Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. DEAN SPIELMANN
présentées le 18 décembre 2025 [1]

Affaires jointes C-424/24 et C-425/24

ZD
contre
Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),
Procura federale presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Collegio di garanzia dello sport presso il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),
Corte federale d'appello presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) (C-424/24)
et
MI
contre
Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) (C-425/24)

[demandes de décision préjudicielle formées par le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium, Italie)]

« Renvoi préjudiciel – Sanction disciplinaire infligée par la justice sportive – Interdiction temporaire d'exercer la profession de membre du conseil d'administration ou de directeur général d'un club de football – Réglementation nationale excluant le pouvoir d'annulation de la juridiction administrative en ne permettant qu'une réparation du préjudice – Article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE – Protection juridictionnelle effective – Articles 45 et 56 TFUE – Libre circulation des travailleurs et libre prestation des services »

Introduction

1. Dans son cours général de droit international privé, donné à l'Académie du droit international de la Haye, le professeur François Rigaux explique que, dans l'ordre juridique sportif, l'existence d'un monopole de fait des autorités sportives introduit, dans l'adhésion aux règles qu'elles posent, l'élément de coercition qui confère à ces règles une valeur juridique. La situation des personnes ayant choisi de s'y soumettre est ainsi comparable, selon lui, à celle du « voyageur

[1] Langue originale : le français.

interplanétaire » en ce que, « pour se déposer sur la Lune ou sur la planète Mars, il doit se soumettre aux conditions de pesanteur ou de température et satisfaire à ses besoins d'oxygène à l'aide de l'appareillage approprié » [2].

2. Le caractère juridique des règles « sportives » implique que l'autorité ou les autorités détentrices d'un monopole de fait, aient le pouvoir de sanctionner leur violation, principalement par le biais de sanctions disciplinaires. Cette particularité de l'ordre juridique sportif est au cœur de la présente affaire.

3. Par ses demandes de décision préjudicielle, le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium, Italie), interroge la Cour sur la compatibilité avec le droit de l'Union de certaines dispositions juridiques qui encadrent, en Italie, l'exercice du pouvoir de sanction dont disposent les associations sportives à l'égard des personnes relevant de leur compétence.

4. En particulier, elle est appelée à se prononcer sur la question de savoir si un contrôle juridictionnel pouvant uniquement déboucher sur l'octroi de la réparation du préjudice causé aux personnes auxquelles ont été infligées des sanctions disciplinaires est conforme au droit à une protection juridictionnelle effective découlant de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

5. Sont pertinents dans les présentes affaires l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, ainsi que les articles 45, 56, 101 et 102 TFUE.

Le droit italien

La Constitution

6. L'article 2 de la Costituzione della Repubblica Italiana (Constitution italienne) (ci-après la « Constitution ») [3] énonce :

« La République reconnaît et garantit les droits inviolables de l'homme, comme individu et comme membre de formations sociales où s'exerce sa personnalité, et exige l'accomplissement des devoirs de solidarité politique, économique et sociale auxquels il ne peut être dérogé. »

7. Aux termes du premier alinéa de l'article 18 de cette Constitution :

« Les citoyens ont le droit de s'associer librement, sans autorisation, à des fins que la loi pénale n'interdit pas aux individus. »

[2] Rigaux, F., « Les situations juridiques individuelles dans un système de relativité générale. Cours général de droit international privé », *Recueil des cours de l'Académie de La Haye en ligne*, Brill, Nijhoff, vol. 213, 1989, p. 67.

[3] GURI n° 298, du 27 décembre 1947.

8. L'article 24 de ladite Constitution prévoit, à son premier alinéa :

« Il est reconnu à tout individu le droit d'ester en justice pour la protection de ses droits et de ses intérêts légitimes. »

9. En vertu du premier alinéa de l'article 103 de la même Constitution :

« Le Conseil d'État et les autres organes de justice administrative ont juridiction pour assurer la protection à l'encontre de l'administration publique des intérêts légitimes et également, dans des matières particulières déterminées par la loi, des droits subjectifs. »

10. Selon l'article 113 de la Constitution italienne :

« La protection juridictionnelle des droits et des intérêts légitimes devant les organes de la juridiction ordinaire ou administrative est toujours admise contre les actes de l'administration publique.

Cette protection juridictionnelle ne peut être exclue ou limitée à des voies de recours particulières ou à des catégories d'actes déterminées.

La loi détermine les organes de juridiction pouvant annuler les actes de l'administration publique dans les cas et avec les effets que la loi prévoit elle-même. »

Le code de procédure administrative

11. L'article 1er du codice del processo amministrativo (code de procédure administrative), approuvé par le decreto legislativo nº 104 (décret législatif nº 104) [4], du 2 juillet 2010, énonce, à son paragraphe 1 :

« La juridiction administrative garantit une protection intégrale et effective, selon les principes de la Constitution et du droit européen. »

12. L'article 30 de ce code prévoit, à son paragraphe 6 :

« La juridiction administrative a compétence exclusive pour connaître de toute demande d'indemnisation d'un dommage résultant de l'atteinte à des intérêts légitimes ou, dans les domaines relevant de sa compétence exclusive, à des droits subjectifs. »

13. L'article 133 dudit code comprend notamment un paragraphe 1 selon lequel :

« Le juge administratif est exclusivement compétent pour connaître, sauf dispositions contraires de la loi :

[...]

[4] GURI nº 156, du 7 juillet 2010, p. 1.

z) des litiges ayant pour objet des actes du Comitato olimpico nazionale italiano [Comité olympique national italien (CONI)] ou des fédérations sportives qui ne sont pas réservés aux organes de la justice sportive et à l'exclusion des litiges relatifs aux rapports patrimoniaux entre sociétés, associations et athlètes. »

La loi nº 280/2003

14. Le decreto-legge nº 220 recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (décret-loi nº 220 portant dispositions urgentes en matière de justice sportive)[5], du 19 août 2003, a été converti en loi par la legge nº 280, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge nº 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (loi nº 280 de conversion en loi, avec modifications, du décret-loi nº 220, portant dispositions urgentes en matière de justice sportive)[6], du 17 octobre 2003, (ci-après la « loi nº 280/2003 »).

15. Les articles 1 à 3 de la loi nº 280/2003 sont rédigés comme suit :

« Article 1er –Principes généraux

1. La République reconnaît et favorise l'autonomie du droit sportif national en tant qu'expression du droit international du sport relevant du Comité international olympique.

2. Les rapports entre le droit sportif et le droit de la République sont réglementés sur la base du principe d'autonomie, sauf les cas [...] où des situations subjectives liées au droit sportif sont pertinentes au regard de l'ordre juridique de la République.

Article 2 – Autonomie de l'ordre sportif

1. En application des principes énoncés à l'article 1er, le règlement des questions suivantes relève du domaine réservé de l'ordre sportif :

a) l'observation et l'application des dispositions réglementaires, d'organisation et statutaires de l'ordre sportif national et de ses branches aux fins d'assurer le bon déroulement des activités sportives ;

b) les comportements relevant du domaine disciplinaire ainsi que le prononcé et l'application des sanctions disciplinaires sportives correspondantes.

2. Dans les matières visées au paragraphe 1, les clubs, associations, membres et affiliés sont tenus de saisir les organes de la justice sportive, conformément aux dispositions des statuts et règlements du [CONI] et des fédérations sportives [...]

[...]

Article 3 – Règles de compétence et dispositions transitoires

1. Après épuisement des degrés de juridiction de la justice sportive et sans préjudice de la compétence des juridictions de droit commun pour connaître des rapports patrimoniaux entre

[5] GURI nº 192, du 20 août 2003, p. 4.

[6] GURI nº 243, du 18 octobre 2003, p. 4

clubs, associations et athlètes, tout autre litige ayant pour objet des actes du [CONI] ou des fédérations sportives dont la connaissance n'est pas réservée aux organes de la justice sportive en vertu de l'article 2, est régi par le code de procédure administrative, sans préjudice, dans tous les cas, des dispositions des éventuelles clauses d'arbitrage incluses dans les statuts et règlements du [CONI] et des fédérations sportives, au sens de l'article 2, paragraphe 2 [...]

[...] »

Le code de justice sportive de la FIGC

16. La réglementation en vertu de laquelle ont été infligées les sanctions en cause au principal est le codice di giustizia sportiva della Federazione Italiana Giuoco Calcio [code de justice sportive de la fédération italienne de football (FGIC)] [7].

