Autorité belge de la Concurrence

Le Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la Concurrence

Décision n°ABC-2025-RPR-30 de 1er août 2025 en application de l'article IV.73 Code de droit économique

Affaire n°CONC-RPR-25/0026

Demande de mesures provisoires

Version publique

I. Introduction 3
II. Parties Concernées 3
II.1 Requérantes 3
II.2 Entreprise faisant l'objet de la requête de mesures provisoires 3
II.3 Parties intervenantes 4
III. Procédure 5
IV. Objet des mesures provisoires demandées 6
V. Contexte factuel 6
V.1 Organisation des championnats 6
V.1.1 Championnats professionnels 7
V.1.2 Championnats amateurs 8
V.1.3 Règles de promotion et de relégation 8
V.1.4 Composition des équipes en D1A et D1B 11
V.2 Droits de retransmission télévisuelle 11
V.3 Introduction des équipes U23 dans les compétitions 12
V.3.1 Genèse et historique des équipes U23 en compétition D1B 12
V.3.2 Introduction du régime de quota d'équipes U23 en D1B et modification du format de la compétition D1A et D1B 13
V.3.3 Dispositions du Règlement applicables aux équipes U23 évoluant en D1B 14
VI. Appréciation du Collège 15
VI.1 Recevabilité 15
VI.2 Au fond 15
VI.2.1 Infraction « prima facie » à l'article IV.1 CDE et à l'article 101 TFUE 15
VI.2.2 Risque de préjudice grave, imminent et difficilement réparable dans le chef des entreprises dont les intérêts sont affectés par la décision en cause 28
VI.2.3 Risque d'atteinte à l'intérêt économique général 31
VI.2.4 Balance d'intérêts 32
VI.2.5 Conclusion 34

I. Introduction

1. La présente décision porte sur une demande de mesures provisoires introduite par trois clubs de football évoluant en division professionnelle Challenger Pro League. Ils considèrent que l'insertion dans le règlement URBSFA d'un quota de minimum 4 clubs U23 en Challenger Pro League et des règles de relégation et de promotions s'y rattachant constitue une infraction aux articles IV.1 du Code de droit économique et 101(1) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en ce qu'elle instaure des discriminations entre les clubs « classiques » et les clubs U23 qui bénéficient de règles de relégation propres. Ces règles s'appliqueront en principe dès le début de la saison 2025-2026, le 8 août 2025 avec le premier match de la Challenger Pro League.

II. Parties Concernées

II.1 Requérantes

2. La requête de mesures provisoires a été introduite au nom et pour le compte de :

- ASBL Royal Francs Borains (ci-après, **RFB**) dont le siège social est sis rue Saint Antoine (B)6, 7300 Boussu et enregistrée sous le numéro 0415.328.462.
- NV Koninklijke Sporting Club Lokeren (ci-après, **KSC Lokeren**) dont le siège social est sis Daknamstraat 91, 9160 Lokeren et enregistrée sous le numéro 0474.945.949.
- SA Royal Football Club Seraing (ci-après, **RFC Seraing**) dont le siège social est sis rue de la Boverie 253, 4100 Seraing et enregistrée sous le numéro 0461.276.867.

(Ensemble, ci-après, les **Requérantes**.)

3. Les Requérantes sont des clubs de football professionnel évoluant, pour les saisons 2024-2025 et 2025-2026, en Challenger Pro League (ou D1B).

4. Parmi les Requérantes KFC Lokeren et RFC Seraing disposent de la licence nécessaire pour intégrer la division supérieure de Jupiler Pro League (ou D1A), alors que le RFB ne l'a pas.

5. Les Requérantes n'ont pas d'équipe U23 participant aux divisions supérieures des championnats amateurs (de la 1ère à la 3ème division). Le RFC qui était le seul club à avoir une telle équipe a décidé de ne plus aligner d'équipe U23 aux compétitions à partir de la saison 2025-2026.

II.2 Entreprise faisant l'objet de la requête de mesures provisoires

6. L'entreprise faisant l'objet de la requête de mesures provisoires est l'ASBL Union royale belge des Sociétés de Football-Association – Koninklijke Belgische Voetbalbond (ci-après, **URBSFA** ou la **Défenderesse**) dont le siège social est sis avenue du Marathon 129, 1020 Bruxelles et enregistrée sous le numéro 0403.543.160.

7. L'URBSFA est la fédération nationale belge de football. Elle est composée de trois entités :

- L'ASBL Association des Clubs Francophones de Football (ci-après, **ACFF**) représentant les clubs amateurs de football francophones ;
- L'ASBL Voetbal Vlaanderen (ci-après, **VV**) représentant les clubs amateurs de football néerlandophones ;
- L'ASBL Pro League (ci-après, **Pro League**) représentant les clubs de football belges professionnels.

8. L'ACFF et la VV sont également dénommées ailes régionales.

II.3 Parties intervenantes

9. Deux tiers ont demandé à intervenir dans la procédure : la Pro League et la BV Royale Union Saint Galloise (ensemble, les **Parties intervenantes**).

10. L'ASBL Pro League dont le siège social est sis Culliganlaan 3b, boite 2, 1831 Machelen et enregistrée sous le numéro 0417.473.251 intervient à la procédure en tant que tiers justifiant d'un intérêt suffisant.

11. La Pro League est l'association qui organise et gère les championnats de football professionnel masculin de première division nationale 1A (ci-après, la **Jupiler Pro League** ou **D1A**) et 1B (ci-après, la **Challenger Pro League** ou **D1B**). La Pro League rassemble 29 clubs professionnels de football participants aux championnats D1A et D1B, qui forment la Ligue professionnelle de football belge.

12. En ce qui concerne les formats de compétition, la Pro League détermine les formats des championnats de D1A et D1B, ainsi que les règles concernant les licences requises pour le football professionnel. Elle propose ensuite au Conseil Supérieur de l'URBSFA de voter l'intégration de ces règles dans le Règlement fédéral de l'URBSFA (ci-après, le **Règlement**).

13. La Pro League est également responsable de la commercialisation des droits de retransmission télévisuelle (ci-après, également, **droits TV**) du championnat national et de la répartition de ces droits entre la D1A et la D1B.

14. La BV Royale Union Saint-Gilloise (ci-après, **Union**), dont le siège social est sis Chaussée de Bruxelles 223, 1190 Forest et enregistrée sous le numéro 0417.144.936 intervient à la procédure en tant que tiers justifiant d'un intérêt suffisant.

15. L'Union est un club de football professionnel belge évoluant dans la division 1A depuis la saison 2021-2022 durant laquelle il a remporté le championnat[1]. Depuis cela, l'Union se positionne dans le top 3 des clubs de D1A[2]. L'Union a une équipe U23 participant au championnat amateur (1ère division ACFF) en 2024-2025 et 2025-2026.

[1] Classement Jupiler Pro League 2021 - 2022 | Walfoot.be
[2] Seconde position pour la saison 2022-2023 ; champions lors de la saison 2023-2024 et deuxièmes lors de la saison 2024-2025 (Classement Jupiler Pro League 2024 - 2025 | Walfoot.be).

III. Procédure

16. Le 30 juin 2025, l'auditeur général de l'Autorité belge de la Concurrence a reçu, conformément à l'article IV.43 du Code de droit économique (ci-après, **CDE**), une plainte de RFB, KSC Lokeren et RFC Seraing à l'encontre de l'URBSFA.

17. Le 4 juillet 2025, après avoir reçu l'avis du directeur des affaires économiques, l'auditeur général a décidé d'ouvrir une instruction conformément aux articles IV.26, §3, 3° et IV.39, 2° CDE. L'affaire est enregistrée sous le numéro CONC.RPR.25-0025.

18. Le 4 juillet 2025, les Requérantes ont déposé une requête motivée de mesures provisoires, laquelle fait l'objet de la présente décision et est enregistrée sous le numéro CONC.RPR.25-0026 (ci-après, la **Requête** ou de la **Demande de mesures provisoires**).

19. Le 4 juillet 2025, le Président a constitué le Collège de la concurrence.

20. Les Requérantes, la Défenderesse et l'auditeur général ont été invités le 8 juillet 2025 à une audience fixée au 22 juillet 2025.

21. Le 8 juillet 2025, la Pro League a demandé à déposer des observations écrites et à être entendue. Le même jour, le Président a accédé à cette demande.

22. Le 10 juillet 2025, l'auditeur général et la Pro League ont déposés des observations écrites.

23. Le 16 juillet 2025, la Défenderesse a déposé ses observations écrites.

24. Le 15 juillet 2025, l'Union a demandé à être entendue à l'audience. Le 16 juillet 2025, le Président a accédé à cette demande.

25. Le 8 juillet 2025, l'un des conseils de l'URBSFA a sollicité à intervenir par visioconférence pour des raisons impérieuses. Le 9 juillet 2025, conformément au point 6 du Règlement d'ordre intérieur du Collège de la concurrence du 7 mai 2020, le Président lui a demandé de spécifier les circonstances exceptionnelles qui justifieraient une telle modalité. Le même jour, le conseil concerné a présenté les circonstances exceptionnelles qui l'empêchaient d'être présent physiquement. Le 11 juillet 2025, il a été décidé, en l'absence d'opposition du conseil des Requérantes, d'autoriser le conseil concerné de l'URBSFA à participer en visioconférence dans la mesure où son rôle se limiterait à un rôle de soutien à ses collègues présents physiquement pour éventuellement compléter leurs réponses aux questions qui pourraient leur être adressées.

26. Les Requérantes et la Défenderesse ont été entendues lors de l'audience du 22 juillet 2025 en présence de l'auditeur général, l'auditeur, du directeur des affaires économiques et d'un membre du service juridique remplaçant le directeur des affaires juridiques. Les Parties intervenantes ont également été entendues.

IV. Objet des mesures provisoires demandées

27. La requête motivée de mesures provisoires déposée par les Requérantes vise la suspension de la décision n°8 adoptée par le Conseil Supérieur de l'URBSFA lors de sa réunion du 16 juin 2025, « *en ce qu'elle établit des règles de relégation discriminatoires en faveur des clubs U23 en Challenger Pro League*[3]. »

V. Contexte factuel

V.1 Organisation des championnats

28. L'URBSFA organise, conjointement avec La Pro League, les championnats de football professionnel nationaux masculins en D1A et D1B. Les ailes, l'ACFF et la VV, organisent les championnats de football amateur régionaux masculins francophones et néerlandophones, respectivement. Les compétitions amateurs comprennent trois divisions (de la première à la troisième division amateurs) pour chaque aile ainsi que des compétitions provinciales.

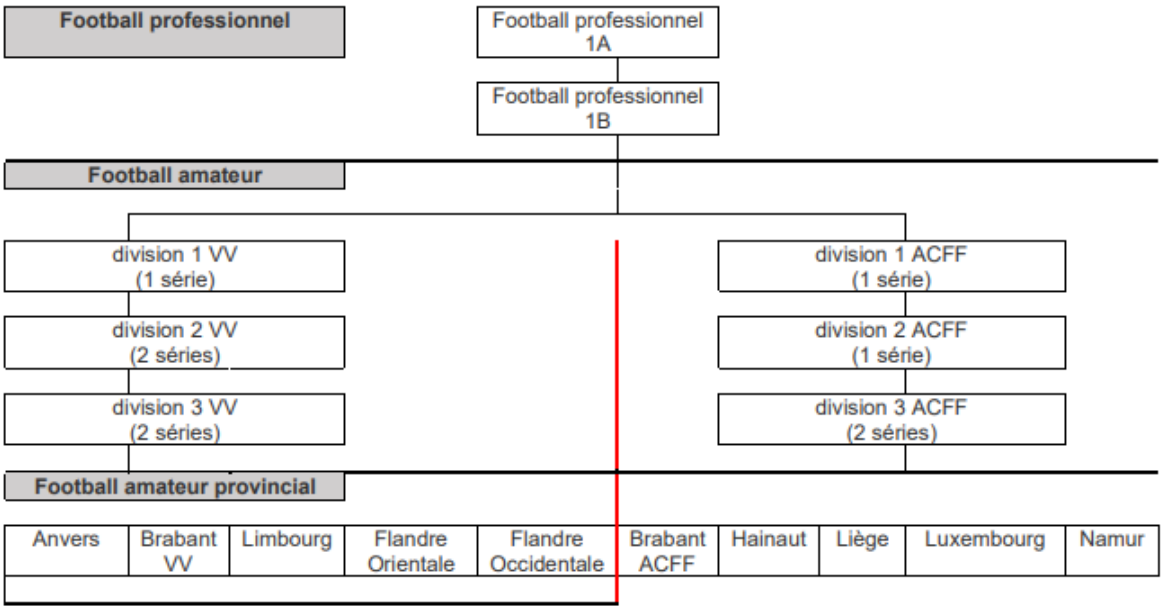
29. Les règles de base concernant les compétitions sont fixées dans le Règlement fédéral (ci-après, le **Règlement**). Le Libre B du Règlement s'applique à tous les clubs, le Livre P quant à lui s'applique uniquement au football professionnel.

30. Schématiquement, le Règlement présente les championnats masculins[4] (valable depuis la saison, 2024-2025) de la façon suivante :

[3] Selon la requête de mesures provisoires au nom de l'ASBL Royal Francs Borains, NV Koninklijke Sporting Club Lokeren et la SA Royal Football Club Seraing, §5, « *la présente demande de mesures provisoires vise la décision n°8 adoptée par le Conseil Supérieur de l'URBSFA lors de sa réunion du 16 juin 2025, dans la mesure où cette décision introduit dans la Challenger Pro League (D1B) un quota minimum de quatre clubs U23 et prévoit des règles de relégation discriminatoires en faveur des clubs U23 (le Quota), ainsi que les textes mettant en œuvre cette décision dans le règlement fédéral de l'URBSFA (le Règlement).* »

[4] Voir Titre 7-competitions du Livre B du Règlement fédéral de l'URBSAF.

