

Université de Strasbourg

Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg



**Sport de valeur et valeurs du sport
pour l'Union européenne**

Coline DUQUET

Mémoire de 4^{ème} année

Direction du mémoire : Professeure Frédérique BERROD

Mai 2014

L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je tiens à remercier Mme Frédérique Berrod, professeure à l'Université de Strasbourg, qui a accepté d'encadrer ce mémoire et sans qui celui-ci n'aurait pas pu voir le jour. Ses conseils et sa disponibilité m'ont été d'une aide précieuse tout au long de l'année universitaire.

Merci également à mes proches pour le soutien et leur présence.

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	5
<u>CHAPITRE 1ER. SPORT DE VALEUR : LA REGULATION DU SPORT POUR LA PROTECTION DE SES VALEURS, VERS UNE POLITIQUE SPORTIVE EUROPEENNE</u>	14
<u>SECTION 1ERE. L'INCLUSION DU SPORT DANS L'ESPACE DU MARCHÉ INTERIEUR</u>	14
I. Une compétence européenne en matière sportive très limitée.....	15
II. L'application du droit économique de l'Union européenne au sport professionnel	20
<u>SECTION 2NDE. LA SPECIFICITE DU SPORT : UNE PRISE EN CHARGE PARTICULIERE POUR UNE ACTIVITE PARTICULIERE</u>	36
I. La spécificité sportive : le sport, une activité économique particulière.....	37
II. La spécificité des valeurs du sport comme enjeu des politiques européennes.....	47
<u>CHAPITRE 2ND. VALEURS DU SPORT : L'UTILISATION DU SPORT PAR L'UNION EUROPEENNE COMME TRAME DE SES POLITIQUES</u>	65
<u>SECTION 1ERE. LES VALEURS DU SPORT DANS L'INTEGRATION EUROPEENNE</u>	65
I. L'intégration européenne grâce aux valeurs du sport.....	66
II. L'europanisation grâce à la coopération autour du sport.....	79
<u>SECTION 2NDE. LE SPORT ET SES VALEURS AU SERVICE DES POLITIQUES DE L'UNION EUROPEENNE</u>	91
I. La défense des objectifs non économiques de l'Union grâce au sport.....	92
II. Le sport au cœur des politiques européennes d'éducation et de santé.....	100
<u>CONCLUSION</u>	107
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	112

INTRODUCTION

« Le sport est un phénomène social et économique en pleine croissance qui contribue considérablement à la réalisation des objectifs stratégiques de solidarité et de prospérité de l'Union européenne »

Première phrase du Livre blanc sur le sport¹

Le 11 juillet 2007, la Commission européenne a présenté son Livre blanc sur le sport. Ce document, associé au Plan d'action « Pierre de Coubertin », est présenté parfois comme étant « l'amorce d'une politique européenne du sport »². Il entend organiser et stimuler l'action de l'Union européenne dans le domaine du sport, en particulier pour traiter les problèmes auxquels ce secteur doit faire face. Si ce document est la première initiative venant de la Commission européenne, l'Europe et ses institutions ne sont pas étrangères au sport et à ses problèmes.

L'intérêt que porte le continent européen aux activités physiques est à la fois naturel et ancien. D'un point de vue historique, l'Europe est le berceau du sport³. De nombreuses disciplines comme le football, le rugby ou le tennis s'y sont développés et c'est en Grèce que sont nés les premiers Jeux Olympiques avant d'avoir été rénovés à Paris en 1894 par le baron Pierre de Coubertin. Outre cet aspect, les instances et les compétitions majeures d'un grand nombre de sports se déroulent sur le territoire européen. Par exemple, les grandes épreuves cyclistes comme les Tours de France ou d'Italie ainsi que deux tournois du Grand Chelem de tennis (Roland-Garros et Wimbledon) sont organisés en Europe. L'importance du sport en

¹ Commission européenne, *Livre blanc sur le sport*, COM(2007)391, 11 juil. 2007, p. 1.

² France, Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur l'Union européenne et le sport professionnel*, n°379, 20 fév. 2013.

³ Pascal Boniface, dir., *L'Europe et le sport*, PUF, 2001.

Europe est également renforcée par la présence sur son territoire du Comité international olympique (CIO) et des grandes fédérations sportives internationales comme la Fédération Internationale de Football Association (FIFA). Par ailleurs, l'Europe a également été le théâtre de grandes tragédies de l'histoire du sport : les affaires de dopage Festina et Puerto sur le Tour de France en 1998 et 2006 ou le drame de Heysel où une tribune s'était effondrée à la suite d'actes de hooliganisme. Enfin, le sport est un véritable phénomène social en Europe. Deux études Eurobaromètre réalisées en 2004 et 2010 ont montré que quatre citoyens des Etats membres de l'Union européenne sur dix font du sport une fois par semaine. Mieux encore, un citoyen sur deux est favorable à l'accroissement de l'intervention de l'Union européenne dans les affaires sportives européennes.

C'est donc tout naturellement que le sport a intéressé les organisations régionales européennes. Le Conseil de l'Europe a été le premier à se pencher sur les questions sportives dans le cadre de la Convention culturelle européenne établie en 1954. Il a adopté le 19 juin 1967 la « Résolution 67 » destinée à encourager les Etats à adopter des réglementations pour lutter contre le dopage. Signe de l'importance de cette initiative, la résolution fut à l'origine des premiers contrôles antidopage aux Jeux Olympiques de Grenoble et de Mexico en 1968⁴. Le Conseil de l'Europe a poursuivi son action dans le domaine sportif en aspirant à trois objectifs : la promotion des idéaux du sport ; le renforcement de la coopération paneuropéenne ; l'application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵. Il a notamment proposé une définition officielle du sport reprise par la Commission dans le Livre blanc. Cette définition, qui se trouve à

⁴ Michel Pautot, *Le sport et l'Europe : les règles du jeu*, Presses universitaires du sport, 2012, p. 168.

⁵ Ibidem.

l'article 2 de la Charte européenne du sport adoptée par le Comité des Ministres le 24 septembre 1992, dispose :

« On entend par "sport" toutes formes d'activités physiques qui, à travers une participation organisée ou non, ont pour objectif l'expression ou l'amélioration de la condition physique et psychique, le développement des relations sociales ou l'obtention de résultats en compétition de tous niveaux »⁶.

Le Conseil de l'Europe a également adopté des Conventions dans les domaines de la lutte contre la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives (1985) et de la lutte contre le dopage (1989). Enfin, le 11 mai 2007, il a institué l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) *« dans le but de donner un élan nouveau à la coopération paneuropéenne et de relever les défis auxquels le sport doit actuellement faire face en Europe »⁷.*

L'Union européenne s'est également intéressée aux problématiques sportives. Etant à l'origine une union économique, les institutions européennes se sont d'abord intéressées au sport dans sa dimension économique. Le sport a d'abord fait l'objet d'arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne dont le premier, l'arrêt *Walrave et Koch* date de 1974 et le plus célèbre, l'arrêt *Bosman*, date de 1995. Pour la Cour, il s'agissait alors de faire respecter les principes des libertés de circulation des travailleurs et des prestations de service ainsi que les principes du droit européen de la concurrence. Cette tâche a été compliquée par les caractéristiques spécifiques du sport. En effet, le sport n'est pas une activité économique ordinaire : il présente des structures et une organisation spéciales échappant aux logiques de

⁶ Comité des Ministres, *Charte européenne du sport révisée*, 16 mai 2001, R (92) 13 REV, art. 2.

⁷ Site du Conseil de l'Europe sur l'APES, [http://www.coe.int/t/dg4/epas/Default_fr.asp].

marché et il transporte un certain nombre de valeurs qui vont peu à peu intéresser l'Union européenne.

Au fur et à mesure de l'avancement de la construction européenne, l'Union est effectivement devenue plus politique. Elle a commencé à se préoccuper de questions sociales et a élargi le champ de ses politiques. De nombreux secteurs non-économiques se sont « européanisés » et le sport en fait partie. Comme le souligne William Gasparini, « *l'histoire du sport européen se confond alors avec l'histoire de la construction européenne* »⁸. L'aspect social et les valeurs du sport apparaissent donc d'abord lors des réunions du Conseil européen à Amsterdam en 1997, à Helsinki en 1999 et à Nice en 2000. La Commission européenne commence aussi à analyser ces aspects. Le 11 juillet 2007, elle a dévoilé son Livre blanc sur le sport qui comporte trois volets : le rôle sociétal, la dimension économique et les spécificités de l'organisation du sport en Europe. Le traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007 a ensuite consacré cette dimension du sport européen. Il a permis l'entrée du sport dans le corps des traités attribuant d'une part des compétences d'appui, de coordination ou de complément à l'Union à l'article 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et fixant d'autre part la teneur de l'action de l'Union dans le domaine du sport à l'article 165 du même traité. L'article 165 charge l'Union européenne de contribuer à la promotion des enjeux européens du sport et de développer la dimension européenne du sport.

Quelles sont les valeurs du sport et pourquoi ont-elles intéressé l'Union européenne ? Pour définir le sport, le Conseil de l'Europe s'est basé sur les bienfaits que le sport peut avoir sur les individus et les sociétés qui représentent les valeurs

⁸ William Gasparini, « Un sport européen ? Genèse et enjeux d'une catégorie européenne », *Savoir/agir*, n°15, mars 2011, p. 50.

intrinsèques du sport. La valeur est une notion qui peut être subjective et objective. Certes, les valeurs du sport peuvent être le reflet d'une opinion subjective pourtant, ces valeurs étant largement reconnues, on peut considérer que le sport possède des valeurs objectives c'est à dire « *ce qui, en général, est considéré comme bon, utile, digne d'estime* »⁹. A ce titre, le sport revêt une fonction éducative et sociale, il apprend le respect des autres, des règles et de soi mais aussi l'esprit d'équipe, la loyauté, la solidarité, l'égalité et le goût de l'effort. C'est également un facteur de rapprochement entre les communautés et de construction d'identités. A cela s'ajoute les valeurs olympiques que sont l'excellence, l'amitié et le respect ainsi que les principes fondamentaux de la Charte Olympique. Cette dernière Charte élève d'ailleurs le sport au rang de droit de l'homme, preuve de ses bénéfices intrinsèques. Cependant le sport est également sujet à des dérives qui menacent ses valeurs. Les enjeux économiques des compétitions parfois très importants ainsi que la pression qui pèse sur les athlètes conduisent parfois à la tricherie, la violence ou l'intolérance. Comme l'a dit Martine Aubry dans l'ouvrage de Pascal Boniface *L'Europe et le sport*, le sport a deux facettes : le sport de compétition et le sport de « bien collectif » qu'il est nécessaire de réguler pour trouver l'équilibre et que l'un serve l'autre¹⁰.

Ces valeurs sportives rejoignent les valeurs et les objectifs de l'Union européenne. Les valeurs de l'Union européenne sont énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE).

⁹ Gérard Cornu, dir., *Vocabulaire juridique*, 9^{ème} ed., PUF, 2011. p. 1052.

¹⁰ Martine Aubry, « L'Europe et le sport : enjeu de citoyenneté » in Pascal Boniface, *L'Europe et le sport*, PUF, 2001, pp. 9-13.

Article 2 du traité sur l'Union européenne

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'article 3 du TUE énonce quant à lui les objectifs de l'Union qui comprennent notamment la promotion de ses valeurs, la protection et le bien-être des citoyens ainsi que la lutte contre les discriminations et l'exclusion sociale. Ainsi, l'esprit d'équipe, l'amitié et la solidarité se rapprochent de l'esprit de coopération et de confiance nécessaire à la construction d'une Europe politique et sociale. La tolérance, le respect des autres et l'égalité sont des valeurs communes au sport et à l'Union européenne. Le sport, grâce à ses valeurs, peut donc servir d'outil à l'Union européenne pour remplir ces objectifs et promouvoir ses propres valeurs.

L'Union européenne est donc prise entre deux logiques en matière sportive. D'une part, elle doit prendre en compte le sport en tant que tel. Le sport est une activité économique qui doit se conformer au droit économique de l'Union européenne. Elle doit donc en contrôler les mécanismes afin que l'activité sportive ne soit pas une restriction dans la construction du marché intérieur. Cependant le sport a des caractéristiques spéciales dues à ses structures et à ses valeurs particulières. Les institutions vont donc être tenues de les prendre en considérations. En outre, les valeurs du sport étant proches de celles de l'Union, les institutions européennes doivent donc les prendre en compte et les défendre. Le

problème étant que la complexité de la tâche assignée à l'Union européenne tranche avec les moyens juridiques dont elle dispose. Le sport reste un domaine relevant de la compétence des Etats membres et l'Union n'a pas de grande marge de manœuvre pour mettre en place une véritable politique européenne du sport.

D'autre part, l'action de l'Union européenne dans le sport ne saurait se limiter à la régulation de celui-ci. Le sport peut servir de véritable outil au service de la construction européenne. En plus d'être un excellent vecteur d'identification et de communication, il peut participer à renforcer la mise en œuvre des politiques de santé et d'éducation de l'Union. Toutefois, la mesure avec laquelle les institutions peuvent l'utiliser reste incertaine tant le sport reste un objet national. Ainsi le sport pourrait représenter à la fois la fin et les moyens de l'action européenne. Il est donc intéressant d'étudier comment l'Union européenne, avec si peu de compétence, va néanmoins largement intervenir dans le domaine du sport. Plus particulièrement, en quoi l'action de l'Union peut être efficace pour et par le sport ?

Afin de répondre à ces questions, les deux dimensions de l'action de l'Union en relation avec le sport seront étudiées successivement. Dans un premier chapitre il sera démontré comment les institutions ont appréhendé le sport pour développer progressivement les prémisses d'une politique européenne du sport. D'une part, le sport a fait l'objet d'une dérégulation imposée par la Cour de justice de l'Union européenne afin de respecter le droit économique de l'Union européenne. D'autre part, les instances sportives internationales ont fait pression pour que les spécificités de structure et les valeurs du sport soient reconnues par les institutions européennes dans leur action. Cela n'a néanmoins pas empêché l'europanisation

du sport, notamment pour la protection de ses valeurs où l'Union européenne apporte une réelle valeur ajoutée.

Dans un deuxième chapitre, il sera montré comment le sport peut servir d'outil pour faciliter la construction européenne. Ses valeurs à condition d'être correctement utilisées pourraient en effet permettre la création d'un sentiment d'appartenance à l'Union européenne auprès des citoyens. Les Etats sont également invités à coopérer dans le domaine du sport puisqu'en l'absence de véritable compétence, l'Union européenne va servir de plateforme de discussion et d'échange sur ce sujet. Enfin, les valeurs du sport contribuent à la mise en œuvre des objectifs généraux et des politiques de l'Union européenne notamment en matière d'éducation et de santé publique.

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

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES
Plus vite, plus haut, plus fort : l'Union européenne et le sport professionnel



D'une simple activité économique, le sport professionnel est devenu un véritable enjeu politique pour l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Depuis un demi siècle, ils tentent de dresser les contours d'un véritable modèle sportif européen : lutte contre le dopage, protection de l'intégrité des joueurs, équité des compétitions.

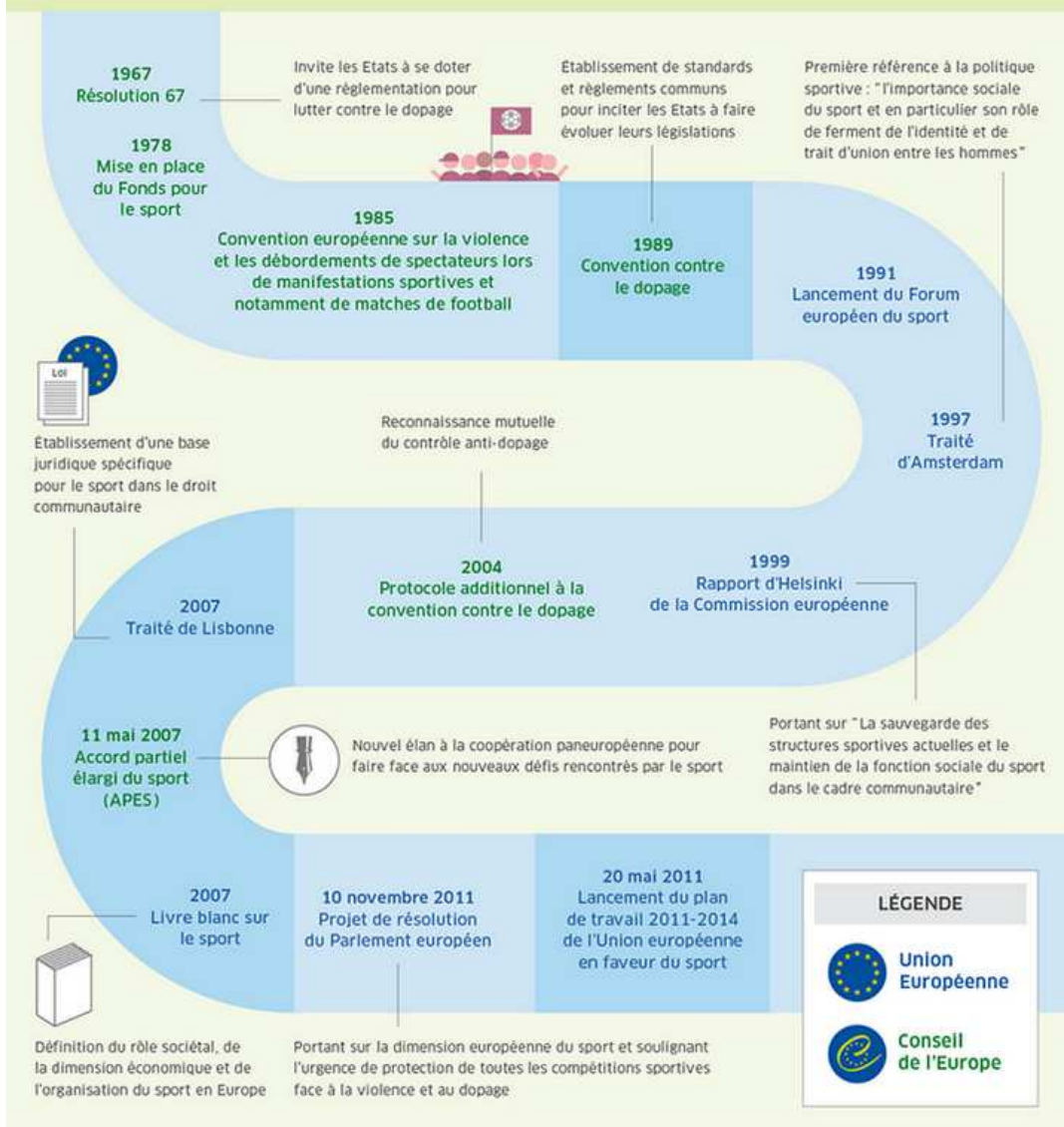


Schéma issu du rapport d'information n° 379 du Sénat français fait au nom de la commission des affaires européennes sur l'Union européenne et le sport professionnel, 20 février 2013.

CHAPITRE PREMIER

SPORT DE VALEUR : LA REGULATION DU SPORT POUR LA PROTECTION DE SES VALEURS, VERS UNE POLITIQUE SPORTIVE EUROPEENNE

Section Première

L'inclusion du sport dans l'espace du marché intérieur

A l'origine, la construction européenne s'est faite pour des raisons économiques. Le sport n'étant pas par essence une activité économique, cela paraissait l'écarter du champ d'application des traités. Cependant certains de ses aspects relevant de sa dimension professionnelle en présentent toutes les caractéristiques. Les exemples les plus explicites sont les plus médiatiques : les joueurs de football professionnels qui s'échangent sur de véritables marchés pour des montants exorbitants ou les chaînes de télévision qui se livrent des batailles concurrentielles sans merci pour décrocher les droits de diffusion des compétitions sportives. Le sport est donc devenu une véritable industrie avec ses dynamiques et ses dysfonctionnements que l'Union européenne ne pouvait plus ignorer. Pourtant, en l'absence de mention dans le corps des traités avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, l'Union européenne ne disposait d'aucune compétence pour réglementer ce secteur. La dimension économique du sport couplée avec la nécessité de mettre son aspect professionnel en conformité avec le marché intérieur et les libertés de circulation ont justifié l'entrée de ce secteur sous le joug du droit économique de l'Union

européenne. Malgré l'absence de compétence législative en matière sportive (I), le droit économique européen et le droit européen de la concurrence s'appliquent et affectent le monde sportif (II).

I. Une compétence européenne en matière sportive très limitée

Pendant longtemps le sport était très éloigné des préoccupations communautaires (A). L'Union européenne ne dispose d'une compétence en matière sportive que depuis l'entrée en vigueur traité de Lisbonne mais cette compétence est limitée et le sport reste avant tout un objet national (B).

A. L'absence de référence dans les traités avant le traité de Lisbonne

Avant la signature du Traité de Lisbonne le 13 décembre 2007, le sport ne faisait l'objet d'aucune référence dans le texte des traités fondateurs des Communautés européennes et de l'Union européenne. En application du principe d'attribution, les compétences de l'Union sont limitées à celles assignées par les traités. Les institutions européennes ne pouvaient donc pas agir sur le sport en tant que tel. Cela s'explique par l'histoire de la construction européenne qui se voulait d'abord exclusivement économique. Selon la méthode fonctionnaliste prônée par Robert Schuman et Jean Monnet, l'Union européenne devait d'abord se développer dans des domaines techniques limités avant de se généraliser à des aspects politiques. Les traités de Paris du 18 avril 1951 et de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) d'une part et la Communauté économique européenne (CEE) d'autre part reflètent cette première

étape d'une intégration essentiellement économique. Le sport n'entraîne donc pas dans les préoccupations de construction d'un marché commun ou d'une union douanière. L'Acte unique européen du 17 février 1986, destiné à accélérer l'intégration européenne, élargit les compétences communautaires et ajouta de nouveaux articles à la politique sociale de la Communauté. Là encore, le sport n'est pas une priorité pour l'Union européenne et n'est donc pas mentionné dans le traité. Le traité de Maastricht du 7 février 1992, au-delà de poursuivre l'intégration économique et de réformer les institutions, établit une union politique pour l'Europe et mit en place de nouvelles politiques communautaires comme l'éducation et la culture. Cependant il se concentrait sur des domaines plus régaliens et plus centraux que le sport comme la politique étrangère et la justice.

B. L'introduction de compétences d'appui avec le traité de Lisbonne

Après la signature du traité d'élargissement du 25 avril 2005, l'Union européenne voit sa composition passer à vingt-sept pays. Il devient donc nécessaire de réformer le système communautaire pour adapter les institutions aux nouveaux enjeux inhérents à l'élargissement de l'Union. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe constitue une première tentative de réforme mais le processus de ratification échoue dans plusieurs Etats. Les Etats membres élaborent alors un nouveau traité sur le modèle de celui venant d'échouer. Ce traité est signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Il a modifié les traités fondateurs et avait pour but de « *créer une Europe plus*

démocratique, plus transparente et plus efficace »¹¹. Le cadre juridique actuel, tel que fixé par le traité de Lisbonne repose aujourd'hui sur deux traités : le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Les compétences de l'Union européenne sont attribuées selon le principe d'attribution et dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité comme énoncé à l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE).

