COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.12.1999
COM(1999) 644 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL EUROPEEN

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 -

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 3

2. L'évolution du sport en Europe risque de conduire à un affaiblissement de sa fonction éducative et sociale 3

3. La Communauté, ses États membres et le mouvement sportif doivent réaffirmer et renforcer la fonction éducative et sociale du sport 4

3.1. Valoriser le rôle éducatif du sport 4

3.2. Lutter ensemble contre le phénomène du dopage 5

4. Clarifier l'environnement juridique du sport 6

4.1. La multiplication des conflits 6

4.2. La nécessité d'efforts convergents 7

4.2.1. Le niveau communautaire 8

4.2.2. Le niveau national 9

4.2.3. Le niveau des organisations sportives 9

5. Conclusion 10

1. INTRODUCTION

"Rappelant la déclaration relative au sport annexée au traité d'Amsterdam et reconnaissant le rôle que joue le sport sur le plan social", le Conseil européen réuni à Vienne les 11 et 12 décembre 1998 a invité "*la Commission à lui soumettre un rapport pour sa réunion d'Helsinki dans l'optique de la sauvegarde des structures sportives actuelles et du maintien de la fonction sociale du sport dans le cadre communautaire"*. Le présent rapport de la Commission répond à l'invitation du Conseil européen.

Suite à cette invitation et conformément à la déclaration d'Amsterdam, des consultations nombreuses ont été entreprises (mouvement olympique, fédérations sportives, industries du sport, médias, gouvernements et institutions communautaires), notamment lors des "Assises du sport de l'Union européenne" organisées à Olympie du 20 au 23 mai 1999. Le sport est l'un des domaines d'activité qui concerne et rapproche le plus les citoyens de l'Union européenne, quel que soit leur âge et leur origine sociale. Plus de la moitié d'entre eux pratiquent régulièrement une activité sportive, soit dans l'un des 700.000 clubs qui existent dans l'Union, soit en dehors de ces clubs. Près de deux millions d'éducateurs, de moniteurs, de bénévoles consacrent leur temps de travail ou de loisir à l'animation de la vie sportive.

Cette fonction sociale, d'intérêt général, du sport est affectée depuis plusieurs années par l'apparition de phénomènes nouveaux qui mettent parfois en cause l'éthique et les principes d'organisation du sport : que ce soit la violence dans les stades, l'expansion des pratiques de dopage, la recherche de bénéfices financiers rapides au détriment d'une évolution plus équilibrée du sport.

Le présent rapport indique les pistes qui permettraient de concilier la dimension économique du sport avec sa dimension populaire, éducative, sociale et culturelle.

2. L'EVOLUTION DU SPORT EN EUROPE RISQUE DE CONDUIRE A UN AFFAIBLISSEMENT DE SA FONCTION EDUCATIVE ET SOCIALE

La pratique et l'organisation du sport, bien que montrant certaines différences d'un pays à l'autre de l'Union, font apparaître des caractéristiques communes fortes qui autorisent à parler d'une approche européenne du sport reposant sur des conceptions et principes communs.

Depuis quelques années, plusieurs phénomènes affectent l'approche européenne du sport :

– l'accroissement de la popularité du sport en termes de pratique et de spectacle. Un total cumulé de 37 milliards de téléspectateurs a suivi les matchs de la dernière coupe du monde de football, soit près de 600 millions de téléspectateurs par match;

– l'internationalisation du sport avec la multiplication des compétitions internationales. En 1999, 77 championnats du monde et 102 championnats européens ont été organisés sur le territoire européen;

– le développement sans précédent de la dimension économique du sport avec par exemple l'augmentation spectaculaire des droits de télévision : les droits négociés par le CIO sont passés de 441 millions de dollars en 1992 (Jeux de Barcelone) à 1.318 millions prévus pour les Jeux de l'an 2000 à Sydney.

Ces phénomènes apportent au sport et à la société des éléments positifs. Ainsi, le nombre d'emplois générés de manière directe ou indirecte par le sport a augmenté de 60% au cours des dix dernières années pour atteindre près de 2 millions. Il convient cependant de reconnaître que ces phénomènes peuvent aussi être une source de tensions.

Une des premières manifestations de ces évolutions est la surcharge des calendriers d'événements sportifs qui, liée à la nécessité de "faire" des résultats sous la pression des sponsors, peut être considérée comme l'une des causes de l'expansion du dopage.