Les différents championnats masculins sont présentés comme suit:



31. Il existe un nombre maximum de clubs par niveau de compétition et les championnats sont liés les uns aux autres par des principes de promotion et de relégation dans les divisions supérieures ou inférieures. D'autres conditions et modalités de participation aux championnats sont prévues par le Règlement, notamment des conditions de licence. Elles peuvent varier en fonction de la division et de la région.

V.1.1 Championnats professionnels

32. Les championnats professionnels comprennent :

- des équipes évoluant en D1A (parmi lesquels certains appartiennent à des clubs qui alignent des équipes U23 en D1B (ci-après, **club-mère** ou **équipe-mère**)) ;
- des équipes évoluant en D1B, parmi lesquels des équipes professionnelles (ci-après, **club classique**) et des équipes U23 appartenant à un club-mère.

33. Le format des compétitions peut être adapté par une modification du Règlement. Ainsi, le 16 juin 2025, Conseil Supérieur de l'URBSFA a introduit notamment un quota de minimum quatre d'équipes U23 en D1B et de nouvelles règles de relégation et de promotion applicables au football amateur et professionnel (dans le Livre B) et au football professionnel (dans le Livre P)[5]. La mise en œuvre de ces règles est prévue sur deux ans, avec des règles transitoires applicables à la saison 2025-2026, décrites en détail ci-après.

34. Ce quota de minimum quatre équipes U23 *dans la Challenger League Pro League (D1B)* et les règles qui y sont liées pour la relégation vers la division amateur seront comprises ci-dessous par le terme **Quota**.

[5] Sachant que les principes de passage (montée ou descente) entre la D1B et la 1ère division amateur comprennent dans les deux livres des règles applicables tant aux amateurs qu'aux professionnels.

V.1.2 Championnats amateurs

35. Les trois divisions amateurs contiennent plusieurs types d'équipes, dont des équipes U23. En 2024-2025, en division 1, l'aile francophone avait trois équipes U23 sur 12 (Sporting Charleroi, Union Saint Gilloise et Standard de Liège) et l'aile néerlandophone quatre équipes U23 sur 16 (OH Leuven, Cercle Brugge, Antwerp FC et KAA Gent).

36. En 2025-2026, l'aile francophone aura trois équipes U23 sur 12 (Sporting Charleroi, Union Saint Gilloise et Standard de Liège) et l'aile néerlandophone deux équipes U23 sur 16 (OH Leuven, Cercle Brugge) car Antwerp FC a été reléguée et KAA Gent a été promue en D1B).

V.1.3 Règles de promotion et de relégation

37. Le tableau ci-dessous résume les promotions et relégations prévues pour les saisons 2024-2025, la saison transitoire 2025-2026[6] et la saison 2026-2027[7], telles que prévues par le Règlement (avant et après la décision du Conseil Supérieur de l'URBSFA du 16 juin 2025).

2024-2025			
		Promotions / Relégations	Nombre de clubs promus et relégués
D1A	16 clubs	Les clubs classés de la 13e à la 16e place disputent les Relégation Play-off. Les 15e et 16e sont directement relégués. Le 14e affronte le vainqueur des Promotion Play-off de D1B. En cas de défaite, le 14e est relégué, en cas de victoire, il se maintient en D1A.	Deux clubs relégués et il est possible qu'en raison du « barrage pour le maintien en D1A », un troisième club soit relégué
D1B	16 clubs	Les deux premiers clubs classiques sont directement promus. (Les clubs U23 ne peuvent pas être promus.) Le vainqueur des Promotion Play-off affronte le 14ème club D1A. S'il gagne, il est promu en D1A, sinon il demeure en D1B. Les clubs classés 15e et 16e sont relégués en première division amateur.	Au moins deux clubs classiques promus (avec la possibilité d'un troisième club qui peut être promu après le « barrage pour le maintien en D1A ») Deux clubs relégués (qu'ils soient classiques ou U23).

38. Pour la saison 2025-2026, l'article P7.95 du Règlement prévoit l'imposition d'un minimum de quatre équipes U23 ainsi que la réintégration en début de saison de l'équipe U23 reléguée en division amateur lors de la saison 2024-2025 si aucune équipe de U23 n'a terminé en deuxième, troisième, quatrième ou cinquième position dans la division 1VV/ACFF. En l'occurrence, l'équipe U23 Jong Genk reléguée en division amateur pour la saison 2025-2026 a été réintégrée en D1B pour cette même saison, en application de cette disposition. Des dispositions transitoires dans le Règlement sont également prévues en raison de

[6] Articles B7.8 et B7.49 et articles P7.94 à P7.100 (pages 8 à 11 et pages 27 à 31 du Règlement tel que voté par le Conseil Supérieur le 16 juin 2025, Observations écrites des Requérantes, Pièce 9.)
[7] Articles B7.8 et B7.49 et articles P7.95 à P7.99 (pages 8 à 11 et pages 24 à 27 du Règlement tel que voté par le Conseil Supérieur le 16 juin 2025, Observations écrites des Requérantes, Pièce 9.)

la mise en œuvre du Quota et de la modification du format des compétitions Jupiler Pro League et Challenger Pro League :

2025-2026			
		Promotions / Relégations	Nombre de clubs promus et relégués
D1A	16 clubs	Les clubs classés de la 13e à la 16e place disputent les Relégation Play-Off. Le dernier classé affronte le vainqueur des Promotion Play-Off de D1B. En cas de défaite, il est relégué et, en cas de victoire, il se maintient en D1A.	Une seule relégation maximum.
D1B	17 clubs	Les deux premiers clubs classiques sont directement promus. Les clubs classés de la 3e à la 6e place disputent des Promotion Play-Off. Le vainqueur affronte le 16e de D1A. En cas de victoire, il est promu en D1A, sinon il demeure en D1B. Les deux derniers clubs classiques sont relégués en première division amateur. Avec le quota de minimum 4 clubs U23, il est possible qu'un troisième club, en l'occurrence un club U23, soit relégué et remplacé par un club U23 promu de la première division amateur.	Au moins deux clubs promus (avec la possibilité d'un troisième club qui peut être promu après le « barrage pour le maintien en D1A »). Deux clubs classiques relégués. Additionnellement : un club U23 peut être relégué et remplacé par un club U23 de 1ère division amateur promu.

39. A partir de la saison 2026-2027 :

2026-2027			
		Promotions / Relégations	Nombre de clubs promus et relégués
D1A	18 clubs	Il n'y aura plus de play-off. Le club terminant premier sera sacré champion. Les deux derniers clubs seront relégués.	Deux relégations.
D1B	15 clubs	Le premier club classique est directement promu. Les clubs classiques classés de la 2e à la 5e place disputent des Promotion Play-Off. Le vainqueur est promu en D1A. Les deux derniers clubs classiques sont relégués en première division amateur. Il est possible qu'un troisième club, en l'occurrence un club U23, soit relégué et remplacé par un club U23 promu de la première division amateur.	Deux clubs classiques promus. **En présence de quatre clubs U23** : Les deux derniers clubs classiques sont relégués. Additionnellement : un club (U23) peut être relégué et remplacé par un club U23 de 1ère division amateur promu. **En présence de 5 clubs U23 ou plus**, les deux derniers clubs classiques

		Avec le quota de minimum 4 clubs U23, des règles de relégations spécifiques en fonction du nombre de clubs U23 jouant en D1B et de clubs U23 pouvant être promus de la division amateur à la D1B s'appliquent.	sont relégués, sauf si des clubs U23 sont moins bien classés et que leur relégation n'affecte pas le quota de quatre clubs U23.

40. Les règles de relégations des équipes jouant en D1B[8], après l'introduction du quota de minimum quatre équipes U23 permettent de maintenir le quota :

4 équipes U23 en D1B	Mécanisme de relégation pour les clubs classiques : Les deux « clubs classiques » les moins bien classés descendent en 1ère division VV/ACFF. Mécanisme de relégation pour les équipes U23 : L'équipe U23 qui termine dernière ou avant-dernière en D1B est reléguée si l'équipe U23 de la même aile termine deuxième ou troisième de la 1re division VV/ACFF. Si deux équipes U23 terminent aux deux dernières places du classement final de la division de football professionnel 1B, seule la dernière classée sera prise en considération.
5 équipes U23 en D1B	Si seule une équipe U23 est dernière ou avant-dernière du championnat D1B, elle est automatiquement reléguée en 1ère division VV/ACFF. L'autre club classique qui termine dernier ou avant-dernier est également relégué. Si deux équipes U23 se retrouvent dernière ou avant-dernière du championnat D1B, seule l'équipe U23 qui termine dernière est reléguée. Le club classique le moins bien classé est également relégué. La relégation d'une seconde équipe U23 reste toutefois possible si l'équipe U23 de la même aile termine deuxième ou troisième de la première division VV/ACFF.
6 équipes U23 ou plus en D1B	Si une équipe U23 est dernière ou avant-dernière du championnat D1B, elle est effectivement reléguée en 1ère division VV/ACFF. Si deux équipes U23 terminent dernières et avant-dernières, ces deux équipes U23 sont reléguées en 1ère division VV/ACFF.

41. Les conséquences de ces règles en terme de relégation pour les équipes classiques sont les suivantes :

- **En présence de quatre équipes U23 en D1B**, il y aura toujours deux clubs classiques qui descendront au terme de la saison, même si un ou deux clubs U23 sont derrière eux. Si les deux conditions sont réunies une équipe U23 classée dans les dernières places de D1B pourra être substituée par une équipe U23 montante de D1 amateur. Il y a donc dans ce cas de figure deux clubs classiques qui seront relégués en division amateur et une équipe U23 de D1B qui pourrait

[8] Articles B7.8 et P7.97 à P7.99 (pages 8 à 11 et pages 24 à 27 du Règlement tel que voté par le Conseil Supérieur le 16 juin 2025, Observations écrites des Requérantes, Pièce 9.)

être substituée par une autre équipe U23 montante si la situation respecte les conditions du Règlement.

- **En présence de 5 équipes U23 en D1B**, si une équipe U23 est, au terme de la saison, en fin de classement, elle descendra en même temps qu'une équipe classique (pour avoir deux équipes reléguées). Il est également possible que si une autre équipe U23 est, au terme de la saison, en avant-dernière position, elle soit substituée par une autre U23 venant de D1 amateur. Il s'agira alors d'une troisième équipe reléguée à laquelle une équipe U23 montante se substituera. En conséquence, il y aura toujours au minimum un club classique relégué.
- **En présence de six équipes U23 en D1B**, les règles du championnat sont identiques, les deux derniers sont relégués en division amateur, qu'ils soient U23 ou équipes classiques.

V.1.4 Composition des équipes en D1A et D1B

42. Le Règlement prévoit que les clubs professionnels doivent arrêter deux listes de joueurs composants leurs équipes et les soumettre à l'URBSFA. Les mêmes règles s'appliquent à cet égard aux clubs de D1A et de D1B[9] (sauf pour les équipes U23).

43. Pour les clubs de D1A et de D1B classiques, la première liste comprend un maximum de 25 joueurs qui, entre autres conditions, doivent être plus âgés que les U21. La seconde liste comprend un nombre illimité de joueurs U21, sans condition supplémentaire. La première liste peut être complétée à tout moment tant que le nombre de 25 joueurs n'est pas atteint. Elle ne peut être adaptée que pendant la période de transfert et les 30 jours qui la suivent. La seconde liste peut être modifiée pendant toute la saison.

44. Pour ce qui est des équipes U23, les clubs alignant une équipe U23[10] en D1B doivent soumettre à l'URBSFA deux listes de joueurs par équipe. La première liste comprend maximum 25 joueurs, plus âgés que U19, qui remplissent les conditions d'âges des U23. La seconde liste comprend un nombre illimité de joueurs U19. Les règles de modification et d'adaptation des listes sont identiques à celles applicables aux clubs classiques.

45. Le Règlement autorise l'inscription simultanée d'un même joueur sur la liste d'une équipe-mère et celle de l'équipe U23[11] pour autant que les conditions relatives à chaque liste soient remplies, notamment les conditions d'âge et de possibilité de compléter ou modifier la liste.

V.2 Droits de retransmission télévisuelle

46. Les droits générés par les retransmissions de matchs professionnels ont été cédés collectivement par les clubs à la Pro League[12] qui assure alors leur négociation collective et leur vente.

47. Les revenus sont ensuite redistribués par la Pro League suivant divers critères. Ainsi, la clé de répartition proposée à l'Assemblée Générale de la Pro League le 17 juin 2025, pour le cycle 1er juillet 2025-30 juin 2030 prévoit [CONFIDENTIEL][13] [CONFIDENTIEL] versés au titre de la solidarité par les clubs de

[9] Article B4.115.
[10] Article B4.120.
[11] Article B4.120.
[12] L'article 6 des statuts de la Pro League prévoit que pour être membre de la Pro League, un club de football professionnel doit céder de manière inconditionnel et irrévocable ses droits de diffusion du membre pour une vente collective par l'association.
[13] Montant moyen.

