

# SPORT & EUROPE

## L'émergence d'une politique européenne en faveur du sport

*Comité  
d'histoire*

*Repères historiques*

*Mise à jour : décembre 2018*

### **Plan**

#### **Introduction**

#### **I - Les premières initiatives de la Communauté européenne en faveur du sport.**

La citoyenneté européenne et la communication par le sport.  
Les premiers documents de réflexion et de proposition.

#### **II - L'émergence d'une politique européenne en faveur du sport.**

- 2.1. La notion d'exception sportive et ses limites.
- 2.2. L'effort de prise en compte des spécificités du sport.
- 2.3. Quelles sont les spécificités du sport ?
- 2.4. Les caractéristiques du modèle sportif européen, et la nécessité de préserver ses structures.
- 2.5. La déclaration sur les caractéristiques du sport annexée au traité de Nice.

#### **III - L'inscription d'un article sur le sport dans le Traité.**

- 3.1. Un processus laborieux.
- 3.2. Une compétence limitée.

#### **IV - Le Livre blanc sur le sport et la définition d'un programme d'action en faveur du sport.**

- 4.1- Le rôle sociétal du sport.
- 4.2. La dimension économique du sport.
- 4.3. L'organisation du sport.
- 4.4. Le suivi des actions proposées dans le Livre blanc.
- 4.5. La portée du Livre blanc.

#### **V - La mise en œuvre d'actions en faveur du sport au niveau européen.**

- 5.1. Un effort budgétaire amplifié.
- 5.2. Les plans d'action pour le sport.
- 5.3. Un bilan en demi-teinte.

Historiquement, l'Europe occidentale est considérée comme le berceau du sport mondial. En effet, la première révolution industrielle née en Angleterre a favorisé l'émergence des sports modernes dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, et la plupart des organisations sportives qui ont présidé son développement ont vu le jour en Europe occidentale.

À Paris, Pierre de Coubertin fonde en 1894 le Comité international olympique, qui est devenu l'instance dirigeante suprême du sport. Forte de ces origines, l'Europe a continué à jouer un rôle essentiel dans le sport mondial, en accueillant le siège de la plupart des organisations sportives internationales, en pesant sur les orientations majeures et en organisant sur son territoire nombre de grandes compétitions internationales<sup>1</sup>.

Toutefois, ce n'est qu'à partir des années 1970 que le Conseil de l'Europe, qui regroupe aujourd'hui quarante-sept pays membres, s'est intéressé au sport dans le cadre de la Convention culturelle européenne, et a multiplié les résolutions relatives au sport, en développant une approche essentiellement humaniste, culturelle et sociale. Il a proposé à la signature des États s trois conventions importantes visant à lutter contre la violence dans les stades (1987), contre le dopage (1988), et contre le trucage des matchs (2016). Il a aussi adopté une Charte européenne du sport qui fait référence (1975 et 1992).

Chronologiquement, l'Union européenne a tardé à prendre en compte le sport dans sa globalité, marquant ainsi une différence d'approche par rapport au Conseil de l'Europe. Le traité fondant la Communauté européenne en 1958 ne comportait en effet aucune disposition relative au sport, et cette situation a perduré jusqu'au traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009, qui a introduit le sport dans le traité. Ainsi, alors que le sport moderne trouve ses racines en Europe, on peut noter que de façon paradoxale, il n'a été pris en compte par l'Union européenne qu'à une date récente.

## **I - Les premières initiatives de la Communauté européenne en faveur du sport.**

### **1.1. La citoyenneté européenne et la communication par le sport.**

On peut faire remonter au Conseil européen tenu à Fontainebleau en juin 1984 la première manifestation d'intérêt communautaire pour le sport en tant que fait social, les chefs d'États s et de gouvernements soulignant le rôle du « sport pour tous » dans « l'intégration européenne et l'entente internationale ». Puis l'adoption en juin 1985 par le Conseil européen réuni à Milan du rapport Adonino sur "l'Europe des citoyens" a été à l'origine d'actions de communication destinées à sensibiliser le citoyen européen à son appartenance à la Communauté par le biais du sport.

Dans cette ligne, la Communauté européenne a décidé de s'associer à des événements sportifs de dimension communautaire. Ainsi dès 1987, la Commission, sous l'impulsion de son président Jacques Delors, a parrainé une trentaine de manifestations sportives annuelles, telles que la Course de l'Europe à la voile, le tour cycliste de la Communauté européenne, les championnats de natation par équipes de la Communauté, ou encore les Jeux européens du sport scolaire. A partir de 1995, le financement de certaines de ces manifestations a été repris dans le cadre du programme Eurathlon, qui a cependant été suspendu en 1999.

À la demande du Parlement, la Commission a assuré également un soutien financier et une présence communautaire aux Jeux olympiques d'Albertville (1992), de Barcelone (1994) et de Lillehammer (1996). Ainsi, elle a accordé 5 millions d'euros pour les Jeux de 1992, tandis que le drapeau et l'hymne européens étaient associés aux manifestations. Toutefois, la proposition du Parlement d'identifier les athlètes de l'Union participant à ces Jeux par un signe d'appartenance à la Communauté a été refusée par le C.I.O. À cette période initiale où le sport était considéré comme un moyen de communication au service de la Communauté a succédé une prise en considération plus globale.

## 1.2. Les premiers documents de réflexion et de proposition.

1.2.1. En juillet 1991, la Commission a publié une première communication intitulée « La Communauté européenne et le sport », qui proposait des lignes directrices pour une action communautaire dans le domaine du sport<sup>2</sup>. Tout en soulignant le souci de la Commission « de respecter l'autonomie de la vie associative en général, et dans le domaine du sport en particulier », ce texte préconisait déjà la création du Forum européen du sport, mis en place la même année. La création de cette enceinte de dialogue a contribué à dissiper une méconnaissance réciproque et à favoriser le développement des relations entre les instances communautaires et le monde sportif.

1.2.2. Dans une résolution de 1994 sur l'Union européenne et le sport, le Parlement européen a estimé pour sa part que les subventions éparses en faveur du sport de haute compétition devaient faire place à une véritable politique du sport<sup>3</sup>. Dans sa résolution sur le rôle de l'Union européenne dans le domaine du sport adoptée en juin 1997, il a demandé à la Commission de prendre en compte le sport dans tous ses aspects, notamment dans les domaines social, éducatif, de la formation de la jeunesse et de la santé<sup>4</sup>. En 1984, il a adopté une nouvelle résolution sur le sport dans la Communauté, et a ensuite multiplié les déclarations, portant notamment sur la violence dans le sport (1985, puis 1988), sur la place des femmes dans le sport (1987), sur le dopage ou encore le sport et l'Europe des citoyens<sup>5</sup>. Ce faisant, le Parlement a joué un rôle d'aiguillon vis-à-vis de la Commission, n'hésitant pas à critiquer son action jugée " hésitante et fragmentaire ", et réclamant une politique plus active dans le domaine du sport.

Par ailleurs, le Parlement européen a pris position dès 1989 en faveur de la libre circulation des footballeurs professionnels, en demandant à la Commission d'engager des poursuites à l'encontre des autorités nationales du football pour violation du droit communautaire à l'occasion de la constitution d'équipes nationales. Il a dénoncé en 1991 le compromis passé entre la Commission et l'UEFA, en réaffirmant à cette occasion son opposition à toute entrave à la libre circulation des footballeurs professionnels<sup>6</sup>.

1.2.3. Le financement communautaire pour le sport a débuté modestement en 1988 avec un budget d'un montant total de 1,3 million d'euros, essentiellement dédié à la promotion d'événements sportifs ayant une portée communautaire.

En 1991, la ligne budgétaire consacrée au sport s'est accrue d'une dotation destinée à l'information, qui l'a portée à 2,5 M d'euros. Cette ligne a servi à financer le programme Eurathlon à partir de 1995, et a atteint son maximum en 1996 avec 3,5 M d'euros.