Une seconde conséquence est la multiplication des événements sportifs lucratifs qui peut revenir à privilégier la logique commerciale au détriment de la logique sportive et de la fonction sociale du sport.

Une troisième manifestation est la tentation de certains opérateurs sportifs et de certains grands clubs de sortir du cadre des fédérations pour exploiter au mieux le potentiel économique du sport, à leur seul profit. Cette tendance peut remettre en cause le principe de solidarité financière entre le sport professionnel et le sport amateur, ainsi que le système de promotion-rélégation commun à la plupart des fédérations.

Autre conséquence observée : les dangers encourus par des jeunes conduits de plus en plus tôt vers le sport de haute compétition, souvent sans formation professionnelle complémentaire, avec des risques pour leur santé physique et mentale et leur reconversion ultérieure.

3. LA COMMUNAUTE, SES ÉTATS MEMBRES ET LE MOUVEMENT SPORTIF DOIVENT REAFFIRMER ET RENFORCER LA FONCTION EDUCATIVE ET SOCIALE DU SPORT

La Déclaration sur le sport annexée au traité d'Amsterdam "souligne l'importance sociale du sport et en particulier son rôle de ferment de l'identité et de trait d'union entre les hommes". Les activités physiques et sportives doivent trouver leur place dans le système d'éducation de chaque État membre.

Les valeurs qu'elles représentent (égalité des chances, fair play, solidarité, ...) doivent également être diffusées par les associations sportives. Touchant toutes les classes sociales et tous les groupes d'âge de la population, le sport constitue un instrument essentiel d'intégration sociale et d'éducation.

3.1. Valoriser le rôle éducatif du sport

Le "livre blanc sur l'éducation et la formation"[1] de la Commission souligne que "*la connaissance est définie par l'accumulation de savoirs fondamentaux, de savoirs*

[1] « Enseigner et apprendre – Vers la société cognitive », livre blanc de la Commission sur l'éducation et la formation, OPOCE, Luxembourg, 1995.

techniques et d'aptitudes sociales" qui portent sur "*les capacités relationnelles, le travail en équipe, la capacité de coopérer, la créativité et la recherche de la qualité*", autant de valeurs que véhicule le sport. L'action communautaire, dans le cadre de ses programmes éducatif et de formation, pourrait, dans cet esprit, viser les objectifs suivants :

– **améliorer,** en s'appuyant sur les programmes communautaires, la place du sport et de l'éducation physique à l'école;

– **favoriser** la reconversion et la réintégration ultérieure dans le monde du travail des sportifs;

– **favoriser** le rapprochement des systèmes de formation des cadres sportifs mis en place dans chaque État membre.

Par ailleurs, le Conseil de l'Europe a souligné à juste titre, que le sport représente aussi *"une tribune idéale pour la démocratie sociale"*[2]. Il importe dès lors que les programmes communautaires existants puissent utiliser le sport dans la lutte contre l'exclusion, les inégalités, le racisme et la xénophobie.

En outre, la violence qui parfois se développe à l'occasion de manifestations sportives est inacceptable. Dans le cadre de l'objectif de l'Union européenne d'offrir à ses citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, les autorités compétentes devront intensifier leur coopération afin d'empêcher ce type de violence.

3.2. Lutter ensemble contre le phénomène du dopage

Le Conseil européen de Vienne avait également tenu à souligner *"sa préoccupation face à l'ampleur du phénomène du dopage dans le milieu du sport et à la gravité de cette pratique"*. Le Conseil avait mentionné la nécessité d'une mobilisation au niveau de l'Union européenne et invité les États membres et la Commission *" à examiner les mesures qui pourraient être prises pour lutter contre ce fléau*", en relation avec les instances sportives.

Les actions entreprises par la Commission[3], en étroite collaboration avec les États membres, se sont orientées dans une triple direction :

– **saisir** le Groupe Européen d'Ethique. L'avis rendu par ce Groupe suggère une série de pistes qui pourraient être explorées par les autorités publiques et par les organisations sportives;

– **coopérer** avec le mouvement olympique afin de créer l'Agence mondiale contre le dopage et de s'assurer que celle-ci travaille dans des conditions d'indépendance et de transparence;

---

2 "Cohésion sociale et sport" Clearing House - Division Sport du Conseil de l'Europe - CDDS, Strasbourg mars 1999.

