



Julien ZYLBERSTEIN (*)

Chargé d'affaires européennes de l'Union des Associations européennes de football (UEFA)
 Egalement chargé de cours en droit communautaire institutionnel à l'Université Paris X Nanterre
 Intervient aussi régulièrement dans plusieurs Masters 2
 où son enseignement porte sur le droit européen du sport et la gouvernance du football européen
 Membre du comité directeur et directeur juridique de l'AS Beauvais-Oise

L'encadrement communautaire des aides publiques octroyées aux clubs sportifs

Selon des traditions qui leur sont propres, les Etats membres de l'Union européenne interviennent plus ou moins dans le financement du sport. Dans certains d'entre eux, les pouvoirs publics ont gardé l'habitude de jeter un regard particulièrement attentif, généreux et intéressé sur les activités des clubs sportifs.

Cet interventionnisme était à l'origine justifié par le fait que le sport remplit une mission de promotion d'intérêt général, en raison de sa dimension éducative, récréative, sociale et culturelle ainsi que de sa fonction de santé publique. A ce titre, les associations sportives devaient pouvoir bénéficier de la mise à disposition d'installations sportives appartenant aux collectivités territoriales, ainsi que de subventions financières contribuant à couvrir leurs frais de fonctionnement et les aider à se développer. Le sport était alors essentiellement le fait de bénévoles et les compétitions organisées par des clubs amateurs, au niveau local.

Les données ont profondément changé au cours de la fin du XX^e siècle : les acteurs du sport se sont professionnalisés, les compétitions se sont internationalisées et les clubs d'élite ont quitté la sphère associative pour devenir des entreprises aux capitaux multimillionnaires. Dans ce contexte, les subventions publiques demeurent mais se réduisent à la portion congrue, par rapport aux revenus tirés de la billetterie, du *sponsoring* et surtout de la vente des droits de retransmission des compétitions.

Les pouvoirs publics ont parfaitement assimilé la connotation économique associée au sport professionnel, laquelle suscite aujourd'hui leurs convoitises. Ils ne manquent en effet pas d'argument pour être tentés de contribuer au financement de leur(s) équipe(s). Les élus locaux savent bien que leurs électeurs sont des passionnés de sport et de fervents supporters de l'équipe du cru.

Un club important, qui brille par ses performances sportives, est de surcroît susceptible de séduire des investisseurs. Ce faisant, il représente une nouvelle source de revenus, *via* l'imposition, pour les collectivités publiques en même temps que la source de nombreux emplois.

La réussite d'un club sportif représente également un potentiel de communication fort intéressant car celui-ci est souvent considéré comme une vitrine ou le porte-drapeau local. Ses performances sportives ont un impact sur le tourisme de la région. Et si cette dernière compte une équipe évoluant à haut niveau, elle attirera des spectateurs des régions et des pays voisins en cas de participation à une compétition continentale. La capacité d'accueil et les conditions de sécurité du stade peuvent alors devenir décisifs.

En améliorant leurs capacités financières ou structurelles, cet interventionnisme est de nature à permettre aux clubs sportifs de

recruter de meilleurs joueurs et ainsi multiplier les contrats de parrainage publicitaire, moderniser leur stade pour rassembler un plus grand nombre de spectateurs et par conséquent augmenter les revenus issus de la billetterie.

Quelle qu'en soit la forme, ce soutien est de nature à procurer des avantages concurrentiels a priori injustifiés par rapport aux équipes qui n'en bénéficient pas. Or, au niveau européen, l'organisation de la compétition sportive suppose la recherche permanente d'un fragile équilibre entre les équipes représentant différents Etats membres appelées à se rencontrer. Cet équilibre ne doit pas être rompu par des mesures d'intervention sélectives orchestrées par les collectivités publiques. Ces mesures sont en principe interdites par l'article 87 CE dès lors qu'elles « faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines catégories d'entreprises ».

Applicable aux activités économiques des clubs sportifs conformément à la jurisprudence de la Cour (1), le Traité CE prévoit en effet aux articles 87 et 88 CE un mécanisme de contrôle des aides d'Etat qui fait partie intégrante de la politique communautaire de la concurrence. La Commission européenne estime que ce dispositif trouve à s'appliquer dans le contexte sportif, où la concurrence économique se répercute désormais sur la compétition sportive (2).

Ni le Traité, ni les dispositions prises en application de celui-ci ne définissent toutefois la notion d'aide d'Etat ou ne fournissent une liste exhaustive des mesures visées. A partir des seules précisions apportées par l'article 87 CE, à savoir l'origine étatique des aides, d'une part, et leurs effets sur la concurrence, d'autre part, la jurisprudence de la CJCE et la pratique décisionnelle de la Commission ont identifié ses éléments constitutifs, résumés dans l'arrêt Altmark rendu en 2006 : « premièrement, il doit s'agir d'une

(*) Les propos exprimés dans cet article sont propres à leur auteur et n'engagent l'UEFA d'aucune manière.

