



N° 3355

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 octobre 2006.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *portant diverses dispositions relatives aux arbitres*,

PAR M. JEAN-MARIE GEVEAUX

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 1^{re} lecture : n^{os} 323, 397 T.A. 113 (2005-2006).

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : n° 3190.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LA SITUATION DES ARBITRES NÉCESSITE D'ÊTRE AMÉLIORÉE	7
A. LUTTER CONTRE LA VIOLENCE ET LES INCIVILITÉS.....	7
B. CLARIFIER LE LIEN UNISSANT L'ARBITRE ET SA FÉDÉRATION.....	8
C. SÉCURISER LES RÉGIMES SOCIAUX ET FISCAUX	9
1. Les critiques adressées à la franchise	9
2. Un statut fiscal incertain.....	10
II.- LE TEXTE PROPOSÉ RÉPOND AUX ATTENTES DU CORPS ARBITRAL	11
A. UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC	11
B. L'ABSENCE DE LIEN DE SUBORDINATION	12
C. LA CRÉATION DE RÉGIMES SOCIAUX ET FISCAUX AMÉNAGÉS	13
1. Un dispositif d'exonération sur le plan social.....	13
2. Un dispositif d'exonération sur le plan fiscal.....	14
TRAVAUX DE LA COMMISSION	17
I.- DISCUSSION GÉNÉRALE	17
II.- EXAMEN DES ARTICLES	19
<i>Article 1^{er}</i> Définition de la pratique arbitrale.....	19
<i>Article 2</i> Nature et régime fiscal des indemnités perçues par les arbitres.....	22
<i>Article 3</i> Affiliation obligatoire des arbitres au régime général de la sécurité sociale et assujettissement de leur rémunération aux cotisations et contributions sociales	22
<i>Article 4</i> Gage.....	24
TABLEAU COMPARATIF	25
AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	29

INTRODUCTION

La présente proposition de loi, déposée par le sénateur Jean-François Humbert et adoptée par le Sénat le 22 juin 2006, entend répondre à l'attente des quelque 153 200 arbitres et juges qui évoluent tout au long de l'année sur les différents terrains de sport de l'hexagone. Fruit de négociations approfondies avec les principaux intéressés, cette proposition de loi a pour objectif de renforcer la protection des arbitres à l'égard des actes d'incivilités, dont ils sont trop souvent victimes, et de sécuriser sur le plan juridique aussi bien leurs conditions d'exercice que leur régime social et fiscal.

Ces différentes avancées sont nécessaires si l'on souhaite endiguer la baisse des effectifs, qui s'élève à 12 % sur les cinq dernières années, et susciter de nouvelles vocations. C'est la raison pour laquelle le ministre en charge du sport, M. Jean-François Lamour, a initié plusieurs mesures destinées à conforter les arbitres en place en les dotant à tout le moins d'une ébauche de statut et à mieux faire connaître les missions arbitrales, notamment auprès des jeunes.

Le ministre a tout d'abord confié la rédaction d'un rapport relatif au régime fiscal et social des arbitres sportifs à Mme Marie-Thérèse Leclerc de Hauteclocque. Ce rapport, qui lui a été remis au mois d'avril 2005, a été suivi de la constitution de deux groupes de travail, l'un consacré à l'évolutions des filières d'accès à l'arbitrage et à la structuration de filières d'arbitres de haut niveau, l'autre à la sécurisation juridique du statut de l'arbitre. C'est de ces réflexions, qui ont été menées avec les différentes parties concernées (fédérations, association française du corps arbitral multisports, ligues professionnelles), qu'est issue la proposition de loi portant diverses dispositions relatives aux arbitres déposée au Sénat par M. Jean-François Humbert.

Cette proposition de loi est désormais soumise à l'examen de l'Assemblée nationale.

Cet examen est l'occasion de rappeler que la mission arbitrale devient de plus en plus délicate à exercer, en raison de l'impunité relative des incivilités commises à l'encontre des arbitres mais aussi de certaines dérives liées aux enjeux financiers du sport professionnel qui ont malheureusement été observées aussi bien en Allemagne qu'en Italie. Le chantier est certes vaste et dépasse largement le champ de cette proposition de loi, mais il est à tout le moins nécessaire de sortir des incertitudes actuelles afin que les arbitres ne fassent plus figure de parents pauvres au sein du mouvement sportif.

De manière symbolique, l'examen de ce texte par l'Assemblée nationale coïncide presque jour pour jour avec la tenue des « journées de l'arbitrage » qui auront lieu les 7 et 8 octobre dans la France entière en partenariat avec les fédérations de football, rugby, basket-ball et handball. Cette manifestation, qui

permet au grand public de rencontrer des arbitres professionnels et de s'essayer à la pratique de l'arbitrage, revêt une importance capitale pour l'accroissement des effectifs comme l'a démontré l'édition 2005 qui a permis le recrutement de plus de 2 000 nouveaux arbitres.

La pratique sportive ne peut se concevoir en l'absence de règles claires et respectées. Aussi est-il particulièrement urgent de doter les arbitres et les juges, dont la mission consiste précisément à faire respecter ces règles, d'un encadrement juridique clair et pérenne.

I.- LA SITUATION DES ARBITRES NÉCESSITE D'ÊTRE AMÉLIORÉE

La situation actuelle se caractérise par une grande hétérogénéité de condition d'exercice allant des arbitres bénévoles, de loin les plus nombreux, aux arbitres professionnels, très minoritaires mais médiatiquement plus exposés, en passant par les arbitres dits « franchisés » dont les indemnités sont exonérées de cotisations sociales et de contribution sociale généralisée dans les conditions fixées par la circulaire interministérielle n° DSS/AAF/A1/94-60 du 28 juillet 1994 relative à la situation des sportifs au regard de la sécurité sociale et du droit du travail, dont les arbitres relèvent dans la pratique.