Article 5 du traité sur l'Union européenne

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

2. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

¹¹ « make a Europe more democratic, more transparent and more efficient ». Gyöngyi Szabó Földesi, « Can We Talk about European Public Policy in the Field of Sport ? », *Physical Culture and Sport. Studies and Research*, Vol. 47, No. 1, déc. 2009, p. 32.

[...]

4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

[...]

Les traités participent donc à préserver les compétences des Etats membres en limitant l'action de l'Union européenne aux compétences qui lui sont expressément attribuées dans le traité. Même dans le cas où elle se voit attribuer des compétences, l'Union doit veiller à n'agir que dans la mesure où elle peut apporter une plus-value par rapport aux capacités des Etats dans le domaine en question.

L'Union peut se voir attribuer trois types de compétences qui déterminent l'intensité avec laquelle elle pourra agir dans un domaine donné : des compétences exclusives, des compétences partagées et des compétence d'appui. Les compétences exclusives traduisent le plus grand degré d'intégration puisque seule l'Union européenne peut légiférer dans ces domaines qui regroupent notamment l'union douanière, l'établissement des règles de concurrence ou encore la politique commerciale commune. Les compétences partagées permettent aux Etats membres de conserver la possibilité de légiférer tant que l'Union n'a pas exercé sa compétence dans des domaines comme le marché intérieur, une partie de la politique sociale, la cohésion économique, sociale et territoriale mais aussi les transports et l'énergie. Enfin, l'article 6 du TFUE attribue à l'Union européenne des compétences d'appui. Les domaines visés restent du ressort des autorités nationales en principe mais l'Union peut intervenir en complément et soutien des actions des Etats membres. Le traité de Lisbonne introduit quatre nouveaux

domaines pour lesquels l'Union possède une compétence d'appui : la protection civile, la coopération administration, le tourisme et le 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;

Cette compétence d'appui n'est pas une compétence législative : elle ne permet pas à l'Union européenne d'harmoniser les différents droits nationaux des Etats membres. L'Union ne peut pas non plus adopter des actes légaux obligatoires en matière sportive. Elle peut simplement soutenir l'action des Etats membres en organisant, par exemple, des réunions intergouvernementales et en indiquant des orientations pour promouvoir et défendre les valeurs du sport. Il faut donc relativiser la portée de cette entrée du sport dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Comme l'indique le Sénat dans son rapport d'information du 20 février 2013, l'action des institutions européennes « *se limite en conséquence à des positions ou des recommandation et à faciliter le rapprochement entre Etats membres sur les problématiques afférentes au sport* »¹². Il convient néanmoins de relever, comme il sera détaillé plus loin, que si l'action de l'Union sur le sport en tant que tel est limitée, elle intervient dans le sport par le biais de politique transversales.

¹² France, Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur l'Union européenne et le sport professionnel*, 20 fév. 2013, n°379, p. 21.

En outre, même en l'absence d'une disposition spécifique sur le sport, celui-ci doit être conforme au droit économique de l'Union européenne dans la mesure où il constitue une activité économique. C'est ce qu'explique le Professeur Gérard Simon : « *l'absence de référence au sport dans les traités antérieurs n'a pas empêché la soumission de cette activité, dans certains de ses aspects, au droit communautaire comme l'a illustré avec éclat le célèbre arrêt Bosman* »¹³. C'est bien le juge européen qui est le « *premier intervenant communautaire* »¹⁴ en matière sportive.

II. L'application du droit économique de l'Union européenne au sport professionnel

La Cour de justice de l'Union européenne a d'abord qualifié le sport professionnel et les activités qui l'entourent d'activités économiques (A). Les principes des libertés de circulation (B) et de la libre concurrence (C) sont donc applicables malgré les conséquences néfastes que cela peut avoir (D).

A. Le sport, une activité économique entrant dans le champ d'application des traités

Bien qu'aucune compétence législative n'ait été accordée à l'Union européenne, le sport ne se soustrait pas au droit communautaire. La Commission explique dans le livre blanc sur le sport que « *le droit de la concurrence et les dispositions relatives au marché intérieur s'appliquent au sport dans la mesure où il constitue une activité économique. Le sport entre également dans le champ d'application d'autres principes importants du droit communautaire, comme l'interdiction de toute discrimination*

¹³ Gérard Simon, « L'inclusion du sport dans le traité : minuscule exégèse d'un texte clair obscur », *Revue scientifique sport et citoyenneté*, n°3, juin 2008, p. 25.

¹⁴ France, Sénat, *Rapport d'information sur l'Union européenne et le sport professionnel ...*, op. cit., p. 7.

fondée sur la nationalité, la citoyenneté de l'Union et l'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'emploi »¹⁵. Le sport est en effet d'abord appréhendé par l'Union européenne au travers de sa dimension économique et de l'impact que peuvent avoir ses réglementations sur le marché intérieur.

La mise en place d'un marché intérieur comme espace sans frontières intérieures où sont assurées les libertés économiques et politiques est un des objectifs de l'Union européenne énoncé par l'article 3 du traité sur l'Union européenne. L'article 26 du TFUE définit plus précisément la notion de marché intérieur.

Article 26 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. L'Union adopte les mesures destinées à établir ou assurer le fonctionnement du marché intérieur, conformément aux dispositions pertinentes des traités.

2. Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités.

[...]

La construction du marché intérieur nécessite l'élimination des obstacles aux échanges entre les Etats membres. Ces obstacles résident par exemple dans les mesures discriminatoires et indistinctement applicables mises en œuvre par les autorités nationales et qui entravent les échanges entre les Etats membres. Or l'idée du marché intérieur s'applique à l'économie dans son entier et à tous les secteurs économiques dont le sport. Les obstacles aux échanges doivent donc également être

¹⁵ Commission européenne, *Livre blanc sur le sport*, COM(2007) 391, 11 juil. 2007, p. 14.

éliminés dans ce secteur. C'est ce qu'a expliqué la Cour de justice de l'Union européenne : elle a d'abord reconnu au sport professionnel cette dimension économique le faisant tomber dans le champ des traités puis elle a soumis celui-ci au respect des libertés économiques et des règles de concurrence énoncées dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Cette reconnaissance, la Cour l'a faite dans l'arrêt *CJCE, 12 décembre 1974, Walrave et Koch (affaire n°36/74)* qui constitue le premier arrêt en matière sportive. En l'espèce, une disposition du règlement des championnats du monde établi par l'Union cycliste internationale (UCI) imposait que l'entraîneur soit de la même nationalité que son coureur. Les requérants, MM. Walrave et Koch, tous deux entraîneurs néerlandais estimaient que cette disposition était incompatible avec le traité de Rome car elle était contraire à la libre circulation des travailleurs et à la libre prestation des services dans la communauté. La Cour a alors jugé que « *compte tenu des objectifs de la Communauté, l'exercice des sports ne relève du droit communautaire que dans la mesure où il constitue une activité économique au sens de l'article 2 du Traité* »¹⁶. Le sport a donc une dimension économique qui le contraint de respecter le droit économique de l'Union européenne et notamment la libre circulation des opérateurs économiques et le droit européen de la concurrence.

B. L'application des libertés de circulation au sport

1. Le sport dans le champ d'application des libertés de circulation

Le sport en tant qu'activité économique doit respecter les dispositions du traité et notamment celles garantissant la libre circulation des travailleurs et la libre

¹⁶ *CJCE, 12 déc. 1974, Walrave et Koch, affaire n°36/74, point 4.*

prestation des services. La question s'est donc posée de savoir si l'activité des sportifs ou des entraîneurs peut être qualifiée d'activité salariée ou de prestation de service au sens du traité.

La Cour a donc reconnu au point 12 de l'arrêt *CJCE, 14 juillet 1976, Doná contre Mantero (affaire n°13/76)* qu'une activité salariée ou une prestation de service rémunérée est considérée comme une activité économique au sens du traité et que tel est le cas de l'activité de joueurs professionnels ou semi-professionnels de football. La Cour précise néanmoins dans l'arrêt *CJCE, 11 avril 2000, Deliège (affaires jointes C-51/96 et C-191/97)* que les activités exercées doivent être réelles et effectives ainsi qu'elle l'avait jugé dans l'arrêt *CJCE, 23 mars 1982, Levin (affaire 53/81)*.¹⁷ Ainsi, les joueurs professionnels ou semi-professionnels peuvent bénéficier de la libre prestation de service et de la liberté de circulation des travailleurs. Cette jurisprudence exclut les sportifs amateurs qui ne reçoivent pas de rémunération. L'arrêt *Deliège* a néanmoins relevé que « *la simple circonstance qu'une association ou fédération sportive qualifie unilatéralement d'amateurs les athlètes qui en sont membre n'est pas par elle-même de nature à exclure que ceux-ci exercent des activités économiques* »¹⁸.

La seconde difficulté concernant l'application des libertés de circulation au sport tient à la nature des règles sportives. L'applicabilité des libertés de circulation suppose la présence d'une mesure étatique, or les règlements sportifs entravant ces libertés sont édictés par les fédérations qui sont des organismes de droit privé. Dans l'affaire *Walrave*, la question a été posée à la Cour de savoir si malgré cela, les

¹⁷ *CJCE, 11 avril 2000, Deliège, affaires jointes C-51/96 et C-191/97, point 54.*

¹⁸ *Idem*, point 46.

dispositions d'un règlement d'une fédération sportive pouvaient faire l'objet d'un contrôle de compatibilité avec les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La Cour a jugé que l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité « *s'impose non seulement à l'action des 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* »¹⁹. Les règlements des fédérations sportives, en tant qu'ils réglementent la profession de sportif professionnel de façon collective doivent respecter les dispositions régissant les libertés de circulation. La Cour justifie cela par les exigences liées à la construction du marché intérieur. Le fait d'écarter ces conventions collectives de l'application du droit de l'Union reviendrait à autoriser des obstacles qui, lorsqu'ils émanent des Etats membres, sont interdits par les traités²⁰. En outre, cette situation entraînerait des inégalités d'application des dispositions du traité. Certains pays organisent en effet leurs conditions de travail par voie législative ou réglementaire alors que d'autres utilisent des conventions et actes conclus par des organismes privés²¹. Enfin, la Cour relève que les articles 56 et 45 n'indiquent pas que les entraves à éliminer sont exclusivement celles d'origine étatique.

2. La libre circulation des sportifs

La dimension économique du sport a été d'abord illustrée par des affaires touchant à la libre circulation des travailleurs énoncée à l'article 45 du TFUE.

Article 45 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.

¹⁹ CJCE, 12 déc. 1974, *Walrave et Koch*, affaire n°36/74, point 17.

²⁰ Idem, point 18.

²¹ Idem, point 19.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:

- a) de répondre à des emplois effectivement offerts,
- b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,
- c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,
- d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.

La notion de travailleur européen a été précisée dans l'arrêt *CJCE, 3 juillet 1986, Lawrie-Blum (affaire 66/85)*: est un travailleur européen la personne qui « *accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération* »²². Cette définition ne s'oppose donc pas à ce qu'un sportif soit considéré comme un travailleur européen. A ce sujet, la Cour confirme dans l'arrêt *CJCE, 15 décembre 1995, Bosman (affaire n°C-415/93)* ce qu'elle avait jugé dans les arrêts *Walrave* et *Doná* à savoir que les sportifs peuvent être qualifiés de travailleurs européens dès lors qu'ils exercent des activités salariées. Elle précise : « *il n'est pas nécessaire que l'employeur revête la qualité d'entreprise, le seul élément requis étant l'existence d'une*

²² *CJCE, 3 juil. 1986, Lawrie-Blum, affaire 66/85, point 17.*

relation de travail ou la volonté d'établir une telle relation »²³. Les sportifs professionnels ou semi-professionnels sont donc des travailleurs européens au sens de l'article 45 du TFUE et à ce titre ils bénéficient d'une liberté de circulation dans l'Union européenne.

Le sport et les sportifs sont donc appréhendés par la Cour de la même manière qu'elle le fait pour tout autre activité économique ou travailleur. La Cour joue son rôle de gardienne des traités et entend ainsi faire appliquer la logique du marché intérieur au sport professionnel. Elle applique en effet sa grille de lecture habituelle pour vérifier la compatibilité des règles litigieuses avec la libre circulation des travailleurs. Par exemple, cette méthode de la Cour de justice est matérialisée dans le retentissant arrêt *CJCE, 15 décembre 1995, Bosman (affaire C-415/93)*. Un des volets de cet arrêt concernait une règle de la fédération belge de football qui conditionnait les transferts de joueurs au versement par le club d'accueil d'une indemnité au club d'origine même quand le joueur était arrivé au bout de son contrat. La Cour doit d'abord matérialiser l'entrave à la libre circulation des travailleurs. Pour cela, elle commence par rappeler que le principe de la libre circulation des personnes en tant qu'elle vise à faciliter l'accès et l'exercice d'activités professionnelles pour tous les ressortissants de l'Union sur le territoire de celle-ci.²⁴ Elle relève ensuite que « *des dispositions qui empêchent ou dissuadent un ressortissant d'un Etat membre de quitter son pays d'origine pour exercer son droit à la libre circulation constituent, dès lors, des entraves à cette liberté même si elles s'appliquent indépendamment de la nationalité des travailleurs concernés* »²⁵. Elle

²³ *CJCE, 15 déc. 1995, Bosman, affaire n°C-415/93, point 74.*

²⁴ *Idem, point 94.*

²⁵ *Idem, point 96.*

constate alors que la règle litigieuse conditionne un transfert d'un joueur en fin de contrat au paiement d'une indemnité ce qui dissuade les nouveaux clubs d'engager le joueur. A ce titre, cette règle est constitutive d'une entrave interdite par l'article 45 du TFUE. Après avoir matérialisé l'entrave, la Cour recherche l'existence de dérogations. La règle litigieuse peut être maintenue si elle poursuit un objectif légitime compatible avec le traité et qu'elle se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général. Dans ce cas, il faut que « *l'application desdites règles soit propre à garantir la réalisation de l'objectif en cause et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif* »²⁶. En l'espèce, la Cour reconnaît la légitimité des objectifs de maintien de l'équilibre financier et sportif entre les clubs et de soutien à la recherche de talents et à la formation des jeunes joueurs²⁷. Cependant, la règle litigieuse ne permet pas de réaliser ces objectifs. Les clubs les plus riches peuvent en effet recruter les meilleurs joueurs et ainsi altérer l'équilibre financier et sportif entre les clubs. De plus, les indemnités de formation sont indépendantes des coûts réels supportés par les clubs lors de la formation de jeunes joueurs et elles sont de nature éventuelle et aléatoire ce qui ne permet pas, selon la Cour, d'encourager la formation des jeunes. La règle limitant les transferts est donc déclarée incompatible avec le traité.

Il convient également de relever le second apport de l'arrêt *Bosman*. La Cour a également analysé la compatibilité des clauses de nationalité établies par l'Union des associations européennes de football (UEFA) avec la liberté de circulation des travailleurs. Ces dispositions imposaient des quotas de joueurs étrangers dans les équipes de football. La Cour a jugé que ces dispositions établissaient des

²⁶ Idem, point 104.

²⁷ Idem, points 105 et 106.

discriminations en fonction de la nationalité contraires à l'article 45 paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En l'absence de justification légitime et proportionnée, les clauses de nationalité sont déclarées incompatibles avec le traité.

La Cour a donc appliqué les principes de libre circulation des travailleurs aux règles sportives discriminatoires ou indistinctement applicables de façon identique à ce qu'elle aurait fait pour tout autre mesure réglementant l'exercice d'une activité économique. Cela qui reflète bien l'approche économique avec laquelle l'Union européenne a appréhendé le sport. Le même constat peut être dressé sur le terrain de la libre prestation des services.

3. La libre prestation des services et le sport

Le sport a également fait l'objet d'affaires devant la Cour de justice sur le terrain de la libre prestation des services.

La libre prestation des services est énoncée aux articles 56 et 57 du TFUE.

Article 56 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation.

[...]

Article 57 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Au sens des traités, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

[...]

Sans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans l'État membre où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que cet État impose à ses propres ressortissants.

La Cour analyse la compatibilité d'une règle sportive avec la libre prestation des services dans l'arrêt *Deliège*. Elle applique là encore sa grille de lecture habituelle. Dans cette affaire était en cause la non-sélection d'une judokate par la ligue de judo belge à des tournois internationaux. Cette non-sélection compromettait ses chances de participer aux Jeux Olympiques c'est pourquoi elle a introduit une action en justice en estimant que le système appliqué pour la sélection des athlètes à ces tournois était contraire à la libre circulation des prestations de services. La Cour commence par regarder si l'activité de Mme Deliège est une prestation de service. Pour cela, elle considère que des bourses sportives perçues en fonction des résultats peuvent s'apparenter à des rémunérations²⁸. Elle relève également les « *activités sportives sont susceptibles d'impliquer la prestation de plusieurs services distincts, mais étroitement imbriqués* »²⁹ telles que la vente de billet au public ou les prestations publicitaires au profit des sponsors. Après avoir qualifié l'activité

²⁸ CJCE, 11 avril 2000, *Deliège*, affaires jointes C-51/96 et C-191/97, point 51.

²⁹ Idem, point 56.

sportive de prestation de service, la Cour vérifie si la règle en question est constitutive d'une restriction à la libre prestation des services. Elle explique que cette règle ne détermine pas l'accès au marché du travail pour les sportifs et que la sélection n'est pas effectuée en fonction de la nationalité.³⁰ Bien que la règle de sélection vise à limiter le nombre de participant à une compétition, la Cour juge qu'« une telle limitation est inhérente au déroulement d'une compétition sportive »³¹ et donc qu'en soit elle n'est pas contraire à la libre prestation des services.

La Cour admet donc de vérifier la compatibilité des règles sportives avec la libre circulation des prestations de service dans la mesure où l'activité d'un sportif professionnel peut être considéré comme une prestation de service. La Cour traite le sport comme toute autre activité économique.

C. L'application du droit européen de la concurrence

L'Union dispose d'une compétence exclusive pour établir les règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur. Ces règles sont édictées aux articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elles interdisent les ententes et pratiques concertées ayant des effets anticoncurrentiels ainsi que les abus de position dominante ou l'attribution illicite d'aides publiques. La Cour de justice de l'Union européenne a admis d'appliquer le droit européen de la concurrence aux activités de représentation du sport d'une part et à la compétition sportive d'autre part³². Les clubs et les fédérations sont en effet considérés comme étant des entreprises au sens de l'arrêt *CJCE, 23 avril 1991, Höfner (affaire C-41/90)*. Ces entités exercent en effet des activités économiques

³⁰ Idem, points 61 et 62.

³¹ Idem, point 64.

³² Fabrice Rizzo, « Le droit de la concurrence au service de la spécificité sportive », *Droit 21*, 2001, Chr., AJ 471, p. 3.

comme la vente de billets ou la conclusion de conventions de parrainage qui est le seul critère pour qualifier une entreprise au sens du droit européen de la concurrence. Il en va de même pour les sportifs individuels professionnels qui perçoivent l'essentiel de leurs ressources dans le cadre de contrats publicitaires³³. C'était le cas dans l'arrêt *Delière* où une non-sélection à une compétition comme les Jeux Olympiques représentait un manque à gagner pour la judokate. Cette situation s'apparentait alors à un abus de position dominante de la part de la fédération qui n'a pas retenu l'athlète.³⁴

L'arrêt *CJCE, 18 juillet 2006, Meca-Medina et Majcen c/ Commission (affaire C-519/04 P)* illustre l'application du droit européen de la concurrence à une réglementation antidopage. Dans cette affaire, deux nageurs avaient été contrôlés positifs à une substance dopante. Ils s'étaient vus appliquer, par la Fédération internationale de natation amateur (FINA), une sanction émanant d'une réglementation antidopage édictée par le Comité international olympique (CIO). Les nageurs considéraient que cette réglementation était contraire aux règles européennes de concurrence en ce que la fixation des seuils de tolérance aux substances dopantes résulterait d'une pratique concertée entre le CIO et les laboratoires accrédités. La Commission européenne puis le tribunal de première instance des Communautés européennes rejetèrent leur recours. La Cour admit alors qu'une réglementation antidopage puisse relever du droit communautaire de la concurrence.³⁵ Afin de vérifier si une règle sportive enfreint le droit communautaire de la concurrence, la Cour applique la méthode d'analyse qu'elle a

³³ *Idem*, p. 2.

³⁴ Jean-François Pons, « Le sport et la politique européenne de la concurrence : "règles du jeu" et exemples récents », in Pascal, Boniface, dir., *L'Europe et le sport*, Paris, PUF, 2001, p. 37.

³⁵ Michel Pautot, *Le sport et l'Europe : les règles du jeu*, Presses universitaires du sport, 2012, p. 127.

établie lors de l'arrêt *CJCE, 19 février 2002, Wouters e.a. (affaire C-309/99)*.³⁶ Il faut d'abord vérifier que l'association sportive qui a adopté la règle litigieuse exerce bien une activité économique et qu'elle peut donc être considérée comme une entreprise ou une association d'entreprise. Puis il faut prendre en compte le « *contexte global dans lequel la règle a été adoptée et les objectifs qu'elle poursuit* » et « *estimer si les restrictions qu'impose cette règle sont inhérentes à la concrétisation des objectifs qu'elle poursuit* »³⁷. Ensuite, la Cour analyse si « *ces dispositions sont proportionnées aux objectifs poursuivis* » et « *si le commerce entre les Etats membres est affecté par cette règle* »³⁸. Enfin, elle regarde « *si les effets bénéfiques d'une règle l'emportent sur ses effets restrictifs* »³⁹. Dans l'affaire *Meca-Medina*, la Cour a rejeté le recours des deux nageurs au motif que la règle du CIO est justifiée par un objectif légitime de bon déroulement des compétitions et d'« *assurer une saine émulation des sportifs* »⁴⁰.

Encore une fois le sport n'échappe pas à l'application des règles européennes. Les associations sportives pouvant être des entreprises sportives, elles doivent respecter les règles de concurrence. A l'instar de son approche du sport au regard des libertés de circulation, la Cour vérifie la compatibilité des règles sportives avec le droit européen de la concurrence en utilisant une méthode d'analyse qui n'est pas propre au sport.

D. Une approche « marché intérieur » insatisfaisante

³⁶ France, Sénat, *Rapport d'information sur l'Union européenne et le sport professionnel ...*, op. cit., p. 20.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ *CJCE, 18 juil. 2006, Meca-Medina et Majcen c/ Commission, affaire C-519/04 P*, point 45.

L'application du droit communautaire au sport a imposé la dérégulation de certains aspects du sport professionnel ce qui l'a lourdement impacté. L'arrêt *Bosman* a par exemple modifié en profondeur les mécanismes de transfert des joueurs dans l'Union européenne. La Cour, consciente de cet impact global qu'aurait son jugement a néanmoins refusé d'accorder une dérogation générale pour le sport:

« Quant aux conséquences éventuelles du présent arrêt sur l'organisation du football dans son ensemble, il est de jurisprudence constante que, si les conséquences pratiques de toute décision juridictionnelle doivent être pesées avec soin, on ne saurait cependant aller jusqu'à infléchir l'objectivité du droit et compromettre son application en raison des répercussions qu'une décision de justice peut entraîner »⁴¹.

