

AAN URBSFA – Pegie Leys, Legal Director  
VAN Frank Hendrickx, Gewoon Hoogleraar KU Leuven  
Frea De Keyzer, Doctoraatsonderzoekster KU Leuven  
LEUVEN 2020-06-15  
C.C.

# MEMO

AANTAL BLZ. 4

## Reporting KU Leuven

### Introduction

La révision et le renouvellement de la réglementation fédérale ont fait l'objet d'un projet d'étude de la KU Leuven (période 2018-2020). Vous trouverez ci-dessous un bref rapport avec une rétrospective des activités.

Le projet de la KU Leuven avait comme but de réviser la réglementation fédérale actuelle sur la base des principes suivants :

1. La révision doit partir des textes existants ;
2. La révision tient compte de la législation actuelle, ainsi que des règlements de la FIFA et de l'UEFA ;
3. Le texte révisé utilise un langage clair et sans ambiguïté ;
4. La réglementation est applicable à la réalité du football en Belgique.

Le fait que le projet se fonde sur des textes existants mérite d'être précisé. Après tout, ce choix est plus que pragmatique. L'intention n'était nullement de créer un ensemble de règles qui soit séparé de son histoire ou de la réalité du football. Au contraire, le projet n'a pas voulu ignorer les structures existantes et les choix politiques sous-jacents des textes réglementaires. De plus, l'acceptabilité est une caractéristique essentielle d'une bonne réglementation. Il n'en va pas autrement dans le contexte du football.

En même temps, la réglementation fédérale est un instrument dynamique et vivant. Ce dynamisme se manifeste non seulement par de nombreuses applications dans la pratique du football, mais aussi par des ajustements textuels réguliers. Elles sont motivées par l'évolution de la réalité, le changement des idées ou le développement de la casuistique vers un principe général. C'est précisément dans ce contexte qu'il faut, au fil du temps, mener une réflexion approfondie sur l'ensemble.

C'est cette réflexion qui a fait l'objet du projet, dans le but de faire une transition vers des textes nouveaux ou renouvelés. Les chercheurs de la KU Leuven ont vu leur rôle comme celui de consultants d'un processus de changement, dans lequel une perspective juridique-académique et neutre était la base des analyses et des propositions de textes. Le processus était dans les mains d'une équipe commune : les chercheurs, les membres de l'administration fédérale et un comité de pilotage. Cela a créé une interaction entre d'une part, un point de vue académique externe sur les textes des règlements et d'autre part, des besoins, réalités et le savoir-faire du monde du football.



Les projets de textes finaux sont donc nécessairement le résultat d'un mélange d'expertise, de consultation et de compromis. Le nouveau règlement de la fédération est donc le résultat d'un travail d'équipe. Le résultat n'est pas un ensemble de règles *pour* l'association, mais plutôt *de* l'association.

## Méthode

L'analyse et le développement des projets de textes réglementaires se sont déroulés sur la base d'une étroite collaboration et interaction entre les chercheurs de la KU Leuven, l'administration fédérale, avec le 'département juridique et compétitions' de la fédération, et un comité de pilotage. Parfois, d'autres acteurs de la fédération ont été impliqués en fonction du besoin de contribution sur différentes parties de la réglementation. De cette manière, l'expertise disponible a été combinée de manière optimale.

Le groupe de pilotage a été mis en place dès le début et était composé de représentants des différentes sections du football. Au sein de ce groupe de pilotage, les analyses et les propositions de modifications des règlements fédéraux ont été examinées, discutées et reconsidérées. Les caractéristiques typiques d'un comité de pilotage sont l'apport d'expérience et de connaissance, la formulation de questions qualitatives, l'information et l'apport d'autres points de vue. Dans le cadre du présent projet, le comité de pilotage a également fourni une pierre de touche importante pour le soutien des textes réglementaires.

Deux langues (NL/FR) ont été utilisées tout au long du processus. Pour les versions en langue française, c'est l'administration fédérale qui était en charge.

Dans une dernière étape, les projets de textes définitifs ont été largement présentés aux personnes impliquées dans les différentes entités du football, avec assez de marge de manœuvre pour des réactions et des amendements. Ainsi, les règlements ont été affinés et adaptés en fonction des points de vue existants.

## Good regulation

Pour la révision, un certain nombre de critères que le nouveau modèle devrait idéalement remplir ont été fixés. Ils ont été tirés des connaissances scientifiques existantes sur la "good regulation".