17. Selon l'article 2, paragraphe 1, de ce code, celui-ci s'applique, notamment, aux « dirigeants » qui exercent une activité professionnelle dans le domaine sportif, catégorie de personnes dont il est constant que relèvent ZD et MI.

18. L'article 4 dudit code, intitulé « Impérativité des dispositions générales », prévoit :

« 1. Les personnes visées à l'article 2 ont l'obligation d'observer le statut, le code, les règles d'organisation interne de la FIGC ainsi que les autres normes fédérales et respectent les principes de loyauté, de convenance et de probité dans toute relation quelconque liée à l'activité sportive.

2. En cas de violation des obligations prévues au paragraphe 1, il est fait application des sanctions édictées à l'article 8, paragraphe 1, sous a), b), c) et g) et à l'article 9, paragraphe 1, sous a), b), c), d), f), g) et h).

[...] »

19. Entre autres sanctions, l'article 9 du même code se réfère, à son paragraphe 1, sous f), à la « disqualification pour une durée déterminée au sein de la FIGC, avec demande possible d'extension à l'[Union européenne des associations de football (UEFA)] ».

20. L'article 31 du code de justice sportive de la FIGC, intitulé « Infractions en matière économique et de gestion », énonce, à son paragraphe 1 :

« Constituent une infraction administrative, le défaut de production, l'altération ou la falsification matérielle ou conceptuelle, même partielle, des documents exigés par les organes de la justice sportive, la commissione di vigilanza sulle società di calcio professionistiche [commission de surveillance des clubs de football professionnel] et les autres organes de surveillance de la Fédération ainsi que par les organismes compétents pour délivrer les licences UEFA et FIGC, ou la fourniture d'informations fausses, évasives ou partielles. Constituent également une infraction administrative tout comportement visant d'une façon ou d'une autre à contourner les règlements fédéraux en matière de gestion et d'économie, ainsi que l'inexécution des décisions des organes fédéraux compétents à cet égard. Sans préjudice de l'application des sanctions plus sévères édictées par le règlement de l'UEFA en matière de délivrance de licences ou d'autres règles

[7] Approuvé par la Giunta Nazionale del CONI (conseil national du CONI), conformément à l'article 7, paragraphe 5, sous l) du Statuto CONI (statut du CONI), par délibération nº 258 du 11 juin 2019.

spéciales, ainsi que des sanctions plus sévères susceptibles d'être infligées à raison des autres faits prévus au présent article, la société qui commet les faits visés au présent paragraphe est passible d'une amende assortie d'un avertissement. »

Le litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

21. ZD et MI sont respectivement un ancien président et un ancien membre du conseil d'administration de la société Juventus F.C. SpA (ci-après la « Juventus »), qui est un club de football professionnel établi en Italie.

22. La Federazione Italiana Giuoco Calcio (fédération italienne de football, ci-après la « FIGC ») est une association de droit privé qui a son siège en Italie. Elle a pour objet la promotion et la régulation du football professionnel et amateur dans cet État membre. Elle est membre de la Fédération internationale de football association (FIFA) et de l'Union européenne des associations de football (UEFA).

23. Le Comitato Olimpico Nazionale Italiano (comité olympique national italien, ci-après le « CONI ») est, quant à lui, un organisme de droit public qui a son siège en Italie. Selon la juridiction de renvoi, il est chargé de coordonner les activités des différentes associations sportives italiennes.

24. Le 1er avril 2022, la Procura Federale Presso La Federazione Italiana Giuoco Calcio (parquet fédéral auprès de la FIGC, Italie) (ci-après le « parquet fédéral »), qui est l'organe de la FIGC compétente en matière de poursuites disciplinaires, a saisi le Tribunale Federale nazionale (tribunal fédéral national auprès de la FIGC, Italie) (ci-après le « tribunal fédéral ») d'une action dirigée contre plusieurs clubs de football professionnel italiens, dont la Juventus, ainsi que contre plusieurs de leurs dirigeants. Le parquet fédéral accuse notamment ces derniers d'avoir violé les principes de loyauté, de convenance et de probité visés aux articles 4 et 31 du code de justice sportive de la FIGC. En particulier, il reproche à ZD et à MI, en substance, d'avoir participé à la mise en place d'un système de plus-values fictives d'un montant total supérieur à 60 millions d'euros en effectuant ou en approuvant la présence, dans les états financiers et dans les bilans comptables de la Juventus pour les années 2020 et 2021, de déclarations présentant faussement un ensemble d'opérations de cession de services sportifs de joueurs, et donc de transferts, comme des opérations indépendantes. En effet, selon le parquet fédéral, il s'agissait en réalité d'opérations d'échanges, dans le but d'échapper à l'application de la norme comptable internationale applicable à ces dernières et, en définitive, de déclarer des résultats et un patrimoine plus importants que les résultats et le patrimoine réels des clubs participant à ce système.

25. Par une décision du 22 avril 2022, le tribunal fédéral, qui est l'organe de la FIGC compétent, notamment, en matière de sanctions disciplinaires, a adopté une décision dans laquelle il a acquitté toutes les personnes physiques et morales visées par cette action [8].

26. Le parquet fédéral a interjeté appel de cette décision devant la Corte Federale d'appello presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (cour d'appel fédérale de la FIGC, Italie) (ci-après la « cour d'appel fédérale »).

[8] Décision nº 0128/TFNSD-2021-222.

27. Par une décision du 27 mai 2022, la cour d'appel fédérale a confirmé la décision du tribunal fédéral [9].

28. Le 24 novembre 2022, le parquet fédéral a reçu, de la part du procureur de la République auprès du Tribunale di Torino (tribunal de Turin, Italie), la copie de documents figurant au dossier d'une procédure pénale ouverte en parallèle par le ministère public au sujet des faits visés par l'action mentionnée au point 24 des présentes conclusions. À la suite de cette réception, le parquet fédéral a estimé que ces documents justifiaient l'introduction d'un recours en révision partielle devant la cour d'appel fédérale.

29. Au cours du mois de janvier 2023, la cour d'appel fédérale a adopté une décision dans laquelle elle a accueilli le recours en révision du parquet fédéral [10]. Par cette décision, elle a notamment infligé à ZD et à MI une sanction disciplinaire consistant en une interdiction d'exercer des activités au sein de la FIGC pendant une durée de 24 mois, assortie d'une demande d'extension de celle-ci à l'UEFA et à la FIFA. Cette interdiction, qui couvre, en pratique, l'exercice de toute activité professionnelle dans le domaine relevant de la compétence de la FIGC, à savoir le football professionnel ou amateur en Italie, a été étendue ultérieurement au niveau mondial par la commission de discipline de la FIFA.

30. Ladite décision a été attaquée, notamment, par ZD et MI devant le Collegio di Garanzia della Sport presso il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (conseil de garantie du sport auprès du CONI, Italie) (ci-après le « conseil de garantie du sport »), qui est la juridiction suprême de la justice sportive.

31. Par une décision du 8 mai 2023, le conseil de garantie du sport a rejeté le recours de ZD et celui de MI, tout en accueillant ceux formés par d'autres personnes et en renvoyant l'action devant la cour d'appel fédérale, afin de permettre à cette dernière de fixer définitivement les sanctions disciplinaires à infliger [11].

32. Le 25 mai 2023, une ordonnance de non-lieu a été rendue dans la procédure pénale susmentionnée.

33. Par la suite, ZD et MI ont introduit, devant le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium), qui est la juridiction de renvoi, un recours contre les décisions adoptées successivement par la cour d'appel fédérale et par le conseil de garantie du sport, en tant que ces décisions les concernent.

34. Dans sa décision de renvoi, cette juridiction indique, en premier lieu, que, par leur recours respectif, ZD et MI lui demandent, à titre principal, de suspendre ainsi que d'annuler la sanction disciplinaire qui leur a été infligée par la cour d'appel fédérale et, à titre subsidiaire uniquement, de réparer le préjudice que celle-ci leur cause. Cependant, elle serait tenue, en application de la législation italienne applicable, telle qu'interprétée par le Consiglio di Stato (Conseil d'État, Italie), de rejeter ces deux recours comme « irrecevables pour défaut de compétence » en tant qu'ils visent à obtenir l'annulation de ces sanctions disciplinaires.