(1) Arrêts du 12 décembre 1974, Walrave & Koch, 36/74, Rec. p. 1405, point 4 ; du 14 juillet 1976, Donà, 13/76, Rec. p. 1333, point 12 ; du 15 décembre 1995, Bosman, Rec. p. I-4921, point 73 ; du 11 avril 2000, Deliège, C-51/96 et C-191/97, Rec. p. I-2549, point 41 ; du 13 avril 2000, Lehtonen et Castors Braine, C-176/96, Rec. p. I-2681, point 32 ; du 18 juillet 2006, David Mecca-Medina & Igor Majcen, C-519/04, Rec. p. I-6991, point 22.

(2) « Les clubs de football professionnels engagés dans des activités économiques telles que le transfert des joueurs, la conclusion de contrats publicitaires et de parrainage et la distribution d'articles de merchandising doivent être considérés comme des entreprises au sens des règles de concurrence du traité CE. Dès lors, aux fins de l'application des articles 87 et 88 du traité CE, les clubs de football professionnels sont en principe soumis au même régime que les autres entreprises ». M. Monti en réponse à la question écrite E-0537/03 posée en 2003 par l'eurodéputé Erik Meijer. *Subventions communales à des clubs de football commerciaux, qui exaspèrent la concurrence et donnent lieu à des paiements excessifs*, JO n° C 280 E du 21 novembre 2003, p. 65-66.

finances publiques

intervention de l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat. Deuxièmement, cette intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre Etats membres. Troisièmement, elle doit accorder un avantage à son bénéficiaire. Quatrièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence » (3).

Qu'il s'agisse de la participation aux compétitions européennes ou du marché des transferts, la dimension européenne du sport professionnel est de nature à satisfaire, en toute hypothèse, aux deuxième et quatrième conditions. Le soutien public aux clubs sportifs est toutefois loin d'être nécessairement interdit et soulève au contraire un bon nombre des questions quant à leur compatibilité avec l'article 87 CE. Les pratiques portées à la connaissance de la Commission jusqu'ici ont non seulement concerné l'octroi direct ou indirect de ressources pécuniaires au bénéfice de clubs sportifs, mais également la mise à disposition et la prise en charge par les collectivités publiques de travaux de construction ou de rénovation d'enceintes sportives.

LA COMPATIBILITÉ EN DROIT COMMUNAUTAIRE DES SUBVENTIONS PUBLIQUES DIRECTEMENT ACCORDÉES AUX CLUBS SPORTIFS : UN RÉGIME INCERTAIN

D'une nature composite, le soutien public financier aux clubs sportifs répond à des critères d'encadrement très stricts. Ceux-ci visent aussi bien les subventions que les interventions qui, pour reprendre la formule de la Cour, « sous des formes diverses, allègent les charges qui, normalement, grèvent le budget d'une entreprise et qui, par la même, sans être des subventions au sens strict du mot, sont d'une même nature et ont des effets identiques » (4).

Des subventions directes en principe interdites mais admises dans le respect de conditions strictes

Les différentes formes de subventions directes octroyées aux clubs sportifs font l'objet d'un contrôle astreignant, mais toutefois loin d'être rigoriste, de la part de la Commission, dans la mesure où cette dernière reconnaît le bien-fondé de mesures relatives au financement de programmes d'enseignement scolaire dans les centres de formation.

Un subventionnement aux multiples facettes

Les subventions publiques directes constituent l'hypothèse d'école d'aides dites « positives ». Elles en constituent la forme la plus visible et la plus répandue. L'article 87, paragraphe 1 les interdit a priori, quelle que soit leur forme, à moins de pouvoir bénéficier de l'une des dérogations érigées aux paragraphes suivants.

De plus, les subventions sont autorisées de plein droit dès lors qu'elles ne dépassent pas le plafond prévu de 200 000 € au même bénéficiaire sur une période de trois exercices fiscaux, selon les pratiques propres à chaque Etat membre (5). Le seuil s'applique à toute forme de soutien perçu de la part de l'Etat – aussi bien le pouvoir législatif central (6) que les entités décentralisées (7) – quel qu'en soit l'objectif. La procédure particulière pour ces aides dites de *minimis* se justifie par le fait qu'elles ne remplissent pas la condition d'affectation des échanges entre les Etats membres, compte tenu de leur importance réduite. Elles ne doivent donc pas faire l'objet d'une approbation de la part de la Commission européenne.

Les collectivités publiques parviennent néanmoins à soutenir, parfois de façon non négligeable, les clubs de leur ressort. Une telle

pratique est rendue possible dans la mesure où les subventions versées ne sont pas dépourvues de toute contrepartie ; elles rentrent la plupart du temps dans le cadre de contrats de parrainage et sont versées en échange d'achat d'espaces publicitaires, de places pour les rencontres ou, plus simplement, à des fins de promotion de la collectivité. A condition de correspondre à la contrepartie réelle de prestations effectuées par le club bénéficiaire, elles n'encourent pas l'interdiction prévues à l'article 87, paragraphe 1 CE.