La Commission a soutenu également la participation des athlètes handicapés des pays de l'Union à chacun des Jeux paralympiques, organisés en marge des Jeux olympiques d'été comme d'hiver, et ce depuis les Jeux d'Albertville de 1992. Ainsi, pour les Jeux d'Atlanta en 1996, elle a accordé une contribution financière de 350 000 euros aux équipes des États membres, qui ont compté près de 1 200 athlètes.

Toutefois, la Commission s'est vue contrainte de supprimer en 1998 la ligne de crédit consacrée au sport pour handicapés (tout comme celle dédiée au programme Eurathlon), suite à un arrêt de la Cour de justice européenne, un recours ayant été intenté par certains États membres pour défaut de base juridique.

## II - L'émergence d'une politique européenne en faveur du sport : les efforts pour prendre en compte le sport dans sa globalité.

L'arrêt Bosman rendu par la Cour de justice le 15 décembre 1995 a constitué un véritable séisme pour le mouvement sportif international, qui se croyait à l'abri du droit communautaire du fait de sa très large autonomie, qu'aucun organisme supra-gouvernemental ne semblait en capacité de contester.

Pourtant, deux décennies auparavant, le juge européen avait déjà précisé que le sport pouvait être soumis aux règles européennes dès lors qu'il constitue une activité économique<sup>7</sup>.

Or précisément, l'activité économique des organisations sportives n'avait cessé de se développer depuis les années 1980, en particulier dans la sphère du haut niveau qui s'est professionnalisée et médiatisée. Les instances dirigeantes du mouvement sportif ont donc dû admettre que les aspects économiques de leur activité devaient intégrer les règles communautaires de libre circulation et de concurrence. L'arrêt Bosman, en confirmant la primauté des règles communautaires sur les règles sportives, a mis en évidence une approche incomplète du sport par les instances communautaires. D'une part en effet, le sport ne saurait être appréhendé uniquement sous ses aspects économiques, aussi importants soient-ils ; d'autre part, c'est un phénomène social complexe et multiforme, dont les aspects culturels, sociaux et éducatifs méritent d'être préservés et développés. La « révélation » de l'arrêt Bosman a donc engendré un vaste questionnement sur le rôle et la place des organisations sportives, tant de la part du mouvement sportif que des gouvernements. La réflexion s'est focalisée assez rapidement sur la notion d'exception sportive, dans l'intention de soustraire, au moins partiellement, le sport du champ d'application du droit européen.

## 2.1. La notion d'exception sportive et ses limites.

Après le choc de l'arrêt Bosman qui indiquait que les règles des fédérations concernant les activités sportives professionnelles devaient être conformes aux dispositions du traité, les autorités internationales du football n'ont pas caché leur souhait de retrouver une autonomie par rapport à la législation communautaire, et de protéger leur situation de monopole<sup>8</sup>.

Cette volonté d'autonomie s'est exprimée notamment à travers la notion « *d'exception sportive* », signifiant que les règles communautaires pourraient ne pas s'appliquer au sport. Sans surprise, cette conception a été défendue par les dirigeants des fédérations les plus exposées au droit communautaire du fait de l'importance économique de leurs activités, au premier chef par la FIFA et l'UEFA.

L'idée d'un statut d'exception accordé au sport a aussi été soutenue pendant un temps par certains gouvernements. Ainsi, la ministre française chargée des sports a pu déclarer en mars 1999 que « *l'application au sport des règles communautaires de concurrence s'avère incompatible avec la préservation de l'éthique sportive* ».

Toutefois, la Commission a indiqué à maintes reprises aux autorités sportives que le souhait de voir le sport exempté de l'application des lois communautaires ne pouvait être concrétisé. En revanche, il est plus aisé d'admettre que les activités sportives présentent certaines caractéristiques particulières dont il convient de tenir compte. Aussi à la notion initiale « *d'exception sportive* » a succédé l'idée plus réaliste que les particularités du sport pouvaient, dans certains cas, justifier une application modulée des règles de libre circulation et de concurrence.

## 2.2. L'effort de prise en compte des spécificités du sport.

### 2.2.1. La déclaration commune sur le sport annexée au traité d'Amsterdam.

La déclaration sur le sport annexée au traité d'Amsterdam d'octobre 1997, qui exprime un consensus sur la nécessité d'élargir l'approche communautaire du sport, a constitué une première étape dans la démarche visant à mieux prendre en compte les spécificités ou les particularités du sport. Elle a été suivie d'une réflexion sur la notion de modèle sportif européen, qui a été complétée par la déclaration sur les caractéristiques spécifiques du sport annexée au traité de Nice en décembre 2000.

Cette brève déclaration émanant du Conseil européen constitue la première manifestation d'une volonté explicite de prendre en considération les fonctions sociales du sport. Présentant un caractère très général, elle souligne « *l'importance sociale du sport et en particulier son rôle de ferment de l'identité et de trait d'union entre les hommes* ». Dès lors, « *elle invite les institutions de l'Union européenne à consulter les organisations sportives lorsque des questions importantes relatives au sport sont en cause. À cet égard, il convient de tenir tout spécialement compte des particularités du sport « amateur* »<sup>9</sup>.

La déclaration d'Amsterdam revêt cependant une portée symbolique indéniable, car elle constitue une première forme de reconnaissance officielle du sport appréhendé sous ses aspects social et culturel. Elle encourage les instances de l'Union européenne à poursuivre la coopération avec les organisations sportives, déjà engagée au début des années 1990, notamment dans le cadre du Forum européen du sport.

La volonté de prendre en compte des particularités du sport amateur, bien que formulée de façon vague, rompt avec une approche réductrice fondée sur les seuls aspects économiques, et donne le signe d'un rééquilibrage du traitement des questions sportives par l'Union européenne. Bien que dépourvue de force juridique contraignante, elle constitue une référence, citée dans les textes officiels relatifs au sport et dans les arrêts de la Cour de justice traitant certains litiges sportifs.

### **2.3. Quelles sont les spécificités du sport ?**

Dans le prolongement de cette déclaration, la Commission a publié en septembre 1998 un document de travail portant sur « l'évolution et les perspectives de l'action communautaire dans le sport »<sup>10</sup>. Ce texte essentiel admet la spécificité du sport au regard des cinq fonctions qu'il remplit : éducative, de santé publique, sociale, culturelle et ludique, et qui sont décrites comme suit :

- **Fonction éducative** : l'activité sportive constitue un excellent instrument pour équilibrer la formation et le développement humain de la personne à tout âge.
- **Fonction de santé publique** : une activité physique appropriée conditionne de manière importante la santé et, associé à un régime alimentaire approprié, peut éviter des maladies telles que les maladies du cœur, le cancer ; elle peut également améliorer le bien-être général de l'individu.
- **Fonction sociale** : le sport représente un instrument approprié pour promouvoir une société plus inclusive, pour lutter contre l'intolérance et le racisme, la violence, l'abus d'alcool ou l'usage de stupéfiants ; le sport peut contribuer à l'intégration des personnes exclues du marché du travail.
- **Fonction culturelle** : la pratique sportive permet au citoyen de mieux s'enraciner dans un territoire, de mieux le connaître et de mieux protéger l'environnement.
- **Fonction ludique** : la pratique sportive représente une composante importante du temps libre et du divertissement individuel et collectif ».

Le document évoque aussi le volontariat dans les activités sportives, et les valeurs morales associées à la pratique sportive, tels que le « fair-play », la solidarité, la concurrence loyale et l'esprit d'équipe<sup>11</sup>.

### **2.4. Les caractéristiques du modèle sportif européen, et la nécessité de préserver ses structures.**

2.4.1. Dans le prolongement de la déclaration d'Amsterdam, la Commission a lancé en novembre 1998 une vaste consultation sur « le modèle sportif européen », accompagné d'un document décrivant l'organisation du sport en Europe, son évolution récente et les problèmes rencontrés.