9 Décision nº 0089/CFA-2021-2022.

10 Décision nº 0063/CFA2022-2023, prononcée le 20 janvier 2023 et déposée le 30 janvier 2023.

11 Décision nº 40/2023.

35. En effet, dans deux arrêts du 7 février 2011 [12] et du 17 avril 2019 [13], la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie) aurait considéré, en substance, que les articles 2 et 3 de la loi nº 280/2003 doivent être interprétés en ce sens qu'ils attribuent aux « organes de la justice sportive », parmi lesquels figurent le tribunal fédéral, la cour d'appel fédérale et le conseil de garantie du sport, une compétence exclusive pour connaître des demandes de suspensions et d'annulation des sanctions disciplinaires infligées aux personnes morales ou physiques qui sont membres des, ou affiliées aux, différentes associations sportives italiennes. Pour sa part, la juridiction administrative serait exclusivement compétente, en vertu de l'article 133, paragraphe 1, sous z), du code de procédure administrative, pour connaître des litiges ayant pour objet des actes du CONI et des associations sportives italiennes qui ne sont pas réservés aux « organes de la justice sportive ». Parmi ces litiges figureraient les recours par lesquels les personnes auxquelles ont été infligées de telles sanctions disciplinaires lui demandent, après « épuisement des degrés de juridiction de la justice sportive », de contrôler à titre incident la légalité de celles-ci afin d'obtenir une « protection juridictionnelle par équipollent » de leur « situation juridique subjective » ainsi que de leurs « droits et intérêts légitimes ». Une telle protection pourrait uniquement prendre la forme d'une réparation pécuniaire du préjudice causé à ces personnes.

36. Ainsi que cela ressortirait des mêmes arrêts, la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle) fonderait cette interprétation des différentes dispositions en cause de la loi nº 280/2003 et du code de procédure administrative sur le constat que ces dispositions sont le fruit de la « pondération raisonnable » qui a été opérée par le législateur italien, à l'article 1er de la loi nº 280/2003, entre le principe de protection juridictionnelle effective et intégrale consacré aux articles 24, 103 et 113 de la Constitution, d'un côté, et la nécessité de sauvegarder l'autonomie de l'ordre sportif, qui est protégée en vertu des articles 2 et 18 de cette Constitution, de l'autre. La protection juridictionnelle des personnes concernées serait ainsi assurée de façon effective par la « justice sportive », qui constitue une émanation particulière de la « justice associative », en ce qui concerne les situations juridiques, telles que celles résultant de l'infliction de sanctions disciplinaires, qui présentent une pertinence pour l'« ordre juridique sectoriel » que constitue l'« ordre sportif », mais pas pour l'« ordre juridique général ». En parallèle, la protection juridictionnelle effective de la « situation juridique subjective » de ces personnes au regard de l'« ordre juridique général » continuerait d'être assurée par les juridictions administratives.

37. En deuxième lieu, la juridiction de renvoi estime qu'il lui est nécessaire d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union afin de pouvoir se prononcer aussi bien sur la recevabilité des recours introduits par ZD et MI que sur le bien-fondé de ces recours.

38. En troisième et dernier lieu, elle énonce, en substance, qu'elle doute de la conformité de la loi nº 280/2003 avec le droit de l'Union.

[12] Arrêt nº 49/2011 (GURI nº 8, du 16 février 2011, IT:COST:2011:49).

[13] Arrêt nº 160/2019 (GURI nº 27, du 3 juillet 2019, IT:COST:2019:160).

39. C'est dans ces circonstances que, dans l'affaire C-424/24, le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Le droit de l'Union et, en particulier, les articles 6 et 19 TUE, lus à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [14] et de l'article 6 de la [convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales[15]], doivent-ils être interprétés, au vu du principe de protection juridictionnelle effective, en ce sens qu'ils s'opposent à ce qu'une norme du droit interne d'un État membre, telle que l'article 2 [de] la loi n° 280/2003, dans l'interprétation retenue par la jurisprudence [nationale], exclue, après épuisement des degrés de juridiction de la justice sportive nationale, le recours à une modalité de protection juridictionnelle ouvrant au juge national (en l'occurrence, le juge administratif) la compétence pour annuler la sanction disciplinaire sportive et ses effets à venir et pour suspendre, à titre conservatoire, les effets de cette même sanction, limitant ainsi le pouvoir du juge national à la seule réparation par équivalent, lorsqu'il apparaît que le pouvoir disciplinaire a été en l'espèce exercé illégalement ?

2) Le droit de l'Union et, en particulier, les articles 6 et 19 TUE, lus à la lumière des articles 47, 48 et 49 de la [Charte] et des articles 6 et 7 de la [CEDH], doivent-ils être interprétés en ce sens que, pour garantir le respect des principes de légalité, de détermination stricte et de précision à suffisance de droit des éléments constitutifs d'une infraction, ainsi que du procès équitable, ils s'opposent à ce qu'une réglementation nationale telle que celle édictée à l'article 2 [de] la loi n° 280/2003, dans l'interprétation retenue par la jurisprudence [nationale], permette, en application du principe d'autonomie de l'ordre sportif, tel que consacré par la loi nationale et interprété par la jurisprudence [nationale], aux instances de l'ordre sportif d'infliger à un dirigeant de club sportif une sanction disciplinaire lui interdisant l'exercice de son activité professionnelle en raison de sa méconnaissance d'une règle de la [FIGC] (article 4, paragraphe 1, du code de justice sportive de la [FIGC]) qui établit, par voie de disposition générale et indéterminée, que tous les affiliés et dirigeants sont tenus d'observer, outre le statut et les autres normes fédérales, les principes de loyauté, de convenance et de probité ?

3) Le droit de l'Union et, en particulier, les articles 45, 49, 56, 101 et 102 TFUE, ainsi que l'article 47 de la [Charte], doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce qu'une réglementation nationale, telle que celle édictée à l'article 2 [de] la loi n° 280/2003, permette aux instances sportives d'infliger à un haut dirigeant d'un club sportif de niveau international une sanction disciplinaire ayant pour effet de lui interdire pendant 24 mois d'exercer son activité professionnelle aux niveaux national et international ? »

40. C'est dans ces mêmes circonstances que, dans l'affaire C-425/24, le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour, en substance, les mêmes questions préjudicielles.

41. Des observations écrites ont été déposées par ZD, MI, le CONI, la FIGC, les gouvernements italien et portugais, ainsi que par la Commission européenne.

14 Ci-après la « Charte ».

15 Signée à Rome, le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »).

42. ZD, MI, le CONI, la FIGC, le gouvernement italien et la Commission ont été entendues en leurs plaidoiries lors de l'audience tenue le 17 septembre 2025.

Analyse

43. À la demande de la Cour, les présentes conclusions porteront exclusivement sur les première et troisième questions préjudicielles. Je traiterai d'abord la troisième question avant de me pencher sur la première.

Sur la troisième question

44. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 45, 56, 101 et 102 TFUE [16] doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce qu'une réglementation nationale, telle que celle en cause en l'espèce, permette aux instances sportives d'infliger à un dirigeant de club sportif une sanction disciplinaire ayant pour effet de lui interdire d'exercer son activité professionnelle aux niveaux national et international pendant une période de 24 mois.

Sur la recevabilité

45. La Commission et le gouvernement italien remettent en cause la recevabilité de la présente question [17], estimant en substance que, dans ces demandes, la juridiction de renvoi n'a pas fourni d'explication quant au lien qu'elle établit entre les dispositions du droit de l'Union dont l'interprétation est sollicitée et la législation nationale applicable aux litiges au principal.

46. D'après la Commission, les litiges au principal apparaissent dépourvus de caractère transfrontalier. Selon elle, tous les éléments de ces affaires se cantonneraient à l'intérieur de l'Italie, s'agissant de sanctions disciplinaires infligées à des dirigeants italiens liés par une relation de travail avec un club de football italien et n'ayant pas exercé leur droit à la libre circulation. En effet, ces sanctions consistent en « l'interdiction temporaire d'exercice d'activités au sein de la FIGC pour une durée de 24 mois, *assortie d'une demande d'extension dans le cadre de l'UEFA et de la FIFA* ». Une entrave à la libre circulation des dirigeants concernés ne se concrétiserait donc qu'au moment où l'UEFA ou la FIFA donneraient une suite favorable à la demande d'extension au niveau européen ou mondial de la portée géographique desdites sanctions présentée par la FIGC.

47. Il convient d'observer, à cet égard, que la Cour a déjà accepté de répondre aux questions qui lui avaient été déférées dans le cas où, en raison de son objet ou de sa nature même, la réglementation nationale en cause était *susceptible* de produire des effets transfrontaliers [18]. Tel est le cas de la réglementation italienne en cause, laquelle prévoit, parmi les sanctions destinées à assurer le respect de ces dispositions, certaines pouvant être assorties d'une demande d'extension dans le cadre de la UEFA et de la FIFA.