Tout d'abord l'élimination des quotas qui limitaient le nombre de joueurs étrangers dans les équipes de football professionnel a bouleversé la composition des équipes : en 2012, 36,1% des joueurs évoluant dans les trente-et-un championnats de première division des Etats affiliés à l'UEFA étaient étrangers. Ce chiffre atteignait 55,1% dans le championnat anglais. Seulement 21,1% des joueurs professionnels évoluaient dans les clubs qui les avaient formés⁴².

Cette modification du paysage footballistique européen est à la fois positive et négative : d'une part elle traduit l'ouverture des meilleurs championnats aux joueurs étrangers mais d'autre part les meilleurs joueurs européens vont se concentrer dans les meilleurs championnats ce qui va creuser la différence de niveau entre les championnats nationaux.

⁴¹ CJCE, 15 déc. 1995, *Bosman*, affaire C-415/93, point 45.

⁴² Etude publiée par l'Observatoire du football en janvier 2013 in France, Sénat, *Rapport d'information sur l'Union européenne et le sport professionnel ...*, op. cit., p. 10.

Surtout, l'arrêt Bosman a ouvert un « véritable marché européen » des joueurs ce qui a provoqué une augmentation des salaires et des prix des transactions.⁴³ Le nombre et les montants des transferts ont alors explosé. Trois milliards d'euros ont été dépensés au sein de l'Union pour les transferts lors de la saison 2010-2011. Le nombre de transferts a été multiplié par 3,2 entre 1995 et 2011 tandis que les sommes dépensées par les clubs ont été multipliées par 7,2 sur la même période. De plus cinq pays qui regroupent les plus grands clubs européens (Angleterre, Espagne, Italie, Allemagne et France) concentrent 55% des transactions.⁴⁴ Il en résulte une segmentation du marché : tous les clubs n'ont pas accès à tous les joueurs et seul un petit nombre de clubs riches ont accès aux grands joueurs. Certains pays comme le Portugal, la Hongrie ou la France se retrouvent alors exportateurs de joueurs pendant que d'autres jouent le rôle d'importateurs comme c'est le cas pour l'Angleterre, l'Italie ou l'Allemagne.⁴⁵ Cette segmentation creuse l'écart entre les clubs les plus riches et les clubs les plus pauvres ce qui n'est pas souhaitable étant donné l'importance sociale du football dans la majorité des pays européens.

*« 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 ».*⁴⁶

L'approche purement économique du sport n'est donc pas totalement adaptée à sa réalité. D'autres considérations doivent être prises en compte dans l'application

⁴³ France, Sénat, *Rapport d'information sur l'Union européenne et le sport professionnel ...*, op. cit., p. 11.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Idem, p. 12.

⁴⁶ Ibid.

du droit communautaire : c'est la spécificité du sport. Les institutions européennes ont incorporé ces aspects dans leur approche ce qui permet aujourd'hui de se diriger vers la mise en place d'une politique européenne du sport.

Section Seconde

La spécificité du sport : une prise en charge particulière pour une activité particulière

« 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 »

Extrait de l'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

L'approche économique du sport n'est pas satisfaisante car le sport est une activité particulière nécessitant une application subtile du droit communautaire. L'entrée du sport dans le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 a permis de consacrer cette spécificité du sport qui est désormais expressément citée à l'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Avant 2007, ces préoccupations non économiques étaient déjà présentes dans les arrêts de la Cour qui a reconnu l'existence de règles purement sportives n'entrant pas dans le champ d'application des traités. Les Conseils européens et la Commission avaient également relevés les spécificités du sport ainsi que sa fonction éducative et sociale. La prise en compte de la spécificité sportive se situe donc à au moins deux niveaux. D'une part certaines règles tenant à l'organisation du sport et aux exigences inhérentes aux compétitions sportives échappent à l'application du droit de l'Union européenne (I). D'autre part, le sport a une fonction sociale et éducative. Face à l'ampleur du phénomène sportif, l'Union européenne a donc du prendre des mesures pour protéger cette fonction dans ce qui constitue les prémisses d'une politique sportive européenne (II).

I. La spécificité sportive : le sport, une activité économique particulière

Le Livre blanc sur le sport de la Commission européenne consacre une partie à la spécificité du sport. La Commission y distingue d'une part « *la spécificité des structures sportives* » (A) et d'autre part « *la spécificité des activités sportives et des règles qui s'y appliquent* » (B)⁴⁷.

A. Une structure et une organisation particulière

1. Des acteurs variés et puissants dans un secteur transnational et autonome

De nombreux acteurs publics et privés sont impliqués dans l'organisation du sport en Europe. On compte parmi eux les Etats et les collectivités territoriales mais aussi les clubs et les fédérations sportives ainsi que les comités olympiques. Tous sont présents à différents niveaux : local, national ou européen mais également dans les entreprises ou les universités. Le sport fait donc l'objet d'une organisation complexe qui ne ressemble pas à l'organisation d'un marché économique classique. De plus, bien que les sportifs puissent être assimilés à des travailleurs et les fédérations à des entreprises, ces acteurs ne sont pas des opérateurs économiques ordinaires. Ils ne répondent pas uniquement à la logique de marché qui consiste à maximiser leur revenu et à rechercher les profits. Les logiques du sport sont donc parfois étrangères aux logiques de marché.

Le cadre du sport dépasse celui de l'Union européenne. Ainsi, les fédérations ou les organismes internationaux comme la fédération internationale de football

⁴⁷ Commission européenne, *Livre blanc sur le sport*, COM(2007) 391, 11 juil. 2007, p. 14.

association (FIFA) ou le CIO édictent des normes que les fédérations européennes ou nationales doivent appliquer indépendamment du cadre juridique européen et des considérations communautaires. Ces organisations sont d'ailleurs très puissantes à tel point que l'application du droit communautaire est parfois le fruit de négociation avec la Commission européenne. Ce fut le cas de l'application de l'interdiction des indemnités de fin de contrat après l'arrêt *Bosman*. Les clubs arrivaient à la contourner en concluant avec les joueurs des contrats à très longue durée. De cette façon ils pouvaient toucher des indemnités pour rupture des engagements quand le joueur désirait être transféré. En 1998, le commissaire européen à la concurrence Mario Monti a donc rencontré le président de la FIFA Sepp Blatter afin de faire appliquer la décision de la Cour. Au terme de ces discussions, des mesures ont été maintenues alors même que la Cour avait relevé leur incompatibilité avec les dispositions du traité. Par exemple, les indemnités de formation même en fin de contrat ont été maintenues et le mode de calcul en fonction des performances du centre de formation induit des montants s'élevant plus haut que les coûts réels engagés dans la formation des joueurs. La puissance des instances internationales du football a contraint la Commission européenne à permettre une dérogation à l'application du jugement de la Cour. Cela illustre bien la manière subtile et nuancée avec laquelle le droit de l'Union est appliqué au sport.

Il faut néanmoins noter que malgré ces discussions, les accords trouvés entre les instances sportives et les institutions européennes continuent d'être contournés. Par exemple, le FC Barcelone a été condamné le 2 avril 2014 par la FIFA à un an d'interdiction de recrutement suite au non respect d'un accord signé en 2001 avec la Commission européenne qui limitait le transfert des joueurs mineurs. Cette

interdiction peut être facilement contournée en ayant recours à des prêts de joueurs. Il apparaît donc difficile de garantir une application pleine et effective du droit de l'Union dans le domaine du sport.

Cette puissance des acteurs du sport ne pourrait pas exister sans l'autonomie dont ils profitent par rapport aux structures étatiques. Certes, cette autonomie ne permet pas d'écarter totalement l'application du droit de l'Union puisque la Cour a jugé que les règles édictées par les fédérations doivent respecter les dispositions du traité. Cependant l'Union européenne repose avant tout sur les Etats qui la compose et ses effets ne s'étendent pas au-delà du champ d'application qui a été fixé par les traités fondateurs. Cette autonomie par rapport aux Etats membres se traduit donc par une application limitée du droit économique de l'Union européenne. Il ne peut s'appliquer que sur une petite partie du secteur sportif : les règles touchant à la dimension économique du sport.

Cette autonomie est d'ailleurs largement reconnue. Le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) souligne : « *l'autonomie sportive n'a pas fait l'objet d'une analyse de la CJCE à l'occasion d'un contentieux. Pourtant, elle fait, de l'avis unanime, intrinsèquement partie de la spécificité sportive* »⁴⁸. L'autonomie du sport a également été reconnue par le Conseil européen de Nice en décembre 2000 qui « *souligne son attachement à l'autonomie des organisations sportives et à leur droit à l'auto-organisation au moyen de structures associatives appropriées* ». ⁴⁹ La

⁴⁸ Comité national olympique français, *Ensemble pour un sport européen : contribution du CNOSF sur le sport professionnel*, 2008, p. 11. [http://franceolympique.com/files/File/publications/sport-pro/sportpro_LB-TOTAL.pdf].

⁴⁹ Conclusions de la présidence, Conseil européen de Nice, 7,8 et 9 déc. 2000, *Annexe IV : 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*.

Commission a également reconnu cette autonomie dans son Livre blanc sur le sport de 2007.

2. Le modèle sportif européen, une organisation non économique

Dans le rapport remis au Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999 par la Commission européenne sur la sauvegarde des structures sportives actuelles et du maintien de la fonction sociale du sport dans le cadre communautaire, la Commission invitait les différents acteurs à *respecter « le système de promotion-relégation [qui] constitue une marque d'identification du sport européen »*⁵⁰. Cette formule fait référence au « modèle sportif européen ». C'est la préservation de ce modèle européen du sport qui justifierait une application limitée et nuancée du droit économique européen.

Le modèle européen du sport se caractérise d'abord par une structure pyramidale : les compétitions sont ouvertes et régies par un système de promotion-relégation. Ce système permet aux meilleures équipes de chaque division d'accéder à la fin d'une saison à une division supérieure et inversement aux équipes les plus faibles de descendre dans la division inférieure. « *[Il] offre plus de chance aux clubs petits ou moyens et valorise le mérite sportif* »⁵¹. Il s'oppose au système fermé des grandes ligues américaines. Par exemple, la ligue de basketball nord américaine (*National Basketball Association*) compte un nombre fixe d'équipes appelé franchises. Sans aucun risque de relégation, le sport américain s'est transformé une véritable industrie où les clubs voulant participer doivent payer pour entrer dans la

⁵⁰ Commission européenne, *Rapport d'Helsinki sur le sport*, COM(1999) 644, 10 déc. 1999, p. 10.

⁵¹ Ibid.

compétition. Cette absence de risque est également favorable au développement du sport-spectacle : les rencontres sont davantage vécues comme un divertissement.

Le modèle sportif européen repose aussi sur des mécanismes de solidarité financière entre le sport professionnel et le sport amateur. Les revenus du sport professionnel servent à financer le sport amateur ainsi que des actions sociales. En outre, le sport européen est organisé sur une base nationale suivant le principe d'une fédération par sport. Chaque Etat dispose de ses propres fédérations pour chaque sport⁵². Enfin, le modèle sportif européen repose sur le volontariat et la mouvance associative. Il ressort de cette description qu'une grande partie du sport européen échappe aux logiques de marché. C'est pourquoi le mouvement sportif appelle à une plus grande prise en compte de la spécificité sportive dans l'application du droit de l'Union européenne.

Il faut néanmoins relativiser ce constat. Le sport européen tend de plus en plus à se rapprocher du sport-spectacle américain :

« 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 »⁵³.

Par exemple, certaines ligues européennes sont devenues semi-fermées : c'est le cas de l'Euroleague de basketball (*ULEB Euroleague*) où seize des vingt quatre places sont garanties à chaque saison aux clubs s'étant vu attribuer une licence spécifique.

⁵² Des fédérations multisports peuvent exister pour regrouper des sports émergents qui ne regroupent qu'un nombre limité de licenciés. Ex : Union nationale Léo Lagrange en France.

⁵³ France, Sénat, *Rapport d'information sur l'Union européenne et le sport professionnel ...*, op. cit., pp. 30-31.

Même dans le cas où les ligues restent ouvertes, le haut des tableaux reste occupé par les mêmes clubs, souvent les plus grands et riches. Le sport professionnel européen a d'ailleurs vu apparaître de « véritables marques omnisport » comme le Paris Saint Germain, le FC Barcelone ou le Real Madrid.⁵⁴ Ces clubs possèdent des équipes dans plusieurs sports ce qui permet de multiplier les revenus. Ainsi, même si le monde sportif prône une application limitée du droit de l'Union européenne en raison de ses spécificités de fonctionnement, le sport professionnel européen tend à devenir, à l'instar du sport américain, une véritable industrie. Dans ces conditions, il n'est donc finalement pas possible d'échapper à l'application du droit de l'Union européenne.

B. Une nature particulière et des règles particulières

1. L'exigence d'équilibre des compétitions

La spécificité des activités sportives vient également des règles et des exigences qui s'y rapportent. La compétition sportive même au niveau professionnel a en effet des exigences qui ne sont pas économiques et qui sont difficilement conciliables avec les principes du droit de l'Union. Par exemple, l'organisation des compétitions suppose des sélections, des discriminations et des inégalités. En effet, le nombre de participants à une compétition est nécessairement limité, les compétitions sont distinctes pour les hommes et les femmes et seuls les nationaux peuvent composer les équipes nationales. En outre, afin que le sport conserve son intérêt, l'équilibre des compétitions doit être préservé de même que l'incertitude des résultats. C'est pourquoi le sport est « *l'unique secteur où il existe une forme de solidarité entre les concurrents* » : « *les concurrents doivent s'assurer mutuellement de leur survivance* »

⁵⁴ Idem, p. 33.

puisqu'une équipe n'a de raison d'être que si d'autres équipes existent⁵⁵. Cet exemple illustre bien le fait que le sport est une activité particulière. Sur un marché classique, les concurrents cherchent à s'éliminer mutuellement pour gagner des parts de marché ce qui ne peut pas être le cas dans le sport. Les règles de concurrence, à supposer qu'elles doivent s'appliquer, sont donc différentes.

2. La prise en compte de la spécificité par les règles purement sportives et les dérogations

Les institutions européennes ont pris en compte ces aspects de la spécificité sportive. La Commission européenne l'a indiqué dans son Livre Blanc :

« il est possible que certaines règles relevant de l'organisation du sport ne constituent pas – eu égard à leurs objectifs légitimes – une violation du traité interdisant les ententes, sous réserve que leur incidence négative sur la concurrence, le cas échéant, soit inhérente et proportionnée aux objectifs poursuivis »⁵⁶.

Les règles susceptibles d'être acceptées, même contraires aux traités, sont les « règles du jeu », les critères de sélection pour les équipes ou les compétitions, les règles qui diffèrent selon que l'on joue à domicile ou à l'extérieur, l'interdiction de multipropriété des clubs ou encore la composition des équipes nationales.

La Commission reprend ici la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne qui a tenu compte de cette spécificité dans l'application du droit communautaire. La Cour a distingué deux cas où une mesure sportive ne constitue pas une violation au droit communautaire. Tout d'abord, elle admet que certaines règles échappent totalement à l'application du droit économique de l'Union

⁵⁵ Jean-François Pons, « Le sport et la politique européenne de la concurrence : "règles du jeu" et exemples récents », in Pascal Boniface, dir., *L'Europe et le sport*, PUF, 2001, pp. 37-38.

⁵⁶ Commission européenne, Livre blanc sur le sport, COM(2007) 391, 11 juil. 2007, p. 15.

européenne car elles sont « purement sportives ». Ces règles n'ont aucun rapport avec la dimension économique du sport c'est pourquoi elles n'entrent pas dans le champ d'application des traités. Certains auteurs parlent alors d'« exception sportive » pour les règles purement sportives⁵⁷ quand d'autres affirment que ces règles n'entrant pas dans le champ d'application du traité, elles ne peuvent en constituer une dérogation⁵⁸. Mais les effets sont les mêmes : les règles purement sportives ne sont pas soumises au droit économique de l'Union européenne. La Cour a jugé cela pour la première fois dans l'arrêt *Walrave et Koch* en expliquant que l'interdiction de discrimination en fonction de la nationalité pour l'accès ou l'exercice d'une prestation de travail ou de service « *ne concerne pas la composition d'équipes sportives, en particulier sous forme d'équipes nationales, la formation de ces équipes étant une question intéressant uniquement le sport et, en tant que telle, étrangère à l'activité économique* »⁵⁹. La Cour justifie donc son approche par le fait que les règles purement sportives ne relèvent pas de la dimension économique du sport et qu'à ce titre les organisations sportives sont libres d'édicter des règles tenant au sport en tant que tel.

Le deuxième cas distingué par la Cour concerne la possibilité de justifier une dérogation à l'application du droit de l'Union pour des mesures qui se rattachent à la dimension économique du sport. La Cour admet que ces mesures, bien que contraires aux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, puissent être justifiées par un objectif non économique tenant aux exigences spécifiques du sport. Cependant, la mesure doit être propre à assurer la réalisation

⁵⁷ Behiç Fidanoglu, « Sporting Exception in the European Union's Sports Policy », *Ankara Bar Review*, n° 65, 2011, pp. 66-80.

⁵⁸ Franck Latty, *La Lex Sportiva : recherche sur le droit transnational*, Leiden, Brill, 2007, p. 754.

⁵⁹ CJCE, 12 déc. 1974, *Walrave et Koch*, affaire 36-74, point 8.

de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Ainsi, dans l'arrêt *Bosman*, la Cour considère que « *le maintien d'un équilibre entre les clubs, en préservant une certaine égalité des chances et l'incertitude des résultats* » constitue un objectif légitime pour que les règles relatives aux transferts de joueurs puissent déroger à la libre circulation des travailleurs⁶⁰. L'arrêt *CJCE, 13 avril 2000, Jyri Lehtonen et Castors Canada Dry Namur-Braine ASBL contre Fédération royale belge des sociétés de basket-ball ASBL (affaire C-176/96)* apporte un autre exemple de motif non économique tenant à la spécificité du sport pouvant justifier une dérogation à l'application du droit de l'Union. Dans cette affaire un basketteur finlandais s'est engagé avec un club belge après la fin de la période de transfert ce qui est contraire au règlement de la Fédération internationale de basket association (Fiba). Malgré les avertissements de la fédération belge, le club aligne le joueur. Les matchs auxquels il a participé sont déclarés perdus par son équipe à cause de cette violation du règlement. La Cour analyse la réglementation et reconnaît qu'elle constitue une restriction à la libre circulation des travailleurs. Sur l'existence d'une justification la Cour explique que « *l'objectif d'assurer la régularité des compétitions sportives* »⁶¹ est de nature à justifier une restriction à la libre circulation des travailleurs.

La spécificité du sport a donc été prise en compte par la Cour et la Commission européenne. Cependant, cette prise en compte est limitée. La CJCE a déclaré à plusieurs reprises qu'il fallait interpréter la notion de règle purement sportive de manière stricte. Dans l'arrêt *Doná*, la Cour souligne en effet que « *cette restriction au*

⁶⁰ *CJCE, 15 déc 1995, Bosman, affaire C-415/93*, point 106.

⁶¹ *CJCE, 13 avril 2000, Jyri Lehtonen contre Castors Canada Dry Namur-Braine ASBL, affaire C-176/96*, points 53 et suiv.

champ d'application des dispositions en cause doit cependant rester limitée à son objet propre »⁶². Cette formule a été reprise dans les arrêts qui ont suivi. Dans l'arrêt *Bosman*, la Cour en tire la conclusion que la difficulté de scinder les aspects économiques et les aspects sportifs du football ne permet pas d'exclure toute l'activité sportive du champ des traités. Ainsi les règles purement sportives doivent rester cantonnées à des aspects très précis de l'activité. La spécificité du sport ne permet pas d'établir une dérogation générale à l'application du droit communautaire⁶³. Une nouvelle limitation à la spécificité sportive a été apportée avec l'arrêt *Meca-Medina*. Une mesure qui serait purement sportive et étrangère à l'activité économique n'entrerait pas dans le champ d'application des libertés de circulation. Cependant, cela ne signifie pas qu'elle puisse être d'emblée écartée du champ d'application des dispositions relatives à la concurrence. Il se peut qu'elle concerne les rapports de concurrence entre les opérateurs et ainsi qu'elle remplisse les conditions d'application des articles 101 et 102 du TFUE. C'est pourquoi la Cour n'admet de réaliser l'analyse de la compatibilité entre une règle sportive et le droit de la concurrence qu'au cas par cas. La portée et l'utilité des règles purement sportives en tant qu'elles permettent d'échapper à l'application du droit de l'Union sont donc limitées.

L'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a consacré l'obligation de prise en compte de la spécificité sportive par l'Union européenne lors de ses initiatives concernant le sport. Pourtant l'approche de la Cour ne semble pas avoir été affectée par cette nouveauté. Elle en fait néanmoins la mention au point 40 de l'arrêt *CJCE, 16 mars 2010, Olympique Lyonnais SASP contre Bernard (affaire C-*

⁶² *CJCE, 14 juil. 1976, Doná contre Mantero, affaire 13-76, point 15.*

⁶³ *Commission européenne, Livre blanc sur le sport, COM(2007) 391, 11 juil. 2007, p. 15.*

325/08). Cependant cette mention n'affecte pas le raisonnement de la Cour qui reprend sa jurisprudence *Bosman*. Il faudra attendre d'autres affaires pour examiner l'impact de l'entrée de la spécificité du sport dans le traité sur sa prise en compte par la Cour de justice. L'article 165 a un deuxième apport : la consécration de la fonction sociale et éducative du sport.

II. La spécificité des valeurs du sport comme enjeu des politiques européennes

Le sport est également une activité particulière du fait de sa fonction éducative et sociale et de ses valeurs positives. Comme l'a souligné la commissaire européenne Viviane Reding en 2001 : « *parce que le sport entre dans des domaines d'intérêt public, il sera traité autrement que comme un moyen de gagner de l'argent* »⁶⁴. Les institutions européennes ont d'abord reconnu puis consacré la fonction éducative et sociale du sport (A). Cette consécration a créé le fondement des actions européennes destinées à défendre les valeurs du sport afin de pouvoir les exploiter dans d'autres politiques européennes. La situation du sport dans l'Union européenne est donc passée d'une dérégulation au regard du droit économique à une réglementation afin de promouvoir ses valeurs (B).

A. La consécration de la fonction sociale et éducative du sport

1. Les premières références aux valeurs du sport

La consécration des valeurs sociales et éducatives du sport s'est faite avec l'inscription du sport dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁶⁴ *France Football*, 15 février 2000, in Pascal Boniface, dir., *L'Europe et le sport*, PUF, 2001, p. 17.

Pourtant les Conseils européens, la Cour de justice de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe avaient relevé cette caractéristique bien avant 2007.

a. Les préoccupations des Conseils européens

Les Conseils européens des chefs d'Etat et de gouvernement sont intervenus en matière sportive par le biais de la reconnaissance de la spécificité du sport et de ses valeurs.