Selon ce document, le modèle sportif européen se caractérise d'abord, d'un point de vue organique, par une structuration pyramidale et hiérarchique, dont la base est constituée des associations, et le sommet par les fédérations nationales, européennes puis internationales<sup>12</sup>. Ce mode d'organisation vise à mettre en place les compétitions sportives selon un système de promotion et de relégation, qui constitue une autre caractéristique du modèle européen. Le sport en Europe est également marqué par l'enracinement des clubs au niveau local, avec une prévalence du sport amateur.

Par ailleurs les fédérations sont en situation de monopole, puisqu'il n'y a qu'une seule fédération internationale par discipline sportive, elle-même représentée dans chaque pays par une seule fédération nationale. En outre, les compétitions sportives internationales sont largement organisées selon la nationalité, ce qui peut constituer, du point de vue du droit communautaire, une forme de discrimination et d'entrave à la libre circulation. Le principe même de sélection en vue de participer à une épreuve sportive pourrait également être perçu comme discriminatoire.

En outre la compétition sportive doit, pour conserver son sens, reposer sur l'incertitude du résultat, ce qui suppose une pluralité d'équipes ou de compétiteurs individuels de niveau comparable. Cet aspect singulier et essentiel du sport de compétition le distingue fondamentalement de tous les autres secteurs d'activités. Non seulement les entités sportives ne s'affrontent pas pour s'éliminer, mais elles ont besoin qu'une situation d'équilibre existe entre elles pour pouvoir se rencontrer, ce qui peut justifier des restrictions à la concurrence. Enfin, les organisations sportives comme les compétitions qu'elles organisent reposent sur un principe de territorialité.

Ainsi, en dépit des différences qui singularisent les organisations sportives et les politiques du sport au sein des États membres, un modèle européen du sport serait identifiable. Les disparités nationales semblent en effet contrebalancées par des caractéristiques communes, qui tiennent aux modes traditionnels d'organisation du sport en Europe. Mais surtout ce modèle européen se définit par opposition au système qui existe aux États-Unis, avec les championnats fermés auxquels participent régulièrement les mêmes équipes, même si des systèmes de compétition plus ou moins fermés ont aussi été adoptés en Europe dans certains sports<sup>13</sup>.

Le document de la Commission évoque aussi les changements qu'a connus le sport européen au cours des dernières décennies ainsi que la mondialisation qui le touche et qui peuvent constituer une menace pour sa pérennité. Ainsi, ce modèle sportif traditionnel est soumis à de fortes tensions, et risque *"d'éclater devant les pressions de groupes économiques qui souhaitent s'inspirer de formules déjà expérimentées, notamment aux États-Unis avec le sport professionnel de haut niveau, ce qui pourrait mettre en danger les structures de base"*.

Les menaces qui pèsent sur le sport européen tiennent notamment aux excès liés à la commercialisation, à l'absence de protection des jeunes sportifs pratiquant la haute compétition et à l'inefficacité des systèmes de lutte contre le dopage. Face à ces évolutions, le document s'interroge sur la survie à terme du modèle sportif européen<sup>14</sup>.

2.4.2 Signe de ces préoccupations, le Conseil européen réuni à Vienne en décembre 1998 a invité la Commission à lui soumettre un 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 a également exprimé une inquiétude face à l'ampleur du dopage dans le milieu sportif. Un an plus tard, la Commission a présenté au Conseil d'Helsinki de décembre 1999 un rapport qui établit que *« l'évolution du sport en Europe risque de conduire à un affaiblissement de sa fonction éducative et culturelle »*.

Il souligne la nécessité d'une approche renouvelée, dans le souci de préserver la fonction sociale du sport ainsi que son organisation, tout en respectant le principe de subsidiarité et l'autonomie des organisations sportives<sup>15</sup>. Cette nouvelle approche, qui visait à appréhender le sport d'une manière globale et cohérente dans un environnement en pleine évolution, appelait une implication de l'Union européenne, du fait de l'internationalisation croissante du sport.

Le rapport préconisait un partenariat renforcé entre les institutions européennes, les États membres et les organisations sportives, sur un socle commun de principes sportifs réaffirmés. Toutefois, il rappelait en conclusion que *« le Traité ne donne pas de compétences directes à la Commission en matière de sport »*, et que par conséquent cette dernière ne peut garantir que l'évolution actuelle ne va pas conduire malgré tout aux effets redoutés.

Un an après, la déclaration commune établie lors du sommet européen de Nice a constitué un pas supplémentaire dans la prise en considération des problématiques et des spécificités du sport dans le cadre de l'Union européenne.

## **2.5. La déclaration sur les caractéristiques du sport annexée au traité de Nice.**

À l'issue du sommet européen qui s'est tenu à Nice en décembre 2000, 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 »* a été publiée. Cette déclaration, pas plus que celle d'Amsterdam en 1997, n'a de véritable portée juridique. Néanmoins, les 17 points qu'elle comporte ouvraient des perspectives d'actions communes.

La déclaration de Nice reconnaît tout d'abord la valeur éducative, sociale et culturelle de l'activité sportive pour tous, et le rôle du bénévolat dans sa promotion.

Elle souligne le rôle central des fédérations sportives dans l'organisation du sport, en leur reconnaissant un droit à l'autonomie, et la capacité de définir des règles spécifiquement sportives « *de la façon qu'elles jugent la plus conforme à leurs objectifs* ».

Les organisations sportives et les États membres ont donc une responsabilité première dans la conduite des affaires sportives. Mais elle reconnaît aussi que, même en l'absence de compétences directes dans ce domaine, l'Union doit tenir compte dans son action « *des fonctions sociales, éducatives et culturelles du sport, qui fondent sa spécificité, afin de promouvoir l'éthique et les solidarités nécessaires à la préservation de son rôle social* ».

La nécessité de protéger la santé, l'équilibre psychologique et familial des jeunes sportifs, tout en préservant leur possibilité d'insertion professionnelle est également mentionnée. Enfin, la déclaration aborde la dimension économique du sport, en encourageant la mise en place par les fédérations de dispositifs de contrôle de gestion des clubs, et la mise en place de mécanismes de répartition des revenus tirés de la vente des droits de retransmission télévisuelle, dans une optique de solidarité entre les différents niveaux de pratique et entre les disciplines.

La déclaration de Nice a exprimé une certaine détermination des États membres de l'Union à lutter contre les dérives qui affectent le sport. Elle vise aussi à délimiter le champ sportif, dans le souci de tenir davantage compte de ses particularités pour l'application du droit communautaire, sans accrédi-ter pour autant l'idée d'en exempter le sport professionnel. Si l'intérêt de ce texte est réel, ses prescriptions s'adressent avant tout à la bonne volonté du mouvement sportif et des États membres, invités à prendre les mesures jugées nécessaires, car l'Union ne disposait pas alors de compétences directes dans le domaine du sport.

En décembre 2008, une déclaration du Conseil européen sur le sport a souligné à nouveau « la nécessité de prendre en compte les caractéristiques spécifiques du sport, au-delà même de sa dimension économique », signe que la question n'avait guère évolué depuis la précédente déclaration<sup>16</sup>. Dans ce contexte de relative impuissance, l'idée d'introduire dans le Traité un article concernant le sport a paru constituer un progrès.

### III - L'inscription d'un article sur le sport dans le Traité.

#### 3.1. Un processus laborieux.

La proposition d'introduire un article concernant le sport dans le Traité a été formulée par le Parlement européen dès 1993. Ce souhait a été relayé en 1995 par une résolution conjointe des confédérations sportives européennes (ENGSO et Comités olympiques européens), et repris ensuite par le mouvement sportif.