[16] La juridiction de renvoi évoque également l'article 49 TFUE relatif à la liberté d'établissement. Toutefois, la Cour devrait reformuler cette question sans inclure cette disposition, étant donné que les fonctions dirigeantes au sein d'un club de football ne me semblent pas relever, en raison de leur nature particulière, des activités susceptibles d'être exercées de manière stable et continue, à partir d'un établissement dans l'État membre de destination. Voir arrêt du 7 septembre 2022, Cilevičs e.a. (C-391/20, EU:C:2022:638, point 54).

[17] Si, dans les observations écrites de la Commission, cette exception d'irrecevabilité semble se référer à la première question préjudicielle, la Commission a indiqué à l'audience que ladite exception vise en réalité la troisième question.

[18] Voir, à titre d'illustration, arrêt du 18 juillet 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, points 32 et 33).

48. Partant, je suggère à la Cour de rejeter cette exception d'irrecevabilité.

Sur le fond

49. À titre liminaire, il convient de relever que les dispositions nationales faisant l'objet de la présente question, qui relèvent du code de justice sportive de la FIGC, régissent certains aspects de l'activité sanctionnatrice de celle-ci. Édicté par l'association de droit privé qu'est la FIGC, ce code a été approuvé par le CONI. En effet, ce dernier organe, de nature publique, est appelé à en apprécier la conformité à la loi, au Statuto Comitato Olimpico Nazionale Italiano (statut du CONI) [19], aux principes fondamentaux, ainsi qu'aux orientations et critères dégagés par le conseil national du CONI [20].

50. Il est ensuite nécessaire d'examiner les questions tenant à la compatibilité de ces dispositions avec les règles de concurrence (articles 101 et 102 TFUE), en premier lieu, et avec les règles relatives à la libre circulation des travailleurs et des services (articles 45 et 56 TFUE), en second lieu. Une remarque liminaire paraît cependant opportune.

51. Selon une jurisprudence constante, l'activité sportive est régie par le droit de l'Union lorsqu'elle constitue une activité économique. Ainsi que la Cour l'a récemment indiqué, seules des règles spécifiques qui, d'une part, ont été adoptées exclusivement pour des motifs d'ordre non-économique, et qui, d'autre part, portent sur des questions intéressant uniquement le sport en tant que tel, doivent être considérées comme étant étrangères à toute activité économique [21]. À l'évidence, des règles relatives à la gestion économique d'un club sportif professionnel telles que celles de l'espèce ne relèvent pas de cette catégorie et n'échappent donc pas à l'emprise du droit de l'Union.

52. Au regard de l'article 101 TFUE, la juridiction de renvoi semble nourrir des doutes quant à la question de savoir si les décisions prises par les associations de droit privé organisant des compétitions de football, comme la décision d'infliction de la sanction en cause, doivent être qualifiées de « décisions d'associations d'entreprises » et relèvent donc de l'interdiction consacrée à cette disposition.

53. À cet égard, il importe de rappeler que, pour relever de cette interdiction, un accord, une décision d'une association d'entreprises ou une pratique concertée doivent à la fois être susceptibles d'affecter le commerce entre les États membres et avoir « pour objet ou pour effet » d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence dans le marché intérieur [22]. Une violation de l'article 101 TFUE peut donc être constatée uniquement lorsque ces deux conditions sont remplies.

[19] Modifié par le Consiglio Nazionale (conseil national) du CONI le 21 novembre 2023, par délibération nº 1745, approuvé par décret par le Presidente del Consiglio dei Ministri (président du conseil des ministres) le 20 décembre 2023.

[20] Voir article 7, paragraphe 5, sous l), du statut du CONI.

[21] Voir arrêt du 21 décembre 2023, European Superleague Company (C-333/21, ci-après l'« arrêt European Superleague », EU:C:2023:1011, point 84). Tel est le cas, en particulier, de celles portant sur l'exclusion des joueurs étrangers de la composition des équipes participant aux compétitions entre équipes représentatives de leur pays ou sur la fixation de critères de classement utilisés pour sélectionner des athlètes participant à des compétitions à titre individuel.

[22] Voir arrêt du 6 décembre 2017, Coty Germany (C-230/16, EU:C:2017:941, point 22).

54. Or, même à supposer que la réglementation nationale en cause constitue une « décision d'association d'entreprises », il ne ressort aucunement du dossier que des restrictions de concurrence, par objet ou par effet, pourraient résulter de cette réglementation et des sanctions qu'elle permet d'infliger.

55. Cette réglementation concerne en effet l'imposition de sanctions disciplinaires à l'encontre de personnes physiques telles que les dirigeants des clubs de football. Or, aucun élément du dossier ne laisse supposer que l'imposition de ces sanctions puisse déterminer, par ricochet, la relégation du club de football auprès duquel les dirigeants sanctionnés exerçaient leur activité professionnelle. Compte tenu de cela, il ne saurait être conclu que ladite réglementation est susceptible de fausser la concurrence entre les entreprises.

56. Concernant l'article 102 TFUE, cette disposition interdit l'exploitation abusive par une ou plusieurs entreprises de son/leur position dominante dans le marché intérieur dans la mesure où le commerce entre les États membres est susceptible d'en être affecté. Ainsi, elle vise à éviter qu'il ne soit porté atteinte à la concurrence au détriment de l'intérêt général, des entreprises individuelles et des consommateurs, en réprimant les comportements d'entreprises en position dominante qui restreignent ou empêchent la concurrence par les mérites et sont ainsi susceptibles de causer un préjudice direct ou indirect à ces derniers [23].

57. En l'espèce, même en admettant que la FIGC et le CONI puissent être qualifiées d'« entreprises » au sens du droit de la concurrence, je ne vois pas dans quel marché elles détiendraient une position dominante et pourraient exploiter celle-ci abusivement à travers l'exercice de leur pouvoir d'infliger des sanctions aux dirigeants de clubs de football.

58. Par conséquent, l'absence prétendue de critères matériels transparents, clairs et précis régissant l'exercice de ce pouvoir de sanction, invoquée par les parties requérantes au principal, ne poserait, en tout état de cause, pas de problème au regard de l'article 102 TFUE [24].

59. Les articles 101 et 102 TFUE ne s'opposent donc pas, à mon sens, à une réglementation nationale telle que celle de l'espèce.

60. Concernant les règles du traité FUE sur la libre circulation, il importe de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'ensemble des dispositions du traité FUE relatives à la libre circulation des personnes visent à faciliter, pour les ressortissants de l'Union, l'exercice d'activités professionnelles de toute nature sur le territoire de l'Union et s'opposent aux mesures qui pourraient défavoriser ces ressortissants lorsqu'ils souhaitent exercer une activité économique sur le territoire d'un autre État membre [25]. En conséquence, l'article 45 TFUE s'oppose à toute mesure nationale qui est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants de l'Union, de la liberté fondamentale garantie par cet article. Le même critère juridique s'applique pour ce qui concerne la liberté de prestation de services telle que prévue à l'article 56 TFUE [26].

61. À cet égard, je relève que les sanctions disciplinaires prévues par le code de justice sportive de la FIGC et infligées notamment aux dirigeants des clubs de football professionnel italiens, sont susceptibles d'empêcher ces dirigeants d'accepter des offres d'emploi salarié auprès d'autres clubs

[23] Voir arrêt du 25 février 2025, Alphabet e.a. (C-233/23, EU:C:2025:110, point 37 et jurisprudence citée).

[24] Voir arrêt European Superleague (points 131 à 135).

[25] Voir arrêt du 16 novembre 2023, Commission/Pays-Bas (Transfert de valeur de droits à pension) (C-459/22, EU:C:2023:878, point 29).

[26] Voir arrêt du 12 septembre 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, point 44).

de football européens ou d'agir en tant que prestataires de services à l'égard de ces mêmes clubs. Dans ces conditions, l'existence d'une entrave à la libre circulation des dirigeants sanctionnés au sens des articles 45 et 56 TFUE ne paraît guère discutable.

62. Aux termes d'une jurisprudence constante, une telle entrave peut néanmoins être admise lorsqu'il est établi, premièrement, que l'adoption des mesures concernées est justifiée par un objectif légitime d'intérêt général et, deuxièmement, qu'elles respectent le principe de proportionnalité [27].