Pour autant, même si des différences existent, il apparaît souhaitable de doter l'ensemble des arbitres d'un statut commun et de protections identiques

Si les arbitres de haut niveau ne sont pas à l'abri de comportements agressifs à leur rencontre, c'est bien entendu la grande masse des arbitres amateurs, dont la motivation principale repose sur la passion pour le sport, qui sont le plus souvent victimes de violence et d'incivilités.

A. LUTTER CONTRE LA VIOLENCE ET LES INCIVILITÉS

Lutter contre la violence et les incivilités dans le sport fait partie des priorités du ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative depuis 2002. L'adoption de la loi n° 2006-784 du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives en est une récente illustration.

La presse s'est fait l'écho de la situation difficile des arbitres de base. Ainsi a-t-on pu lire dans *Le Monde*¹ le récit de cette détresse :

« La dégradation du climat social au sein du football du dimanche échappe aux statistiques. Insultes, invectives, intimidations, accrochages, pressions des dirigeants ou du public... Tous les arbitres le disent : diriger une rencontre devient de plus en plus difficile, même au plus petit niveau. »

« Sur un plan comptable, les violences à leur rencontre restent pourtant relativement marginales. Une centaine de plaintes pour agression sont ainsi déposées chaque année, ce qui est assez peu quand on sait qu'un million de matches sont disputés dans une saison et qu'il y a 28 000 arbitres en activité. Mais ces chiffres ne reflètent qu'une partie de la réalité. "De nombreux arbitres agressés n'osent pas porter plainte car ils ont peur des représailles, explique Francis Lombard, chargé des questions juridiques au sein de l'Union nationale des arbitres français (UNAF), la principale amicale de la corporation. Il y a aussi tous ceux qui estiment que cela ne vaut pas la peine de saisir la justice pour un simple coup de poing ou une bousculade. »

¹ *Le Monde*, édition du dimanche 29 mai 2005, « Le blues des arbitres du dimanche », Frédéric Potet

Cette tension omniprésente, ces débordements marginaux, sont sans conteste à l'origine du taux d'abandon très élevé des nouveaux arbitres affiliés à la fédération française de football : 30 % après une seule année d'exercice et 60 % au bout de trois ans seulement.

B. CLARIFIER LE LIEN UNISSANT L'ARBITRE ET SA FÉDÉRATION

En matière sociale, la jurisprudence s'est pour le moment majoritairement prononcée en faveur de l'absence de lien de subordination juridique entre les arbitres de football et les instances sportives qui font appel à leur service, mais le nombre très limité de jugements et leur motivation incertaine ne permettent pas de discerner une position de principe.

Ainsi le tribunal des affaires sociales de Melun, dans une décision du 17 janvier 1992¹, a retenu l'absence de subordination entre les arbitres concernés et le district au motif que ceux-ci n'étaient pas tenus de se rendre aux matchs pour lesquels ils avaient été désignés, qu'ils jouissaient dans l'exercice de leur mission d'une entière liberté, ne recevaient aucune instruction et n'étaient pas contrôlés.

En matière fiscale, la jurisprudence résultant de contentieux relatifs à l'assujettissement des arbitres à la TVA est plus contrastée.

Dans une décision datée du 2 mars 1999², le tribunal administratif d'Orléans a ainsi estimé qu'un arbitre de football exerçait son activité de manière indépendante et devait donc être assujéti à la TVA pour les indemnités perçues à cette occasion, en raison du fait qu'il prenait ses décisions d'arbitrage en tout indépendance.

Plus récemment et en sens contraire, le tribunal administratif de Dijon³ a retenu qu'un arbitre de football se trouve dans une situation de subordination à l'égard de la Fédération française de football (FFF) dès lors qu'il ne dispose d'aucune liberté dans l'organisation de son travail, le choix des matchs, des horaires, des programmes de formation et de la mise en condition et qu'il est soumis au contrôle et au règlement de la fédération.

Enfin, le conseil de prud'hommes de Nantes a rendu le 6 juillet⁴ dernier un arrêt selon lequel un arbitre de haut niveau n'est pas un travailleur indépendant mais un salarié de la fédération. Il s'agissait en l'espèce d'un arbitre de football, M. Franck Glochon, qui a exercé en Ligue 1 entre 1997 et 2002, qui a attaqué en justice la Fédération française de football pour baisse de ses revenus. Il a en effet été rétrogradé par sa hiérarchie (Fédéral 2 puis Fédéral 3) à partir de mai 2004, en raison de mauvaises notations et de tests physiques insatisfaisants, et estime avoir

¹ TASS Melun, 17 janv. 1992, District 77 Sud c/URSSAF de Seine-et-Marne

² TA Orléans, 2 mars 1999, n°96-469, Lainé

³ TA Dijon, 14 janv. 2003, n°02001 et 020012, Lagrange c/ Dir. des services fiscaux de la Côte d'Or

⁴ Cons. prud'hommes Nantes, 6 juill. 2006, n° F 05/00036, Glochon c/ FFF

ainsi perdu environ 60 % de ses revenus. Le tribunal a considéré que l'arbitre se trouvait à la fois dans une situation de subordination juridique et de dépendance économique à l'égard de la fédération et a condamné celle-ci à verser des dommages et intérêts à l'intéressé pour rupture sans motif réel et sérieux du contrat de travail.

Cette solution ne paraît pas conforme à la réalité des rapports arbitre-fédération qui s'articulent autour du principe d'indépendance non plus qu'à la doctrine publiciste¹ qui considère l'arbitre comme le responsable de la police de l'ordre sportif. La proposition apporte donc une clarification nécessaire : il n'y a pas de lien de subordination entre l'arbitre et la fédération.

