les résidents non nationaux à participer aux championnats nationaux *après* l'installation d'un professionnel tel que M. Biffi, cela dissuaderait les ressortissants de l'Union de quitter leur État membre d'origine (ce qui peut entraîner, comme cela a été le cas pour M. Biffi, la perte du droit de participer à un championnat national dans cet État) et de créer une entreprise impliquant une exploitation commerciale de la pratique du sport concerné. Le droit de l'Union s'oppose à toute mesure nationale susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants de l'Union, des libertés fondamentales qu'il garantit⁸⁷.

72. J'admets que les ressortissants de l'Union qui quittent leur État membre d'origine pour se rendre sur le territoire d'un autre État membre et y séjourner, afin d'y exercer une activité commerciale, ne peuvent pas, comme les travailleurs, invoquer le droit de l'Union afin de pouvoir exercer leur activité dans l'État membre d'accueil dans les mêmes conditions que dans leur État membre d'origine⁸⁸. Toutefois, cela ne peut jamais justifier une mesure directement discriminatoire qui relève du champ d'application du droit de l'Union en raison de son incidence sur l'activité économique, en particulier lorsqu'il en résulte un désavantage par rapport à un ressortissant de l'État membre d'accueil (voir point 70 des présentes conclusions).

73. C'est pourquoi je considère que la situation de M. Biffi n'est pas sans rappeler celle du requérant dans la décision majeure rendue par la Cour dans l'affaire Konstantinidis⁸⁹. M. Biffi est traité de manière moins favorable que ne le serait un ressortissant allemand dans les mêmes circonstances parce que, tout comme dans le cas de la graphie, ou de la graphie erronée, du nom de M. Konstantinidis imposée par le droit allemand, la perte du droit de faire référence aux performances qu'il réalisera au cours des prochains championnats nationaux constitue une gêne telle qu'elle porte atteinte à la liberté d'établissement que l'article 49 TFUE garantit à M. Biffi⁹⁰. Dans l'arrêt Konstantinidis, la Cour a en effet considéré que l'incidence de la mesure attaquée sur la possibilité d'attirer des clients était pertinente pour son appréciation⁹¹.

85 Arrêt du 18 juillet 2017, Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, point 33 et jurisprudence citée).

86 Arrêt du 18 juillet 2017, Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, point 33 et jurisprudence citée).

87 Arrêt du 18 juillet 2017, Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, point 33 et jurisprudence citée).

88 Arrêt du 18 juillet 2017, Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, point 33 et jurisprudence citée).

89 Arrêt du 30 mars 1993 (C-168/91, EU:C:1993:115).

90 Arrêt du 30 mars 1993, Konstantinidis (C-168/91, EU:C:1993:115, points 13 et 15).

91 Arrêt du 30 mars 1993, Konstantinidis (C-168/91, EU:C:1993:115, point 16).

C. La restriction peut-elle être justifiée ?

1. Principes généraux

74. Le point commun entre les situations impliquant une discrimination directe exercée en raison de la nationalité réside dans le fait qu'il n'est en général possible de justifier cette discrimination qu'en se référant à d'autres dispositions des traités. La Cour a, par exemple, considéré qu'une réglementation qui subordonne l'octroi à une société d'une autorisation d'exercer des activités dans le domaine du commerce d'armements et de munitions militaires et dans celui de l'intermédiation dans l'achat et la vente de ces derniers à la condition que les membres des organes de représentation légale de cette société ou l'associé gérant de celle-ci soient de nationalité autrichienne ne saurait être justifiée sur la base de l'article 346, paragraphe 1, sous b), TFUE relatif à la protection des intérêts essentiels de la sécurité de l'État membre qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre⁹². Les conditions de nationalité liées à l'exercice de la profession de notaire ne sauraient être justifiées par le fait que cette profession participe à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 51, premier alinéa, TFUE⁹³.

75. Dans la présente affaire, la principale difficulté tient toutefois au fait que ce qui précède ne s'applique pas nécessairement au domaine du sport. La Cour a, de manière constante, reconnu que « les dispositions du traité en matière de libre circulation des personnes ne s'opposent pas à des réglementations ou pratiques excluant les joueurs étrangers de certaines rencontres pour des motifs non économiques, tenant au caractère et au cadre spécifiques de ces rencontres et intéressant donc uniquement le sport en tant que tel, comme il en est des matches entre équipes nationales de différents pays »⁹⁴. Cela inclut le bon déroulement d'un championnat dans son ensemble⁹⁵.