De nombreux Etats membres participent au financement du sport par le biais de fonds collectés par les loteries, jeux et paris sportifs, essentiellement destinés au sport amateur (8). Dans l'hypothèse, néanmoins, où les revenus perçus par ce moyen seraient redistribués vers le sport professionnel, il y aurait alors lieu de se demander si une telle pratique est, ou non, constitutive d'une aide d'Etat.

Un élément de réponse à cette question est apporté par la jurisprudence de la Cour selon laquelle il n'y a pas lieu de distinguer entre les cas où la rémunération est « accordée directement par l'Etat et ceux où (elle) est accordée par des organismes » que l'Etat institue en vue de la gérer (9). Il résulte de surcroît de l'arrêt *Pearle* qu'une mesure de financement réalisée par l'intermédiaire d'un fond institué par un Etat est « accordée par l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat », – même si les recettes le constituant sont exclusivement constituées par des ressources privées –, si son bénéficiaire a eu, à un moment donné, « le pouvoir d'en disposer librement » (10) et que cette mesure est imputable à l'Etat en ce sens que ce dernier a le pouvoir d'orienter le comportement dudit organisme (11). L'octroi à des clubs professionnels de revenus levés par des organismes publics de loteries pourrait alors être de nature à contrevenir à l'article 87, paragraphe 1 CE.

Le cas particulier des aides destinées à la formation scolaire des jeunes sportifs

Des subventions directes, c'est-à-dire sans contrepartie, sont néanmoins monnaie courante dans le sport professionnel. La Commission a à cet égard eu l'occasion de se prononcer en mars 2000 sur un régime qui lui avait été notifié par le gouvernement français et dont bénéficiait des clubs professionnels de football, de rugby, de basket-ball, et de volley-ball.

La loi du 28 décembre 1999 (12) autorise en effet les collectivités locales à verser des subventions à concurrence de 2,3 millions d'euros par an et par bénéficiaire aux clubs professionnels possédant des centres de formation de jeunes agréés par les pouvoirs publics qui disposent d'une filière d'enseignement scolaire

(3) Arrêts du 24 juillet 2003, *Altmark*, C-280/00, *Rec. p.* I-7747, point 75 ; du 3 mars 2005, *Heiser*, C-172/03, *Rec. p.* I-1627, point 27 et du 23 mars 2006, *Enlirisonne*, C-237/04, *Rec. p.* I-2843, point 39. Voir aussi l'arrêt du Tribunal du 22 février 2006, *Le Levant 001 e.a. c/ Commission*, T-34/02, *Rec. p.* II-267, point 110.

(4) Arrêts du 17 juin 1999, *Plaggio*, C-295/97, *Rec. p.* I-3735, point 34 ; du 8 novembre 2001, *Adria-Wien Pipeline GmbH*, C-143/99, *Rec. p.* I-8365, point 38 ; du 22 novembre 2001, *Ferring*, C-53/00, *Rec. p.* I-9067, point 15, du 3 mars 2005, *Heiser*, précité, point 27 et du 22 juin 2006, *Belgique c/ Commission*, C-182/03, *Rec. p.* I-5479, point 86.

(5) Conformément au règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de *minimis*, JO n° L 379 du 28 décembre 2006, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 et applicable jusqu'au 31 janvier 2013.

(6) Arrêt du Tribunal du 12 décembre 1996, *Air France*, T-358/94, *Rec. p.* II-2109, point 59.

(7) Arrêt du 14 octobre 1987, *Allemagne c/ Commission*, 248/84, *Rec. p.* 4013, point 17. Voir aussi l'arrêt du Tribunal du 6 mars 2002, *Ramondin*, T-92/00 et 103/00, *Rec. p.* 1385, point 57.

(8) Lire sur cette question A. Husting, *L'Union européenne et le Sport*, éd. Juris Service, 1998, p. 162-168.

(9) Arrêts du 22 mars 1977, *Steinike & Weillig*, 78/76, *Rec. p.* 595, point 4 ; du 30 janvier 1985, *Commission c/ France*, 290/83, *Rec. p.* 439, point 14 ; du 2 février 1988, *Van der Kooy e.a. c/ Commission*, C-67/85, C-68/85, 70/85, *Rec. p.* 219, point 25 ; du 21 mars 1991, *Italie c/ Commission*, C-305/89, *Rec. p.* I-1603, point 13, et du 16 mai 2002, *France c/ Commission*, C-482/99, *Rec. p.* I-4397.

(10) Arrêt du 15 juillet 2004, *Pearle BV e.a.*, C-345/02, *Rec. p.* I-7139, point 41.

(11) Arrêt du 16 mai 2002, *France c/ Commission*, C-482/99, *Rec. p.* I-4397.

