

N° 379

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 février 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur l'Union européenne et le sport professionnel,

Par M. Jean-François HUMBERT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, *président* ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, *vice-présidents* ; MM. Christophe Béchu, Yannick Botrel, André Gattolin, Richard Yung, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'UNION EUROPÉENNE ET LA SPÉCIFICITÉ DU SPORT	7
A. LE JUGE EUROPÉEN, PREMIER INTERVENANT COMMUNAUTAIRE	7
1. <i>Marché intérieur et équipes nationales : les arrêts Walrave et Koch et Doña</i>	7
2. <i>L'arrêt Bosman et la libéralisation du sport professionnel</i>	8
a) <i>La suppression des quotas</i>	9
b) <i>Une dérégulation des transferts ?</i>	11
3. <i>L'arrêt Meca-Médina : une spécificité du sport limitée</i>	13
B. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DU SPORT	15
1. <i>L'apport des Conseils européens</i>	15
2. <i>Le Livre blanc sur le sport de 2007, amorce d'une politique européenne du sport</i>	17
3. <i>La Commission, entre règles de la concurrence et spécificité du sport</i>	19
4. <i>Le sport, compétence communautaire : le Traité de Lisbonne</i>	21
C. LES ACQUIS DU CONSEIL DE L'EUROPE	22
1. <i>La lutte contre la violence dans les stades</i>	23
2. <i>La convention contre le dopage</i>	24
3. <i>L'Accord partiel élargi sur le sport</i>	25
II. DE NOUVEAUX TERRAINS DE JEU ?	29
A. LE MODELE SPORTIF EUROPÉEN EXISTE-T-IL ?	30
B. GARANTIR L'ÉQUITÉ DES COMPÉTITIONS OU LEUR ANCRAGE LOCAL ET PROTÉGER LES JOUEURS	37
1. <i>Le rôle ambigu de la Commission européenne : les « joueurs formés localement »</i>	37
2. <i>Le « Fair play » financier</i>	40
a) <i>La mise en place d'un contrôle de gestion européen pour les sports collectifs</i>	41
b) <i>Le « salary cap », complément indispensable au contrôle de gestion</i>	49
3. <i>Vers un encadrement européen des agents sportifs ?</i>	54
C. UNE EXIGENCE : LUTTER CONTRE LE DOPAGE ET LA MANIPULATION DES RÉSULTATS SPORTIFS	57
1. <i>Quelle position européenne contre le dopage ?</i>	57
a) <i>L'Union européenne et l'Agence mondiale antidopage</i>	58
b) <i>Une politique insuffisamment ambitieuse ?</i>	62
2. <i>Vers une convention européenne de lutte contre la manipulation des résultats sportifs ?</i>	63
D. LE SOUTIEN À LA FORMATION	68
CONCLUSION	71
EXAMEN PAR LA COMMISSION	73
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	77

Le Traité de Lisbonne a introduit, pour la première fois, une référence au sport au sein des compétences d'appui octroyées à l'Union européenne. Si cette mention est, de fait, relativement récente, la question de la compatibilité entre l'exercice du sport professionnel et l'acquis communautaire n'est pas nouvelle. La première intervention du juge communautaire en la matière date en effet de 1974, soit plus de trente ans avant la mention du sport au sein des articles 6 et 165 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

A l'échelle européenne, le sport était, à l'origine, envisagé par la Cour de justice et par la Commission européenne comme une simple activité économique. Il convenait, à ce titre, d'évaluer la façon dont la pratique sportive, surtout au niveau professionnel, pouvait s'articuler avec les libertés de circulation des travailleurs, de concurrence ou les règles de prestation de service. C'est paradoxalement au moment où le sport européen s'est mué, à l'image du sport américain, en une véritable industrie, que l'Union européenne a commencé à s'intéresser à la spécificité de cette activité, en se concentrant notamment sur la protection de l'intégrité des joueurs ou sur les mesures à apporter pour garantir l'équité des compétitions. Ce faisant, elle tente de dresser les contours d'un véritable modèle sportif européen, reprenant en cela certains acquis du Conseil de l'Europe.

Plusieurs obstacles limitent, pour autant, l'émergence d'une véritable politique sportive européenne. L'Union européenne ne dispose que d'une compétence réduite sur ce sujet et le « terrain de jeu » dépasse largement ses frontières. Il n'en reste pas moins qu'elle dispose d'une véritable capacité à insuffler un nouvel esprit au sport européen et qu'elle pourrait tempérer, ainsi, les excès constatés au sein de plusieurs disciplines.

Le présent rapport se concentre principalement sur les prises de positions de l'Union européenne dans le domaine du sport professionnel, qui a constitué jusqu'à aujourd'hui l'essentiel des interventions des institutions européennes en matière sportive. La référence au football est, à cet égard, fréquente, tant ce sport demeure celui qui est allé le plus loin sur la voie de la professionnalisation mais aussi du développement économique. Passé le constat sur ce qu'a pu apporter l'Union européenne dans le monde du sport professionnel et sur les structures qu'elle a mises en place depuis Lisbonne, ce document dresse les contours de ce que pourrait être une action européenne proportionnée, visant à donner du sens au modèle sportif européen que la Commission entend promouvoir.

I. L'UNION EUROPÉENNE ET LA SPÉCIFICITÉ DU SPORT

L'intervention de l'Union européenne dans le monde du sport professionnel a longtemps été envisagée au travers du prisme de l'acquis communautaire. La pratique du sport ne pouvait être en contradiction avec la libre concurrence ou la liberté de circulation des travailleurs, que le juge communautaire comme la Commission s'attachaient à défendre. Il faut attendre l'aboutissement de cette logique économique au travers de l'arrêt Bosman, pour qu'une prise en compte relative de la spécificité du sport tende à voir le jour à la fin des années quatre-vingt-dix.

A. LE JUGE EUROPÉEN, PREMIER INTERVENANT COMMUNAUTAIRE

Faute de compétence d'attribution dans les Traités, l'intervention de la Communauté européenne puis de l'Union dans le domaine du sport s'est longtemps opérée par le biais du juge communautaire. Celui-ci devait juger de la compatibilité des règlements sportifs avec le fonctionnement du marché intérieur. Ce critère n'a pas été sans conséquence sur le fonctionnement même des compétitions sportives, à l'image du football professionnel européen, fortement impacté par l'arrêt Bosman en 1995. Il apparaît néanmoins que derrière une jurisprudence de prime abord économique, le juge donne des gages à la notion de spécificité du sport.

1. Marché intérieur et équipes nationales : les arrêts *Walrave et Koch* et *Doña*

L'arrêt *Walrave et Koch* du 12 décembre 1974 peut être considéré comme la première intervention communautaire dans le domaine du sport. Selon le juge, l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité s'impose non seulement aux autorités publiques mais s'étend également aux réglementations d'une autre nature visant à régler de façon collective le travail salarié et les prestations de services. La Cour de justice condamne en l'espèce la réglementation de l'Union cycliste internationale (UCI) au motif qu'elle viole la liberté de circulation des travailleurs en créant une discrimination en fonction de la nationalité de ces derniers. Aux termes du règlement de l'UCI, l'entraîneur d'une équipe nationale devait être de la même nationalité que les coureurs. Si la Cour estime de la sorte que le sport est une activité économique, elle pose néanmoins une exception à ce principe en ce qui concerne la composition des équipes sportives, notamment nationales. Il s'agit là, aux yeux du juge, d'une question intéressant uniquement le sport en tant que tel et donc étrangère à l'activité économique.

L'arrêt *Doña* du 14 juillet 1976 insiste sur le fait que les dispositions nationales visant à réglementer collectivement les services et les activités salariées et imposant des limitations fondées sur la nationalité sont incompatibles avec le droit communautaire. En l'espèce, les règles de la Fédération italienne de football qui limitaient la participation aux matchs de football aux seuls joueurs de nationalité italienne sont jugées incompatibles avec la norme européenne. La Cour estime cependant que ces dispositions discriminatoires ne sont pas contraires au droit communautaire dès lors qu'elles ne sont pas motivées par des objectifs économiques, ce qui est le cas notamment du sport amateur. Elle ne s'oppose pas, par ailleurs, à des réglementations ou pratiques qui excluraient des joueurs étrangers de certaines rencontres pour des raisons non économiques en raison du caractère et/ou du cadre spécifique de cette rencontre. Cette réserve vise expressément les matchs entre équipes nationales. L'arrêt *Deliège* a confirmé, le 11 avril 2000, que l'adoption de critères de sélection en équipe nationale ne saurait être envisagée comme une limite apportée à la libre prestation de services.

2. L'arrêt Bosman et la libéralisation du sport professionnel

L'arrêt *Bosman* du 15 décembre 1995 est venu confirmer, vingt ans plus tard, cette lecture économique des règles sportives. Le système des transferts de joueurs, source de financement des activités sportives et de répartition de la masse financière entre clubs, ne peut être incompatible avec le principe de liberté de circulation des travailleurs. De fait, un club ne peut exiger le paiement d'une indemnité en cas de départ d'un de ses joueurs en fin de contrat vers un nouveau club. Les associations ou les fédérations sportives nationales ou internationales ne peuvent, par ailleurs, prévoir dans leurs réglementations des dispositions limitant l'accès des joueurs communautaires aux compétitions qu'elles organisent.

Le système de transferts de joueurs dans le football professionnel reposait jusqu'alors sur un principe simple : un joueur, même en fin de contrat, ne peut quitter librement un club. Tout transfert dans une nouvelle équipe est soumis à l'accord de son club actuel, accord pouvant être obtenu grâce au versement d'une indemnité de transfert. Dans le cadre d'un transfert international, la fédération du pays d'origine doit produire un certificat de transfert à destination du pays d'arrivée.

Dans le même temps, les fédérations nationales étaient libres de mettre en place des limites au recrutement de joueurs étrangers : la France limitait ainsi le nombre de joueurs étrangers à deux, comme l'Allemagne ou l'Angleterre. L'Italie, confrontée à de mauvais résultats de son équipe nationale lors de la Coupe du monde 1962, a interdit, de son côté,

le recrutement de joueurs étrangers entre 1966 et 1980, date à laquelle elle a autorisé le transfert d'un joueur.

a) La suppression des quotas

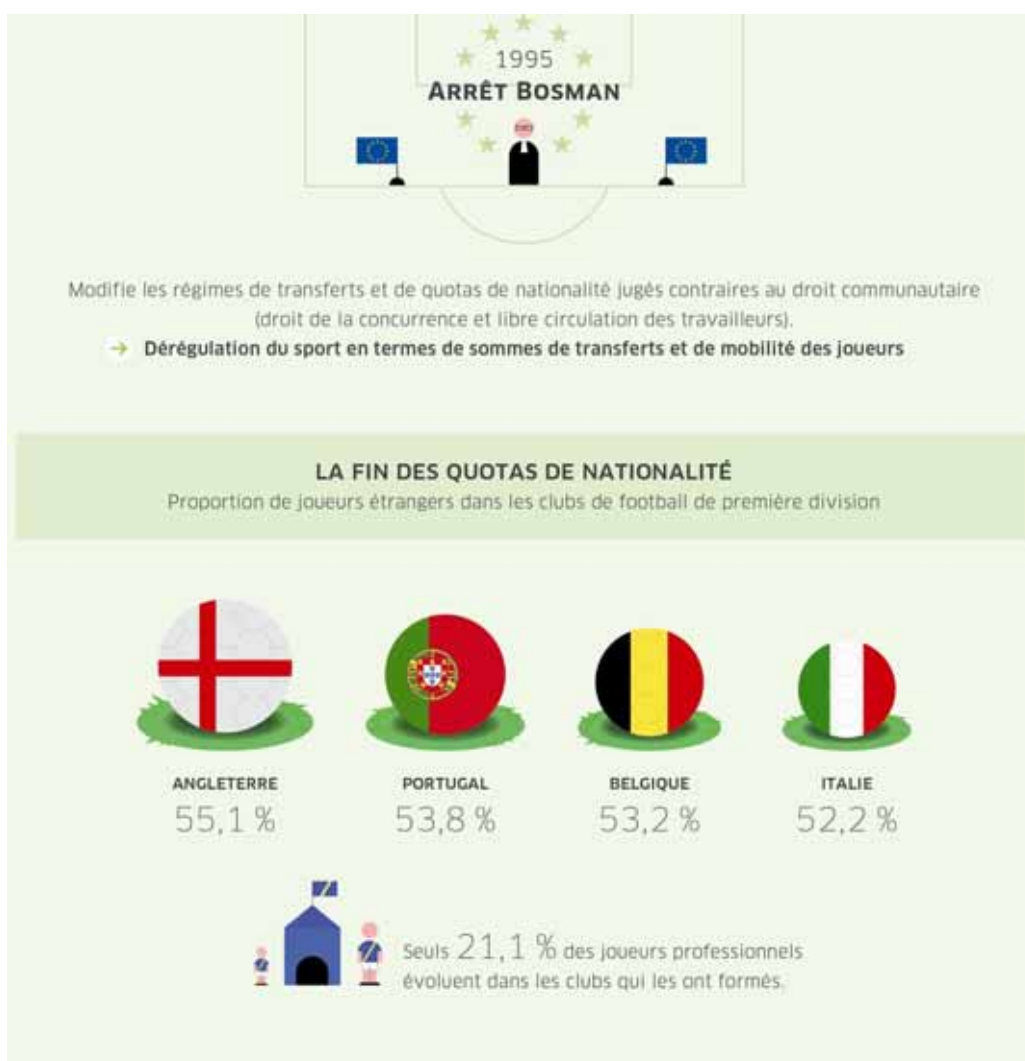
Les quotas ont toujours été considérés par la Commission européenne comme contraires aux arrêts *Walrave et Koch* et *Doña*. Un accord avec l'Union européenne des associations de football (UEFA) signé en 1978 prévoyait déjà l'abolition de ce type de dispositions jugées discriminatoires. Les fédérations étaient ainsi appelées à modifier leurs règles. En attendant, un accord temporaire leur permettait de limiter la présence des joueurs à deux sur la feuille de match, au sein des championnats de première et deuxième division. Devant l'absence d'avancée, la Commission, appuyée par le Parlement européen, est à nouveau intervenue sur ce dossier en 1984 en demandant une suppression des quotas au 1^{er} juillet 1985. L'UEFA a, avec l'accord des fédérations qui lui sont affiliées, proposé une contreproposition limitant toujours le nombre de joueurs étrangers sur la feuille de match à deux tout en créant une « nationalité sportive ». Un joueur étranger pratiquant dans un même championnat pendant une durée de cinq ans est assimilé aux joueurs locaux. L'UEFA proposait d'évaluer ce dispositif en 1989. Ce système n'a pas recueilli l'adhésion de la Commission. De nouvelles négociations lancées en 1987 ont permis d'aboutir quatre ans plus tard à l'adoption de la règle 3+2. Le nombre de joueurs étrangers est limité à trois, auxquels s'ajoutent deux joueurs ayant exercé au moins cinq ans dans le championnat en question, dont trois en équipe de jeunes.

Prenant acte des conclusions de la Cour dans l'arrêt *Bosman*, la Commission européenne a notifié à la Fédération internationale de football association (FIFA) et à l'Union européenne des associations de football (UEFA) que leurs régimes de transferts et les quotas de nationalité étaient contraires au droit communautaire. Dès la saison 1996-1997, l'UEFA abolissait les quotas pour les ressortissants des pays membres de l'Union européenne, bouleversant profondément le marché des transferts de joueurs. Il convient de relever qu'à cette occasion, la Commission a rompu avec l'attitude conciliante qu'elle avait eue pour permettre l'application des arrêts *Walrave et Koch* et *Doña*.

Les arrêts de la Cour de justice *Kolpak* du 8 mai 2003 et *Simuntenkov* du 12 avril 2005 étendent, quant à eux, les effets de l'arrêt du Conseil d'État *Malaja* du 30 décembre 2002 à tous les États membres de l'Union européenne. L'arrêt français appliquait la jurisprudence *Bosman* aux ressortissants des 24 pays ayant signé, à l'époque, un accord d'association avec l'Union européenne. La jurisprudence de la Cour européenne va même plus loin en intégrant les 77 pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique. Ces arrêts sont, cependant, inégalement appliqués. La Ligue professionnelle de football

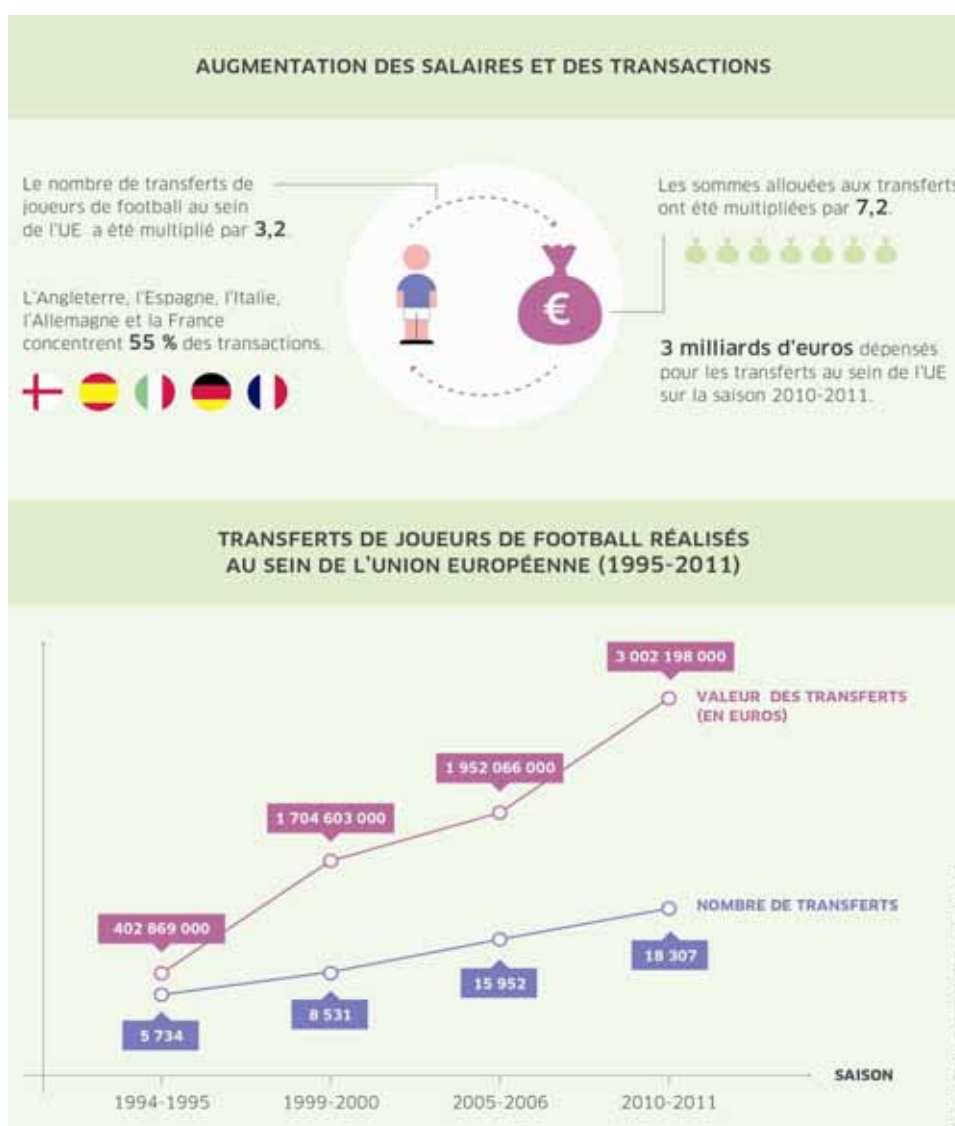
français prévoit ainsi que les joueurs issus de pays parties de l'accord de Cotonou doivent avoir été sélectionnés au moins une fois au sein de leur équipe nationale ou avoir été licenciés en catégorie amateur en France pendant au moins trois ans.

Le nombre de joueurs étrangers évoluant au sein des championnats professionnels de football des États affiliés à l'UEFA en 2012 illustre ce bouleversement du marché des transferts. L'étude publiée par l'Observatoire du football en janvier 2013 porte sur 31 championnats de première division. 36,1 % des joueurs de ceux-ci sont étrangers. Les joueurs locaux ne représentent ainsi que 25,8 % du total des effectifs des clubs de première division chypriote. Cinq autres pays, dont quatre membres de l'Union européenne, voient les équipes de leur élite professionnelle majoritairement constituées de joueurs étrangers : Angleterre (55,1 % des joueurs), Portugal (53,8 %), Belgique (53,2 %), Italie (52,2 %) et Turquie (50,9 %). La France se situe dans la moyenne avec 27,4 % de joueurs étrangers en Ligue 1.



b) Une dérégulation des transferts ?

L'arrêt *Bosman* et ses déclinaisons *Kolpak* et *Simuntenkov* ont modifié en profondeur le régime des transferts, plus particulièrement dans le football, l'ouverture d'un véritable marché européen allant de pair avec une augmentation des salaires mais aussi du prix des transactions. Le nombre de transferts de joueurs de football au sein de l'Union européenne a ainsi été multiplié par 3,2 entre 1995 et 2011, les sommes dépensées par les clubs en indemnités étant, quant à elles multipliées par 7,2, sur la même période. Elles atteignent plus de 3 milliards d'euros lors de la saison 2010-2011¹. Cinq pays – l'Angleterre, l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne et la France – concentrent 55 % des transactions.