Pour les organisations sportives, l'insertion d'un article relatif au sport dans le traité constituait une forme de reconnaissance officielle de leur rôle, et pouvait de surcroît fournir une base légale à l'attribution de fonds européens. Toutefois, leurs motivations sur cette question étaient complexes et ambivalentes, car certaines organisations recherchaient aussi des assouplissements quant à l'application des principes européens de libre circulation et de concurrence, notamment pour des considérations d'ordre commercial.

En revanche, des instances européennes étaient davantage préoccupées par le respect de l'éthique, la préservation des fonctions sociales du sport et une forme de régulation supranationale. Ainsi, la déclaration de Nice sur les caractéristiques spécifiques du sport a pu s'analyser comme un rappel aux organisations sportives pour respecter des valeurs parfois perdues de vue et restaurer des équilibres menacés. Le consensus apparent autour du projet d'un article sur le sport dans le traité a pu ainsi recouvrir des motivations diverses.

En 2000, une première proposition d'article avait été adoptée par les confédérations sportives européennes, et transmise à la présidence française dans la perspective du sommet européen de Nice. Cette démarche s'est d'abord heurtée à l'opposition du Royaume-Uni, défenseur d'une conception libérale du sport, et d'un certain nombre de Länder en Allemagne, soucieux de protéger leurs prérogatives en matière sportive. En février 2003, lors d'une réunion informelle des ministres en charge des sports, une position majoritaire en faveur de l'inclusion d'un article relatif au sport dans le traité s'est dessinée et a reçu le soutien de la Commission, mais le Danemark et le Royaume-Uni s'y sont encore opposés.

En juin 2003, la convention européenne chargée de l'élaboration d'un projet de Constitution pour l'Europe a proposé qu'un nouvel article intitulé « *Education, formation professionnelle, jeunesse et sport* » remplace l'article 149 du traité, et introduise le sport dans les compétences de l'Union<sup>17</sup>.

Mais le projet de Constitution n'a pu être ratifié, du fait de son rejet lors des référendums organisés en France puis aux Pays-Bas en 2005. Ce n'est qu'avec le Traité modificatif adopté le 13 décembre 2007 à Lisbonne qu'une disposition relative au sport a pu enfin être introduite dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Reprenant la formulation antérieure, l'article 165 TFUE se lit désormais comme suit :

«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 les 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, en particulier avec le Conseil de l'Europe.

4 – Pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au présent article :

a) Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure ordinaire, et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, adoptent des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres.

b) Le Conseil adopte, sur proposition de la Commission, des recommandations ».

### 3.2. Une compétence limitée.

Il faut noter que le Traité de Lisbonne délimite les compétences de l'Union à partir des principes **d'attribution** (toute compétence non attribuée à l'Union appartient en principe aux États membres), **de subsidiarité** (l'Union intervient seulement dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres et peuvent mieux l'être au niveau européen) et de **proportionnalité**<sup>18</sup>.

En application de ces principes, le traité distingue trois niveaux de compétences attribuées à l'Union européenne : compétence exclusive, compétence partagée avec les États membres, et enfin « compétence pour mener des actions visant à appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines ».

Le sport figure ainsi dans les domaines d'action d'appui, de coordination ou de complément énumérés à l'article 6 du Traité FUE.

L'article 165 TFUE précise aussi que les actions de l'Union dans le domaine du sport doivent exclure toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres, conformément au principe de subsidiarité. L'adoption de directives est donc exclue.

Les actions d'encouragement évoquées sont des mesures d'incitation qui invitent les États membres à agir et coopérer sur des bases définies en commun. Quant aux recommandations, elles sont dépourvues de toute portée juridique contraignante.

Par ailleurs, l'article 165 n'autorise aucune exemption aux principes fondamentaux du droit communautaire (libre circulation, libre prestation de services, concurrence...) au profit du sport. En revanche, son existence fournit une base légale à l'attribution de fonds européens pour le soutien d'actions en faveur du sport. L'ancrage du sport dans le droit de l'Union a aussi pour effet d'officialiser le Conseil des ministres européens en charge des sports, réuni de façon informelle depuis 1999 sous chaque présidence semestrielle de l'Union.

Les dispositions de cet article sont de nature à permettre une action commune sur de nombreux sujets, tels que la promotion des valeurs éducatives du sport, la coordination de la lutte contre le dopage ou la violence dans le sport, la protection de la santé des jeunes sportifs, le soutien au bénévolat, la préservation de l'équité des compétitions ou encore la coopération entre les organisations sportive et le partage des bonnes pratiques..., dès lors que cette action est menée dans le respect du principe de subsidiarité, qui reconnaît dans ce domaine une compétence première aux États membres et au mouvement sportif. Le Plan d'action accompagnant le Livre blanc sur le sport présenté par la Commission en 2007 comporte cet égard un programme diversifié.

## **IV - Le Livre blanc sur le sport et la définition d'un programme d'action en faveur du sport**

Après une phase de consultation élargie conduite de 2005 à 2007, notamment avec les comités olympiques européens, les fédérations sportives ainsi qu'avec les États membres et d'autres parties prenantes, la Commission européenne a publié en juillet 2007 un Livre blanc sur le sport visant à **donner des orientations stratégiques sur le rôle du sport au sein de l'Union**<sup>19</sup>.

Le Livre blanc se présente sous la forme d'un document principal en quatre parties, consacrées respectivement au rôle sociétal du sport, à la dimension économique du sport, à l'organisation du sport ainsi qu'au suivi des initiatives, ainsi qu'une annexe de 53 propositions d'action, regroupées dans un Plan d'action « Pierre de Coubertin »<sup>20</sup>. Il est accompagné de documents de travail, notamment un recueil intitulé « L'Union européenne et le sport : historique et contexte »<sup>21</sup>, et une analyse d'impact<sup>22</sup> avec son résumé<sup>23</sup>. Par son caractère volumineux et exhaustif, le Livre blanc sur le sport représente une contribution essentielle de la Commission au thème du sport. Il a notamment pour objectifs la prise en compte de sa dimension dans toutes les politiques européennes, la mise en évidence des spécificités propres au monde du sport, la clarification de l'application des règles du droit européen au secteur sportif, et l'amélioration de la gouvernance du sport en Europe.

### **4.1- Le rôle sociétal du sport.**

La première partie consacrée au « rôle sociétal » du sport comporte diverses propositions qui visent à améliorer la santé publique par l'activité physique, à lutter contre le dopage, à soutenir le rôle du sport dans l'éducation et la formation, à favoriser le bénévolat et la citoyenneté active au moyen du sport, à mettre le sport au service de l'intégration sociale, à renforcer la prévention du racisme et de la violence, à utiliser enfin le sport comme instrument de coopération internationale et de développement durable. Nombre des 32 propositions de cette première partie tendent à conforter des actions déjà engagées de plus ou moins longue date.

S'agissant de la lutte contre le dopage, le Livre blanc évoque le développement de partenariats au niveau international entre les services répressifs nationaux, et les laboratoires accrédités par l'AMA et INTERPOL que l'Union pourrait soutenir (points 4 et 5). Le caractère général de ces propositions semble en retrait au regard du Plan communautaire d'appui à la lutte contre le dopage élaboré en 1999, qui identifiait des axes d'interventions plus détaillés<sup>24</sup>.

Pour le soutien à la pratique du sport et de l'éducation physique, l'appui des programmes communautaires d'éducation et de formation existants est évoqué, ainsi que le projet de création d'un label européen attribué aux écoles qui encouragent la pratique d'activités physiques (points 6 à 8).

De même, la mobilisation des programmes et des fonds européens est mentionnée pour favoriser les possibilités d'insertion sociale par le sport. Par ailleurs, la Commission mentionne le rôle du sport pour les personnes handicapées dans l'établissement de son plan d'action relatif au handicap (points 15 à 18).

Au titre du soutien au bénévolat, la Commission annonce la réalisation d'une étude européenne sur le sujet, « *afin de mieux comprendre les besoins spécifiques du sport amateur* » (point 14).