Le concept de "good regulation" est en plein développement. Il est tiré de la littérature scientifique et peut être défini comme un ensemble de principes et de stratégies pour parvenir à une bonne réglementation. En tant qu'approche, il est étroitement lié à la doctrine de la bonne gouvernance, mais il se concentre sur l'élaboration de règles ou de règlements. La notion de "good regulation" s'inscrit dans un continuum comparable à celui de "meilleure réglementation", "d'évaluation de l'impact de la réglementation" ou même de technique législative. Cependant, ces dernières stratégies visent généralement les gouvernements qui adoptent des règles et moins les acteurs privés. Une bonne réglementation a une portée plus large et s'adresse également aux régulateurs privés.

Les critères suivants ont été utilisés. Les règles doivent répondre à ces critères dans le cadre d'une "good regulation".



1) **Nécessaire et efficace** : Des règles doivent être nécessaires et efficaces pour atteindre l'objectif visé. Cependant, l'austérité n'est pas un objectif en soi. Il est important que les règles soient soumises à une évaluation *ex ante*. Ce point de vue critique a été partagé par tous. Il est vrai que les nouvelles réglementations fédérales sont encore assez volumineuses. C'est quelque peu inévitable. Non seulement cela est inhérent à la complexité de l'organisation du football, mais cela répond également à un besoin de sécurité et d'orientation des acteurs du football, même dans des questions de détail.

2) **Exécutable et exécutoire** : Des règles doivent être suivies dans la pratique. Elles doivent être applicables et exécutoires. L'application de la législation dans un contexte sportif est particulièrement complexe car il faut faire face à des normes et des initiatives d'application concurrentes de la part des gouvernements et des acteurs privés, en l'occurrence, le monde du sport lui-même. Bien qu'en principe, le sport (le football) repose sur une initiative privée (associations de football qui fixent les règles du jeu, les règles organisationnelles et disciplinaires), le droit public/général est, dans de nombreux cas, également directement applicable. La sensibilisation de ces deux dimensions de l'application est très importante. Le règlement fédéral contient un ensemble de mécanismes privés d'application des droits et obligations et donc de résolution privée des litiges. Une grande attention a donc été accordée au règlement des litiges et à leurs procédures. Ces règles ont été largement rassemblées et mises en œuvre dans un titre distinct de la réglementation fédérale.

Cependant, l'application des règles ne peut pas se limiter à une intervention réactive. Selon la littérature juridique, la mise en œuvre des règles doit être considérée au sens large. Au sens étroit, cela signifie superviser, détecter et prendre ou appliquer des sanctions et d'autres mesures. Toutefois, une vision plus large signifie des informations, de l'organisation et de la coopération comme conditions préalables importantes pour une application efficace. Dans ce sens large, l'application des droits et obligations doit être considérée comme une chaîne complète, avec des aspects préventifs et réactifs. Cette vision a été utilisée dans le projet. Elle souligne l'importance d'une réglementation de qualité en soi, en ce compris la nécessité de la communication et de la coopération. Ces aspects sont au moins aussi importants que la possibilité d'imposer des sanctions.

3) **Légitime** : Des règles doivent respecter les exigences et les limites de la loi. Elles impliquent également une égalité juridique et l'absence d'aléa. Les textes des règlements fédéraux doivent être intégrés dans le système juridique national et, bien entendu, respecter la hiérarchie des normes juridiques. Partant d'une base de droit contractuel et associatif, ils sont soumis aux règles du droit commun.

4) **Cohérence** : Des règles doivent être cohérentes, sans chevauchements ni contradictions. Elles doivent faire partie d'un ensemble cohérent. La réglementation fédérale a fait des progrès significatifs à cet égard. Par exemple, un grand nombre de dispositions des règlements existants ont été déplacées et affinées. Les règlements ont été remaniés avec une structure logique et une vision d'ensemble à laquelle les parties sont étroitement liées.

5) **Simple, clair, accessible** : Des règles doivent être compréhensibles et accessibles à tous ceux pour qui elles sont importantes. Le plus grand progrès a peut-être été réalisés en ce qui concerne la transparence des règlements fédéraux. Les règles ont reçues une structure améliorée, transparente et logique. Un grand travail a également été effectué sur la formulation des dispositions. De nombreuses dispositions sont restées inchangées en substance, mais ont été repositionnées ou reformulées. Dans



un certain nombre de cas, on a eu recours à des aperçus schématiques. Régulièrement, un retour à une utilisation plus accessible de la langue a été fait. Tout cela renforce la clarté du règlement.

