

L'EUROPE ET LE SPORT

EUROPE : princesse phénicienne et petite fille de POSEIDON, enlevée par ZEUS métamorphosé en taureau blanc, qui l'emmena en CRETE où elle enfanta 3 fils ¹

Si la forme associative et les concepts de bénévolat ou de volontariat sont à la base de la pratique sportive dans tous les pays d'EUROPE, l'organisation institutionnelle du sport est très différente d'un pays européen à l'autre, s'agissant par exemples de la répartition des compétences entre Etat et mouvement sportif, du rôle dévolu au système éducatif ou des modalités de financement du sport. Entre politique étatique et libéralisme intégral, le modèle français d'interpénétration des composantes publiques et privées a largement inspiré une tendance évolutive vers cette « troisième voie à la française ».

1 – DIFFERENTS MODELES D'ORGANISATION DU SPORT EN EUROPE

« L'EUROPE est un Etat composé de plusieurs provinces » ²

Dans la plupart des Etats membres, il existe une réglementation de l'encadrement des activités physiques et sportives par voie d'obligation de détention d'un diplôme. Les organismes formateurs sont indifféremment les universités, les organisations sportives, l'Administration chargée des sports ou les organisations professionnelles.

Hormis le cas de la FRANCE qui contrôle **l'accès à la profession** par la voie législative, les autres pays agissent exceptionnellement par la voie réglementaire et majoritairement par la voie du secteur privé :

- en ALLEMAGNE : il n'y a pas de réglementation publique, la formation et la qualification relèvent du domaine privé.
- en BELGIQUE, au DANEMARK et en IRLANDE : pas de norme d'Etat, chaque fédération dispose de sa propre réglementation.
- en ESPAGNE : la formation est une compétence d'Etat et aucune exigence de diplôme n'est fixée.
- au PORTUGAL : la formation est assurée par le système fédéral.
- en ITALIE : le Comité Olympique National Italien, constitué en établissement public, chapeaute le processus de formation.
- aux PAYS BAS : ce sont les fédérations sportives qui délivrent des diplômes reconnus par l'Etat.
- au ROYAUME UNI: la délivrance des qualifications sportives se fait par les organisations professionnelles.

Concernant l'organisation générale des activités sportives et la **gouvernance du sport** dans les pays européens :

- en ALLEMAGNE : il y a une forte prégnance du mouvement fédéral et des états fédérés « Lander », la part publique de l'Etat fédéral et l'initiative privée étant faibles.
- en ESPAGNE : les agences publiques, le mouvement sportif et les régions jouent un rôle important, l'Etat et les partenaires privés intervenant faiblement.

¹ *Mythologie grecque.*

² Charles de MONTESQUIEU *Pensées* 1721.

- en ITALIE : le Comité Olympique National Italien et les fédérations jouent un rôle majeur, les autres acteurs complétant le dispositif institutionnel.
- au ROYAUME UNI : il existe un certain équilibre entre les fédérations et le mouvement olympique, les collectivités locales et les partenaires privés, l'Etat restant l'acteur le plus effacé. Les pays britanniques s'appuient aussi fortement sur une agence publique (UK Sport) pour piloter le sport de haut niveau.

Alors que se dessine une tendance convergente à la décentralisation, pour le **financement** du sport, on constate 2 modes :

- financement privé élevé en ALLEMAGNE, en ITALIE, en ESPAGNE ou au ROYAUME UNI.
- financement public élevé en FRANCE et dans les pays de la SCANDINAVIE.

Ces différences se retrouvent également dans le champ de **l'emploi sportif** :

- pays où le secteur « sport » représente un pourcentage fort de la population active avec + 0,5 % : ROYAUME UNI et PAYS BAS.
- pays ayant un taux moyen entre 0,3 % et 0,5 % : FRANCE, ALLEMAGNE, ESPAGNE, BELGIQUE.
- pays à taux faible avec moins de 0,3 % : GRECE et ITALIE

De même, l'existence et la teneur de conventions collectives dans le secteur du sport sont des indicateurs du degré d'ouverture du dialogue social.