S'agissant de la prévention et de la répression du racisme et de la violence dans le sport, leur renforcement suppose l'échange d'informations et d'expériences pratiques entre les services répressifs et les organisations sportives.

La Commission annonce aussi qu'elle « *va analyser la possibilité d'élaborer de nouveaux instruments juridiques et d'autres normes européennes, afin d'éviter que l'ordre public soit troublé lors de manifestations sportives* » (points 18 à 20).

#### **4.2. La dimension économique du sport.**

La nécessité de mieux appréhender l'incidence économique du sport au sein de l'Union étant admise de longue date, le Livre blanc mentionne la perspective de création d'un compte satellite européen pour le sport, et le lancement d'une étude pour évaluer la contribution du secteur sport à l'agenda de Lisbonne<sup>25</sup>.

La question du financement public du sport est plus sensible, car elle touche aux prérogatives des États membres, dont les pratiques peuvent donner lieu à controverse.

La Commission reconnaît d'abord la nécessité d'une « *forte implication des pouvoirs publics* » pour garantir le libre accès aux activités sportives et l'égalité des chances. Elle « *comprend l'importance des aides publiques en faveur du sport de masse, et autorise de telles aides, sous réserve qu'elles soient octroyées dans le respect du droit communautaire* ».

En pratique, ce sont les aides nationales accordées aux organisations sportives professionnelles qui peuvent poser problème lorsqu'elles sont susceptibles de fausser la concurrence. Le secteur du sport pour tous n'est *a priori* pas concerné, dès lors qu'il est régi par des associations à but non lucratif. Il est précisé à cet égard que la Commission « *défendra le maintien des possibilités existantes* » d'exemption de la TVA, voire son application à taux réduit aux organisations sportives à but non lucratif, ainsi que la directive 2006 /112/CE du Conseil en donne la possibilité aux États membres (point 38)<sup>26</sup>.

Le Livre blanc souligne que « *dans de nombreux États membres, le sport est partiellement financé par l'intermédiaire d'impôts et taxes sur les services de jeux ou loteries gérés par l'État, ou sous licence d'État. La Commission invite les États à réfléchir aux moyens de développer un modèle de financement durable pour le soutien à long terme des organisations sportives* ».

On peut y voir une allusion au fait qu'une dizaine d'États membres, dont la France, faisait alors l'objet d'une procédure contentieuse de la part de la Commission, leur législation relative aux paris sportifs comportant des restrictions excessives au regard de la libre prestation de services ou de la concurrence. La Commission indique son intention « *de réaliser une étude indépendante sur le financement public et privé du sport de masse dans les États membres* » (point 37).

#### **4.3. L'organisation du sport.**

Sous cet intitulé, le Livre blanc aborde les sujets les plus sensibles pour le mouvement sportif, qu'il s'agisse de la spécificité du sport, de la libre circulation des sportifs au regard de la nationalité, des règles de transfert des joueurs, des agents de joueurs, de la protection des mineurs, de la corruption et du blanchiment d'argent dans le sport, du système de licence pour les clubs ou du mode de répartition des droits médiatiques.

Après avoir souligné l'autonomie des organisations sportives et leur capacité d'autorégulation, que le Conseil avait déjà reconnues dans la Déclaration annexée au traité de Nice de 2000<sup>27</sup>, la Commission rappelle que « *l'activité sportive est soumise au droit communautaire* » dans la mesure où elle constitue une activité économique. Cependant, « *le sport présente certaines spécificités* » qui tiennent à la fois aux activités sportives et aux règles qui s'y appliquent (compétitions distinctes pour hommes ou femmes, nécessité d'opérer des sélections, incertitude des résultats, ...), mais aussi aux structures sportives elles-mêmes (autonomie, diversité, structure hiérarchique et pyramidale...).

La Commission indique que « *cette spécificité continuera d'être reconnue, conformément à la jurisprudence établie* », sans donner lieu pour autant à une dérogation générale quant à l'application du droit communautaire. La position orthodoxe exprimée par la Commission se fonde sur la jurisprudence établie, mais elle élude la demande de sécurité juridique réclamée par le mouvement sportif. Le Livre blanc indique en effet que « *la détermination de la compatibilité d'une règle sportive donnée avec le droit communautaire de la concurrence ne peut se faire qu'au cas par cas* », comme l'a confirmé la Cour de justice dans l'arrêt Meca-Medina rendu en juillet 2006<sup>28</sup>. Ainsi, comme l'indique le Livre blanc, « *la Cour a rejeté la notion de « règle purement sportive », comme n'étant pas pertinente au regard de l'applicabilité du droit communautaire de la concurrence*<sup>29</sup>.

La partie consacrée à la libre circulation et aux restrictions fondées sur la nationalité est également sensible, car elle fait implicitement référence à l'arrêt Bosman et à ses conséquences, même si le fameux jugement n'est mentionné nulle part dans le Livre blanc. La Commission réaffirme son acceptation, sous le contrôle du juge communautaire, de restrictions limitées et proportionnées au principe de libre circulation, notamment en ce qui concerne les sélections pour les compétitions entre équipes nationales. Elle se borne à inviter au dialogue entre les parties prenantes pour lutter contre la discrimination dans le sport. Elle annonce par ailleurs une étude sur l'accès des non-nationaux à certaines compétitions, en référence à certaines restrictions nationales visant principalement les sportifs amateurs (points 39 et 40).

S'agissant des règles de transfert des joueurs qui peuvent évoquer aussi l'affaire Bosman, la Commission admet leur nécessité, tout en rappelant qu'elles doivent respecter aussi bien le droit de la concurrence que les dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs, et cite la révision des règles de la FIFA opérée en 2001 comme un exemple de bonne pratique.

La Commission indique par ailleurs son intention de réaliser une analyse des activités des agents de joueurs dans l'Union, et d'évaluer la pertinence d'une intervention communautaire à cet égard. Le constat est que certains agents ont des pratiques illicites, et que les réglementations des États membres en la matière sont différentes (point 41).

S'agissant de la protection des mineurs, la Commission se propose de veiller à l'application de la législation communautaire relative à la protection des jeunes au travail (points 42 et 43). C'est également la législation en matière de blanchiment d'argent qui sera mobilisée pour lutter contre la corruption et les autres formes de criminalité financière qui touchent le sport, notamment au niveau international (points 44 et 45).

La Commission reconnaît l'utilité des systèmes de licences pour les clubs, dans la mesure où ils visent à garantir que tous les clubs respectent les mêmes règles en matière de gestion et de transparence financière, et contribuent ainsi à une bonne gouvernance dans le sport. Elle estime que ces licences pourraient inclure d'autres dispositions concernant la prévention de la discrimination et la violence, ou la protection des mineurs. Elle s'impliquera dans leur renforcement, en liaison avec les organisations sportives, en se concentrant dans un premier temps sur le football (points 46 et 47).

Les questions relatives aux droits médiatiques « revêtent une importance capitale, car ils sont devenus la première source de revenus du sport professionnel en Europe ». Le Livre blanc évoque l'accès des citoyens à la diffusion des événements sportifs, qui doit être garanti en dépit des systèmes de vente exclusive, en application de la directive « Télévision sans frontières »<sup>30</sup>. Au sujet de la vente centralisée ou collective des droits qui a été contestée à diverses occasions, la Commission rappelle qu'elle accepte ce système à condition qu'il préserve la concurrence, et dans la mesure où il contribue à la redistribution des revenus entre grands et petits clubs et entre sport professionnel et amateur, dans le souci d'une plus grande solidarité (point 48)<sup>31</sup>.