76. Dans le contexte d'un sport impliquant des compétitions individuelles plutôt que par équipes, la Cour a considéré que, en l'absence de discrimination fondée sur la nationalité, les règles de sélection qui ont pour effet de limiter le nombre de participants à un tournoi sont inhérentes au déroulement d'une compétition sportive internationale de haut niveau et ne peuvent donc en elles-mêmes être regardées comme constitutives d'une restriction à la libre prestation des services⁹⁶. Jusqu'à présent, la jurisprudence n'a cependant fourni aucune indication précise sur les circonstances dans lesquelles les règles d'États membres qui limitent la participation de non-nationaux à des compétitions de sports individuels tels que l'athlétisme, en raison de la nationalité, sont instaurées pour des motifs non économiques et tiennent au caractère et au cadre spécifique de ces championnats et intéressent donc uniquement le sport.

2. Application au règlement attaqué : maintien du statu quo

77. Compte tenu de l'étendue des disparités dans la législation et la pratique des États membres en ce qui concerne la participation de non-nationaux aux championnats nationaux d'athlétisme (voir points 44 à 47 des présentes conclusions), je reconnais qu'en principe la réglementation d'un État membre qui limite l'attribution du titre de champion national et des médailles pour les première, deuxième et troisième places a vocation à être qualifiée, au regard du droit de l'Union, de réglementation intéressant uniquement le sport et ne relevant pas du champ d'application du traité et,

92 Arrêt du 4 septembre 2014, Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, points 34 à 38).

93 Arrêts du 10 septembre 2015, Commission/Lettonie (C-151/14, EU:C:2015:577), et du 1^{er} février 2017, Commission/Hongrie (C-392/15, EU:C:2017:73).

94 Arrêt du 8 mai 2003, Deutscher Handballbund (C-438/00, EU:C:2003:255, point 53). Voir également arrêts du 11 avril 2000, Deliège (C-51/96 et C-191/97, EU:C:2000:119, point 43), et du 13 avril 2000, Lehtonen et Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, point 34).

95 Arrêt du 13 avril 2000, Lehtonen et Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, point 54).

96 Arrêt du 11 avril 2000, Deliège (C-51/96 et C-191/97, EU:C:2000:199, point 64).

partant, que les États membres ayant édicté un telle réglementation peuvent la maintenir⁹⁷. Les critères stricts (voir observations du gouvernement polonais, point 34 des présentes conclusions) que prévoient les articles 6, sous e), et 165 TFUE, lorsqu'ils définissent la compétence de l'Union dans le domaine du sport, visent à maintenir la latitude dont disposent les États membres⁹⁸.

78. Toutefois, la Cour a souligné que si l'interdiction de la discrimination en raison de la nationalité ne s'applique pas à la composition des équipes sportives, et notamment des équipes sportives nationales, elle reste soumise au respect du principe de proportionnalité. La « restriction du champ d'application des dispositions en cause doit rester limitée à son objet propre »⁹⁹.

79. Lorsqu'elle a modifié les dispositions régissant l'accès et la participation aux championnats nationaux, la DLV a cherché à préserver la confiance du public dans les championnats, en veillant à ce que le champion d'Allemagne ait un lien suffisamment fort avec le pays, et à ne pas perturber ou déformer le processus de sélection des athlètes amenés à représenter l'Allemagne au niveau international. Il s'agit d'objectifs légitimes de politique publique.

80. Toutefois, le fait d'exclure M. Biffi du titre de champion national et de ne lui laisser que la possibilité de participer sans classement avec les conséquences que cela entraîne sur l'homologation de ses performances lors des compétitions est disproportionné par rapport à la poursuite de ces objectifs, étant donné que M. Biffi avait auparavant le droit de participer aux championnats nationaux sur un pied d'égalité avec les ressortissants allemands et que la modification du règlement, qui est contestée en l'espèce, l'a privé de ce droit.