En termes de simplicité, l'objectif était que les textes le soient le plus possible. La simplicité des règlements a sans aucun doute augmenté. En même temps, la complexité est inhérente à la réglementation du football et ses différents aspects. Cela se traduit par une multitude de règles. Il est donc devenu évident que, dans de nombreux aspects, de nombreuses règles sont encore nécessaires pour maintenir les choses dans la bonne voie et pour fournir une orientation claire et une certaine sécurité juridique. De plus, les concepts techniques liés au football sont parfois inévitables. Dans de nombreux domaines, les règlements fédéraux utilisent un langage d'initiés, ce qui est parfois plus difficile à comprendre sans expertise. Le principe selon lequel une formulation juridiquement correcte est préférable à une autre est tout aussi important. La recherche d'une plus grande simplicité ne pouvait donc pas porter atteinte aux particularités intrinsèques du football et à la recherche de qualité générale pour la réglementation fédérale. La simplicité était donc un objectif, mais aussi un idéal. Dans ce contexte, un certain degré de complexité reste inévitable.

6) **Fondé et concerté** : Des règles doivent être préparées avec soin, sur la base de concertations et d'informations accessibles. C'est pourquoi une grande attention a été accordée à la consultation tout au long du processus de révision. C'est peut-être le facteur le plus important pour la réussite d'un processus de transition dans le cadre d'une révision de règles.

Il est impossible d'examiner de manière critique les textes des règlements fédéraux sans les informations, l'interprétation et le savoir-faire nécessaire du football lui-même. Pour y parvenir, l'administration de la fédération et le comité de pilotage ont joué un rôle crucial. Cela a non seulement permis d'acquérir un savoir-faire essentiel, mais aussi de donner les garanties nécessaires à l'implication des acteurs du football. Il y a donc toujours eu de la place pour des modifications au sein même du football. Une révision ne peut réussir si les sections et les parties concernées par le football perdent la propriété du règlement. Cela aussi fut un élément essentiel pour assurer la qualité des règlements.

7) **Pertinence et actualité permanente** : Des règles doivent être conçues de manière à ce que les objectifs visés soient atteints de manière efficace et effective. Plus haut, la réglementation fédérale a déjà été qualifiée comme un instrument vivant. Cela a eu deux conséquences importantes. Premièrement, les modifications provisoires des règlements existants ont dû être traitées pendant le processus de révision, alors que de nouveaux projets étaient déjà en cours. Après tout, le football, au sens large du terme, ne s'arrête pas pendant le processus de révision. Deuxièmement, on a pris conscience que l'actualité de la réglementation fédérale devrait être contrôlée aussi après son adoption.

## Résultat

Le résultat de tout ce processus est un nouveau règlement, mais qui est toujours reconnaissable.

Les "livres" existants ont été conservés, bien qu'ils aient été retravaillés en profondeur. La révision s'est concentrée sur le règlement de base (livre B), en tenant compte des particularités des livres concernant le football amateur et professionnel (livres P, A, V). Le règlement de base (livre B) a été complètement



restructuré et subdivisé en 11 titres, selon une nouvelle structure et une nouvelle démarcation logique. Les activités distinctes concernant les intermédiaires et les règlements antidopage y ont été intégrés. Chaque partie dispose d'une structure accessible.

Après la finalisation du règlement de base (livre B), les livres concernant le football amateur et professionnel (livres P, A, V) ont été adaptés au nouveau règlement de base. Une série de dispositions concernant les sections ont été supprimées dans ces livres et ont été intégrées dans le livre B. De cette manière, ces livres pouvaient également être révisés. Un suivi nécessaire consiste bien sûr à adapter les règlements spécifiques au mini-football et au futsal au nouveau cadre de base.

Comme indiqué ci-dessus, le processus de révision était dans les mains conjointes des chercheurs de la KU Leuven, des membres de l'administration fédérale et des membres du comité de pilotage. L'interaction entre une perspective académique externe sur le règlement et ses particularités d'une part, et les réalités et le savoir-faire du monde du football d'autre part, sont de bonnes garanties pour avoir un cadre réglementaire qui fait l'unanimité.

L'expérience montre que de nombreux facteurs déterminent la durabilité d'une réglementation d'une fédération. Cela dépend, entre autres, des évolutions au niveau du sport, de la société ou du droit. Le nouveau règlement de la fédération n'est donc pas un point final, mais un nouveau point de départ. Nous espérons toutefois que le projet d'étude a contribué à un processus de révision qui marque une étape importante dans l'amélioration de la transparence, de l'accessibilité et de la qualité juridique de la réglementation fédérale.

\*