3 "Plan d'appui communautaire dans la lutte contre le dopage dans le sport", COM (1999) 643 du 1.12.99

– **mobiliser** les instruments communautaires dans le but de compléter et de renforcer les actions déjà menées par les États membres dans les domaines de la recherche, de la santé publique, de l'éducation et de la jeunesse mais aussi de la coopération telle que prévue par le cadre du troisième pilier. Des travaux doivent être encore poursuivis dans le but d'améliorer la coordination législative.

Mais ces actions resteront inefficaces si les autorités publiques et les organisations sportives ne s'attaquent pas aux causes de fond qui expliquent la montée du dopage. De l'évolution générale du sport dépend aussi l'évolution de la lutte contre le dopage.

4. CLARIFIER L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE DU SPORT

Comme le soulignent les conclusions des Assises du Sport de l'Union européenne organisées à Olympie par la Commission en mai 1999, *"le sport doit être en mesure d'assimiler le nouveau cadre commercial dans lequel il doit évoluer sans perdre pour autant son identité ni son autonomie qui soulignent les fonctions qu'il remplit dans les domaines social, culturel, sanitaire ou éducatif."*

Si le Traité ne contient pas de disposition spécifique au sport, la Communauté doit néanmoins veiller à ce que les initiatives des autorités publiques nationales ou des organisations sportives soient conformes au droit communautaire, y compris le droit de la concurrence et respectent notamment les principes du marché intérieur (liberté de circulation des travailleurs salariés, liberté d'établissement et libre prestation de services, etc.).

Des mesures d'accompagnement, de coordination ou d'interprétation au niveau communautaire pourraient à cet égard s'avérer utiles, comme par exemple dans le domaine de la lutte contre le dopage. Elles viseraient à renforcer la sécurité juridique des activités sportives et de leur fonction sociale dans le cadre communautaire. Il ne saurait par contre être question, dans l'état actuel des compétences de la Communauté, de programmes d'intervention ou de soutien à grande échelle ou encore de la mise en oeuvre d'une politique communautaire du sport.

4.1. La multiplication des conflits

Les évolutions économiques observées dans le domaine sportif et les réponses apportées aux problèmes qu'elles soulèvent de la part des différentes autorités publiques et des organisations sportives ne permettent pas de garantir a priori que puissent être sauvegardées les structures actuelles du sport et sa fonction sociale. La multiplication des procédures juridictionnelles est le signe de tensions grandissantes.

– certains clubs contestent la vente collective des droits de télévision. Plusieurs plaintes ont été déposées auprès des tribunaux nationaux et les jugements rendus au niveau national arrivent à des conclusions divergentes. La question de la vente collective se pose également dans le cadre de certaines affaires pendantes devant la Commission;

– l'arrêt Bosman, pris par la Cour de Justice en décembre 1995 sur la base du principe de libre circulation des travailleurs, a eu des répercussions importantes sur l'organisation du sport en Europe. Il a contribué de façon significative à

l'élimination de certains abus et à la mobilité des sportifs. Cependant, les fédérations sportives - qui n'ont d'ailleurs pas mis en place un nouveau système alternatif à celui qui fut condamné par la Cour - estiment qu'il a eu des répercussions sur l'équilibre économique entre les clubs et les joueurs et qu'il a créé des problèmes pour la formation des jeunes dans les clubs. Certains clubs qui avaient mis en place des centres de formation de sportifs professionnels ont pu voir leurs meilleurs éléments partir sans compensation pour l'investissement en formation que ces clubs avaient consenti;

– des différences de législation fiscale et donc d'imposition des sportifs professionnels ou de taxation des clubs sportifs existent au sein de l'Union européenne. Cette situation est source d'inégalité entre pays et clubs et contribue au phénomène de surenchère financière;

– plusieurs pays de l'Union européenne ont annoncé récemment des mesures pour limiter ou encadrer les effets de la commercialisation du sport. Ces mesures, si elles sont à l'évidence positives dans la perspective de la préservation des principes et de la fonction sociale du sport, peuvent accroître les disparités entre les pays au sein de l'Union européenne et créer des problèmes au regard du droit communautaire;

– certaines plaintes concernent également la question du monopole d'organisation des compétitions sportives détenu par les fédérations ainsi que de la détention par un même propriétaire de plusieurs clubs ("multiple ownership"), les règles relatives à la territorialité du sport, les statuts des clubs professionnels ainsi que certaines opérations commerciales exercées par les fédérations.