Jupiler Pro League. Après une retenue de [CONFIDENTIEL][14], les droits perçus par les clubs de Challenger Pro League sont répartis selon cinq postes (solidarité, spectateurs, joueurs formés en Belgique, classement lors des 5 dernières saisons, classement sportif), prévoyant pour chacun des clés de répartition entre clubs classique de D1B[15].

48. Les clubs U23 jouant en D1B ne bénéficient pas de la répartition des droits TV.

V.3 Introduction des équipes U23 dans les compétitions

V.3.1 Genèse et historique des équipes U23 en compétition D1B

49. Suite à la pandémie de 2020 et l'interruption de la compétition professionnelle, cinq clubs ont disparus de la D1B et il manquait un club pour arriver à un format de huit équipes. Aucun autre club de division amateur ne disposant de licence pour jouer en D1B, l'intégration du club U23 de Brugge (Club Bruges NXT) a été décidée.

50. En 2020-2021, la compétition en D1B s'est donc jouée entre huit équipes dont une équipe U23 (club Brugge Next) dont la participation était limitée à une saison.

51. En 2021-2022, le format de compétition est resté le même avec huit équipes mais aucune équipe U23.

52. Concernant les championnats à partir de la saison 2022-2023, il avait été constaté que suite à la pandémie de 2020 et l'interruption de la compétition professionnelle, *« le format des compétitions du football professionnel a été adapté à titre transitoire[16] avec notamment l'intégration en D1B d'une équipe U23 durant la saison 2020-2021, ce qui a relancé le débat sur la post-formation et l'intégration plus générale des équipes U23 des clubs professionnelles dans les séries « adultes » y compris les championnats amateurs*. » L'Assemblée Générale de la Pro League a alors décidé, le 14 juin 2021, d'intégrer des équipes U23 en D1B (4 équipes), en Nationale (4 équipes) et en 2ème classe amateurs (6 équipes) dans le cadre du projet pilote de 2 saisons. Cette intégration était accompagnée de plusieurs principes, parmi lesquels, l'absence de quota[17].

53. Cette décision d'intégrer des équipes U23 aux championnats « adultes » et les principes y attachés ont ensuite été ratifiés dans un accord tripartite le 19 juin 2021 par la Pro League, la VV et l'ACFF. L'intégration des équipes U23 a été accompagnée d'un assouplissement de la licence en D1B, d'un « *start fee* » par équipe U23 et par saison dont le montant varie en fonction de la division (1 million d'euros en D1B). Ce « *start fee* » était redistribué aux équipes non U23 des divisions concernées.

54. Il a été prévu que, une fois intégrées, les équipes U23 sont promues, maintenues ou dégradées en fonction du classement des championnats auxquelles elles ont pris part. Il n'y a pas de quota.

55. Concernant les relations entre les équipes U23 et leur club-mère, il est prévu qu'en aucun cas, une équipe U23 ne peut être alignée dans la même division que son club-mère. L'équipe U23 est dans tous les

[14] Coûts de production et indemnité aux clubs relégués.
[15] Observations écrites de la Pro League, pièce 18.
[16] Observations écrites de la Pro League, pièce 27.
[17] Observations écrites de la Pro League, pièce 28.

cas dans une division inférieure à celle de son club-mère. Par ailleurs, les clubs alignant en D1B une équipe U23 ne bénéficient pas du partage des droits TV[18].

56. Une période d'essai de deux saisons a été décidée pour évaluer l'intégration et décider de sa poursuite, sa modification ou de son abandon.

57. Le championnat en 2022-2023 s'est joué à 12 clubs (dont 4 clubs U23[19]).

58. Après ces deux saisons d'essai, la participation des clubs U23 en D1B a été affirmée. Aucun quota minimum de club U23 n'a été introduit. En 2023-2024, le championnat a été joué entre 16 clubs (dont 4 clubs U23[20]), en 2024-2025, un club U23 ayant été relégué, le championnat s'est joué à 16 clubs (dont 3 clubs U23[21]).

V.3.2 Introduction du régime de quota d'équipes U23 en D1B et modification du format de la compétition D1A et D1B

V.3.2.a Contexte

59. Lors de sa réunion du 19 décembre 2024, l'Assemblé Générale de la Pro League[22] a approuvé à l'unanimité l'attribution des droits TV, sous réserve de discussions sur le format des compétitions et de la clé de répartition des droits TV.

60. La Pro League a initié en 2025 des discussions entre les clubs professionnels sur plusieurs thèmes considérés comme liés et devant être traités ensemble[23] : une nouvelle clef de répartition des droits TV et diverses options pour le format des compétitions Jupiler et Challenger Pro League, la solidarité UEFA avec les clubs qui ne participent pas aux compétitions européennes, le « *start fee* » pour les U23 en Challenger Pro League et la modification des statuts liée au nouveau cycle des droits TV[24].

61. Ces discussions étaient menées dans un contexte où les droits TV allaient entamer en juillet 2025 un nouveau cycle de cinq ans (2025-2030) [CONFIDENTIEL]. Sur le cycle 2020-2025, ils avaient atteint [CONFIDENTIEL]. Sur le cycle à venir, ils s'élevaient à [CONFIDENTIEL]. En outre, certains clubs estimaient qu'il y avait trop de rencontres en 2024-2025 et en 2025-2026[25], avec pour conséquence notamment une charge physique et mentale plus importante sur les joueurs. La réduction du format des compétitions Jupiler Pro League faisait ainsi partie des discussions pour la saison 2025-2026 et les suivantes.

V.3.2.b Adoption du quota et du nouveau format de compétition

62. Le 27 février 2025, l'Assemblée Générale de la Pro League a décidé la mise en place d'un quota de minimum quatre équipes U23 en D1B. Ce quota a été adopté ensemble avec des modifications du format des compétitions Jupiler Pro League et Challenger Pro League, dont notamment la suppression des play-

[18] Article 4 de la convention tripartite : Observations écrites de la Pro League, pièce 27.
[19] Club Bruges NXT, RSCA Futures, Jong Genk et SL16.
[20] Club Bruges NXT, RSCA Futures, Jong Genk et SL16.
[21] Club Bruges NXT, RSCA Futures et Jong Genk.
[22] Observations écrites de la Pro League, pièce 32.
[23] Observations écrites de la Pro League, pièce 2.
[24] L'article 6 des statuts de la Pro League devait être adapté pour que la renonciation de manière inconditionnelle et irrévocable des clubs à leurs droits de retransmission se fasse jusqu'à la fin du nouveau cycle (en l'occurrence le 30 juin 2030).
[25] Le nombre de match de Coupe du monde a augmenté, et en 2025 la Coupe du monde des clubs a été jouée pour la première fois. Les compétitions européennes ont également été réformées, avec pour conséquence la perte de quatre journées de match du calendrier national.

off en D1A et de nouvelles règles de relégation des équipes de D1B et de promotion des équipes de division 1 amateur.

63. Le 25 avril 2025, cette modification a été soumise au Conseil Supérieur de l'URBSFA (ci-après, **Proposition 24-79**), en vue de son introduction dans le Règlement par modification des articles B7.8 et B7.49. Elle comprend des règles de quota pour les équipes U23 en D1B ainsi que des règles de promotion et/ou de relégation des équipes en D1B (U23 et classiques- avec des règles spécifiques aux U23) et en D1A.

64. Le 28 avril 2025, la Pro League a soumis une proposition de modification du Livre P du Règlement (applicable uniquement au football professionnel) (ci-après, **Proposition 24-83**) afin d'y introduire le changement de format des compétitions, à savoir notamment la fin des play-off en D1A, la fin des Europa Play-off et des règles de relégations spécifiques aux U23 en D1B.

65. Le 16 juin 2025, le Conseil Supérieur de l'URBSFA a adopté les Propositions 24-79 et 24-83 prises ensembles, avec effet au 1er juillet 2025.

V.3.3 Dispositions du Règlement applicables aux équipes U23 évoluant en D1B

66. L'intégration des équipes U23 en D1B a été accompagnée de règles incorporées dans le libre B et le Livre P du Règlement.

V.3.3.a Concernant le jeu et le format de la compétition professionnelle

67. L'article B.7.8 précise que : « *Une équipe U23 est considérée comme une équipe première B d'un club de football professionnel masculin et est promue, maintenue ou dégradée en fonction des règles applicables dans la division à laquelle elle participe, sauf exceptions prévues*. » Cette précision n'a pas été modifiée par le Conseil Supérieur de l'URBSFA le 16 juin 2025.

68. Cet article ajoute : « *En aucun cas une équipe U23 ne peut jouer dans la même division que l'équipe première A de son club (elle doit être au minimum une division en dessous). Si un club ne fait plus partie du football professionnel, ce club ne peut plus maintenir son équipe U23*[26]. » Ceci n'a pas été modifié[27] par le Conseil Supérieur de l'URBSFA le 16 juin 2025.

69. Cet article prévoit encore les règles de classement et de play-off permettant aux équipes U23 de division amateur d'être promue en division supérieure, y compris en D1B. Ces règles ont été modifiées par le Conseil Supérieur de l'URBSFA le 16 juin 2025.

70. L'article P.7.113 prévoit les règles de relégation de D1B en division amateur. Avant introduction du quota : « *Les clubs qui terminent dernier et avant-dernier (équipe U23 ou club dont l'équipe première A termine dernière ou avant dernière au classement final) descendent directement en division 1 ACFF/VV*. » Ces règles de relégation de la D1B vers la division 1 amateur ont été modifiées par le Conseil Supérieur de

[26] Concernant la promotion des équipes U23 en D1B, l'article P7.95 du Règlement prévoit alors logiquement que les équipes U23 ne peuvent être promues en D1A.

[27] Il en va de même de sa conséquence, (article P7.99 du Règlement tel qu'après modification du 16 juin 2025) : « *Si, à la fin de la saison, une équipe première A d'un club de football professionnel qui évolue aussi avec une équipe U23 en division 1B, descend de la division 1A du football professionnel en division 1B, l'équipe U23 de ce club est considérée comme ayant terminé à la dernière place du championnat de la division 1B et est reléguée en division 1 ACFF/VV.* »

l'URBSFA le 16 juin 2025, créant des règles spécifiques aux équipes classiques et des règles spécifiques aux équipes U23.

71. La section V.1.3 donne une vision d'ensemble des règles de promotion et de relégation applicables depuis la saison 2024-2025.

V.3.3.b Concernant les aspects financiers

72. Chaque équipe U23 paie un « *start fee* » de 1 million d'euros répartis entre les équipes classiques de D1B. A partir de la saison 2025-2026, une partie de cet « *start fee* » sera versé aux ailes amateurs. Ainsi, 4 millions d'euros seront versés, dont [CONFIDENTIEL] seront répartis entre 13 équipes classiques et [CONFIENTIEL] versé aux deux ailes.

VI. Appréciation du Collège

VI.1 Recevabilité

73. Le Collège constate que l'auditeur général a ouvert une instruction en vertu de l'article IV.39, al.1, 2° CDE à la suite de la plainte déposée par les Requérantes visant la décision n°8 adoptée par le Conseil Supérieur de l'UBSFA.

74. D'ailleurs, comme l'auditeur général l'a souligné, les requérantes sont des participants à la Challenger Pro League dont la compétition serait potentiellement directement affectée par l'introduction du Quota. Elles disposent donc d'un intérêt légitime à introduire une demande de mesures provisoires.

75. De plus, conformément à l'article IV.72, §1er CDE, les Requérantes ont transmis le jour du dépôt, une copie de leur requête et des pièces annexées, par envoi recommandé avec accusé de réception à la Défenderesse.

76. En conséquence, le Collège dit la requête recevable.

VI.2 Au fond

77. Selon l'article IV.71 CDE, le Collège de la concurrence peut prendre des mesures provisoires lorsque :

1. Il existe une violation *prima facie*[28] des articles IV.1 et/ou IV.2 CDE et/ou des articles 101 et/ou 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après, **TFUE**), et ;
2. Il est urgent d'éviter une situation susceptible de provoquer un préjudice grave, imminent et difficilement réparable aux entreprises dont les intérêts sont affectés par ces infractions ou de nuire à l'intérêt économique général.

VI.2.1 Infraction « prima facie » à l'article IV.1 CDE et à l'article 101 TFUE

78. L'article 101, §1er TFUE déclare incompatibles avec le marché intérieur et interdit tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui sont

[28] Décision nr. BMA-2014-V/M-14 du 11 juillet 2014 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. MEDE-V/M-14/0014, *Ets. Claude Feltz N.V. t. BMW Belgium Luxembourg N.V.*, §38; Décision nr. BMA-2022-RPR-32 du 20 septembre 2022 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. MEDE-RPR-22/0004, *Duivenklokken*, §62.

susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur.

79. Pour sa part, l'article IV.1, §1er CDE interdit tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser de manière sensible la concurrence sur le marché belge concerné ou une partie substantielle de celui-ci.

80. Le Collège rappelle qu'afin de retenir l'existence d'une infraction *prima facie*, il suffit de démontrer qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de considérer que les faits puissent constituer une infraction aux articles 101, §1er TFUE et IV.1, §1er CDE[29].

VI.2.1.a Quant à l'exception sportive

81. La Défenderesse fait valoir que la règle relative au Quota constitue une règle purement sportive qui ne relève pas du champ d'application du droit de la concurrence. Elle s'appuie en particulier sur les conclusions de l'avocat général Emiliou dans l'affaire *RRC Sports Gmbh*[30] qui aurait conclu que les règles qui limiteraient à un nombre donné et prédéfini les équipes pouvant participer à une ligue de football ou qui limiteraient le nombre d'équipes pouvant monter à la fin d'une saison, tombent dans l'exception sportive et relèvent davantage de l'autonomie dont jouit une fédération sportive.