2 – HISTOIRE, INSTITUTIONS ET POLITIQUES EUROPEENNES

« L'EUROPE, ça n'a jamais existé ; ça n'existe pas »³

A l'échelon européen, il importe de distinguer 2 organisations de type très différent en raison de leur nature et de leurs prérogatives :

- le Conseil de l'EUROPE qui repose sur le mode classique de la coopération entre états sans abandon de souveraineté. Il contribue à établir des rapports interétatiques plus étroits sous forme de pratiques gouvernementales communes, conventions, résolutions et recommandations sans valeur obligatoire.
- l'Union européenne qui vise une forme d'intégration supranationale supposant certains abandons de souveraineté de la part des Etats membres. La construction européenne repose sur la convergence des droits nationaux, le transfert progressif de compétence de la part des Etats membres au bénéfice des organes communautaires et la spécificité du droit communautaire.

● Historique de la construction européenne :

La construction européenne est originellement issue d'une déclaration de Robert SCHUMANN (1950) reposant sur l'axe franco-allemand avec ses enjeux économiques liés aux matières premières et de préservation de la paix par la réconciliation entre nations.

³ Jacques ATTALI *Revue Cadmos* 1981.

La Communauté Economique Européenne (CEE) est d'abord née de l'union douanière et économique du Marché Commun avec ses textes fondateurs : traité CECA de 1952 instituant la Communauté Economique du Charbon et de l'Acier, traités de ROME instituant la Communauté Européenne en 1957 et la Communauté européenne de l'énergie atomique ou EURATOM en 1958. Les vicissitudes politiques ou économiques (compromis du LUXEMBOURG, choc pétrolier de 1973) n'affecteront pas durablement la nécessité d'une construction communautaire. A la faveur d'un processus de coopération et d'intégration et de vagues d'adhésion, via l'acte unique européen de 1986 et le marché unique en 1993, apparaîtra l'**Union européenne** avec ses élargissements successifs.

Les premières initiatives européennes en direction du sport ont surtout été des déclarations de principe, dépourvues de valeur juridique et sans portée efficace véritable, sur des thèmes comme le sport facteur de santé, la lutte contre le dopage, la violence dans le sport, la sauvegarde de l'esprit sportif ou l'encouragement à la formation et à la qualification des cadres. Aucun texte n'accorde de compétence à l'Union européenne en matière sportive. En effet, sur le fondement du **principe de subsidiarité** consistant à uniquement réserver à l'échelon supérieur ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace, le sport est donc laissé à la compétence des Etats membres. L'activité sportive ne relève donc du droit communautaire qu'en tant qu'activité économique.⁴ Par la suite, la construction de l'Union européenne a surtout agi dans le sens de la dérégulation du sport professionnel.

● **Les institutions communautaires :**

• **le Conseil européen :**

C'est la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres. Il a un rôle d'orientation et d'impulsion. Ses attributions législatives et budgétaires sont partagées avec le Parlement. Il dispose du pouvoir de nomination des membres de la Commission et d'autres organes, et assure la coordination des politiques intergouvernementales.

• **le Conseil des ministres :**

Principal organe de décision, il a un rôle décisif avec les règlements, les directives et les décisions. En son sein, se trouve le COREPER ou comité des représentants permanents qui prépare le travail.

• **le Parlement européen :**

Organe d'impulsion et de contrôle, il vote le budget et partage le pouvoir législatif avec le Conseil des ministres. Il exerce un contrôle démocratique sur la Commission avec la motion de censure. Le mode de votation des députés européen·ne·s est choisi par chaque Etat.

• **la Commission européenne :**

Elle propose des textes soumis au Parlement et au Conseil (pouvoir d'initiative) et veille à la bonne application et à la mise en œuvre des dispositions communautaires. Elle est responsable devant le Parlement européen.

⁴ Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes « WALRAVE et KOCH » du 12 décembre 1974 (pour les sportif·ve·s et les entraîneur·se·s) et « DONA et MONTERO » du 14 juillet 1976 (pour les agents).

• **la Cour de Justice des Communautés Européennes :**

Elle assure le respect du droit et se prononce sur l'interprétation uniforme ou l'application du droit communautaire. Le système contentieux admet le recours en manquement, le recours en annulation, le recours en carence, l'exception d'illégalité, le recours en indemnité et le renvoi préjudiciel.

● **Principes fonctionnels et règles de droit :**

Tout Etat de droit, selon les critères du droit international, et européen, du point de vue géographique, peut adhérer à l'Union européenne, sous réserves d'acceptation par les Etats membres et de la possibilité d'intégrer les acquis communautaires et une économie de marché.