C. SÉCURISER LES RÉGIMES SOCIAUX ET FISCAUX

En théorie, le régime juridique social et fiscal des sommes et indemnités reçues par les arbitres à l'occasion de l'exercice de leur mission découle de leur situation par rapport à la fédération qui effectue ce versement.

En pratique, le flou qui caractérise jusqu'à présent la nature de cette relation a permis de placer les arbitres sous l'empire de la circulaire du 28 juillet 1994 relative à la situation des sportifs au regard de la sécurité sociale et du droit du travail. Cette circulaire, qui se rapporte uniquement au régime général, comporte certaines mesures dérogatoires au droit commun destinées à s'adapter aux situations particulières de certains sportifs et par extension aux arbitres, notamment un système de franchise en matière de cotisations de sécurité sociale et de contribution sociale généralisée (CSG).

1. Les critiques adressées à la franchise

Suivant les termes de la circulaire, « *les sommes versées aux sportifs à l'occasion d'une manifestation sportive donnant lieu à compétition ne sont pas assujetties aux cotisations de sécurité sociale et à la CSG, si elles n'excèdent pas une valeur égale à 70 % du plafond journalier de la sécurité sociale en vigueur à la date du versement des sommes. Cette mesure est cependant limitée à cinq manifestations par mois pour le même sportif et par organisateur de manifestation* ».

Ce système est passible d'une double critique : il a une valeur juridique incertaine et ne concerne *stricto sensu* que les seuls sportifs ; la limitation aux cinq premières manifestations mensuelles auxquelles participent les arbitres ne tient pas compte des spécificités de la saison sportive qui concentre souvent les compétitions sur une courte période, au risque de dépasser largement la limite des cinq manifestations par mois alors que d'autres périodes en sont dépourvues.

¹ *Puissance sportive et ordre juridique étatique*, Gérald Simon, LGDJ, 1990

2. Un statut fiscal incertain

Le principe d'indépendance des différentes branches du droit et les divergences jurisprudentielles autour de la notion de lien de subordination conduisent à une grande incertitude quant au régime fiscal applicable aux arbitres.

Incertaine tout d'abord sur la qualification des sommes et indemnités reçues par les arbitres : doit-on les considérer comme des salaires ou comme des bénéfices non commerciaux (BNC) ? Selon l'administration fiscale, il s'agit d'une question de fait qui doit être appréciée en fonction de chaque situation particulière afin de déterminer si l'arbitre se trouve dans une situation de subordination vis-à-vis d'un club, d'une association ou d'une instance sportive.

Si cette première question est tranchée en faveur de l'activité professionnelle indépendante génératrice de BNC, se pose la question de l'assujettissement de ces revenus à la taxe professionnelle au titre de l'article 1447 du code général des impôts. La taxe professionnelle est en effet due chaque année par les personnes physiques ou morales qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non-salariée. Il existe certes à l'article 1460 du même code, une liste des catégories de personnes exonérées dans laquelle figure au 7^o les sportifs pour la seule pratique d'un sport. Il semble toutefois difficile d'assimiler les arbitres à cette catégorie.

La question se pose dans les mêmes termes pour ce qui concerne l'assujettissement à la TVA. Il est à noter que cette imposition prévoit une franchise en base qui dispense les redevables du paiement de la taxe si leur chiffre d'affaire de l'année précédente n'excède pas un certain montant, fixé à 30 500 euros pour les personnes n'effectuant que des prestations de service.

Cet aperçu des différents problèmes et lacunes afférents à l'activité arbitrale permet de comprendre la légitimité des attentes formulées par le corps arbitral et l'urgence qu'il y a à y apporter des réponses adaptées.

Le texte adopté par le Sénat, qui diffère sur de nombreux points de celui élaboré par sa commission des affaires culturelles, est de nature à satisfaire cette attente.

II.- LE TEXTE PROPOSÉ RÉPOND AUX ATTENTES DU CORPS ARBITRAL

Force est de constater que la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives était muette sur la question des arbitres. Il aura fallu attendre la loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 modifiant la loi précitée pour que les arbitres obtiennent un début de reconnaissance législative grâce à des amendements parlementaires. Ainsi l'article 25 de la loi n° 84-610 précitée a fixé un certain nombre de règles en matière de formation, d'assurance et de conditions d'emploi adaptées ainsi que le principe d'une liste d'arbitres de haut niveau à l'instar de ce qui existe pour les sportifs. Encore faut-il relever l'absence de textes réglementaires d'application qui cantonnent ces différentes avancées au niveau des principes.

Depuis sa création en 1985, l'Association française du corps arbitral multisports (AFCAM), qui regroupe soixante-cinq fédérations sportives, milite pour une meilleure prise en compte par les pouvoirs publics des attentes de l'ensemble du corps arbitral. Le rapporteur souligne que les dispositions de la présente proposition de loi recueillent l'assentiment de la quasi-totalité des fédérations, ligues et syndicats intéressés.

La mesure la plus symbolique, puisqu'elle valorise et protège à la fois l'activité arbitrale, consiste à considérer que les arbitres sont chargés d'une mission de service public.

A. UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC

A côté des actions de prévention et de formation dispensées dès le plus jeune âge au sein des différentes fédérations, une des solutions pour mieux protéger les arbitres à l'égard des comportements violents et des incivilités consiste à leur conférer un statut de personne « protégée » en raison de la nature de la mission exercée.

Cette avancée, qui a été menée à bien en concertation avec les services du ministre de la justice, se traduit par l'assimilation à une mission de service public de l'activité d'arbitrage en cas d'infraction pénale commise à l'encontre des arbitres. Ainsi les violences ou les menaces infligées ou proférées à l'encontre des arbitres dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leur mission seront désormais considérées comme des violences ou des menaces aggravées passibles des peines renforcées prévues à cet effet par le code pénal.