#### **4.4. Le suivi des actions proposées dans le Livre blanc.**

La Commission a prévu le suivi des initiatives présentées dans le Livre blanc par trois moyens :

- Un **dialogue structuré** avec les parties prenantes du monde du sport, comme les fédérations sportives européennes et les confédérations sportives européennes (COE ou Comité paralympique européen), les partenaires sociaux, mais aussi avec les instances internationales telles que le Conseil de l'Europe, l'UNESCO et l'OMS (point 49). La structuration du dialogue sur le sport au niveau communautaire repose sur l'organisation d'un forum annuel sur le sport, dont la tradition a été reprise en 2008, complétée par des échanges thématiques en groupes restreints (point 50)<sup>32</sup>.

- Le renforcement de la **coopération entre les États membres** et avec la Commission, notamment dans le cadre des réunions « informelles » des ministres européens chargés des sports et des directeurs des sports (points 51 et 52).
- Enfin la Commission s'engage à soutenir le **dialogue social** dans le secteur du sport, tant du côté des employeurs que des salariés (point 53).

#### 4.5. La portée du Livre blanc.

Le mouvement sportif international a diversement accueilli le Livre blanc, présenté par la Commission européenne comme sa « *première initiative de grande ampleur sur le sport* »<sup>33</sup>. Apprécié de façon globalement positive et mesurée par l'ENGSO et par l'UEFA, il a été en revanche vivement critiqué par le CIO et la FIFA, qui ont vu dans ce document « *une occasion manquée* ». Selon un communiqué commun des deux organisations, « *le Livre blanc est établi en totale contradiction avec l'actuelle architecture du mouvement olympique, ignorant notamment les compétences réglementaires des fédérations internationales, le partage des responsabilités entre ces dernières et leurs confédérations européennes, la nature globale des enjeux qui affectent le sport aussi bien que les solutions nécessaires* ».

Si la volonté d'établir un dialogue structuré avec le monde sportif, par notamment le rétablissement du forum européen du sport, a été saluée de façon quasi unanime, en revanche de nombreuses critiques ont porté sur le manque de clarification quant au degré de soumission du secteur sportif aux règles de concurrence et aux libertés du marché intérieur. De fait, le Livre blanc présente les conclusions très controversées de l'arrêt Meca-Medina de 2006 comme une amélioration de la sécurité juridique, ce qui semble quelque peu paradoxal<sup>34</sup>.

Plus globalement, le Livre blanc sur le sport met paradoxalement en lumière une difficulté intrinsèque à définir des initiatives en faveur du sport dans le contexte européen. Cela tient d'abord aux divergences d'approche sur le sport qui prévalent parmi les États membres, liées aux différences essentielles que présentent les systèmes sportifs nationaux. Par ailleurs, le poids des traditions et la légitimité des organisations sportives n'incitent pas à une prise en compte plus poussée du sport au niveau de l'Union.

Dans ce contexte, le point d'équilibre se situe davantage dans la consolidation des actions existantes et l'approfondissement des contacts avec les organisations sportives, que dans l'élargissement des compétences de l'Union en matière sportive. Cette situation peut expliquer l'impression d'une relative inefficacité, car les résolutions, les recommandations, les documents de réflexion et les études se succèdent sans toujours être suivis d'actions concrètes. Quoiqu'il en soit, le Livre blanc est arrivé à point nommé pour permettre à l'Union européenne d'exercer les compétences dont elle s'est dotée avec le traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009.

## V - La mise en œuvre d'actions en faveur du sport au niveau européen

### 5.1. Un effort budgétaire amplifié.

La mise en œuvre d'un programme d'actions suppose l'existence d'un budget. À cet égard, l'évolution a été significative depuis 2009, date à laquelle le Parlement avait décidé la création d'une ligne budgétaire de 6 M d'euros, afin de soutenir des mesures préparatoires dans le domaine du sport, en application du Livre blanc sur le sport<sup>35</sup>. Cet effort a été nettement amplifié avec la mise en œuvre du volet sport du programme Erasmus+, doté pour la période 2014-2020 d'un montant de 265 M d'euros, en progression annuelle constante (de 22 M € en 2014, à 62 M en 2020).

### 5.2. Des actions multiples.

Les actions soutenues par l'Union européenne en lien avec le sport ont été multiples, et parmi elles on peut distinguer des constantes, et des actions moins pérennes. On se limitera à en évoquer quelques-unes.

### 5.1.1. La pratique des activités physiques et sportives des personnes handicapées

Ce sujet a figuré très tôt dans l'agenda de l'union, car le programme Eurathlon comportait déjà une ligne spécifique en faveur du sport pour les handicapés. On note que la déclaration adoptée à l'issue du Conseil européen de Nice en 2000 indique que : « *La pratique des activités physiques et sportives est, pour les personnes handicapées, physiques ou mentales, un moyen privilégié d'épanouissement individuel, de rééducation, d'intégration sociale et de solidarité et à ce titre doit être encouragée* ». De même, le Livre blanc sur le sport de juillet 2007 comporte des préconisations en vue de faciliter l'accès des infrastructures et des activités sportives aux personnes handicapées (point 16). Plus globalement, l'Union a mis en œuvre un plan d'action en faveur des personnes handicapées pour la période 2004-2010<sup>36</sup>.

### 5.1.2. La lutte contre l'obésité par l'activité physique

Le manque d'activité physique et le développement de l'obésité qui l'accompagne avec ses incidences néfastes sur la santé ont été dénoncés par l'OMS et par le Conseil de l'Europe comme un facteur de risque sanitaire croissant dans les pays développés<sup>37</sup>. Selon une enquête Eurobaromètre « Santé et alimentation » publiée en 2006, les citoyens européens restent assis en moyenne plus de 6 heures par jour, et seuls 15 % d'entre eux pratiquent régulièrement une activité physique. La coordination des actions pour remédier à ce problème de santé publique entre dans les compétences de l'Union européenne<sup>38</sup>.

En décembre 2005, la Commission a publié un Livre vert visant à promouvoir l'alimentation saine et l'activité physique dans l'Union européenne<sup>39</sup>, qui a servi de base à une consultation publique sur les moyens de réduire l'obésité et les maladies qui lui sont associées. En complément du Livre vert, le Parlement européen a adopté en janvier 2007 un rapport appuyant les engagements de la Commission pour le développement de l'alimentation saine et de l'activité physique, et recommandant que la lutte contre l'obésité soit considérée comme une priorité politique pour l'Union<sup>40</sup>.

L'objectif d'amélioration de la santé publique par l'activité physique figure également dans le Livre blanc de la Commission intitulé « Une stratégie européenne pour les problèmes de santé liés à la nutrition, à la surcharge pondérale et à l'obésité » publié en mai 2007<sup>41</sup>. Peu après, dans le Livre blanc sur le sport publié en juillet 2007, la Commission a proposé d'élaborer avec les États membres de nouvelles lignes directrices concernant l'activité physique, de soutenir un réseau européen pour encourager la pratique d'une activité physique, et de mobiliser les différents programmes européens susceptibles d'y contribuer<sup>42</sup>.

Les lignes directrices recommandées par l'Union en matière d'activité physique ont été adoptées par les ministres des sports en novembre 2008. Elles soulignent le lien entre santé, sport et activités physiques, envisagent les moyens de rendre les citoyens de l'Union plus actifs et reconnaissent un rôle essentiel au mouvement sportif.

Plus récemment, en novembre 2013, le Conseil a adopté une recommandation sur « la promotion transversale de l'activité physique bienfaisant pour la santé »<sup>43</sup>, dont le suivi est assuré par la Commission.

### 5.1.3. La place des femmes dans le sport

Le Parlement européen a adopté une première résolution sur les femmes et le sport dès 1987<sup>44</sup>, puis une seconde résolution sur « *les femmes et le sport* » en mai 2003<sup>45</sup>.

Plus globalement, la Charte des droits fondamentaux de l'Union réaffirme le principe de « l'égalité entre les hommes et les femmes dans tous les domaines »<sup>46</sup>. Et le programme communautaire Progress (2007-2013) a soutenu la mise en œuvre concrète du principe d'égalité entre les femmes et les hommes, et son intégration dans toutes les politiques de l'Union.