81. Il est de jurisprudence constante que le droit de l'Union doit être interprété conformément au principe général du respect des droits acquis¹⁰⁰ et au « principe correspondant de la sécurité juridique »¹⁰¹. La Cour a estimé dans l'arrêt *Bozkurt*¹⁰² que selon le principe général du respect des droits acquis, dès lors qu'un ressortissant turc pouvait valablement se prévaloir de droits acquis au titre d'une disposition de la décision n° 1/80 du conseil d'association du 19 septembre 1980, ces droits ne dépendaient plus de la persistance des circonstances qui leur avaient donné naissance, puisque cette décision n'imposait aucune condition de cette nature. Les droits acquis ont également été considérés comme pertinents dans le contexte de l'interprétation du droit de l'Union destiné à faciliter la libre circulation des citoyens de l'Union au sein de l'Union, ainsi que des limitations du pouvoir discrétionnaire des États membres d'y apporter des restrictions¹⁰³.

82. Alors qu'aucune circonstance factuelle n'a, en disparaissant, privé M. Biffi de son droit participer aux championnats d'Allemagne sur un pied d'égalité avec les ressortissants allemands, la jurisprudence sur les droits acquis s'est développée dans le contexte des droits de libre circulation et de résidence, partiellement au regard de la nécessité de consolider progressivement la situation et l'intégration dans l'État membre d'accueil¹⁰⁴. En outre, M. Biffi réside de manière permanente en Allemagne au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du

97 Voir rapport de l'Asser Instituut, note 12 des présentes conclusions, chapitre VI, point 3.4.1.

98 Pour une discussion des processus ayant abouti à l'insertion de l'article 165 dans le traité FUE dans le cadre de la révision de Lisbonne, voir Weatherill, S., *Principles and Practice in EU Sports Law*, Oxford University Press, 2017, chapitre 6, p. 125 à 156. À la page 158 du même ouvrage, l'auteur constate l'absence de lien organique spécifique entre l'article 165 TFUE et le marché intérieur.

99 Arrêt du 15 décembre 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, point 127 et jurisprudence citée).

100 Arrêt du 29 septembre 2011, *Unal* (C-187/10, EU:C:2011:623, point 50).

101 Conclusions de l'avocate générale Sharpston dans l'affaire *Unal* (C-187/10, EU:C:2011:510, point 52).

102 Arrêt du 22 décembre 2010 (C-303/08, EU:C:2010:800, point 41).

103 Voir, notamment, arrêt du 16 octobre 1997, *Garofalo e.a.* (C-69/96 à C-79/96, EU:C:1997:492, point 17), sur l'interprétation de la directive 86/457/CEE du Conseil, du 15 septembre 1986, relative à une formation spécifique en médecine générale (JO 1986, L 267, p. 26).

104 Arrêt du 22 décembre 2010, *Bozkurt* (C-303/08, EU:C:2010:800, point 40).

29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres¹⁰⁵, une mesure qui constitue un élément clef pour la promotion de la cohésion sociale et qui figure dans la directive 2004/38 afin de renforcer le sentiment de citoyenneté de l'Union¹⁰⁶.

83. En outre, l'obligation d'adopter des mesures transitoires afin de protéger la confiance légitime de ceux qui ont agi en s'appuyant sur un régime juridique établi qui a été modifié sans avertissement n'est pas étrangère au droit de l'Union¹⁰⁷. Dans le contexte d'obligations imposées à la Commission par certaines dispositions du droit de l'Union, la Cour a jugé que la Commission « est toutefois tenue, dans un tel cas, dans un souci de sécurité juridique, d'avertir, de manière précise et claire, les opérateurs de son intention de s'écarter, le cas échéant, de sa pratique antérieure en la matière sous peine de violer le principe de la confiance légitime »¹⁰⁸.

84. La DLV n'a cependant promulgué aucune disposition transitoire pour tenir compte des citoyens de l'Union qui, comme M. Biffi, ont exercé leur droit à la libre circulation et se sont établis dans un État membre autre que le leur, en application de l'article 49 TFUE et, comme lui, ont perdu leur droit de participer aux championnats nationaux de leur État membre d'origine.

85. Cela est incompatible avec la jurisprudence fondamentale de la Cour sur la citoyenneté, selon laquelle « le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres, ce statut permettant à ceux de ces ressortissants qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, dans le domaine d'application *ratione materiae* du traité, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique »¹⁰⁹. Les dispositions du règlement de la DLV qui emportent une discrimination directe en raison de la nationalité n'étaient pas « expressément prévues » au moment où M. Biffi a exercé son droit de libre circulation et de séjour en Allemagne en application de l'article 21 TFUE, de l'article 45 de la Charte et, comme il a été indiqué plus haut, de l'article 49 TFUE.