Le **droit communautaire** est constitué du droit originaire – les traités constitutifs et modificatifs – des accords internationaux, des principes généraux du droit communautaire définis par la CJCE, et du droit dérivé :

- le règlement, à portée générale et impersonnelle.
- la directive, liant exclusivement les destinataires par la fixation d'un objectif, mais leur laissant le choix des moyens pour l'atteindre.
- la décision, qui fixe un résultat à atteindre en déterminant les moyens à mettre en œuvre.
- les avis et recommandations, dénués de portée juridique obligatoire.

Le droit communautaire est fondé sur plusieurs **principes** :

- le principe d'autonomie.
- le principe de primauté sur le droit national, que les juridictions françaises ont finalement validé, à l'exception de la supériorité de la Constitution sur le droit communautaire.
- le principe d'effet direct ou d'applicabilité immédiate dans l'ordre juridique interne des Etats membres, même si un délai de transposition peut être imparti.

● **Les politiques communautaires :**

La **politique agricole commune** : initiée en 1962 et financée par des fonds européens de garantie agricole et pour le développement rural, elle vise à accroître la productivité de l'agriculture, garantir la sécurité des approvisionnements, stabiliser les marchés et assurer des prix convenables aux consommateurs, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole.

L'**union économique et monétaire** et l'action de la banque centrale européenne ont abouti à la monnaie unique et à la mise en circulation des espèces dans la zone « euro ». Cette politique s'articule autour du contrôle du déficit public, de la dette publique, de l'inflation, des taux d'intérêt, et de la stabilité monétaire. L'objectif commun est de protéger le commerce intra-européen et d'empêcher les dévaluations des monnaies faibles.

D'autres politiques communautaires existent, comme l'espace de sécurité, de liberté et de justice issu des **accords de SCHENGEN** de 1995 pour les questions d'immigration, d'asile et de coopération judiciaire.

3 – L'UNION EUROPEENNE ET LE SPORT

« Bien entendu, on peut sauter sur sa chaise comme un cabri en disant l'EUROPE ! l'EUROPE ! l'EUROPE ! ... mais cela n'aboutit à rien et cela ne signifie rien »⁵

L'Union européenne fonctionne selon un **principe de spécialité** et le sport n'est pas un champ de compétence.

En effet, en organisant la cohésion et la solidarité des relations entre les Etats membres et leurs peuples, l'Union européenne poursuit certains **objectifs** :

- promotion du progrès économique et social.
- affirmation de l'identité européenne sur la scène internationale.
- instauration d'une citoyenneté européenne.
- développement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice.
- maintien et développement de l'acquis communautaire.

En listant des **principes d'organisation du sport en Europe**, l'Union européenne, après avoir considéré que l'action dans le domaine du sport ne pouvait se limiter aux seuls aspects économiques liés à la notion d'**espace économique européen**, n'a pas admis (déclaration de NICE en 2000) une *exception sportive* mais une sorte de « *spécificité sportive* » en affirmant les caractéristiques spécifiques du sport comme ferment de l'identité des peuples, et ses fonctions éducatives et sociales en EUROPE devant être prises en compte dans la mise en œuvre des politiques communes : d'une part parce que le sport n'est pas assimilable à une activité économique comme les autres ; d'autre part parce qu'il doit être tenu compte des particularités du sport amateur.

En admettant la compatibilité des règles de la compétition sportive avec celles de la concurrence économique, les autorités communautaires ont en effet exclu toute idée de reconnaissance d'une **exception sportive**, comme avait pu être précédemment actée une telle exception dans le domaine culturel.

Néanmoins, l'entretien maximal de l'incertitude du résultat sportif comme source d'intérêt du spectacle sportif d'une part, et la nécessité du maintien d'une concurrence entre structures (contraire à l'élimination de la concurrence économique) comme source de la pérennité des clubs et du système compétitif (à l'opposé des franchises américaines) d'autre part, justifient l'affirmation d'une **spécificité du sport** dans la dimension économique européenne. Résurgence du phénomène d'exception culturelle, la loi française oblige les associations investies d'une mission de service public à utiliser la langue française dans leur publicité.

Par sa Constitution, et surtout par le traité de Lisbonne, l'Union européenne « 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 ». Cette avancée historique justifie certains principes : ouverture et équité dans les compétitions sportives, coopération institutionnelle, protection de l'intégrité physique et morale des sportifs et des jeunes sportifs.