Lors du Conseil européen d'Amsterdam en 1997, les chefs d'Etat et de gouvernement ont pour la première fois manifesté leur intérêt pour le sport en adoptant une courte déclaration annexée au traité d'Amsterdam. Cette déclaration constitue la première référence à une politique sportive européenne⁶⁵ et l'amorce de l'implication de l'Union européenne dans le domaine du sport.

Déclaration relative au sport annexée au traité d'Amsterdam du 2 octobre

1997

La Conférence souligne l'importance sociale du sport et en particulier son rôle de ferment de l'identité et de trait d'union entre les hommes. La Conférence invite dès lors les institutions de l'Union européenne à consulter les associations sportives lorsque des questions importantes ayant trait au sport sont concernées. A cet égard, il convient de tenir tout spécialement compte des particularités du sport amateur.

Cette déclaration mentionne déjà l'importance sociale du sport ainsi que ses spécificités. Ces aspects du sport vont apparaître de plus en plus clairement dans les préoccupations des Conseils européens.

⁶⁵ France, Sénat, *Rapport d'information sur l'Union européenne et le sport professionnel ...*, op. cit., p. 15.

A la suite du scandale de l'affaire de dopage « Festina » qui avait secoué le Tour de France 1998, le Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998 a demandé à la Commission européenne de préparer un rapport sur le sport. Cette dernière a présenté son rapport l'année suivante à l'occasion du Conseil européen d'Helsinki du 1^{er} décembre 1999. Il est intitulé « *rapport dans l'optique de la sauvegarde des structures sportives actuelles et du maintien de la fonction sociale du sport dans le cadre communautaire* ». Il explique que l'évolution du sport en Europe, notamment le développement de sa dimension économique, a fait apparaître des tensions qui risquent de conduire à un affaiblissement de sa fonction éducative et sociale⁶⁶. La protection de l'éthique et des structures sportives devient donc une réelle préoccupation pour le Conseil européen et la Commission européenne. Pour arriver à cela, le rapport propose des pistes pour « *concilier la dimension économique du sport avec sa dimension populaire, éducative, sociale et culturelle* »⁶⁷. La protection des valeurs et de l'intégrité du sport et des sportifs est au cœur des propositions.

Le Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000 a poursuivi ce mouvement de reconnaissance de l'utilité sociale du sport. Il a annexé au traité de Nice 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* ». Cette déclaration insiste sur les bienfaits du sport pour tous les individus et la nécessité de protéger son intégrité. Concernant les valeurs du sport, la déclaration énonce clairement que :

⁶⁶ Commission européenne, *Rapport d'Helsinki sur le sport*, COM(1999) 644, 10 déc. 1999.

⁶⁷ Ibid.

« la Communauté doit tenir compte, même si elle ne dispose pas de compétence directe dans ce domaine, dans son action au titre des différentes dispositions du Traité des fonctions sociales, éducatives et culturelles du sport, qui fondent sa spécificité, afin de respecter et de promouvoir l'éthique et les solidarités nécessaires à la préservation de son rôle social »⁶⁸.

Les Conseils européens ont progressivement reconnu le potentiel social et éducatif du sport ainsi que sa nécessité de le protéger. Ils ont matérialisé l'intérêt croissant de l'Union européenne pour le sport notamment en réagissant à une des plus graves affaires de dopage de l'histoire du sport. L'approche des Conseils européens au sport est donc totalement différente de celle adoptée par la Cour de Justice qui est une approche économique. Pourtant la Cour mentionne l'importance sociale du sport dans certains de ses arrêts.

b. La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne

La spécificité du sport a permis une application nuancée du droit de l'Union européenne au sport en justifiant des dérogations à l'application de celui-ci. En tant que vecteur de la spécificité, l'importance sociale du sport a été acceptée par la Cour comme motif susceptible de justifier une dérogation à l'application des traités. La Cour mentionne en effet « l'importance sociale considérable que revêtent l'activité sportive et, plus particulièrement, le football dans la Communauté »⁶⁹ dans l'arrêt *Bosman*. C'est pour cette raison qu'elle reconnaît la validité des objectifs de maintien d'un équilibre entre les clubs ainsi que la formation des jeunes joueurs pour que la règle en cause puisse déroger à la libre circulation des travailleurs. Cette

⁶⁸ Conclusions de la présidence, Conseil européen de Nice, 7,8 et 9 déc. 2000, *Annexe IV : 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.*

⁶⁹ CJCE, 15 déc. 1995, *Bosman*, affaire C-415/93, point 106.

formule est reprise dans les arrêts *Lehtonen* et *Deliège* où la Cour fonde sa démarche directement sur la déclaration annexée au traité d'Amsterdam. La Cour rejoint donc le Conseil européen et reconnaît que l'importance sociale doit être prise en compte dans l'application du droit de l'Union européenne.

c. L'acquis du Conseil de l'Europe : « le sport pour tous »

Le Conseil de l'Europe a été la première organisation européenne à s'intéresser au sport. Sa première initiative concernait la lutte contre le dopage avec la « Résolution 67 » adoptée en 1967 invitant les Etats à se doter d'une réglementation en matière de dopage. Le Conseil de l'Europe « *a joué un rôle pionnier dans la promotion du sport pour tous depuis 1966, contribuant à la reconnaissance et à la valorisation des fonctions sociales, éducatives et culturelles du sport* »⁷⁰. Chargé de la promotion des droits de l'Homme, le Conseil de l'Europe a insisté sur l'utilité du sport dans le développement humain et la cohésion sociale. Par exemple, il a adopté en 1975 la Charte européenne du sport pour tous modifiée par la Charte européenne du sport en 2001.

En amont de la signature du traité de Lisbonne, plusieurs institutions ont reconnu l'importance éducative et sociale du sport dans les sociétés européennes. Le sport n'est donc pas qu'une simple activité économique. Ses spécificités structurelles et sociales impliquent une certaine prise en compte de la part de l'Union européenne. Ces préoccupations n'ont d'ailleurs pas été oubliées lors de la préparation du traité de Lisbonne.

⁷⁰ Colin Miège & Jean-Christophe Lapouble, *Sport et organisations internationales*, Economica, 2004, in Michel Pautot, *Le sport et l'Europe : les règles du jeu*, Presses universitaires du sport, 2001 p. 168.

2. La consécration dans le traité de Lisbonne : des compétences pour promouvoir les « enjeux européens du sport »

Le traité de Lisbonne a intégré le sport dans les compétences d'appui de l'Union européenne. En plus de cela, le sport s'est vu attribuer une place dans l'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il a consacré la spécificité du sport ainsi que sa fonction éducative et sociale. A partir de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, les institutions européennes sont tenues de prendre en compte les exigences particulières du sport dans leurs initiatives politiques. Pourtant, cette consécration est le résultat d'un compromis entre les Etats membres, la Commission et les fédérations et organisations sportives.

En effet, les fédérations et les organisations sportives ont joué un rôle clef dans l'élaboration de cet article du traité de Lisbonne. C'est ce que Borja García et Stephen Weatherill expliquent dans leur article *Engaging with the EU in order to minimize its impact: sport and the negotiation of the Treaty of Lisbon*⁷¹. Ils montrent que malgré le combat mené pour échapper à l'application du droit de l'Union européenne, les fédérations étaient favorables à l'entrée du sport dans le traité. Ayant échoué dans leurs tentative de persuader que le sport n'était pas du ressort de l'Union, les instances sportives voulaient essayer de contrer l'utilisation extensive que la Cour et la Commission européenne faisaient du droit de l'Union. En effet, la structure du traité induisait que, tant que le sport restait en dehors de celui-ci, les institutions pouvaient utiliser des subterfuges pour le réguler. Inclure le sport dans le traité permettrait de dresser des contours de l'action de l'Union dans le secteur sportif auxquels les institutions devraient se conformer. Au moment de

⁷¹ Borja García & Stephen Weatherill, « Engaging with the EU in order to minimize its impact : sport and the negotiation of the Treaty of Lisbon », *Journal of European Public Policy*, 2012, vol. 19, n°2, pp. 238-256.

l'élaboration d'un nouveau traité, la stratégie du mouvement sportif était donc la suivante : donner des moyens à l'Union pour agir sur le sport mais faire en sorte que ces moyens soient assez limités pour restreindre cette action. C'est la mention de la spécificité du sport dans le texte du traité qui devait lui permettre d'arriver à cela.

Les organisations sportives ont donc développé des stratégies de coexistence, de prise de contact et de *lobbying* auprès des protagonistes de l'élaboration du projet de Constitution pour l'Europe puis du traité de Lisbonne afin de faire reconnaître leur autonomie et la spécificité du sport. Le *lobbying* ciblé effectué par ces acteurs a permis de faire entrer le sport et la mention à sa spécificité dans le texte du projet de Constitution alors qu'il n'apparaissait pas dans la première version du 28 octobre 2002. García et Weatherill expliquent que, bien qu'étant informel, c'est surtout la bonne organisation de ce *lobbying* qui a permis cette évolution. Les organisations défendant les intérêts du sport ont en effet agi à tous les niveaux intervenant dans l'élaboration du projet : des Etats et des gouvernements avec leurs ministres des sports jusqu'aux groupes de travail et au secrétariat de la Convention européenne. Elles ont pu s'appuyer sur des personnalités ayant un poids politique important comme le président du CIO ou encore la commissaire européenne Viviane Reding qui ont œuvré pour l'entrée du sport dans le traité. Ainsi l'insertion du sport dans le texte du projet s'est faite sans résistance et est passé inaperçue⁷². La formulation de l'article 165 TFUE n'a pas changé lors de la négociation du traité de Lisbonne à la suite du rejet du traité établissant une constitution pour l'Europe lors de sa ratification en 2005.

Article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
--

⁷² Idem, p. 247.

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.

L'article 165 TFUE reconnaît donc l'importance de l'activité sportive en Europe en mentionnant la spécificité et la fonction sociale et éducative du sport. Il entend défendre le modèle sportif européen et les valeurs positives transmises par le sport. En ce sens, l'article représente une véritable avancée puisque grâce à lui, le sport va pouvoir faire l'objet d'actions et d'initiatives européennes concrètes qui promeuvent ses valeurs. Jacques Rogge, le président du CIO lors de la signature du traité de Lisbonne, voit dans cette nouvelle disposition l'occasion de passer de l'approche au cas par cas choisie par la Cour lors de l'affaire *Meca-Medina* à une reconnaissance plus générale des caractéristiques spécifiques du sport⁷³. Cependant, des réserves peuvent être émises. García et Weatherill relèvent que ce compromis ne résout pas les problèmes de confrontation entre le droit économique de l'Union et le domaine sportif car il ne fait que mentionner quelques aspects de la

⁷³ Déclaration de Jacques Rogge du 30 nov. 2009 : « It really is time to move from a case-by-case approach to an environment where the specific characteristics of sport can be taken into account properly », [<http://www.olympic.org/content/news/media-resources/manual-news/1999-2009/200911/30/lisbon-treaty-gives-a-boost-to-sport/>].

spécificité sportive sans en donner une définition générale. Alexandre Husting parle d'un « *compromis "à minima"* »⁷⁴ qui est néanmoins une avancée dans la prise en compte de la spécificité. L'UEFA a publié un rapport exposant sa position sur l'article 165 TFUE dans lequel elle déclare : « *à condition de faire l'objet d'une application concrète qui concilie harmonieusement la poursuite des objectifs et des idéaux sportifs avec les exigences du droit de l'Union européenne, l'article 165 du TFUE ouvre des perspectives potentiellement riches pour le sport européen* »⁷⁵.

B. De la dérégulation à la réglementation : développer le sport pour protéger ses valeurs

Depuis la fin des années 1990, les déclarations des Conseils européens ainsi que les travaux de la Commission européenne montrent un changement d'attitude de l'Union européenne vis-à-vis du sport. Sa fonction sociale et éducative dans les sociétés européennes ainsi que ses spécificités ont été reconnues dans le traité de Lisbonne. Dans le même temps, il est apparu nécessaire de défendre et promouvoir les spécificités du sport en Europe. C'est pourquoi « *les instances européennes doivent intervenir pour réguler et non plus déréguler* » le sport⁷⁶. Le Professeur Gerald Simon explique la teneur de ce changement :

« L'inclusion du sport dans le Traité est un changement majeur. Jusqu'à présent, le sport ne relevant du droit communautaire que dans la mesure où il pouvait être regardé comme une activité économique soumise à ce titre aux grands principes communautaires, particulièrement les principes de libre circulation et de libre concurrence. C'est donc par

⁷⁴ Alexandre Husting, « La reconnaissance de la spécificité du sport dans le traité de Lisbonne. Un banking accordé aux fédérations sportives ? », *Revue scientifique sport et citoyenneté*, n°3, juin 2008, p. 20.

⁷⁵ Union des associations européennes de football, *Position de l'UEFA sur l'article 165 du Traité de Lisbonne*, 2009, [http://fr.uefa.org/MultimediaFiles/Download/uefaorg/EuropeanUnion/01/57/91/76/1579176_DOWNLOAD.pdf].

⁷⁶ Pascal Boniface, dir., *L'Europe et le sport*, PUF, 2001, p. 17.

ses effets, et non en tant que tel, que le sport était saisi par le droit communautaire. Conséquemment, le rôle essentiel des instances européennes était de veiller au respect, par les diverses autorités sportives, des règles communautaires et d'en sanctionner la transgression. Le nouvel alinéa modifie profondément ce rôle. Désormais, le sport est considéré en lui-même, comme une activité à part entière relevant à ce titre de l'Union. [...] Le rôle des instances de l'Union n'est plus seulement de veiller au respect des dogmes communautaires par les responsables sportifs mais, beaucoup plus activement, de favoriser les conditions du développement [...] de ce que l'on pourrait appeler le système européen du sport ».⁷⁷

Le Sénat français dresse le même constat : « *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* »⁷⁸. Les nouveaux défis pour les institutions européennes sont donc de définir ces enjeux et la portée que l'intervention communautaire dans le sport doit avoir pour pouvoir prétendre à la mise en place d'une politique sportive européenne.

1. Les nouveaux enjeux avec le Livre blanc

En 1999, la Commission énonçait déjà les nouveaux enjeux du sport liés à son développement économique en Europe. En s'appuyant sur des statistiques internationales et européennes du sport elle prouvait l'importance économique qu'avait prise le sport. Elle relevait déjà l'apport positif du sport en termes d'emplois en Europe : d'après elle, le nombre d'emplois générés directement ou indirectement par le sport avait augmenté de 60% dans les années 1990. Elle a repris cet argument dans le Livre blanc huit ans plus tard ainsi que dans sa

⁷⁷ Gérard Simon, « L'inclusion du sport dans le traité : minuscule exégèse d'un texte clair obscur », *Revue scientifique sport et citoyenneté*, n°3, juin 2008, p. 25.

⁷⁸ France, Sénat, *Rapport d'information sur l'Union européenne et le sport professionnel ...*, op. cit., p. 22.

communication du 18 janvier 2011 sur la dimension européenne du sport. Le sport est présenté comme « *un secteur dynamique qui connaît une rapide croissance* »⁷⁹ et qui participerait au développement local et régional, à la régénération urbaine et au développement rural mais aussi au tourisme et à la modernisation des infrastructures. D'après une étude réalisée en 2006 sous la présidence autrichienne, « *le sport au sens large a généré une valeur ajoutée de 407 milliards d'euros en 2004 soit 3,7% du PIB de l'Union, et créé 15 millions d'emplois, soit 5,4% de la main d'œuvre* »⁸⁰. Le sport a donc une réelle valeur économique pour l'Union et peut aider à atteindre les objectifs de croissance économique qu'elle a fixé dans la stratégie « Europe 2020 ».

Cependant la Commission européenne est consciente des tensions et des difficultés que connaît le sport. Etant donné l'importance sociale du sport en Europe ainsi que son potentiel social et économique, ces tensions représentent une menace pour la mise en œuvre des objectifs de l'Union. La Commission a donc préconisé une action à l'échelle européenne pour y remédier afin de protéger les valeurs du sport. Elle entend favoriser un développement sain du sport, en invitant l'Union européenne à participer à la défense du modèle sportif européen, à une lutte intransigeante contre le dopage et au combat contre le « commerce » des jeunes sportifs⁸¹. Dans le Livre blanc et le Plan d'action « Pierre de Coubertin », elle s'intéresse à des actions concrètes pour favoriser le développement du sport. Elles concernent la création de statistiques européennes pour mettre en œuvre des mesures politiques plus efficaces ainsi que des aides pour assurer le financement

⁷⁹ Commission européenne, Livre blanc sur le sport, COM(2007) 391, 11 juil. 2007, p. 11.

⁸⁰ Idem, p. 20.

⁸¹ Commission européenne, *Rapport d'Helsinki sur le sport*, COM(1999) 644, 10 déc. 1999.

public du sport et garantir le financement du sport de masse. Le financement durable du sport et les aides d'Etat sont également des thèmes centraux de la communication de 2011 de la Commission. Elle y reconnaît l'importance financière des sources de revenus du sport en Europe et de ses mécanismes de redistribution et admet de prendre en compte ces enjeux dans l'application de la législation de l'Union. Elle a par ailleurs soutenu une importante initiative dans ce domaine qui a été mise en œuvre par l'UEFA en 2009 : le principe de « *Fair play financier* ». Ce mécanisme interdit à un club de dépenser plus que les revenus qu'il perçoit favorisant ainsi le financement durable du sport. La Commission tente donc de définir les nouveaux enjeux européens du sport qui concernent principalement le financement, l'éthique et la bonne gouvernance du sport.

Ces nouvelles préoccupations de protection des spécificités du sport sont particulièrement bien illustrées dans le domaine des droits de télévisions. Ces droits constituent une source de revenus fondamentale pour le secteur sportif professionnel mais aussi amateur. La solidarité financière entre le sport professionnel et le sport de masse permet de faire bénéficier ces revenus à différents niveaux. La Commission a autorisé le système de vente centralisée et exclusive des droits de retransmission télévisée en estimant que l'atteinte à la libre concurrence était proportionnée aux objectifs de bonne organisation et de maximisation de l'intérêt de la compétition. Ces objectifs ont cependant été mis en balance avec l'exploitation du potentiel social du sport dans le cadre de la directive 2010/13/UE dite « *Services de médias audiovisuels* ». Cette directive permet aux Etats membres d'établir une liste d'évènements d'importance majeure pour lesquels ils peuvent adopter des mesures garantissant l'accès à un maximum de

télespectateurs. Pour la France, cette liste fixée par le décret n°2004-1392 du 22 décembre 2004 comporte des événements sportifs comme les Jeux Olympiques, les coupes du monde, le Tour de France, le tournoi de rugby des Six Nations ou encore les finales des différents championnats internationaux quand la France y participe⁸². Grâce à ce dispositif, la fonction sociale est préservée de même que ses structures particulières de financement.

Les institutions européennes ont donc la difficile tâche de trouver un équilibre entre les exigences du sport, les mesures qui pourront favoriser son développement et le droit de l'Union. Mais cet effort n'est pas vain puisque l'action de l'Union européenne peut apporter une véritable valeur ajoutée au sport en Europe. La Commission l'explique dans sa communication de 2011 : l'action de l'Union européenne peut aider à « *surmonter les difficultés transnationales auxquelles le sport est confronté en Europe* »⁸³. Le sport et ses problématiques dépassent en effet les frontières nationales. Une action à l'échelle européenne est donc davantage efficace pour lutter contre le dopage ou pour contrer les acteurs transnationaux du sport quand leurs actions nuisent aux intérêts des Etats européens. Elle permettrait aussi de collecter des données difficilement exploitables à l'échelle nationale pour favoriser les politiques sportives. Enfin, l'Union européenne, comme nous l'exposerons dans le deuxième chapitre, va pouvoir servir de plateforme d'échange et de dialogue sur le sport à l'échelle européenne.

2. La question de l'existence d'une politique autonome du sport au niveau européen

⁸² Michel Pautot, *Le sport et l'Europe...* op. cit., pp. 112-113.

⁸³ Communication de la Commission au Parlement européen au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, *Développer la dimension européenne du sport*, COM(2011) 12, 18 janv. 2011, p. 3.

La mise en œuvre de la compétence d'appui donnée à l'Union par le traité de Lisbonne et les initiatives de la Commission européenne pour protéger les spécificités du sport permettent-elles néanmoins de parler d'une politique sportive européenne autonome ? Certes le sport est devenu un objet de l'Union européenne cependant les actions en matière sportive sont encore limitées. S'il y a une politique sportive européenne, alors celle-ci en est à ses balbutiements.

Dans l'état actuel du droit de l'Union et des traités, il est difficile de parler d'une véritable politique européenne du sport. La compétence d'appui est une compétence limitée qui n'est pas une véritable compétence législative. Elle ne permet pas l'adoption de directives ou de règlements qui viendraient harmoniser et coordonner les législations nationales concernant le sport. Les initiatives européennes reposent surtout sur la mise en place de structures de coopération pour réfléchir sur les problèmes auxquels le sport fait face.

D'une manière plus sociologique, l'action de l'Union européenne dans le domaine du sport ne remplit pas les critères définissant les politiques publiques. La Professeure Gyöngyi Szabó Földesi a tenté de rapprocher les mesures prises par l'Union européenne avec la définition des politiques publiques donnée par Yves Mény et Jean-Claude Thoenig dans leur ouvrage *Politiques Publiques*. Selon eux, « une politique publique européenne se présente sous forme d'un programme d'action européenne dans un secteur de la société ou dans un espace géographique »⁸⁴. Ils ont dégagé cinq traits caractéristiques des politiques publiques : un **contenu** constitué par un cadre général d'action ; un **ressort social** puisqu'elles affectent des groupes

⁸⁴ Yves Mény & Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, PUF, 1989 in Gyöngyi Szabó Földesi, « Can We Talk about European Public Policy in the Field of Sport ? », *Physical Culture and Sport. Studies and Research*, Vol. 47, No. 1, Dec. 2009, p. 33.

d'individus et modifient leurs situations ; un **facteur de coercition** du fait qu'elles sont imposées aux différents acteurs ; une **orientation normative** en ce qu'elles sont mises en œuvre pour atteindre des objectifs ; un ensemble de mesure appelé **programme**.

Selon la Professeure Földesi, l'action de l'Union concernant le sport satisfait les trois premiers critères mais pas les deux derniers. Le contenu est matérialisé par le concept de sport européen tel qu'il a été défini par le Conseil de l'Europe. L'aspect social est établi grâce aux études Eurobaromètre sur le sport de 2004 et 2010. Elles montrent que 40% des Européens font du sport au moins une fois par semaine et seraient donc affectés par les actions de l'Union sur le sport. Le facteur de coercition, bien qu'il soit plus évident au niveau national, existe au niveau communautaire puisque les acteurs du mouvement sportif comme les Etats membres doivent respecter le droit de l'Union européenne. Pour les aspects non économiques, le sport est également affecté par d'autres politiques européennes ainsi que par les déclarations des conseils européens. Cependant ces déclarations n'ont pas force contraignante et la compétence de l'Union en matière sportive est limitée. La force contraignante de l'Union existe mais n'est pas totale.