82. Toutefois, l'auditeur général ne suit pas la Défenderesse et conclut que « *compte tenu de l'impact potentiel que [la mesure] devrait avoir sur le maintien en Challenger Pro League des clubs de football "classiques" (par opposition à U23), et donc sur leur accès au marché, et l'avantage concurrentiel qu'elle pourrait procurer aux clubs-mères et leurs équipes U23 […], le Quota ne relève pas de la catégorie des normes purement sportives telles que les normes de contrôle anti-dopage* [31]. »

83. Le Collège rappelle que, dans la mesure où l'exercice d'un sport constitue une activité économique, il relève des dispositions du droit de l'Union qui sont applicables en présence d'une telle activité[32]. Depuis l'affaire *Walrave*[33], la CJUE a jugé que certaines 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, devaient être regardées comme étant étrangères à toute activité économique. Dans l'affaire *RRC Sports*, l'avocat général Emiliou a considéré que « *la décision de limiter à un nombre donné et prédéfini les équipes pouvant participer à une ligue de football (par exemple, 18 équipes en Bundesliga), et le fait que seules quelques équipes puissent rejoindre la première division à la fin de la saison, sur la base d'un système de promotion depuis les divisions inférieures et de relégation vers celles-ci, créent de facto des barrières extrêmement importantes à l'entrée sur les marchés où ces*

[29] Cour d'appel Bruxelles du 28 avril 2016, 2015/MR/1, *FEI c. ABC.*, §41 ; Décision nr. ABC-2023-RPR-17 du 21 juin 2023 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. CONC-RPR-23/0002, *Proximus/EDPnet*, §95 ; Décision nr. ABC-2020-V/M-36 du 19 novembre 2020 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. CONC-V/M-20/0012, *RE Virton*, §36 ; Décision nr. ABC-2020-V/M-26 du 2 juillet 2020 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire CONC–VM–20/0017, *Foodinvest/Pro League en U.R.B.S.F.A.*, §47; Décision nr. BMA-2016-V/M-36 du 21 novembre 2016 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. MEDE–V/M–16/0029, *Brouwerij Bosteels/Ab Inbev*, §37.

[30] Conclusions de l'Avocat Général M.Nicholas Emiliou du 15 mai 2025, *FT, RRC Sports GmbH v FIFA*, C-209/23, ECLI:EU:C:2025:362.

[31] Observations écrites de l'auditeur général, §51.

[32] Arrêt de la Cour du 21 décembre 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, ECLI:EU:C:2023:1011, §83.

[33] Arrêt de la Cour du 12 décembre 1974, *Walrave en Koch*, C-36/74, ECLI:EU:C:1974:140.

équipes exercent leurs activités[34]. » L'avocat général a considéré « *qu'il ne s'agit toutefois pas du type de restrictions visé par les dispositions du droit de l'Union relatives à la libre circulation et à la concurrence*[35]. »

84. Dans ce contexte, l'avocat général a considéré qu'*« en l'absence d'incidence détectable sur les matières régies par le droit de l'Union, en l'occurrence le commerce et/ou la concurrence à l'intérieur de l'Union, on ne saurait justifier que le droit de l'Union interfère avec les réglementations adoptées par des associations professionnelles ou sportives*[36]. » Il conclut que « *le fait de prétendre simplement qu'une règle est de nature purement sportive – en ce sens qu'elle a été adoptée pour des raisons liées au sport et qu'elle régit les aspects non économiques de l'activité – ne suffit pas à soustraire cette règle à un examen approfondi. Par conséquent, l'éventuelle application des dispositions du droit de l'Union relatives à la libre circulation et à la concurrence devrait être appréciée au cas par cas*[37]. »

85. Le Collège souscrit à l'application du test suivi par l'avocat général qui nécessite d'évaluer si le Quota a une incidence sur les activités économiques soumises au droit de la concurrence. Considérant que le Quota affecte les perspectives de relégation des clubs classiques de D1B par rapport à celles des clubs U23, et la monétisation de leurs activités, le Collège conclut *prima facie* qu'il n'est pas déraisonnable de considérer que le Quota est ainsi une mesure d'organisation de la compétition qui a une incidence directe sur les conditions d'exercice de l'activité économique des clubs de football et relève ainsi du champ d'application du droit de la concurrence[38].

VI.2.1.b Association d'entreprise et décision d'association d'entreprises

86. L'auditeur général estime que la décision n°8 adoptée par le Conseil Supérieur de l'URBSFA du 16 juin 2025 constitue une décision d'association d'entreprises. La Pro League ne le conteste pas et s'en réfère à justice. La Défenderesse ne se prononce pas explicitement sur la question.

87. Le Collège partage l'analyse de l'auditeur général. Les membres de l'URBSFA qui participent aux compétitions 1A et 1B sont des clubs de football professionnels qui exercent des activités économiques consistant notamment dans la production et la vente de spectacles sportifs (monétisés de manière prédominante par les droits de retransmission de télévision, les billets d'accès aux stades et les activités de sponsoring) et l'URBSFA est une association d'entreprises. La décision n°8 est une décision de l'URBSFA.

VI.2.1.c Marché pertinent

88. Les Requérantes considèrent que le marché pertinent est le marché des compétitions de la première division belge de football professionnel constitué des divisions 1A et 1B, et que le marché géographique est l'ensemble du territoire belge. L'auditeur général adopte la même définition. La Pro League ne conteste pas cette définition mais observe que la position de marché de l'URBSFA, la partie concernée, n'a pas été déterminée par la Requérante. La Défenderesse ne définit pas le marché pertinent de manière explicite.

89. Le Collège estime que le produit concerné est l'évènement (spectacle) résultant de la confrontation sportive dans un match de football. Les limites du marché pertinent doivent être déterminées en

[34] Conclusions de l'Avocat Général M.Nicholas Emiliou du 15 mai 2025, *FT, RRC Sports GmbH v FIFA*, C-209/23, ECLI:EU:C:2025:362, §25.
[35] Conclusions de l'Avocat Général M.Nicholas Emiliou du 15 mai 2025, *FT, RRC Sports GmbH v FIFA*, C-209/23, ECLI:EU:C:2025:362, §26.
[36] Conclusions de l'Avocat Général M.Nicholas Emiliou du 15 mai 2025, *FT, RRC Sports GmbH v FIFA*, C-209/23, ECLI:EU:C:2025:362, §27.
[37] Conclusions de l'Avocat Général M.Nicholas Emiliou du 15 mai 2025, *FT, RRC Sports GmbH v FIFA*, C-209/23, ECLI:EU:C:2025:362, §28.
[38] Référence à l'arrêt de la cour du 21 décembre 2023, *SA Royal Antwerp Football Club c. URBSFA*, C-680/21, ECLI:EU:C:2023:1010, §81.

considérant la substitution entre différents types de spectacles et en particulier différents types de rencontres sportives. Les rencontres sportives sont monétisées principalement par la vente de droits de retransmission, les billets d'accès au stade et les activités de sponsoring. La Commission Européenne a considéré la substitution entre les droits de retransmission de différents spectacles sportifs. Elle a considéré que les évènements de différents sports professionnels n'étaient pas des substituts directs et appartenaient à des marchés différents[39]. La question se pose de savoir si les rencontres européennes, les rencontres de D1A et les rencontres de D1B appartiennent à des marchés distincts. Les Requérantes et l'auditeur général considèrent que les rencontres de D1A et D1B appartiennent au même marché. La Commission européenne a par ailleurs considéré que les rencontres européennes et les rencontres de D1A appartiennent au même marché mais a laissé ouverte la possibilité qu'il puisse y avoir des marchés distincts pour les compétitions nationales[40].

90. La différence entre la valeur des droits de retransmission (pour le cycle 2020-2025) pour les rencontres de D1A [CONFIDENTIEL] et D1B [CONFIDENTIEL][41] permet d'estimer qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de considérer que ces rencontres ne sont pas des substituts directs et que ces rencontres appartiennent à des marchés pertinents différents ; il pourrait y avoir un marché distinct pour la monétisation des compétitions de D1B. Les conclusions du Collège ne dépendent pas de la définition du marché adoptée et de la détermination de la position de l'URBSFA dans ces marchés. La question de la définition du marché peut être laissée ouverte.

VI.2.1.d Restriction de concurrence

i) Position des parties

Requérantes

91. En substance, les Requérantes font grief au Quota d'enfreindre les articles IV.1 CDE et 101, §1er TFUE, en ayant pour objet et pour effet de créer une discrimination entre clubs, à la fois au niveau de la Challenger Pro League et indirectement au niveau de la Jupiler Pro League. Les Requérantes soutiennent que l'atteinte à la concurrence résulte du désavantage subi par certains concurrents au profit d'autres, en faisant référence à la décision SMAN[42]. Selon les Requérantes, le Quota introduit une discrimination injustifiée entre les clubs et fausse la concurrence d'au moins trois manières.

92. Premièrement, le Quota introduit une discrimination entre les clubs U23 et les clubs classiques au sein de la Challenger Pro League. Les clubs U23 ont la quasi-certitude d'éviter la relégation, ce qui les décourage de concurrencer réellement les autres clubs. Les clubs classiques, quant à eux, doivent lutter davantage pour compenser la position défavorable qui leur est attribuée par le Quota. Bien que 17 clubs soient en Challenger Pro League, seules 13 places dans le classement sont réellement ouvertes à la concurrence, les quatre autres étant réservées pour les clubs U23. En d'autres termes, selon les Requérantes, un club classique « *qui finit en 14ième position sur 17 pourra néanmoins se voir reléguer s'il s'avère que les quatre clubs en-dessous de lui dans le classement sont tous les clubs U23*[43] », hypothèse

[39] Décision de la Commission du 23 juillet 2023, *COMP/C.2-37.398 —Joint selling of the commercial rights of the UEFA Champions League,* §77.
[40] Décision de la Commission du 23 juillet 2023, *COMP/C.2-37.398 —Joint selling of the commercial rights of the UEFA Champions League,* §78.
[41] Observations écrites de la Pro League, §127.
[42] Observations écrites de la Pro League, §41 ; Décision de transaction nr. BMA-2025-RPR-13-AUD du 24 avril 2025 de l'auditorat dans l'affaire MEDE-I/O-16/0008, *SMAN*, §203.
[43] Observations écrites de la Pro League, §46.

qui, selon les Requérantes, semble réaliste vu que le Quota décourage les clubs U23 de jouer agressivement.

93. Deuxièmement, le Quota introduit une discrimination entre clubs classiques au sein de la Challenger Pro League. Les clubs-mères des quatre clubs U23 engagés en Challenger Pro League pourront déterminer leur stratégie en Challenger Pro League sur la base de considérations étrangères à une compétition fondée sur le mérite et l'incertitude quant au résultat. Ils pourront extraire des joueurs U23 pour renforcer leur équipe de Jupiler Pro League, notamment si celle-ci est en difficulté, sans risque réel quant au maintien de leur club U23 en Challenger Pro League. À l'inverse, ils n'auront aucun incitant à faire descendre un joueur talentueux de l'équipe-mère vers la Challenger Pro League. Il en découle que, la saison évoluant, il est probable que le niveau des clubs U23 s'affaiblisse et que, dans ce cas, les clubs classiques rencontrant les U23 plus tard dans la saison soient avantagés par rapport à ceux les ayant affrontés en début de saison.

94. Troisièmement, le Quota introduit une discrimination entre clubs de la Jupiler Pro League qui ont un club U23 selon que ce dernier est ou non en Challenger Pro League. Les premiers pourront puiser dans ce réservoir de talents en cours de la saison pour défendre leur position en Jupiler Pro League sans risque de relégation de leur club U23 alors que les seconds ne pourront pas extraire un joueur talentueux sans risque de déforcer leur club U23.

95. Les Requérantes estiment que les atteintes inhérentes au Quota ne se justifient par aucun objectif d'intérêt général. L'unique objectif du Quota aurait été l'obtention des voix nécessaires au vote relatif à la suppression des play-off en Jupiler Pro-League. Ainsi, il serait de notoriété publique que le Quota avait pour objectif d'obtenir les voix du KRC Genk en sauvant la relégation de son club U23 Jong Genk.

Auditeur général

96. L'auditeur général observe que le régime de relégation distinct pour les clubs U23 favorise ceux-ci par rapport aux clubs classiques dans la Challenger Pro League et, de ce fait, dans l'exercice de leurs activités économiques.

97. L'auditeur général développe les conséquences de la mise en place d'un système de relégation distinct pour les clubs U23 dans les termes suivants ; « *En conclusion, quatre équipes sur 16 sont immunisées du risque de descendre ce qui représente une part importante des concurrents. Cela risque d'impacter potentiellement l'intérêt des spectateurs pour ce championnat, ainsi que l'ensemble des droits économiques qui en dérivent*[44]. »

98. L'auditeur général met en avant un autre effet du quota que ceux présentés par les Requérantes. L'auditeur général observe que le Quota « *favorise clairement les clubs-mères de la Jupiler Pro League qui peuvent puiser dans le vivier de jeunes talents de leur équipes U23, ce qui pourrait également potentiellement perturber le championnat Jupiler Pro League en favorisant les conditions concurrentielles de ces grands clubs au détriment des autres clubs qui se voient appliquer des règles strictes pour les transferts (Mercato)*[45]. »

[44] Observations écrites de l'auditeur général, §59.
[45] Observations écrites de l'auditeur général, §59.