86. Ainsi que la Cour l'a récemment indiqué, il serait contraire à la logique d'intégration progressive « favorisée » par l'article 21, paragraphe 1, TFUE qu'un citoyen de l'Union perde les droits qu'il a acquis du fait de l'exercice de la libre circulation « au motif qu'il a recherché [...] une insertion plus poussée dans la société de [l'État membre d'accueil] »¹¹⁰. La même logique s'applique nécessairement aux litiges remplissant les critères de l'article 49 TFUE¹¹¹.

87. Dès lors qu'il est constant que M. Biffi a un lien étroit avec l'Allemagne et qu'il ressort du dossier de l'affaire qu'il y est intégré dans la communauté de l'athlétisme, il ne semble pas que le fait d'attribuer à un athlète tel que lui le titre de « champion national » représenterait une menace immédiate pour la légitimité de ce titre. Il en va de même de l'octroi de médailles, de l'homologation de ses classements et de sa participation à des tours qualificatifs.

105 Modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, et rectificatifs JO 2004, L 229, p. 35, JO 2005, L 197, p. 34, JO 2005, L 30, p. 27, et JO 2007, L 204, p. 28).

106 Arrêt du 7 octobre 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, point 32 qui renvoie au considérant 17 de la directive 2004/38).

107 Voir ordonnance du président de la Cour du 10 juin 1988 Sofrimport/Commission (C-152/88 R, EU:C:1988:296).

108 Ordonnance du président de la Cour du 10 juin 1988 Sofrimport/Commission (C-152/88 R, EU:C:1988:296, point 22). Voir également arrêt du 26 juin 1990, Sofrimport/Commission (C-152/88, EU:C:1990:259).

109 Voir, notamment, arrêt du 25 juillet 2018, A (Aide pour une personne handicapée) (C-679/16, EU:C:2018:601, point 56 et jurisprudence citée).

110 Arrêt du 14 novembre 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, point 58).

111 Voir l'analyse de l'arrêt du 14 janvier 1988, Commission/Italie (63/86, EU:C:1988:9), au point 67 des présentes conclusions, arrêt dans lequel l'intégration plus poussée était protégée par l'article 49 TFUE (et la libre prestation de services) en garantissant l'égalité de traitement dans l'accès aux prêts bancaires et au logement public.

88. De même, l'obligation imposée par le droit de l'Union de continuer à permettre aux athlètes non nationaux de participer sur la même base qu'avant l'introduction de la règle visant à limiter la participation, n'empêcherait pas de manière insurmontable de sélectionner des ressortissants allemands en vue de leur participation à des compétitions internationales dans la catégorie des plus de 35 ans, puisqu'il a été déclaré à l'audience que la participation, sur un pied d'égalité, de ressortissants allemands et de non-nationaux affiliés à un club, a été la pratique en Allemagne pendant une trentaine d'années.

89. En outre, la règle attaquée aurait des effets particulièrement sévères pour les clubs multiculturels et sur le sentiment d'appartenance à une communauté de tous les clubs, étant donné qu'il créera deux niveaux d'adhésion. Lors de l'audience, TopFit et M. Biffi ont fait valoir que la règle en question rend les clubs moins enclins à investir dans les athlètes ressortissants de l'Union européenne qu'ils comptent déjà parmi leurs affiliés.

90. Ces raisons me portent à conclure que, en l'absence d'une disposition adoptée par la DLV afin d'améliorer l'incidence de la règle attaquée et de préserver le statu quo pour les citoyens de l'Union qui, comme M. Biffi, sont établis en Allemagne et ont acquis le droit de participer aux championnats nationaux d'athlétisme sur un pied d'égalité avec les ressortissants allemands, la règle attaquée est disproportionnée par rapport aux objectifs légitimes qu'elle poursuit.

3. Application plus générale au règlement attaqué

91. Si la Cour ne partageait pas cette analyse, comme il a été indiqué ci-dessus (au point 77 des présentes conclusions), les dispositions relatives à l'attribution du titre de champion national et des médailles pour les première, deuxième et troisième places ont en principe vocation à être qualifiées, au regard du droit de l'Union, de questions d'intérêt purement sportif, qui ne relèvent pas du champ d'application du traité, elles pourraient donc être maintenues dans les États membres qui prévoient un tel régime. Il pourrait sembler au premier abord que le rejet de l'analyse relative au maintien du statu quo pour les athlètes établis tels que M. Biffi implique d'apporter une réponse négative à la question telle qu'elle a été reformulée au point 58 des présentes conclusions.