Il en va de même pour l'aspect normatif. Certes, les institutions européennes ont défini, avec le Livre blanc, un cadre avec des objectifs et des moyens pour leurs actions dans le domaine du sport. Le sport en tant qu'activité soumise aux dispositions du traité poursuit également les objectifs du marché intérieur. Toutefois la Professeure Földesi souligne que l'application du droit de l'Union est nuancée et que les logiques derrière l'intégration du sport dans le traité ne sont pas claires, ce qui complique la définition d'une orientation normative. Le Professeur

Simon est du même avis car selon lui « *le texte est d'une grande imprécision qui autorise toutes les interprétations sur son sens et surtout sa portée* »⁸⁵. Le critère le plus problématique est celui du programme. Une politique sportive européenne ne peut être constitué par des mesures isolées. Il faut un cadre général d'action entourant le sport. Ce cadre s'est quelque peu défini avec le passage d'une approche économique à une approche plus sociale du sport. Pourtant, l'Union européenne s'est longtemps consacrée presque exclusivement aux « *côtés obscurs* »⁸⁶ du sport c'est à dire à la lutte contre le dopage et la violence.

Pourtant, la position de l'Union européenne vis-à-vis du sport tend à se renforcer et les actions dans ce domaine se multiplient. La mise en œuvre du Livre blanc et du plan d'Action « Pierre de Coubertin » pourrait constituer le programme qui manque à la politique sportive européenne. De plus, la Commission et le Conseil de l'Union européenne ont défini des objectifs précis dans des thèmes prioritaires comme l'intégrité du sport ou la promotion de ses valeurs sociales. Les actions de l'Union sont devenues de plus en plus concrètes avec le lancement en janvier 2014 du programme « Erasmus + » comprenant un volet exclusivement destiné au sport. Un budget propre au sport a été voté dans ce programme permettant de soutenir le développement du sport. Enfin, certains organismes et auteurs évoquent l'existence d'une politique sportive européenne. C'est le cas du Professeur William Gasparini dans son article « Un sport européen ? Genèse et enjeux d'une catégorie

⁸⁵ Gérald Simon, « L'inclusion du sport dans le traité : minuscule exégèse d'un texte clair obscur », *Revue scientifique sport et citoyenneté*, n°3, juin 2008, p. 25.

⁸⁶ « The EU almost entirely devotes itself to the dark side of sports » Gyöngyi Szabó Földesi, « Can We Talk about European Public Policy in the Field of Sport ? », *Physical Culture and Sport. Studies and Research*, Vol. 47, No. 1, Dec. 2009, p. 33.

européenne »⁸⁷ et du site d'information sur l'Union européenne touteurope.eu qui classe le sport dans les politiques européennes. Ainsi, si certains aspects de l'action de l'Union dans le secteur du sport restent limités, les évolutions récentes indiquent clairement la construction progressive d'une politique sportive européenne.

A l'origine de la construction européenne, rien n'indiquait que le sport serait une préoccupation des Communautés européennes. Pourtant l'évolution du sport et de l'Union a progressivement fait entrer le sport dans l'espace communautaire. Les dernières décennies ont été marquées par une forte marchandisation du sport. Le sport professionnel étant devenu une véritable activité économique, la Cour de justice de l'Union européenne lui a appliqué le droit économique de l'Union européenne. Certes, elle a tenté de tenir compte de ses spécificités cependant cette application a eu des conséquences non négligeables sur le monde sportif. Les organisations sportives sont alors intervenues pour protéger leur autonomie et les spécificités du sport dont certains aspects échappent aux logiques de marché. Le traité de Lisbonne a attribué une compétence d'appui à l'Union européenne pour promouvoir le sport. En effet, au fil de la construction européenne, l'Union est peu à peu passée d'une union économique à une union politique. En prenant modèle sur le Conseil de l'Europe, elle a reconnu puis consacré la fonction sociale du sport mais aussi la nécessité de protéger ses valeurs des fléaux auxquels il est en proie. La Commission européenne s'est rendue compte de la valeur ajoutée que l'Union

⁸⁷ William Gasparini, « Un sport européen ? Genèse et enjeux d'une catégorie européenne », *Savoir/agir*, n°15, mars 2011, pp. 49-57.

pouvait apporter pour combattre ces difficultés et protéger au mieux les valeurs du sport. Cette préoccupation fonde désormais l'action européenne sur le sport. Si il est peut-être trop tôt pour parler d'une politique européenne du sport, le CNOSF relève : *« il faut s'attendre à la mise en place dans les années qui viennent d'une politique européenne du sport et à terme, des bases d'un droit européen du sport. Si le sport n'échappe pas au droit communautaire, on constater à présent – et c'est une nouveauté – que l'Europe n'échappera pas au sport »*⁸⁸.

⁸⁸ Comité national olympique français, *Ensemble pour un sport européen... op. cit.*, p. 11.

CHAPITRE SECOND

VALEURS DU SPORT : L'UTILISATION DU SPORT PAR L'UNION

EUROPEENNE COMME TRAME SES POLITIQUES

Section Première

Les valeurs du sport dans l'intégration européenne

« Le sport, mis au service de l'éducation, du développement et de la paix, peut favoriser la coopération, la solidarité, la tolérance, la compréhension, l'insertion sociale et la santé aux niveaux local, national et international ».⁸⁹

Conformément à ce que préconisait la méthode fonctionnaliste sur laquelle l'Union européenne a été fondée, l'Union est progressivement passée d'une communauté économique à une communauté politique et sociale. Cet approfondissement politique a été acté par la signature du traité de Maastricht le 7 février 1992 qui transforma la Communauté économique européenne en Union européenne. Dès lors, l'Union européenne nécessite de renforcer l'intégration de ses Etats membres et de leurs citoyens pour faire naître un sentiment d'appartenance à la communauté. Il ne s'agit plus donc plus seulement d'intégration économique mais bien d'une intégration politique et sociale.

⁸⁹ Document final du Sommet « Tenir les promesses : unis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement », sept. 2010 in Sylvain Landa, « Le sport dans les politiques de développement : un outil à forte valeur ajoutée », lemonde.fr, 22 déc. 2010, [http://www.lemonde.fr/sport/article/2010/12/22/le-sport-dans-les-politiques-de-developpement-un-outil-a-forte-valeur-ajoutee_1456867_3242.html] consulté le 16 mai 2014.

Le sport possède des valeurs positives et une utilité sociale certaine. Ces valeurs ont été reconnues au niveau international et européen. Selon l'Assemblée générale des Nations Unies, le sport est un vecteur d'éducation, de santé, de développement et de paix. Elle a adopté le 18 octobre 2010 une résolution reconnaissant le pouvoir du sport pour atteindre ces objectifs d'ici à 2015⁹⁰. Le Conseil de l'Europe a également reconnu que le sport est un « *pilier fondamental de la société civile* » et qu'il permet de promouvoir la démocratie, la cohésion sociale, le respect d'autrui ou encore la coopération et la compétition dans le respect des règles⁹¹. Ainsi, si il est bien utilisé, il peut renforcer l'intégration européenne en construisant directement auprès des citoyens un sentiment d'appartenance à l'Union européenne (I). En outre, la défense des valeurs du sport amène les Etats à coopérer et converger vers des objectifs communs. A travers cette coopération, les Etats créent des liens renforçant l'Union toute entière.

I. L'intégration européenne grâce aux valeurs du sport

La déclaration d'Amsterdam soulignait « *l'importance sociale du sport et en particulier son rôle de ferment de l'identité et de trait d'union entre les hommes* ». Le sport peut effectivement jouer un rôle de renforcement du sentiment européen et de la citoyenneté européenne (A). Cependant, il faudra prendre en considération que certains aspects du sport ne pourront pas être européanisés (B).

A. Le sport comme levier de développement de la citoyenneté européenne

⁹⁰ Sylvain Landa, « Le sport dans les politiques de développement : un outil à forte valeur ajoutée », lemonde.fr, 22 déc. 2010, [http://www.lemonde.fr/sport/article/2010/12/22/le-sport-dans-les-politiques-de-developpement-un-outil-a-forte-valeur-ajoutee_1456867_3242.html] consulté le 16 mai 2014.

⁹¹ Site conseil de l'Europe www.coe.int, consulté le 16 mai 2014.

1. La difficile émergence d'une citoyenneté européenne

Le traité de Maastricht a introduit la notion de citoyenneté européenne qui est désormais présente aux articles 20 et suivants du TFUE.

Article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

[...]

Cette citoyenneté vient s'ajouter à la nationalité. Elle donne aux ressortissants des Etats membres des droits politiques qui viennent compléter les droits attachés à leur nationalité. Ces droits sont le droit de circuler et séjourner librement sur le territoire des autres Etats membres, le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales dans l'Etat membre de résidence, le droit de pétition et le droit à la protection diplomatique des autres Etats membres sur le territoire des Etats tiers où l'Etat dont il est ressortissant n'est pas représenté. Au moment de la signature du traité de Maastricht, cette citoyenneté marquait surtout la volonté de construction d'une union politique sans être une véritable avancée. Cependant la Cour de justice de l'Union européenne a donné un contenu matériel et un effet direct à cette citoyenneté (*CJCE, 17 septembre 2002, Baumbast et R. affaire C-413/99*). Cela concerne notamment l'article 21 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui consacre la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire de l'Union européenne pour tous les citoyens.

Ainsi, le droit de circuler et séjourner librement dans l'Union n'est plus conditionné à l'exercice d'une activité économique comme c'était le cas avec la libre circulation des travailleurs, la libre prestation des services et la liberté d'établissement. La directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres reprend cette jurisprudence : le cas général est celui-ci de la libre circulation du citoyen et il est complété par les cas particulier de libre circulation des opérateurs économiques. Sur le plan des libertés économiques, la citoyenneté commence donc à acquérir une certaine réalité au début des années 2000.

La citoyenneté européenne a aussi une acception plus culturelle⁹². Elle suppose la construction d'une identité européenne ou, tout au moins, d'un sentiment d'appartenance à une communauté. Elle repose sur la croyance en un projet commun. La difficulté pour la citoyenneté européenne réside dans l'inflexion de ce projet économique vers un projet politique. Le *think tank* européen *Sport et citoyenneté* a recueilli les idées de différents protagonistes du débat européen dans une publication de juillet 2013 intitulée *Favoriser l'émergence d'une identité européenne grâce au sport : réalité ou utopie ?* Tous les contributeurs sont d'avis que la citoyenneté européenne n'est pas vraiment revendiquée par les Européens. Même si, d'après Tony Venables le directeur d'un autre *think tank* européen, 80% de la population des Etats membres se reconnaît comme citoyen européen, les Européens n'appréhendent pas clairement la signification de cet attribut⁹³. Pour

⁹² Think tank Sport et Citoyenneté, *Favoriser l'émergence d'une identité européenne grâce au sport : réalité ou utopie ?*, juil. 2013, p. 25.

⁹³ Idem, p. 78.

beaucoup la citoyenneté européenne reste symbolique ce qui se ressent dans les faibles taux de participation aux élections européennes. Les raisons sont multiples : en l'absence d'une véritable identité européenne les ressortissants des Etats membres sont plus attachés à leur nationalité qu'à cette citoyenneté ; l'Union européenne est vue comme une ensemble purement technique ; les citoyens sont peu informés de la signification de cette citoyenneté et de la réalité de l'action européenne. Pour les contributeurs de la publication de *Sport et citoyenneté*, l'Union européenne gagnerait à promouvoir la citoyenneté car cela donnerait de la légitimité à son action. La confiance des citoyens envers l'Union en sortirait renforcée et l'apport de cet élément de démocratie représentative et participative favoriserait la construction européenne.

2. L'utilité du sport dans l'émergence du sentiment européen

Le sport par ses caractéristiques et ses valeurs intrinsèques peut appuyer l'émergence du sentiment d'appartenance à l'Union européenne et favoriser ainsi la réalisation de la citoyenneté européenne.

Le sport partage les mêmes idéaux que l'Union européenne dont la citoyenneté européenne est la traduction. La citoyenneté peut parfois se confondre avec l'identité. Dans le cas européen, cette identité commune est difficile à fonder tant les peuples européens ont des histoires et des cultures différentes. Cependant ceux-ci partagent, par leur adhésion à l'Union européenne, des valeurs communes : « *les Européens partagent un socle commun de valeurs fondamentales : paix, tolérance, respect, dignité, égalité, partage et solidarité. Ce sont ces mêmes valeurs*

fondamentales que l'on retrouve dans le sport »⁹⁴. Ainsi le sport partage les mêmes idéaux d'égalité, de liberté et de participation que la citoyenneté⁹⁵. Ces principes étant également ceux de l'Union, le sport peut donc être un vecteur d'éducation à la citoyenneté européenne.

L'utilisation du sport pour promouvoir la citoyenneté européenne est facilitée par les caractéristiques intrinsèques du sport. Pour les autorités publiques, le sport est un outil facile à instrumentaliser. L'histoire a montré le pouvoir du sport pour exhiber la fierté et la puissance nationale. L'exemple le plus connu d'instrumentalisation du sport à des fins nationalistes est les Jeux Olympiques de Berlin de 1936 qui devaient être pour Adolf Hitler la consécration de l'idéologie nazie. Il est donc envisageable d'utiliser le sport à des fins européistes. De plus, le sport bénéficie d'une image positive auprès des populations. Les contributeurs de la publication de *Sport et citoyenneté* soulignaient que « *l'enthousiasme collectivement vécu à travers le sport garde toute sa magie* »⁹⁶ ou que « *le sport devrait être considéré comme un festival* »⁹⁷. L'utilisation du sport par les institutions européennes permettrait alors à l'Union européenne de bénéficier de cette image positive et ainsi de renforcer la confiance des citoyens envers les institutions. Par ailleurs, le sport est une activité jouissant d'une grande popularité. Il touche un public très large par la pratique sportive mais aussi par la grande médiatisation dont il fait l'objet. Le sport en tant que vecteur de communication paraît donc pouvoir familiariser les citoyens avec l'Union européenne. Enfin, le sport est un

⁹⁴ Idem, p. 48.

⁹⁵ Christian Bromberger, « Le sport une forme de participation citoyenne » in Pascal Boniface, dir., *L'Europe et le sport*, PUF, 2001, p. 84.

⁹⁶ Think tank Sport et Citoyenneté, *Favoriser l'émergence d'une identité européenne grâce au sport...* op. cit., p. 25.

⁹⁷ Idem, p. 61.

langage universel car ses règles et ses principes sont les mêmes pour tous. Il a la capacité de transcender les espaces nationaux et les barrières idéologiques. L'Union européenne peut se servir de cette caractéristique pour lutter contre les discriminations et l'exclusion des minorités.

Le sport est aussi un vecteur d'identification. A l'image du supporter qui s'identifie à son équipe favorite, le sport pourrait amener les Européens à prendre conscience de leur appartenance à un espace et un projet commun. Car en plus de partager les mêmes idéaux, le sport partage avec la citoyenneté européenne la double approche nationale et européenne. L'horizon du supporter se confond avec l'horizon du citoyen qui ont tous les deux des dimensions nationales et européennes⁹⁸. L'exemple de l'importance majeure de la Ligue des Champions regroupant les meilleurs clubs européens dans la saison footballistique est particulièrement révélateur. Selon les chiffres de l'UEFA, la finale de la Ligue des Champions est l'événement sportif annuel le plus regardé dans le monde avec une estimation de trois cent soixante millions de téléspectateurs pour la finale 2013. A l'instar de ce qu'apporte la citoyenneté européenne, ce championnat européen s'ajoute aux championnats nationaux sans pour autant les remplacer. L'attention que porte les supporters à ces matchs leur permet de se familiariser avec l'espace européen. Certes, l'espace du football européen est plus large que celui de l'Union européenne mais les vingt-huit Etats membres de l'Union européenne font partie des cinquante quatre pays composant l'UEFA. Il faut noter que le rôle des médias est crucial dans ce processus d'identification⁹⁹. L'effectivité du sport comme créateur et

⁹⁸ Pascal Boniface, *L'Europe et le sport*, PUF, 2001, p. 16.

⁹⁹ Think tank Sport et Citoyenneté, *Favoriser l'émergence d'une identité européenne grâce au sport...* op. cit., p. 73.

diffuseur du sentiment européen dépend de l'accessibilité de ce sport au grand public et de l'image qui en est renvoyée par les médias. La directive européenne « Télévision sans frontières » n°89/552/CE modifiée puis remplacée par la directive « Services de média audiovisuels » n°2010/13/UE va dans ce sens puisqu'elle rend accessible les événements sportifs d'importance majeure parmi lesquels figurent des rencontres européennes.

En outre, le sport devient de plus en plus européen avec la mobilité des sportifs. Les citoyens sont donc encouragés à s'intéresser aux autres championnats européens où leurs joueurs favoris évoluent¹⁰⁰. En faisant cela ils peuvent découvrir la géographie et les villes des autres Etats ce qui permet de se familiariser avec l'espace européen et donc de renforcer le sentiment d'appartenance. Un dernier exemple du rôle du sport dans l'émergence d'une identité européenne tient au modèle sportif européen. Ce modèle, en s'opposant au modèle américain, crée des points communs à l'ensemble des Etats européens. Dans ce cas, la construction de l'identité commune se fait par différenciation par rapport aux autres modèles sportifs extérieurs à l'Union. Enfin, le sport étant une activité transnationales avec des problèmes qui sont elles aussi transnationales, il favorise la justification de l'existence de l'Union¹⁰¹. Elle joue effectivement un rôle important dans le contrôle des mécanismes de régulation du sport européens eux-mêmes définis par des organisations internationales. Il suffit de penser aux conséquences de l'arrêt Bosman pour se rendre compte que l'Union a une justification très forte dans le

¹⁰⁰ Idem, p. 43.

¹⁰¹ Idem, p. 44.

domaine sportif là où les Etats n'auraient pas la capacité d'intervenir individuellement¹⁰².

Le sport est également un vecteur de rapprochement entre les populations. Il crée des liens et permet de prendre conscience de l'existence des autres. Une meilleure connaissance de son voisin est une condition indispensable pour créer la confiance permettant une meilleure intégration européenne. Pascal Boniface explique que le sport réintroduit de la proximité et de la quotidienneté entre les peuples européens et l'Union européenne. Il prend l'image d'un ballon de football qu'on sortirait d'un coffre de voiture et des individus d'horizons différents se rassemblent pour jouer un match. Chacun participe de manière égale et dans le respect des autres. Ils n'ont pas besoin de parler une langue commune pour participer et des liens de confiance se créent entre eux naturellement¹⁰³. L'Union européenne s'apparente alors à une « *équipe [qui] se rassemble dans sa différence et sort plus riche et plus forte de cette union de valeurs* »¹⁰⁴. Selon Jacques Derrida, l'identité européenne est caractérisée par l'ouverture à l'autre¹⁰⁵. Le sport crée de l'intérêt pour les autres et c'est cet intérêt qui manque peut-être à la construction de l'identité européenne.

B. Les limites des effets du sport sur l'intégration européenne

1. « Unie dans la diversité » : promouvoir l'Union européenne dans le respect des diversités nationales

¹⁰² Idem, p. 45.

¹⁰³ Pascal Boniface, *L'Europe et le sport*, PUF, 2001, p. 16.

¹⁰⁴ Think tank Sport et Citoyenneté, *Favoriser l'émergence d'une identité européenne grâce au sport...* op. cit., p. 75.

¹⁰⁵ Ibid.

A l'occasion du conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985, le comité *ad hoc* « Europe des citoyens » dit comité Adonnino rédigé son rapport concernant l'adoption du drapeau et de l'hymne de la Communauté européenne et l'institution d'une « journée de l'Europe ». Certaines propositions concernaient le sport en tant qu'il pouvait constituer un outil de la construction de l'identité européenne. Le rapport encourageait les fédérations sportives à mettre en place des compétitions et des équipes sportives de la Communauté européenne ainsi qu'à placer les symboles de la Communauté sur les équipements sportifs à côté des couleurs nationales. Si l'idée semble attrayante, ces propositions ne prennent pas en compte la mesure des attachements nationaux dans le domaine sportif. Les compétitions européennes sont aujourd'hui un succès mais les citoyens européens ont toujours tendance à supporter les équipes ou les athlètes qui sont issues de leur pays. De plus, l'attention médiatique étant portée sur la compétition en elle-même, peu d'événements sportifs sont, en réalité, en mesure de promouvoir une identité européenne. Il existe néanmoins des exceptions : par exemple la retransmission télévisée du Tour de France est l'occasion pour les commentateurs de présenter la culture, les paysages et les monuments qui se trouvent à proximité des coureurs. Ces cas sont cependant peu nombreux. Si en théorie l'europeanisation du sport favorise la construction européenne, en pratique l'effet est donc limité.

La question des équipes européennes revient souvent dans les débats sur le sport et l'Union européenne. L'idée de sélectionner les meilleurs champions européens est également attrayante en ce qu'elle suppose une très forte coopération. Les équipes européennes pourraient fédérer tout le continent derrière elle et la fierté qui est normalement vécue au niveau nationale le serait au niveau

européen. Le projet s'est concrétisé en golf où la Ryder Cup est disputée tous les deux ans entre une équipe européenne et une équipe américaine. L'équipe européenne a regroupé depuis sa création des joueurs venant de Belgique, de France, du Danemark, d'Allemagne, d'Italie, d'Espagne et de Suède. Cependant de nombreuses réserves peuvent être émises sur ces équipes d'Europe. Il existe par exemple une équipe d'Europe féminine de football australien. Ce sport très populaire en Australie est totalement méconnu en Europe. En France, il ne dispose pas d'une fédération propre mais est soutenu par l'union nationale sportive Léo Lagrange qui est une fédération multisports visant à promouvoir le sport pour tous. Le nombre de joueuses européennes est donc très faible. L'équipe d'Europe permet néanmoins à ces joueuses de prendre part à des compétitions internationales et de pratiquer leur sport en compétition. Cependant, il apparaît que cette équipe européenne est plus une équipe « fourre-tout » qu'une vraie formation revendiquant les valeurs européennes. De plus la coordination à l'échelle européenne est quasiment inexistante ce qui entrave considérablement le développement de cette équipe. Cet exemple, bien que très particulier, illustre les difficultés pratiques qui existent pour les équipes européennes. Certes, dans des sports avec plus de moyens, il serait possible d'organiser une coopération mais dans ces sports une équipe européenne n'est ni souhaitée ni souhaitable. Les sportifs comme les supporters restent attachés aux équipes nationales. D'ailleurs une telle équipe représente une nation or il est difficile de faire émerger le concept de nation européenne tant les histoires des nations européennes sont variées¹⁰⁶. Les équipes

¹⁰⁶ Idem, p. 62.

européennes qui remplaceraient les équipes nationales ne sont donc pas plébiscitées par les citoyens européens.