A titre d'exemple, le cas malheureusement assez fréquent de violences volontaires ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant huit jours est passible de trois ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende pour le droit commun prévu à l'article 222-11 du code pénal, alors que les mêmes faits commis à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une

mission de service public sont réprimés à hauteur de cinq ans de prison et de 75 000 euros d'amende selon les termes de l'article 222-12 du même code.

Il est permis d'espérer que ce renforcement des sanctions contribuera à faire diminuer les actes de violence à l'encontre des arbitres. Le président de l'Union nationale des arbitres de football (UNAF), M. Bernard Saules, a salué le progrès que constitue cette mesure qui peut également conforter les arbitres victimes d'agression dans leur volonté de porter plainte, ce qui ne se produit à l'heure actuelle que dans un tiers des cas. L'UNAF prend à sa charge la protection juridique des arbitres qui décident de porter plainte et tente de se porter partie civile devant les juridictions saisies. La recevabilité de cette action n'est toutefois pas admise par les tribunaux en raison de l'absence de préjudice personnel distinct de celui de l'arbitre.

Outre l'objectif de conforter l'autorité des arbitres dans l'exercice de leur mission, la proposition de loi s'attache également à garantir leur indépendance en excluant tout lien de subordination à l'égard des fédérations sportives.

B. L'ABSENCE DE LIEN DE SUBORDINATION

L'article L. 223-3 (nouveau) du code du sport apporte une réponse claire à la question des rapports qu'entretiennent les arbitres avec leur fédération : les arbitres ne sont pas liés par un lien de subordination à la fédération qui les désigne, les contrôle et peut les sanctionner le cas échéant.

Il fallait à l'évidence trancher entre deux solutions qui pouvaient chacune se prévaloir d'arguments sérieux. Le choix opéré par la proposition de loi en faveur du statut de travailleur indépendant au détriment de celui de salarié a le mérite de mettre l'accent sur l'indépendance de l'arbitre dans l'exercice de sa mission, qui est une garantie de l'impartialité de son action.

Bien entendu cette qualification emporte des conséquences sur la nature des revenus perçus par les arbitres et donc leur taxation. Ainsi l'article 2 de la proposition de loi modifie l'article 92 du code général des impôts pour faire entrer ces revenus dans la catégorie des bénéficiaires non commerciaux (BNC).

En matière sociale, l'absence de lien de subordination ne se traduit pas par l'inscription aux assurances sociales des travailleurs indépendants, comme cela était le cas dans la rédaction initiale de la proposition de loi déposée par le sénateur Jean-François Humbert, mais par le rattachement automatique au régime général de la sécurité sociale conformément au I de l'article 3 du texte adopté par le Sénat – à l'initiative de la commission des affaires culturelles – qui complète l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale.

Le rapporteur souligne que cette solution n'est pas un cas isolé puisque, par exemple, l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale concerne également les journalistes pigistes et les artistes du spectacle. Pour les arbitres, ce

rattachement au régime général présente le double avantage d'offrir une couverture assurantielle des risques maladie et accidents du travail adaptée à leur mission ainsi qu'un taux de cotisation sociale inférieur à celui des travailleurs indépendants. En vertu du dernier alinéa de l'article L. 241-16 (nouveau) du code de la sécurité sociale, ce sont les fédérations sportives ou les ligues professionnelles qui remplissent les obligations relatives aux déclarations et aux versements des cotisations et contributions sociales.

Enfin, la proposition de loi s'attache à renforcer l'attractivité de la pratique arbitrale : d'une part, en améliorant le système d'exonération sociale par rapport au régime de la franchise mise en place par la circulaire interministérielle précitée et, d'autre part, en créant, selon des modalités comparables, une exonération fiscale.

C. LA CRÉATION DE RÉGIMES SOCIAUX ET FISCAUX AMÉNAGÉS

La proposition de loi met en place un statut social et fiscal pérenne, qui permet de renforcer à la fois la sécurité juridique et l'attractivité de la mission arbitrale.

Il convient de remarquer que les dispositifs envisagés ont évolué aux différents stades de la procédure depuis le dépôt de la proposition de loi jusqu'à son adoption par le Sénat. Le choix opéré *in fine* apparaît le plus simple dans son application pratique.

1. Un dispositif d'exonération sur le plan social

L'automatisme de l'affiliation au régime général de la sécurité sociale s'accompagne d'un dispositif d'exonération des cotisations et contributions sociales qui s'inspire du mécanisme de la franchise prévue par la circulaire interministérielle du 28 juillet 1994 précitée.

Le premier point à souligner est l'annualisation du dispositif, qui se substitue à la formule mensuelle limitée aux cinq premières manifestations, pour mieux prendre en compte la spécificité de l'activité sportive. Il s'agit là d'une revendication unanime et constante des parties intéressées qui va dans le sens du réalisme.

En ce qui concerne le champ de l'exonération, il est nécessaire de rappeler le système actuel de la franchise et les différentes moutures du texte sur ce point.

• *Le système de la franchise*

La limite du montant des revenus pour bénéficier de l'exonération est fixée à 70 % du plafond journalier de la sécurité sociale en vigueur à la date du versement des sommes, dans la limite de cinq manifestations par mois, soit pour les sommes perçues en 2005 : $81,2 \text{ euros} \times 5 \times 12 = 4\,872 \text{ euros}$.

• *Les versions intermédiaires de la proposition de loi*

Le texte initial faisait référence à un plafond fixé à 42 fois le plafond journalier de la sécurité sociale, soit toujours pour 2005 : 116 euros x 42 = 4 872 euros. Etait ainsi obtenu un montant identique à celui résultant du système de la franchise.

Dans cette rédaction, le dépassement de ce plafond aurait entraîné l'assujettissement de l'intégralité des revenus aux cotisations du régime social des travailleurs indépendants.