92. Toutefois, les questions posées portent également sur l'exclusion complète des athlètes non nationaux du championnat national ; telle sera la situation de M. Biffi si les organisateurs de la compétition ou le président de la fédération ne l'autorisent pas à y participer « hors classement ». Il revient à la juridiction de renvoi d'examiner si cette mesure est proportionnée en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris l'importance du rôle du sport dans la facilitation de l'inclusion sociale, comme il ressort du libellé de l'article 165 TFUE.

93. Cela dit, l'exclusion complète ne semble se justifier que dans des circonstances inhabituelles. Dans la plupart des cas, il pourrait suffire de limiter, par exemple, le nombre de personnes participant sans classement afin de ne pas perturber la procédure de sélection des ressortissants allemands qui pourront représenter cet État membre aux championnats internationaux d'athlétisme¹¹². Il est également important que la juridiction nationale établisse qu'il existe effectivement un lien entre la sélection des champions nationaux et celle des équipes participant aux compétitions sportives internationales. De la même manière, je n'aperçois aucune raison de s'opposer à l'enregistrement des performances réalisées par un non-national au cours des séries de qualification qui sont essentielles à la réalisation de l'objectif de la DLV.

¹¹² Siekemann, R., « The Specificity of Sport : Sorting Exceptions in EU Law », https://www.pravst.unist.hr/dokumenti/zbornik/2012106/zb201204_697.pdf, p. 721.

94. Enfin, les arguments avancés par la DLV afin de justifier l'impossibilité d'élaborer des règlements différents pour les différentes catégories d'âge ne sont pas convaincants. Ces arguments ne tiennent pas compte du fait que les pressions et les attentes sociales qui sont associées aux championnats nationaux qui précèdent la participation aux grandes manifestations sportives internationales, telles que les jeux Olympiques, sont très différentes pour les catégories d'âge ne présentant aucun lien direct avec une telle participation.

95. Je pense ici tant aux athlètes très jeunes qu'aux athlètes très âgés. L'impératif d'intégration sociale d'un enfant d'une famille qui a récemment quitté un autre État membre pour s'installer en Allemagne ne doit-il pas primer sur la perspective lointaine que cet enfant prenne, dans les championnats nationaux, la place d'un enfant allemand qui pourrait un jour représenter l'Allemagne dans une compétition telle que les jeux Olympiques ou les championnats d'Europe compte tenu, en particulier, du fait que les jeunes disposent d'un délai plus long pour décider d'adopter ou non une deuxième nationalité ? Il est donc important que la juridiction de renvoi apprécie soigneusement si le caractère général de la règle attaquée, qui couvre toutes les catégories d'âge, est adéquat au regard des objectifs légitimes poursuivis par la DLV et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire à leur réalisation.

96. Dans l'éventualité où la Cour ne partagerait pas ma position principale sur le maintien du statu quo pour les athlètes établis tels que M. Biffi, il reviendrait à la juridiction de renvoi d'analyser soigneusement tous ces éléments.

V. Citoyenneté, article 21 TFUE et activités de loisir

97. Si la Cour devait rejeter l'analyse relative à l'applicabilité de l'article 49 TFUE dans la présente affaire et considérer que le litige doit être tranché au regard du droit de M. Biffi d'exercer des activités de loisir en vertu de l'article 21 TFUE, la solution que je suggérerais à la Cour resterait la même. Les restrictions au droit de libre circulation prévu à l'article 21 TFUE doivent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général¹¹³ et respecter le principe de proportionnalité¹¹⁴.

98. Si je reconnais que les objectifs poursuivis par la DLV constituent une raison impérieuse d'intérêt public (voir point 79 des présentes conclusions) qui pourrait prévaloir sur le droit à l'égalité d'accès et de participation aux activités de loisir au titre de l'article 21 TFUE, je ne suis pas d'accord pour dire que, dans les circonstances du litige au principal, la règle attaquée est nécessairement adaptée de manière adéquate aux objectifs qu'elle poursuit ou qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre (points 77 à 96 des présentes conclusions).