⁵ Charles de GAULLE *Entretien télévisé* 1965.

Le droit communautaire issu du traité de ROME de 1958 puis des accords de MAASTRICHT de 1992 repose sur les **grands principes** de libre concurrence et de non-discrimination fondant la liberté d'établissement. La règle de **libre circulation des personnes** s'applique aux sportifs professionnels et aux amateurs. La règle de la **libre circulation des capitaux, des services et des biens** s'applique aux activités du sport. A ce titre, sont donc prohibées les ententes et les abus de position dominante ayant pour objet ou pour effet de restreindre le jeu de la concurrence.

Les Etats membres peuvent donc s'affranchir des règles communautaires en matière sportive s'il n'est pas porté atteinte à la libre concurrence ou à la libre circulation des travailleurs et plus globalement, **hors du champ des activités marchandes**. Par exemple, même si la lutte antidopage vise à préserver l'esprit sportif et la santé des athlètes hors tout objectif économique, les réglementations nationales en la matière s'apprécient néanmoins au regard du droit communautaire de la concurrence, des restrictions légitimes et proportionnées restant toutefois compatibles avec les exigences du droit communautaire.⁶

Dès lors, de nombreuses **difficultés inhérentes aux particularismes du sport** demeurent :

- équivalence des diplômes nationaux pour l'accès à l'emploi sportif.
- problèmes des naturalisations au regard de l'éthique sportive.
- pratiques d'exclusivité de vente de billets d'entrée ou de quotas de places.
- marchés des fournitures d'articles de sport.
- labels officiels accordés par le mouvement sportif.
- droits de retransmission télévisée des événements sportifs.
- aides publiques directes ou indirectes accordées au sport et susceptibles de fausser la libre concurrence.
- interdiction de multipropriété ou de détention directe ou indirecte de titres de sociétés sportives d'une même discipline engagées dans la même compétition.

● **Quelques réalisations :**

En marge de l'Union européenne, le Conseil de l'Europe a acté la **charte européenne du sport**. Sous forme de « *recommandation* », cette charte repose sur la philosophie de l'accessibilité de la pratique des activités physiques et sportives pour tous dans un cadre d'éthique et en association des différentes composantes du mouvement sportif.

Le Conseil de l'Europe a également adopté un **code d'éthique sportive** définissant le comportement des gouvernements, des organisations sportives et des individus en faveur de la préservation du *fair-play*. Le Conseil de l'Europe a encore adopté une convention contre le dopage et enfin une convention contre la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives (prévention, coopération et répression).

Des **assises européennes du sport** ont par ailleurs permis de mettre en avant la spécificité du sport en tant que seul secteur capable de remplir simultanément jusqu'à 5 fonctions : éducative, culturelle, sanitaire, sociale et récréationnelle.

⁶ Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes « MECA-MEDINA et MAJZEN » du 18 juillet 2006.

Il existe aussi un financement par voie de **fonds européens** de programmes d'actions pouvant concerner le sport : FEDER pour des projets d'équipements sportifs, FEOGA en matière agricole et FSE dans le cadre de la formation.

La Commission européenne a publié le **Livre blanc du sport** dans lequel est réaffirmé que l'activité sportive est soumise au droit communautaire malgré certaines spécificités liées aux activités, aux règles et aux structures sportives, et certains points étant réitérés ou abordés :

- le financement du sport amateur par voie d'aides publiques n'est viable que dans le respect du droit communautaire.
- la notion d'équipe nationale tient en échec le principe de libre circulation des sportif·ve·s.
- certains aspects (transfert des sportif·ve·s, contrôle des médias) s'accommodent mal des principes communautaires.

Enfin, il y a émergence d'un phénomène de négociation collective et de dialogue social européen dans le secteur sport, notamment avec l'établissement des minima requis du contrat de travail ou encore les aspects santé et sécurité dans le travail sectoriel.

4 – VERS LA MONDIALISATION DU SPORT ?