Cependant les identités nationales et la citoyenneté européenne ne sont pas incompatibles. Pour Pascal Boniface, la construction européenne pourrait sortir renforcée non pas en créant des équipes européennes mais en améliorant les performances des équipes nationales des Etats membres¹⁰⁷. Il ne faut pas se concentrer sur la dimension « unie » de la devise européenne au point d'en oublier la dimension « diversité ». Emilie Louis, rédactrice en chef du site internet *Toute l'Europe* relevait à ce sujet :

*« certes l'Europe a des valeurs communes, nobles, et qu'il faut défendre, mais les porter ne signifie pas nier les histoires, religions, croyances, attachement des citoyens d'un continent qui a connu des vagues migratoires importantes et des événements marquants tout au long de son histoire »*¹⁰⁸.

Sport et citoyenneté n'écarte pas totalement l'idée des équipes européenne comme soutien à la construction d'une identité européenne. Cependant, à l'image de la citoyenneté européenne, ces équipes seraient le complément des équipes nationales. Elles ne participeraient pas aux compétitions traditionnelles mais elles auraient leurs compétitions propres. D'autres difficultés apparaissent alors : quels sports choisir pour ces compétitions ? Quand les organiser sachant que les calendriers sportifs sont déjà bien remplis ?

¹⁰⁷ Interview de Pascal Boniface, « Boniface : " Il faut que l'Europe s'intéresse plus au sport" », *touteurope.fr*, mise en ligne le 29 avril 2009, [http://www.dailymotion.com/video/x94u9v_boniface-il-faut-que-l-europe-s-int_sport], consulté le 16 mai 2014.

¹⁰⁸ Think tank Sport et Citoyenneté, *Favoriser l'émergence d'une identité européenne grâce au sport...* op. cit., p. 68.

La question des symboles est peut-être moins problématique. Là encore il ne s'agirait pas de remplacer les symboles nationaux mais de permettre aux sportifs européens d'arborer les emblèmes communautaires¹⁰⁹. Selon Fabien Cazenave, un blogueur européen, le drapeau et l'hymne européen sont des symboles reconnus et appréciés par l'ensemble des populations. L'hymne européen pourrait être joué lors des compétitions européennes ou lorsqu'une rencontre oppose une équipe européenne à une équipe d'un autre continent. Le principe de deux hymnes pour la même nation existe déjà lors des rencontres de rugby de l'équipe d'Irlande où sont joués deux hymnes irlandais, symbole de l'histoire mouvementée de ce pays. L'utilisation des symboles européens dans le sport apparaît comme un détail technique mais ce détail pourrait permettre aux citoyens européens de se sentir plus attachés à l'Union européenne. Le sport serait ainsi un excellent vecteur de communication.

2. Pas de solution miracle avec le sport

Il faut toutefois relativiser le potentiel du sport dans sa participation à la construction européenne. Le raisonnement développé jusque là est fondé sur l'hypothèse que le sport transmet des valeurs intrinsèquement positives. Il faut cependant avoir à l'esprit que toutes les valeurs du sport ne sont pas aussi positives. Le sport peut également être un facteur de division lorsqu'il est pratiqué en compétition et vu comme une course à la performance. Comme cela a été exposé plus haut, le sport est en proie à certains fléaux comme la violence ou le racisme. Ce n'est pas très propice à la construction d'une identité européenne fondée sur des valeurs de respect et d'égalité. Pour Mickaël Attali, maître de conférence à

¹⁰⁹ Idem, p. 58.

l'université de Grenoble, ces problèmes que rencontre le sport ne sont pas dus à des dérives ou des dérapages du monde sportif. Il parle même de « crise de valeur du sport ». Pour lui, le sport a également des valeurs intrinsèques négatives qu'il convient de mieux prendre en compte pour utiliser correctement le sport¹¹⁰. Ainsi, la perception que l'on a du sport est peut-être trop idéalisée et trop éloignée de la réalité de ce phénomène.

En outre, le sport n'est pas le seul outil que l'Union peut utiliser pour favoriser l'intégration européenne. La culture est souvent citée comme moyen de remplir cet objectif. Les activités culturelles ont l'avantage, contrairement au sport, de ne pas être compétitives ce qui permet d'éliminer les aspects négatifs de l'activité sportive¹¹¹.

Par ailleurs, le sport est instrumentalisé par le secteur politique ce qui n'est pas très bien perçu par le public. Le sport, même si cela relève davantage du mythe que de la réalité, a longtemps été perçu comme apolitique. Toutefois, l'exemple des Jeux Olympiques d'hiver de Sochi 2014 ou l'attribution de la Coupe du Monde de football 2022 au Qatar a révélé l'ampleur des enjeux politiques et économiques derrière de telles compétitions ce qui a été vivement critiqué. L'Union européenne, si elle entre de manière trop explicite dans ce jeu pourrait pâtir d'une image négative.

Pour résumer, le sport n'est pas la solution miracle qui permettra de faire avancer substantiellement l'intégration européenne. Certes, il a un rôle de facilitateur à jouer grâce à ses valeurs de rapprochement, de respect et d'égalité. Mais il est parfois aussi synonyme de division et de violence. Toutefois, certaines

¹¹⁰ Michaël Attali, « Les valeurs au cœur du sport », *Revue scientifique sport et citoyenneté*, n°14, mars 2011.

¹¹¹ Idem, p. 69.

propositions comme la création d'équipes européennes pour des nouvelles compétitions contre d'autres continents ou encore une utilisation accrue des symboles de l'Union pourrait se révéler être des bons vecteur de communication positive autour de l'Union européenne et ainsi participer à créer l'élément démocratique qui manque à la citoyenneté européenne.

II. L'eupéanisation grâce à la coopération autour du sport

Le sport peut aussi être aider la construction européenne grâce à la coopération qu'il induit en Europe. Les combats de l'Union européenne contre le dopage ou la violence dans les stades sont l'occasion pour les Etats de se fédérer autour d'un projet commun qui n'est pas de nature économique. En étant obligés de se parler et de réfléchir ensemble, les Etats renforcent la confiance qu'ils s'accordent mutuellement. Cette fois-ci il ne s'agit pas de rapprocher les peuples mais les Etats en eux-mêmes. Pour arriver à cela, l'Union européenne peut prendre exemple sur l'action du Conseil de l'Europe qui a été la première organisation européenne à s'intéresser aux problèmes rencontrés par le monde sportif (A). La Commission européenne a favorisé cette coopération en multipliant les rencontres informelles et en utilisant les instruments de *soft law* (B).

A. Les acquis du Conseil de l'Europe en matière de coopération

1. Des initiatives paneuropéennes dans le domaine du sport

Le Conseil de l'Europe a été la première organisation européenne à s'intéresser au sport dans le cadre de la Convention culturelle européenne de 1954. Selon Michel Pautot, l'action du Conseil de l'Europe peut être appréhendée à trois

niveaux : la promotion des idéaux du sport ; le renforcement de la coopération paneuropéenne afin de relever les défis auxquels le sport doit faire face avec l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) ; l'application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹¹². La première initiative dans le domaine du sport a concerné la lutte contre le dopage avec l'adoption en 1967 de la résolution 67(12) qui invitait ses quatre-sept Etats membres à se doter d'une réglementation sur le dopage. Puis les mesures se sont succédées avec l'adoption le 24 septembre 1976 de la Charte européenne pour le sport pour tous remplacée par la Charte européenne du sport en 1992 destinées à promouvoir le sport comme facteur de développement humain dans la protection de la dignité humaine et de la sécurité des pratiquants. En 1978, le Conseil de l'Europe met en place un Fonds pour le sport alimenté par les Etats membres du Conseil de l'Europe et ceux non-membres adhérents aux différentes conventions. Ces conventions concernent deux secteurs : la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football qui est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1985 ainsi que la lutte contre le dopage signée le 16 novembre 1989. Enfin, le 11 mai 2007 trente quatre pays dont quinze faisant partie de l'Union européenne ont signé l'Accord partiel élargi sur le sport. L'APES a pour objectif de renforcer la coopération paneuropéenne et de favoriser le dialogue avec le mouvement sportif. De manière générale, toutes ces initiatives ont une dimension visant à encourager la coopération entre les Etats européens.

L'Accord partiel élargi sur le sport affiche explicitement son objectif d'encourager la coopération paneuropéenne dans le domaine sportif.

¹¹² Michel Pautot, *Le sport et l'Europe...* op. cit., p. 168.

« L'APES offre une plateforme de coopération intergouvernementale entre les autorités publiques de ses Etats membres. Il permet aussi le dialogue entre les pouvoirs publics, les fédérations sportives et les ONG. Cette concertation contribue à une meilleure gouvernance, afin de rendre le sport plus sain, plus sûr, et conforme à une éthique élevée »¹¹³.

La lutte contre les fléaux du sport et la promotion de ses valeurs deviennent alors des prétextes pour rapprocher les Etats et les fédérer autour d'objectifs communs. Ces objectifs sont énoncés dans les programmes d'activité de l'APES et regroupent des préoccupations telles que le dopage, l'égalité des sexes dans le sport, la protection des mineurs, la bonne gouvernance ou la manipulation des compétitions sportives.

La coopération est mise en place de deux manières. En premier lieu, l'APES élabore et assure le suivi de normes politiques et légales en se fondant sur les instruments normatifs du Conseil de l'Europe tels que la Charte européenne du sport ou la Convention contre le dopage. Les Etats doivent donc communiquer et négocier pour élaborer ces normes et ils sont ensuite contraints de les appliquer. C'est la réunion sous une même structure contraignante qui permet le renforcement de la coopération. En second lieu, l'APES organise des réunions au niveau ministériel comme les Conférences du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport et en assure le suivi. Là encore, c'est par la discussion autour des problématiques sportive que l'APES parvient à rapprocher les Etats.

¹¹³ Conseil de l'Europe, *Accord partiel élargi sur le sport (APES) : fiche d'information*, 18 fév. 2014, EPAS(2014) 10rev, [http://www.coe.int/t/dg4/epas/Source/Ressources/2014/10revF_Factsheet-FR_EPAS_2014.pdf].

Certes, le Conseil de l'Europe n'est pas l'Union européenne. Le périmètre du premier dépasse celui de l'Union mais ses membres sont omniprésents dans beaucoup d'actions du Conseil de l'Europe. De plus, le travail fait au niveau du Conseil de l'Europe est transposable au niveau de l'Union car le plus important est bien de créer des points de contact entre les Etats.

2. La coopération Union européenne – Conseil de l'Europe dans la lutte contre le dopage

Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont des organisations distinctes cependant leurs objectifs vis-à-vis du sport se rejoignent. Elles partagent les mêmes valeurs et cherchent à les promouvoir. Le Conseil de l'Europe a une longueur d'avance en matière sportive sur l'Union européenne puisqu'il a directement appréhendé le sport par la protection de ses valeurs et de son potentiel social. Ses premières initiatives concernaient en effet la lutte contre le dopage et la lutte contre la violence dans les stades alors que l'Union européenne était concentrée sur l'aspect économique du sport et l'articulation avec les traités. La coopération et la coordination du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne en matière sportive permettent à cette dernière d'utiliser les acquis du Conseil de l'Europe pour combler son retard.

Dans le cadre de l'APES, il existe une coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Les deux organisations se coordonnent pour éviter les chevauchements et les doublons d'activité¹¹⁴. Elles travaillent ensemble sur des

¹¹⁴ Site du Conseil de l'Europe sur l'APES, [http://www.coe.int/t/dg4/epas/default_fr.asp] consulté le 16 mai 2014.

projets joints tels que la protection de l'intégrité physique et mentale des jeunes athlètes (*Pro Safe Sport for Young Athletes*) ou l'égalité des sexes dans le sport.

L'autre exemple de la collaboration entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne est celui de la lutte contre le dopage et notamment le travail en coopération avec l'Agence mondiale antidopage. Le Conseil de l'Europe est à l'origine des premiers contrôles antidopage et de la création de l'Agence mondiale antidopage (AMA). A la suite de l'affaire Festina qui a secoué le Tour de France 1998, le groupe de suivi chargé de suivre l'application de la Convention contre le dopage de 1989 a proposé la création d'une agence olympique antidopage indépendante. Le CIO va alors concrétiser cette proposition et créer l'AMA le 10 novembre 1999. Cette structure vise notamment à coordonner la lutte antidopage au niveau mondial. Pour le Conseil de l'Europe comme pour l'Union européenne, il y avait une nécessité de coordonner la position de leurs Etats membres avant les réunions de l'AMA « *afin d'avoir plus de poids dans les délibérations* »¹¹⁵. Le Conseil de l'Europe a d'abord créé en juillet 2003 un comité *ad hoc* appelé Cahama chargé de coordonner la position des Etats parties à la Convention culturelle européenne en juillet 2003. Tous les Etats membres de l'Union européenne ont ratifié cette Convention. Trois ans plus tard, l'Union s'est dotée d'un groupe de travail sur la lutte contre le dopage plus spécifique à ses Etats membres. « *Le Traité de Lisbonne fournit à l'Union européenne une base juridique pour une coordination des Etats membres et lui permet d'établir des liens avec le Conseil de l'Europe dans le domaine du sport* »¹¹⁶. L'Union européenne a donc emboîté le pas au Conseil de l'Europe pour coordonner les positions des Etats européens dans la lutte contre le dopage. L'Union

¹¹⁵ France, Sénat, *Rapport d'information sur l'Union européenne et le sport professionnel ...*, op. cit., p. 57.

¹¹⁶ *Idem*, p. 58.

européenne dispose même de trois sièges au conseil de fondation de l'AMA qui en est l'instance décisionnelle. Le Conseil de l'Union européenne et les représentants des gouvernements des Etats membres ont adopté une résolution le 20 décembre 2011 afin de les répartir¹¹⁷. Cette résolution organise également les réunions de préparation aux réunions de l'AMA et rend possible la coordination des positions des Etats membres. « *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* »¹¹⁸. Il existe donc une étroite relation entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre le dopage. C'est en cela que la coopération des Etats membres en sort également renforcée. Ces derniers doivent de nouveau négocier entre eux et s'entendre sur une position commune dans les deux institutions. L'action des Etats dans la lutte contre le dopage à l'échelle mondiale est un prolongement dans leur collaboration à l'échelle européenne.

B. Les actions intergouvernementales de la Commission européenne

1. Les instruments de *soft law* et la méthode ouverte de coordination dans le sport

La Commission européenne est à l'origine d'autres initiatives incitant les Etats à communiquer et à négocier entre eux. Le but est d'avancer dans la construction européenne sans passer par les procédures législatives et contraignantes du traité.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Idem, p. 59.

Le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 a fixé les objectifs de la « Stratégie de Lisbonne » qui avait pour but de « *renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance* ». Pour remplir ces objectifs, il a introduit une nouvelle « méthode ouverte de coordination ». Cette méthode non contraignante s'appuie sur des instruments de *soft law* (droit mou) pour coordonner les politiques publiques des Etats membres dans des domaines où l'Union n'a pas de compétences pour légiférer.

**Point 37 des conclusions de la présidence du Conseil européen de
Lisbonne des 23 et 24 mars 2000**

37. La mise en œuvre de l'objectif stratégique sera facilitée par le recours à une nouvelle méthode ouverte de coordination permettant de diffuser les meilleures pratiques et d'assurer une plus grande convergence au regard des principaux objectifs de l'UE. Conçue pour aider les États membres à développer progressivement leurs propres politiques, cette méthode consiste à :

- définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les Etats membres ;
- établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents Etats membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ;

- traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ;
- procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements.

Cette méthode vient suppléer la « méthode communautaire » qui se base sur des normes contraignantes. La méthode communautaire a l'avantage d'aboutir à une harmonisation des politiques nationales puisqu'elle fixe des standards communs à tous les Etats membres. Toutefois, dès lors que l'Union européenne ne s'intéressait plus exclusivement au secteur économique mais également aux aspects politique et sociaux dans son espace, cette méthode n'était plus adaptée. La diversité des situations sociales dans les différents Etats membres rendait la définition de standards communs très difficile. En outre, les politiques sociales relevant uniquement de la compétence des Etats membres, l'Union ne pouvait donc pas intervenir directement dans ces domaines. Malgré cela, l'intégration européenne devenait de plus en plus forte avec notamment l'apparition de la monnaie commune. Certains domaines même réservés aux Etats membres ne pouvaient plus échapper à une régulation européenne¹¹⁹.

C'est dans ces conditions qu'a été proposée la méthode ouverte de coordination lors du Conseil européen de Lisbonne. Son but n'est plus de fixer des standards mais des objectifs communs et des lignes directrices. N'ayant pas d'effet contraignant, aucune sanction venant des institutions européennes n'est appliquée mais les

¹¹⁹ David M. Trubek & Louise G. Trubek, « Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe : the Role of the Open Method of Co-ordination », *European Law Journal*, 2005, Vol. 11, No. 3, May 2005, p. 345.

actions des Etats sont soumises au regard des autres Etats. Elle repose sur l'idée que des règles même non contraignantes peuvent avoir des effets concrets sur l'intégration européenne¹²⁰. Malgré des critiques concernant son effectivité, cette méthode est considérée comme ayant fonctionné dans le secteur de l'emploi. Il a donc été question de l'étendre à d'autres secteurs.

Si la méthode ouverte de coordination n'a pas de traduction concrète sur le sport en tant que tel, elle pourrait avoir une véritable utilité. Le sport est en effet un domaine qui échappe à la compétence législative de l'Union et qui connaît des réalités diverses dans les différents Etats membres. En plus de permettre une convergence des politiques sportives européennes, la méthode ouverte de coordination pourrait soutenir l'intégration européenne en faisant une nouvelle fois coopérer les Etats membres. *L'Independent European Sport Review* commandée sous la présidence britannique de l'Union européenne en 2006 a formulé une proposition allant dans ce sens :

« The "Open Method of Coordination (OMC)" may also be a useful instrument to achieve a greater degree of legal certainty in matters relating to sport, whilst also respecting the principle of subsidiarity. As an instrument of "soft law" policy coordination, the OMC offers flexibility and openness in the Community legal order, which may also be useful in the context of 25 different national sport policies »¹²¹.

Le sport toutefois est un secteur moins central que l'emploi, l'inclusion sociale ou la protection sociale, la jeunesse ou la formation dans lesquels la méthode

¹²⁰ *Idem*, p. 343.

¹²¹ « La méthode ouverte de coordination (MOC) pourrait également être un instrument utile pour atteindre un plus fort degré de sécurité juridique en matière sportive tout en respectant le principe de subsidiarité. En tant qu'instrument de *soft law* pour la coordination des politiques, la MOC offre de la flexibilité et de la transparence dans l'ordre juridique de la Communauté ce qui peut être utile dans un contexte où coexistent 25 politiques sportives nationales ». *Independent European Sport Review*, report by José Luis Arnaut, oct. 2006, p. 121.

ouverte de coordination a été utilisée. Il est donc peu probable qu'il fasse l'objet en lui-même de l'application de cette méthode. Néanmoins, le sport est un instrument de mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination dans ces secteurs. Le livre blanc l'indique clairement : « *La méthode ouverte de coordination sur la protection sociale et l'inclusion sociale continuera à utiliser le sport comme instrument et indicateur* »¹²². Le développement de la méthode ouverte de coordination grâce au sport est un facteur de coopération des Etats en ce qu'il permet de mettre en œuvre un rapprochement des politiques nationales.

2. La multiplication des points de contact pour une meilleure coopération

La Commission utilise des instruments de *soft law* pour encourager la coopération intergouvernementale. Elle organise ainsi des consultations, des conférences et des rencontres. Ce système fonctionne particulièrement bien dans le domaine du sport. Par exemple, les réunions et les négociations entre les ministres des sports des Etats membres sont à l'origine de l'entrée du sport dans le traité de Lisbonne¹²³. La Commission facilite le dialogue entre les représentants des Etats membres eux-mêmes et avec les représentants des organisations sportives. Elle a lancé en 1991 le Forum européen du sport qui se déroule chaque année. Il compte aujourd'hui deux cent cinquante délégués représentant les protagonistes du monde sportif en Europe. Ce forum est l'occasion de réfléchir sur les problématiques propre au sport et d'élaborer des recommandations. Cette structure constitue une

¹²² Commission européenne, *Livre blanc sur le sport*, COM(2007) 391, 11 juil. 2007, p. 8.

¹²³ Borja García & Stephen Weatherill, « Engaging with the EU in order to minimize its impact : sport and the negotiation of the Treaty of Lisbon », *Journal of European Public Policy*, 2012, vol. 19, n°2, p. 246.

plateforme pour les discussions¹²⁴ sur le sport en Europe et une nouvelle occasion pour les Etats de se rencontrer et de se coordonner.

Le Livre blanc et son suivi font également partie de cette stratégie de la Commission. « *La Commission assurera le suivi des initiatives présentées dans ce livre blanc par un dialogue structuré avec les parties prenantes du monde du sport, la coopération avec les Etats membres et l'action en faveur du dialogue social dans le secteur du sport* »¹²⁵. Le livre blanc comporte effectivement un volet intitulé « *Coopération avec les Etats membres* » dans lequel est préconisée l'organisation régulière de réunions ministérielles informelles au niveau communautaire. De plus, à la suite de la communication de la Commission de 2011 sur le développement de la dimension européenne du sport, le Conseil de l'Union européenne a adopté une résolution sur un plan de travail en faveur du sport sur la période 2011 – 2014. Il invite les Etats membres à travailler de concert avec les présidences de la Commission et du Conseil. Des thèmes prioritaires ont été définis et des groupes d'experts ont été mis en place dans des domaines tels que la lutte antidopage, la bonne gouvernance, l'éducation et la santé par le sport et le financement durable du sport. La Commission européenne a présenté un rapport sur ce plan de travail le 24 janvier 2014 où elle déclare que la coopération entre les Etats et avec le monde sportif reste la clef de voute de cette politique. « *Ce plan de travail a fourni à l'ensemble des acteurs un cadre précieux leur permettant de coopérer de manière coordonnée, dans le respect mutuel des compétences nationales et européennes* »¹²⁶.

¹²⁴ Pedro Velasquez, « The European Commission's structured dialogue with sport », *Sport & EU Review*, vol. 5, n°1, may 2013, p. 44.

¹²⁵ Commission européenne, Livre blanc sur le sport, COM(2007) 391, p. 19.

¹²⁶ Commission européenne, *Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la mise en œuvre du plan de travail de l'UE en faveur du sport 2011-2014*, COM(2014) 22, 24 janv. 2014.

En bref, le sport facilite l'intégration européenne à différents niveaux. Il rapproche les peuples mais aussi les Etats. A condition pour l'Union d'utiliser correctement ses valeurs intégratrices sans oublier les différences nationales, le sport peut être un instrument efficace de la mise en place de la citoyenneté européenne. En outre, les luttes contre le dopage, la violence ou les discriminations dans le sport sont un prétexte pour rassembler les Etats et les forcer à communiquer. Le sport instaure ainsi une confiance entre les Etats ce qui fait avancer la construction européenne. Enfin, l'absence de compétence législative en matière sportive est compensée par l'utilisation d'instrument de *soft law* avec notamment des éléments de la méthode ouverte de coordination. Le sport, grâce à ses valeurs, a également un deuxième rôle à jouer : il constitue un outil transversal pour la mise en œuvre des autres politiques européennes.