99. Toutefois, je ne peux pas suggérer, comme l'a très fermement affirmé la Commission (voir points 38 et 39 des présentes conclusions), que le champ d'application ratione materie de l'article 21 TFUE s'étend à l'accès et à la participation aux activités de loisir, tout au moins lorsque cette disposition est invoquée à l'encontre d'un acteur du secteur privé tel que la DLV. Les raisons suivantes expliquent ma position.

¹¹³ Voir arrêt du 25 juillet 2018, A (Aide pour une personne handicapée) (C-679/16, EU:C:2018:601, point 68).

¹¹⁴ Voir arrêt du 13 novembre 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, point 31 et jurisprudence citée).

100. Si la Cour devait se prononcer en ce sens, ce serait la première fois, au cours de ce siècle, qu'une disposition du traité rejoindrait le petit nombre de dispositions ayant un effet direct horizontal dans les litiges opposant des acteurs privés¹¹⁵. La situation dans la présente affaire diffère de celle de l'arrêt Egenberger dans lequel la Cour s'est prononcée sur l'effet horizontal de la Charte dans des circonstances qui relevaient déjà du champ d'application du droit de l'Union en raison de la pertinence d'une directive pour résoudre le litige¹¹⁶.

101. Élargir le champ d'application matériel du droit de l'Union en donnant à une disposition du traité un effet direct horizontal est une toute autre chose. Les litiges portant sur l'article 21 TFUE concernent généralement les relations entre le citoyen et l'État¹¹⁷ et, à ma connaissance, la présente affaire est la première dans laquelle la Cour est amenée à imposer les obligations prévues à l'article 21 TFUE à un acteur du secteur privé.

102. En outre, dans de nombreux litiges tranchés sur la base de l'article 21 TFUE, les parties étaient en profond désaccord sur le respect de droits fondamentaux autres que ceux découlant de l'article 45 de la Charte et l'analyse de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme était nécessaire¹¹⁸. Cela s'explique par l'obligation énoncée à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte de donner aux droits consacrés par la Charte « correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales » le « même » sens que ces derniers. Or, en l'espèce, aucune jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme portant sur une restriction apportée à la participation de non-nationaux à des championnats sportifs nationaux n'a été invoquée devant la Cour¹¹⁹.

103. De plus, l'article 21 TFUE ne se prête pas à une application horizontale pour des raisons de sécurité juridique. Cet article s'applique habituellement dans un éventail large et imprévisible de circonstances dans lesquelles les demandeurs qui ne sont pas en mesure de démontrer qu'il existe un lien entre l'objet du litige et des activités économiques invoquent la protection du droit de l'Union¹²⁰ ou qui, autrement, ne relèveraient pas de la législation de l'Union relative à la libre circulation¹²¹.

104. Plus précisément, ainsi que l'a récemment souligné un avocat général, l'article 21 TFUE est « interprété [...] d'une manière extrêmement dynamique par la Cour dans des situations où, en raison du retour du citoyen de l'Union dans son État membre d'origine, la directive 2004/38 cesse de lui être applicable »¹²². Il faut ajouter à cela la fourniture d'une aide financière afin de poursuivre des études¹²³.

115 La Commission s'est appuyée à cet égard sur l'arrêt du 3 octobre 2000, Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530). Toutefois, cette affaire portait sur l'interprétation d'un règlement de l'Union conformément à l'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité, plutôt que sur l'article 21 TFUE.

116 Arrêt du 17 avril 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257).

117 Je ferai observer que l'article 45 de la Charte, consacré à la liberté de circulation et de séjour, figure sous le titre V, intitulé « Citoyenneté ». Toutefois, tous les autres articles de ce titre concernent les relations entre les citoyens et l'État. Voir article 39 (droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen) ; article 40 (droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales) ; article 41 (droit à une bonne administration) ; article 42 (droit d'accès aux documents) ; article 43 (relatif au Médiateur européen) et article 44 (qui porte sur le droit de pétition devant le Parlement européen).

118 Voir, récemment, arrêt du 5 juin 2018, Coman e.a. (C-673/16, EU:C:2018:385).

119 Sur la compatibilité des règlements anti-dopage avec l'article 8 de la CEDH et avec l'article 2 du protocole n° 4, voir Affaire Fédération nationale des associations et syndicats de sportifs (FNASS) e.a. C. France, CE:ECHR:2018:0118JUD004815111. En ce qui concerne le sport et la Convention, voir, d'une manière générale, Miège, C., *Sport et droit européen*, L'Harmattan, 2017, p. 279.