(12) Loi 99-1124 du 28 décembre 1999 portant diverses mesures relatives à l'organisation d'activités physiques et sportives, *JORF* n° 301, 29 décembre 1999, p. 19582.

combinée avec la formation sportive. Un mécanisme de séparation comptable de leur affectation, destiné à éviter toute sur-compensation du coût net de la formation et donc toute subvention croisée entre les actions de formation et les activités purement commerciales des clubs sportifs est prévu dans le dispositif.

Après un examen scrupuleux, la Commission européenne a finalement décidé de ne pas soulever d'objection à l'encontre de ce régime. Il s'agit en effet de mesures de soutien à la scolarité et la formation professionnelle initiale, c'est-à-dire une action d'enseignement relevant de l'éducation nationale ou y étant assimilée, laquelle se situe, conformément à la jurisprudence Humbel (13), en dehors du champ d'application du droit communautaire de la concurrence.

Les mesures fiscales sélectives strictement condamnées

La Cour a très tôt reconnu que les aides dites « négatives », c'est-à-dire n'impliquant aucun transfert direct de ressources publiques, sont également susceptibles d'être qualifiées d'aides d'Etat dans la mesure où elles consistent en une diminution volontaire des ressources de l'Etat ou de ses organes décentralisés (14). Tel est notamment le cas d'un abandon de créance, de l'allègement des charges sociales (15), ou encore d'une exonération fiscale (16). La Commission a eu à connaître d'une affaire s'y rattachant, à propos d'une mesure fiscale destinée à « sauver » le football italien. Les largesses dont bénéficient certains clubs européens dans le recouvrement de leurs créances par l'Etat suscitent également des interrogations quant à leur compatibilité avec le droit communautaire des aides d'Etat.

La nature fiscale et le caractère sélectif d'un plan de sauvetage pour le football italien inaccordable avec l'interdiction prévue à l'article 87, paragraphe 1 CE

Dans l'affaire dite « Salva Calcio », la Commission s'est penchée sur les modalités d'un décret italien sensé permettre aux clubs de football de première et deuxième divisions d'étaler sur une période de dix ans des dettes consécutives à la perte patrimoniale provoquée par l'effondrement de la valeur de marché de leurs joueurs (17).

Redoutant une mesure d'allègement fiscal constitutive d'une aide d'Etat au bénéfice des clubs engagés dans les compétitions européennes, la Commission a ouvert une procédure formelle d'examen. A juste titre, d'ailleurs, puisque, s'agissant d'une mesure fiscale, l'Etat italien renonçait en l'espèce à une partie des impôts normalement dus par les clubs de football. Or, selon la jurisprudence de la Cour, un avantage fiscal octroyé à une entreprise constitue une aide en raison de son incidence directe sur le montant des recettes fiscales qui pourrait exister en l'absence de toute exonération ou réduction d'impôt (18).

Une affaire semblable avait mis aux prises la Belgique à la Commission : un organisme public, chargé de collecter les cotisations de sécurité sociale, avait toléré que ces cotisations soient payées avec retard. De l'avis de la Commission et de la Cour, il ne faisait aucun doute que ce comportement aurait donné à l'entreprise qui en bénéficiait un avantage commercial appréciable en allégeant, à son égard, la charge découlant de l'application normale du régime de la sécurité sociale (19).

Dans l'affaire « Salva Calcio », une fois le caractère fiscal de la mesure litigieuse établi, il fallait déterminer si cette dernière remplissait le critère de sélectivité, contesté par le gouvernement

italien au motif qu'elle profitait indistinctement à l'ensemble des clubs de Série A et Série B. Le critère de sélectivité permet en effet de qualifier comme mesures générales, et non pas comme aides, les dérogations qui sont justifiées par la nature et l'économie du système.

Sur ce point, la Cour a souligné dans un arrêt relativement récent que pour apprécier la sélectivité d'une mesure, « il convient d'examiner si, dans le cadre d'un régime juridique donné, ladite mesure constitue un avantage pour certaines entreprises par rapport à d'autres se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable » (20). Par opposition, une mesure est dite générale lorsqu'elle « profite indistinctement à l'ensemble des entreprises situées sur le territoire national » (21).

En l'espèce, le nombre élevé de clubs bénéficiaires n'a pas suffi à faire qualifier l'aide de mesure générale de politique économique (22). Parce qu'elle ne s'appliquait pas indistinctement à tous les opérateurs économiques italiens, mais bénéficiait aux seules sociétés sportives, le critère de sélectivité a été considéré comme étant rempli (23).

En raison de remontrances répétées de la part de la Commission européenne sur le fondement de ces différents motifs, le décret italien a fait l'objet de plusieurs modifications. En renonçant au final à la nature fiscale de la mesure, les autorités italiennes ont par la même cessé toute allocation de ressources émanant de l'Etat et la procédure a ainsi pu être clôturée par la Commission.