¹ Le marché mondial des transferts dans le basketball est, quant à lui, moins dynamique : 27 millions d'euros de transactions pour la saison 2010-2011.

Comme le souligne *l'Étude relative aux aspects économiques et juridiques des transferts de joueurs* commandée par la Commission et publiée le 7 février 2013, le football européen a ainsi vu apparaître trois types de marché :

- Un marché primaire supérieur, limité à un petit nombre de très grands joueurs auxquels ont accès peu de clubs ;
- Un marché primaire caractérisé par un nombre limité de bons joueurs accessibles pour un plus grand nombre de clubs ;
- Un marché secondaire où un grand nombre de joueurs est accessible.

A cette segmentation du marché du travail répond une cartographie, distinguant quatre catégories de pays :

- Les pays exportateurs au sein desquels la viabilité économique des clubs tient aux revenus des transferts : Bulgarie, Finlande, Hongrie, Portugal, République tchèque et Slovénie ;
- Les pays exportateurs au sein desquels la viabilité économique des clubs n'est pas uniquement conditionnée aux revenus des transferts : Belgique, Danemark, France et Pays-Bas ;
- Les pays importateurs où les transferts peuvent affecter l'équilibre financier des clubs : Angleterre, Chypre, Espagne, Grèce et Italie ;
- Les pays importateurs où les transferts n'ont que peu d'impact sur les résultats financiers des clubs : c'est principalement le cas de l'Allemagne.

La jurisprudence a ainsi amplifié les excès commerciaux et la dérive libérale du système, aboutissant à la création d'une véritable bulle spéculative, comparable à une bulle immobilière. Les joueurs sont désormais considérés comme des actifs intangibles dans le bilan des clubs, alors que leur valeur est pourtant sujette à fluctuation, en raison d'une méforme ou d'une blessure. Les règles comptables permettent néanmoins de gonfler leur situation bilancielle. Les clubs sont conduits dans le même temps à augmenter continuellement les indemnités des transferts de leurs joueurs afin d'éviter d'afficher des pertes.

Cette révolution a néanmoins été tempérée pour partie par la Cour elle-même. Ainsi l'arrêt *Lehtonen* rendu le 13 avril 2000 ne remet pas en cause l'existence de périodes de transferts, qui limitent, par essence, la liberté de

circulation. La Cour considère que ces périodes ont pour objectif d'éviter que la compétition soit faussée et laisse aux fédérations sportives, en l'occurrence la fédération de basketball belge, le soin de les fixer.

L'arrêt Webster

À l'image de la Cour de justice européenne, le Tribunal arbitral du sport a, le 30 janvier 2008, modifié en profondeur le régime des transferts. L'arrêt *Webster* permet ainsi à un joueur de rompre unilatéralement son contrat sous certaines conditions. Après trois ans dans un club, un joueur a le droit de racheter sa liberté moyennant une indemnité qui correspond à son salaire mensuel multiplié par le nombre de mois de contrat restants. Cette période, dite de stabilité, est réduite à deux ans quand le joueur est âgé de plus de 28 ans.

L'arrêt *Olivier Bernard*, rendu le 16 mars 2010 souligne, quant à lui, qu'un club sportif est fondé à exiger des indemnités si un des joueurs qu'il a formé signe, à l'issue de sa formation, un premier contrat professionnel dans un autre club. De fait, la fin du cycle de formation n'est pas assimilée à une fin de contrat. Si l'indemnité de formation peut être considérée comme une entrave au principe de libre-circulation des travailleurs, elle est néanmoins autorisée dès lors qu'elle poursuit un objectif comme étant reconnu d'intérêt général par la Cour. Or le juge avait déjà indiqué dans l'arrêt *Bosman* que la formation des jeunes joueurs devait être encouragée. Les indemnités de formation concourent à cet objectif. L'arrêt *Olivier Bernard* détermine à cet effet les modalités de calcul de cette indemnité, qui doit être suffisante afin d'éviter de mettre en péril l'activité de formation. Le montant doit tenir compte du fait que les frais supportés par les clubs concernent aussi bien les jeunes qui commenceront une carrière professionnelle que ceux qui n'y parviendront pas.

Cette question de la formation n'est pas anodine, tant l'arrêt *Bosman* a modifié les profils de carrière, notamment chez les plus jeunes : aux carrières longues dans un club ont succédé de simples étapes dans plusieurs clubs. Seuls 21,1 % des joueurs professionnels évoluent dans le club qui les a formés.

3. L'arrêt *Meca-Médina* : une spécificité du sport limitée

L'arrêt *Meca-Medina* du 18 juillet 2006 fragilise un peu plus l'idée d'un modèle sportif européen totalement indépendant du droit communautaire. Les requérants, deux nageurs professionnels, ont tenté de faire annuler la suspension pour dopage, infligée par la Fédération internationale de natation,

estimant que ces suspensions enfreignaient les règles européennes de concurrence et de libre prestation des services.

Si la Cour ne s'est pas prononcée en leur faveur, elle a estimé que les sanctions appliquées au sport, lorsqu'elles étaient contestées, devaient voir leur conformité au droit de la concurrence de l'Union examinée. Si elles ne répondent pas aux exigences de celui-ci, elles ne peuvent être autorisées que si elles se limitent à ce qui est nécessaire à la conduite normale du sport de compétition.

Les activités sportives entrent donc directement dans le champ d'application des traités. Les conditions d'exercice de ces activités sont soumises à l'ensemble des obligations découlant du droit communautaire. S'il semble que le juge visait avant tout les règles économiques, la formulation de l'arrêt n'a pas été sans soulever des inquiétudes. Les « conditions d'exercice » visées par l'arrêt peuvent, en effet, être entendues au sens large. Pire, la Cour remet en cause sa propre jurisprudence puisqu'elle estime que si une règle sportive peut être étrangère à l'activité économique vue sous l'angle de la libre circulation, cela n'implique pas nécessairement qu'elle soit étrangère à l'activité économique appréhendée, cette fois-ci, sous l'angle du droit de la concurrence. Une telle position contredit les conclusions de l'arrêt *Walrave et Koch*.

La décision du juge relativise en effet l'existence de règles purement sportives et pourrait fragiliser de la sorte les mesures disciplinaires ou organisationnelles. Ainsi une rétrogradation d'un club pour manquements ou la réduction d'un championnat de 20 à 18 clubs devrait être appréciée non seulement au regard de l'intérêt sportif mais aussi et surtout du droit de la concurrence. Ces mesures pourraient-être analysées comme allant au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger la compétition sportive, puisqu'affectant directement le droit de la concurrence.

Une telle décision laisse la porte ouverte à un transfert des requêtes traditionnellement adressées aux juridictions sportives vers la Commission, en charge du respect du droit de la concurrence, ou vers la Cour de justice. Il convient, à cet égard, de souligner l'absence de référence à la jurisprudence du Tribunal arbitral du Sport (TAS) dans la décision rendue par la Cour. La notion de spécificité du sport, inhérente à cette juridiction spéciale, semble dérisoire aux yeux du juge européen.

Un tel arrêt n'est pas non plus sans susciter une certaine circonspection, tant il est à rebours du contexte politique. La décision de la Cour a en effet été rendue alors que l'Union européenne jetait progressivement les bases d'une véritable politique communautaire du sport, censée garantir la spécificité de ce type d'activités.

B. LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DU SPORT

Le lancement du Forum européen du sport en 1991, sous l'égide de la Commission, destiné à faire se rencontrer chaque année organisations sportives et représentants des gouvernements des États membres, afin d'élaborer des recommandations sur les problématiques propres au monde sportif, a constitué le premier signe de la prise en compte de ces questions à Bruxelles. Le Forum rassemble aujourd'hui 250 délégués, dont des dirigeants du Comité international olympique (CIO) et des comités olympiques européens, des fédérations européennes, des organisations de sport pour tous et des associations de ligues, de clubs et de sportifs.

1. L'apport des Conseils européens

Le **Traité d'Amsterdam**, adopté en 1997, fait, pour la première fois, référence à la politique sportive dans une déclaration annexe. Ce texte, très court, souligne « *l'importance sociale du sport et en particulier son rôle de ferment de l'identité et de trait d'union entre les hommes* ». Les institutions de l'Union européenne sont, par ailleurs, invitées à consulter les associations sportives lorsque des questions importantes ayant trait au sport sont concernées. La déclaration insiste, en outre, sur les particularités du sport amateur.

C'est dans cette optique que le Conseil européen, réuni à Vienne les 11 et 12 décembre 1998, a demandé à la Commission de préparer un rapport sur le sport. La préparation de celui-ci a notamment donné lieu à l'organisation d'« Assises du sport » à Olympie du 20 au 23 mai 1999. Le rapport a été présenté au Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999.

Au regard du développement économique du sport, de son internationalisation mais aussi de l'accroissement de sa popularité, le rapport de la Commission sur « la sauvegarde des structures sportives actuelles et le maintien de la fonction sociale du sport dans le cadre communautaire », dit **rapport d'Helsinki**, relevait qu'une telle évolution pouvait conduire à un affaiblissement de sa fonction éducative et sociale. Le document pointait notamment les risques pour la santé physique et mentale des jeunes de plus en plus attirés par l'aspect lucratif des carrières sportives au détriment de leur formation. Il soulignait, dans le même temps, les atteintes portées au principe de solidarité financière entre sport amateur et sport professionnel. La surcharge des calendriers sportifs et ses conséquences en matière de dopage étaient également relevées.

Le rapport invitait en conséquence l'Union européenne et le mouvement sportif à valoriser le rôle éducatif du sport et à lutter dans le même temps contre le dopage. Un accent particulier était mis sur la nécessaire clarification du cadre juridique du sport. Le rapport reprenait en ce sens une partie des conclusions des « Assises du sport », aux termes desquelles « *le sport doit être en mesure d'assimiler le nouveau cadre commercial dans lequel il doit évoluer sans perdre pour autant son identité ni son autonomie qui soulignent les fonctions qu'il remplit dans les domaines social, culturel, sanitaire ou éducatif* ». Le rapport relève à cet égard les conséquences de l'arrêt *Bosman*, les différences de législation fiscale ou les problèmes liés aux droits de retransmissions télévisées. La Commission notait également que le système de transferts de joueurs, fondé à ses yeux sur des indemnités calculées de façon arbitraire et sans rapport avec les coûts de formation, lui semblait devoir être interdit.

Le document insistait dans ses conclusions sur les principes d'intégrité et d'autonomie du sport, jetant les bases d'un véritable modèle sportif européen. Le système de promotion-relégation constitue, de la sorte, une marque d'identification du sport européen, puisqu'il valorise au mieux le mérite sportif. L'acquisition de clubs sportifs par des entités commerciales doit, à cet égard, être clairement encadrée dans un souci de maintien des structures et de l'éthique sportives. La lutte contre le dopage et le « commerce » de jeunes sportifs fait également figure de priorité. La Communauté, les États membres et les fédérations sont appelées à œuvrer ensemble en faveur de ce modèle.

Prenant acte du rapport d'Helsinki, le **Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000** a donné lieu à l'adoption d'une « déclaration relative aux caractéristiques spécifiques du sport et à ses fonctions sociales en Europe, devant être prises en compte dans la mise en œuvre des politiques communes », formulant un certain nombre de principes généraux, faute d'une véritable compétence communautaire en la matière. Le Conseil y rappelait son souhait de voir préservés la cohésion et les liens de solidarité unissant tous les niveaux de pratiques sportives, l'équité des compétitions, les intérêts moraux et matériels, ainsi que l'intégrité physique des sportifs et notamment ceux des jeunes sportifs.

Les États membres sont appelés à encourager le bénévolat sportif, par l'adoption de dispositions en faveur d'une reconnaissance du rôle économique et social des bénévoles. Le Conseil européen souligne l'importance du rôle des fédérations sportives et témoigne de son attachement à l'autonomie des organisations sportives et à leur droit à l'auto-organisation. Le texte insistait, en outre, sur l'importance des politiques de formation pour les jeunes sportifs. Le Conseil européen appelait les États membres à enquêter sur les transactions commerciales impliquant des sportifs mineurs.

2. Le Livre blanc sur le sport de 2007, amorce d'une politique européenne du sport

Le **Livre blanc sur le sport** de la Commission européenne, publié le 11 juillet 2007, portait sur le rôle sociétal, la dimension économique et l'organisation du sport en Europe et proposait un certain nombre d'initiatives concrètes au niveau européen, réunies au sein d'un « *plan d'action Pierre de Coubertin* ». Le document rappelait également la spécificité du sport, examinée sous deux angles :

- La spécificité des activités sportives et des règles qui s'y appliquent, comme l'organisation de compétitions distinctes pour les hommes et les femmes, la limitation du nombre de participants, la nécessité d'assurer l'incertitude du résultat ou la préservation de l'équilibre compétitif entre les clubs participant à une même compétition ;
- La spécificité des structures sportives, notamment l'autonomie et la diversité des organisations sportives, la structure pyramidale des compétitions, les mécanismes de solidarité, l'organisation du sport sur une base nationale ou le principe d'une fédération unique par sport.

De fait, les règles qui ont pour effet de restreindre la concurrence, qui s'avèrent souvent inhérentes à l'organisation d'une compétition, ne sauraient constituer une violation du droit communautaire, dans la mesure où ses effets sont proportionnés au véritable intérêt sportif poursuivi.

En ce qui concerne le rôle sociétal du sport, la Commission préconisait l'élaboration de nouvelles lignes directrices concernant l'activité physique, à l'image de la mise en place d'un réseau européen chargé d'encourager l'activité physique ou de l'intégration du principe d'activité physique bienfaisante pour la santé au sein de différents programmes communautaires : programme-cadre de recherche et de développement technologique, programme de santé publique 2007-2013, programmes en faveur de la jeunesse et de la citoyenneté et programme d'éducation et de formation tout au long de la vie. Un intérêt particulier à la question des handicapés a également été mis en avant dans ce document.

Dans le domaine de l'éducation, la Commission souhaitait que le secteur du sport puisse solliciter de l'aide à l'occasion des appels de propositions relatifs à la mise en application du cadre européen des certifications et du système européen de transferts d'unités capitalisables pour l'éducation et la formation professionnelles (ECVET). La Commission

envisageait également de créer un label européen attribué aux écoles encourageant la pratique d'activités physiques.

La Commission insistait sur le fait que l'Union européenne soutienne les efforts entrepris par les États membres, les laboratoires accrédités par l'Agence mondiale antidopage (AMA) et Interpol dans la lutte contre le dopage et appelait de ses vœux la mise en place d'un véritable partenariat entre ces acteurs en vue de pérenniser les échanges d'informations sur les nouvelles substances dopantes et les pratiques. La Commission entendait jouer, dans ce domaine, un rôle de médiateur destiné notamment à faciliter la mise en place d'un réseau rassemblant les organisations nationales de lutte contre le dopage.

La Commission mettait également en avant le bénévolat dans le sport, par l'intermédiaire en particulier des programmes « Jeunesse en action » et « L'Europe pour les citoyens ». Ces deux programmes, ainsi que le programme PROGRESS et le programme d'éducation et de formation tout au long de la vie devaient également permettre de soutenir les actions promouvant l'inclusion sociale par le sport et la lutte contre la discrimination dans le sport. La Commission a, par ailleurs, rappelé dans ce Livre blanc sa volonté d'encourager le dialogue et l'échange des meilleures pratiques au sein des organes de coopération en matière de lutte contre les attitudes racistes et xénophobes, à l'image du réseau FARE (Football contre le racisme en Europe). La Commission entendait également promouvoir une stratégie pluridisciplinaire de prévention des comportements antisociaux et élaborer dans le même temps de nouveaux instruments juridiques et d'autres normes européennes destinées à éviter que l'ordre public ne soit troublé lors des manifestations sportives.

Dans le domaine de la liberté de circulation, la Commission a insisté sur le fait que les réglementations imposant aux équipes un quota de joueurs formés au niveau local pouvaient être jugées compatibles avec les normes communautaires, dès lors qu'elles n'entraînent aucune discrimination directe fondée sur la nationalité. Les éventuels effets discriminatoires indirects qui en résultent peuvent être considérés comme proportionnés à l'objectif légitime poursuivi, à savoir l'encouragement et la protection de jeunes joueurs talentueux.

Abordant le volet économique, la Commission a rappelé sa volonté de maintenir les possibilités existantes d'application de taux de TVA préférentiels au sport. La directive 2006/112 donne en effet la possibilité aux États membres d'exempter certains services liés au sport et, à défaut d'une exemption, d'appliquer des taux réduits dans certains cas. La Commission souhaitait dans le même temps réaliser une analyse d'impact pour donner un

aperçu clair des activités d'agents de joueurs et évaluer la pertinence d'une action de l'Union européenne.

La Commission a reconnu, dans le même temps, l'utilité d'un système de licence pour les clubs professionnels au niveau européen et national, destiné à favoriser une bonne gouvernance dans le sport. Il permettrait de garantir que tous les clubs respectent les mêmes règles fondamentales en matière de gestion financière et de transparence. La Commission envisageait également d'y inclure des dispositions visant la discrimination, la violence, la protection des mineurs et l'entraînement.

Le Livre blanc invitait à mettre en place un dialogue structuré entre les partenaires sociaux, à l'image du dialogue social européen, dans le secteur sportif, notamment pour les disciplines les plus professionnelles. Il a ainsi été mis en œuvre dans le football après échanges entre la Commission européenne, l'UEFA (Union des associations européennes de football), l'EPFL (Association des ligues européennes de football professionnel) et la FIFPro (Fédération internationale des associations de footballeurs professionnels). En juillet 2008, un comité du dialogue social dans le football a été formellement établi par les commissaires européens chargés du sport et des affaires sociales. Les associations mentionnées ont été rejointes par l'ECA (Association européenne des clubs). Le dialogue est présidé par l'UEFA. Il a notamment abouti le 19 avril 2012 à l'adoption d'un accord sur les exigences minimales requises pour les contrats types de joueurs dans le secteur du football professionnel dans l'Union européenne et, plus largement, au sein des 54 pays affiliés à l'UEFA.

La Commission européenne finance par ailleurs le projet « Contenu et Contact » (CC-Project) qui réunit l'Association européenne des employeurs du sport (EASE) et UNI-EUROPA/EURO-MEI, qui représente les salariés, en vue de mettre en place un comité de dialogue social sectoriel sport. Une première réunion s'est tenue le 17 décembre 2012, le comité étant en phase d'expérimentation pendant les deux prochaines années.

3. La Commission, entre règles de la concurrence et spécificité du sport

Le Livre blanc de 2007 ne promeut pas pour autant uniquement la notion de spécificité sportive. La Commission rappelle que si le sport remplit d'importantes fonctions récréatives, culturelles, sociales, éducatives et sanitaires qui doivent être garanties, il génère – surtout au niveau professionnel – un certain nombre d'activités commerciales : vente de billets, publicité, cession de droits pour les retransmissions audiovisuelles et transferts

d'athlètes. Le document révèle de fait un positionnement dual de la Commission, entre défense de l'acquis communautaire et mise en avant d'un modèle sportif européen.

L'annexe I du Livre blanc présente l'approche méthodologique retenue par la Commission pour évaluer si une règle adoptée par une organisation sportive enfreint les dispositions des traités en matière de concurrence (articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Elle reprend ainsi le raisonnement de l'arrêt *Meca Medina*.

Une première étape consiste à déterminer si l'association sportive qui a adopté la règle doit être considérée comme une entreprise ou une association d'entreprise. L'association est ainsi considérée comme une entreprise si elle mène à bien une activité économique, à l'image de la cession des droits de radiodiffusion. L'association sportive est une association d'entreprises si ses membres exercent une activité économique. La Commission doit de fait déterminer dans quelle mesure le sport peut être une activité économique. Le statut amateur n'a, en la matière, aucune incidence. En l'absence d'activité économique, aucune règle de la concurrence ne s'impose. Dans le cas contraire, il s'agit de vérifier si la disposition adoptée par l'association restreint la concurrence ou constitue un abus de position dominante.

La Commission va alors vérifier le contexte global dans lequel la règle sportive a été adoptée et les objectifs qu'elle poursuit. Elle doit ensuite estimer si les restrictions qu'impose cette règle sont inhérentes à la concrétisation des objectifs qu'elle poursuit. Elle analyse, par la suite, si ces dispositions sont proportionnées aux objectifs poursuivis. La Commission établit également si le commerce entre les États membres est affecté par cette règle. Elle évalue enfin si les effets bénéfiques d'une règle l'emportent sur ses effets restrictifs (article 101 paragraphe 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Dans la présentation de son dispositif, la Commission indique que chaque règle sportive doit être examinée individuellement et qu'il ne saurait être question de dresser au préalable une liste exhaustive des règles sportives enfreignant les dispositions communautaires en matière de liberté de la concurrence. La Commission estime néanmoins que l'application des articles 101 et 102 TFUE est suffisamment flexible pour prendre en compte la spécificité du sport.