Section Seconde

Le sport et ses valeurs au service des politiques de l'Union européenne

Le sport, par ses valeurs, est un outil efficace pour soutenir l'intégration européenne. Son utilité pour l'Union européenne ne se limite toutefois pas à cet aspect. Les valeurs du sport peuvent aussi servir de trame aux politiques sectorielles de l'Union européenne. L'intitulé de la déclaration du conseil européen de Nice de 2000 relative au sport était déjà révélateur de ce potentiel : « *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* ». Les politiques communes de l'Union européenne concernent des domaines très variés pour lesquels l'Union s'est vue attribuer plus ou moins de compétences. S'y trouvent par exemple la protection de la santé publique, l'éducation ou l'environnement. Les objectifs de l'Union dans ces domaines varient de l'harmonisation totale ou partielle des politiques et législations nationales à l'organisation d'une simple coopération entre les Etats membres et avec les institutions¹²⁷. Dans tous les cas, ces politiques entendent favoriser l'application des principes généraux et transversaux de l'Union édictés dans les traités. Or les valeurs du sport convergent vers ces objectifs non économiques. C'est pourquoi l'Union européenne n'aborde pas uniquement le sport en tant que tel, au travers de ce qui représente les prémisses d'une politique sportive européenne, mais elle l'utilise aussi pour remplir ses objectifs dans les politiques sectorielles. Malgré la compétence limitée que le traité a attribué à

¹²⁷ Site du Parlement européen, [<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/displayFtu.html>] consulté le 16 mai 2014.

l'Union européenne, le sport constitue donc comme un élément transversal dans les politiques européennes. D'une part il permet la réalisation des principes généraux de l'Union (I). D'autre part il est un véritable support dans des domaines clés comme l'éducation et la santé (II).

I. La défense des objectifs non économiques de l'Union européenne grâce au sport

Les articles 7 à 17 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sont consacrés aux « dispositions d'application générale ». Ces articles édictent les objectifs généraux de l'Union qui guident toutes ses actions quel que soit le secteur. Elles reprennent certaines valeurs de l'Union énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne comme la non discrimination ou l'égalité entre les hommes et les femmes. Le sport, grâce à ses valeurs, a un rôle à jouer dans la réalisation de ces objectifs. D'une part, étant donné l'importance sociale du sport, il doit se plier aux objectifs généraux de l'Union. D'autre part, il favorise la réalisation de ces objectifs dans d'autres politiques. La Commission a analysé cette possibilité dans les volets consacrés au rôle sociétal du sport dans le Livre blanc sur le sport, la communication de 2011 sur la dimension européenne du sport et le rapport de 2014 sur le plan de travail en faveur du sport. De plus, l'Union a également financé des projets associant le sport à ces préoccupations générales dans le cadre de son programme d'actions préparatoires dans le domaine du sport de 2009 à 2013. Depuis le 1^{er} janvier 2014, elle s'est doté d'un programme spécifique au sport dans le cadre du programme « Erasmus + ».

Le sport est particulièrement efficace pour soutenir les objectifs d'égalité, de non-discrimination et de tolérance ; d'intégration et de cohésion sociale ; de justice, d'intégrité et d'éthique ; de démocratie et de participation citoyenne ; d'environnement et de développement durable.

Egalité, non-discrimination et tolérance

Ces idéaux font partie des objectifs essentiels de l'Union européenne. On les retrouve énoncé dans l'article 2 du traité sur l'Union européenne ainsi qu'aux articles 8 et 10 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'accent est mis sur l'égalité hommes-femmes.

Articles 8 et 10 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Article 8

Pour toutes ses actions, l'Union cherche à éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les hommes et les femmes.

Article 10

Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

L'égalité est un des fondements du sport. Les joueurs d'une équipe sont égaux entre eux et vis-à-vis de leurs adversaires. L'égalité entre les hommes et les femmes est également une problématique très présente dans le monde sportif. Nicole Abar soulignait à ce sujet que « *un champion sur deux est une championne* »¹²⁸. Pourtant l'égalité hommes-femmes dans le sport est loin d'être acquise : les sports féminin

¹²⁸ Nicole Abar, « Tous égaux devant le sport », in Pascal Boniface, dir., *L'Europe et le sport*, PUF, 2001, p. 95.

sont peu médiatisés, disposent de moins de moyens financiers et rencontrent souvent des difficultés pour accéder aux installations sportives. Toutefois, la lutte contre ces discriminations dans le sport fait partie des priorités du monde sportif. Le Comité international olympique compte une commission « Femme et sport » dans son organisation afin d'accroître la participation des femmes dans les activités sportives à tous les niveaux. L'opération « les 24h du sport féminin dans les médias » organisée par le Ministère français de la jeunesse et des sports le 1^{er} février 2014 est une autre illustration de l'intérêt porté à ce problème.

L'association du sport à la promotion de l'égalité est donc pertinente. La Commission européenne l'a constaté au point 17 du Plan d'action « Pierre de Coubertin » de 2007. Elle entend « *encourager l'intégration des questions d'égalité des sexes dans toutes ses activités liées au sport* » dans le cadre de sa feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2006 – 2010)¹²⁹ puis de sa stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2011 – 2015). Plus concrètement, des projets soutenant l'égalité entre les sexes ont été financés par l'Union européenne comme par exemple le programme de *l'European Non-Governmental Sport Organization « Women International Leadership Development »* lancé en 2010. Ce programme vise à offrir aux femmes mandatées par des fédérations sportives une formation leur permettant l'accès aux responsabilités internationales. De même, la Commission européenne a organisé une conférence sur l'égalité des genres dans le sport à Vilnius les 3 et 4 décembre 2013 qui a débouché sur une stratégie d'actions concrètes afin de promouvoir l'égalité entre les sexes dans le sport.

¹²⁹ Commission européenne, *Document de travail des services de la Commission, Plan d'action « Pierre de Coubertin »*, Document accompagnant le Livre blanc sur le sport, SEC(2007) 934, 11 juil. 2007, point 17.

D'une manière générale, le sport qui est fondé sur l'égalité et le respect, permet de lutter contre les discriminations et les actes d'intolérance. Ces problématiques sont également très développées dans le domaine sportif. La Commission a consacré un paragraphe de la section sur le rôle sociétal du sport dans le Livre blanc sur la prévention et la répression du racisme et de la violence. Elle s'engage à mettre en œuvre des programmes et à dialoguer avec des organisations de lutte contre les discriminations pour combattre la violence et le racisme dans les stades. Cette préoccupation qui concernait principalement le football en 2007 s'est étendue à l'ensemble des sports avec la communication de 2011. Dans celle-ci la Commission indique sa volonté de travailler avec le Conseil de l'Europe qui s'est doté en 1985 d'une Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors des manifestations sportives et notamment des matchs de football. L'Union européenne profite donc des luttes contre les discriminations mises en place dans le sport par les protagonistes du monde sportif européen pour défendre ses propres valeurs. Etant donné la portée du sport en Europe, combattre les discriminations dans cette activité peut servir de levier pour faire de même dans d'autres secteurs. Ainsi, en plus de voir l'environnement sportif s'améliorer, le sport peut servir d'exemple pour l'ensemble des politiques européennes.

Intégration et cohésion sociale : le sport pour tous

La lutte contre l'exclusion sociale, la solidarité ou le respect des droits des personnes issues des minorités font partie des principes défendus par l'Union européenne.

Article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
--

Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.

La Commission européenne a reconnu les vertus intégratives du sport dans le Livre blanc : « *Le sport contribue de manière importante à la cohésion économique et sociale et à l'intégration de la société* »¹³⁰. Elle explique ensuite comment le sport pourrait jouer son rôle dans l'intégration sociale des jeunes, des personnes handicapées, des personnes issues de milieux défavorisés et des immigrés ainsi que créer des emplois afin de lutter contre le chômage. Elle « *estime que les politiques, les actions et les programmes de l'Union européenne et des Etats membres pourraient mieux exploiter le sport en tant qu'instrument d'inclusion sociale* »¹³¹. Pour cela, la Commission propose dans le Plan d'action « Pierre de Coubertin » d'intégrer le sport à certains programmes économiques et sociaux (PROGRESS, éducation et formation tout au long de la vie, Jeunesse en action) ainsi que le financement de programmes des Etats membres concernant le sport grâce aux Fonds social européen, au Fonds européen de développement régional et au Fonds européen d'intégration. Ce soutien se traduit notamment par le financement de projets soutenant la pratique du sport pour les personnes handicapées ou défavorisées comme celui de *l'Organising Bureau of European School Student Unions « Art and Sports as a catalyst for social inclusion »* en 2012.

¹³⁰ Commission européenne, *Livre blanc sur le sport*, COM(2007) 391, p. 7.

¹³¹ Idem p. 8.

Dans ce domaine également les institutions européennes peuvent s'appuyer sur le travail du Conseil de l'Europe qui promeut le sport pour tous. La Charte européenne du sport pour tous adoptée en 1992 et révisée en 2001 vise à permettre à tous les individus de pratiquer une activité sportive. Le rapport de la Commission de 2014 sur le plan de travail sur le sport reprend d'ailleurs cette expression de « sport pour tous ». La coopération entre les institutions et le monde sportif favorise donc l'intégration par le sport au travers de la pratique sportive pour tous les citoyens de l'Union.

Justice, intégrité et éthique dans le sport

L'Union européenne s'est intéressée aux valeurs du sport et à la nécessité de les protéger pour les mettre en œuvre dans des politiques sociales. La protection de ces valeurs répond également aux exigences de l'Union en matière de « bonne gouvernance » et d'éthique tels qu'elles sont édictées dans l'article 2 du TUE et dans l'article 15 du TFUE. La lutte contre le dopage est en effet considérée comme une lutte contre la criminalité organisée. Dans son Livre blanc *« la Commission recommande que le trafic de substances dopantes illégales soit traité de la même manière que le trafic de drogues illégales dans l'ensemble de l'Union européenne »*¹³². La communication de 2011 et le rapport de 2014 soulignent les progrès faits dans le cadre de la lutte contre le dopage et notamment l'implication des institutions dans cette bataille. Le rapport entend d'ailleurs renforcer cette implication en plaçant la priorité des actions de l'Union dans le sport sur l'élaboration d'un « projet d'observations de l'UE en vue de la révision du code mondial antidopage de l'AMA ». Ces textes insistent notamment sur cette lutte contre le trafic de produits dopant en

¹³² Idem, p. 5.

encourageant les Etats à se doter de dispositions de droit pénal particulières dans leurs systèmes juridiques respectifs. Ils mettent également l'accent sur la bonne gouvernance dans le sport et le financement durable du sport qui sont des conditions indispensables pour satisfaire aux exigences du droit et des politiques européennes. Les objectifs de lutte contre le dopage, le trucage des matchs et la bonne gouvernance dans le sport s'inscrivent dans des exigences plus larges communes à l'ensemble de l'Union européenne. C'est dans ce sens que les actions européennes dans le domaine sportives contribuent à remplir les objectifs européens.

Démocratie et participation citoyenne

L'article 15 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne entend favoriser la participation des citoyens lors des décisions prises à l'échelle européenne.

Article 15 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. Afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture.

[...]

Comme cela a été exposé dans le chapitre précédent, le sport a un rôle à jouer dans la mise en œuvre de la citoyenneté européenne. Le Livre blanc attribue au sport un rôle de promotion de la citoyenneté active grâce au bénévolat et à ses valeurs basées sur le *fair-play*, le respect et la solidarité. « *Pour la Commission, le volontariat est une expression active de la participation civique qui permet de*

renforcer les valeurs européennes communes telles que la solidarité et la cohésion sociale »¹³³. Avec sa structure reposant essentiellement sur des associations (il existait 700 000 clubs dans l'Union européenne en 2004), le sport est un élément important de la promotion du volontariat. Une attention particulière a été portée sur le sport dans le cadre de l'année européenne du volontariat de 2011. Le Conseil de l'Union européenne a notamment rédigé des conclusions sur le rôle du volontariat dans le sport pour la promotion de la citoyenneté active. Il relève au point 3 :

« Voluntary activities in sport contribute to active citizenship and to the integration of citizens with different backgrounds by creating better understanding and respect through the universal language of sport as well as contributing to the implementation of the basic values and principles of the European Union, namely: solidarity, sustainable development, human dignity, equality and subsidiarity, thus promoting European identity »¹³⁴.

Environnement et développement durable

La protection de l'environnement et le développement durable sont des objectifs qui tendent à être de plus en plus centraux dans les politiques nationales et européennes. Ces préoccupations sont devenues transversales et le sport est aussi concerné.

Article 11 du traité sur le fonctionnement européenne
--

¹³³ Site de la Commission européenne consacré à l'année européenne du volontariat en 2011, [http://ec.europa.eu/citizenship/european-year-of-volunteering/index_fr.htm].

¹³⁴ « Le bénévolat dans le sport contribue à la citoyenneté active et à l'intégration des citoyens de différentes origines en favorisant une meilleure compréhension mutuelle ainsi que le respect à travers le langage universel du sport, tout en contribuant à la mise en œuvre des valeurs et des principes généraux de l'Union européenne, c'est à dire : la solidarité, le développement durable, la dignité humaine, l'égalité et la subsidiarité Conseil de l'Union européenne et ainsi promouvant l'identité européenne » *Council conclusions on the role of voluntary activities in sport in promoting active citizenship*, 3128th Education, Youth, Culture and Sport Council meeting, Brussels, 28 and 29 Nov. 2011, p. 3.

Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable.

Le Livre blanc sur le sport consacre une partie au développement durable. La Commission y encourage les instances sportives à adopter des pratiques respectueuses de l'environnement. Le sport apparaît ici aussi à la fois comme un secteur devant se conformer à la politique environnementale européenne mais aussi comme un levier pour promouvoir cette politique. Le point 32 du Plan d'action « Pierre de Coubertin » propose ainsi d'intégrer le sport dans le volet « Information et communication » du programme « LIFE + » de l'Union européenne pour la protection de l'environnement. Ce programme peut financer des projets sportifs mettant en avant les problématiques environnementales. C'est le cas du projet roumain « *Vote for a bicycle – vote for a cleaner city* » qui plaide pour une utilisation accrue des vélos afin d'améliorer la qualité de l'air dans la ville d'Oradea.

Par ces exemples, le sport apparaît comme un véritable outil permettant de promouvoir les valeurs européennes et de remplir les objectifs de l'Union dans des domaines très variés. L'absence d'une compétence législative en matière sportive n'empêche donc pas l'Union d'exploiter les valeurs positives du sport pour développer ses politiques. Le sport semble être particulièrement utilisé par l'Union dans des politiques européennes d'une importance majeure : l'éducation et la jeunesse ainsi que la santé publique.

II. Le sport au cœur des politiques européennes d'éducation et de santé

L'utilisation du sport par les institutions européennes s'est particulièrement développée dans les secteurs de l'éducation et de la protection de la santé publique. Les objectifs généraux concernant ces domaines sont cités dans l'article 9 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et font l'objet respectivement des titres XII et XIV du même traité. A la différence des secteurs cités précédemment, le sport paraît être plus qu'un simple facilitateur dans ces domaines. Des actions spécifiques d'ampleur importante associant le sport à l'éducation ou la santé ont été menées à l'échelle européenne démontrant la place fondamentale que joue le sport dans ces domaines.

A. L'éducation et la formation par le sport

La fonction éducative du sport a été reconnue dès 1999 avec le rapport d'Helsinki. Dès lors, les institutions européennes ont créé un lien très fort entre le sport et l'éducation ou la formation des jeunes. L'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans lequel est mentionné le sport fait d'ailleurs partie du titre XII consacré à l'éducation et à la formation. De plus, dans toutes les institutions européennes, le sport est placé dans le portefeuille des commissions relatives à l'éducation ce qui est révélateur de l'orientation avec laquelle l'Union européenne entend utiliser le sport.

Cette association entre le sport et l'éducation s'est d'abord concrétisée en 2004 avec l'année européenne de l'éducation par le sport. Le but de cette initiative était *« d'encourager les partenariats entre le monde de l'éducation et le monde du sport »*

afin de promouvoir les valeurs éducatives et sociales de l'activité sportive »¹³⁵. En particulier, l'année européenne de l'éducation par le sport devait :

*« mettre à profit les valeurs véhiculées par le sport comme moyen de développement des connaissances et des compétences éducatives de base permettant aux jeunes d'améliorer leurs capacités physiques et sociales, notamment dans le cadre du cursus scolaire (travail en équipe, solidarité, "fair-play" dans un cadre multiculturel) »*¹³⁶.

Concrètement, des projets mettant en avant les valeurs éducatives du sport ont été mis en place aux niveaux locaux, nationaux et européens et cofinancés par l'Union européenne. Des actions à portée européenne ont été financées à hauteur de 80% par l'Union européenne et un budget de 12,1 millions d'euros a par ailleurs été alloué à l'organisation de cette année européenne ce qui a permis de financer 160 actions. Pour Doris Pack, la présidente de la commission de la culture et de l'éducation au Parlement européen, *« l'Année européenne a contribué de manière significative à la création de réseaux et à l'implication des citoyens dans de nombreux projets »*¹³⁷. Elle a ainsi permis de mettre en place des actions sur le long terme comme le projet *« European Athlete as Student »* offrant la possibilité aux athlètes de suivre une formation en parallèle de leur carrière sportive. L'année européenne a donc renforcé le rôle du sport dans l'éducation et la formation en Europe, exploitant les valeurs éducatives du sport.

Plus récemment, la Commission européenne a lancé son nouveau programme « Erasmus + » pour l'éducation, la formation et la jeunesse. Ce programme entre

¹³⁵ Site de europe.eu consacré à l'année européenne de l'éducation par le sport 2004, [http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/sport/135008_fr.htm].

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Interview de Doris Pack, *Doris Pack : "le sport reflète beaucoup les valeurs européennes"*, site touteurope.eu, 30 juin 2006, [<http://www.touteurope.eu/actualite/doris-pack-le-sport-reflete-beaucoup-de-valeurs-europeennes.html>].

dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 » pour une économie fondée sur la connaissance. Il entend favoriser la mobilité des jeunes en Europe et renforcer l'acquisition de compétences pour combattre les problèmes de chômage chez les jeunes. Il regroupe, simplifie et modernise les programmes existant dans le domaine de l'éducation et de la jeunesse et intègre pour la première fois le sport. C'est en effet dans le cadre de ce programme que le sport va se voir attribuer pour la première fois un budget propre à l'échelle européenne. Sur les 14,7 milliards d'euros alloué à « Erasmus + » sur sept années, 1,8% sera consacré au sport soit 264 millions d'euros qui représentent 38 millions d'euros par an. Les projets subventionnés dans le sport aideront à promouvoir les valeurs de l'Union européenne, la coopération et le dialogue entre les acteurs du sport et à remplir les objectifs généraux de l'Union qui ont été exposés précédemment. Le sport, grâce à ses valeurs et sa portée, fait donc partie intégrante de la politique sur l'éducation et la jeunesse de l'Union européenne.

B. Activités physiques et protection de la santé publique

Selon une étude Eurobaromètre de 2010, 61% des citoyens européens qui pratique une activité physique le font pour améliorer leur santé¹³⁸. Le sport a intéressé l'Union européenne grâce aux effets bénéfiques qu'il a sur la santé. L'article 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fixe des objectifs élevés pour la protection de la santé publique.

Article 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union.

¹³⁸ Etude Eurobaromètre spécial 334, *Sport et Activités Physiques*, mars 2010.

L'action de l'Union, qui complète les politiques nationales, porte sur l'amélioration de la santé publique et la prévention des maladies et des affections humaines et des causes de danger pour la santé physique et mentale. Cette action comprend également la lutte contre les grands fléaux, en favorisant la recherche sur leurs causes, leur transmission et leur prévention ainsi que l'information et l'éducation en matière de santé, ainsi que la surveillance de menaces transfrontières graves sur la santé, l'alerte en cas de telles menaces et la lutte contre celles-ci.

L'Union complète l'action menée par les États membres en vue de réduire les effets nocifs de la drogue sur la santé, y compris par l'information et la prévention.

[...]

Qui plus est, améliorer la santé publique permet de réduire les dépenses de santé ce qui participe à améliorer les situations économiques dans les États membres. Les institutions européennes ont donc décidé d'encourager la pratique d'activités physiques en réservant une place de choix au sport dans sa politique de santé.

Ainsi, l'amélioration de la santé publique par l'activité physique a été placée en tête des préoccupations dans le Livre blanc sur le sport de 2007. Le point 3 du Plan d'action « Pierre de Coubertin » appuie l'importance de l'intégration du sport dans la politique européenne de santé publique :

« La Commission va ériger l'activité physique bienfaisante pour la santé en pierre angulaire de ses activités liées au sport et veillera à ce que cette priorité soit davantage

prise en compte par les instruments financiers appropriés, et notamment par les programmes suivants : [...] le programme de santé publique 2007-2013 »¹³⁹.

Depuis le Livre blanc, les préoccupations de santé sont constamment présentes dans les actions européennes touchant le sport. La Commission relevait dans sa communication de 2011 que : « *Santé et activité physique sont à ce point liées que le développement de l'activité physique est un des éléments auxquels le livre blanc de 2007 intitulé "Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, la surcharge pondérale et l'obésité" accord une importance particulière* »¹⁴⁰. A l'instar de l'association de l'éducation et du sport, les institutions européennes financent des projets encourageant la pratique d'activités physique dans le but d'améliorer sa santé, notamment dans les milieux sociaux défavorisés. Le sport est donc une préoccupation centrale des institutions européennes pour améliorer la santé publique dans l'Union.

Le sport joue un rôle important dans un autre volet de la politique européenne de protection de la santé publique : le vieillissement actif. L'année 2012 a été déclarée « année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle ». Le vieillissement actif est le fait de « *vieillir en bonne santé en conservant pleinement sa place dans la société* »¹⁴¹. Dans le cadre de l'année européenne, les Etats ont été encouragés à mettre en place des mesures favorisant le vieillissement actif et l'Union a également financé des projets. Par exemple, une école permettant aux personnes âgées d'apprendre ou de réapprendre à faire du

¹³⁹ Commission européenne, *Livre blanc sur le sport*, COM(2007) 391, p. 4.

¹⁴⁰ Commission européenne, *Développer la dimension européenne du sport*, COM(2011) 12, 18 juillet 2011, p. 6.

¹⁴¹ Site de l'année européenne du vieillissement actif, [<http://europa.eu/ey2012/ey2012.jsp?langId=fr>], consulté le 16 mai 2014.

vélo a été créée en Aquitaine par l'association « Fées du Sport » grâce à l'aide de l'Union.

Le sport et plus généralement les activités physiques représentent donc un aspect fondamental de la politique de santé de l'Union européenne. Il apparaît encore une fois comme un outil indispensable pour remplir les objectifs de l'Union en la matière.

CONCLUSION

Malgré la faiblesse des compétences d'appui que lui a offert le traité de Lisbonne en 2007, l'Union européenne est active dans le domaine du sport, et le sport est présent dans les initiatives de l'Union. Toutefois, on a pu se demander si ces deux champs avaient un impact positif ou négatif l'un sur l'autre. La réponse a en effet évolué au fil de la construction de l'Union européenne et de ses objectifs.