120 Dashwood, A. (e.a.), *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, 2011, p. 461 et 462. À la page 462, les auteurs affirment à juste titre que « les migrants économiquement actifs [...] ont toujours bénéficié du droit à l'égalité de traitement pour la plupart des prestations ».

121 Voir, par exemple, arrêts du 5 juin 2018, Coman e.a. (C-673/16, EU:C:2018:385), et du 26 octobre 2017, I (C-195/16, EU:C:2017:815).

122 Conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, point 69) ; arrêt du 5 juin 2018, Coman e.a. (C-673/16, EU:C:2018:385).

123 Pour un exemple récent de l'importance jurisprudence de la Cour relative aux aides financières octroyées aux étudiants et à la citoyenneté de l'Union, voir arrêt du 25 juillet 2018, A (Aide pour une personne handicapée) (C-679/16, EU:C:2018:601).

105. Dès lors, compte tenu de leur caractère ouvert, les droits protégés par l'article 21 TFUE sont mal adaptés à une application horizontale directe dans des litiges entre des parties privées¹²⁴. Ce qui précède ne s'oppose toutefois pas à ce que les principes généraux de droit concernant la citoyenneté soient invoqués afin de développer la jurisprudence relative aux articles 45, 49 et 56 TFUE dans des litiges relevant du champ d'application de ces dispositions lorsque, comme dans la présente affaire, l'occasion s'en présente¹²⁵.

106. En outre, considérer que le sport purement amateur relève du champ d'application de l'article 21 TFUE serait en conflit direct avec la règle cardinale selon laquelle le sport ne relève du droit de l'Union que dans la mesure où il constitue une « activité économique » ; la Cour a réaffirmé ce principe, sur la base duquel les acteurs privés du secteur du sport à travers l'Europe organisent leurs activités, dans sa jurisprudence *ultérieure* à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et à l'acquisition par l'Union d'une compétence limitée dans le domaine du sport en tant qu'activité de loisir au titre de l'article 165 TFUE¹²⁶.

107. Cela dit, ce n'est que lorsque aucune disposition du droit de l'Union primaire ou dérivé ne peut être invoquée pour trancher un litige donné que le sport doit constituer une « activité économique » pour relever du champ d'application matériel du droit de l'Union. Comme je l'ai indiqué dans mes conclusions dans l'affaire Egenberger, j'ai quelques réserves sur la question de savoir si l'absence d'« activité économique » peut restreindre le champ d'application temporel, personnel ou matériel de mesures du droit de l'Union qui relèvent de la compétence de l'Union au titre des traités¹²⁷.

108. Néanmoins, tel n'est pas le cas en ce qui concerne l'article 165 TFUE. En effet, aucun élément antérieur à l'élaboration de cette disposition n'indique une évolution du droit de l'Union visant à étendre aux sports de loisir la protection contre les discriminations prévue aux articles 18 et 21 TFUE. La déclaration relative au sport annexée au traité d'Amsterdam, entrée en vigueur en 1999, reconnaît simplement l'importance sociale du sport et invite l'Union à être à l'écoute des associations sportives, en tenant tout spécialement compte des particularités du sport amateur. Tout comme la déclaration d'Amsterdam, les conclusions du Conseil européen qui s'est tenu à Nice en décembre 2000, intitulées « Pratiques amateurs et sport pour tous »¹²⁸ ne sont pas juridiquement contraignantes¹²⁹. Quant au Livre blanc sur le sport de la Commission, qui a précédé l'adoption de l'article 165 TFUE¹³⁰, il ne fournit que peu de détails et se montre respectueux du rôle des fédérations sportives, plaidant pour que l'Union ne joue qu'un rôle subsidiaire¹³¹. Au point 39 de ce livre blanc, la Commission invite simplement « les États membres et les organisations sportives à se pencher sur la

124 Pour des points de vue récents sur l'application horizontale de la Charte, voir notamment mes conclusions dans l'affaire Egenberger (C-414/16, EU:C:2017:851), les conclusions de l'avocat général Bobek dans l'affaire Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2018:614) et les conclusions de l'avocat général Bot dans les affaires jointes Bauer et Willmeroth (C-569/16 et C-570/16, EU:C:2018:337).

125 Voir, par exemple, points 85 et 86 des présentes conclusions.

126 Arrêts du 16 mars 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143), et du 18 juillet 2006, Meca-Medina et Majcen/Commission (C-519/04 P, EU:C:2006:492).