4. Le sport, compétence communautaire : le Traité de Lisbonne

Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009, établit une base juridique spécifique pour le sport dans le droit communautaire. L'article 6 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet en effet à l'Union de disposer d'une compétence pour mener des actions destinées à appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres dans le domaine du sport. Cette compétence d'appui n'autorise pas néanmoins l'Union à harmoniser les dispositions réglementaires et législatives des États membres. Elle ne peut pas non plus adopter d'acte légal obligatoire, règlement ou directive. Son action se limite en conséquence à des positions ou recommandations et à faciliter le rapprochement entre États membres sur les problématiques afférentes au sport.

Article 6 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

L'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres. Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne : (...)

e) l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport; (...).

L'intégration du sport dans les politiques européennes trouve un prolongement à l'article 165 du même traité. Aux termes de celui-ci, l'Union contribue à la promotion des « *enjeux européens du sport* ».

Article 165 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

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

2. L'action de l'Union vise (...) à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives et la coopération entre les organismes responsables du sport, ainsi qu'en protégeant l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des plus jeunes d'entre eux.

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

4. Pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au présent article : le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, adoptent des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ; le Conseil adopte, sur proposition de la Commission, des recommandations.

L'article rappelle les spécificités du sport, souligne le rôle du volontariat et insiste sur sa fonction sociale et éducative. L'action de l'Union vise à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives mais aussi la coopération entre les organes responsables du sport. L'article insiste sur le rôle de l'Union dans la protection de l'intégrité physique et morale des sportifs, et notamment des plus jeunes d'entre eux. L'Union et les États membres favorisent, dans le même temps, la coopération avec les pays tiers et les organisations compétentes en matière de sport, en particulier avec le Conseil de l'Europe. L'article 165 fournit, par ailleurs, une base légale pour la création d'un programme de financement spécifique des projets sportifs.

L'inclusion du sport dans le Traité vient, de fait, concrétiser un changement d'optique entrepris avec la déclaration annexée au Traité d'Amsterdam, plus de dix ans avant. Le sport n'est plus seulement envisagé comme une activité économique, devant respecter les règles du marché intérieur. L'Union européenne doit désormais veiller au développement d'un véritable modèle sportif européen, sans toutefois que les « enjeux européens du sport » ne soient véritablement définis.

Il convient néanmoins de relever que le Traité promeut l'ouverture dans les compétitions. Cette allusion n'est pas anodine puisqu'elle permet de définir, avec la référence au volontariat, un modèle européen en la matière, à l'opposé du sport spectacle américain.

C. LES ACQUIS DU CONSEIL DE L'EUROPE

Le Conseil de l'Europe dispose d'une réelle valeur ajoutée en vue d'élaborer une politique européenne du sport. Ses deux principaux atouts tiennent à sa zone d'influence géographique, 47 États membres – à rapprocher des 54 fédérations nationales inscrites à l'UEFA par exemple – et les textes adoptés en la matière depuis plus de 45 ans. Ainsi, une des premières interventions du Conseil de l'Europe en matière sportive concerne le dopage. Adoptée en 1967, la résolution 67 (12) invite, en effet, les États membres à se doter d'une réglementation en la matière.

Lancée en 1975 par les ministres européens des sports, la **Charte européenne du sport pour tous** a été officiellement adoptée le 24 septembre 1976. Elle répondait à la volonté des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui, dès 1970, ont appelé au développement du sport pour tous et à la mise en place de structures européennes de coordination. Le texte insiste sur le fait que les valeurs du sport contribuent à la réalisation des idéaux du Conseil de l'Europe. Il sert de fondement à la **Charte européenne du sport**, adoptée en 1992 et destinée à fournir un ensemble de principes communs à tous les États membres.

La Charte européenne comporte 13 articles. Elle a pour ambition d'inciter les gouvernements à promouvoir le sport, considéré comme un facteur important de développement humain. La protection et le développement des bases morales et éthiques du sport font également figure de priorité. La dignité humaine et la sécurité de ceux qui participent à des activités sportives doivent également être assurées. Le texte rappelle la primauté des instances privées en soulignant que le rôle des pouvoirs publics est avant tout complémentaire à l'action des mouvements sportifs. Annexé à la Charte, le Code d'éthique sportive adopté la même année met en avant les fondements traditionnels du sport : fair-play, esprit sportif et mouvement bénévole. L'objectif principal du code est de former les jeunes à ces valeurs et de lutter, dans le même temps, contre les pressions exercées par la société moderne sur le sport.

Le Conseil de l'Europe a, par ailleurs, mis en place dès 1978 un **Fonds pour le sport**, alimenté par une contribution annuelle des États membres du Conseil de l'Europe mais aussi des États non membres adhérents à la Convention culturelle européenne, à la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs, à la Convention européenne contre le dopage et à la Charte européenne du sport.

Le Conseil de l'Europe s'est aussi doté de textes spécifiques visant les excès constatés dans le milieu du sport : la violence et le dopage. Un nouvel élan à l'action du Conseil a, en outre, été donné avec la signature, en 2007, de l'accord partiel élargi sur le sport (APES).

1. La lutte contre la violence dans les stades

Adoptée dans la foulée des dramatiques événements du stade du Heysel à Bruxelles, la **Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football**, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1985, vise à prévenir et maîtriser la violence et les débordements du public ainsi

qu'à assurer la sécurité des spectateurs lors de manifestations sportives. Elle engage les États parties à prendre des mesures concrètes destinées à prévenir et maîtriser la violence. Elle énonce également des mesures en vue de l'identification et la poursuite des contrevenants. Un comité permanent est chargé de suivre sa mise en œuvre. Trois priorités sont définies par le texte : la prévention, la coopération et la répression.

En matière de prévention, la Convention prévoit la présence d'un service d'ordre dans les stades et le long des voies d'accès, la séparation des supporters rivaux, le contrôle rigoureux des ventes de billets, l'interdiction de l'introduction ou la restriction de la vente des boissons alcoolisées dans les stades. Des contrôles de sécurité doivent être mis en place afin de détecter les objets susceptibles de servir à des actes de violence. Le texte préconise également le développement de mesures socio-éducatives pour prévenir la violence et le racisme.

Lors des grands tournois internationaux, les autorités sportives et policières des pays concernés sont invitées, par ailleurs, à coopérer en vue d'identifier les risques possibles et ainsi les prévenir.

La Convention appelle, en outre, de ses vœux la mise en place d'une véritable coopération judiciaire européenne afin de repérer les auteurs de troubles et de les exclure des stades. L'extradition de personnes reconnues coupables d'infractions violentes est également préconisée.

Un programme de suivi du respect des engagements a débuté en 1998 afin d'examiner la mise en œuvre de la Convention par les États parties.

2. La convention contre le dopage

La **Convention contre le dopage** a, quant à elle, été ouverte à la signature le 16 novembre 1989. Si elle n'a pas pour ambition la création d'un modèle uniforme de lutte contre le dopage, elle vise néanmoins à établir un certain nombre de standards et de règlements communs, poussant les États parties à adapter leur législation.

Ceux-ci sont tenus de créer un organe national de coordination, de réduire le trafic de substances dopantes et l'usage d'agents dopants interdits, de renforcer les contrôles anti-dopage et d'améliorer les techniques de détection. L'efficacité des sanctions doit également être garantie. Ils doivent recourir aux laboratoires accrédités et s'engager à collaborer avec les organisations sportives à tous niveaux.

Une liste des substances et méthodes interdites est annexée au texte de la Convention. Elle est modifiée régulièrement par un Groupe de suivi chargé du suivi de la mise en œuvre de la convention.

Le Protocole additionnel, entré en vigueur le 1^{er} avril 2004, a pour but d'assurer la reconnaissance mutuelle des contrôles anti-dopage. Un État partie à la Convention peut donc contrôler des sportifs venant d'autres pays également parties à la Convention. Il met également en place un système de contrôle obligatoire de la mise en œuvre de la convention.

3. L'Accord partiel élargi sur le sport

Signé le 11 mai 2007, l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) a pour ambition de donner un nouvel élan à la coopération paneuropéenne en la matière afin de faire face aux nouveaux défis rencontrés par le sport sur le continent. L'Accord répond à trois objectifs :

- Promouvoir le sport et les valeurs positives qu'il représente ;
- Élaborer des normes internationales et en assurer le suivi ;
- Mettre en place une plateforme paneuropéenne de coopération intergouvernementale.

34 pays sont parties à cet accord, dont 14 États membres de l'Union européenne¹. Un comité consultatif comprenant 23 organisations sportives internationales est associé à leurs travaux. Un représentant de l'Union européenne des associations de football (UEFA) fait d'ailleurs partie du Bureau de l'APES. L'Agence mondiale antidopage (AMA) fait également partie de ce comité consultatif. Cette coopération permet de nourrir un dialogue entre les gouvernements et le mouvement sportif et favoriser ainsi la préparation des normes.

Les réunions de l'APES sont destinées à préparer des recommandations ensuite soumises pour adoption au Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Cet organe a ainsi adopté le 19 septembre 2012 un texte relatif à la protection des jeunes sportifs migrants. Aux termes de ce texte, les gouvernements sont ainsi incités à dialoguer et collaborer avec les fédérations

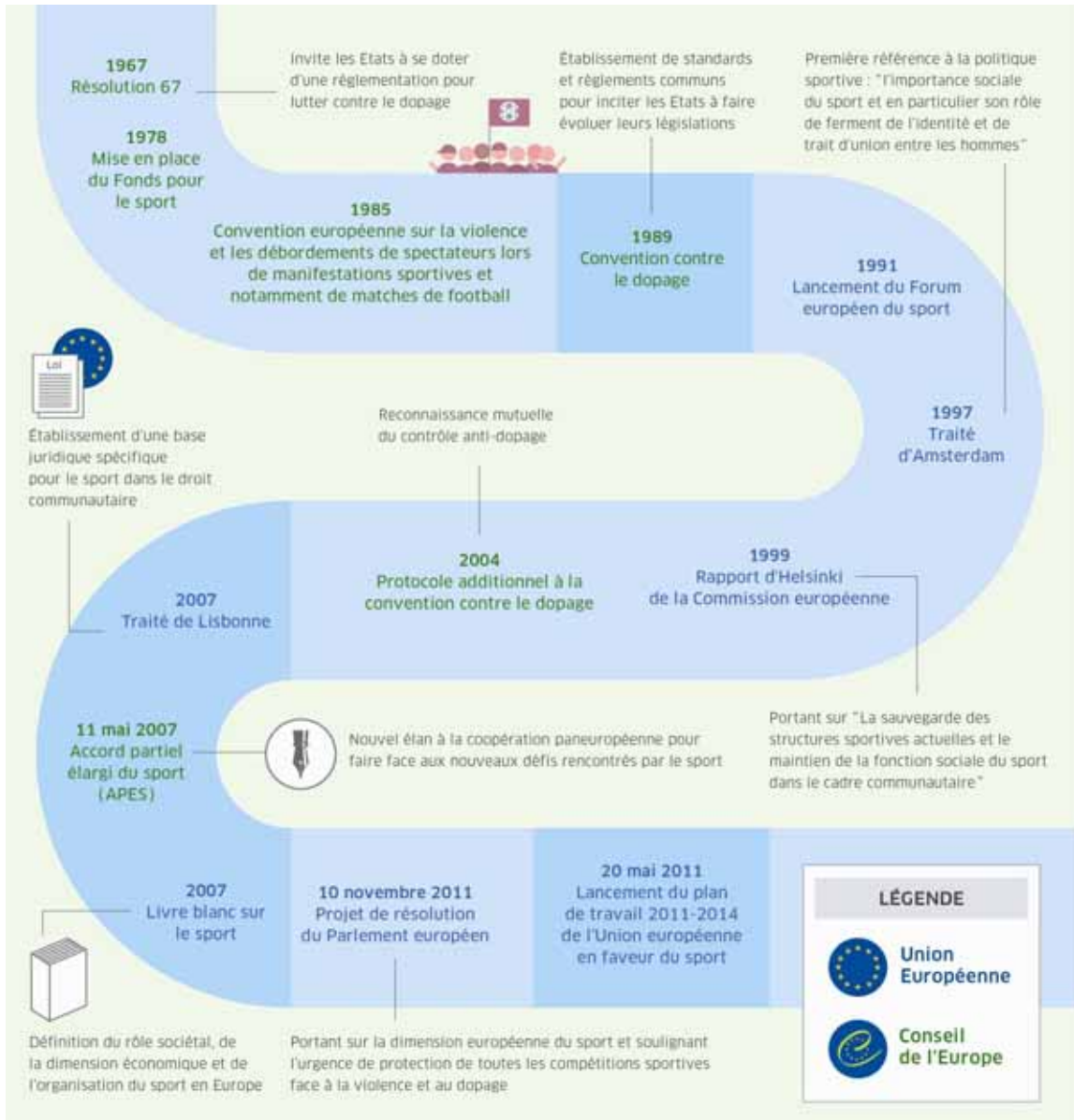
¹ Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, Israël, Lettonie, Liechtenstein, Luxembourg, ancienne République yougoslave de Macédoine, Maroc, Monaco, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Russie, Saint-Marin, Serbie, Slovénie, Suisse.

sportives nationales concernées afin qu'elles facilitent l'intégration de ces jeunes migrants, leur offre une double formation et leur assure un logement convenable. L'Union européenne est, par ailleurs, invitée à intégrer les lignes directrices contenues dans la recommandation dans les actions qu'elle mène dans le domaine du sport. Cette complémentarité entre les deux Organisations apparaît, en effet, indispensable.

*

L'Union européenne dispose désormais d'un cadre pour agir et mieux prendre en compte certains acquis du Conseil de l'Europe tout en mettant en avant sa propre réflexion sur ce que devrait être un véritable modèle sportif européen. Même si ses moyens d'actions sont juridiquement limités et si le sport dépasse souvent son périmètre géographique, elle peut cependant permettre au monde sportif, et surtout aux principaux acteurs du sport professionnel, de répondre à de nombreux défis qui pourraient remettre en cause les valeurs fondamentales telles que l'aléa sportif ou l'équité des compétitions.

La mise en place progressive d'une politique européenne du sport



II. DE NOUVEAUX TERRAINS DE JEU ?

Prenant acte des nouvelles compétences de l'Union européenne en matière de sport, la Commission a présenté en janvier 2011 une communication intitulée *Développer la dimension européenne du sport*. Aux termes d'une résolution adoptée le 20 mai 2011, les ministres des sports ont invité la Commission et les États membres à œuvrer ensemble sur **un plan de l'Union européenne en faveur du sport pour 2011-2014**. Trois axes de travail ont été définis :

- L'intégrité du sport, la lutte contre le dopage et les matchs truqués et la promotion de la bonne gouvernance ;
- Les valeurs sociales véhiculées par le sport, en particulier la santé, l'inclusion sociale, l'éducation et le bénévolat ;
- Les aspects économiques du sport et notamment le financement durable du sport pour tous.

Six groupes d'experts ont été mis en place dans les domaines suivants :

- Santé, sport et participation ;
- Dopage ;
- Bonne gouvernance ;
- Financement durable du sport ;
- Éducation et formation professionnelle dans le sport ;
- Statistiques sportives.

Une première évaluation de leurs travaux sera effectuée fin 2013.

Le Parlement européen a adopté, de son côté, le 10 novembre 2011, un **projet de résolution sur la dimension européenne du sport**. Le document souligne l'urgence d'une protection de toutes les compétitions sportives face à la violence et au dopage. La commission de la culture et de l'éducation préconise à cet effet une base de données européenne des interdits de stades en vue d'échanger des informations sur les supporters violents.

Les députés européens sont également favorables à l'élaboration de mesures qui facilitent l'accès des athlètes à des études supérieures spécifiques.

Ils insistent dans le même temps sur la valorisation de l'expérience pratique des athlètes afin qu'ils puissent accéder au métier d'entraîneur.

Les parlementaires ont en outre pour ambition un véritable encadrement des agents de joueurs. Ceux-ci devraient avoir un niveau de qualification minimal, délivré dans un établissement d'enseignement supérieur. Le siège fiscal de leur activité devrait se situer sur le territoire de l'Union européenne. Un registre européen serait créé afin de répertorier les joueurs conseillés et les rémunérations perçues.

Le projet de résolution appelle également de ses vœux un renforcement de l'identité européenne par le sport, via la mise en place d'une capitale européenne du sport, de la désignation d'une journée dédiée ou de l'ajout du drapeau européen sur le maillot des athlètes. Un programme de mobilité des jeunes athlètes sur le modèle d'Erasmus pourrait dans le même temps être mis en œuvre. Une importance majeure doit, par ailleurs, être accordée à la promotion des femmes tant dans la pratique sportive qu'au sein des instances dirigeantes.

Les visions de la Commission et du Parlement européen sont complémentaires. Elles tentent de dresser les contours d'un véritable modèle sportif européen. Il est cependant indispensable de rappeler que la base juridique pour une politique sportive communautaire ne confère à l'Union qu'une compétence d'accompagnement et que la plupart des enjeux auxquels est confronté le sport, en particulier professionnel, dépassent largement les limites de la seule Union européenne. Il convient, en outre, de relativiser les ambitions des institutions européennes dans ce domaine, tant la réalité du sport professionnel semble plus emprunter à la logique de type industriel américaine qu'à une hypothétique tradition sportive continentale.

A. LE MODELE SPORTIF EUROPÉEN EXISTE-T-IL ?

Le rapport d'Helsinki insistait en 1999 sur le système de promotion-relégation qui lui semblait une marque d'identification du sport européen, puisqu'il valorise au mieux le mérite sportif. L'acquisition de clubs sportifs par des entités commerciales devait, selon la Commission, être clairement encadrée dans un souci de maintien des structures et de l'éthique sportives. Le modèle sportif européen tenait pour partie en ces deux principes, négatif de l'image renvoyée par le sport-spectacle à l'américaine, image d'ailleurs assez déformée.

Plus de dix ans après Helsinki, l'idée d'un modèle sportif européen, exact opposé du modèle américain, ne saurait refléter la réalité actuelle du sport professionnel en Europe. La liberté de circulation des sportifs, induite

par l'arrêt *Bosman*, a accéléré la mise en place d'une véritable industrie du sport, en large partie financée par les revenus publicitaires et les droits télévisés. C'est notamment le cas du football professionnel. On constate également une forme de contagion, encore modérée, à d'autres sports collectifs, à l'image du rugby ou du handball.

**Montant annuel des droits télévisés
des principaux championnats de football européens (en millions d'euros)**

<i>Championnat</i>	<i>Montant</i>
Angleterre (Première division uniquement)	1 804
Italie	960
Espagne	790
Allemagne	673
France	647

L'évolution des droits télévisés anglais depuis 1992 souligne la part prise par la télévision dans le financement du football. Hors vente des droits à l'étranger, la première division anglaise recevait environ 88 millions d'euros par saison entre 1992 et 1996. Elle percevra entre 2013 et 2016 1,244 milliard d'euros par saison¹, 71 % par rapport à la saison dernière, somme à laquelle il convient d'ajouter les droits télévisés acquis par les opérateurs étrangers, dont le groupe *Canal +* en France, soit 560 millions d'euros par saison. Une telle progression tient, selon les organisateurs de la compétition, au dénouement à suspens du championnat lors de la saison 2011/2012, le champion, Manchester City, étant sacré dans les derniers instants de la dernière journée².

La frontière entre le sport européen et le spectacle apparaît de fait ténue. Le choix sportif est de plus en plus lié à des impératifs commerciaux. Les années 2000 ont ainsi montré qu'au delà de leur valeur sportive intrinsèque, certains joueurs de football disposaient d'un potentiel publicitaire indéniable pouvant permettre au club qui les emploie de trouver de nouvelles sources de revenus.

¹ Ce montant est supérieur à ceux versés à la Ligue de football américain (NFL) et à la Major League de Baseball américaine : respectivement 739 et 517 millions d'euros par an.

² Le championnat anglais de rugby reçoit chaque année 47,5 millions d'euros au titre des droits télévisés, le Top 14 français, l'équivalent de la première division, 30 millions d'euros.

L'Union européenne et les droits télévisés

Source de revenus croissante pour l'ensemble du sport professionnel, les droits télévisés ont fait l'objet de plusieurs interventions des institutions européennes.

La directive 89/552/CEE dite « Télévision sans frontière », révisée en 1997 et en 2007, prévoit la possibilité pour les États membres d'adopter des mesures destinées à garantir l'accès du grand public aux événements sportifs qu'ils jugent majeurs. Ils établissent, à cet effet, une liste dans laquelle sont désignés les événements, nationaux ou non. Un décret du 22 décembre 2004 désigne en France 21 événements majeurs.