En revanche d'autres mesures ont été prises au niveau communautaire, dans le respect du principe de subsidiarité et qui ont pour effet de sécuriser le cadre juridique en préservant la dimension d'intérêt général que représente le sport. L'exemple est la décision prise lors de la révision en 1997 de la directive "Télévision sans frontières". Le texte révisé prévoit la possibilité pour les États membres de prendre des mesures, dans le respect du droit communautaire, afin de garantir l'accès du grand public aux événements sportifs majeurs.

4.2. La nécessité d'efforts convergents

S'il apparaît souhaitable, comme le manifeste le Conseil européen, mais aussi le Parlement européen[4], ainsi que le Comité des Régions[5], de préserver la fonction sociale du sport ainsi que les structures actuelles de l'organisation du sport en Europe, une nouvelle approche des questions sportives est nécessaire tant au niveau de l'Union européenne qu'à celui des États membres, dans le respect du Traité, notamment du principe de subsidiarité et de l'autonomie des organisations sportives.

Cette nouvelle approche consiste à préserver les valeurs traditionnelles du sport, tout en s'inscrivant dans un environnement économique et juridique en évolution. Elle vise à appréhender le sport d'une manière globale et cohérente. Cette vision d'ensemble suppose une concertation renforcée entre les différents acteurs

---

[4] Résolution du Parlement européen sur le rôle de l'Union dans le domaine du sport, JO C 200 du 30.6.97.

[5] Avis du CdR sur "Le modèle européen du sport", CdR 37/99 du 15.9.99.

(mouvement sportif, États membres et Communauté européenne) à chaque niveau d'intervention. Elle devrait permettre de clarifier, à chaque niveau, l'environnement juridique pour les opérateurs sportifs.

Dans la mise en œuvre de cette nouvelle approche la contribution de l'Union européenne est une composante indispensable, compte tenu de l'internationalisation croissante du sport et de l'impact direct des politiques communautaires sur le sport européen.

4.2.1. Le niveau communautaire

Le secteur du sport pour ce qui est des activités économiques qu'il génère est, comme les autres secteurs de l'économie, soumis aux règles du traité CE. L'application des règles de concurrence du Traité au secteur du sport doit tenir compte des spécificités du sport, notamment l'interdépendance entre l'activité sportive et les activités économiques qu'elle génère, le principe d'égalité des chances, d'incertitude des résultats.

Dans la perspective d'un environnement juridique mieux défini, il est possible de présenter des exemples, sans préjudice des conclusions que la Commission pourrait tirer de l'analyse approfondie de chaque affaire, de pratiques des organisations sportives.

4.2.1.1. Pratiques ne relevant pas des règles de concurrence

Les réglementations des organisations sportives établissant des règles sans lesquelles un sport ne pourrait pas exister, ou des règles qui sont nécessaires à son organisation ou à l'organisation des compétitions, pourraient échapper aux règles de concurrence. Les règles inhérentes au sport sont, en premier lieu, les « règles du jeu ». L'objet de ces règles n'est pas de fausser la concurrence.

4.2.1.2. Pratiques en principe interdites par les règles de concurrence

Il s'agit de pratiques restrictives dans le cadre des activités économiques générées par le sport. Elles peuvent concerner notamment l'entrave aux importations parallèles de produits sportifs, la vente de billets d'entrée dans les stades discriminant entre les utilisateurs résidents en dehors d'un État membre par rapport aux clients résidant dans cet Etat membre.

Les accords de parrainage (sponsoring) lorsqu'ils ferment un marché, en écartant, sans raison objective, d'autres fournisseurs, sont interdits. Les systèmes de transferts internationaux basés sur des indemnités calculées de façon arbitraire, sans rapport avec les coûts de formation, semblent devoir être interdits, indépendamment de la nationalité du joueur.

Enfin, il est probable que serait interdite la pratique d'une organisation sportive consistant à utiliser son pouvoir réglementaire afin d'exclure du marché, sans raison objective, tout intervenant économique qui, même en respectant les normes de qualité ou de sécurité justifiées, n'a pas pu obtenir de cette organisation un certificat de qualité ou de sécurité de ses produits.