Le texte adopté par la commission des affaires culturelles a ramené ce plafond à 35 fois le plafond de la sécurité sociale, ce texte devant s'appliquer aux revenus de l'année 2006 qui a été marquée par une forte augmentation du plafond journalier de la sécurité sociale (143 euros contre 116 euros en 2005), soit pour 2006 : 143 euros x 35 = 5 005 euros.

Dans cette version le dépassement du plafond aurait également entraîné l'assujettissement de l'intégralité des revenus, cette fois-ci aux cotisations du régime général. Le texte prévoyait au surplus que le bénéfice de cette exonération n'est pas cumulable avec le remboursement des frais professionnels engagés par les arbitres.

• *Le dispositif adopté par le Sénat*

En séance, le Sénat a adopté un amendement présenté par le gouvernement qui fixe un nouveau plafond à hauteur de 14,5 % du plafond annuel de la sécurité sociale, mentionné à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale, solution qui apparaît plus conforme au principe de l'annualisation, soit pour 2006 : 31 068 euros x 14,5 % = 4 504 euros.

Cette solution apparaît satisfaisante pour les arbitres car, s'il est exact que le plafond est fixé plus bas que dans les versions antérieures, il s'agit d'un véritable abattement et il permet de déduire le remboursement des frais professionnels prévu à l'article L 242-1 du code de la sécurité sociale.

2. Un dispositif d'exonération sur le plan fiscal

Ce dispositif constitue une véritable novation par rapport à la situation actuelle, il renforce considérablement l'attractivité de l'activité arbitrale.

Après avoir qualifié ces revenus de BNC soumis au régime fiscal des travailleurs indépendants, le texte élaboré par la commission des affaires culturelles du Sénat limite, par parallélisme à la solution retenue en matière sociale, le montant des revenus ouvrant droit à l'exonération d'impôt à 35 fois le montant du plafond journalier de la sécurité sociale. Il est également prévu que les dépenses nécessitées par l'exercice de l'activité ne sont pas déductibles.

Lors de l'examen en séance, le Sénat a adopté un amendement présenté par le gouvernement qui fixe, là encore, un nouveau plafond à hauteur de 14,5 % du plafond annuel de la sécurité sociale, mentionné à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale.

Les mêmes observations que celles formulées en matière sociale trouvent à s'appliquer à ce dispositif fiscal particulièrement intéressant pour les arbitres.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission a examiné, sur le rapport de **M. Jean-Marie Gevaux**, la présente proposition de loi au cours de sa séance du mercredi 4 octobre 2006.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Henri Nayrou a qualifié de louable l'initiative du Sénat qui met en place la base d'un véritable statut des arbitres, mais a jugé trop limitées les ambitions de la proposition de loi.

Le texte de la proposition est une nouvelle fois inspiré par le monde du football, comme si ce sport avait vocation à servir d'exemple universel dans le monde sportif. La crise des vocations chez les arbitres est inexorable, en raison des excès en tous genres qui entourent les rencontres sportives et de la pression croissante liée à l'impact économique des résultats sportifs. À la difficulté traditionnelle de la mission arbitrale s'ajoute désormais le risque d'être la cible des mécontentements les plus divers. Par ailleurs, les arbitres sont en passe d'atteindre les limites du bénévolat : s'ils ne doivent pas être rémunérés, encore faut-il qu'ils ne perdent pas d'argent en exerçant leurs fonctions. Enfin, il convient de relever le caractère ambigu de la situation des arbitres sur le plan social et fiscal ainsi que le caractère parfois ténébreux des relations entre les arbitres et les fédérations sportives.

Face à toutes ces questions, la proposition de loi propose certes quelques avancées : un véritable régime social pour sortir des insuffisances du régime de la franchise mise en place par la circulaire interministérielle de 1994, un alignement du régime fiscal sur le régime social, la garantie d'une protection pénale. Ces mesures ne constituent pas pour autant un véritable statut juridique de l'arbitre, ce qui est regrettable. Un sujet d'une telle importance, puisqu'il se situe au cœur de l'activité sportive, aurait mérité que le gouvernement s'y attache.

Le travail de réflexion mené sous l'égide du gouvernement depuis 2005 ne trouve qu'imparfaitement sa traduction dans ce texte, faute peut-être d'une véritable volonté politique. Quoi qu'il en soit, même avec le meilleur des statuts, nul n'est à l'abri des excès et des dérives imbéciles et, à cet égard, force est de constater que c'est la société que l'on devrait réformer.

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné que c'est l'honneur du Parlement de porter une proposition de loi qui permet d'avancer, même modestement, sur ces questions.

M. Bernard Depierre a fait observer qu'il est intéressant que ce texte soit d'origine parlementaire car il émane d'un sénateur qui connaît très bien ce sujet. Il faut soutenir cette proposition de loi qui va enfin accorder aux 153 000 arbitres un

véritable statut social, une protection pénale renforcée en raison de l'exercice d'une mission de service public, une réelle indépendance par rapport aux fédérations et une exonération fiscale plafonnée à 4 500 euros par an. Cette évolution est urgente pour le sport en général et pour éviter les problèmes rencontrés récemment dans d'autres pays.

Le rapporteur a constaté que les intervenants sont d'accord sur le fond et précisé que les discussions ont été menées non seulement avec le ministère en charge du sport, mais aussi avec les ministères des finances et des affaires sociales, afin que les avancées du texte puissent être acceptées par le gouvernement. Ce travail de concertation a bien entendu été long, ce qui explique le choix d'un texte d'origine parlementaire pour accélérer le processus. Aucune opposition globale au texte ne s'est exprimée, tous les arbitres et les associations concernées ont manifesté leur intérêt et surtout leur impatience de voir enfin aboutir les dispositions de cette proposition de loi.