La flexibilité du cadre social et fiscal au bénéfice des clubs sportifs en vigueur dans certains Etats membres en question

L'actualité politico-sportive a mis en lumière un débat portant sur l'attitude de certains Etats membres, comme par exemple le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie, où, en l'absence d'organe de contrôle des finances de leurs activités, les clubs professionnels de football peuvent creuser des déficits toujours plus importants. En accumulant des dettes, ces clubs peuvent ainsi continuer de recruter les meilleurs joueurs et s'acquitter d'une masse salariale sans aucune mesure avec leur situation financière.

La Commission et la Cour ont à cet égard posé pour principe que de larges facilités de paiement ou une carence de l'Etat dans le recouvrement de ses créances auprès d'une entreprise est de nature à constituer une aide (24). Or, alors même que ce traitement privilégié semble bénéficier à l'ensemble d'un secteur – celui du football professionnel –, le critère de sélectivité est satisfait. Ces pratiques s'exposent par conséquent à une procédure formelle d'examen de la part de la Commission européenne qui devrait conclure à l'existence d'une aide d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1 CE.

(13) Arrêt du 27 septembre 1988, Humbel, 263/86, *Rec. p.* 5365.

(14) Arrêt du 23 février 1961, De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg, 30-59, *Rec. p.* 3.

(15) Arrêt du 2 juillet 1974, Italie c/ Commission, *Rec. p.* 709.

(16) Arrêts du 15 mars 1994, Banco Exterior de España c/ Ayuntamiento de Valencia, C-387/92, *Rec. p.* 877, point 14 et du 19 mai 1999, Italie c/ Commission, C-6/97, *Rec. p.* I-2981, point 16.

(17) Décision du 11 novembre 2003, aide C 70/03, JO n° C 308 du 18 décembre 2003.

(18) Arrêt de la Cour du 7 mai 1985, Commission c/ France, *Rec. p.* 1344.

(19) Arrêt de la Cour du 29 juin 1999, Commission c/ Belgique, C-172/98, *Rec. p.* I-3999.

(20) Arrêt du 6 septembre 2006, Portugal c/ Commission, C-88/03, *Rec. p.* I-7115, point 54. Voir aussi l'arrêt du Tribunal du 29 septembre 1999, T-55/99, CETM c/ Commission, *Rec. p.* II-3207, point 40.

(21) Arrêts du 19 septembre 2000, Allemagne c/ Commission, C-156/98, *Rec. p.* I-6857, point 22 et du 8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline, C-143/99, *Rec. p.* I-8365, point 35 et du CJCE, 19 septembre 2000, point 22.

(22) Arrêt du 8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline, précité, point 48.

(23) Voir sur ce point l'arrêt de la Cour du 15 juin 2006, Air Liquide Industries Belgium, C-393/04, *Rec. p.* I-5293, point 31. Voir également l'arrêt du Tribunal du 29 septembre 2000, CETM, T-55/99, p. II-3207, point 40.

(24) Voir en ce sens la décision n° 91/144 de la Commission du 2 mai 1990, Halkis, JOCE n° L 73 du 20 mai 1991, p. 28, l'arrêt du Tribunal du 10 mai 2000, SIC c/ Commission, T-46/97, *Rec. p.* II-2125, ainsi que l'arrêt de la Cour du 12 octobre 2000, Espagne c/ Commission, C-480/98, *Rec. p.* I-8733.

Le statut social extrêmement favorable et dérogatoire à celui de droit commun accordé aux sportifs professionnels en Espagne et en Italie, par exemple, peut également être la source d'interrogations légitimes. A s'en tenir à la jurisprudence de la Cour toutefois, le critère de l'utilisation de ressources publiques fait, dans une telle hypothèse, défaut. Il ne s'agit en effet pas d'une mesure qui, par sa finalité et son économie générale, crée un avantage constituant une charge directe ou indirecte supplémentaire pour le budget de l'Etat (25). Cette mesure se contente seulement de modifier, en faveur des clubs de football, le cadre dans lequel s'établissent les relations contractuelles entre ces clubs et leurs joueurs sous contrat.

A côté du soutien financier, les aides en nature sont également susceptibles de procurer des avantages non négligeables pour les clubs sportifs et, partant, être constitutives d'aides contraires au droit communautaire. C'est notamment le cas des cessions de bâtiments ou de terrains à titre gratuit (26) de la fourniture de biens ou de services à des conditions préférentielles comme la vente de terrains à des prix excessivement inférieurs à ceux du marché (27). La mise à disposition et la construction d'équipement sportif par les collectivités publiques s'inscrivent dans ce cadre.

LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DES CLUBS SPORTIFS : UNE PRATIQUE FRÉQUEMMENT CONTESTÉE MAIS GUÈRE SANCTIONNÉE

Plusieurs cas successivement examinés par la Commission européenne ont été l'occasion de préciser les critères à respecter pour que l'aménagement d'infrastructures au bénéfice de clubs sportifs ne soit pas constitutif d'une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1 CE. Les premiers concernaient la location et la prise en charge de la construction d'enceintes sportives, alors qu'un autre se rapportait au cas plus singulier du reclassement administratif de terrains d'entraînement.