URBSFA

99. L'URBSFA conteste l'argumentation des Requérantes. Elle fait valoir, comme la Pro League, que le quota est une restriction accessoire à l'accord commercial principal de ventes de droits de retransmission (restriction accessoire commerciale). Elle fait aussi valoir que le Quota est une restriction qui poursuit l'objectif légitime de promotion des jeunes joueurs (restriction accessoire réglementaire)[46]. Ces arguments seront considérés aux sections VI.2.1.e et VI.2.1.f.

100. L'URBSFA considère que les arguments des Requérantes sont factuellement erronés. Elle conteste en particulier la qualification des perspectives de relégation pour un club U23 comme étant quasi-impossible. La Défenderesse rappelle que selon les règles spécifiques qui s'appliquent aux équipes U23, ces dernières U23 peuvent bien être reléguées. Selon la Défenderesse, les équipes U23 ont un incitant à s'investir pleinement pour assurer leur maintien ou leur promotion. Les incitants des joueurs des clubs U23 qui sont déterminés par les perspectives de valorisation de leurs compétences individuelles, ne sont pas affectés par l'existence du Quota.

101. La Défenderesse rappelle également que l'allocation des joueurs entre les équipes U23 et les équipes-mères en Jupiler Pro League est strictement règlementée et observe que ces règles ne sont pas modifiées en raison de la décision contestée n°8. Selon la Défenderesse, ces contraintes sont telles que les compétitions ne sont pas affectées par les possibilités d'allocations de joueurs offertes au club de D1A ayant également un club U23 en D1B. La Défenderesse souligne que depuis la saison 2022-2023, seuls 16 joueurs ont joué plus de dix matchs en D1B (ou en première division amateur) et également joué plus de 75 minutes end D1A, ce qui démontrerait que les allocations tactiques entre équipes U23 et équipes premières seraient limitées.

102. La Défenderesse et Pro League rappellent que, pour établir une discrimination selon la jurisprudence de la CJUE, il faut démonter soit qu'un traitement différent est apporté à des situations identiques, soit que des situations différentes sont traitées de manière identique, ce qui n'est pas le cas en l'espèce[47].

ii) Appréciation du Collège

103. Le Collège observe tout d'abord que les réformes adoptées par l'URBSFA mettent en place un système de promotion/relégation différent pour les clubs U23 et les clubs classiques en D1B. Il n'y a pas de désaccord entre les parties sur ce point. Comme l'observe l'URBSFA, il y a un système relégation/promotion qui s'applique aux clubs classiques et un autre système de relégation/promotion spécifique et beaucoup moins sévère qui s'applique aux équipes U23[48].

104. Le Collège observe qu'en principe la mise en place de systèmes de relégation/promotion différents pour les clubs classiques et les clubs U23 est susceptible d'affecter les perspectives de relégation des différents types de clubs. Il n'y a pas de désaccord entre les parties sur ce point. Il n'y a pas non plus de désaccord sur l'observation selon laquelle le système de relégation accordé aux clubs U23 est plus favorable en ce qu'il augmente les perspectives de relégation des clubs classiques et réduit les perspectives de relégation des clubs U23.

[46] Observations écrites de l'URBSFA, §§101 et s.
[47] Observations écrites de l'URBSFA, §§4 et 86 ; Observations écrites de la Pro League, §229.
[48] Observations écrites de l'URBSFA, §77.

105. Les Requérantes font valoir qu'une modification des perspectives de relégation est susceptible d'induire un comportement différent pour les différents types de clubs, les moyens déployés par les clubs et les efforts fournis par les joueurs affectés par les enjeux. Le Collège souscrit à cette perspective, qui n'est d'ailleurs pas explicitement contestée ni par la Défenderesse, ni par la Pro League.

106. Le Collège considère *prima facie* que les perspectives de monétisation des différents clubs peuvent aussi se trouver affectées par une modification des incitants des clubs participants au championnat D1B. Une modification des incitants est en effet susceptible d'affecter l'équilibre compétitif avant une rencontre, ce qui est reconnu comme un déterminant important de la qualité du spectacle sportif[49]. Comme l'observe l'auditeur général, la décision attaquée pourrait induire une détérioration de la qualité du spectacle sportif en moyenne sur une saison du championnat D1B et ainsi une atteinte au bien-être du consommateur[50].

107. Les parties ont une appréciation différente de l'ordre de grandeur des effets des mesures contestées sur les probabilités de relégation et le comportement des clubs et des joueurs.

108. Le Collège considère que la modification des perspectives de relégation pour les clubs U23 et les clubs classiques induites par le nouveau règlement est *prima facie* significative. Même si les clubs U23 peuvent être relégués, la relégation est contingente au nombre d'équipes U23 engagées en D1B et à l'éligibilité d'un autre club U23 à la promotion dans le rôle linguistique correspondant, un évènement non seulement étranger au mérite sportif, mais également *a priori* peu probable. Par exemple pour la saison 2025-2026, deux clubs classiques seront relégués. Un troisième club (U23), arrivé en dernière position du classement pourrait être relégué dans la mesure où un club U23 amateur arrive en deuxième ou troisième position ACFF ou VV, et appartient au même rôle linguistique. Selon les observations de l'URBSFA[51] , il n'y a que deux clubs U23 amateurs en VV et trois clubs en ACFF qui, s'ils se trouvaient respectifs, pourraient se substituer à un club U23 en dernière position du classement de D1B.

109. Á cet égard, le Collège considère *prima facie* que l'argument, plusieurs fois répété par la Pro League, selon lequel la réforme en cause aurait un impact limité sur les probabilités de relégation, ne convainc pas. La Pro League fait valoir que la réforme fait passer les probabilités de relégation des clubs classiques « *de 12,50% (soit 2 chances sur 16) à 15,38% (soit 2 chances sur 13), à savoir une augmentation de 2,88 points de pourcentage*[52]. » Cet argument ne se réfère qu'à l'une des configurations possibles en termes de probabilité, soit une situation où avant le début de la saison tous les clubs ont la même probabilité de relégation. Pour apprécier correctement l'effet de la réforme, il est nécessaire de considérer toutes les situations dans lesquelles la réforme pourrait affecter les probabilités de relégation. Par exemple, l'optique est très différente si la probabilité de relégation est appréciée en fin de saison, à l'occasion de la lutte pour l'antépénultième place des clubs classiques, et alors que tous ou plusieurs clubs U23 sont situés en bas de classement ; dans cette configuration, le risque de relégation d'un club classique est dramatiquement plus élevé que dans un système sans Quota.

[49] Voir Observations écrites de la Pro League, §112 sur ce point.
[50] Observations écrites de l'Auditeur général, §58.
[51] Observations écrites de l'URBSFA, §46.
[52] Observations écrites de la Pro League, §19.

110. Le Collège considère également que dans un environnement où de nombreux facteurs affectent le comportement des clubs et des joueurs, il n'est pas manifestement déraisonnable d'anticiper que les mesures adoptées puissent induire une modification dans le comportement des clubs et des joueurs susceptibles d'affecter la qualité du spectacle sportif et les perspectives de monétisation des clubs.

111. Les Requérantes caractérisent les mesures adoptées comme une discrimination injustifiée constituant une violation des règles de concurrence. La Défenderesse et la Pro League observent l'absence de précédents clairs dans la jurisprudence européenne pour une telle qualification. Elles observent également qu'il n'y a de discrimination que si des catégories de personnes, se trouvant dans une situation comparable, sont traitées de manière distincte ou lorsque des catégories de personnes différentes sont traitées de manière identique[53], ce qui ne serait pas le cas en espèce étant donné que le clubs U23 et les clubs classiques diffèrent à de nombreux égards (notamment : les équipes U23 ne peuvent pas monter en D1A, et sont automatiquement reléguées en division amateur en cas de relégation de leur équipe première en D1B ; les équipes U23 de D1B sont redevables d'un « *start fee* » important).

112. Le Collège relève que toute allégation de discrimination suppose d'abord de déterminer si les personnes considérées appartiennent à une même catégorie. Ceci suppose d'identifier un critère de comparaison pertinent. La dimension pertinente ne peut être déterminée qu'à l'aune de l'effet de la pratique, soit la distorsion de la compétition sportive et de la distorsion de la concurrence. En l'espèce, le Collège estime *prima facie* que le critère pertinent pour affirmer que les équipes classiques et les équipes U23 appartiennent à une même catégorie, résulte de leur affrontement en D1B et du fait que leurs rencontres influencent leur classement respectif.

113. En cela, le fait que les équipes U23 connaissent des règles de relégation qui leur sont propres ne constitue dès lors pas un critère de différenciation pertinent pour identifier des catégories différentes de personnes, mais au contraire, une manifestation de la différence de traitement opérée entre des personnes appartenant à une même catégorie. Le fait que les équipes U23 ne puissent pas monter en D1A, ou soient automatiquement reléguées en amateur en cas de relégation de l'équipe première en D1B n'est rien d'autre qu'une adaptation nécessaire induite par cette différence de traitement afin d'éviter que les équipes U23 affrontent l'équipe première de leur club. Le « *start fee* », quant à lui, ne semble pas en relation avec le Quota puisqu'il lui préexistait. Il n'y a pas, comme mentionné plus haut, de désaccord entre les parties sur le fait que les mesures adoptées induisent un système de relégation différent pour les clubs U23 et les clubs classiques. Il y a donc bien un traitement différent pour des clubs concurrents engagés dans la même compétition et partant une atteinte aux principes d'égalité des chances et de mérite sportif qui caractérise les compétitions footballistiques[54].

114. La différence de traitement ainsi opérée entre des équipes placées dans une situation comparable ne semble pas justifiée par un objectif légitime ni être proportionnée par rapport à celui-ci. L'analyse à faire sur ce point est semblable à celle réalisée ci-dessous dans le cadre de la doctrine des restrictions accessoires et celle relative à l'existence d'un objectif légitime d'intérêt général. Il est y est renvoyé[55].

[53] Observations écrites de l'URBFSA, §86.
[54] Arrêt de la cour du 21 décembre 2023, *SA Royal Antwerp Football Club c. URBSFA*, C-680/21, ECLI:EU:C:2023:1010, §105.
[55] Voir *infra*, section VI.2.1.e), et VI.2.1.f).

115. Dès lors, le Collège conclut qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de considérer que les mesures adoptées entrainent une discrimination pouvant avoir un objet anti-concurrentiel et/ou des effets anti-concurrentiels en violation de l'article 101, §1er TFEU et/ou l'article IV.1 CDE étant donné ses effets décrits ci-dessus sur les chances de relégation des clubs classiques en D1B et la qualité du spectacle sportif. Il appartiendra ensuite à l'enquête au fond de déterminer avec plus de précisions les effets anti-concurrentiels qui seraient créés par la discrimination et l'atteinte à l'égalité des chances et au mérite sportif. Le Collège considère qu'il n'est pas nécessaire à ce stade de la procédure de se prononcer sur la question de savoir s'il s'agit d'une restriction par objet ou par effet.

116. Les Requérantes font également valoir que les opportunités offertes aux clubs-mères ayant un club U23 d'allouer les joueurs entre les clubs conduit à une distorsion de concurrence. En particulier, les Requérantes identifient trois circonstances dans lesquelles le règlement incriminé induit des effets : soit la compétition entre clubs U23 et clubs classiques en D1B, la compétition entre clubs classiques en D1B au fil de la saison et les compétitions entre clubs-mères en Jupiler Pro League entre ceux ayant un club U23 et D1B et ceux ayant un club U23 dans une division amateur.

117. L'auditeur général considère en plus la compétition entre les clubs-mères ayant un club U23 et les autres clubs en Jupiler Pro League.

118. La Défenderesse observe que ces opportunités sont limitées et suggère qu'elles sont indépendantes de la mise en place du Quota.

119. Le Collège observe que la réduction de la probabilité de relégation en D1B peut *prima facie* inciter les clubs-mère à effectuer des transferts plus importants en faveur du club opérant en Jupiler Pro League. Si la mise en place du Quota n'affecte pas les règles d'allocations des joueurs, en assurant que quatre clubs U23 participeront à la compétition en D1B le Quota affecte la perspective de pouvoir bénéficier de ces règles. En outre, la mise en place du Quota affecte *prima facie* les conséquences de l'utilisation de ces opportunités d'allocations.

120. Les chiffres mis en avant par l'URBFSA aux fins de démontrer que les transferts de joueurs entre les équipes premières de D1A et l'équipe U23 d'un même club évoluant en D1B sont rares, ne convainquent pas *prima facie*. Le Collège observe que même si l'opportunité d'allouer des joueurs entre les compétitions en D1A et D1B pourrait avoir été peu utilisée récemment, ceci ne permet pas d'anticiper la fréquence de leur usage dans le futur, alors que la mise en place du Quota est *prima facie* susceptible de changer les incitants à utiliser ces opportunités.

121. Dès lors, le Collège considère ainsi qu'il n'est pas manifestement déraisonnable d'anticiper que la mise en place du Quota puisse renforcer les opportunités et diminuer les risques associés à l'allocation de joueurs entre clubs-mère et clubs U23, et puisse induire une modification dans le comportement des clubs et des joueurs susceptibles d'affecter la qualité du spectacle sportif et les perspectives de monétisation des clubs.