Tout en reconnaissant l'intérêt que revêt une telle initiative parlementaire, **M. Henri Nayrou** a regretté, compte tenu de l'importance du sujet, l'absence d'un texte plus global et plus ambitieux. Sous la précédente législature déjà, la réforme de la loi de 1984 relative aux activités physiques et sportives conduite par Mme Buffet s'était contentée de faire du replâtrage. Il apparaît pourtant clairement que plus de vingt ans après ce texte fondateur, il est nécessaire de tirer la leçon des évolutions considérables du sport professionnel et du sport amateur dans un véritable et ambitieux projet de loi. En conséquence, le groupe socialiste s'abstiendra sur cette proposition de loi en raison du manque d'ambition de celle-ci.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Définition de la pratique arbitrale

Cet article crée un nouveau chapitre au sein du titre II du code du sport créé par l'ordonnance n° 2006-596 du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport. Au sein du titre II du Livre II consacré aux sportifs est ajouté un chapitre intitulé : « *Autres dispositions applicables aux sportifs* » comportant les articles L. 223-1 à L. 223-3 qui définissent les conditions d'exercice des fonctions de juges et d'arbitres.

Article L. 223-1 du code du sport

Conditions d'exercice

Cet article tend à renforcer l'indépendance des arbitres et juges dans l'exercice de leur mission arbitrale. Le corollaire logique de cette indépendance est l'impartialité dont ils doivent faire montre dans l'application pratique des règlements édictés par la fédération délégataire à laquelle ils appartiennent. Ces éléments caractérisent l'indépendance technique des juges et arbitres à l'égard de leur fédération. Les arbitres sont obligatoirement titulaires d'une licence délivrée par la fédération au sein de laquelle ils exercent.

La mission confiée aux arbitres et juges, dont la nature est définie à l'article L. 223-2, est placée sous le contrôle de la fédération compétente selon les règles et procédures préalablement définies conformément à ses statuts.

Article L. 223-2 du code du sport

Qualification de mission de service public

Compte tenu de la multiplication des incivilités et des agressions à l'égard des membres du corps arbitral, cet article vise à faire bénéficier les arbitres et les juges de la protection pénale spécifique accordée aux personnes chargées d'une mission de service public. A cet effet, il propose de considérer les violences ou les menaces infligées ou proférées à l'encontre des arbitres et des juges dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leur mission comme des violences ou des menaces aggravées passibles des peines renforcées prévues par le code pénal.

Ainsi les peines désormais applicables aux agressions physiques ou verbales visant un représentant du corps arbitral sont les suivantes :

– réclusion criminelle à perpétuité pour le meurtre (article 221-4 du code pénal) ;

– vingt ans de réclusion criminelle pour les tortures ou les actes de barbarie (article 222-3) ;

– vingt ans de réclusion criminelle pour les violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner (article 222-8) ;

– quinze ans de réclusion criminelle pour les violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente (article 222-10) ;

– cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende pour les violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours (article 222-12) ;

– trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende pour les violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail (article 222-13) ;

– deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende pour la menace de commettre un crime ou un délit contre les personnes ou les biens d'un arbitre ou d'un juge (article 433-3).

Cette disposition tire les conséquences logiques du fait que l'arbitre, lorsqu'il officie, est chargé d'une mission de service public via la fédération titulaire de la délégation ministérielle qui l'a désigné.

On peut regretter que les associations d'arbitres qui existent dans de nombreuses disciplines et qui fournissent très souvent une aide juridique aux arbitres victimes d'agression ne se voient pas reconnaître le droit de se constituer partie civile devant les juridictions pénales.

Article L. 223-3 du code du sport

Absence de lien de subordination

Cet article pose clairement et de manière irréfragable le principe de l'absence de lien de subordination entre l'arbitre et sa fédération, ce qui a pour conséquence d'exclure les membres du corps arbitral du salariat et par là même des protections attachées à l'existence d'un contrat de travail.

Cette qualification légale a pour but de mettre un terme aux incertitudes jurisprudentielles sur la qualité de salarié ou de travailleur indépendant des arbitres au bénéfice de cette dernière. Il convient de rappeler que même si les solutions retenues en droit fiscal ou en droit social ne sont pas automatiquement liées en raison du principe d'autonomie des différentes branches du droit, la Cour de cassation¹ a clairement fixé sa position dans ce domaine. Selon la haute juridiction le lien de subordination est caractérisé par l'exécution d'un travail sous

¹ Cass.soc., 13 nov.1996, n°94-13.187, Société générale c/URSSAF de la Haute-Garonne.

l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné. L'application de ces critères à la situation des arbitres – qui sont désignés par leur fédération pour diriger telle ou telle compétition, rémunérés suivant un barème déterminé par la fédération, contrôlés et évalués par des commissions fédérales et dont les manquements techniques peuvent être sanctionnés administrativement –, a parfois conduit le juge à identifier un lien de subordination. Ce nouvel article tranche la question en sens inverse et met un terme à cette incertitude juridique : les arbitres sont des travailleurs indépendants et ne peuvent pas relever du régime du salariat.

*

La commission a examiné un amendement de M. Henri Nayrou tendant à supprimer l'alinéa 6 qui écarte tout lien de subordination entre l'arbitre et sa fédération.

M. Henri Nayrou a précisé que cet alinéa est en contradiction avec la dernière phrase de l'article L. 223-1 du code du sport précisant que la fédération assure le contrôle de l'activité des arbitres selon les règles et procédures préalablement définies. Il y a manifestement une contradiction entre le statut de travailleur indépendant des arbitres et le contrôle exercé par la fédération.

Le rapporteur s'est déclaré défavorable à cet amendement car la contradiction n'est qu'apparente. En effet, si les arbitres doivent faire appliquer les règles fixées par les fédérations, leur action sur le terrain est parfaitement indépendante. Au surplus, cette clarification est rendue nécessaire pour éviter la multiplication des contentieux.