63. S'agissant de l'existence d'un objectif légitime d'intérêt général, il convient de préciser ce qui suit.

64. Il résulte du dossier que l'article 4 du code de justice sportive de la FIGC énonce l'obligation de respecter les principes de loyauté, de convenance et de probité dans toute relation liée à l'activité sportive, sous peine de sanctions prévues notamment à l'article 9 de ce code.

65. La première de ces dispositions vise ainsi les comportements portant atteinte aux principes de participation loyale aux compétitions sportives et, par conséquent, d'égalité de traitement des clubs impliqués.

66. Des comportements tels que ceux des requérants au principal [28] permettent au club auquel ils appartiennent d'obtenir un avantage économique illicite par rapport aux autres clubs participant aux mêmes compétitions. Ils portent ainsi atteinte à l'égalité des conditions de participation à ces compétitions entre les clubs impliqués dans celles-ci. Le dispositif de sanction édicté par la réglementation nationale en cause vise donc à assurer le déroulement loyal et égalitaire de la compétition sportive dans des conditions non faussées par la fraude.

67. Pour ma part, je suis persuadé qu'un tel objectif peut être invoqué pour justifier l'adoption de la réglementation en cause, et ce d'autant plus que la Cour a récemment reconnu que « l'objectif consistant à assurer la régularité des compétitions sportives constitue un objectif légitime d'intérêt général qui peut être poursuivi par une association sportive » [29].

68. Quant à la question de savoir si la réglementation nationale en cause est propre à garantir la réalisation de cet objectif et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre, il convient de noter que la jurisprudence de la Cour souligne la nécessité que le pouvoir d'appréciation dont disposent les instances habilitées à imposer des sanctions ne soit pas exercé de manière arbitraire. Il ressort notamment de cette jurisprudence que les associations telles que la FIGC sont en droit de prévoir l'infliction de sanctions en cas de manquement aux règles inscrites dans leur code de justice sportive lorsque ces règles et les sanctions destinées à en assurer le respect sont justifiées par un objectif légitime d'intérêt général. Toutefois, selon la Cour, de telles sanctions ne peuvent être admises qu'à la condition que leur fixation soit encadrée par des *critères transparents, objectifs, non-discriminatoires et proportionnés*. Cette dernière exigence implique notamment que *les circonstances propres à chaque cas* soient prises en compte lors de la détermination du montant et de la durée des sanctions. De surcroît, ces critères doivent pouvoir faire l'objet d'un *contrôle juridictionnel effectif* [30].

27 Voir arrêt du 4 octobre 2024, FIFA (C-650/22, ci-après l'« arrêt FIFA », EU:C:2024:824, point 95).

28 Voir point 24 des présentes conclusions.

29 Voir arrêt FIFA (points 100 et 101).

30 Voir arrêts European Superleague (point 257), et FIFA (point 111).

69. Il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier si la réglementation en cause est apte à garantir l'objectif d'assurer un déroulement loyal et égalitaire de la compétition sportive et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

70. Toutefois, je tiens à souligner que les articles 12 à 18 du code de justice sportive de la FIGC, qui figurent dans la section II de ce code intitulée « Application des sanctions », pourraient être considérés comme encadrant le pouvoir de sanction en cause de manière conforme à ce qui est requis par la jurisprudence susmentionnée.

71. Compte tenu de ce qui précède, je propose à la Cour de répondre à la troisième question que les articles 45 et 56 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce qu'une réglementation nationale, telle que celle de l'espèce, permette aux instances sportives d'infliger à un dirigeant de club sportif une sanction disciplinaire lui interdisant d'exercer son activité professionnelle aux niveaux national et international pendant une période de 24 mois, pour autant que cette réglementation et les sanctions destinées à assurer le respect soient justifiées par la poursuite d'un objectif légitime d'intérêt général et que la fixation de ces sanctions soient encadrées par des critères transparents, objectifs, non-discriminatoires et proportionnés. De même, les articles 101 et 102 TFUE ne s'opposent pas à une telle réglementation nationale.

Sur la première question

72. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 19 TUE, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte[31], doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui limite le contrôle juridictionnel des sanctions disciplinaires, telles que celles en cause au principal, par des instances nationales remplissant les exigences attachées à la qualité de « juridiction » au sens du droit de l'Union, à un contrôle à titre incident étant susceptible, en cas d'illégalité, de déboucher exclusivement sur l'octroi d'une réparation pécuniaire aux personnes auxquelles ces sanctions disciplinaires ont été infligées, en excluant ainsi la possibilité pour la juridiction compétente d'annuler de telles sanctions disciplinaires et d'octroyer, le cas échéant, des mesures provisoires aux personnes concernées.

Sur la recevabilité

73. Le gouvernement italien soutient que la présente question est irrecevable en raison de l'épuisement imminent des effets d'interdiction résultant des décisions prises par les organes de la justice sportive nationale. Plus précisément, ce gouvernement rappelle, d'une part, que les requérants au principal ont été condamnés à une interdiction pour une période de 24 mois, et, d'autre part, que cette sanction a été infligée par la cour d'appel fédérale par une décision du 20 janvier 2023, immédiatement exécutoire. Il s'ensuivrait que l'interdiction en cause venait à expiration le 20 janvier 2025, date à laquelle l'arrêt préjudiciel n'aurait vraisemblablement pas encore été rendu. Ainsi, l'annulation de l'interdiction n'aurait plus d'utilité réelle pour les requérants au principal, puisque les effets qu'ils entendaient supprimer, au moyen du recours en annulation, auraient déjà pris fin.

[31] L'article 6 TUE est une disposition d'ordre général qui est sans pertinence aux fins de l'analyse desdites questions [voir arrêt du 11 septembre 2025, Cairo Network e.a. (C-764/23 à C-766/23, ci-après l'« arrêt Cairo Network », EU:C:2025:691, point 61 et jurisprudence citée)].

74. Il est certes vrai que, selon la jurisprudence constante de la Cour, la justification du renvoi préjudiciel est non pas la formulation d'opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques, mais le besoin inhérent à la solution effective d'un litige. Ainsi, selon la Cour, s'il s'avérait que les requérants au principal ont effectivement perdu leur intérêt à poursuivre l'annulation des décisions en cause, les questions préjudicielles ne seraient plus pertinentes pour la solution des litiges pendants devant la juridiction de renvoi et la Cour devrait constater le non-lieu à statuer [32].

75. Toutefois, je ne pense pas que tel est le cas en l'espèce. Je note d'ailleurs que, lors de l'audience, les requérants au principal ont précisé qu'une éventuelle annulation de la décision en cause par la juridiction de renvoi permettrait de protéger leur intérêt moral en effaçant, voire en minimisant, les répercussions des sanctions disciplinaires sur leur réputation.

Sur le fond

76. Il convient d'emblée de rappeler que cette question porte sur certaines dispositions de la loi n° 280/2003, qui énonce les principes fondamentaux régissant la relation entre l'ordre sportif et l'ordre juridique étatique.

77. Le cadre juridique établi par cette législation, tel qu'interprété par la jurisprudence constitutionnelle italienne, peut être résumé comme suit.

78. Le principe de protection juridictionnelle effective et les droits de la défense inscrits dans la Constitution ont fait l'objet, dans ladite législation, d'une « pondération raisonnable » avec le principe d'« autonomie de l'ordre sportif » découlant des articles 2 et 18 de celle-ci. Cette pondération se traduit par l'instauration d'une « réserve de compétence » au profit des organes de justice établis auprès des associations sportives italiennes et du CONI, en vertu de laquelle ces organes sont seuls compétents pour annuler des sanctions disciplinaires telles que celles en cause au principal. En revanche, les juridictions administratives restent compétentes, après épuisement des trois degrés de la justice sportive, pour accorder une réparation pécuniaire aux personnes concernées en cas d'illégalité de ces sanctions disciplinaires.

79. Dans ses observations écrites, le gouvernement italien fait valoir que ce cadre juridique définit un trait essentiel de son « identité nationale » au sens de l'article 4 TUE. Cette remarque rend nécessaire, à mon sens, un rappel de la jurisprudence pertinente [33].

– Sur l'articulation entre l'article 4, paragraphe 2, TUE et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE

80. L'article 4, paragraphe 2, TUE dispose notamment que l'Union respecte l'identité nationale des États membres inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles.

[32] Voir, notamment, arrêt du 22 juin 2023, État belge (Éléments postérieurs à la décision de retour) (C-711/21 et C-712/21, EU:C:2023:503, point 35 et jurisprudence citée).