La Cour de justice de l'Union européenne a été la première à intervenir dans le secteur du sport afin de vérifier la compatibilité de ses réglementations avec les dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le sport n'est pas une activité économique par nature, pourtant sa branche professionnelle présente un certain nombre de logiques propres aux marchés économiques. La Cour a donc commencé par considérer que le sport professionnel était une activité économique et que les sportifs étaient des travailleurs ou des prestataires de service. A ce titre, les réglementations organisant l'exercice du sport professionnel et des activités économiques qui l'entourent doivent respecter les libertés de circulation des travailleurs et des prestations de service. Bien que la Cour ait admis que les spécificités du sport limitaient l'application du droit économique de l'Union européenne, elle a refusé d'y appliquer une dérogation générale. L'arrêt *Bosman* du 15 décembre 1995 a eu des conséquences importantes sur le paysage footballistique européen. Ainsi, l'Union européenne a d'abord joué un rôle de perturbateur de l'activité sportive.

Les instances sportives internationales sont alors intervenues pour assurer que les spécificités du sport seraient bien prises en compte par les institutions

européennes. Le sport ne peut en effet être considéré comme une activité économique ordinaire. Il a des structures particulières reposant sur les principes du modèle sportif européen selon des logiques qui échappent aux marchés économiques. De plus, les règles sportives ont une nature particulière appelant des exigences particulièrement comme la nécessité du maintien de l'équilibre d'une compétition. En outre, le sport ne connaît pas les frontières de l'Union européenne et ses protagonistes sont puissants ce qui rend l'application du droit de l'Union plus difficile. La Cour a pris en compte dès ses premiers arrêts les spécificités du sport en reconnaissant l'existence de « règles purement sportives » échappant totalement à l'application du droit de l'Union et en admettant des dérogations au nom de l'importance sociale du sport. Les autres institutions européennes ont elles aussi été tenues de reconnaître les spécificités du sport. Elles se sont notamment appuyées sur les valeurs et la fonction éducative qu'il possède. D'abord énoncées par les Conseils européens, puis par la Commission européenne, ces spécificités ont été consacrées dans le traité de Lisbonne avec l'apparition du sport à l'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'importance sociale du sport ainsi que son intérêt économique en Europe ont permis à l'Union de passer d'une dérégulation du sport à une réglementation de celui-ci. Désormais, l'Union doit promouvoir les enjeux européens du sport et défendre ses valeurs contre des fléaux comme le dopage et la violence. D'une part, les valeurs du sport étant proches des valeurs communautaires, les institutions européennes se doivent de les défendre. D'autre part, ces difficultés compromettent l'effectivité des valeurs du sport pour remplir ses missions sociales. Ainsi, l'Union européenne est passée d'un rôle de perturbateur à un rôle de protecteur du sport. Peut-on alors parler d'une véritable

politique européenne du sport ? L'absence d'une compétence législative semble s'y opposer puisqu'elle réduit l'action de l'Union à un rôle de coordination des politiques sportives nationales. Pourtant, l'Union va, en pratique, au-delà de ce rôle. Elle a d'ailleurs lancé en janvier 2014, un programme intégrant pleinement le sport en le dotant d'un budget propre.

L'Union européenne ne limite en effet pas sa démarche au sport en lui-même. Elle l'utilise de manière transversale pour remplir ses objectifs généraux et renforcer l'intégration européenne. La construction d'une communauté politique et sociale en Europe présente quelques difficultés notamment auprès des ressortissants des Etats membres. La citoyenneté européenne instaurée avec le traité de Maastricht est mal reconnue et les citoyens se sentent davantage attachés à leurs identités nationales et locales qu'à l'Europe. Le sport peut alors devenir un outil pour l'Union européenne. Facilement instrumentalisable, il peut, par ses valeurs, effectuer un rapprochement entre les institutions européennes et les citoyens et créer le sentiment d'appartenance à un projet commun qui manque à l'Union. Toutefois, le sport reste un instrument limité. Si en théorie son utilisation paraît pertinente, en pratique il possède de puissantes attaches nationales. Par exemple, instaurer des équipes européennes dans les compétitions internationales n'est ni souhaité ni souhaitable. Cependant, l'utilisation accrue des symboles de l'Union européenne dans les compétitions sportives paraît pouvoir être bénéfique sur l'image de celle-ci. Reste que le sport ne peut être la solution miracle aux problèmes de l'Union européenne.

Enfin, l'Union européenne se sert également des valeurs du sport pour soutenir ses objectifs généraux énoncés dans le traité. Le sport est utile dans la lutte contre

les discriminations et l'exclusion sociale, la mise en place de l'égalité entre les hommes et les femmes, la promotion de la démocratie et le développement durable. Plus particulièrement, il est intégré aux politiques européennes sur l'éducation et la formation ainsi que la protection de la santé publique.

Le sport est donc bénéfique pour l'Union autant que l'Union est bénéfique pour le sport. Le sport permet à celle-ci de se développer et elle prend le relais des Etats pour protéger le sport là où les initiatives nationales semblent peu efficaces. Même encadrée par le traité, elle arrive à mettre en œuvre de nombreuses opérations pour promouvoir ses propres valeurs à travers celles du sport. Son action paraît davantage limitée par la pression des instances nationales et internationales du sport qui cherchent à conserver leur autonomie et leur exclusivité pour réglementer ce domaine. A condition que les spécificités sportives nationales soient respectées au niveau européen, l'Europe peut tirer de nombreux avantages dans l'utilisation du sport. Cet aspect mériterait d'être développé à l'avenir afin d'améliorer l'image de l'Union auprès des citoyens. Le volet sport du programme « Erasmus + » apparaît être une réelle avancée dans ce domaine. Cependant il est encore bien trop tôt pour mesurer l'impact qu'il aura. Tout dépend maintenant de la bonne volonté des acteurs du monde sportif européen pour développer la dimension européenne du sport.

ABREVIATIONS

AMA : Agence mondiale antidopage

APES : Accord partiel élargi sur le sport

CECA : Communauté européenne du charbon et de l'acier

CEE : Communauté économique européenne

CIO : Comité international olympique

CJUE : Cour de Justice de l'Union européenne

CNOSF : Comité national olympique et sportif français

UEFA : Union des associations européennes de football

Fiba : Fédération internationale de basketball association

FIFA : Fédération internationale de football association

MOC : Méthode ouverte de coordination

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TUE : Traité sur l'Union européenne

BIBLIOGRAPHIE

1. Documents institutionnels de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe

- Traités

Déclaration relative au sport annexée au Traité d'Amsterdam, 2 octobre 1997, JO C 340 du 10 novembre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

Traité de Lisbonne, 13 décembre 2007, JO C 306 du 17 décembre 2007, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, version consolidée, JO C 326 du 26 octobre 2012.

Traité sur l'Union européenne, version consolidée, JO C 326 du 26 octobre 2012.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 326 du 26 octobre 2012.

- Directives

Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »), JO L 95/1 du 15 avril 2010.

- Documents relatifs au Conseil européen

Rapport du comité ad hoc pour l'« Europe des citoyens » (Adonnino) au Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985, Bulletin des Communautés européennes, 1985, n° supplément 7/85.

Conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000.

Conclusions de la présidence du Conseil européen de Nice des 7,8 et 9 décembre 2000.

- Commission européenne

Rapport de la Commission au Conseil européen dans l'optique de la sauvegarde des structures sportives actuelles et du maintien de la fonction sociale du sport dans le cadre communautaire. Rapport d'Helsinki sur le Sport, COM(1999) 644 du 10 décembre 1999.

Livre blanc sur le sport, COM(2007) 391 du 11 juillet 2007.

Document de travail des services de la Commission, Plan d'action « Pierre de Coubertin », Document accompagnant le Livre blanc sur le sport, SEC(2007) 934, 11 juil. 2007.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Développer la dimension européenne du sport, COM(2011) 12, 18 janvier 2011.

Rapport de la Commission, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la mise en œuvre du plan de travail de l'UE en faveur du sport 2011-2014, COM(2014) 22 du 24 janvier 2014.

Etude Eurobaromètre spécial 213, *Les citoyens de l'Union européenne et le sport*, novembre 2004.

Etude Eurobaromètre spécial 334, *Sport et activités physique*, mars 2010.

- Conseil de l'Union européenne

Council conclusions on the role of voluntary activities in sport in promoting active citizenship, 3128th Education, Youth, Culture and Sport Council meeting, Brussels, 28 and 29 Nov. 2011, p. 3.

- Cour de Justice de l'Union européenne

CJCE, 12 décembre 1974, *Walrave et Koch contre Association Union cycliste internationale*, aff. 36-74, Rec. 1974, p. 01405.

CJCE, 14 juillet 1976, *Doná contre Mantero*, aff. 13-76, Rec. 1976, p. 01333.

CJCE, 15 décembre 1995, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL contre Bosman*, aff. C-415/93, Rec. 1995, p. I-04921.

CJCE, 11 avril 2000, *Deliège*, aff. jointes C-51/96 et C-191/97, Rec. 2000, p. I-02549.

CJCE, 13 avril 2000, *Jyri Lehtonen contre Castors Canada Dry Namur-Braine ASBL*, aff. C-176/96, Rec. 2000, p. I-02681.

CJCE, 18 juillet 2006, *Meca-Medina et Majcen*, aff. C-519/04 P, Rec. 2006, p. I-06991.

CJUE, 16 mars 2010, *Olympique Lyonnais SASP c/ Bernard*, aff. C-325/08, Rec. 2010, p. I-02177.

- Conseil de l'Europe

Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football, 19 août 1985, STE n°120.

Convention contre le dopage, 16 novembre 1989, STE n°135.

Charte européenne du sport révisée, 16 mai 2001, R (92) 13 REV.

Code d'éthique sportive révisé, 16 mai 2001, R (92) 14 REV.

Résolution instituant l'Accord partiel élargi sur le sport, 11 mai 2007, CM/Res(2007)8.

Accord partiel élargi sur le sport (APES) : fiche d'information, 18 février 2014, EPAS(2014) 10 REV.

2. Autre documents institutionnels

France, Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur l'Union européenne et le sport professionnel*, n°379, 20 février 2013.

3. Ouvrages

BONIFACE, Pascal, dir., *L'Europe et le sport*, Paris, Presses universitaires de France., 2001, 126 p.

CLERGERIE, Jean-Louis, GRUBER, Annie & RAMBAUD Patrick, *L'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2012, 928 p.

CORNU, Gérard, dir., *Vocabulaire juridique*, 9^{ème} éd., Paris, PUF, 2011, 1095 p.

LATTY, Franck, *La Lex Sportiva : recherche sur le droit transnational*, Leiden, Brill, 2007, 850 p.

PAUTOT, Michel, *Le sport et l'Europe : les règles du jeu*, Voiron, Presses universitaires du sport, 2012, 281 p.

SAURON, Jean-Luc, *Comprendre le Traité de Lisbonne : texte consolidé intégral des traités, explications et commentaires*, Paris, Gualino, 2007, 351 p.

4. Articles et périodiques

ATTALI, Michaël, « Les valeurs au cœur du sport », *Revue scientifique sport et citoyenneté*, n°14, mars 2011.

DUMAS Thibault & JAPPERT, Julian, « Jeux olympiques : à quand une équipe d'Europe ? », *Le Monde* [en ligne], 29 mai 2012, [http://www.lemonde.fr/sport/article/2012/05/28/jeux-olympiques-a-quand-une-equipe-d-europe_1708356_3242.html] consulté le 16 mai 2014.

FIDANOGLU, Behiç, « Sporting Exception in the European Union's Sports Policy », *Ankara Bar Review*, n° 65, 2011, pp. 66-80.

FOLDESI, Gyöngyi S., « Can We Talk about European Public Policy in the Field of Sport ? », *Physical Culture and Sport. Studies and Research*, Vol. 47, No. 1, Dec. 2009, pp. 28-34.

GARCIA, Borja & WEATHERILL, Stephen, « Engaging with the EU in order to minimize its impact : sport and the negotiation of the Treaty of Lisbon », *Journal of European Public Policy*, 2012, vol. 19, n°2, pp. 238-256.

GASPARINI, William, « Un sport européen ? Genèse et enjeux d'une catégorie européenne », *Savoir/agir*, n°15, mars 2011, pp. 49-57.

HUSTING, Alexandre, « La reconnaissance de la spécificité du sport dans le traité de Lisbonne. Un banc-seing accordé aux fédérations sportives ? », *Revue scientifique sport et citoyenneté*, n°3, juin 2008, p. 20.

LANDA, Sylvain, « Le sport dans les politiques de développement, un outil à forte valeur ajoutée », *Le Monde* [en ligne], 22 décembre 2010, [http://www.lemonde.fr/sport/article/2010/12/22/le-sport-dans-les-politiques-de-developpement-un-outil-a-forte-valeur-ajoutee_1456867_3242.html] consulté le 16 mai 2014.

JAPPERT, Julian & LANDA, Sylvain, « Fair-play financier, matches truqués, dopage... une politique européenne du sport se dessine », *Le Monde* [en ligne], 22 mars 2012, [http://www.lemonde.fr/sport/article/2012/03/22/une-politique-europeenne-du-sport-se-dessine_1674255_3242.html] consulté le 30 janvier 2014.

PARRISH, Richard, « The politics of sports regulation in the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n°2, 2003, pp. 246-262.

RIZZO, Fabrice, « Le droit de la concurrence au service de la spécificité sportive », *Droit 21*, 2001, Chr., AJ 471.

RIZZO, Fabrice, « La préservation juridique de la spécificité sportive : une question de méthode », *Revue scientifique sport et citoyenneté*, n°3, juin 2008, p. 21.

SIMON Gérald, « L'inclusion du sport dans le traité : minuscule exégèse d'un texte clair obscur », *Revue sport et citoyenneté*, n°3, juin 2008, p. 25.

THIEULE, Laurent, « Les grandes lignes de la politique européenne du sport se décident à Chypre », *Le Monde* [en ligne], 21 septembre 2009, [http://www.lemonde.fr/sport/article/2012/09/21/la-politique-europeenne-du-sport-se-decide-a-chypre_1763525_3242.html] consulté le 30 janvier 2014.

THIEULE, Laurent, « Le sport doit être un élément essentiel d'une politique européenne », *Le Monde* [en ligne], 30 juin 2011, [http://www.lemonde.fr/sport/article/2011/06/30/le-sport-doit-etre-un-element-essentiel-d-une-politique-europeenne_1542843_3242.html] consulté le 30 janvier 2014.

Think Tank Sport et Citoyenneté, « Les valeurs du sport, si elles existent, sont entre les mains de nos enfants », *Le Monde* [en ligne], 28 mars 2011, [http://www.lemonde.fr/sport/article/2011/03/28/les-valeurs-du-spor...es-existent-sont-entre-les-mains-de-nos-enfants_1499837_3242.html] consulté le 6 mars 2014.

TRUBEK, David M. & TRUBEK, Louise G., « Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe : the Role of the Open Method of Co-ordination », *European Law Journal*, 2005, Vol. 11, No. 3, May 2005, pp. 343-363.

VELASQUEZ, Pedro, « The European Commission's structured dialogue with sport », *Sport & EU Review*, vol. 5, n°1, may 2013, p. 44.

ZYLBERSTEIN, Julien, « La prise en compte de la spécificité du droit du sport dans le traité de Lisbonne », *Revue scientifique sport et citoyenneté*, n°3, juin 2008, p. 25.

5. Autres publications

Independent European Sport Review, report by José Luis Arnaut, oct. 2006, 121 p. [http://www.ethicsandsport.com/public/uploads/files/documentatie/Independen%20European%20Sport%20Review%202006%20Full_Report_EN.pdf].

Union des associations européennes de football, *Position de l'UEFA sur l'article 165 du traité de Lisbonne*, 2009,

[http://fr.uefa.org/MultimediaFiles/Download/uefaorg/EuropeanUnion/01/57/91/76/1579176_DOWNLOAD.pdf]

Comité national olympique français, *Ensemble pour un sport européen : contribution du CNOSF sur le sport professionnel*, 2008, 173 p., [http://franceolympique.com/files/File/publications/sport-pro/sportpro_LB-TOTAL.pdf].

Think tank Sport et Citoyenneté, *Favoriser l'émergence d'une identité européenne grâce au sport : réalité ou utopie ?*, juil. 2013, 105 p.

6. Sites web consultés

Site du Comité international olympique, <http://www.olympic.org/fr/cio>.

Portail d'information de gouvernement français « Vie publique, au cœur du débat public », www.vie-publique.fr.

Site d'information sur l'Union européenne, www.touteurope.eu.

Site officiel de l'Union européenne, www.europa.eu.

Site de la Commission européenne, www.ec.europa.eu.

Site du Parlement européen, www.europarl.europa.eu.

Site de la Cour de justice de l'Union européenne, www.curia.europa.eu.

Plateforme d'accès au droit de l'Union européenne www.eur-lex.europa.eu

Site du Conseil de l'Europe, www.coe.int.

Site du Comité national olympique et sportif français, www.franceolympique.com.

7. Autres

Interview de Pascal Boniface, « Boniface : "Il faut que l'Europe s'intéresse plus au sport" », touteurope.fr, mise en ligne le 29 avril 2009, [http://www.dailymotion.com/video/x94u9v_boniface-il-faut-que-l-europe-s-int_sport], consulté le 16 mai 2014.

TABLE DES MATIERES

<u>INTRODUCTION</u>	5
<u>CHAPITRE 1ER. SPORT DE VALEUR : LA REGULATION DU SPORT POUR LA PROTECTION DE SES VALEURS, VERS UNE POLITIQUE SPORTIVE EUROPEENNE</u>	14
<u>SECTION 1ERE. L'INCLUSION DU SPORT DANS L'ESPACE DU MARCHÉ INTERIEUR</u>	14
<u>I. Une compétence européenne en matière sportive très limitée</u>	15
<i>A. L'absence de référence dans les traités avant le traité de Lisbonne</i>	15
<i>B. L'introduction de compétences d'appui avec le traité de Lisbonne</i>	16
<u>II. L'application du droit économique de l'Union européenne au sport professionnel</u>	20
<i>A. Le sport, une activité économique entrant dans le champ d'application des traités</i>	20
<i>B. L'application des libertés de circulation au sport</i>	22
1. Le sport dans le champ d'application des libertés de circulation.....	22
2. La libre circulation des sportifs.....	24
3. La libre prestation des services et le sport.....	28
<i>C. L'application du droit européen de la concurrence</i>	30
<i>D. Une approche « marché intérieur » insatisfaisante</i>	32
<u>SECTION 2NDE. LA SPECIFICITE DU SPORT : UNE PRISE EN CHARGE PARTICULIERE POUR UNE ACTIVITE PARTICULIERE</u>	36
<u>I. La spécificité sportive : le sport, une activité économique particulière</u>	37
<i>A. Une structure et une organisation particulière</i>	37
1. Des acteurs variés et puissants dans un secteur transnational et autonome.....	37
2. Le modèle sportif européen, une organisation non économique.....	40
<i>B. Une nature et des règles particulières</i>	42
1. L'exigence d'équilibre des compétitions.....	42
2. La prise en compte de la spécificité par les règles purement sportives et les dérogations.....	43
<u>II. La spécificité des valeurs du sport comme enjeu des politiques européennes</u>	47
<i>A. La consécration de la fonction sociale et éducative du sport</i>	47
1. Les premières références aux valeurs du sport.....	47
a. Les préoccupations des Conseils européens.....	48
b. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.....	50
c. L'acquis du Conseil de l'Europe : « le sport pour tous ».....	51
2. La consécration dans le traité de Lisbonne : des compétences pour promouvoir « les enjeux européens du sport ».....	52
<i>B. De la dérégulation à la réglementation : développer le sport pour protéger ses valeurs</i> ..	55
1. Les nouveaux enjeux du sport avec le Livre blanc.....	56
2. La question de l'existence d'une politique autonome du sport à l'échelle européenne.....	59
<u>CHAPITRE 2ND. VALEURS DU SPORT : L'UTILISATION DU SPORT PAR L'UNION EUROPEENNE COMME TRAME DE SES POLITIQUES</u>	65
<u>SECTION 1ERE. LES VALEURS DU SPORT DANS L'INTEGRATION EUROPEENNE</u>	65
<u>I. L'intégration européenne grâce aux valeurs du sport</u>	66

<i>A. Le sport comme levier de développement de la citoyenneté européenne</i>	66
1. La difficile émergence d'une citoyenneté européenne.....	67
2. L'utilité du sport dans l'émergence du sentiment européen.....	69
<i>B. Les limites de l'effet du sport sur l'intégration européenne</i>	73
1. « Unie dans la diversité » : promouvoir l'Union européenne dans le respect des diversités nationales.....	73
2. Pas de solution miracle avec le sport.....	77
<u>II. L'europanisation grâce à la coopération autour du sport</u>	79
<i>A. Les acquis du Conseil de l'Europe en matière de coopération</i>	79
1. Des initiatives paneuropéennes dans le domaine du sport.....	79
2. La coopération Union européenne – Conseil de l'Europe dans la lutte contre le dopage.....	82
<i>B. Les actions intergouvernementales de la Commission européenne</i>	84
1. Les instruments de <i>soft law</i> et la méthode ouverte de coordination dans le sport.....	84
2. La multiplication des points de contact pour une meilleure coopération.....	88
<u>SECTION 2NDE. LE SPORT ET SES VALEURS AU SERVICE DES POLITIQUES DE L'UNION EUROPEENNE</u>	91
<u>I. La défense des objectifs non économiques de l'Union grâce au sport</u>	92
Egalité, non-discrimination et tolérance.....	93
Intégration et cohésion sociale : le sport pour tous.....	95
Justice, intégrité et éthique dans le sport.....	97
Démocratie et participation citoyenne.....	98
Environnement et développement durable.....	99
<u>II. Le sport au cœur des politiques européennes d'éducation et de santé</u>	100
<i>A. L'éducation et la formation par le sport</i>	101
<i>B. Activités physiques et protection de la santé publique</i>	103
<u>CONCLUSION</u>	107
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	112

RESUME – ABSTRACT

Résumé :

Ce mémoire a pour but d'étudier les relations entre le monde sportif et les institutions européennes. Le sport qui a ses propres logiques semblait échapper à celles de l'Union européenne. Pourtant, au fur et à mesure de la construction de celle-ci, il est devenu à la fois la fin et les moyens de son action. Prise entre la nécessité de défendre les valeurs du sport et la possibilité de l'utiliser pour remplir ses propres objectifs, l'Union européenne paraît être allée au-delà des compétences attribuées par les traités. Les impacts respectifs que l'Union européenne et le sport ont l'un sur l'autre sont positifs et méritent d'être développés.

Abstract :

The aim of this dissertation is to study the interactions between sport and the European institutions. The sporting activity, which has its own logics, seemed once to be able to avoid the European Unions' ones. However, along with the evolution of the European Union, sport has become the goal and the means of its action. Stuck between the need of defending sport's values and the possibility of using it to achieve its own goals, the European Union seemed to have gone further than what the competences given by the treaties allowed. The respective impacts the Union and sport have on each other are positive and deserve to be developed.