M. Henri Nayrou a reconnu que la différence est ténue entre la qualité de salarié et l'assimilation à un travailleur indépendant placé dans un cadre fédéral et bénéficiant de la franchise sociale, mais cela n'a pas empêché le tribunal administratif de Dijon de remettre cette assimilation en cause et il est certain que cette contradiction continuera à générer des contentieux.

M. Jean-Marie Geveaux a indiqué qu'il existe d'autres décisions de justice en sens inverse et que le texte contribue à clarifier la mission des arbitres et à éviter les conflits pour l'avenir.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a *adopté* l'article 1^{er} sans modification.

Article 2

Nature et régime fiscal des indemnités perçues par les arbitres

Le **I** de cet article règle la question de la nature des sommes et indemnités perçues par les arbitres ou juges dans le cadre de leur mission arbitrale. Le dispositif complète le 2 de l'article 92 du code général des impôts relatif à la définition des bénéficiaires non commerciaux. Cette disposition, cohérente avec l'absence de lien de subordination à l'égard de la fédération délégataire, place les arbitres et juges dans la catégorie des travailleurs indépendants.

Le **II** reprend en l'aménageant le principe de la franchise prévue en matière de cotisation et de contribution sociale par la circulaire interministérielle n° DSS/AAF/A1/94-60 du 28 juillet 1994 relative à la situation des sportifs au regard de la sécurité sociale et du droit du travail.

Là où la circulaire posait le principe de l'exonération de charges sociales pour les sommes n'excédant pas une valeur égale à 70 % du plafond journalier de la sécurité sociale dans la limite de cinq manifestations par mois, le nouvel alinéa de l'article 93 du code général des impôts exonère sur le plan fiscal les sommes et indemnités perçues par les arbitres sur l'année civile dans son entier et sans limitation du nombre de compétitions. Quant à la limite de cette exonération, elle est définie de manière relativement alambiquée par renvoi au premier alinéa de l'article L. 241-16 nouveau du code de la sécurité sociale, créé à l'article 3 de la présente proposition, et par un montant plafonné à 14,5 % du montant annuel du plafond mentionné à l'article L. 241-3 du même code. De cette rédaction issue d'un amendement gouvernemental adopté en séance publique, on retiendra essentiellement le taux de 14,5 % qui trouve également à s'appliquer en matière sociale.

Le **III** fixe l'entrée en vigueur de la qualification de bénéficiaires non commerciaux des sommes perçues par les arbitres au 1^{er} janvier 2007 et rend applicable le dispositif d'exonération fiscale aux revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2007.

*

La commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

Article 3

Affiliation obligatoire des arbitres au régime général de la sécurité sociale et assujettissement de leur rémunération aux cotisations et contributions sociales

Le **I** de cet article complète l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale qui énumère les catégories de personnes travaillant pour un employeur sans en être directement salarié, comme les journalistes pigistes ou les artistes du spectacle, et

qui sont obligatoirement affiliés aux assurances sociales du régime général. Ainsi, par détermination de la loi, l'arbitre échappe au régime social des travailleurs indépendants pour rejoindre le régime général qui s'applique de plein droit aux salariés.

Il convient de noter qu'il s'agit là d'une novation introduite par la commission des affaires culturelles du Sénat alors que la proposition initiale faisait de l'arbitre un travailleur indépendant aussi bien au regard du droit du travail que du droit fiscal et du droit de la sécurité sociale. Cette solution va certes à l'encontre de la cohérence du « statut » des membres du corps arbitral, mais elle se place dans la continuité de la situation actuelle dominante et garantit aux arbitres une couverture optimale au titre de la branche maladie accidents du travail ainsi qu'un niveau de cotisations sociales moindre.

Le **II** insère un nouvel article L. 241-16 au sein du code de la sécurité sociale qui définit les modalités d'exonération des cotisations et contributions sociales des sommes versées aux arbitres et juges à l'occasion de leur activité. Le parallélisme avec le dispositif d'exonération fiscale a conduit à retenir le même plafond annuel correspondant à 14,5 % du plafond annuel de la sécurité sociale.

A l'instar de la franchise prévue par la circulaire interministérielle précitée, les sommes perçues par les arbitres qui excèdent ce plafond sont soumises aux cotisations et contributions sociales après déduction des versements ayant le caractère de remboursement de frais au sens de l'arrêté prévu au troisième alinéa de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale (arrêté du 20 décembre 2002 relatif aux frais professionnels déductibles pour le calcul des cotisations de sécurité sociale).

La charge de la déclaration et du versement des cotisations et contributions sociales en cas de dépassement du plafond définit au premier alinéa du présent article incombe désormais aux fédérations sportives ou aux ligues qu'elles ont créés pour gérer les activités professionnelles. Concrètement cette obligation et ce coût pèseront essentiellement sur les organes chargés du secteur professionnel de ces disciplines, c'est-à-dire les ligues professionnelles. En tout état de cause elle ne concernera qu'une infime minorité des arbitres et juges évoluant au sein des disciplines les plus médiatiques du sport professionnel.

Le **III** fixe l'entrée en vigueur de l'affiliation obligatoire au régime général des assurances sociales à compter du 1^{er} janvier 2007 et rend applicable le dispositif afférent aux cotisations et contributions sociales aux revenus perçus par les arbitres à compter du 1^{er} janvier 2007.

*

La commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

Article 4

Gage

Dans le texte originel de la proposition de loi, cet article tendait à gager le coût des mesures d'exonération prévues aux articles 2 et 3 par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Le Sénat a adopté un amendement de suppression de cet article, présenté par le gouvernement dans le but de lever ce gage. En effet, l'annualisation de la franchise n'entraîne pas de charge supplémentaire puisqu'elle ne fait que transposer un dispositif mensuel déjà existant.