[33] Pour un rappel encore plus complet de cette jurisprudence, voir mes conclusions dans l'affaire Commission/Pologne (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour - Primauté du droit de l'Union) (C-448/23, EU:C:2025:165, points 61 à 69).

81. Les termes de l'articulation entre cet article et l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ont été expressément définis dans les arrêts Hongrie/Parlement et Conseil [34] et Commission/Pologne (Indépendance et vie privée des juges) [35].

82. Dans ces arrêts, la Cour a indiqué qu'il ne saurait être valablement soutenu que les exigences découlant, en tant que conditions tant d'adhésion que de participation à l'Union, du respect de valeurs et de principes tels que l'État de droit, la protection juridictionnelle effective et l'indépendance de la justice, consacrés à l'article 2 et à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, soient susceptibles d'affecter l'identité nationale d'un État membre, au sens de l'article 4, paragraphe 2, TUE. Il s'ensuit que cette dernière disposition, qui doit être lue en tenant compte des dispositions de même rang, notamment les articles 2 et 19 TUE, ne saurait dispenser les États membres du respect des exigences découlant de celles-ci. Ainsi, même si, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, TUE, l'Union respecte l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, de sorte que ces États disposent d'une certaine marge d'appréciation pour assurer la mise en œuvre des principes de l'État de droit, il n'en découle nullement que cette obligation de résultat peut varier d'un État membre à l'autre. En effet, tout en disposant d'identités nationales distinctes, que l'Union respecte, les États membres adhèrent à une notion d'« État de droit » qu'ils partagent, en tant que valeur commune à leurs traditions constitutionnelles propres, et qu'ils se sont engagés à respecter de manière continue. Il en découle que, dans le choix de leur modèle constitutionnel respectif, les États membres sont tenus de se conformer aux exigences découlant de l'article 2 et de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE tels qu'interprétés par la Cour [36].

83. En définitive, c'est le principe de primauté du droit de l'Union qui empêche d'adopter une interprétation permettant aux États membres d'invoquer des dispositions de droit national, fussent-elles d'ordre constitutionnel, pour faire échec à l'application des dispositions du droit de l'Union. Il appartient à la Cour, dans l'exercice de sa compétence exclusive d'interprétation du droit de l'Union, de préciser la portée du principe de primauté au regard des dispositions pertinentes de ce droit, de telle sorte que cette portée ne peut dépendre de l'interprétation de dispositions du droit national ni de l'interprétation de dispositions du droit de l'Union retenue par une juridiction nationale, telle que la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle), qui ne correspond pas à celle de la Cour [37].

84. Ainsi, s'il ne fait guère de doute que la République italienne est en droit de prévoir un système de justice autonome pour permettre aux associations sportives nationales de protéger leurs prérogatives vis-à-vis des pouvoirs publics, la traduction normative d'un tel système ne saurait toutefois porter atteinte au droit à une protection juridictionnelle effective.

85. Avant d'examiner la question de savoir si une telle atteinte est portée en l'espèce, il convient de formuler quelques observations liminaires sur le contenu de la protection que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE offre aux justiciables.

[34] Arrêt du 16 février 2022 (C-156/21, ci-après l'« arrêt Hongrie/Parlement et Conseil », EU:C:2022:97).

[35] Arrêt du 5 juin 2023 (C-204/21, ci-après l'« arrêt Commission/Pologne », EU:C:2023:442).

[36] Arrêts Hongrie/Parlement et Conseil (points 233 et 234), et Commission/Pologne (points 72 à 74).

[37] Voir arrêt Commission/Pologne (points 77 à 79).

– *Sur la portée de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE*

86. Dans l'arrêt Associação Sindical dos Juízes Portugueses [38], la Cour a indiqué que le principe de protection juridictionnelle effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, auquel se réfère l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, constitue un principe général du droit de l'Union qui est affirmé à l'article 47 de la Charte. Ce constat a amené la Cour à préciser, dans un premier temps, que cette dernière disposition doit être « dûment prise en considération » aux fins de l'interprétation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE [39], et, dans un second temps, qu'au droit à recours effectif garanti à l'article 47 de la Charte *correspond* l'obligation faite aux États membres, à l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, d'établir le système des voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union [40].

87. Ainsi, l'article 47 de la Charte a été mobilisé pour définir le contenu matériel de l'obligation qui découle de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, et ce à trois égards. Premièrement, d'un point de vue *organique*, cette obligation implique que les instances susceptibles d'interpréter ou d'appliquer le droit de l'Union remplissent les exigences découlant de la qualité de « juridiction », telles que celles d'indépendance, d'impartialité et de « tribunal établi préalablement par la loi » [41]. Deuxièmement, sur le *plan processuel*, ladite obligation implique que les différentes garanties afférentes au « procès équitable » soient respectées devant ces instances [42]. Troisièmement, quant à la portée du contrôle juridictionnel, il ressort de l'arrêt Royal Football Club Seraing [43], rendu après la clôture de la procédure écrite dans la présente affaire et ayant fait l'objet d'un vif débat lors de l'audience, que le droit à un recours effectif garanti à l'article 47 de la Charte suppose que lesdites instances puissent procéder à un *contrôle juridictionnel effectif* des actes, mesures ou comportements dont il est soutenu qu'ils ont porté atteinte aux droits ou aux libertés d'un justiciable. Dans cet arrêt, la Cour a également défini les exigences auxquelles ce contrôle juridictionnel doit répondre pour être qualifié d'*effectif* [44]. Ces exigences revêtent une importance certaine pour la réponse qu'il conviendra de donner à la présente question préjudicielle.

88. Je rappelle que, dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, il s'agissait de règles nationales conférant aux sentences arbitrales émises par le tribunal d'un État tiers (le Tribunal arbitral du sport) l'autorité de la chose jugée inter partes sur le territoire d'un État membre et, en conséquence de celle-ci, une force probante dans les relations entre les parties au litige et les tiers. Or, comme la conformité de ces sentences au droit de l'Union n'était pas contrôlée au préalable par une juridiction habilitée à saisir la Cour à titre préjudiciel, la question se posait de savoir si de telles règles nationales étaient respectueuses de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu à la lumière de l'article 267 TFUE et de l'article 47 de la Charte.

38 Arrêt du 27 février 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, point 35).

39 Voir arrêt du 2 mars 2021, A.B. e.a. (Nomination des juges à la Cour suprême – Recours) (C-824/18, EU:C:2021:153, point 143).

40 Voir arrêt du 20 avril 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, point 45).

41 Voir arrêts du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, point 36) ; du 21 décembre 2023, Krajowa Rada Sądownictwa (Maintien en fonctions d'un juge) (C-718/21, EU:C:2023:1015, point 58), et du 11 juillet 2024, Hann-Invest e.a. (C-554/21, C-622/21 et C-727/21, EU:C:2024:594, point 55).

42 Voir, notamment, arrêt du 28 novembre 2024, PT (Accord entre le procureur et l'auteur d'une infraction) (C-432/22, EU:C:2024:987, point 70). Voir, également, à cet égard, les conclusions que j'ai récemment présentées dans l'affaire Sociedad Civil Catalana (C-523/24, EU:C:2025:889, points 112 à 121).

43 Arrêt du 1er août 2025 (C-600/23, ci-après l'« arrêt Royal Football Club Seraing », EU:C:2025:617, point 75).

44 Arrêt Royal Football Club Seraing (point 86).

89. L'essentiel du raisonnement développé par la Cour dans sa réponse est résumé aux trois points qui suivent [45].

90. L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE n'exige pas une voie de recours directe permettant aux particuliers de mettre en cause des sentences arbitrales, pour autant qu'il existe, dans le système juridictionnel national, une possibilité pour les particuliers concernés d'obtenir, *à titre incident*, un contrôle juridictionnel effectif de ces sentences et assurant ainsi le respect des droits et libertés que le droit de l'Union leur garantit [46].

91. Pour être effectif, ce contrôle juridictionnel ne doit pas nécessairement porter sur l'ensemble des questions de droit et de fait pertinentes pour résoudre les litiges dans le cadre desquels lesdites sentences ont été rendues, mais peut valablement revêtir un *caractère limité*. En tout état de cause, les juridictions concernées doivent pouvoir vérifier si de telles sentences sont compatibles avec les principes et les dispositions qui font partie de l'*ordre public de l'Union* et qui sont pertinents dans le cadre du litige concerné, tels que la liberté de circulation des travailleurs et la liberté de prestation des services consacrées respectivement aux articles 45 et 56 TFUE [47].