Le traitement juridique variable du contentieux relatif aux enceintes sportives

Le respect des conditions normales de marché est un critère décisif permettant de distinguer entre les aides d'Etat en principe incompatibles avec le Traité, et les interventions publiques, qui sont elles licites. L'hypothèse particulière de travaux menés sur une enceinte en vue de l'organisation d'une compétition sportive internationale répond pour sa part à une autre logique.

Une pratique admise dans le respect des conditions normales de marché et du droit des marchés publics

Deux décisions de la Commission européenne rendues dans des affaires mettant en cause des opérations effectuées au profit de clubs sportifs néerlandais ont permis de déterminer le régime juridique des modalités de location ou de construction par des collectivités publiques d'installations sportives.

La première était relative à la location d'une infrastructure sportive par la commune d'Almere à deux clubs sportifs. Il avait été allégué que celle-ci n'avait pas eu lieu à des conditions normales de marché (28). Or, selon une jurisprudence constante, « sont considérées comme des aides toutes les interventions qui, sous quelque forme que ce soit, sont susceptibles de favoriser, directement ou indirectement des entreprises (...) qui sont à considérer comme un avantage économique que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de

marché » (29). Tel est notamment le cas si ladite intervention permet d'éviter d'avoir à supporter des « coûts qui auraient normalement dû grever les ressources propres de l'entreprise » (30).

C'est ainsi que dans la première espèce il a fallu déterminer si le prix de vente avait bien été obtenu par l'acquéreur à des conditions normales de marché. Au terme de son analyse, la Commission a conclu que tel avait bien été le cas.

Dans une autre affaire, la Commission a finalement pu clôturer une procédure d'examen portant sur un accord passé en décembre 2001 entre la municipalité d'Alkmaar et un promoteur immobilier, AZ Vastgoed, relatif à la construction d'un nouveau stade de football pour l'équipe de football locale, AZ (31). D'autant de ce que la vente avait bien eu lieu au prix du marché, la Commission avait ouvert une procédure d'examen en juillet 2003, avant que la Cour d'Amsterdam ne décide en avril 2004 la suspension de l'exécution de l'accord entre Alkmaar et le promoteur.

Les suspicions de la Commission se fondaient sur le fait que la vente avait eu lieu en dehors de toute procédure d'appel d'offre, en dessous de sa valeur de marché (32) et sans qu'aucun expert indépendant n'ait été désigné, conformément à la procédure prévue par la communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'Etat contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics (33).

Dans le cas d'espèce, les parties se sont finalement engagées à respecter la procédure prévue par la communication de la Commission : un expert indépendant a donc évalué la valeur de marché des terrains en cause au principal et un accord a pu être trouvé avec un nouveau promoteur. L'accord qui faisait l'objet de l'enquête a par conséquent été dissous et la procédure d'examen clôturée (34).

Une pratique peu problématique dans le cas d'enceintes construites en vue de l'organisation d'événements sportifs de dimension transnationale

L'organisation d'une grande compétition sportive internationale sur son territoire constitue également une occasion pour un Etat membre de contribuer, parfois abondamment, à la prise en charge de travaux de rénovation de ses installations sportives.

(25) Arrêt du 17 mars 1993, *Sloman Npetun*, C-72/91, *Rec.* p. I-887.

(26) Décision 87/515 de la Commission du 11 février 1987, *Seeadker*, JO n° L 295 du 20 octobre 1987, p. 25.

(27) Décision 92/11 de la Commission du 31 juillet 1991, *Toyota Motor Corporation*, JOCE n° L 6 du 11 janvier 1992, p. 36.

(28) Décision du 6 avril 2005, aide N 555/2004, JO n° C 333 du 29 décembre 2005, p. 6.

(29) Arrêts du 11 juillet 1996, *SFEI*, C-39/94, *Rec.* p. I-3547, point 60 et du 24 juillet 2003, *Altmark*, précité, point 84.

(30) Arrêt du 14 février 1990, *France c/ Commission*, 301/87, *Rec.* p. I-307, point 41.

(31) Décision 2006/743/CE de la Commission du 25 janvier 2006 concernant l'aide d'Etat mise à exécution par les Pays-Bas en faveur de AZ et de AZ Vastgoed BV, JO n° L 307 du 7 novembre 2006, p. 194-195.

(32) La Commission admet que le prix des biens puisse être fixé avec une marge de 5 % par rapport à celui retenu par l'expert sans que l'on retienne l'existence d'une aide quelconque.

(33) JO n° C 209 du 10 juillet 1997, p. 3.