127 Voir mes conclusions dans l'affaire Egenberger (C-414/16, EU:C:2017:851, points 46 à 51). La Cour a considéré que « la seule circonstance qu'une règle aurait un caractère purement sportif ne fait pas pour autant sortir la personne qui exerce l'activité régie par cette règle ou l'organisme qui a édicté celle-ci du champ d'application du traité ». Voir arrêt du 18 juillet 2006, Meca-Medina et Majcen/Commission (C-519/04 P, EU:C:2006:492, point 27 et jurisprudence citée).

128 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l35007>

129 Weatherill, S., op. cit., note 98, p. 129.

130 Livre blanc sur le sport, 11 juillet 2007 [COM(2007) 391 final].

131 Pour une analyse détaillée, voir Weatherill, S., op. cit., note 98 des présentes conclusions, p. 135 à 141. Le livre blanc est moins ambitieux que le rapport précédent de la Commission au Conseil européen dans l'optique de la sauvegarde des structures sportives actuelles et du maintien de la fonction sociale du sport dans le cadre communautaire (rapport de Helsinki), Bruxelles, 10 décembre 1999 [COM(1999) 644 final]. Voir également « Sport and free movement » [SEC(2011) 66 final], et « Développer la dimension européenne du sport », Bruxelles, 18 janvier 2011 [COM(2011) 12 final].

question de la discrimination fondée sur la nationalité dans tous les sports. Elle entend lutter contre la discrimination dans le sport grâce à un dialogue politique avec les États membres, à des recommandations, à un dialogue structuré avec les parties prenantes des milieux du sport et, si nécessaire, à des procédures d'infraction»¹³².

109. Dans la présente affaire, la Commission a particulièrement mis en avant le fait que la Cour a considéré que l'accès « aux activités de loisir offertes » dans un État membre « constitue le corollaire de la liberté de circulation»¹³³. Il suffit de constater que la Cour n'a conclu en ce sens que dans le cadre des dispositions du traité régissant la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la libre prestation des services¹³⁴. Cette jurisprudence vient dès lors au soutien de la position principale que j'ai développée ci-dessus à propos de l'article 49 TFUE plutôt qu'elle ne justifie une transposition à l'article 21 TFUE.

110. Ainsi que l'a noté un commentateur, « la portée large du marché intérieur justifie la revendication de l'Union européenne d'assumer des compétences dans le domaine du sport»¹³⁵. Le droit de l'Union ne peut influencer sur la pratique d'un sport, envisagé comme pur loisir, qu'au travers de dispositions adoptées en vertu de l'article 165, paragraphe 4, TFUE ou en favorisant la coopération en vertu de l'article 165, paragraphe 3, TFUE, ou encore lorsque les activités sportives concernées sont affectées par d'autres mesures du droit de l'Union qui relèvent de la compétence de l'Union, telles que l'article 49 TFUE.

VI. Réponse aux questions préjudicielles

111. En conclusion, je propose à la Cour de répondre comme suit à l'Amtsgericht Darmstadt (tribunal de district de Darmstadt, Allemagne) :

Dans les circonstances de l'affaire au principal, il convient d'interpréter les articles 18, 21, 49 et 165 TFUE en ce sens qu'une fédération d'un État membre opère une discrimination illicite à l'encontre des sportifs amateurs qui résident dans cet État membre mais n'en ont pas la nationalité, lorsqu'elle ne leur permet pas de participer à des championnats nationaux ou qu'elle leur permet d'y participer mais ne les admet au départ que « hors classement » ou « sans classement » et ne leur permet pas de participer à des courses ou épreuves finales, en les excluant de l'attribution de titres nationaux ou du classement.

132 Livre blanc sur le sport, 11 juillet 2007 [COM(2007) 391 final].

133 Arrêt du 7 mars 1996, Commission/France (C-334/94, EU:C:1996:90, point 21).

134 Arrêt du 7 mars 1996, Commission/France (C-334/94, EU:C:1996:90, point 21). Voir également arrêts du 12 juin 1997, Commission/Irlande (C-151/96, EU:C:1997:294, point 13) ; du 27 novembre 1997, Commission/Grèce (C-62/96, EU:C:1997:565, point 19), et du 29 avril 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212).

135 Weatherill, op. cit., note 98 des présentes conclusions, p. 112.