VI.2.1.e Restrictions accessoires

i) Position des parties

122. La Pro League fait valoir que le Quota est un élément du mécanisme de redistribution des recettes provenant de la vente collective des droits TV. Ce mécanisme est l'accessoire de l'accord commercial

principal de vente collective de droit TV qui a comme effet de maintenir un équilibre entre les clubs en préservant une certaine égalité des chances et l'incertitude des résultats. Sans le régime de Quota, non seulement les clubs classiques de D1B se verraient privés d'approximativement [CONFIDENTIEL] du revenu total annuel, mais également l'équilibre entre les clubs en ce qui concerne la répartition des revenus serait substantiellement affecté. Le mécanisme de distribution, en ce compris le Quota est ainsi objectivement nécessaire à la mise en œuvre de l'accord de vente collective des droits TV. Il est aussi nécessaire et proportionné pour atteindre les objectifs de cet accord. Par conséquent, étant donné que l'accord de vente collective des droits TV est neutre, voir positif, sur le plan de la concurrence, le régime de Quota échappe également en raison de son caractère accessoire à l'interdiction de l'article 101, §1er TFUE et IV.1, §1er CDE. L'URBSFA souscrit à cet argument[56].

ii) Appréciation du Collège

123. Le Collège rappelle tout d'abord que, selon une jurisprudence constante, si une opération ou une activité déterminée ne relève pas du principe d'interdiction prévu à l'article 101, §1er TFUE, en raison de sa neutralité ou de son effet positif sur le plan de la concurrence, une restriction de concurrence ne relève pas non plus dudit principe d'interdiction si cette restriction est « objectivement nécessaire » à la mise en œuvre d'une opération principale, légitime, et qu'elle est proportionnée aux objectifs poursuivis par celle-ci[57].

124. Pour qu'une restriction puisse être qualifiée d'« accessoire », il convient, premièrement, de rechercher si la réalisation de l'opération principale, dépourvue de caractère anticoncurrentiel, serait impossible en l'absence de la restriction en question. Le fait que cette opération soit simplement rendue plus difficilement réalisable, voire moins profitable, en l'absence de la restriction en cause ne saurait être considéré comme conférant à cette restriction le caractère « objectivement nécessaire » requis afin de pouvoir être qualifiée d'« accessoire »[58].

125. Deuxièmement, il y a lieu, d'examiner la proportionnalité de la restriction en cause par rapport aux objectifs sous-tendant l'opération en question. Ainsi, afin de réfuter le caractère accessoire d'une restriction, la Commission et les autorités nationales de concurrence peuvent rechercher s'il existe des solutions de remplacement réalistes, moins restrictives de concurrence que la restriction en cause. Ces solutions de remplacement ne sont pas limitées à la situation qui se produirait en l'absence de la restriction en question, mais peuvent également s'étendre à d'autres hypothèses contrefactuelles fondées, notamment, sur des situations réalistes qui pourraient survenir en l'absence de ladite restriction[59].

126. En l'espèce, le Collège estime que même s'il apparaît que l'introduction du Quota a été un élément pertinent, voire important, dans une négociation plus large sur la vente et la distribution des droits de retransmission à une époque où ceux-ci sont en diminution, et sur le format des championnats, il ne suffit

[56] Observations écrites de l'URBFSA, §102.
[57] Arrêt de la Cour du 19 septembre 2024, *Booking.com BV, Booking.com (Deutschland) GmbH c. 25hours Hotel Company Berlin GmbH et autres*, C-264/23, ECLI:EU:C:2024:764, §51.
[58] Arrêt de la Cour du 19 septembre 2024, *Booking.com BV, Booking.com (Deutschland) GmbH c. 25hours Hotel Company Berlin GmbH et autres*, C-264/23, ECLI:EU:C:2024:764, §53.
[59] Arrêt de la Cour du 19 septembre 2024, Booking.com BV, Booking.com (Deutschland) GmbH c. 25hours Hotel Company Berlin GmbH et autres, C-264/23, ECLI:EU:C:2024:764, §54.

pas que les parties à la décision d'association d'entreprise aient collectivement décidé de lier l'accord principal et l'introduction du Quota pour que ce dernier puisse être qualifié de « restriction accessoire » au sens du droit de la concurrence. Le Collège constate que par le passé, les membres de l'URBSFA ont pu se mettre d'accord sur le partage des droits de retransmission et le format des championnats sans devoir imposer de quota. Par ailleurs, la proportionnalité du Quota avec les objectifs de l'accord global au sein de l'URBSFA, notamment en termes de solidarité financière, n'a pas été démontrée à ce stade de la procédure.

127. Dès lors, le Collège estime qu'il n'est manifestement pas déraisonnable d'estimer que le Quota n'est pas nécessaire et proportionnel pour assurer la réalisation de l'accord principal et ne remplit donc pas les conditions jurisprudentielles de la restriction accessoire.

VI.2.1.f Objectif légitime d'intérêt général

i) Position des parties

128. L'URBSFA avance que le Quota permettrait d'améliorer la formation des jeunes joueurs, ce qui, en retour permettrait de constituer un réservoir de talents au bénéfice de l'ensemble du football belge. L'URBSFA renvoie à la jurisprudence européenne et souligne que l'objectif consistant à encourager le recrutement et la formation des jeunes joueurs de football professionnel constitue un objectif légitime d'intérêt général.

129. À cet égard, l'URBSFA rappelle que selon la jurisprudence *Wouters/Meca Medina/Super League*, lorsqu'un accord poursuit un objectif d'intérêt général, il peut échapper à la discipline de l'article 101, §1er TFEU. Selon les observation de l'URBSFA : « *La Cour de Justice de l'Union européenne admet en effet de longue date que « l'examen du contexte économique et juridique dans lequel s'inscrivent certains [accords entre entreprises] et certaines [décisions d'association d'entreprises] peut conduire à constater, premièrement, que ceux-ci se justifient par la poursuite d'un ou de plusieurs objectifs légitimes d'intérêt général dénués, en soi, de caractère anticoncurrentiel, deuxièmement, que les moyens concrets auxquels il est recouru pour poursuivre ces objectifs sont véritablement nécessaires à cette fin et, troisièmement, que, même s'il s'avère que ces moyens ont pour effet inhérent de restreindre ou de fausser, à tout le moins potentiellement, la concurrence, cet effet inhérent ne va pas au-delà du nécessaire, en particulier en éliminant toute concurrence. Cette jurisprudence peut trouver à s'appliquer, en particulier, en présence d'accords ou de décisions prenant la forme de règles adoptées par une association telle qu'une association professionnelle ou une association sportive, en vue de poursuivre certains objectifs d'ordre éthique ou déontologique et, plus largement, d'encadrer l'exercice d'une activité professionnelle, si l'association concernée démontre que les conditions qui viennent d'être rappelées sont remplies* »[60]. » En revanche, selon l'arrêt *Superleague* cette jurisprudence ne s'applique pas aux accords qui ont pour objet de restreindre la concurrence[61].

[60] Observations écrites de l'URBFSA, §103.
[61] Arrêt de la Cour du 21 décembre 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, ECLI:EU:C:2023:1011, §187.

130. A cet égard, l'URFBSA[62] observe, tout131 en renvoyant aux arrêts *Bosman*[63], *Olympique Lyonnais*[64] et *Royal Antwerp*[65], que la formation des jeunes joueurs peut constituer un objectif d'intérêt général. Pour montrer que les mesures poursuivent un objectif légitime d'intérêt général, les mesures doivent créer « *des incitations réelles et significatives [dans le sens d'une intensification du recrutement et de la formation des jeunes joueurs*. »

131. Sur ce point, l'URBSFA fournit plusieurs documents destinés à démontrer que des rencontres organisées entre des équipes U23 et des clubs classiques relevant de la D1B accroît, quelques saisons plus tard, la capacité des joueurs U23 à progresser et à atteindre la D1A.

132. Selon l'URBSFA, le Quota contesté est *prima facie* proportionné aux objectifs[66].

ii) Appréciation du Collège

133. Le Collège estime *prima facie* que l'URBSFA ne démontre pas de manière convaincante que le Quota est nécessaire pour réaliser l'objectif d'intérêt légitime en matière de formation des jeunes joueurs. Force est de constater que de nombreuses mesures peuvent contribuer à la formation des joueurs, en ce compris les matchs amicaux que les équipes U23 pourraient librement organiser avec les équipes classiques de D1B. Si, comme l'allègue l'URBSFA, c'est spécifiquement la participation à la D1B qui améliore la formation des équipes U23, c'est alors vraisemblablement la pression sportive liée aux enjeux du championnat qui produit cette plus-value sur la formation des joueurs. Partant, en réduisant la pression exercée sur les équipes U23 en limitant les risques de relégation, le Quota pourrait desservir l'objectif légitime de formation mis en avant pour le justifier. De manière plus générale, il existe des méthodes alternatives pour promouvoir les jeunes talents.

134. Dès lors, le Collège conclut que même si le Quota peut contribuer à l'objectif légitime de renforcer la formation des jeunes joueurs, il n'est pas démontré à ce stade de la procédure qu'il soit nécessaire et proportionné à cet objectif. Partant, il n'est *prima facie* pas manifestement déraisonnable de considérer que le Quota ne remplit pas les conditions jurisprudentielles pour être justifié par un objectif d'intérêt général.

VI.2.1.g Articles IV.1, §3 CDE et 101, §3 TFUE

i) Position des parties

135. La Défenderesse avance à titre subsidiaire que le Quota remplit les quatre conditions lui permettant de bénéficier de l'exemption prévue à l'article 101, §3 TFEU et IV.1, §3 CDE[67].

136. Selon la Défenderesse le Quota participe à la stabilité financière de l'ensemble des clubs de football professionnels et sert à la promotion et la formation de jeunes joueurs, ce qui constitue des gains d'efficacité. Dans la mesure où il favorise indirectement la stabilité financière de l'ensemble des clubs et favorise la formation de jeunes joueurs, le Quota est bénéfique pour « *l'ensemble de la filière footballistique*. » Le Quota est « *indispensable à la stabilité financière des clubs de football de l'ensemble*

[62] Observations écrites de l'URBFSA, §105.
[63] Arrêt de la cour du 15 décembre 1995, *Bosman*, C-415/93, ECLi:EU:C:1995:463, §106.
[64] Arrêt de la Cour du 16 mars 2010, *Olympique Lyonnais*, C-325/08, ECLI:EU:C:2010:143, §39.
[65] Arrêt de la cour du 21 décembre 2023, *SA Royal Antwerp Football Club c. URBSFA*, C-680/21, ECLI:EU:C:2023:1010, §§144 – 145.
[66] Observations écrites de l'URBFSA, §109.
[67] Observations écrites de l'URBFSA, §113.

de la D1B car le quota des équipes U23 participant à cette compétition est un élément essentiel dans la stabilité financière du football professionnel et un élément décisif dans le cadre du plan global sur la réforme de la compétition. » Finalement, « *le quota ne garantit nullement aux équipes U23 participant actuellement en D1B qu'ils conserveront leur place dans ce championnat* » et ainsi n'élimine pas la concurrence pour une partie substantielle des services concernés.

137. La Pro League avance des arguments similaires. Selon la Pro League, les transferts entre clubs de D1A et D1B seraient la conséquence de la mise en place du Quota. Ils doivent être considérés comme un gain d'efficacité dont les clubs classiques de D1B obtiennent une part du profit.

ii) Appréciation du Collège

138. Le Collège relève que la décision d'une association d'entreprise de nature à avoir une incidence défavorable sensible sur les paramètres de la concurrence, tels que, notamment, le prix, la quantité et la qualité des produits ou des services, qui relève, dés lors du principe d'interdiction prévu à l'article 101, §1er, TFUE, peut néanmoins, dans le cadre de l'article 101, §3, TFUE, être considéré comme étant indispensable à l'amélioration de la production ou de la distribution ou à la promotion du progrès technique ou économique, tout en réservant aux consommateurs une partie équitable des gains qui en résultent[68].

139. En l'espèce, le Collège constate que la Défenderesse (et Pro League) se bornent à alléguer que le Quota est un élément essentiel dans la stabilité financière du football professionnel sans montrer que le Quota est nécessaire à la réalisation de cet objectif et en particulier que cet objectif ne pouvait pas être obtenu efficacement par des mesures réalistes moins restrictives. Les parties ne montrent pas non plus en quoi la stabilité financière contribue à l'amélioration de la production ou de la distribution ou à la promotion du progrès technique ou économique.

140. Le Collège constate également que la Défenderesse (et Pro League) se bornent à alléguer que le Quota sert à la formation des joueurs sans montrer que le Quota est nécessaire à la réalisation de cet objectif et en particulier que cet objectif ne pouvait pas être obtenu efficacement par des mesures réalistes moins restrictives. Les parties ne montrent pas non plus en quoi la formation des joueurs contribue à l'amélioration de la production ou de la distribution ou à la promotion du progrès technique ou économique.

141. Dès lors, le Collège estime qu'il n'est pas déraisonnable d'estimer *prima facie* et à ce stade de la procédure que le Quota ne peut pas bénéficier de l'exemption prévue à l'article 101, §3 TFEU ou IV, §3 CDE.