(34) De façon assez surprenante, la Commission ne s'est pas étendue sur la question de l'affectation des échanges, laquelle a pourtant fait l'objet d'un nombre important de décisions dans le cadre d'affaires relatives au financement de grands parcs de loisirs et de monuments touristiques. En fait, lorsqu'une installation est fréquentée par une clientèle provenant non seulement des communes voisines, mais également d'autres régions, la Commission considère que le critère de l'affectation des échanges et de la concurrence intracommunautaire sera rempli par la subvention publique (décisions du 2 août 2002 à propos du parc « Terra Mitica » ; du 17 septembre 2003 relative à l'aide d'Etat accordée par l'Allemagne en faveur de Space PArI Developmen GmbH & Co. KG, JO n° L 61, 27 février 2004, p. 66 ; du 8 septembre 2004 concernant les mesures en faveur du parc d'attractions Bioscope mises à exécution par la France en faveur de l'entreprise « SMVP - Mise en valeur du patrimoine culturel », JO n° L 135, p. 21). Lorsqu'en revanche la renommée internationale du monument est insuffisante, celui-ci est écarté (décisions du 21 décembre 2000, prise à la demande expresse des autorités allemandes, IP/00/1509 du 21 décembre 2000 et du 6 juin 2002 concernant les aides N 560/01 et NN 17/02). Dans le cas de la construction ou la rénovation d'un stade d'une équipe de football telle que AZ, qui dispute régulièrement la Coupe de l'UEFA, et accueille de ce fait des spectateurs en provenance d'autres pays européens, le critère de l'affectation des échanges était de son côté rempli.

Cela a notamment été le cas en Belgique, au Portugal et en Allemagne, à l'occasion, respectivement, de l'Euro 2000, de l'Euro 2004 et de la Coupe du Monde 2006. A chaque fois, les villes de Liège, Bruges et Charleroi, Leira, Hanovre et Munich (35) ont profité de travaux de réfection de leurs stades qui, sitôt la compétition terminée, ont bénéficié de manière exclusive au club y résidant, sans aucune contrepartie.

En principe, tant que l'accès et leur utilisation restent publics, ces interventions ne doivent pas être qualifiées d'aide au sens de l'article 87, paragraphe 1 CE ; elles sont la plupart du temps considérées comme servant l'intérêt public. Pour qu'il y ait distorsion de concurrence et, ainsi, aide d'Etat, il faudrait que les avantages liés à l'infrastructure soient procurés de manière sélective, dans le but d'aider un seul club. Mais il est communément admis que ces biens profitent à la société toute entière et ne sont pas réservés aux activités d'un club en particulier : il n'est aujourd'hui pas rare que ces enceintes accueillent des concerts et des compétitions d'autres disciplines. Par conséquent, le soutien public aux installations sportives ne constitue normalement pas une aide, mais plutôt une mesure générale relevant de la souveraineté des Etats en matière de politique économique, de développement et d'aménagement du territoire (36).

Le bon sens voudrait en outre que dans le cas où la Commission européenne serait saisie d'une plainte relative à la prise en charge par les autorités publiques de travaux de rénovation d'un stade en vue de l'organisation d'une compétition sportive internationale, elle estime que ces mesures bénéficient de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3 b) en vertu de laquelle « les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun (...) peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun ».

L'exclusion du champ d'application de l'article 87 CE d'une mesure administrative portant sur le reclassement d'infrastructures sportives

En septembre 2002, le commissaire en charge de la concurrence, Mario Monti, répondait par la négative à une question parlementaire cherchant à savoir si la classification par la ville de terrains appartenant au club du Real Madrid comme terrains à bâtir était constitutive d'une aide d'Etat. Le club madrilène avait en effet signé avec la mairie de la ville et la communauté autonome un contrat portant sur la transformation de terrains sportifs en un projet immobilier qui a permis au club de dégager des revenus d'autant plus importants que la municipalité avait prévu de mettre à sa disposition 120 hectares de terrain afin d'y faire construire un nouveau centre sportif.

Pour justifier sa réponse, la Commission européenne a considéré que l'avantage octroyé au Real n'avait pas été consenti, directement ou indirectement, par des ressources de l'Etat.

Discutable d'un point de vue purement économique, cette solution est juridiquement fondée. Il résulte en effet des termes de l'article 87, paragraphe 1 CE et de la jurisprudence de la Cour – constante sur ce point depuis l'arrêt Van Tiggele (37) – que « seuls les avantages qui sont accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'Etat sont à considérer comme des aides au sens de l'article (87, paragraphe 1 CE) » (38). Sont ainsi visées, les mesures qui entraînent un « transfert direct ou indirect de ressources d'Etat » (39), une « charge pécuniaire supplémentaire pour l'Etat » (40), ou, enfin, « un renoncement de la part des autorités étatiques à des ressources leur revenant » (41). Or, en l'espèce, ont été seuls mis en œuvre des moyens accordés par d'autres moyens que des ressources d'Etat qui ne tombent par conséquent pas dans le champ d'application de l'article 87,

paragraphe 1. Que la nouvelle classification constitue donc un avantage concurrentiel pour le Real ne suffit pas pour la classer comme aide d'Etat.