*

La commission a *maintenu la suppression* de cet article.

Puis elle a **adopté** l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Code du sport</p> <p>LIVRE II ACTEURS DU SPORT TITRE II SPORTIFS</p>	<p>Proposition de loi portant diverses dispositions relatives aux arbitres</p>	<p>Proposition de loi portant diverses dispositions relatives aux arbitres</p>
	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
	<p>Le titre II du livre II du code du sport est complété par un chapitre III ainsi rédigé :</p> <p>« <i>CHAPITRE III</i></p> <p>« <i>Autres dispositions applicables aux sportifs</i></p> <p>« <i>Art. L. 223-1.</i> - Les arbitres et juges exercent leur mission arbitrale en toute indépendance et impartialité, dans le respect des règlements édictés par la fédération sportive mentionnée à l'article L. 131-14, compétente pour la discipline et auprès de laquelle ils sont licenciés. Cette fédération assure le contrôle de l'exercice de cette mission selon les règles et procédures préalablement définies conformément à ses statuts.</p> <p>« <i>Art. L. 223-2.</i> - Les arbitres et juges sont considérés comme chargés d'une mission de service public au sens des articles 221-4, 222-3, 222-8, 222-10, 222-12, 222-13 et 433-3 du code pénal et les atteintes dont ils peuvent être les victimes dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leur mission sont réprimées par les peines aggravées prévues par ces articles.</p> <p>« <i>Art. L. 223-3.</i> - Les arbitres et juges ne peuvent être regardés, dans l'accomplissement de leur mission, comme liés à la fédération par un lien de subordination caractéristique du contrat de travail au sens de l'article L. 121-1 du code du travail. »</p>	Sans modification
Code général des impôts	Article 2	Article 2
<p>Art. 92.- 1. Sont considérés comme provenant de l'exercice d'une profession non commerciale ou comme revenus assimilés aux bénéfices non commerciaux, les bénéfices des profes-</p>	<p>I. - Le 2 de l'article 92 du code général des impôts est complété par un 6° ainsi rédigé :</p>	Sans modification

Textes en vigueur

sions libérales, des charges et offices dont les titulaires n'ont pas la qualité de commerçants et de toutes occupations, exploitations lucratives et sources de profits ne se rattachant pas à une autre catégorie de bénéfices ou de revenus.

.....

Art. 93.- 1. Le bénéfice à retenir dans les bases de l'impôt sur le revenu est constitué par l'excédent des recettes totales sur les dépenses nécessitées par l'exercice de la profession. Sous réserve des dispositions de l'article 151 sexies, il tient compte des gains ou des pertes provenant soit de la réalisation des éléments d'actif affectés à l'exercice de la profession, soit des cessions de charges ou d'offices, ainsi que de toutes indemnités reçues en contrepartie de la cessation de l'exercice de la profession ou du transfert d'une clientèle.

.....

Code de la sécurité sociale

Art. L. 311-3.- Sont notamment compris parmi les personnes auxquelles s'impose l'obligation prévue à l'article L. 311-2, même s'ils ne sont pas occupés dans l'établissement de l'employeur ou du chef d'entreprise, même s'ils possèdent tout ou partie de l'outillage nécessaire à leur travail et même s'ils sont rétribués en totalité ou en partie à l'aide de pourboires :

.....

**Texte adopté
par le Sénat en première lecture**

—

« 6° Les sommes et indemnités perçues par les arbitres ou juges au titre de la mission arbitrale mentionnée à l'article L. 223-1 du code du sport. »

II. - L'article 93 du même code est complété par un 10 ainsi rédigé :

« 10. Lorsque le montant total des sommes et indemnités perçues par les arbitres ou juges mentionnées au 6° du 2 de l'article 92 est inférieur, pour une année civile, à la limite définie au premier alinéa de l'article L. 241-16 du code de la sécurité sociale, plafonné à 14,5 % du montant annuel du plafond mentionné à l'article L. 241-3 du même code, ces sommes et indemnités sont exonérées. »

III. - Les dispositions des I et II s'appliquent aux revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2007.

Article 3

I. - L'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale est complété par un 29° ainsi rédigé :

« 29° Les arbitres et juges, mentionnés à l'article L. 223-1 du code du

**Propositions de la
Commission**

—

Article 3

Sans modification

Textes en vigueur

Texte adopté
par le Sénat en première lecture

Propositions de la
Commission

sport, au titre de leur activité d'arbitre ou de juge. »

II. - Après l'article L. 241-15 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 241-16 ainsi rédigé :

« Art. L. 241-16 - Les sommes versées aux arbitres et juges mentionnés au 29° de l'article L. 311-3 sont exonérées des cotisations et contributions de sécurité sociale lorsque leur montant n'excède pas, pour une année civile, la limite définie au présent alinéa, plafonné à 14,5 % du montant annuel du plafond mentionné à l'article L. 241-3.

« Dès lors que les sommes mentionnées au premier alinéa dépassent le montant prévu au même alinéa, elles sont soumises aux cotisations et contributions de sécurité sociale, à l'exception de celles ayant le caractère de remboursement de frais qui sont soumises aux dispositions définies par l'arrêté prévu au troisième alinéa de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

« Les fédérations sportives, ou les organes déconcentrés et ligues qu'elles ont créés en application des articles L. 131-11 et L. 132-1 du code du sport, remplissent les obligations relatives aux déclarations et versements des cotisations et contributions visées à l'alinéa précédent, dans des conditions précisées par décret. »

III. - Les dispositions du I s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2007 et celles du II aux sommes perçues à compter du 1^{er} janvier 2007.

Article 4

Supprimé

Article 4

Suppression maintenue

AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 1^{er}

Amendement présenté par M. Henri Nayrou :

Supprimer l'alinéa 6 de cet article.