92. En outre, lorsqu'elles estiment que ces mêmes sentences sont incompatibles avec ces principes et dispositions, ces juridictions doivent pouvoir tirer, dans le cadre de leurs compétences respectives et conformément aux dispositions nationales applicables, *toutes les conséquences juridiques qui s'imposent en raison d'une telle incompatibilité* [48]. En particulier, dans le cas où est en cause une violation des libertés de circulation, lesdites juridictions doivent pouvoir non seulement constater cette violation et ordonner la réparation du préjudice qu'elle a causé aux particuliers concernés, mais également *annuler* la décision entachée d'une telle violation [49]. Ce pouvoir doit nécessairement être accompagné par celui d'accorder les *mesures provisoires* qui permettent de garantir la pleine efficacité de la décision à intervenir sur le fond, y compris dans le cas où ces mêmes juridictions adressent une demande de décision préjudicielle à la Cour et sursoient à statuer dans l'attente de la réponse de celle-ci [50].

93. Contrairement à ce qui a été soutenu par le gouvernement italien lors de l'audience dans les présentes affaires, l'arrêt rendu par la Cour dans les affaires jointes Cairo Network n'est pas de nature à introduire une exception à ces derniers principes.

94. Je m'explique. Selon ce gouvernement, il ressortirait de l'arrêt Cairo Network que, si l'effectivité du contrôle juridictionnel suppose généralement que le juge national ait le pouvoir d'annuler toutes les conséquences préjudiciables d'un acte ou d'un comportement adopté en violation du droit de l'Union, l'octroi d'une simple réparation pécuniaire peut être justifié lorsque, comme en l'espèce, une telle annulation serait susceptible de porter atteinte à un intérêt public.

95. Les sanctions disciplinaires en cause, appliquées à des personnes physiques, seraient liées à l'imposition de points de pénalité au classement du club de football par lequel ces personnes étaient employées, dans le cadre du championnat national de football italien de première division

[45] Ainsi qu'il ressort de cet arrêt, ce raisonnement s'inscrit dans le sillage de l'arrêt du 21 décembre 2023, International Skating Union/Commission (C-124/21 P, EU:C:2023:1012).

[46] Arrêt Royal Football Club Seraing (points 76 et 100).

[47] Arrêt Royal Football Club Seraing (points 84 et 85).

[48] Arrêt Royal Football Club Seraing (point 103).

[49] Arrêt Royal Football Club Seraing (point 104).

[50] Arrêt Royal Football Club Seraing (point 105).

(série A). S'il avait été possible de demander au juge national d'annuler ou de réformer ces sanctions, voire simplement de les suspendre provisoirement, une situation d'incertitude quant au classement final de ce championnat aurait perduré pendant une durée incompatible avec l'exigence de désigner les équipes nationales qualifiées pour les compétitions européennes. Une telle situation porterait manifestement préjudice à la continuité du championnat de football italien.

96. À cet égard, il me semble nécessaire de rappeler ce qui suit. Il est certes vrai que, dans l'arrêt Cairo Network, la Cour a conclu que la limitation des pouvoirs de la juridiction nationale compétente pour examiner les recours introduits contre des actes relatifs à l'attribution de droits d'utilisation des radiofréquences à l'octroi d'une réparation pécuniaire n'impliquait pas nécessairement que le contrôle juridictionnel opéré par cette juridiction n'était pas effectif [51]. Il n'en demeure pas moins, toutefois, qu'à la différence des présentes affaires, cet arrêt a été rendu dans un domaine réglementé par le droit dérivé de l'Union, notamment par la directive en matière de communication électronique [52] et la décision (UE) 2017/899 sur l'utilisation de la bande de fréquences 470-790 MHZ dans l'Union [53].

97. Ce n'est pas un élément négligeable. En effet, selon la Cour, la possibilité pour les juridictions nationales d'annuler lesdits actes risquait de faire obstacle à la reconfiguration de la bande de fréquences 700 MHz, exigée par la décision 2017/899, et de porter ainsi atteinte au bon fonctionnement de la 5G dans l'Union [54].

98. J'en déduis que le fait de prévoir la simple possibilité d'octroyer une réparation pécuniaire, à l'exclusion de celle d'annuler l'acte entaché d'illégalité, est justifiée lorsqu'une telle annulation risquerait de porter atteinte à l'un des objectifs de la *législation pertinente de l'Union*, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

– *Conclusion sur la première question*

99. Il en résulte donc que les sanctions disciplinaires, telles que celles de l'espèce, doivent faire l'objet d'un contrôle, même incident, par des instances satisfaisant aux exigences attachées à la qualité de « juridiction » au sens du droit de l'Union, portant sur la compatibilité de ces sanctions avec les principes et les dispositions qui font partie de l'ordre public de l'Union, et débouchant, en cas d'illégalité, sur l'annulation de celles-ci.

100. Au vu de ce qui précède, je suggère à la Cour de répondre à la première question que l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui limite le contrôle de la légalité des sanctions disciplinaires, telles que celles en cause au principal, par des « juridictions » au sens du droit de l'Union, à un contrôle à titre incident étant susceptible, en cas d'illégalité, de déboucher exclusivement sur l'octroi d'une réparation pécuniaire aux personnes auxquelles ces

[51] Arrêt Cairo Network (point 83).

[52] Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil, du 7 mars 2022, relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communication électronique (directive « cadre ») (JO 2002, L 108, p. 33).

[53] Décision du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 (JO 2017, L 138, p. 131).

[54] Arrêt Cairo Network (points 75 et 78).

sanctions ont été infligées. Ces juridictions doivent pouvoir annuler de telles sanctions et accorder, le cas échéant, des mesures provisoires permettant de garantir la pleine effectivité de la décision juridictionnelle à intervenir sur le fond [55].

101. Je tiens à insister sur le fait que la réponse que je préconise est fondée sur la prémisse selon laquelle le contrôle des juridictions administratives italiennes constitue le seul contrôle opéré par des « juridictions » au sens du droit de l'Union sur la légalité des sanctions disciplinaires sportives. Si, en revanche, l'un des organes de justice sportive italiens, dont l'effectivité du contrôle de légalité n'est pas remise en cause ici, satisfaisait à l'ensemble des exigences attachées à la qualité de « juridiction », aucune violation de l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE ne pourrait être constatée [56].

102. Il me semble donc utile de consacrer quelques développements à cette problématique relative à la qualité de « juridiction » des organes de justice sportive italiens.

– *Sur la qualité de « juridiction » des organes de justice sportive italiens*

103. Selon une jurisprudence constante depuis l'arrêt Vaassen-Göbbels [57], le caractère de « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE, suppose que certaines conditions soient réunies, telles que l'origine légale de l'organisme, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de la procédure se déroulant devant lui, l'application, par cet organisme, des règles de droit et son indépendance [58].

104. L'exigence d'indépendance comporte un aspect d'ordre externe et un aspect d'ordre interne. Ce dernier rejoint la notion d'« impartialité » et vise l'égale distance par rapport aux parties au litige et à leurs intérêts respectifs au regard de l'objet de celui-ci [59]. C'est précisément l'impartialité des organes de justice sportive italiens qui mériterait, selon moi, de faire l'objet d'un examen approfondi de la part de la juridiction de renvoi.

105. Ainsi, compte tenu du contexte entourant les affaires au principal, un tel examen ne devrait pas faire abstraction du cadre juridique d'analyse résultant de l'arrêt Ali Riza et autres c. Turquie [60] rendu par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour EDH ») [61].

55 À l'audience, le CONI a affirmé que la révocation des décisions des organes de justice sportive, telle que prévue à l'article 63 du code de justice sportive du CONI, permet à la partie ayant obtenu la constatation de l'illégalité d'une sanction disciplinaire par la juridiction administrative d'obtenir que ces organes se conforment sur ce point à l'arrêt de cette dernière juridiction. À le supposer établi, cet élément ne me semble pas suffisant pour exclure l'incompatibilité des dispositions nationales en cause avec l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte.

56 Dans une telle hypothèse, il pourrait tout au plus être vérifié si les règles nationales régissant les modalités procédurales d'une voie de recours existante respectent les conditions d'équivalence et d'effectivité inhérentes à l'article 47 de la Charte. Voir arrêt du 21 décembre 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037), que j'ai examiné dans mes conclusions dans l'affaire AW « T » (C-225/22, EU:C:2025:270, points 47 à 50).

57 Arrêt du 30 juin 1966 (61/65, EU:C:1966:39).

58 Voir, en dernier lieu, arrêt du 1er août 2025, Daka e.a. (C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 et C-493/23, EU:C:2025:592, point 53 et jurisprudence citée).