Dans son Livre blanc sur le sport de 2007, la Commission a, par ailleurs, confirmé que le principe de la vente centralisée des droits télévisés d'une manifestation sportive par un organisateur de compétition était légitime et qu'elle permettait une redistribution des revenus équitable entre les clubs, y compris les plus petits, ainsi qu'entre le sport professionnel et le sport amateur. En France, 5 % du montant des droits télévisés est ainsi versé au Centre national de développement du sport (43 millions d'euros en 2012). La Commission avait, en 2003, approuvé dans sa décision UEFA CL le principe de la cession centralisée de droits tout en établissant les principes d'une structure pro-concurrentielle. Les droits disponibles sont décomposés en plusieurs paquets, permettant via à un appel d'offres à plusieurs radiodiffuseurs d'acquérir les droits de la Ligue des Champions, la compétition phare de l'UEFA. Le non-respect de la liberté de concurrence a été considéré par la Commission comme proportionné à l'objectif poursuivi, à savoir la bonne organisation et la maximisation de l'intérêt de la compétition. Cette approche a été confirmée dans les décisions *DFB* (2005) et *FAPL* (2006), concernant les ligues de football allemande et anglaise. La décision *FAPL* introduit une règle interdisant un acheteur unique. La Commission signale néanmoins dans son Livre blanc que les solutions apportées dans les décisions qu'elle rend ne sont pas exhaustives et n'ont pas force de loi. Le groupe *BskyB* a ainsi pu verser près de 350 millions d'euros en 2009 pour s'offrir la diffusion exclusive et payante du cricket anglais pour quatre ans.

Le 4 octobre 2011, la Cour de justice a pris position dans l'arrêt *Murphy* sur la question de l'exclusivité territoriale des droits télévisés d'une compétition. La tenancière d'un débit de boisson britannique avait en effet rompu son abonnement avec l'opérateur britannique *BskyB* pour utiliser un décodeur grec lui permettant de diffuser les images du championnat de première division anglais à moindre coût. Le juge a estimé dans que toute législation nationale qui interdirait d'importer, de vendre ou d'utiliser des cartes de décodeur étrangères était contraire à la libre prestation de services et ne pouvait être justifiée ni au regard de l'objectif de protection des droits de la propriété intellectuelle ni par l'objectif d'encourager la présence du public dans les stades de football. L'arrêt n'interdit pas les cessions exclusives de droits aux opérateurs pour une compétition donnée. Il est, par contre, illégal d'imposer des clauses à l'opérateur en question qui lui interdiraient de vendre des décodeurs ou des cartes en dehors du territoire considéré. La décision s'applique à tous les sports. La Cour relève, à cet égard, que les rencontres sportives ne peuvent être considérées comme des créations intellectuelles propres à un auteur et donc comme des « œuvres » au sens du droit d'auteur en vigueur au sein de l'Union européenne.

Cependant, la séquence vidéo d'ouverture, l'hymne de la *Premier League*, les films préenregistrés montrant les moments les plus marquants de rencontres récentes ainsi que l'habillage graphique des matchs, peuvent être considérés comme des « œuvres » et bénéficier ainsi d'une protection au titre du droit d'auteur. La Cour décide en conséquence que la retransmission dans un café-restaurant de ces œuvres protégées constitue une « communication au public » au sens de la directive 2001/29/CE sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information. L'autorisation de l'auteur des œuvres est, en conséquence, nécessaire. De fait, en protégeant les contenus additionnels, la Cour permet aux auteurs de réclamer des droits de propriété intellectuelle sur la retransmission publique.

Par ailleurs, si le modèle américain repose sur des franchises indépendantes et propres à chacune des grandes disciplines sportives (basketball, baseball, football américain et hockey-sur-glace), l'Europe a vu, elle, émerger de véritables marques omnisports, à l'image du FC Barcelone (football, basketball, volleyball), du Real Madrid ou des deux clubs d'Istanbul, Fenerbahce et Galatasaray. Le Paris Saint-Germain semble également prendre le même chemin avec le rachat du Paris Handball en juin 2012. Cette diversification des activités permet de renforcer la notoriété du club et de multiplier ses revenus. Le souhait de la Commission de mieux encadrer l'acquisition des clubs par des entités commerciales apparaît en tout état de cause comme un vœu pieux, tant les sommes désormais en jeu confirment l'industrialisation du sport.

Les revenus perçus par le club de football du Real Madrid atteignaient 85 millions d'euros par an en 1996, au moment de l'arrêt *Bosman*. Ils ont depuis été multipliés par 6 pour atteindre près de 513 millions d'euros à l'issue de la saison 2011-2012. Ce montant dépasse celui des revenus des principales franchises américaines : 325 millions d'euros pour les New York Yankees en base-ball, 300 millions d'euros pour les Dallas Cowboys en football américain, 180 millions d'euros pour les New York Knicks en basketball et 148 millions d'euros pour les Toronto Maple Leafs en hockey-sur-glace.

*Classement des vingt premiers clubs européens de football
en fonction de leurs revenus en 2011-2012*

CLUBS	BILLETTERIE	DROITS TV	OPÉRATIONS COMMERCIALES	TOTAL	Augmentation des sommes en % par rapport à la saison 2004-05
 Real Madrid	126,2	199,2	187,2	512,6	+ 85,9 %
 FC Barcelone	116,3	179,8	186,9	483	+ 132,3 %
 Manchester United	122	128,5	145,4	395,9	+ 60,7 %
 Bayern Munich	85,4	81,4	201,6	368,4	+ 94,4 %
 Chelsea	96,1	139,4	87,1	322,6	+ 46,1 %
 Arsenal	117,7	107,7	64,9	290,3	+ 69,5 %
 Manchester City	38,1	109	138,5	285,6	+ 217 %
 Milan AC	33,8	126,3	96,8	256,9	+ 9,8 %
 Liverpool	55,9	78,2	99,1	233,2	+ 28,7 %
 Juventus de Turin	31,8	90,6	73	195,4	- 14,8 %
 Borussia Dortmund	31,4	60,4	97,3	189,1	NC
 Inter Milan	23,2	112,4	50,3	185,9	+ 4,9 %
 Tottenham	50,8	76,1	51,3	178,2	+ 70,5 %
 Schalke 04	43,1	38	93,4	174,5	+ 79,1 %
 Naples	24,6	85,8	38	148,4	NC
 Olympique de Marseille	18,1	70,6	47	135,7	NC
 Olympique lyonnais	17,7	71,6	42,6	131,9	+ 42 %
 Hambourg SV	40	23	58,1	121,1	NC
 AS Rome	14,7	64,4	36,8	115,9	- 12,1 %
 Newcastle United	29,5	68,7	17,1	115,3	+ 10,5 %

Source : Deloitte

Les emprunts au mode de fonctionnement du sport américain se retrouvent également dans l'organisation des compétitions, pour partie fermées. L'Euroligue de basketball (*ULEB Euroleague*) constitue la compétition de club la plus importante dans cette discipline. Elle regroupe 24 équipes du continent. Elle est, depuis 2009, semi fermée : certains clubs y disposent, en effet, d'une place assurée. 16 clubs se sont ainsi vu attribuer une licence A. Cet accessit leur a été délivré sans condition de durée, ni de classement en championnat national. Seule une relégation en deuxième division est considéré comme rédhibitoire. Tout club ayant participé au moins quatre fois à l'Euroligue depuis sa création en 2000, qui se trouve doté d'une salle à forte capacité et de revenus audiovisuels conséquents peut ainsi prétendre à cette licence. Le nombre de licences A est limité à trois par pays. Deux licences sont offertes à des équipes « méritantes ». Depuis le début de la saison 2012-2013, une licence A est remise en jeu chaque saison pour

permettre à un nouveau club de rejoindre l'Euroligue. Les huit licences restantes sont octroyées aux équipes championnes des sept ligues les plus performantes – sportivement et financièrement – du continent (licences B), ainsi qu'à l'équipe ayant remporté l'autre trophée européen de basket, l'Eurocoupe (licence C). Il convient également de noter l'évolution de la Ligue des Champions de football dont le mode de fonctionnement, avec un système de têtes de série, favorise les grandes nations. Dix clubs issus de cinq pays différents ont remporté cette coupe depuis 1997, contre douze clubs issus de neuf pays différents lors des seize saisons précédentes.

De fait, comme dans le modèle américain, le sport européen tente de concilier discipline, spectacle et industrie. Par ailleurs, si les ligues professionnelles nationales demeurent, en principe, ouvertes, le haut du tableau reste l'apanage d'un nombre limité de clubs.

Dans ce paysage, la *Premier League* de football anglaise peut constituer un exemple. Elle tend, en effet, à doubler la logique commerciale d'une valorisation du rôle social et éducatif conféré au sport. Les clubs de première division de football anglaise, confrontés au cours des années soixante-dix et quatre-vingts au hooliganisme et au vieillissement de leurs stades, ont intégralement revu le mode de fonctionnement du championnat en 1992, date à laquelle a été créée la *Premier League*. Celle-ci est une société dont la Fédération anglaise de football et les vingt clubs sont actionnaires. Chacun dispose d'une voix. Le conseil d'administration, qui se réunit tous les trimestres, est renouvelé tous les ans, les clubs relégués en deuxième division étant remplacés par les promus de ce même championnat. Toute décision relative à son mode de fonctionnement doit avoir été adoptée à la majorité qualifiée de quatorze voix.

L'ambition affichée était de rendre plus spectaculaire la compétition, en améliorant notamment les structures. Pour pouvoir jouer dans ce championnat, le club doit ainsi posséder une enceinte modernisée et une pelouse chauffée, financée sur fonds privés. 115 millions d'euros ont ainsi été dépensés par les clubs lors de la saison 2010/2011 pour améliorer leurs infrastructures.

La commercialisation des droits télévisés joue également en faveur du spectacle en garantissant à chaque club une manne financière susceptible de lui permettre de recruter. 50 % des droits télévisés achetés par les chaînes britanniques sont répartis équitablement entre les vingt clubs (soit 16 millions d'euros environ par club), 25 % des droits étant partagés au prorata de l'apparition des clubs sur les chaînes télévisées, le quart restant étant attribué en fonction du classement (874 000 € par place). Les droits télévisés achetés par les chaînes étrangères – la *Premier League* est diffusée dans 210 pays – sont partagés de façon égale entre les clubs (soit 21,75 millions d'euros par

équipe). Cette répartition des droits télévisés s'avère une des plus égalitaires en Europe. La différence entre les droits perçus par le premier du classement et le dernier y est en effet une des plus faibles en Europe : le montant obtenu par le champion d'Angleterre en fin d'année est 1,55 fois supérieur à celui obtenu par la lanterne rouge. Ce rapport est de 1 à 2 en France, de 1 à 7 en Allemagne souvent citée comme une référence, et de 1 à 15 en Espagne où la gestion des droits télévisés n'est pas centralisée. Une telle répartition favorise le maintien de l'aléa sportif, le *Big Four* censé représenter la domination de quatre clubs anglais – les clubs londoniens d'Arsenal et de Chelsea, Liverpool et Manchester United – sur la première division au cours des années 2000 s'est aujourd'hui élargi à de nouveaux acteurs à l'image du club londonien de Tottenham ou de Manchester City.

Le versement des droits télévisés aux clubs, qui peuvent représenter jusqu'à la moitié de leurs revenus, est conditionné à leur participation à des programmes sociaux et éducatifs au cœur des villes et des quartiers dont ces clubs sont issus. La déclaration annexée au traité d'Amsterdam de 1997 qui rappelait « *l'importance sociale du sport et en particulier son rôle de ferment de l'identité et de trait d'union entre les hommes* » prend ici tout son sens. Le programme *Creating chances* de la *Premier League* recense les projets des clubs et les finance à hauteur de 9 millions d'euros. Les clubs ont, de leur côté, versé 193 millions d'euros sur les quatre dernières années. Au total, la *Premier League* verse 3,7 % de ses revenus à ce type d'activité.

Ces projets concernent le soutien scolaire, la santé, l'inclusion sociale des handicapés, la promotion des activités sportives autres que le football mais aussi le renforcement de la cohésion sociale dans les quartiers difficiles. Les pouvoirs publics – municipalités, écoles et police – et le secteur privé sont partie prenantes de ces dispositifs. Les vingt clubs de *Premier League* emploient 1 618 personnes spécialement affectées à ces projets. 4,5 millions de personnes y ont participé. Une déclinaison internationale du programme *Creating chances* a permis à des initiatives semblables de voir le jour à Djakarta, Rio de Janeiro ou Calcutta. 3,5 millions d'euros ont été versés à ce titre par la *Premier league*.

Des partenariats avec d'autres clubs européens ont été noués en vue de transposer ce programme sur le continent et de pouvoir accéder également à un soutien financier de l'Union européenne. Trois clubs de Rotterdam, le Sparta, l'Excelsior et le Feyenoord ont ainsi mis en place l'équivalent du programme *Kickz* qui vise à renforcer la prévention de la délinquance au travers d'activités sportives. **Cette responsabilité sociale des clubs doit être encouragée au niveau européen, mieux valorisée et déclinée à d'autres sports tant elle incarne la spécificité du modèle sportif européen que l'Union européenne entend promouvoir.**

B. GARANTIR L'ÉQUITÉ DES COMPÉTITIONS OU LEUR ANCRAGE LOCAL ET PROTÉGER LES JOUEURS

L'absence de définition dans le Traité des « enjeux européens du sport » a été en partie corrigée dans la pratique par la Commission européenne. Son appui à la formation, son soutien affiché à la régulation financière du football professionnel, lancé par l'Union européenne des associations de football (UEFA) dans le cadre du *Fair play* financier ou la réflexion lancée sur le statut d'agent sportif soulignent sa volonté de préserver le sport professionnel de toute dérégulation excessive.

1. Le rôle ambigu de la Commission européenne : les « joueurs formés localement »

Il existe un paradoxe à voir la Commission défendre une spécificité sportive alors qu'elle s'est attachée à ce que l'arrêt *Bosman* soit appliqué rapidement et intégralement, sans prise en compte de la notion d'« exception sportive ». La communication qu'elle a publiée le 29 octobre 1996 « Document d'informations et remarques sur l'arrêt de la Cour rendu dans l'arrêt *Bosman* » est assez claire sur ce point. Trois ans plus tard, le rapport d'Helsinki, en même temps qu'il critiquait l'aspect de plus en plus lucratif des carrières sportives réaffirmait que même si le traité de Rome ne contient pas de dispositions spécifiques sur le sport, toute initiative des autorités nationales ou des organisations sportives devait être conforme au droit communautaire, en particulier au droit de la concurrence et aux principes du marché intérieur. Au même moment, la commissaire européenne à l'éducation et à la culture, Viviane Reding, avait, à l'occasion du congrès de l'UEFA le 30 juin 2000, insisté sur l'aspect « incontournable » de l'arrêt et réfuté toute possibilité de retour en arrière.

L'opposition en 2008 à la réforme dite « 6+5 » proposée par la Fédération internationale de football (FIFA) a été une nouvelle illustration de cette posture. La FIFA souhaitait qu'au moins six joueurs sélectionnables par le pays hôte de la compétition soient alignés au coup d'envoi de chaque match de club à compter de la saison 2014-2015. Une montée en œuvre progressive du dispositif était prévue, avec trois joueurs nationaux en 2011-2012, quatre en 2012-2013, et cinq la saison suivante. La réforme préconisée par la FIFA était notamment destinée à répondre à l'évolution de certains clubs, privilégiant le recrutement extérieur à l'image de certains clubs anglais. Le club londonien d'Arsenal n'a ainsi aligné aucun joueur anglais sur la feuille de match l'opposant à Crystal Palace lors d'un match de première division le

14 février 2005¹. Au delà de l'aspect symbolique dans le pays où a été créé ce jeu, ce match invalide complètement les conclusions de l'avocat général dans l'affaire *Bosman* à propos des conséquences d'une suppression des clauses de nationalité. Celui-ci estimait, en effet, le septembre 1995, qu'il était « *invraisemblable que l'afflux de joueurs étrangers soit tellement important que les joueurs nationaux ne pourraient plus avoir accès au football* ».

La Commission européenne a néanmoins estimé que la règle « 6+5 » contrevenait à la liberté de circulation. Il convient de noter que la position intransigeante de la Commission s'avère presque en décalage avec celle de la Cour qui, avec l'arrêt *Lehtonen*, laisse aux autorités sportives le soin de réguler le marché des transferts. La règle proposée par la FIFA était avant tout sportive et ne visait, en aucune manière à interdire le recrutement de joueurs étrangers par les clubs. Elle était jugée conformée au droit communautaire par des juristes indépendants interrogés par la FIFA. Elle constitue de fait une entorse proportionnée au droit communautaire, destinée de surcroît à satisfaire un objectif d'intérêt général, la formation, reconnu comme tel depuis par la Cour. Cette solution était d'ailleurs défendue par la plupart des États membres, le conseil des ministres des sports de l'Union européenne du 28 novembre 2008 appelant à des discussions destinées à développer, au sein des équipes professionnelles, la présence de sportifs sélectionnables en équipe nationale du pays hôte, « *afin de renforcer l'ancrage régional et national des clubs professionnels* ».

La Commission a préféré privilégier une autre option, celle défendue par l'UEFA, minimaliste, pour pouvoir participer aux compétitions interclubs qu'elle organise. Depuis 2008-2009, huit joueurs sur les vingt-cinq inscrits pour la compétition européenne doivent avoir été formés « *localement* », c'est-à-dire avoir été formés pendant au moins trois ans entre 15 et 21 ans dans le club lui-même ou au sein de tout autre club affilié à la même fédération nationale. Sur ces huit joueurs, quatre au moins doivent avoir été formés au club. Confirmant ce qu'elle avait indiqué un an plus tôt dans le Livre blanc sur le sport, la Commission a estimé le 28 mai 2008 que ce dispositif était compatible avec le droit de l'Union européenne et respectueux du principe de libre-circulation des travailleurs, puisqu'il n'impose aucune condition de nationalité. À ses yeux, ce règlement vise, en outre, à soutenir la promotion et la protection de la formation de qualité des jeunes footballeurs dans l'Union européenne, ce qui constitue une raison d'intérêt général.

Le résultat n'est pourtant pas aussi net. Lors des six matchs de la phase de poule 2012/2013 de la Ligue des Champions, compétition phare de

¹ 6 Français, 3 Espagnols, 2 Néerlandais, 1 Allemand, 1 Brésilien, 1 Camerounais, 1 Ivoirien et 1 Suisse. Le club anglais de Chelsea n'avait quant, à lui, aligné aucun joueur britannique dans son onze de départ contre Southampton le 26 décembre 1999.

l'UEFA, le PSG n'a ainsi jamais aligné plus de quatre joueurs formés localement dans sa formation de début de match, se contentant même de deux joueurs lors d'un match jugé important à Kiev, dont un seul était de nationalité française. Le vainqueur du trophée, l'année précédente, le club anglais de Chelsea FC disposait en finale de six joueurs anglais sur les dix-huit retenus sur la feuille de match, quatre étant titularisés. L'écart avec les ambitions de la règle « 6+5 » est particulièrement patent. Sauf à ce que le nombre de joueurs formés localement soit révisé à la hausse, à l'image de ce qu'ont pu introduire la Fédération française de basketball, la Fédération française de hockey sur glace ou la Ligue nationale de rugby, force est de constater que ce dispositif en faveur de la formation est en partie inopérant. Les huit joueurs concernés ont le plus souvent un rôle de complément¹.

Il convient également de ne pas négliger les effets pervers de la réglementation UEFA. Le recrutement d'un jeune joueur étranger de 18 ans peut être une option pour un club. Au bout de trois ans, il répond, en effet, aux critères de la formation locale. Le projet sportif du club londonien d'Arsenal est en partie fondé sur l'achat de jeunes joueurs étrangers². Cette pratique est-elle véritablement compatible avec la protection des jeunes joueurs talentueux, telle qu'affirmée dans le Livre blanc sur le sport publié en 2007 ? Rappelons, en outre, que si la FIFA interdit en principe les transferts des mineurs, ils sont néanmoins autorisés au sein de l'Union européenne et de l'Espace économique européen pour les joueurs âgés de 16 à 18 ans. Une durée de formation au moins égale à cinq ans permettrait de compenser une des failles de la règle UEFA, sans toutefois lui garantir une quelconque efficacité en matière de promotion de la jeunesse.

La Commission européenne devait évaluer courant 2012 le dispositif des joueurs formés localement. Aucune annonce n'a pourtant été faite sur ce sujet l'an dernier. **Cette évaluation pourrait constituer une occasion pour Bruxelles de réviser sa position et de prendre un peu mieux en considération les arguments en faveur de la solution Fifa dite « 6+5 », ou**

¹ La notion de joueur formé localement a été introduite en 2010 dans les conditions de participation des joueurs aux championnats de basketball français de Pro A (1^{ère} division) et de Pro B (2^e division). Un joueur est considéré comme « formé localement », s'il a été licencié et a participé aux compétitions pendant au moins quatre saisons sportives dans un club affilié à la Fédération française de basketball entre l'âge de 12 et 21 ans. En Pro A, cinq joueurs sur les dix que comporte un effectif doivent avoir été formés localement, six si l'effectif est de onze joueurs, sept s'il est de douze. En Pro B, le ratio est de 7 pour 10, 8 pour 11 et 9 pour 12. Le règlement général de la Ligue nationale de rugby (LNR) prévoit que chaque « club professionnel doit disposer dans l'effectif de référence participant au Championnat de France professionnel d'un nombre minimum de joueurs issus des filières de formation à hauteur de 50 % pour la saison 2012/2013 » (soit 18 joueurs). Ce taux passera à 60 % pour la saison 2013/2014, soit 2 joueurs.