142. Le Collège observe enfin que l'opportunité d'allouer des joueurs entre les compétitions en D1A et D1B génère potentiellement des gains d'efficacité pour les clubs concernés. En effet, les clubs concernés ont la possibilité de constituer des formations à partir d'un plus grand nombre de joueurs et ont donc la possibilité d'allouer les joueurs de manière plus efficace. L'adoption d'un quota de clubs U23 en D1B affecte cependant les conséquences de ces gains d'efficacité en termes de concurrence et d'égalité des chances. Le Collège considère qu'il n'est pas manifestement déraisonnable d'estimer que ces gains

[68] Arrêt de la Cour du 11 septembre 2014, *MasterCard/Commission*, C-382/12 P, point 93.

d'efficacité ne peuvent pas bénéficier de l'exemption prévue à l'article 101, §3 TFEU ou IV, §3 CDE, eu égard notamment à la condition selon laquelle tous les utilisateurs doivent en obtenir un bénéfice et à la condition selon laquelle la concurrence ne peut être éliminée pour une partie substantielle des services concernés. Il appartiendra à l'enquête au fond de se déterminer sur ce point.

VI.2.1.h Affectation du commerce entre états membres

143. Pour être susceptible d'affecter le commerce entre États membres, une décision, un accord ou une pratique doivent, sur la base d'un ensemble d'éléments objectifs de droit ou de fait, permettre d'envisager avec un degré de probabilité suffisant qu'ils exercent une influence directe ou indirecte, actuelle ou potentielle, sur les courants d'échanges entre États membres, et cela de manière à faire craindre qu'ils puissent entraver la réalisation d'un marché unique entre États membres[69].

144. Le fait qu'une décision ou une pratique concerne l'ensemble du territoire d'un État membre entraîne, par sa nature, un renforcement des cloisonnements nationaux susceptible de restreindre les échanges entre les États membres[70].

145. Le Collège estime qu'il n'est pas manifestement déraisonnable d'estimer *prima facie* que la mise en place du Quota affecte le commerce entre les états membres notamment les perspectives de mobilité des joueurs.

VI.2.1.i Conclusion

146. Au vu de ce qui précède, le Collège conclut *prima facie* qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de considérer que l'introduction du Quota par la décision n°8 du Conseil Supérieur de l'URBSFA constitue une infraction aux articles 101 TFUE et IV.1 CDE.

VI.2.2 Risque de préjudice grave, imminent et difficilement réparable dans le chef des entreprises dont les intérêts sont affectés par la décision en cause

VI.2.2.a Position des parties

147. Les Requérantes font valoir que le Quota leur cause un préjudice à deux niveaux. D'une part, le fonctionnement de la compétition entre les clubs classiques et les clubs U23 dans la Challenger Pro League au cours de la saison 2025-2026 serait faussée par l'application du Quota ; d'autre part, l'issue de cette compétition au terme de la saison 2025-2026 conduirait à la relégation quasi automatique d'un club classique, ce qui n'aurait peut-être pas lieu en l'absence du Quota.

148. Selon les Requérantes, le préjudice qu'elles souffrent sur chacun de ces deux niveaux est grave, imminent et difficilement réparable.

149. Les Requérantes font d'abord valoir que l'introduction du Quota leur cause un préjudice grave. Le Quota fausse des conditions dans lesquelles se déroulent les compétitions de la Challenger Pro League au cours de la saison 2025-2026. De plus, la relégation en ligue amateur des clubs classiques tels que les Requérantes entraînerait, premièrement, une diminution considérable des droits de transmission télévisuelle des matchs ; deuxièmement, une perte des contrats de sponsoring ; troisièmement, une

[69] Arrêt de la Cour du 23 novembre 2006, *Asnef-Equifax*, C-238/05, ECLI:EU:C:2006:734, §34.
[70] Arrêt de la Cour du 17 octobre 1972, *Vereeniging van Cementhandelaren*, C-8/72, ECLI:EU:C:1972:84, §29; Arrest de la Cour du 19 février 2002, *Wouters*, C-309/99, ECLI:EU:C:2002:98, §95.

diminution des rentrées financières liées à la billetterie (en raison d'une attractivité nettement moindre qu'un club professionnel) ; quatrièmement, une diminution de la valorisation de la formation des joueurs (en raison du fait que le club perd sa classification de catégorie III UEFA) ; et cinquièmement, une totale inadéquation du club avec son environnement puisque les coûts inhérents à son fonctionnement ne peuvent plus être compensés par des rentrées liées aux compétitions professionnelles.

150. Les Requérantes font ensuite valoir que le préjudice causé par le nouveau régime de Quota est imminent. D'une part, les effets anticoncurrentiels de ce régime se feront sentir dès le 8 août 2025, date du premier match de Challenger Pro League, puisque la certitude des clubs U23 de pratiquement ne pas pouvoir être relégués pour la saison 2025-2026 influencera inévitablement la stratégie des clubs – tant la stratégie des clubs U23 protégés par le Quota que celle des clubs classiques. D'autre part, en dépit du fait que la relégation ne se produirait qu'à la fin de la saison 2025-2026, elle serait néanmoins le produit de résultats sportifs obtenus dans des conditions faussées dès le premier match par l'introduction du Quota. Il serait donc impossible de remédier *a posteriori* au préjudice causé par le Quota car ceci impliquerait de rejouer l'ensemble des matchs de la saison. Dans cette mesure, ce préjudice ne peut être évité que par l'adoption de mesures provisoires visant à suspendre le Quota avant le début de la saison 2025-2026.

151. L'URBSFA conteste l'urgence de prendre des mesures ainsi que le caractère grave et difficilement réparable des conséquences du Quota[71].

152. La Pro League, allègue que la mise en place du Quota n'affecte que la probabilité que les clubs classiques en D1B soient relégués en fin de saison et ne conduit pas à une relégation avec certitude.

VI.2.2.b Appréciation du Collège

153. Selon une jurisprudence constante, il y a préjudice au sens de l'article IV.71 CDE lorsqu'une entreprise se trouve dans une situation moins avantageuse que la situation dans laquelle elle se trouverait en l'absence de la pratique restrictive affectant sa situation[72].

154. Le Collège aborde les deux préjudices évoqués par les Requérantes, en commençant par l'application du quota en fin de saison, et en abordant ensuite l'influence du quota sur le fonctionnement de la compétition au cours de la saison 2025-2026.

155. *Premièrement*, concernant la perspective de relégation, le Collège de la concurrence a considéré que la relégation d'un club en ligue amateur constitue un préjudice grave ; ceci est notamment intervenu dans ses décisions *Virton II*[73] et *Foodinvest*[74]. Cette appréciation se fonde sur l'observation selon laquelle la

[71] Observations écrites de l'URBFSA, §§116, 119.

[72] Cour d'appel Bruxelles du 28 avril 2016, 2015/MR/1, *FEI c. ABC.*, §75 ; Cour d'appel Bruxelles du 18 décembre 1996, *Honda c. Belgische Staat* ; Décision nr. ABC-2020-V/M-36 de 19 novembre 2020 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. CONC-V/M-20/0012, *RE Virton*, §105 ; Décision nr. BMA-2020-V/M-04 du 23 janvier 2020 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. MEDE–V/M–19/0041, *BVBA Hector Cue Sports Belgium jegens VZW Belgische Golfbiljart Bond*, §54 ; Décision nr. ABC-2018-V/M-11 du 18 septembre 2018 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. CONC-V/M-17/0037, *Lisa Nooren et Henk Nooren Handelsstal SPRL*, §153 ; Décision nr. BMA-2018-V/M-28 du 3 septembre 2018 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. MEDE–V/M–18/0027, *TECO NV c. ABB Industrial solutions BVBA* , §65 ; Décision nr. BMA-2019-V/M-01 du 22 janvier 2019 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. MEDE–V/M–18/0043, *NV Vlaamse Radio- et Televisieomroeporganisatie t. de NV Norkring België*, §65.

[73] Décision nr. ABC-2020-V/M-36 de 19 novembre 2020 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. CONC-V/M-20/0012, *RE Virton*, §§110, 113.

[74] Décision nr. ABC-2020-V/M-26 du 2 juillet 2020 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire CONC–VM–20/0017, *Foodinvest/Pro League en U.R.B.S.F.A*, §106.

relégation en ligue amateur implique un préjudice en termes de réputation qui est difficile à évaluer en termes financiers (et n'est donc pas susceptible de pouvoir être compensé). La relégation a donc des conséquences graves.

156. Le Collège considère donc que la relégation peut constituer un évènement qui a des conséquences graves. Le Collège observe cependant que dans les deux affaires précitées, la relégation était une conséquence immédiate et *certaine* de la mesure faisant l'objet d'une demande de mesures provisoires. En revanche, comme le fait valoir la Pro League, le Quota se limite à affecter *la probabilité* que les clubs classiques en D1B soient relégués en fin de saison et ne conduit pas à une relégation avec certitude. Notamment, il est possible que les résultats sportifs des clubs U23 mènent à un classement tel que l'effet protecteur du quota n'aura pas à être appliqué parce que les clubs U23 ne seraient par hypothèse pas en position d'être relégués.

157. Le Collège constate par ailleurs que ce risque de préjudice n'est pas imminent, puisqu'il ne se manifestera éventuellement qu'en fin de saison. À cet égard, le Collège observe que plusieurs événements peuvent intervenir d'ici à la fin de la saison. Une réforme interne peut intervenir concernant le Quota. Une décision de l'ABC au fond concernant la plainte peut intervenir avant la fin de la saison, voire même avant que le classement de la saison ne soit cristallisé. Les Requérantes ont également la possibilité d'introduire une nouvelle demande de mesure provisoire au cours de la saison, au cas où le classement se cristalliserait en leur défaveur du fait de l'application du Quota.

158. Le Collège considère ainsi que le dommage, qui est associé à l'augmentation de la probabilité de relégation, ne peut pas être considéré comme grave et imminent.

159. *Deuxièmement*, concernant les effets du Quota sur le fonctionnement de la compétition entre les clubs classiques et les clubs U23 dans la Challenger Pro League au cours de la saison 2025-2026, le Collège observe d'abord que le Quota n'est que l'un des éléments parmi bien d'autres qui affecte les stratégies des clubs et les comportements des joueurs.

160. Le Collège observe ensuite que les allégations selon lesquelles les effets du Quota se feront sentir dès le premier match de Challenger Pro League, ne convainquent pas. Selon les Requérantes, la certitude des clubs U23 de pratiquement ne pas pouvoir être relégués pour la saison 2025-2026 influencera inévitablement la stratégie[75]. Or, cette « certitude » n'existe pas dès lors qu'il existe un risque que différents événements interviennent avant la fin de la saison pour remettre en cause le Quota[76]. En conséquence, dès le premier jour de la Pro League, les clubs qui disposent d'équipes U23 en D1B devront intégrer dans leur stratégie le risque que le Quota soit remis en cause, et jouer en intégrant le risque de relégation en fin de saison.

161. De plus, le préjudice causé de ce fait aux Demanderesses ne se déploiera que dans le temps, au fil de la saison ; un club qui se trouve en bas de classement au début de la saison a naturellement plus d'opportunité de remonter et d'éviter la relégation qu'un club qui se trouve en bas de classement en fin de saison. Les conséquences du Quota pour les clubs classiques seront potentiellement plus

[75] Requête de mesures provisoires au nom de l'ASBL Royal Francs Borains, NV Koninklijke Sporting Club Lokeren et la SA Royal Football Club Seraing, §70.
[76] Voir *supra*, §157.

déterminantes si, et dans la mesure où, un classement s'établit en D1B dans lequel les clubs U23 se retrouvent en dernières positions – ce qui est une issue qui interviendra en cours de saison. De ce point de vue, le dommage ne peut pas être considéré comme imminent et difficilement réparable.

162. Le Collège observe enfin que le changement du comportement des clubs et des joueurs peut contribuer à augmenter la perspective de relégation pour les clubs classiques. Le Collège a cependant déjà observé que ce préjudice ne peut pas être considéré comme grave et imminent. Le changement du comportement des clubs et des joueurs peut également affecter les perspectives de monétisation des compétitions. Il s'agit là cependant d'un préjudice financier qui pourrait être évalué et ne peut pas être considéré comme irréparable.

163. Pour ces différentes raisons, le Collège considère que le préjudice ne peut être qualifié de grave, imminent et difficilement réparable.

VI.2.3 Risque d'atteinte à l'intérêt économique général

i) Position des parties

164. Les Requérantes font valoir qu'il est d'intérêt économique général que les compétitions sportives se déroulent dans le respect des règles de concurrence[77].

ii) Appréciation du Collège

165. Au travers de l'adoption de mesures provisoires, au regard de l'article IV.71 CDE, le Collège de la concurrence peut être amené à protéger les entreprises dont les intérêts sont affectés par les pratiques en cause mais aussi à protéger l'intérêt économique général. Le Collège de la concurrence a rappelé qu'il doit, afin de protéger l'intérêt général au sens de l'article IV.71 CDE, veiller à assurer la mise en œuvre effective des règles de concurrence[78]. Le Collège de la concurrence fonde cette interprétation sur l'obligation qui incombe aux États membres de veiller à l'efficacité de l'application des règles de concurrence[79].

166. Le Collège considère que les fédérations sportives, notamment celles responsables pour une compétition sportive populaire, assument un rôle d'intérêt général et qu'il est en outre dans l'intérêt économique général de leur rappeler qu'elles sont tenues de respecter le droit de la concurrence et qu'elles peuvent uniquement refuser à des entreprises, notamment des clubs de football, d'avoir accès à une compétition sportive sur base des motifs justifiés[80].

167. Ainsi que la Cour de justice de l'UE l'a relevé, l'activité sportive revêt une importance sociale et éducative considérable, désormais reflétée à l'article 165 TFUE, pour l'Union ainsi que pour ses citoyens.