CONCLUSION

Le régime juridique des aides d'Etat dans le secteur sportif gagnerait à être clarifié. Les députés européens ont d'ailleurs exprimé ce souhait sans équivoque dans une résolution adoptée en mars 2007, en affichant leur soutien « à l'octroi d'avantages financiers aux clubs disposant d'un centre de formation, pour autant qu'ils soient compatibles avec les règles du traité relatives aux aides d'Etat » et en demandant à la Commission « de reconnaître ce rôle crucial lors de l'élaboration de lignes directrices sur les aides d'Etat » (42). Ce vœu restera vraisemblablement pieux car dans son *Livre blanc* sur le sport publié quelques mois plus tard (43), la Commission n'a pas jugé bon d'annoncer la publication prochaine d'un tel instrument. La problématique n'y est d'ailleurs que superficiellement survolée en des termes ne permettant absolument pas de la clarifier. De la même manière – mais c'est ici compréhensible étant donné le volume extrêmement limité de contentieux en la matière – le sport n'est pas évoqué dans le plan d'action présenté en juin 2005 par la Commission destiné à réformer la politique des aides d'Etat dans l'Union européenne (44).

L'interprétation de l'article 87 CE par la jurisprudence de la CJCE, le droit dérivé, les réponses aux questions parlementaires, la pratique décisionnelle et les rapports annuels sur la politique de la concurrence de la Commission européenne permettraient pourtant de dégager des principes directeurs susceptibles de tracer les contours d'un cadre juridique clair et prévisible quant au type d'aides sur lesquelles les clubs sportifs peuvent compter. D'un autre côté, il est satisfaisant que la Commission ait préféré une démarche flexible, tenant compte dans la mesure du possible de la sacro-sainte spécificité du sport, plutôt qu'une approche formelle, rigide et restrictive. Cela se justifie-t-il par le simple fait que les objectifs du droit communautaire des aides d'Etat ne sont « pas uniquement économiques, mais aussi largement politiques » (45) ou, plus simplement, par la prise en compte des singularités d'un secteur qui, s'il est aujourd'hui investi d'une importante dimension économique, ne peut être soumis à une application schématique des règles du Traité sur la concurrence, qu'il s'agisse évidemment des dispositions relatives aux aides d'Etat mais aussi, plus généralement, des articles 81 et 82 CE ?

(35) Lire à ce sujet M. Gerlinger, « Stadiums for FIFA World Cup Germany 2006 and European Law on State Aid : A case of Infrastructures Measures ? », *International Sports Law Journal*, 2003/1.

(36) La décision de la Commission dans l'affaire relative au réaménagement du Palais des Sports Ahoy de Rotterdam sera, à cet égard, très instructive. Voir décision n° 2008/C68/10, C 4/08 (ex N97/07) relative à l'investissement de la municipalité de Rotterdam dans le complexe Ahoy, invitation à présenter des observations en application de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, JO n° C 68 du 13 mars 2008.

(37) Arrêt du 24 janvier 1978, Van Tiggele, 82/77, Rec. p. 25, points 23 et 25.

(38) Arrêts du 7 mai 1998, Viscido e.a. c/ Ente Poste Italiane, C-52/97 à C-54/97, Rec. p. I-2629, point 13 ; du 13 octobre 1982, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor, C-213/81, Rec. p. I-3583, point 22 ; du 30 novembre 1993, Kirsammer Hack c/ Sidal, C-189/91, Rec. p. I-6185, point 16 ; du 1^{er} décembre 1998, Ecotrade c/ Altifoni e Fieriere di Servola, C-200/97, Rec. p. I-7907, point 35 ; du 17 juin 1999, Piaggio, C-295/97, Rec. p. I-3735, point 35 ; du 13 mars 2001, Preussen Elektra, C-379/98, Rec. p. I-2099, point 58, et du 15 juillet 2004, Pearle e.a., C-345/02, Rec. p. I-7139, point 27.

(39) Arrêts Kirsammer Hack c/ Sidal, Viscido e.a. c/ Ente Poste Italiane et Preussen Elektra précités.

(40) Arrêt Van Tiggele précité, point 25 ; arrêts du 17 mars 1993, Sloman Neptun, C-72/91 et C-73/91, Rec. p. I-887, point 21, et Kirsammer-Hack c/ Sidal précité, points 17 et 18.

(41) Arrêt du Tribunal du 27 janvier 1998, Ladbroke c/ Commission, T-67/94, Rec. p. II-7, point 78.

(42) Résolution du Parlement européen sur l'avenir du football professionnel en Europe, INI/2006/2130, point 39.

(43) *Livre blanc de la Commission européenne sur le sport*, COM(2007) 391 final.

(44) Plan d'action dans le domaine des aides d'Etat - Des aides d'Etat moins nombreuses et mieux ciblées : une feuille de route pour la réforme des aides d'Etat 2005-2009, COM(2005) 107, document de consultation non publié au JO.

(45) M. Dony, F. Renard et C. Smits, *Contrôle des aides d'Etat*, commentaire J. Mégret, éd. de l'Université de Bruxelles, 3^e éd., 2007, p. 11.