² Quatre joueurs de son effectif actuel ont été recrutés à 17 ans en dehors du Royaume-Uni (un Français, un Italien, un Polonais et un Suisse). Un Danois recruté à 16 ans et un Brésilien à 18 ans sont actuellement prêtés à d'autres formations.

le projet présenté en 2011, dit « 9+9 ». La FIFA espérait, à l'époque, mettre en place une règle obligeant les équipes à aligner au moins neuf joueurs formés localement sur les dix-huit de la feuille de match. Ces joueurs devront avoir été affiliés avant l'âge de 18 ans à la fédération du pays hôte de la compétition. **Ce système de quota pourrait être décliné à l'ensemble des sports collectifs, en fonction de leurs spécificités.**

Sollicité par la FIFA, l'*Institute for European studies*, composé d'experts internationaux, avait estimé que la règle « 6+5 » était compatible avec le droit communautaire. D'autant plus que le traité de Lisbonne est désormais entré en vigueur et que la prise en compte des « enjeux européens du sport » permet de dépasser une lecture par trop dogmatique de l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne consacrant la liberté de circulation des travailleurs. Le Livre blanc sur le sport insistait sur le fait que des règles qui restreignent la concurrence ne pouvaient constituer une violation du droit communautaire, dans la mesure où ses effets sont jugés proportionnés au véritable intérêt sportif poursuivi. Il serait temps que la Commission s'inspire de sa propre doctrine pour l'adapter à la question de la libre-circulation.

Il sera néanmoins nécessaire d'assortir toute nouvelle réflexion sur les joueurs formés localement à une **interdiction effective des transferts de mineurs**. La Cour a d'ailleurs reconnu dans l'arrêt *Olivier Bernard* que la formation était un objectif d'intérêt général et pouvait justifier des entorses au principe de la libre circulation des travailleurs. Compte tenu de cette orientation, la Commission pourrait œuvrer en faveur d'**une harmonisation des parcours de formation au niveau européen, débouchant sur la signature automatique du premier contrat professionnel au sein du club formateur**. Le dialogue social mis en place en juillet 2008 pour le football professionnel pourrait constituer un cadre de travail pour travailler sur ce dossier, avant qu'il ne soit transmis pour les autres sports au nouveau comité de dialogue social lancé le 17 décembre 2012, dès lors que celui-ci sera totalement opérationnel.

2. Le « Fair play » financier

L'intervention de l'Union européenne dans le volet financier du sport ne constitue pas une nouveauté. La Commission est ainsi intervenue en 2002 dans le litige opposant la société d'investissement britannique *ENIC* à l'UEFA. Ladite société détenait des parts dans six clubs de football professionnel de part et d'autre de l'Union européenne¹. L'UEFA a introduit

¹ *ENIC* détenait des participations au sein des *Glasgow Rangers FC* en Écosse (25,1 %), de *Tottenham Hotspur* en Angleterre (29,9 %) de l'*AEK Athènes* en Grèce (47%), du *FC Bâle* en

en 1998 une règle interdisant que plusieurs équipes participant à une compétition interclubs organisée par elle ne puissent être directement ou indirectement contrôlées par la même entité ou dirigées par la même personne. Saisie par *ENIC* en 2000 pour atteinte à la libre-concurrence, la Commission a rejeté cette plainte en estimant que cette règle visait avant tout à garantir l'intégrité des compétitions. Elle permettait d'assurer l'incertitude des résultats dans l'intérêt du public, ce qui constituait un objectif légitime.

a) La mise en place d'un contrôle de gestion européen pour les sports collectifs

La promotion de l'équité et la défense de l'ouverture dans les compétitions sportives passent par l'appui à toute initiative destinée à renforcer l'exigence de bonne gestion demandée aux clubs professionnels. La mise en place d'un contrôle de gestion, assorti de sanctions, doit permettre de lutter contre tout « dopage financier ». Il doit inciter les clubs à investir sur le long terme dans les infrastructures et la formation, attirant ainsi de véritables investisseurs et non simplement des mécènes.

Une telle réforme n'est pas anodine dans le football professionnel, où le résultat net cumulé des clubs européens s'élève à - 1,7 milliard d'euros. 56 % des clubs affiliés à l'UEFA enregistraient des pertes en 2010¹. Ces chiffres masquent néanmoins de fortes disparités. Le champion anglais 2012 Manchester City affiche à lui seul une perte estimée à 120 millions d'euros, soit le double de celles cumulées de vingt clubs français de Ligue 1 : 60 millions d'euros. L'endettement des clubs de première division diffère également d'un pays à l'autre : 4 milliards d'euros en Angleterre, 3,6 en Espagne, 3 en Italie contre 100 millions d'euros en France. Le cas espagnol mérite une attention particulière. Pays phare du football ces dernières années, tant avec ses clubs qu'avec son équipe nationale, ses performances sportives contrastent avec ses résultats économiques. 22 ont déjà eu recours à la *ley concursal*, loi espagnole qui permet de diminuer de moitié les dettes contractées auprès de créanciers privés. La dette des clubs est détenue à 71,2 % par d'autres sociétés, essentiellement sportives, à 13,1 % par des banques et organismes de crédits, à 10,3 % par des administrations publiques et à 5,3 % par leurs propres employés (leurs joueurs en fait). Indépendamment de sa forte exposition à l'étranger, la Liga, le championnat de première division était déficitaire à la fin de la saison 2010-2011 : 1,67 milliard de recettes contre 1,83 milliard de dépenses. De telles libertés avec les principes élémentaires de gestion permettent aux grands clubs espagnols de consolider

Suisse (50 %), du Slavia de Prague en République tchèque (96,7 %) et du Vicenza Calcio en Italie (99,9 %).

¹ Ce taux atteint 65 % si on ne considère que les 32 clubs qualifiés en phase de groupes de la Ligue des Champions, la compétition phare de l'UEFA.

leur place sur la scène internationale : deux des quatre dernières Ligue des champions et deux des quatre dernières Ligue Europa ont été remportées par des clubs espagnols.

Le *Fair play* financier lancé par l'UEFA en 2009 à l'initiative de son président, Michel Platini, s'inscrit dans ce contexte financier¹. Il constitue la première initiative européenne en la matière, reprenant pour partie le principe de la Direction nationale du contrôle de gestion (DNCG) créée en France en 1984 pour le football professionnel et déclinée depuis à d'autres disciplines. Le dispositif mis en place vise avant tout à répondre aux excès constatés depuis l'arrêt *Bosman* :

- introduire plus de discipline dans la gestion financière de football, diminuer leur endettement et garantir ainsi leur pérennité ;
- permettre de lutter contre l'inflation des salaires et des transferts de joueurs ;
- encourager les clubs à prendre part à la compétition en comptant uniquement sur leurs revenus ;
- favoriser les investissements sur le long terme dans le secteur de la formation et des infrastructures.

Le principe de base du dispositif est assez simple : les clubs ne peuvent dépenser plus que les revenus qu'ils perçoivent. Les dépenses ayant trait à la formation ou aux investissements dans les infrastructures peuvent être exclues de ce calcul. L'UEFA a ainsi mis en place en 2012 une Instance de contrôle financier des clubs, appelée à évaluer les performances financières des clubs. Son contrôle va concerner dans un premier temps les arriérés de paiement envers d'autres clubs², les joueurs ou les administrations publiques. La première décision de l'Instance de contrôle financier des clubs a d'ailleurs été rendue en décembre dernier. Elle a ainsi exclu le club espagnol de Malaga de toute compétition européenne pour un an en raison des retards de paiements constatés au 30 juin 2012. Cette suspension est assortie d'une menace de

¹ Le *Fair play financier* vient compléter le système de licences des clubs de l'UEFA, introduit lors de la saison 2004/05, avec l'objectif de permettre aux clubs d'être gérés de manière plus efficace. Il visait à améliorer la santé économique et financière des clubs qui devaient se doter d'outils financiers adéquats et adapter leurs infrastructures sportives, administratives et légales pour pouvoir participer aux compétitions de l'UEFA. Les clubs doivent notamment présenter mensuellement un plan de trésorerie et s'engager à payer les transferts aux dates fixées dans les contrats. L'octroi des licences est assuré par les fédérations nationales affiliées à l'UEFA, chargée de vérifier si les clubs respectent le socle minimal mis en place par l'instance européenne.

² Les arriérés de paiement d'indemnités de transfert s'élevaient à 2,3 milliards d'euros en 2010.

suspension de coupe d'Europe pour une saison supplémentaire et d'une amende de 300 000 € si le club ne réglait pas ses arriérés d'ici au 31 mars 2013. Deux clubs roumains – le Rapid Bucarest et le Dinamo Bucarest – deux Croates – Hajduk Split et Osijek – le club serbe du Partizan sont également menacés d'amende et de suspension s'ils ne règlent pas leur situation d'ici à la fin du premier trimestre 2013¹.

À partir de 2014, l'analyse de l'Instance portera sur l'équilibre financier des clubs analysé sur une période de trois ans. Le premier examen pluriannuel, qui sera lancé cette année, ne passera en revue que les saisons 2011-2012 et 2012-2013. Le déficit autorisé pourra atteindre 45 millions d'euros sur trois ans jusqu'en 2015, puis 30 millions d'euros sur trois ans jusqu'en 2018. Ces pertes devront néanmoins être comblées par les actionnaires. Un déficit inférieur ou égal à 5 millions d'euros sera à terme néanmoins toléré (principe d'écart acceptable). Outre les arriérés de paiement et l'équilibre financier, l'Instance devra déterminer si le club a la possibilité financière de poursuivre son activité, s'il ne dispose pas de dettes envers d'autres clubs, des joueurs ou le fisc et quel est l'état de leurs fonds propres. Ceux-ci ne devront pas être négatifs : leurs dettes ne devront pas dépasser leurs actifs déclarés². Si un club ne remplit pas un de ces critères, il devra fournir un rapport détaillant les mesures prévues pour y remédier. En 2010, seul 44 % des clubs respectaient ces quatre critères. Faute de réponse satisfaisante, l'Instance dispose d'un éventail de sanctions allant de l'amende à l'exclusion des compétitions européennes.

Si la masse salariale dépasse 70 % des revenus³ ou si l'endettement du club dépasse 100 % des revenus, des informations complémentaires peuvent être également demandées, sans toutefois que des sanctions soient expressément prévues. L'endettement des clubs espagnols, FC Barcelone (578 millions d'euros de dette contre 451 millions d'euros de recettes annuelles) et Real Madrid en tête, mériteraient pourtant une investigation plus poussée.

La *Premier League* a adopté, le 8 février 2013, un nouveau règlement financier, qui oblige également les clubs à limiter leurs pertes sous peine de retrait de points en championnat, le déficit cumulé sur trois ans (2013 à 2016) ne devra pas néanmoins excéder 123 millions d'euros⁴. Les investissements

¹ Les primes versées à ces clubs au titre de leur participation aux compétitions européennes lors de la saison précédente avaient déjà été gelées en septembre dernier. 23 clubs étaient concernés par ces premières sanctions.

² 36 % des clubs étaient dans ce cas en 2010.

³ 78 clubs européens disposaient d'une masse salariale supérieure à 100 % en 2010, contre 73 en 2009 et 55 en 2008.

⁴ Seuls trois clubs, Chelsea, Liverpool et Manchester City ont vu leurs pertes dépasser 123 millions d'euros ces trois dernières années.

liés à la rénovation des stades et aux centres de formation ne sont, par ailleurs, pas pris en compte. Cette somme est largement supérieure aux 45 millions d'euros de pertes autorisés sur trois ans jusqu'en 2015 par l'UEFA. Le dispositif anglais prévoit également, au plan salarial, une limitation des dépenses excessives : les clubs dépensant plus de 61 millions d'euros en salaires annuels ne pourront pas dépenser plus de 4,7 millions supplémentaires en 2013-2014, 9,4 la saison suivante et 14,1 en 2015-2016. L'articulation entre les dispositifs européen et anglais n'est pas sans susciter d'interrogation. Les règles anglaises ne devraient s'appliquer *in fine* qu'aux treize clubs non qualifiés en coupes d'Europe, au risque de créer une réelle inégalité avec les sept autres, soumis à une discipline budgétaire plus stricte.

Premier club sanctionné, Malaga a réagi à la décision de l'Instance en saisissant le Tribunal arbitral du sport. Ce qui constitue sans doute la première étape d'une longue procédure judiciaire qui devrait déboucher sur la saisine des juridictions civiles. Le soutien affiché de la Commission européenne au *Fair play* financier, matérialisé le 21 mars 2012 par la déclaration commune de Joaquín Almunia, vice-président de la Commission, et Michel Platini, président de l'UEFA, souligne qu'en tout état de cause le dispositif ne semble pas contraire au droit communautaire. La Commission indique notamment que certains types de dépenses, liés à des questions telles que l'amélioration des infrastructures, la formation et le développement des jeunes et les projets sociaux constituent des investissements à long terme positifs et doivent être pris en compte à ce titre lors de l'évaluation de l'équilibre financier. Ces objectifs concordent, selon elle, avec les buts et les objectifs de la politique de l'Union européenne dans le domaine des aides d'État. Une telle prise de position devrait permettre au dispositif de ne pas être remis en cause par la justice civile. **Ce faisant, la Commission européenne place la régulation financière au cœur du modèle sportif européen, qu'elle a en charge de promouvoir depuis le Traité de Lisbonne, en lui donnant une réelle assise juridique.**

L'Union européenne et la judiciarisation du contentieux sportif

Dans le cadre de la décision qu'elle a prise en 1999 contre la Fédération internationale automobile (FIA) dont le règlement contrevenait en plusieurs points à la liberté de concurrence, la Commission a souhaité que toute personne soumise aux décisions de ladite fédération puisse les récuser devant les cours nationales, sans mentionner l'existence du Tribunal arbitral du Sport (TAS). La possibilité d'un recours devant les cours nationales a également fait partie des demandes de la Commission lors de ses négociations avec la FIFA et l'UEFA sur la réforme du régime des transferts en 2001.

Le litige qui a opposé le FC Sion à l'UEFA a illustré ces dernières années la judiciarisation du contentieux sportif. Le transfert d'un joueur égyptien au club suisse avait été jugé illicite au regard de ses règlements par la FIFA. La Fédération internationale a alors interdit le FC Sion de recrutement durant deux périodes de transferts en 2011. Le club a contesté cette décision devant le TAS qui a rejeté sa requête. Le FC Sion a néanmoins recruté plusieurs joueurs à l'été 2011, les joueurs concernés saisissant les juridictions civiles suisses aux fins d'obtenir de la Fédération suisse et de la FIFA leur qualification pour participer aux compétitions nationale et internationale. Ce qu'ils ont obtenu. Les joueurs ont donc participé à la compétition de l'Europa League organisée par l'UEFA, affrontant ainsi le Celtic Glasgow. Le club écossais a contesté leur présence sur la feuille de match auprès de l'UEFA qui a annulé les résultats des matchs et exclu le FC Sion de la compétition. Le club suisse a contesté cette décision devant les juridictions civiles suisses et obtenu une ordonnance enjoignant l'UEFA de réintégrer le club au sein de cette compétition. La fédération européenne n'a pas exécuté cette ordonnance, le TAS appuyant le 16 décembre 2011 cette démarche. Le FC Sion a alors déposé une plainte pénale pour « insoumission à la décision de l'autorité ». Cette plainte a finalement été classée sans suite le 20 avril 2012 par le procureur général du Canton de Vaud, reconnaissant ainsi l'importance de la décision de la justice arbitrale sportive.

En dépit de son issue positive, cette affaire souligne la possibilité d'une décision différente selon qu'elle est rendue par la justice civile ou par la justice sportive d'une part et la réticence du mouvement sportif à voir juger ses décisions et ses règlements par la justice de droit commun considérée comme insuffisamment initiée à la notion de spécificité sportive d'autre part.

Si le Parlement européen a reconnu la légitimité des juridictions sportives pour la résolution des litiges dans le domaine du sport, aucune promotion de la justice arbitrale sportive ne se retrouve dans les communications de la Commission sur le sport. L'arbitrage sportif a été créé pour pallier à la lenteur des procédures des juridictions de droit commun et leur méconnaissance du mouvement sportif et de ses règles. Il est regrettable que cet acquis ne soit pas plus mis en avant dès lors qu'il s'agit de définir un modèle sportif européen.

Il sera néanmoins nécessaire de veiller au risque de contournement du système. Le contrat d'image, d'une durée de quatre ans, signé fin 2012 par le Paris Saint-Germain, qui appartient à un fonds souverain du Qatar, avec la *Qatar Tourism Authority* est assez révélateur. Le club devrait toucher 150 millions d'euros hors bonus pour la saison 2012-2013, ce montant augmentant lors des saisons suivantes pour atteindre 200 millions d'euros en 2015-2016. Ces revenus dépassent largement ceux perçus par les grands clubs dans le cadre de leurs accords de partenariat : 65 millions d'euros annuels pour Manchester United, 49,7 millions d'euros pour Manchester City ou 30 millions d'euros pour le FC Barcelone, également sponsorisé par un organisme qatari. Une telle manne financière pourrait permettre de contourner l'obstacle que peut représenter le *Fair play* financier, le club parisien ayant déjà annoncé près de 100 millions d'euros de pertes pour la saison 2012-2013, sa masse

salariale atteignant 200 millions d'euros annuels. Il appartiendra à l'Instance de contrôle financier des clubs de juger de la réalité économique de cet accord.

Le cas du contrat de partenariat du PSG vient révéler une faille dans le dispositif de l'UEFA. Le montant annoncé permet clairement au club de répondre au critère d'équilibre financier. Sans ce contrat, le club n'aurait pas été pour autant en faillite puisque son propriétaire aurait été, quoi qu'il en soit, en situation de combler ses pertes, comme il l'a fait lors de l'exercice précédent. L'UEFA ne considère pas cependant cette injection comme un revenu « déterminant ». Ceux-ci proviennent exclusivement des recettes de billetterie, des droits de diffusion, du sponsoring, de la publicité, des activités commerciales, des transferts de joueurs et des placements financiers du club. La subvention de la Mairie de Paris versée jusqu'en septembre dernier au PSG et qui comprenait notamment l'achat de places, apparaît de fait plus légitime aux yeux de l'UEFA que l'investissement de son propriétaire. Il ne semble pourtant pas que cela soit la vocation des collectivités publiques de financer de très grands clubs professionnels, disposant de revenus déjà conséquents, surtout dans le contexte communautaire. Une telle option réduit par ailleurs les possibilités de voir émerger de nouveaux champions, à l'image de Manchester City ou le Paris Saint-Germain ces dernières années. Les plus gros clubs actuels, qui ont déjà investi et occupent le devant de la scène verront leur place consolidée. L'aléa sportif, défendu par la Commission européenne, est de fait loin d'être garanti.

Il convient par ailleurs d'être extrêmement vigilant sur les revenus provenant des transferts. Les investissements de tiers sur des transferts (*third party ownership*) sont ainsi considérés comme des revenus déterminants. Cette pratique n'est pourtant pas admise sur tout le continent, la France et l'Angleterre l'ayant notamment interdite. Des clubs allemands, espagnols ou portugais peuvent ainsi acheter des joueurs à hauteur d'une partie de leur valeur estimée, le pourcentage restant étant acquis par une société. Cette option permet de réduire les dépenses ou de gonfler les recettes, une société pouvant investir sur des joueurs, en achetant une partie de leurs droits sur transferts. Une telle pratique apparaît là encore en décalage avec l'ambition régulièrement affichée de la Commission de mieux réguler le marché des transferts.

Le dispositif mis en place par l'UEFA doit cependant être encouragé et généralisé à d'autres sports professionnels. **Le critère de l'endettement pourrait, dans cette optique, être mieux mis en avant, tant celui-ci constitue une réelle rupture de l'égalité entre les clubs tout en mettant en péril la pérennité des équipes qui y ont recours. Une interdiction de recruter pour tout club endetté auprès des administrations publiques, à l'image de ce que l'Espagne a introduit, pourrait être testée à l'échelle européenne.**

Une recommandation de la Commission européenne, fondée sur l'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pourrait reprendre l'ensemble de ces principes en valorisant, notamment, les exemples de bonne gestion. **L'investissement privé dans les infrastructures, comme l'ont fait les clubs allemands et anglais de football, mériterait d'être salué, à l'heure où 65 % des clubs de football affiliés à l'UEFA louent les stades dans lesquels ils jouent. La discipline financière que tendent à s'imposer les équipes allemandes de football pourrait, elle aussi, servir de référence. Les recettes des clubs d'Outre-Rhin proviennent de quatre sources différentes, réparties de façon quasi égale : 27 % des droits télévisés, 27 % du sponsoring, 25 % de ventes de joueurs et de produits dérivés et 21 % de la billetterie.**

La Commission européenne a commandé, par ailleurs, une étude relative aux aspects économiques et juridiques des transferts de joueurs. Celle-ci a été publiée le 7 février 2013¹. Il ne s'agit pas de la première intervention de la Commission sur ce sujet. L'accord politique informel signé avec la FIFA et l'UEFA le 5 mars 2001 avait débouché, dans le domaine du football, sur une révision de la réglementation internationale en la matière :

- une indemnité de formation devait être mise en place dans le cas de transfert de joueurs de moins de 23 ans ;
- deux périodes de transferts par saison sont autorisées ;
- la durée du contrat doit être comprise entre 1 et 5 ans, sauf disposition nationale contraire ;
- un mécanisme de solidarité permettant la redistribution d'une partie de l'indemnité aux clubs impliqués dans la formation et l'éducation des joueurs de football (5 % du montant de l'indemnité) doit être mis en place.