---

[77] Requête de mesures provisoires au nom de l'ASBL Royal Francs Borains, NV Koninklijke Sporting Club Lokeren et la SA Royal Football Club Seraing, §75.

[78] Décision nr. ABC-2023-RPR-17 du 21 juin 2023 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. CONC-RPR-23/0002, *Proximus/EDPnet*, §166; Décision nr. BMA-2014-V/M-14 du 11 juillet 2014 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. MEDE-V/M-14/0014, *Ets. Claude Feltz N.V. t. BMW Belgium Luxembourg N.V.*, §77; Décision nr. BMA-2020-V/M-04 du 23 janvier 2020 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. MEDE–V/M–19/0041, *BVBA Hector Cue Sports Belgium jegens VZW Belgische Golfbiljart Bond*, §61.

[79] Arrêt de la Cour du 7 décembre 2010, *Vebic VZW*, C-439/08, ECLI:EU:C:2010:739.

[80] Décision nr. ABC-2020-V/M-26 du 2 juillet 2020 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire CONC–VM–20/0017, *Foodinvest/Pro League en U.R.B.S.F.A.*, §47; Décision nr. ABC-2020-V/M-36 de 19 novembre 2020 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. CONC-V/M-20/0012, *RE Virton*, § 107.

Cette activité présente d'indéniables spécificités qui, tout en concernant tout spécialement le sport amateur, peuvent aussi se retrouver dans l'exercice du sport en tant qu'activité économique[81].

168. En particulier, le dommage à l'intérêt économique général comprend le dommage au fonctionnement du marché[82,83].

169. Le Collège confirme naturellement que le respect des règles de concurrence est requis. Cela dit, le Collège rappelle ses précédentes observations qui visent précisément à assurer le respect de ces règles conformément au TFUE et au CDE. L'urgence n'est pas démontrée : le quota ne constitue que l'un des incitants qui s'appliquera aux clubs et aux joueurs en cours de saison ; avec la mise en œuvre du Quota, la relégation éventuelle des clubs classiques (D1B) en ligue amateur n'aurait lieu pour la première fois qu'à la fin de la saison 2025-2026 ; dans l'intervalle, les clubs et les joueurs seront soumis à l'incertitude liée à une possible modification de l'environnement de jeu[84].

170. Le Collège ne considère des lors pas établi que la protection de l'intérêt économique général, nécessite dans ce cas l'adoption de mesures provisoires.

VI.2.4 Balance d'intérêts

171. L'article IV.73 §2 CDE prévoit que le Collège de la concurrence peut, eu égard à l'intérêt général d'un bon fonctionnement du marché, mettre en balance le dommage sérieux, immédiat et difficilement réparable du demandeur avec le dommage que subirait l'entreprise ou l'association d'entreprises vis-à-vis desquelles des mesures provisoires ont été demandées, ou des tiers intéressés, au cas où l'infraction ne serait finalement pas établie au fond.

i) Position des parties

172. Les Requérantes rappellent que dans sa décision *White Star*, le Collège de la concurrence a établi que dans le secteur du football, la balance des intérêts requérait de vérifier à quel point les mesures provisoires sont susceptibles d'éviter ou de limiter le préjudice des clubs requérants au cas où une infraction serait établie, en comparaison avec le préjudice causé aux autres clubs si l'infraction n'était finalement pas établie[85]. Or, dans ce cas, les Requérantes font valoir que si la suspension du Quota présente pour les clubs U23 l'inconvénient de rendre possible leur relégation en ligue amateur, ceci n'aura que pour effet que de rétablir l'incertitude qui devrait prévaloir dans toute compétition sportive[86].

173. L'auditeur général considère que les mesures demandées sont proportionnelles dès lors qu'elles requièrent la suspension de la norme *prima facie* restrictive de concurrence et que cette suspension ne

---

[81] Arrêt de la cour du 21 décembre 2023, *SA Royal Antwerp Football Club c. URBSFA*, C-680/21, ECLI:EU:C:2023:1010, §§70 et 71.
[82] Décision nr. ABC-2023-RPR-17 du 21 juin 2023 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire nr. CONC-RPR-23/0002, *Proximus/EDPnet*, §167.
[83] Cette lecture est d'ailleurs confirmée par l'article 12 de la Directive (EU) N°2019/1 aux termes duquel « *[l]es États membres veillent à ce qu'au moins dans les cas d'urgence justifiés par le fait qu'un préjudice grave et irréparable risque d'être causé à la concurrence, les autorités nationales de concurrence soient habilitées à agir de leur propre initiative, pour ordonner, par voie de décision sur la base d'un constat prima facie d'infraction aux dispositions de l'article 101 ou 102 TFUE, l'imposition de mesures provisoires aux entreprises et associations d'entreprises Directive (UE) 2019/1 du Parlement Européen et du Conseil visant à doter les autorités de concurrence des états membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur* », PB L 11/3.
[84] Voir *supra*, §157.
[85] Décision nr. ABC-2016-V/M-22 du 14 juillet 2016 du Collège de la concurrence de l'Autorité belge de la concurrence dans l'affaire CONC-V/M-16/0016, *L'ASBL WHITE STAR WOLUWE FOOTBALL CLUB / U.R.B.S.F.A*, §81.
[86] Requête de mesures provisoires au nom de l'ASBL Royal Francs Borains, NV Koninklijke Sporting Club Lokeren et la SA Royal Football Club Seraing, §§94 à 105.

mettrait pas en péril le déroulement du championnat de la Jupiler Pro League ni de la Challenger Pro League puisque cela permettrait de réinstaurer les conditions de concurrence en vigueur avant l'adoption de la norme incriminée. En outre, il fait valoir que « *dans l'hypothèse où l'infraction ne serait pas établie au fond, il serait toujours loisible d'instaurer le Quota*[87]. »

174. L'URBSFA soutient que le test de la balance des intérêts n'est pas rempli. Premièrement, elle souligne que le Quota est l'une des composantes d'un plan plus large entre les clubs de la Pro League portant sur le format des championnats de la D1A et de la D1B (en ce compris la répartition des revenus générés par la vente des droits TV) et qui a été accepté à une majorité des deux tiers des clubs. Elle souligne que le « *start fee* » versé par les clubs U23 participe à la stabilité financière des clubs de la D1B et que si le Quota venait à être suspendu, cet accord financier deviendrait caduc et l'équilibre financier de plusieurs clubs de D1B pourrait être mis à mal. Elle produit les déclarations des CEO de Lierse, de SK Beveren et de Lommel SK, trois autres clubs classiques de D1B, en faveur du maintien du Quota. Selon l'URBFSA, la suspension du Quota ne vaut pas l'ensemble de ces répercussions organisationnelles et risques financiers[88]. Deuxièmement, en réponse à l'auditeur général, selon lequel il serait ultérieurement loisible d'instaurer le Quota si l'infraction n'était pas établie au fond, l'URBSFA fait valoir que les décisions provisoires deviennent en réalité des décisions définitives, généralement non suivies d'une décision au fond.

175. La Pro League présente un argumentaire similaire à celui de l'URBFSA. La Pro League met en évidence, d'une part, que les décisions prises par l'URBFSA constituent un ensemble qui deviendrait caduc et qui mettrait « *plusieurs mois* » à être remplacé par un autre accord. D'autre part, la Pro League souligne que « *Dans l'attente, les clubs de D1B (CPL) vont se voir priver de leurs avances mensuelles, ce qui pour certains pourrait entraîner leur faillite et donc, indirectement l'intégrité de la compétition* ». Enfin, certains membres de la Pro League pourraient profiter de l'occasion pour repasser à l'ancien format à 16 équipes avec Play Off, ce qui augmenterait la probabilité de rétrogradation de D1A en D1B, avec les conséquences financières qui y sont liées[89].

ii) Appréciation du Collège

176. Le Collège a précédemment constaté qu'il n'existait pas de risque de préjudice grave, imminent et difficilement réparable justifiant de prendre les mesures provisoires sollicitées par les Requérantes. Cela fait, le Collège observe cependant que l'ordre de grandeur d'un préjudice peut être considéré dans toutes ses dimensions pertinentes (gravité, imminence, et caractère irréparable). Dans ces circonstances, à supposer *même* que les Requérantes subissent un *certain* dommage – modéré, par hypothèse, si ce n'est inexistant dans l'immédiat – du fait de l'absence de mesure provisoire, le Collège constate que la mise en balance du dommage des Requérantes[90], d'une part, avec celui de l'URBFSA et de la Pro League dans le

[87] Observations écrites de l'auditeur général, §§92-94.
[88] Observations écrites de l'URBFSA, §§121-123.
[89] Observations écrites de la Pro League, §§31-33 et 278-283 : « *Dans ce cas, pour le championnat 2025-2026, la probabilité de rétrogradation de D1A en D1B pourrait passer de 3,13% (= 0,5/16) à 15,63% (= 2,5/16), à savoir une augmentation de 12,50%. Or, les revenus générés par les clubs de D1A sont d'au moins de [CONFIDENTIEL], ce qui aurait pour conséquence que la perte liée à un changement des règles de rétrogradation pour le championnat 2025-2026 pourrait être de [CONFIDENTIEL] (= 12,50% x [CONFIDENTIEL]).* »
[90] Et de l'Union Saint-Gilloise qui appuie la demande des Requérantes.

cas où l'infraction ne serait finalement pas établie au fond, d'autre part, confirme ses conclusions en défaveur d'une quelconque mesure provisoire.

177. Les arguments avancés par l'URBFSA et la Pro League ne sont pas convaincants. Notamment, le risque de faillite de certains clubs en cas de suspension de la décision attaquée, allégué par Pro League, semble peu crédible. Aucune donnée n'est fournie pour étayer ces dires. En outre, même en cas de désaccord sur la répartition des droits de retransmission TV, des mesures d'aménagement raisonnables pourraient être prises afin de permettre d'éviter les difficultés de trésorerie des clubs pendant la reprise des négociations – tels que le versement de quantièmes provisionnels périodiques.

178. Cela dit, le Collège n'ignore pas que l'URBSFA et Pro League ont mené des négociations complexes, impliquant de nombreuses parties pendant de nombreux mois et ont obtenu un accord à la majorité des deux tiers. Le Collège constate également que la décision de l'Assemblée Générale de la Pro League du 27 février 2025 portant sur le format, le quota, la clef de répartition des droits de retransmission, la répartition de la solidarité de l'UEFA et la modification des statuts, stipule expressément que « *la proposition est approuvée une et indivisible.* »

179. Dans ces circonstances, et alors que la D1B débutera quelques jours seulement après le prononcé de la présente décision, le Collège constate que la suspension de la décision attaquée présente un risque important de créer un dommage à l'URBSFA résultant de l'effort qui devra être déployé pour réorganiser à brève échéance des discussions sur l'organisation du championnat alors qu'une mesure importante de l'accord global serait suspendue. Le Collège estime que le dommage susceptible de résulter de la désorganisation du championnat à la suite d'une mesure de suspension, et le poids des efforts de renégociation – voire même simplement de pacification des relations entre les différents clubs – mène à constater, par comparaison avec l'éventuel, lointain dommage des Requérantes, que la balance penche dans le sens du rejet de la demande de mesure provisoire.

VI.2.5 Conclusion

180. Au vu de l'absence d'une situation susceptible de provoquer un préjudice grave, imminent et difficilement réparable aux entreprises en cause ou de nuire à l'intérêt économique général, et au regard de la balance des intérêts, le Collège conclut qu'il n'y a pas lieu de prendre des mesures provisoires.

PAR CES MOTIFS

Le Collège de la concurrence, par application de l'article IV.71 CDE, et après avoir clôturé les débats, conformément à l'article IV.73, §1 CDE :

1. Constate que la requête de mesures provisoires introduite par l'ASBL Royal Francs Borains, la NV Koninklijke Sporting Club Lokeren et la SA Royal Football Club Seraing à l'encontre de l'ASBL Union royale belge des Sociétés de Football-Association – Koninklijke Belgische Voetbalbond est recevable mais non fondée.

2. La présente décision est adressée à :

- ASBL Royal Francs Borains, dont le siège social est sis rue Saint Antoine (B)6, 7300 Boussu et enregistrée sous le numéro 0415.328.462 ;
- NV Koninklijke Sporting Club Lokeren, dont le siège social est sis Daknamstraat 91, 9160 Lokeren et enregistrée sous le numéro 0474.945.949 ;
- SA Royal Football Club Seraing, dont le siège social est sis rue de la Boverie 253, 4100 Seraing et enregistrée sous le numéro 0461.276.867 ;
- ASBL Union royale belge des Sociétés de Football-Association – Koninklijke Belgische Voetbalbond (ci-après, **URBSFA** ou la **Défenderesse**) dont le siège social est sis avenue du Marathon 129, 1020 Bruxelles et enregistrée sous le numéro 0403.543.160 ;
- ASBL Pro League, dont le siège social est sis Culliganlaan 3b, boite 2, 1831 Machelen et enregistrée sous le numéro 0417.473.251 ;
- BV Royale Union Saint-Gilloise, dont le siège social est sis Chaussée de Bruxelles 223, 1190 Forest et enregistrée sous le numéro 0417.144.936.

Ainsi décidé le 1er août 2025 par le Collège de la concurrence composé de Damien Neven, président du Collège de l'Autorité belge de la Concurrence, Norman Neyrinck et Alexandre de Streel, assesseurs à l'Autorité belge de la Concurrence.

Pour le Collège de la concurrence,

Damien Neven
Président du Collège