### 5.1.4. La sensibilisation aux questions environnementales dans le sport

Les pratiques sportives, les équipements sportifs et les événements qui leur sont associés peuvent avoir un impact significatif sur l'environnement. Aussi le Conseil de l'Europe a adopté en 2000 un Code pour un développement durable du sport, qui rappelle la nécessité de pratiquer le sport dans un environnement propre et sain, et qui souligne l'importance de l'éducation aux questions environnementales à travers le sport, tout en formulant des préconisations à l'égard des gouvernements et du secteur sportif<sup>47</sup>.

Dans le Livre blanc sur le sport de 2007, la Commission avait prévu notamment d'inciter les acteurs du sport à mettre en œuvre le système communautaire de management environnemental et d'audit dans l'organisation des événements sportifs les plus importants. Établi en 2001, ce dispositif permettait d'attribuer un label aux organisations qui améliorent durablement leur performances environnementales<sup>48</sup>. Il a été appliqué pour la première fois lors des Jeux olympiques de Turin en 2006. La question de l'organisation durable des manifestations sportives est aussi mentionnée, tout comme la **sensibilisation aux enjeux environnementaux à travers les activités sportives**.

#### 5.1.5. Actions de promotions

Sur proposition de la Commission, le Parlement européen et le Conseil ont décidé d'établir 2004 comme « l'année européenne de l'éducation par le sport »<sup>49</sup>. Le choix de l'année correspondait à l'accueil des Jeux olympiques en Grèce en 2004. Il s'agissait notamment de « sensibiliser les institutions éducatives et les organisations sportives à la nécessité de la coopération par le sport et sa dimension européenne » ; cette action visait aussi à « encourager l'échange de bonnes pratiques », et à « créer un meilleur équilibre entre les activités intellectuelles et physiques en encourageant le sport dans les activités scolaires ». L'action devait être menée « dans le plein respect du principe de subsidiarité ». L'enveloppe financière pour la réalisation de l'Année européenne de l'éducation par le sport a atteint 11,5 M d'euros, dépassant les budgets antérieurs consacrés au sport qui n'avaient jamais excédé 5 M d'euros par an.

Par ailleurs, depuis 2015, la semaine européenne du sport est organisée chaque année au mois de septembre.

### 5.2. Les plans d'action pour le sport.

En janvier 2011, la Commission a publié une communication sur la dimension européenne du sport, qui fait le point sur la réalisation du programme d'action Pierre de Coubertin proposé en 2007, et qui le complète par une série d'actions nouvelles.

Dans un souci de rationalisation, le Conseil a adopté trois plans de travail de l'UE en faveur du sport pour les périodes 2011-2013, 2014-2017 et 2017-2020. Ces documents très concrets définissent des priorités, les résultats attendus et l'échéancier, avec un chef de file désigné. Dans le même temps, six groupes d'experts ont été installés en vue d'élaborer des préconisations dans les domaines suivants :

- Dopage dans le sport de loisir et prévention du dopage - trucage des matches.
- Bonne gouvernance dans le sport.
- Dimension économique du sport
- Pratique d'une activité physique bienfaisante pour la santé
- Gestion des ressources humaines dans le sport.

Les plans de travail ont mis fin à un certain foisonnement d'actions, et introduit davantage de méthode dans les démarches en faveur du sport.

### 5.3. Un bilan en demi-teinte.

Comme on l'a vu *supra* (point 4.5), il n'est guère aisé pour l'Union européenne d'intervenir dans le domaine du sport, qui reste une compétence subsidiaire, aussi bien au regard de la légitimité historique du mouvement sportif que des prérogatives des États membres.

Ainsi le foisonnement des initiatives européennes, quelque peu réduit depuis les années 2010, et la publication de dizaines d'études ou de rapports masquent mal un manque de souffle et d'ambition. En particulier, sur la question sensible de la gouvernance internationale du sport, les positions de l'Union sont en net retrait, notamment au regard des avis tranchés adoptés par le Conseil de l'Europe. Dès lors, on pourrait regretter que l'attribution d'une compétence dans le domaine du sport n'ait pas conduit à la définition d'un grand projet, à la dimension de l'héritage européen dans le sport.

Fiche réalisée par **Colin MIÈGE**

Administrateur civil honoraire.

## Notes :

- 1 Les origines européennes du sport restent très perceptibles au plan international. Outre le CIO installé en Suisse, la plupart des grandes organisations sportives internationales ont leur siège en Europe occidentale. Ainsi, 80 % des fédérations internationales reconnues par le CIO sont installées en Europe, dont un tiers dans un État membre de l'Union européenne. Quant à la nationalité des dirigeants, on note que près des deux tiers des membres des comités directeurs des fédérations sportives internationales sont des européens, la plupart étant des ressortissants de l'Union européenne. Cette prépondérance est sans rapport avec le poids démographique de l'Europe occidentale, qui s'avère largement sur-représentée dans les instances du sport international. Elle permet aux dirigeants sportifs européens d'exercer une influence déterminante. Par ailleurs, les pays européens ont accueilli de tout temps un nombre élevé de manifestations sportives internationales. Mais l'évolution rapide que connaît le monde du sport et la pression exercée par d'autres continents, notamment l'Amérique et l'Asie, sont susceptibles de remettre en cause cette situation favorable.
- 2 SEC (91) 1438 final du 31 juillet 1991.
- 3 Résolution du Parlement européen adoptée le 6 mai 1994, à partir du rapport Larive sur l'Union européenne et le sport, DOC A3-0326/94, JOCE n° C 205/94 du 25 juillet 1994.
- 4 Résolution du Parlement européen du 13 juin 1997 sur le rôle de l'Union européenne dans le domaine du sport, DOC A3-0197/97, JOCE n° C 200 du 30 juin 1997.
- 5 Le Parlement a souhaité aussi que la Commission définisse des normes européennes de sécurité pour les installations sportives. Il l'a incitée également à promouvoir la pratique du sport par les personnes âgées, les personnes handicapées et les femmes, et il a rappelé la contribution essentielle du sport scolaire à la santé publique. Il l'a invité aussi à établir un programme spécifique de promotion des sports régionaux et traditionnels, en plaidant pour que le rôle du sport soit reconnu dans la lutte contre les inégalités. On notera que cette approche humaniste et volontariste ne diffère pas fondamentalement de celle du Conseil de l'Europe.
- 6 Avant le jugement rendu par la Cour de justice avec l'arrêt Bosman en décembre 1995, la Commission avait établi des compromis laborieux avec l'UEFA, actant la possibilité de fixer des quotas de joueurs étrangers dans les équipes de football professionnel.
- 7 Arrêt Walrave et Koch c/ Uci, 1974.
- 8 Ainsi J. Blatter, président de la FIFA, déclarait au journal Le Monde en juin 1999 que le football devait revenir à la situation antérieure à l'arrêt Bosman, et qu'il comptait sur l'Union européenne pour que le droit d'organiser des compétitions soit reconnu aux seules fédérations sportives.
- 9 Déclaration (n° 29) relative au sport, JOCE n° C 340 du 10 novembre 1997.
- 10 COM Final du 29 septembre 1998.
- 11 On trouvera des illustrations supplémentaires de la spécificité du sport dans le document de travail accompagnant le Livre blanc de la Commission, preuve d'une certaine malléabilité du concept.
- 12 Le modèle sportif européen, COM (1999) 644 du 1<sup>er</sup> décembre 1999.
- 13 On note toutefois que le Livre blanc sur le sport publié en 2007 relativise la notion, en indiquant que « toute tentative de définition précise du modèle européen du sport atteint rapidement ses limites ». De plus, les éléments constitutifs de ce modèle peuvent s'appliquer à l'organisation du sport dans d'autres régions du monde. Aussi emploie-t-il le terme « d'approche européenne du sport », qui rend mieux compte de la complexité et de la diversité des modes d'organisations. Cf. Livre blanc, document de travail « L'Union européenne et le sport : historique et contexte », 11 juillet 2007, SEC (2007) 935, p. 40 et 41. On note aussi que le Conseil de l'Europe a adopté en janvier 2008 une résolution sur « La nécessité de préserver le modèle sportif européen », cf. résolution Assemblée parlementaire 1602 (2008).
- 14 Selon le document de consultation proposé par la Commission, la dynamique commerciale a pris un tel essor que les équipes professionnelles sont tentées de s'affranchir de la tutelle des fédérations, lesquelles paraissent écartelées entre l'encadrement classique du sport amateur et la gestion d'un sport professionnel qui affirme son indépendance. Aussi « la question qui se pose est de savoir si les fédérations peuvent être à la fois des organes de régulation et des entités commerciales ». Ces évolutions risquent de faire décliner le modèle sportif associatif, déjà affaibli par l'effritement du bénévolat observé dans la plupart des pays européens, alors qu'on prend de conscience de son apport historique à l'identité européenne, et de la richesse de ses multiples fonctions sociales. Si ces préoccupations restent d'actualité, elles ne trouvent plus la même résonance dans le débat public.