Le document présenté douze ans plus tard insiste sur l'insuffisance de la redistribution mise en place. Les indemnités dites de solidarité représentent seulement 1,84 % de l'ensemble des indemnités de transferts perçues annuellement au sein de l'Union européenne. Elles équivalent à moins de 6 % du montant des primes versées chaque année par l'UEFA aux 32 clubs participant à la phase finale de la Ligue des Champions. Une telle situation contribue à consolider le poids des clubs les mieux armés financièrement et affecte l'équité des compétitions.

¹ Étude relative aux aspects économiques et juridiques des transferts de joueurs, *réalisée par le Centre de droit et de l'économie du sport, rattaché à l'Université de Limoges et KEA Affairs, cabinet de conseil et d'étude bruxellois.*

Afin de répondre à cette situation, l'étude préconise la mise en place d'une taxe sur les transferts dès lors qu'ils dépassent un certain montant. Ce prélèvement, véritable taxe sur les transactions sportives, financerait un mécanisme de redistribution entre les clubs les plus riches et les moins fortunés. Le seuil comme le taux devront être déterminés par les instances sportives. Cette idée reste à l'heure délicate à apprécier faute de précision sur son assiette et son taux.

Le texte soumis à la Commission propose également d'améliorer l'information relative aux transferts et de s'assurer de la sorte que les indemnités de solidarité sont bien versées aux clubs formateurs. Cette indemnité pourrait voir son taux passer à 8 % du montant du transfert. Des sanctions devraient être mises en place en cas de non paiement. Une telle option n'est pas sans intérêt et doit être encouragée.

Le document incite par ailleurs à limiter l'indemnité de transfert si un joueur vient à signer un nouveau contrat avec son club actuel. Une prolongation de contrat est souvent considérée par un club comme un moyen d'augmenter l'indemnité de transfert. L'indemnité pourrait ainsi être plafonnée à 70 % du salaire total du joueur sur l'ensemble de son contrat. Une telle disposition ne constitue pas forcément un bon levier pour renforcer les clubs formateurs, souvent enclins à utiliser la prolongation de contrat pour rentabiliser leur investissement.

L'étude insiste parallèlement sur un meilleur encadrement de la pratique des clauses de sortie (*buy-out clauses*). Cette clause, optionnelle, peut être fixée dans le contrat du joueur : elle représente le montant qu'aura à verser un club pour acquérir le joueur avant la fin de son contrat. Très utilisée en Espagne, elle peut donner lieu à un usage abusif, sans rapport avec la valeur réelle du joueur ou l'état du marché.¹

Le document insiste sur l'extension du Système de Régulation des Transferts de la FIFA (TMS), mis en place pour les transferts internationaux dans le football, aux transferts nationaux. Cet outil en ligne a été conçu pour rendre les transferts internationaux de joueurs entre clubs plus rapides, plus simples et plus transparents. Lancé en 2010, le TMS est désormais utilisé par les 208 associations membres de la FIFA et plus de 4 600 clubs. Les deux clubs impliqués dans un transfert doivent fournir les mêmes informations. Si les données varient, le transfert est automatiquement bloqué. Le Certificat de Transfert International (ITC) reste en attente, jusqu'à ce que la situation soit résolue. Les utilisateurs du TMS doivent notamment fournir des renseignements concernant l'identité du joueur, le club et les paiements (montant, délais et informations bancaires). Ces données doivent évidemment

¹ Celle du joueur argentin du FC Barcelone, Lionel Messi, est ainsi fixée à 250 millions d'euros.

être corroborées par des documents, comme une copie des papiers du joueur, son nouveau contrat ou encore l'accord écrit entre les deux clubs concernés.

L'encadrement des investissements de tiers sur des transferts (*third party ownership*), la limitation du nombre de joueurs par club, une meilleure régulation des prêts ou l'interdiction effective des transferts des mineurs font également partie des pistes de réflexion contenues dans l'étude. Conjuguées au renforcement du mécanisme de solidarité ou à l'extension du système TMS, elles constituent des axes de travail pertinents et raisonnables pour une meilleure régulation des transferts. Le groupe d'experts sur la bonne gouvernance étudiera les résultats de cette analyse en avril 2013.

b) Le « salary cap », complément indispensable au contrôle de gestion

Le respect de l'équité au sein d'une compétition peut passer également par un **encouragement au plafonnement de la masse salariale**. Dans son Livre blanc sur le sport, la Commission a précisé que ni elle ni la Cour de justice n'avaient pris de décision ou position formelle sur le principe du *salary cap*, bien qu'elle appelle de ses vœux dans le même document à la préservation de l'équilibre compétitif entre les clubs participant à une même compétition.

L'inflation des rémunérations versées aux joueurs ces dernières années pourrait pourtant mettre en péril certains clubs de football. La masse salariale représente ainsi 62 % des revenus des clubs en Angleterre et 72 % en Italie. 15 championnats nationaux affiliés à l'UEFA voient ce ratio dépasser 70 %. Au total, près de 250 clubs professionnels européens (soit 38 % du nombre total des clubs affiliés à l'UEFA) sont concernés. Les salaires tendent de façon générale à augmenter plus rapidement que les revenus des clubs : + 8 % sur un an fin 2010, les recettes des clubs progressant de 4,8 % sur la même période.

Un tel encadrement viendrait pourtant judicieusement compléter le contrôle de gestion. Il concourt en effet aux mêmes objectifs : la préservation de l'équité et le combat contre toute dérive financière. L'encadrement des salaires ne fait pas, pour autant, partie des critères déterminants retenus par l'UEFA dans le dispositif de *Fair play* financier. L'instance de contrôle financier des clubs peut simplement demander des informations complémentaires si les salaires dépassent 70 % du total des revenus¹. Les ligues fermées nord-américaines ont pourtant intégré ce mécanisme à leur mode de fonctionnement afin d'éviter une domination des équipes les plus

¹ La moyenne observée par l'UEFA en 2010 était de 64 %.

riches sur les compétitions qu'elles organisent et ménager en quelque sorte l'aléa sportif.

Ce dispositif a également été transposé en Europe. La ligue de football italienne l'a mis en place en Série B (seconde division) en 2005 dont les clubs, au bord de la faillite, consacraient 90 % de leurs revenus au paiement des émoluments des joueurs. La masse salariale y est désormais plafonnée à 70 % du revenu des clubs. Le championnat de première division de rugby anglais a également mis en place un *salary cap* en 1999. Après avoir été gelé pendant trois saisons en raison de la crise financière que traversait le pays, ce plafond a été relevé au début de la saison de 2,33 millions d'euros à 4,96 millions d'euros annuels. Cette somme est de surcroît modulable puisque les clubs peuvent augmenter le montant de ce plafond de 35 000 € par joueur formé localement intégré dans l'effectif, dans la limite de huit. Les clubs peuvent de surcroît recruter un joueur dont le coût salarial ne sera pas intégré dans le plafond.

Les *salary cap* américains

Le « Hard Cap » consiste en un plafonnement salarial qu'il est interdit de dépasser sous peine d'exclusion pure et simple de la ligue. Cette solution a été retenue par la ligue de football américain (NFL).

La Ligue de basket (NBA) a, de son côté, mis en place un « Soft Cap », plus souple. Il dépend des revenus perçus par les clubs. Si un plafond, calculé en fonction de revenus générés, est décidé en début de saison, il peut être dépassé par les franchises contre versement d'une taxe de dépassement, la « luxury tax ». Chaque club doit alors payer 1 dollar par dollar excédant le plafond. La NBA fixe par ailleurs des salaires maximaux, en fonction de l'expérience du joueur dans le championnat et du plafond salarial global. Les joueurs ayant moins de 6 ans d'expérience en NBA ne peuvent gagner plus de 25 % de la masse salariale totale, plus de 30 % pour les joueurs ayant entre 7 et 9 années d'expérience et plus de 35 % pour les joueurs ayant dix saisons d'expérience

L'exception dite *Qualifying veteran free agents* ou *Larry Bird*, du nom du joueur qui l'a inspirée, permet en outre à une franchise de pouvoir dépasser son plafond salarial en prolongeant à l'issue de son contrat l'un de ses propres joueurs. D'autres exceptions existent également en fonction de l'âge du joueur notamment.

Chaque club de la *Major league soccer* (MLS), la ligue de football nord-américaine, se voit attribuer une masse salariale équivalente à partager entre les contrats de ses différents joueurs. La masse salariale s'élevait ainsi à 2,81 millions de dollars en 2012. Les équipes ne peuvent compter plus de 30 joueurs sous contrat. Les salaires sont obligatoirement compris entre 44 000 et 350 000 dollars annuels.

La MLS a également mis en place une exception avec le *Designated Player Rule* ou *Beckham rule*, du nom du joueur qui l'a inspirée, qui autorise un club à recruter de un joueur à trois joueurs dont la rémunération ne sera que partiellement prise en compte dans la masse salariale. Cette prise en charge varie selon l'âge du joueur.

La Ligue nationale de rugby a introduit ce dispositif en France depuis la saison 2010/2011. Elle fixe ainsi chaque année un montant maximum de la « masse salariale joueurs » qu'aucun club ne peut dépasser. Cette masse équivaut à la somme des rémunérations brutes, hors charges patronales. Les avantages en nature sont également intégrés à ce dispositif. Toute rémunération annexe versée par une personne physique ou morale associée économiquement au club est également intégrée à ce calcul. Fixé à 8,7 millions d'euros pour la saison 2011-2012, le seuil par club a été porté à 9,5 millions d'euros pour la saison 2012-2013, soit à peu près l'équivalent du salaire annuel net d'impôt versé par le Paris Saint-Germain au footballeur Zlatan Ibrahimović (9 millions d'euros). Le plafond retenu par la Ligue nationale de rugby prend pour base la masse salariale la plus élevée de la saison précédente, majorée d'un coefficient d'évolution, prenant en compte la situation économique, mais qui ne peut dépasser 10 %.

Le seuil retenu par l'UEFA au sein de son dispositif de *Fair play financier* (70 % des revenus) ainsi que les critères de définition de la rémunération adoptés par la Ligue national de rugby pourraient constituer une base de travail pour un plafond de la masse salariale des clubs professionnels au niveau européen. Un *salary cap* européen pourrait également intégrer un système de bonus, à l'image de ce qui a été mis en place dans le rugby anglais, en faveur de la promotion de joueurs formés au club.

La Ligue nationale de rugby a mis en place un système de sanction en cas de manquement allant, selon la gravité, d'une amende pouvant atteindre le quintuple de la masse salariale du club à la non-homologation du contrat d'un ou plusieurs joueurs, sur une durée pouvant dépasser une saison. **Tout *salary cap* européen devra nécessairement être assorti d'un système de sanction progressif et dissuasif.**

Le *salary cap* se heurte néanmoins à un écueil, celui des disparités fiscales entre les États membres. Le coût d'un joueur professionnel est notamment plus élevé en France que chez certains de ses voisins.

*Salaire brut annuel de 180 000 € versé à un joueur :
Éléments de comparaison européens*

	Coût pour le club	Net versé au joueur
Allemagne	191 000 €	53 000 €
Angleterre	202 000 €	49 000 €
Espagne	192 000 €	43 000 €
France	252 000 €	57 000 €
Italie	207 000 €	53 000 €

S'il est souhaitable, rappelons que le plafonnement de la masse salariale ne constitue pas un frein durable à l'explosion des rémunérations des joueurs comme en atteste l'histoire de la NBA la ligue de basket nord-américaine.

Evolution du salary cap en NBA (1984-2013)

Saison	Montant du plafond (en millions de dollars)
1984-1985	3,6
1990-1991	11,9
1995-1996	23
2000-2001	35,5
2005-2006	49,5
2010-2011	58
2012-2013	58

Le plafonnement de la masse salariale pourrait aller de pair avec une **limitation du nombre de joueurs dans les effectifs professionnels**. La Ligue nationale de rugby a intégré ce *numerus clausus* dans son règlement. La Ligue nationale de football a supprimé ce quota en 2000. Il convient de noter que la limitation du nombre de joueurs inscrits auprès de l'UEFA pour participer à ses compétitions interclubs n'a pas été jugée contraire au droit communautaire par la Commission lorsqu'elle a émis un avis sur le principe des joueurs

formés localement. Rien ne semble donc s'opposer à ce que cette règle puisse s'imposer. **Elle garantirait un peu plus l'équité des compétitions en limitant des recrutements parfois opérés pour empêcher un concurrent de se renforcer.** 10 des 16 clubs engagés en seizième de finale de la Ligue des Champions de l'UEFA 2012-2013 ont ainsi plus de 25 joueurs professionnels dans l'équipe première.

*Effectif des clubs européens qualifiés en 1/8^{ème} de finale
de Ligue des Champions 2012-2013*

*(18 joueurs maximum sur une feuille de match, 11 joueurs sur le terrain,
3 remplacements possibles – Nombre de joueurs inscrits limité à 25)*

Club	Nombres de joueurs inscrits en championnat national (hors joueurs prêtés)
Bayern Munich	28
Borussia Dortmund	26
Schalke 04	26
Arsenal	27
Manchester United	28
Celtic Glasgow	26
FC Barcelone	25
Malaga	29
Real Madrid	25
Valence	23
Paris Saint-Germain	25
Milan AC	29
Juventus Turin	27
FC Porto	25
Galatasaray Istanbul	27
Shakhtar Donetsk	24

3. Vers un encadrement européen des agents sportifs ?

L'émergence d'un marché européen des joueurs professionnels constitue une des conséquences de l'arrêt *Bosman*. Le corollaire de cette évolution a été la montée en puissance du rôle des agents sportifs. Leur statut diffère néanmoins d'un État membre à un autre. Plus de 6 000 agents, officiels et non-officiels, travaillent sur le territoire de l'Union européenne. 3 600 sont répertoriés. 75 % des agents installés au sein de l'Union européenne exercent en Allemagne, en Espagne, en France, en Italie et au Royaume-Uni. Ils couvrent 32 disciplines sportives, le football restant leur principale source de revenus. Chaque État membre dispose sur son territoire d'au moins un agent ayant sous contrat des footballeurs professionnels. Il convient de rappeler que les commissions versées aux agents dans le football s'élèvent à environ 200 millions d'euros annuels. 95 % des activités des agents sportifs en Europe concernent, outre le football, l'athlétisme, le basketball et le rugby. Les agents installés en Allemagne, en Espagne, en France, en Italie, au Royaume-Uni et en Suède couvrent plus de dix disciplines sportives.

La plupart des États membres n'ont pas opté pour un encadrement juridique spécifique de la profession. Les agents sont alors assujettis aux normes applicables en matière de placement privé. Cinq pays (Bulgarie, France, Grèce, Hongrie et Portugal) ont néanmoins adopté des textes définissant le statut d'agent. Le trait commun à ces dispositifs nationaux tient à l'organisation d'un système d'enregistrement des agents sportifs, qui doivent obtenir une licence pour pouvoir exercer leur métier, parfois au moyen d'un examen. C'est notamment le cas de la France¹. L'effet de cet encadrement est néanmoins limité : la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles permet aux ressortissants communautaires d'en être exemptés sur le territoire où il s'applique, dès lors qu'ils peuvent exercer une telle activité dans leur pays d'origine.

Les fédérations internationales d'athlétisme, de basketball, de football et de rugby ont également adopté des réglementations spécifiques en la matière. La Commission et les tribunaux de l'Union européenne ont d'ailleurs été appelés à juger de telles dispositions en 2001 et 2002 puis en 2005. Le règlement de la Fédération internationale de football (FIFA) imposait aux agents d'être titulaires d'une licence délivrée par une fédération nationale. Les agents devaient de surcroît passer un entretien, faire état d'une réputation irréprochable et de déposer une garantie bancaire (200 000 francs suisses). Le Français Laurent Piau, estimant qu'une telle réglementation était contraire aux dispositions communautaires en matière de libre prestation de service, a déposé plainte auprès de la Commission européenne en 1998. La FIFA a, dans

¹ Un régime dérogatoire pour les avocats est néanmoins mis en œuvre.

le même temps, modifié son dispositif en supprimant l'entretien pour le remplacer par un examen. Le dépôt de garantie a été, quant à lui, transformé en obligation de souscrire une assurance responsabilité. La Commission a, en conséquence, rejeté à deux reprises en 2001 et 2002 la plainte, estimant par ailleurs, que la réglementation FIFA devait être analysée sous l'angle de la liberté de concurrence.

Saisi par le requérant, le Tribunal de première instance de l'Union européenne a, de son côté, remis en question la légitimité de la réglementation FIFA le 26 janvier 2005. L'activité ne poursuit pas en effet un but purement sportif, l'encadrement de la profession est donc du ressort des pouvoirs publics. Néanmoins, en l'absence de loi nationale, l'intervention pouvait considérée comme étant fondée. Le tribunal a, en outre, confirmé que les dispositions contestées ayant été supprimées, le nouveau dispositif ne pouvait être considéré comme contraire à la liberté de concurrence. Ce jugement a été confirmé par la Cour de justice le 23 janvier 2006.

Un an plus tard, la Commission européenne a annoncé dans son Livre blanc sa volonté de réaliser une analyse d'impact pour donner un aperçu clair des activités d'agents de joueurs et évaluer la pertinence d'une action de l'Union européenne. La Commission relève, en effet, que cette activité est essentiellement de nature transfrontalière et qu'elle peut générer un certain nombre de pratiques illicites : corruption, blanchiment d'argent et exploitation de joueurs mineurs. Les agents sont, en outre, parfois amenés à se retrouver en situation de conflits d'intérêts, mandaté par un club tout en s'occupant de la carrière d'un joueur.

Publiée en novembre 2009, l'étude sur les agents sportifs européens, coécrite par trois organismes indépendants¹, insiste sur le fait que le principal acteur de la réglementation sportive doit rester le mouvement sportif. L'Union européenne est néanmoins invitée à permettre un échange de bonnes pratiques en vue d'une harmonisation européenne. Elle peut ainsi promouvoir des règles et principes communs au travers des recommandations prévues à l'article 165 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le dialogue social qu'elle a mis en place au niveau sportif constitue également un outil intéressant pour œuvrer dans ce domaine. L'Union européenne pourrait en outre, le cas échéant, réguler elle-même la profession en proposant des normes minimales. L'organisation d'une conférence de l'Union européenne sur les agents sportifs à Bruxelles les 9 et 10 novembre 2011 s'inscrit dans ce contexte.

¹ *Le Centre de droit et de l'économie du sport, rattaché à l'Université de Limoges, l'Observatoire européen du sport et de l'emploi (EOSE), think tank britannique et KEA Affairs, cabinet de conseil et d'étude bruxellois.*

L'intervention éventuelle de l'Union prend un nouveau sens à l'aune de la suppression annoncée de la licence FIFA et du remplacement de la notion d'agent par celle, beaucoup plus vague, d'intermédiaire. La Fédération internationale de football justifie son raisonnement en soulignant que seules 25 à 30 % des transactions mondiales étaient effectuées par des agents dûment enregistrés. Dans le même temps, elle entend plafonner la rémunération dudit intermédiaire. La commission versée ne pourrait dépasser 3 % du salaire de base brut du joueur ou du montant du transfert. Elle ne saurait non plus être supérieure à deux millions de dollars, le chiffre le moins élevé est néanmoins privilégié¹.

La conférence des 9 et 10 novembre 2011 a débouché sur l'annonce par la Commission d'expérimenter une standardisation des critères de qualification des agents sportifs en Europe, de nature non contraignante, par le biais du Comité européen de normalisation, sans toutefois qu'un calendrier précis ne soit proposé. Cette option est à rebours des souhaits du Parlement européen plus favorable à une directive, fondée sur les règles du marché intérieur, mais aussi de l'association européenne des agents de football (EFAA) également favorable à l'adoption d'un instrument contraignant. La Commission estime qu'elle ne peut initier une réglementation pour une population limitée et concentrée autour d'un sport, le football. Le respect du principe de subsidiarité ne semblerait pas, à ses yeux, pleinement respecté par une telle norme.

La standardisation représente évidemment un premier pas qu'il convient d'expérimenter. Elle semble cependant à première vue insuffisamment adaptée à la hauteur des enjeux. Elle contraste notamment avec l'appui de la Commission européenne à l'UEFA sur la question de la gouvernance économique des clubs. Définir uniquement les qualifications d'un agent ne permettra pas, notamment, de mieux protéger les athlètes mineurs ou de contrôler les montages financiers qu'il peut mettre en œuvre avec un club. Il convient donc de revenir aux conclusions de l'étude de 2009 et favoriser via le dialogue social ou par le biais législatif l'adoption d'une norme européenne sur cette profession. Celle-ci pourrait reprendre deux principes simples de la loi française : l'interdiction de rémunérer un agent dans le cadre de la signature d'un contrat entre un club et un mineur et la transmission aux fédérations des contrats passés par les joueurs et les clubs avec les agents aux fins de contrôle.