« Pourquoi l'EUROPE est-elle si économiquement nécessaire et si profondément ennuyeuse ? »⁷

L'arrêt « *BOSMAN* » de la CJCE du 15 décembre 1995 a érigé en **principe de droit commun l'application des textes communautaires contre les réglementations fédérales internationales ou nationales**, à propos du respect de la libre circulation des sportif·ve·s professionnel·le·s au sein de l'Union européenne, avec notamment les abolitions de l'indemnité de transfert à l'issue d'un contrat pour le passage d'un·e sportif·ve dans une autre structure d'un autre pays membre de l'Union européenne et de la limitation par équipe de club du nombre de joueur·se·s étranger·ère·s ressortissant de l'Union européenne, affirmant ainsi l'interdiction de l'entrave à la libre circulation des travailleur·se·s et la suppression des clauses de nationalité.

Cette décision reste confinée au secteur économique du sport professionnel et ne saurait donc s'appliquer au sport amateur et à des considérations purement fédérales.⁸ Néanmoins, au-delà des extensions possibles liées à la notion de citoyenneté européenne ou à l'idée de supranationalité par « l'unité supérieure » constituant « la fraternité européenne »⁹, cette jurisprudence a eu une très large postérité.

L'arrêt « *MALAJA* » du Conseil d'Etat du 30 décembre 2002 a depuis lors étendu cette dernière règle avec l'assimilation aux joueur·se·s communautaires des ressortissant·e·s des pays ayant passé un *accord d'association ou de coopération* avec l'Union européenne.

⁷ Valérie ACCARY *CLM/BBO* 2006.

⁸ Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes « *DELIEGE* » du 11 avril 2000.

⁹ Victor HUGO *Un jour viendra* 1849.

Enfin, avec l'arrêt « KOLPAK » de la CJCE du 8 mai 2003, le droit impose désormais de comptabiliser comme communautaire un·e joueur·se issu·e d'un pays ayant signé avec l'Union européenne un accord contenant des *dispositions similaires* aux accords européens d'association et de coopération (exemple de l'accord AFRIQUE – CARAIBES – PACIFIQUE de COTONOU ou cas des pays de l'EUROPE de l'Est ou du MAGHREB).

L'évolution juridique ultime « BOSMAN – MALAJA – KOLPAK » marque ainsi une tendance à l'ouverture mondiale des frontières par la suppression du système des quotas de nationalité dans le sport professionnel, donc au-delà même du processus d'élargissement de l'Union européenne initié en 1998.

Car si les conséquences de cette jurisprudence liées à la suppression des clauses de transfert sont quasiment nulles, en revanche, l'impact lié à la **suppression des clauses de nationalités** est d'autant plus important qu'il se conjugue avec d'autres évolutions : marché des droits de retransmission, mondialisation de l'économie... D'où l'augmentation de la masse salariale des sportif·ve·s professionnel·le·s, l'accroissement des mouvements de sportif·ve·s et l'explosion des transferts, la concurrence exacerbée entre groupements sportifs, etc... Enfin, les disparités nationales en matière d'enseignement et d'encadrement des activités physiques et sportives restent en suspens, tant à l'égard des organismes de formation (milieu universitaire, fédérations sportives, service public du sport, organisations professionnelles) que des exigences de qualification (possession de diplôme ou non) ou vis-à-vis du contrôle de l'exercice professionnel...

Ainsi, la jurisprudence « UNECATEF contre HEYLENS » de la CJCE du 15 octobre 1987 assimilant l'exigence préalable du diplôme d'éducateur sportif à une entrave au principe communautaire de **libre exercice professionnel**, a difficilement trouvé sa signification en droit interne français. Par dérogation à la règle de liberté d'établissement, dans l'intérêt de la sécurité des pratiquants, après déclaration préfectorale, pourra être imposé une **épreuve d'aptitude** – en cas d'écart substantiel de niveau de qualification – ou un **stage d'adaptation** – pour les activités en milieu environnemental spécifique – ceci pour une prestation occasionnelle dans l'espace économique européen d'un·e éducateur·rice sportif·ve ressortissant·e d'un Etat membre, alors même que la *directive « Frits BOLKENSTEIN »* permettait à un·e prestataire de service d'un Etat membre d'œuvrer temporairement dans un autre Etat membre suivant les règles en vigueur dans son pays d'origine, principe désormais acquis au pays d'établissement.

● **Ouvertures :**

- *La construction européenne : une complexification inutile ou une libéralisation salutaire du sport ?*
- *Comparez les avantages et les inconvénients respectifs des différents modèles d'organisation du sport.*
- *Quelle est pour vous l'organisation idéale du sport ?*
- *La mutation du modèle français d'organisation du sport : de la 3^{ème} voie au partenariat public – privé ?*