- 15 Rapport de la Commission au Conseil européen, « *en vue de sauvegarder les structures actuelles du sport et de maintenir sa fonction sociale dans le cadre communautaire* », COM (1999) 644 final, 10 décembre 1999 ; cf. aussi résolution du Parlement européen sur ce rapport, n° A5-0208/2000, JOCE n° C 135, 7 mai 2001.
- 16 Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 décembre 2008, conclusions de la présidence, annexe 5, doc. 17271/08.
- 17 Dans sa rédaction initiale, l'article 149 du traité CE était relatif à l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse.
- 18 Cf. traité sur l'Union européenne, art. 5, et traité FUE, art. 2 et art. 6.
- 19 Livre blanc sur le sport du 11 juillet 2007, présenté par la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité des régions et au Comité économique et social européen, COM (2007) 391 final (21 pages).
- 20 Plan d'action Pierre de Coubertin, SEC (2007) 934 du 11 juillet 2007 (6 pages).
- 21 L'Union européenne et le sport : historique et contexte, SEC (2007) 935, 11 juillet 2007 (130 pages).
- 22 Analyse d'impact, SEC (2007) 932, 11 juillet 2007 (4 pages).
- 23 Résumé de l'analyse d'impact, SEC (2007) 936 final, 11 juillet 2007 (5 pages).
- 24 Cf. Plan d'appui communautaire à la lutte contre le dopage, COM (1999) 643 final du 1<sup>er</sup> décembre 1999. Toutefois, un groupe de travail de l'Union sur la lutte contre le dopage a été mis en place en juin 2008, qui a abordé notamment la protection des données personnelles des sportifs et la criminalisation du trafic de substances dopantes.
- 25 Lancée en mars 2000 sous présidence portugaise, la stratégie de Lisbonne visait à faire de l'Europe en 2010 « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ».
- 26 La directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée prévoit notamment que les États membres peuvent exonérer de la TVA « *certaines prestations de services ayant un lien étroit avec la pratique du sport ou de l'éducation physique, fournies par des organismes sans but lucratif aux personnes qui pratiquent ces activités* » (art. 132, §1.m).
- 27 Cf. Déclaration relative aux caractéristiques spécifiques du sport, point 5 : « *Le Conseil européen souligne son attachement à l'autonomie des organisations sportives et à leur droit à l'auto-organisation au moyen de structures associatives appropriées* ».
- 28 CJCE, 18 juillet 2006, Meca-Medina, aff. C-519/04. En l'espèce, la Cour a infirmé le jugement rendu précédemment par le Tribunal de première instance, en indiquant que la réglementation antidopage du CIO, bien que pouvant être compatible avec le principe de libre prestation de services, pouvait ne pas être conforme aux règles communautaires de concurrence.
- 29 Pourtant, cette notion dégagée dans l'arrêt fondateur Walrave de 1974 semblait permettre une délimitation du champ d'application du droit communautaire au secteur du sport, même si son contour manquait de précision.
- 30 Cf. directive 98/552/CEE dite « *Télévision sans frontières* » dont l'article 3 bis permet aux États membres de prendre des mesures nationales visant à garantir que le public soit en mesure de suivre sur une télévision d'accès libre les événements sportifs jugés « *d'une importance majeure pour la société* ».
- 31 On notera que dès décembre 2000, le Conseil européen avait encouragé la redistribution des recettes tirées de la vente collective des droits médiatiques. Cf. Déclaration de Nice, point 15: « *Le Conseil européen estime que les initiatives prises pour favoriser la mutualisation (...) d'une partie des recettes provenant de cette vente, sont bénéfiques au principe de solidarité entre tous les niveaux de pratique sportive et toutes les disciplines* ».
- 32 Mise en place en décembre 1991, cette instance de rencontre avait cessé d'être réunie par la Commission après 2004, son efficacité ayant été mise en cause.
- 33 Cf. le communiqué IP/07 /1066 du 11 juillet 2006 « *La Commission adopte le Livre blanc sur le sport* ».

- 34 « *L'existence même d'une interprétation tranchée des dispositions du Traité relatives à la concurrence dans le domaine des règles d'organisation sportive par la CJCE représente une contribution à la sécurité juridique dans ce secteur* », Livre Blanc sur le sport, doc COM (2007) 391 final, p 35.
- 35 Les actions soutenues étaient notamment la lutte antidopage et le soutien à l'organisation des Jeux olympiques pour personnes handicapées ainsi que les Jeux méditerranéens.
- 36 COM (2003) 650 final du 30 octobre 2003.
- 37 Une charte européenne sur la lutte contre l'obésité a été adoptée par le bureau de l'OMS pour l'Europe en 2006.
- 38 Notamment au titre de l'article 168 du traité FUE.
- 39 « Promouvoir une alimentation saine et l'activité physique : une dimension européenne pour la prévention des surcharges pondérales, de l'obésité et des maladies chroniques », COM (2005) 637 final.
- 40 Cf. résolution du 1<sup>er</sup> février 2007, « Promouvoir une alimentation saine et l'activité physique », P6\_TA-PROV (2007)0019, JO C 205 E du 25 octobre 2007.
- 41 COM (2007) 279 final du 30 mai 2007. Ce Livre blanc a fait l'objet d'une résolution du Parlement européen du 25 septembre 2008, n° A6-0256/2008.
- 42 Cf. Livre blanc sur le sport, 11 juillet 2007, actions n°1, 2 et 3. S'agissant des « Lignes d'action recommandées par l'UE en matière d'activité physique », cf. [http://ec.europa.eu/sport/library/docs/health/pa-fr\\_guidelines\\_4th\\_cons\\_draft-short\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/sport/library/docs/health/pa-fr_guidelines_4th_cons_draft-short_fr.pdf).
- 43 JO C 354 du 4 déc. 2013.
- 44 Résolution du 14 octobre 1987, JOCE n° C 305 du 16 novembre 1987.
- 45 Résolution du Parlement européen « *Femmes et sport* » du 21 mai 2003, A5-0167/2003.
- 46 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 23, JOCE n° C 364 du 18 décembre 2000.
- 47 Recommandation du comité des ministres aux États membres relative au Code pour un développement durable du sport, 13 septembre 2000 (Rec (2000)17.)
- 48 Cf. règlement n° 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant aux organisations de participer volontairement au système communautaire de management environnemental et d'audit, JO L 114 du 24 juin 2001.
- 49 Décision n° 291/2003/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 février 2003 établissant l'Année européenne de l'éducation par le sport 2004, JOCE n° L 43 du 18 février 2003, suivie d'un appel à propositions publié au JOCE n° C 126 du 28 mai 2003.