¹ *La France a déjà mis en place un tel système de plafonnement. Il est cependant plus avantageux que le système souhaité par la FIFA, la commission atteignant 10 % des salaires dépassant 1,8 million d'euros bruts annuels et 6 % des revenus inférieurs à cette somme.*

C. UNE EXIGENCE : LUTTER CONTRE LE DOPAGE ET LA MANIPULATION DES RÉSULTATS SPORTIFS

1. Quelle position européenne contre le dopage ?

La lutte contre le dopage revêt au sein de l'Union européenne un visage différent d'un État membre à l'autre. On distingue ainsi trois catégories de pays :

- Les États disposant d'une législation en la matière, les pouvoirs publics encadrant la lutte contre le dopage. C'est notamment le cas de la France ;
- Les États où gouvernements et autorités sportives combattent conjointement le phénomène, à l'image de l'Autriche ;
- Les États où les problèmes de dopage relèvent essentiellement de la compétence des associations sportives, à l'instar de l'Allemagne.

Par ailleurs, en dépit du souhait de la Commission exprimé dans le Livre blanc de 2007 de considérer le trafic de substances dopantes comme n'importe quel trafic de drogues illégales au sein de l'Union européenne, seuls 22 États membres ont criminalisé ces opérations. Le choix de l'instrument légal diffère d'un État membre à l'autre : Code pénal pour huit États membres, loi sur les narcotiques pour quatre autres et loi sur le sport en général pour quatre autres.

Cette différence d'approche n'est pas sans nuire à l'efficacité de la lutte contre un phénomène souvent transfrontalier. L'Union européenne se doit d'être un cadre pour une plus grande convergence des plans nationaux de lutte contre le dopage. C'est dans cette optique que le Conseil des ministres des sports du 18 novembre 2010 a souhaité mettre en place une action coordonnée contre le dopage qui pourrait conduire à l'adoption de stratégies communes, associant États membres, instances internationales et monde du sport. Le Conseil estime néanmoins que ces stratégies ne doivent pas porter atteinte aux droits à la vie privée et à la protection des données personnelles des sportifs ainsi qu'à leur liberté de circulation. Le Conseil invitait les États membres à coordonner leurs positions en amont des réunions de l'Agence mondiale antidopage (AMA), afin d'avoir plus de poids dans les délibérations de ladite agence.

a) L'Union européenne et l'Agence mondiale antidopage

L'AMA a été créée en 1999. L'idée d'une coordination entre les États membres avant chacune de ses réunions avait déjà été soulevée, le 4 décembre 2000, lors d'un Conseil européen sur la lutte contre le dopage organisé, sans qu'elle ne soit suivie d'effet. Le Conseil de l'Europe a, de son côté, mis en place en juillet 2003 un comité *ad hoc* – le Cahama – chargé de coordonner la position des États parties à la Convention culturelle européenne¹, ratifiée par tous les États membres de l'Union européenne, avant chaque réunion de l'AMA. L'UNESCO a, de son côté, adopté le 19 octobre 2005 une Convention internationale contre le dopage dans le sport, également ratifiée par les 27 États membres. L'Union européenne s'est finalement dotée d'un groupe de travail informel sur la lutte contre le dopage en juillet 2008, transformé en groupe d'experts en 2010.

Le Traité de Lisbonne fournit à l'Union européenne une base juridique pour une coordination des États membres et lui permet d'établir des liens avec le Conseil de l'Europe dans le domaine du sport. Une première étape en faveur de la coordination des positions a été franchie avec l'adoption, le 20 décembre 2011, d'une résolution sur la représentation des États membres de l'Union européenne au sein du conseil de fondation de l'AMA, instance décisionnelle suprême de l'agence. Ce conseil est composé à parts égales de représentants du mouvement olympique et des gouvernements. Trois sièges sont dévolus à la zone Union européenne². Aux termes de la résolution, un siège est désormais attribué au ministre des sports d'un des États membres représentant la troïka en exercice, un autre au ministre des sports d'un des États membres de la prochaine troïka et le dernier à une personne désignée pour trois ans par le Conseil en fonction de son expérience et ses connaissances sur ce dossier³.

Le texte intègre également des lignes de conduites entre le Conseil, les États membres et la Commission concernant la préparation des réunions de l'AMA. Les États membres, réunis au sein du Conseil avant chaque réunion de l'AMA, analysent l'ordre du jour de celle-ci. La présidence élabore un projet de position détaillé tenant compte des souhaits des États membres et de l'avis

¹ Le choix de cette convention et non celle de la Convention de 1989 contre le dopage s'explique par la volonté de faire de celle-ci un centre d'excellence pour les États déterminés à en faire plus que le minimum requis par les instruments universels.

² L'AMA dispose d'un bureau européen à Lausanne chargé notamment des relations avec les institutions européennes.

³ Le 19 septembre 2012, Mme Valérie Fourneyron, Ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative a été désignée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, représentante du continent européen au sein du comité exécutif de l'AMA. Le comité exécutif, composé de 12 membres, est responsable de la direction et de la gestion pratique de l'AMA, de la mise en œuvre de toutes ses activités et de l'administration de ses fonds. Il est composé à parts égales de représentants du mouvement olympique et des gouvernements.

de la Commission sur les questions relevant de la compétence de l'Union européenne. Il convient de noter qu'une coordination semblable est mise en œuvre avant chaque Cahama, l'objectif annoncé étant à moyen terme une adhésion de l'Union européenne à la Convention du Conseil de l'Europe contre le dopage.

La révision du code mondial antidopage, édicté par l'AMA, constitue la deuxième priorité de l'Union européenne. Le premier code a été élaboré en 2003 et a été révisé en 2007. Il est divisé en quatre parties : contrôle anti-dopage, éducation et recherche, rôles et responsabilités, acceptations, modification et interprétation. Il a été signé par plus de 400 organisations sportives. Le choix de l'instrument légal pour mettre en œuvre le Code antidopage au niveau national diffère d'un État membre à l'autre. dix États membres, à l'instar de la France, ont fait le choix d'une loi consacrée à la lutte contre le dopage alors que cinq États membres l'ont intégré dans une loi sur le sport en général. Dix États membres ont privilégié d'autres types de loi.

La quatrième conférence mondiale sur le dopage dans le sport prévue à Johannesburg en novembre 2013 devrait être l'occasion d'adopter une nouvelle révision. Une première proposition devrait, à cet égard, être présentée en mai 2013. Le Conseil a retenu cinq thèmes prioritaires : la protection des données à caractère personnel, l'utilisation du système de management et d'administration anti-dopage (ADAMS), les groupes cibles soumis à des contrôles (RTPs – *registred testing pools*) et la localisation (*Whereabouts*), l'implication des gouvernements et la diffusion publique.

Le système ADAMS, reflet de l'hétérogénéité des pratiques des États membres

Lancé en 2005 par l'AMA, le logiciel ADAMS permet de localiser les athlètes à n'importe quel moment de la journée. Deux obligations sont ainsi imposées aux sportifs : fournir une heure par jour où on peut les localiser à tout moment et remplir un semainier avec leur programme par demi-journée. Un athlète peut effectuer une modification dans son emploi du temps pour le lendemain en accédant au logiciel avant 17h. Ces données sont enregistrées sur Internet. Ce système est jugé contraignant par les athlètes. ADAMS sert aussi de plateforme de gestion des autorisations à usage thérapeutiques.

Le recours à ADAMS n'est toutefois pas obligatoire, tous les États membres n'utilisant pas le logiciel. En 2010, 10 États membres pratiquaient une utilisation illimitée de la base de donnée ADAMS, 6 l'utilisaient de façon limitée, 6 autres venaient à peine de l'introduire et 5 ne l'utilisaient pas.

L'obligation de localisation par tout autre moyen s'impose néanmoins.

Dans sa contribution adressée à l'AMA le 8 mars 2012, le Conseil a exprimé sa crainte de voir les groupes cibles construits et utilisés de manière excessive sans aucune limitation. Il demande qu'ils soient constitués, entre autres critères, sur l'évaluation des risques. Il propose en conséquence d'incorporer une référence au principe de proportionnalité dans le projet de refonte du Code.

Une telle orientation ne saurait occulter une profonde disparité entre certains États membres. En 2010, la Belgique, l'Estonie, la Lituanie ou la Slovaquie se distinguent notamment par un nombre d'athlètes ciblés très élevés au regard de la population du pays. La Bulgarie, Chypre, Malte, la Pologne et la Roumanie ne pratiquaient pas, quant à eux, un tel suivi.

***Groupes cibles soumis à des contrôles :
nombre d'athlètes suivis par pays membres (chiffres 2010)***

Pays	Nombre	% de la population
Allemagne	500	0,0006 %
Autriche	500	0,004 %
Belgique (Flandre)	682	0,01 %
Bulgarie	0	NS
Chypre	0	NS
Danemark	65	0,001 %
Espagne	274	0,0006 %
Estonie	133	0,01 %
Finlande	64	0,001 %
France	402	0,0006 %
Grèce	300	0,003 %
Hongrie	480	0,005 %
Irlande	230	0,005 %
Italie	1500	0,002 %
Lettonie	129	0,006 %
Lituanie	250	0,008 %

Luxembourg	34	0,007 %
Malte	0	NS
Pays-Bas	450	0,003 %
Pologne	0	NS
Portugal	500	0,005 %
République tchèque	450	0,004 %
Roumanie	0	NS
Royaume-Uni	500	0,0008 %
Slovaquie	870	0,016 %
Slovénie	44	0,002 %
Suède	96	0,001 %

*(Source : TMC Asser Institut,
The implementation of the WADA Code in the European Union, 2010)*

Par ailleurs, si la prévention du dopage constitue un objectif légitime, les dispositions actuelles du Code relatives à la localisation peuvent déroger aux principes de proportionnalité édictés à l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne ainsi qu'à celles de l'article 6 de la directive 95/46 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. La référence à la protection des données ne constitue pas une première. Le Standard international pour la protection des renseignements personnels de l'Agence mondiale antidopage a ainsi été élaboré en prenant en compte deux avis de 2008 et 2009 du groupe de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, dit groupe « article 29 », de l'Union européenne.

Le Conseil invite également l'AMA à revoir ses dispositions relatives à la divulgation par la presse de faits de dopage afin de garantir au sportif le respect de son droit à la défense et à la présomption d'innocence.

La deuxième contribution de l'Union adressée le 4 octobre 2012 maintient ces observations initiales, compte tenu de l'absence d'avancée au sein des contrepropositions transmises par l'Agence. Le texte insiste également sur deux autres points :

- L'abolition de l'échantillon B, souhaitée par l'Agence, qui constitue à ses yeux une atteinte à la présomption d'innocence. Un contrôle antidopage repose, en effet, à l'heure actuelle sur un prélèvement consigné au sein de deux récipients, qui constituent les échantillons A et B. L'échantillon B n'est utilisé qu'aux fins de contrepertise en cas de contrôle positif ;
- l'instauration de sanctions collectives à l'encontre d'une équipe entière en cas de contrôle positif de l'un de ses membres est quant, à elle, jugée disproportionnée.

b) Une politique insuffisamment ambitieuse ?

Les positions adoptées par le Conseil sur la révision du Code mondial antidopage traduisent un consensus sur la protection des droits des athlètes plus que sur une intensification de la lutte contre le dopage dans le sport de haut niveau.

Il convient d'ailleurs de relever que la première prise de position de l'Union européenne sur le dopage en tant que tel concerne le sport dit récréatif. Le Conseil a ainsi demandé le 10 mai 2012 aux États membres : d'encourager l'élaboration de programmes éducatifs, de campagnes d'information ou d'autres mesures de prévention contre le dopage dans le sport de loisir. Deux programmes financés par l'Union européenne depuis 2010 «*Fitness Against Doping*» et «*Strategy for Stopping Steroids*» pourraient servir de support à ces campagnes. Les États membres sont également invités à faciliter la coopération entre autorités nationales et internationales ainsi qu'entre autorités douanières et policières. Ils sont, en outre, incités à mettre en place les moyens de procéder à des enquêtes et de prendre des sanctions.

La Commission doit, dans le même temps, lancer une étude visant à mieux appréhender le problème et à soutenir des campagnes de sensibilisation transnationales. Le groupe d'experts sur la lutte contre le dopage voit, par ailleurs, son mandat élargi. Il est désormais chargé de rassembler les bonnes pratiques de lutte contre le dopage dans le sport de loisir dans les 27 pays et de présenter, d'ici fin 2013, une série de recommandations.

Il est cependant nécessaire d'aller plus loin. Le Traité de Lisbonne permet d'adopter des directives d'harmonisation en matière pénale (article 83 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Le délit de trafic de produits dopants pourrait ainsi être défini avec la même terminologie de part et d'autre de l'Union européenne. Des sanctions minimales pourraient également être ajoutées à ce dispositif, ce qui faciliterait l'action des autorités policières et douanières.

Si une coopération policière et judiciaire est prioritaire afin de mieux identifier les réseaux souvent paneuropéens, l'absence d'harmonisation du délit représente un réel frein.

Le Traité de Lisbonne permet également au Conseil européen, statuant à l'unanimité, après approbation du Parlement européen et après consultation de la Commission, d'instituer un Parquet européen destiné à combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne (article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). En l'absence d'unanimité, le traité ouvre également la voie à une coopération renforcée, réunissant au moins neuf États membres. Le Conseil européen peut simultanément adopter dans le même temps une décision permettant d'étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière. Une telle option constitue à long terme une opportunité pour intensifier la lutte contre le dopage, en dépassant la simple déclaration de bonnes intentions.

2. Vers une convention européenne de lutte contre la manipulation des résultats sportifs ?

La manipulation des résultats sportifs constitue avec le dopage la principale menace pesant sur le sport professionnel. Le sport européen, en particulier le football, est régulièrement concerné par des affaires de matchs truqués, comme en témoigne l'annonce d'un démantèlement par Europol le 4 février 2013 d'un vaste réseau opérant depuis Singapour, qui dispose de relais européens (Italie et Balkans) pour approcher les joueurs. 380 matchs de football organisés entre 2008 et 2011 sur le continent européen seraient ainsi concernés, plus particulièrement dans les championnats allemand, finlandais, hongrois, slovène, suisse et turc¹. Une enquête de la FIFpro, le syndicat des joueurs professionnels de football, publiée en février 2012 estimait à 12 % le nombre de professionnels évoluant en Europe de l'Est approchés pour manipuler le résultat d'un match. La suspicion d'un trucage concernant un match de handball entre Montpellier et Cesson en 2012 souligne à quel point toutes les disciplines sont concernées. Le tennis est également considéré comme un sport permettant facilement une manipulation du résultat.

L'Asie du Sud-Est fait, à cet égard, figure d'épicentre du trucage de matchs. Les paris sportifs sont, en quelque sorte, ancrés dans la culture locale. En 2011, entre 500 et 1 000 milliards d'euros ont été misés sur environ

¹ Ce scandale fait suite à ceux de 2006 et 2011 en Italie (Calciopoli et Calcioscommesse) et à celui de 2009 en Allemagne où 200 résultats étaient concernés. Un scandale identique en Turquie a conduit l'UEFA à exclure le club stambouliote de Fenerbahce de la Ligue des champions lors de la saison 2011/2012.

15 000 plateformes de paris en ligne, dont 85 % sont considérées comme illégales. Elles sont hébergées en Chine, en Malaisie ou à Taïwan. 140 milliards d'euros auraient été blanchis par les mafias locales sur ces mêmes sites.

La France a mis en place, en 2010, une Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) destinée à la fois à lutter contre l'addiction, protéger les populations sensibles, combattre les activités criminelles, favoriser l'équilibre des filières économiques en lien avec le jeu et préserver l'éthique sportive. La régulation des jeux en ligne appréhende ainsi le sport en tant que support de paris. L'ARJEL assure la protection du marché français et n'est compétente que sur les paris engagés depuis la France. Son action est de fait limitée par le caractère mondial du phénomène : une compétition organisée en France peut être exploitée commercialement comme support d'un pari organisé depuis n'importe quel autre territoire et ainsi être exposée à des risques de manipulation.

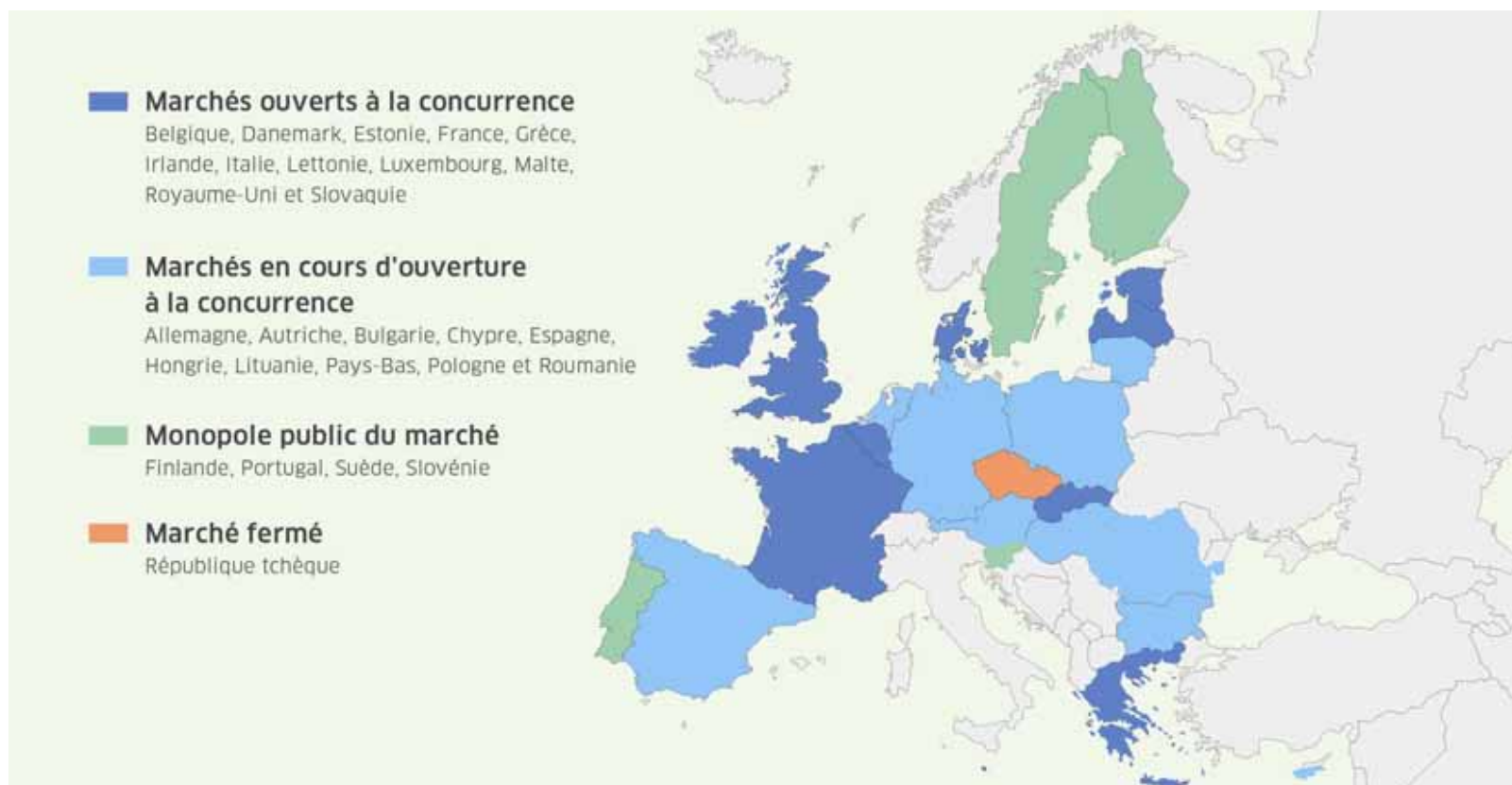
Répartition des mises en France en 2011

Discipline	Pourcentage
Football	55 %
Tennis	25 %
Basketball	6 %
Rugby	4 %
Volleyball	4 %
Handball	2 %
Autres (hockey-sur-glace, tennis de table et baseball notamment)	4 %

(Source : ARJEL)

Une action européenne en la matière se heurte à une hétérogénéité en matière de réglementation, qui empêche, à l'heure actuelle, la mise en place immédiate d'une véritable coopération multilatérale immédiate. La réunion des régulateurs nationaux organisée le 27 février 2012 par la Commission européenne a souligné la prégnance d'approches différentes sur une question aussi sensible que celle des jeux d'argent. La possibilité d'une directive européenne sur ce sujet s'avère, de fait, délicate à mettre en œuvre.

Marché européen des jeux en ligne



Une directive devrait néanmoins, dans le respect du principe de subsidiarité, s'imposer aux États membres qui ouvrent leurs marchés. Elle viserait principalement la protection des populations vulnérables et les consommateurs d'une part, et la lutte contre la fraude et le blanchiment d'argent d'autre part.

Plusieurs principes pourraient ainsi être adoptés :

- Interdiction faite aux mineurs de participer à ces jeux ;
- Encadrement de la publicité ;
- Existence de modérateurs de jeu ;
- Formalisation du contrat de jeu en ligne et des règles de protection du consommateur ;
- Désignation d'un responsable juridique de l'opérateur dans chaque pays.