59 Voir arrêt du 21 janvier 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, point 61 et jurisprudence citée).

60 Cour EDH, 28 janvier 2020, Ali Riza et autres c. Turquie (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610).

61 Rappelons que l'article 52, paragraphe 3, de la Charte précise que, dans la mesure où cette dernière contient des droits correspondant à ceux garantis par la CEDH, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère celle-ci. Or, ainsi qu'il ressort des explications afférentes à l'article 47 de la Charte, le deuxième alinéa de cet article correspond à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH. La Cour doit donc veiller à ce que l'interprétation qu'elle donne de l'article 47, deuxième alinéa, de la Charte assure un niveau de protection qui ne méconnaît pas celui garanti à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, tel qu'interprété par la Cour EDH [voir arrêt du 15 juillet 2021, Commission/Pologne (Régime disciplinaire des juges) (C-791/19, EU:C:2021:596, point 165 et jurisprudence citée)].

106. Il échet de rappeler que l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt avait pour origine des recours introduits devant le comité d'arbitrage de la Fédération turque de football (TFF) contre des décisions prises à l'encontre de joueurs ou d'arbitres de football par le comité de règlement des différends (DRC) et la commission disciplinaire de cette fédération respectivement. Après avoir observé que les membres du comité d'arbitrage étaient nommés par le conseil d'administration (Board of Directors) de la TFF, lui-même nommé dans son intégralité par l'assemblée de cette même fédération (Congress), et que le conseil d'administration disposait d'une large marge d'appréciation dans l'exercice de son pouvoir de nomination, la Cour EDH a examiné, dans un premier temps, la question de savoir si des garanties suffisantes étaient en place pour assurer que les membres du comité d'arbitrage exercent leurs fonctions à l'abri de pressions externes, et, dans un second temps, si le comité d'arbitrage était composé de membres qui pouvaient être considérés comme indépendants et impartiaux vis-à-vis des organisations professionnelles impliquées dans ces procédures [62].

107. Sur le premier point, la Cour EDH a considéré que les membres du comité d'arbitrage n'étaient pas à l'abri des pressions notamment du conseil d'administration en raison de l'existence d'un certain nombre de « liens organisationnels et structurels marqués » entre ces deux entités, donnant une indication du « niveau d'influence considérable dont jouit le conseil d'administration sur le fonctionnement du comité d'arbitrage » [63]. À l'appui de cette conclusion, la Cour EDH a retenu les éléments suivants. Premièrement, même si les membres de ce comité bénéficiaient d'une sécurité d'emploi, la durée de leur mandat correspondait à celle des membres du conseil d'administration. Deuxièmement, les membres du comité d'arbitrage avaient le droit de recevoir une rémunération ainsi que le remboursement de leurs frais de déplacement et une indemnité d'hébergement dont les montants étaient déterminés par le conseil d'administration. Troisièmement, aucune procédure spécifique n'était prévue en cas de contestation de l'indépendance ou de l'impartialité d'un membre du comité d'arbitrage par les parties.

108. Quant au second point, la Cour EDH a relevé que le conseil d'administration et l'assemblée de la TFF étaient tous deux majoritairement composés par de représentants des clubs de football, entités inévitablement impliquées dans certains litiges relevant de la compétence du comité d'arbitrage.

109. Il convient de rappeler que, en vertu de la règlementation italienne en cause, l'adoption des sanctions disciplinaires infligées par la FIGC et le CONI relève de la compétence de deux organes intra-fédéraux (tribunal fédéral et cour d'appel fédérale) et à un organe extra-fédéral (conseil de garantie du sport).

110. S'agissant du tribunal fédéral et de la cour d'appel fédérale, le pouvoir de nomination de leurs membres appartient au Consiglio federale (conseil fédéral) [64] et l'exercice de ce pouvoir semble être uniquement encadré par le critère de la « compétence spécifique et de l'expérience acquise dans l'ordre sportif » [65]. Le risque que les membres de ces organes soient exposés à des pressions de la part du conseil fédéral pourrait être accru par le fait que la durée de leur mandat correspond à celle des conseillers fédéraux (quatre ans, renouvelables deux fois) et que la

62 Voir Cour EDH, 28 janvier 2020, Ali Riza et autres c. Turquie (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610, § 209 et 217).

63 Cour EDH, 28 janvier 2020, Ali Riza et autres c. Turquie (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610, § 216) (traduction libre).

64 Voir article 27, paragraphe 3, du Statuto della FIGC (statut de la FIGC), approuvé par le conseil national du CONI, par délibération n° 479 du 20 novembre 2024.

65 Voir article 35, paragraphe 1, du statut de la FIGC.

Commissione federale di garanzia (commission fédérale de garantie)[66], elle aussi nommée par le conseil fédéral, a le pouvoir de les révoquer, notamment, « pour des motifs sérieux d'opportunité »[67].

111. Concernant la composition du conseil fédéral, quatorze de ses vingt membres sont élus par les différentes ligues nationales de football[68], qui sont à leur tour l'émanation des clubs de football, dont les dirigeants peuvent être, comme en l'occurrence, impliqués dans les procédures devant lesdits organes intra-fédéraux.

112. Pour ce qui concerne le conseil de garantie du sport, la nomination des membres de celui-ci est réservée au conseil national du CONI[69]. La durée de leur mandat (quatre ans) correspond à celle des membres de ce dernier[70]. Le conseil national nomme également les membres de la Commissione di garanzia degli organi di giustizia, di controllo e di tutela dell'etica sportiva (commission de garantie des organes de justice, de contrôle et de protection de l'éthique sportive), laquelle est titulaire du pouvoir de révoquer les membres du conseil de garantie du sport[71]. La composition du conseil national est caractérisée par la présence des représentants des fédérations sportives nationales et la majorité des votants au sein de cet organe doit être constituée par les voix exprimés par ces derniers[72].

113. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, au regard notamment des éléments venant d'être rappelés, si l'un des organes de justice sportive italiens constitue une « juridiction » au sens du droit de l'Union. Si tel était le cas, le système de justice sportive conçu par le législateur italien, considéré dans son ensemble, ne serait pas incompatible avec l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE.

Conclusion

114. Compte tenu de ce qui précède, je propose à la Cour de répondre comme suit aux première et troisième questions préjudicielles posées par le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium, Italie) :

1) L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE, lu à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale qui limite le contrôle de la légalité des sanctions disciplinaires, telles que celles en cause au principal, par des « juridictions » au sens du droit de l'Union, à un contrôle à titre incident étant susceptible, en cas d'illégalité, de déboucher exclusivement sur l'octroi d'une réparation pécuniaire aux personnes auxquelles ces sanctions ont été infligées. Ces juridictions doivent pouvoir annuler de telles sanctions et accorder, le cas échéant, des mesures provisoires permettant de garantir la pleine effectivité de la décision juridictionnelle à intervenir sur le fond.

66 La commission fédérale de garantie est un organe chargé principalement de vérifier si les membres du tribunal fédéral et de la cour d'appel fédérale satisfont aux conditions requises pour exercer de telles fonctions [voir article 5, paragraphe 3, du Codice di Giustizia Sportiva CONI (code de justice sportive du CONI), par délibération nº 1538, conseil national du 9 novembre 2015, approuvé par decreto Presidenza Consiglio dei Ministri (décret du Président du conseil des ministres) le 16 décembre 2015].

67 Voir article 5, paragraphe 3, du code de justice sportive du CONI et article 34 du statut de la FIGC.

68 Voir article 26 du statut de la FIGC.

69 Voir article 6, paragraphe 4, sous l1), du statut du CONI.

70 Voir article 5, paragraphe 2, et article 12 bis, paragraphe 7, du statut du CONI.

71 Voir article 13 ter, paragraphe 3, du statut du CONI.

72 Voir article 6, paragraphe 3, du statut du CONI.

2) Les articles 45 et 56 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à ce qu'une réglementation nationale, telle que celle de l'espèce, permette aux instances sportives d'infliger à un dirigeant de club sportif une sanction disciplinaire lui interdisant d'exercer son activité professionnelle aux niveaux national et international pendant 24 mois, pour autant que cette réglementation et les sanctions destinées à assurer le respect soient justifiées par la poursuite d'un objectif légitime d'intérêt général et que la fixation de ces sanctions soient encadrées par des critères transparents, objectifs, non-discriminatoires et proportionnés. De même, les articles 101 et 102 TFUE ne s'opposent pas à une telle réglementation nationale.