En ce qui concerne le sport, en application de l'article 83 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif aux directives d'harmonisation pénale, la directive pourrait permettre la définition d'un délit pénal de manipulation des résultats d'une compétition sportive en lien avec des paris. Elle pourrait faire émerger la notion de droit au pari, au terme duquel l'exploitation d'une compétition par un opérateur de paris sportifs en ligne admis sur le marché ne peut plus se faire sans l'accord de l'organisateur. Le droit au pari constitue en France l'une des dispositions phares de la loi du 12 mars 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne. Il vise à protéger l'intégrité des compétitions sportives. Il impose notamment à l'organisateur de fixer, dans le cadre du contrat d'organisation de paris, les obligations d'information et de coopération incombant aux opérateurs. La rémunération perçue par l'organisateur au titre de ce droit tient compte des frais exposés par ce dernier pour la détection et la prévention de la fraude¹. Considéré conforme aux règles communautaires par la Commission le 24 novembre 2010, le droit au pari est en cours d'adoption au Danemark, en Espagne et au Royaume-Uni. **Une telle directive constituerait, en tout état de cause, un socle pour envisager la mise en place d'une instance européenne de régulation.**

La communication sur les jeux de hasard en ligne, présentée par la Commission le 23 octobre 2012, établit un plan d'action en vue de réglementer

¹ Les revenus perçus par les organisateurs au titre du droit au pari se sont élevés à 1 067 000 € en 2011. Ils ne couvrent pas les dépenses engagées par les organisateurs pour la lutte contre la fraude. Les mises se sont élevées en 2011 à 592 millions d'euros.

le secteur¹. Son plan d'action prévoit la mise en place d'un groupe d'experts, dont la première réunion s'est tenue le 5 décembre 2012. La Commission entend également adopter trois recommandations sur la protection commune des consommateurs, la publicité responsable et la prévention et la lutte contre le trucage de matchs liés aux paris. Ce dernier texte est attendu en 2014. Pour lutter contre les dérives observées dans le sport, elle entend promouvoir des échanges d'informations plus rapides, des dispositifs de signalement de dysfonctionnements et une coopération nationale et internationale entre parties concernées : opérateurs et autorités de réglementation. L'extension du champ d'application de la directive n°2005/60 sur la lutte contre le blanchiment d'argent est également envisagée. Il s'agit de la seule mesure normative prévue par la Commission, qui privilégie coopération internationale et échange de bonnes pratiques tout au long de sa communication.

Le biais du Conseil de l'Europe semble également un moyen adapté pour aboutir à une véritable coopération internationale sur le sujet, qui dépasserait le cadre communautaire et répondrait mieux à la dimension mondiale des paris en ligne. La recommandation adoptée par le Comité des ministres de cette organisation le 28 septembre 2011 invite les États membres à œuvrer en faveur de la mise en place d'une convention internationale sur la promotion de l'intégrité du sport². La future convention serait, à l'instar de celle contre le dopage, ouverte aux pays non-européens. Ce texte devrait permettre d'établir des règles en matière de prévention des conflits d'intérêts des acteurs des compétitions sportives, de mieux articuler ces règles avec les législations nationales et les normes sportives. Il doit aboutir à une liste de support de paris autorisés et définir le lien juridique existant entre l'opérateur de paris et l'organisateur de la compétition.

La Conférence des ministres responsables du sport du Conseil de l'Europe, réunie à Belgrade le 15 mars 2012, a invité les représentants de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) à entamer des négociations sur cette convention, en concertation avec l'Union européenne. Les États parties à la Convention culturelle européenne ont également été invités, par la suite, à faire partie des négociations. La Commission européenne était présente en qualité d'observateur *ad hoc* lors de la première réunion du groupe de rédaction de la Convention, les 9 et 11 octobre 2012. Elle a, le mois suivant, déposé un projet de recommandation de décision l'autorisant à participer, au nom de l'Union européenne, aux négociations. Ce texte est en cours d'examen par le Conseil³. Il est à l'heure actuelle considéré comme insuffisant par

¹ Elle fait suite à la consultation lancée dans le cadre du Livre vert sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur, publié le 24 mars 2011.

² Cette démarche a été relayée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en avril 2012, qui a adopté une recommandation et une résolution sur « La nécessité de combattre le trucage des matchs ».

³ COM (2012) 655 final, déposé au Sénat le 22 novembre 2012.

plusieurs États membres dont la France, qui relève notamment l'absence d'objectifs clairement définis dans le mandat de négociation ou de références à l'acquis communautaire (protection des données personnelles, coopération pénale et policière ou liberté de prestation et d'établissement). Certains États s'interrogent, par ailleurs, sur la base légale sur laquelle la Commission s'appuie pour pouvoir participer aux négociations. Ils souhaitent que les compétences de l'Union européenne dans les différents domaines traités par ce texte soient clairement établies. De telles réserves soulignent bien les différences d'approche des États membres sur la question des jeux en ligne en particulier et même de l'action de l'Union européenne dans le domaine du sport en général. La Commission souhaite être présente les 22 et 23 mars 2013 au groupe de rédaction en qualité de représentant de l'Union européenne. Une telle option semble, cependant, à l'heure actuelle difficilement envisageable. **Une nouvelle rédaction du mandat, plus précise et plus claire, semble dès lors indispensable en vue d'arriver, fut-ce symboliquement, à un consensus autour de la participation de l'Union européenne à la rédaction de ce texte qui marquerait un signal fort dans la lutte contre le truchage des matchs.**

D. LE SOUTIEN À LA FORMATION

La formation des jeunes sportifs comme la reconversion des sportifs professionnels constituent des enjeux majeurs pour le sport européen. Au delà de l'appréhension des règles de leur discipline et de l'amélioration concomitante de leur condition physique et de leurs aptitudes techniques, il convient d'encourager la mise en place d'une formation complémentaire pour les jeunes sportifs, leur permettant de faire face, le cas échéant, à un échec sur la voie de la professionnalisation ou à une blessure.

Une des premières recommandations de l'Union européenne sur la base de l'article 165 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pourrait consister en un encouragement au principe du double projet. La Commission soutient cette ambition depuis de nombreuses années. La question du double projet fait partie des priorités de la présidence irlandaise dans le domaine du sport. Le groupe de travail *ad hoc*, lui-même issu du groupe d'experts « Éducation et formation professionnelle dans le sport » a, à cet égard, présenté 36 lignes directrices sur ce sujet lors de la réunion du groupe « Sport » de la présidence du Conseil le 11 décembre 2012¹.

¹ *EU Guidelines on Dual Careers of Athletes – Recommended Policy Actions in Support of Dual Careers in High-Performance Sport. Ces lignes directrices ont été approuvées par le groupe "Éducation et formation professionnelle dans le sport" le 28 septembre 2012 à Poznań (Pologne).*

La formation et la pratique sportives doivent être associées à un enseignement académique organisé par le club ou dans le cadre d'une convention avec un organisme extérieur. La France a mis en place un agrément des centres de formation. Une telle pratique pourrait être généralisée afin de garantir la qualité de l'enseignement dispensé. **La Commission européenne, partie prenante du processus de Bologne, a favorisé la convergence des systèmes universitaires vers des niveaux de référence communs, au travers du système dit L.M.D. Une action semblable pourrait être menée en vue de permettre une harmonisation par le haut des centres de formation européens en vue d'améliorer les doubles projets.**

Les 36 lignes directrices présentées le 11 décembre 2012 promeuvent, ainsi, une véritable **labellisation européenne des centres de formation**. Ceux-ci ne pourraient ainsi bénéficier d'un soutien financier des autorités sportives que s'ils répondent à plusieurs critères : personnel qualifié, services médicaux, psychologiques et sociaux au sein du centre etc. Une telle initiative doit être encouragée.

Cette harmonisation ne doit pas conduire pour autant à la mise en place d'un programme Erasmus pour les athlètes, tant la spécificité sportive et l'investissement dans la formation réalisés par les clubs doivent être respectés. De tels échanges contrediraient l'une des ambitions majeures de l'Union européenne en matière de sport, à savoir la protection des jeunes sportifs, en favorisant insidieusement des transferts.

Il semble, par contre, important de permettre, dans le cadre des programmes communautaires de formation continue, des échanges entre entraîneurs. L'intégration d'un volet sport au sein du programme Erasmus pour tous 2014-2020, doté de 34 millions d'euros annuels, constitue à cet égard une opportunité à saisir. Le programme prévoit notamment la possibilité de mener à bien des projets de collaboration transnationale dans le domaine du sport, dans lesquels pourraient s'inscrire de tels échanges. Erasmus pour tous intégrera, en outre, les crédits de l'ancien programme Leonardo, dédié à la formation professionnelle.

Le Plan du Groupe d'étude de l'UEFA constitue une piste de réflexion pour définir les contours de cet Erasmus sportif. Lancé en 2008, à l'initiative du président de l'UEFA, Michel Platini, il prévoit des échanges techniques entre les fédérations européennes. Les délégués d'une fédération se déplacent ainsi au sein des structures sportives d'autres pays affiliés à l'UEFA – associations ou clubs – afin de renforcer leurs connaissances sur certains thèmes : formation des entraîneurs et des jeunes ou football féminin par exemple.

CONCLUSION

Si le Traité de Lisbonne consacre le rôle de l'Union européenne dans le domaine du sport, force est de constater que son champ d'action demeure relativement imprécis et limité pour plusieurs raisons. La compétence accordée à l'Union européenne se résume à des mesures d'encouragement, son périmètre géographique d'intervention ne répond pas à la dimension paneuropéenne pour ne pas dire mondiale du sport alors même que la notion de spécificité sportive reste encadrée par la jurisprudence de la Cour et les décisions de la Commission relatives à la liberté de circulation des travailleurs ou au principe de concurrence libre et non faussée.

Il n'en demeure pas moins que l'Union européenne a un rôle indéniable à jouer en vue de coordonner et légitimer sur son sol les efforts des autorités sportives pour préserver l'équité des compétitions et l'intégrité des joueurs, favoriser la formation et lutter contre le trucage des matchs et le dopage. Les propositions contenues dans le présent rapport vont dans ce sens, sans dépasser les limites citées plus haut.

La Commission a défini, dans cette optique, un programme d'action dont les premiers résultats se font attendre. Il convient peut-être d'aller plus loin en listant dans une déclaration politique les priorités de l'Union européenne en la matière et les principes sur lesquels elle fonde son action. La Charte sur les droits sociaux fondamentaux des travailleurs adoptée en 1989, dite Charte sociale, recensait les objectifs généraux en matière sociale de l'Union européenne. Elle était avant tout considérée comme un instrument politique contenant des obligations morales. Elle contenait également une demande expresse adressée à la Commission afin qu'elle présente des initiatives visant à traduire le contenu de la Charte sociale dans les actes législatifs. Ses dispositions ont été ensuite reprises en 2000 au sein de la Charte des droits fondamentaux. Un tel dispositif pourrait être mis en place pour le sport. **Une Charte sportive de l'Union européenne permettrait notamment de définir « les enjeux européens du sport » auquel fait référence le Traité de Lisbonne et conférerait une réelle portée politique au principe de spécificité du sport.**

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le mercredi 20 février 2013 pour l'examen du présent rapport.

Simon Sutour :

Je souhaite féliciter notre collègue pour la qualité de son rapport, qui a été précédé d'un nombre important d'auditions. Il s'agit d'un document qui servira de référence en la matière.

Bernadette Bourzai

Je souscris à un certain nombre d'observations du rapporteur, notamment en ce qui concerne la formation. Le conseil régional du Limousin avait particulièrement veillé en son temps à ce que les doubles projets soient au cœur de l'activité des centres de formation du CSP Limoges en basketball ou du CA Brive-Corrèze en rugby.

Je suis plus réservée sur la Charte sportive européenne appelée de ses vœux par notre collègue. Je lui souhaite plus de succès en tout cas qu'à la Charte sociale européenne dont elle s'inspirerait mais dont les résultats se font attendre !

Au sujet des aspects financiers du football professionnel, je ne peux que témoigner ma stupéfaction devant de tels montants.

André Gattolin :

Le panorama dressé par le rapporteur montre bien l'importance des valeurs et des symboles portés par le sport. Reste que le sport semble aujourd'hui en danger, menacé par une médiatisation et une financiarisation sans doute trop rapides. Pour paraphraser le titre du rapport, tout est sans doute allé trop vite, trop haut, trop fort ! Il n'y a qu'à regarder la situation financière des grands clubs de football.

L'intervention de l'Union européenne, nécessaire, est-elle pour autant la bienvenue ? Au plan juridique, elle ne peut imposer d'harmonisation. Elle serait pourtant utile en matière de dopage notamment. Mais elle me semble également impossible en raison du poids pris par les instances sportives nationales ou internationales, à l'instar du Comité international olympique (CIO), très autonomes et qui disposent de surcroît de leurs propres appareils

judiciaires. Les pouvoirs sportifs fonctionnent dans une certaine opacité et sont très sourcilleux de leur indépendance. L'intervention du politique n'est jamais la bienvenue comme en témoignent les débats récents dans notre pays autour de l'équipe de France.

Il faut également noter l'importance des logiques nationales dans le sport contemporain. Certes l'arrêt *Bosman* peut être considéré comme l'une des premières applications de la citoyenneté européenne et a permis une ouverture des clubs. Il subsiste néanmoins une forte demande d'ancrage local des équipes. La presse sportive estime d'ailleurs qu'un bon tirage passe par un triptyque simple « Un exploit, un héros, un drapeau ». Les Jeux olympiques incarnent assez bien ce principe d'ailleurs. Dans le tableau des médailles, il est difficile de faire émerger une comptabilisation des trophées accumulés par les pays membres de l'Union européenne.

Dans ce contexte difficile et compte tenu de la faiblesse de sa base juridique, comment l'Union européenne peut mettre en œuvre une véritable politique sportive ?

Sophie Joissains :

Je partage l'enthousiasme du rapporteur concernant l'adoption des directives d'harmonisation pénale, prévues à l'article 83 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il n'en demeure pas moins que cette option est délicate à mettre en œuvre. C'est encore plus le cas en ce qui concerne le Parquet européen.

Catherine Morin-Desailly :

Je suis particulièrement sensible aux remarques du rapporteur sur les droits télévisés. Elles rejoignent les préoccupations du groupe d'études du Sénat *Médias et nouvelles technologiques* dont j'assume la présidence. L'Union européenne a un rôle indéniable à jouer dans ce domaine, afin de mettre en place une véritable régulation.

Jean-François Humbert :

Il reste effectivement de nombreux problèmes à résoudre mais, je le répète, l'idée d'une politique européenne n'a vraiment pris corps qu'en 2009 avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. Ce rapport était avant tout destiné à faire un point sur la jurisprudence de la Cour de justice, les premières initiatives de la Commission mais aussi les textes adoptés par le Conseil de l'Europe. Fort de ce constat, j'ai avancé quelques pistes de travail. Il conviendra de surveiller désormais les projets de la Commission.

André Gattolin :

Une ligne budgétaire est-elle spécialement dédiée à la politique sportive de l'Union européenne ?

Simon Sutour :

Je dirais plutôt qu'il existe plusieurs lignes budgétaires pour le sport, le FEDER peut ainsi financer certains projets dans ce domaine.

Je signale, par ailleurs, que les pistes de travail contenues dans ce rapport vont servir de socle à la proposition de résolution européenne que MM. Jean-François Humbert et Dominique Bailly déposeront dans quelques semaines.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

A Paris

- MM. Patrick Wolff, président de l'Association nationale des ligues de sport professionnel, et Frédéric Besnier, directeur général ;
- M. Bernard Amsalem, président de la fédération française d'athlétisme ;
- MM. Jean-Pierre Siutat, président de la fédération française de basketball, et Jean-Pierre de Vincenzi, directeur général et directeur technique national ;
- M. Dominique Juillot, premier vice-président de la Ligue nationale de basketball (LNB), Mme Christine Glombard, directrice générale, et M. Olivier Molina, juriste ;
- MM. David Lappartient, président de la fédération française de cyclisme (FFC), et Christophe Lavergne, directeur juridique ;
- M. Christian Prudhomme, directeur général du Tour de France (Amaury sport organisation) ;
- M. Frédéric Thiriez, président de la Ligue de football professionnel (LFP), et Jérôme Perlemuter, directeur des affaires juridiques ;
- MM. Alain Christnacht, directeur général de la Fédération française de football (FFF), et Charles Delvincourt, chargé de mission ;
- M. Julien Zylberstein, responsable des affaires juridiques, Union européenne des associations de football (UEFA) ;
- M. Jacques Lagnier, secrétaire général de la Direction nationale du contrôle de gestion (DNCG), et Mme Cécile Huet, juriste à la Ligue professionnelle de football ;
- M. Jacques Lambert, président du comité d'organisation de du championnat d'Europe des nations de football – UEFA Euro 2016 ;

- M^e Laurent Davenas, président du Conseil national de l'éthique de la Fédération française de football ;
- M. Philippe Boindrieux, directeur général adjoint du Paris Saint-Germain ;
- MM. Philippe Piat, président de la FIFpro et coprésident de l'Union nationale des footballeurs professionnels (UNFP), et Sylvain Kastendeuch, président de la Fédération nationale des associations et syndicats de sport et coprésident de l'UNFP ;
- M. Philippe Flavier, coprésident de l'Union des agents sportifs de football ;
- Mme Daniela Wurbs, coordinatrice de *Football supporters Europe* (FSE), et MM. Mehdi Tazret, comité français de FSE et Dirk Vos, comité belge de FSE ;
- Mme Antonia Haggeman, *Supporters direct*, et MM. Florian Le Teuff et Ronan Evain, association *A la nantaise* ;
- M. Joël Delplanque, président de la fédération française de handball ;
- MM. Philippe Bernat-Salles, président de la ligue nationale de handball, et Etienne Capon, directeur général ;
- MM. Francis Luyce, président de la fédération française de natation, et Louis-Frédéric Doyez, directeur général ;
- M. Olivier Keraudren, directeur du cabinet du président de la fédération française de rugby (FFR) ;
- MM. Matthieu Blin, président de Provale – Union des joueurs professionnels de rugby – et Gaël Arandiga, directeur ;
- MM. Gilbert Ysern, directeur général de la Fédération française de tennis (FFT), et Jérémy Botton, directeur général délégué et Mme Émilie Montané, directrice juridique ;
- MM. Bruno Genevois, président de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), et Robert Bertrand, secrétaire général ;

- M. Jean-François Vilotte, président de l’Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), et Mmes Cécile Thomas-Trophime, directrice juridique et des relations internationales, et Caroline Larlus-Lefebvre, responsable du département sport ;
- MM. Laurent Thieule, président du *think tank Sport et citoyenneté*, et Julian Jappert, directeur général ;
- M. François Pesenti, directeur général de l’agence *RMC Sports* ;
- M. Olivier Zegna-Rata, directeur des relations extérieures du groupe *Canal +*, Mme Séverine Sautrelle, responsable des affaires européennes, et M. Pierre Lelong, responsable des acquisitions Médiasports ;
- M^e Antoine Semeria, avocat au barreau de Paris ;
- Mme Carine Bloch, présidente de la commission sport de la Ligue internationale contre le racisme et l’antisémitisme (LICRA).

A Sochaux

- M. Alexandre Lacombe, président-délégué du FC Sochaux-Montbéliard.

A Strasbourg

- Mme Anne Brasseur, députée luxembourgeoise et membre de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe (APCE), et M. Roberto Fasino, chef du secrétariat de la commission de la culture, de l’éducation et des médias de l’APCE ;
- Mme Gabriella Battaini-Dragoni, secrétaire générale adjointe du Conseil de l’Europe ;
- Mmes Sonia Parayre, adjointe du secrétaire exécutif de l’Accord partiel élargi sur le sport du Conseil de l’Europe (APES), et Liene Kozlova, chargée des questions de dopage ;
- S.E Mme Luisella Pavan-Woolfe, ambassadrice, représentante permanente de l’Union européenne auprès du Conseil de l’Europe ;

- S.E M. Laurent Dominati, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe et Philippe Ray, représentant permanent adjoint.

A Bruxelles

- M. Santiago Fisas Aixela, député européen, rapporteur de la résolution du Parlement européen « La dimension européenne du sport » ;
- M. Philippe Brunet, chef de cabinet du commissaire européen en charge de l'éducation, de la culture, du multilinguisme et de la jeunesse ;
- M. François Arbault, conseiller au cabinet du commissaire en charge du marché intérieur ;
- Mme Laure Coudret-Laut, conseiller éducation, jeunesse et sport à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;
- M. Matthieu Fonteneau, officier de liaison du Comité national olympique du sport français (CNOSF) auprès de l'Union européenne ;

A Londres

- MM. Mathieu Moreuil, responsable des affaires européennes, et Tim Vine, responsable des affaires publiques, *Football Association Premier League* ;
- M. Samir Singh, chargé des programmes sociaux et éducatifs, *Arsenal FC* ;
- M. Andy Parkinson, directeur de l'agence britannique de lutte contre le dopage ;
- M. Hitesh Patel, responsable du sport international, des grands événements sportifs et de la lutte contre le dopage au ministère des sports.