4.2.1.3. Pratiques susceptibles d'être exemptées des règles de la concurrence

– L'arrêt *Bosman* précité a reconnu comme légitimes les objectifs consistant à assurer le maintien d'un équilibre entre les clubs, en préservant une certaine égalité de chances et l'incertitude des résultats et à encourager le recrutement et la formation des jeunes joueurs. Dès lors, des accords entre clubs professionnels ou des décisions de leurs associations visant, effectivement, à atteindre ces deux objectifs seraient susceptibles d'être exemptés. De même, un système de transferts ou de contrat-type basé sur des indemnités calculées de façon objective, en rapport avec les coûts de formation ou une exclusivité relative à des droits de retransmission sportive, limitée dans sa durée et sa portée le seraient également. Il va de soi que, dans ce cadre, il faut également respecter les autres dispositions du Traité, notamment celles qui garantissent la liberté de circulation des sportifs professionnels;

– les accords de parrainage (sponsoring) sur base d'un appel d'offre selon des critères de sélection transparents et non discriminatoires pour une durée courte seraient susceptibles d'être autorisés;

– les éventuelles exemptions accordées dans le cas de vente en commun de droits de radiodiffusion doivent prendre en considération les bénéfices pour le consommateur ainsi que le caractère proportionnel de la restriction de concurrence par rapport à l'objectif légitime visé. Dans ce cadre, il conviendra aussi d'examiner dans quelle mesure un lien peut être établi entre la vente en commun des droits et la solidarité financière entre sport professionnel et amateur, les objectifs de formation de jeunes sportifs et ceux de promotion des activités sportives au sein de la population. Toutefois, en matière de cession de droits de radiodiffusion exclusifs relatifs à des événements sportifs, une exclusivité qui, en raison de sa durée et/ou de sa portée, conduirait à fermer le marché, serait vraisemblablement interdite.

4.2.2. Le niveau national

Une action de clarification des règles de droit devrait être également entreprise par les autorités publiques nationales afin de sauvegarder les structures actuelles et la fonction sociale du sport.

Un moyen de sauvegarder les structures fédératives nationales pourrait être de prévoir leur reconnaissance par la loi dans chaque État de l'Union. D'autres moyens seraient les accords de partenariat entre l'État et les fédérations sportives et l'octroi aux fédérations sportives représentatives d'un statut spécifique qui pourrait s'inspirer de celui des associations professionnelles. De même, devraient être examinés, sous l'angle de la loi, le statut juridique des clubs, leur rachat ou l'entrée dans leur capital de groupes commerciaux ou financiers.

4.2.3. Le niveau des organisations sportives

La clarification de l'environnement juridique du sport requiert également de la part des fédérations un effort de précision de leurs missions et de leurs statuts. L'organisation pyramidale du sport en Europe conduit à placer les fédérations sportives dans une situation pratique de monopole. L'existence de plusieurs fédérations dans une même discipline risquerait de créer des conflits importants. En

effet, l'organisation de championnats nationaux et la sélection des athlètes nationaux et des équipes nationales pour les compétitions internationales présupposent souvent l'existence d'une seule organisation fédérant l'ensemble des associations sportives et des compétiteurs d'une même discipline.

Il conviendrait que les fédérations exercent aussi des missions telles que la promotion du sport amateur et professionnel, et un rôle d'intégration sociale (jeunes, personnes handicapées, etc.). Leurs statuts devraient comporter explicitement ces missions. Ces responsabilités devraient se traduire effectivement dans la pratique par des mécanismes financiers de solidarité interne, la relation structurelle et solidaire entre sport de compétition et sport amateur. Pour les opérations ayant une dimension économique, les principes de transparence et d'accès équilibré au marché, de redistribution effective et démontrée, de clarification des contrats devraient être posés, tout en mettant en évidence la "spécificité du sport".

Il convient de souligner que les libertés fondamentales garanties par celui-ci ne font généralement pas obstacle aux mesures réglementaires des associations sportives à condition que ces mesures soient objectivement justifiées, non discriminatoires, nécessaires et proportionnelles.

Des solutions devraient par ailleurs être recherchées, en partenariat avec les fédérations sportives afin d'élaborer des solutions alternatives aux systèmes de transferts condamnés dans l'arrêt Bosman.

5. CONCLUSION

A la question : la Commission peut-elle garantir que l'évolution actuelle observée dans le sport ne va pas remettre en cause les structures actuelles et la fonction sociale du sport ? La réponse de la Commission est clairement : non. En effet, il importe de rappeler que le Traité ne donne pas de compétences directes à la Commission en matière de sport.

La sauvegarde des structures sportives actuelles tout comme le maintien de la fonction sociale du sport nécessitent une nouvelle approche des questions sportives. Elle suppose en premier lieu, le respect par les différents acteurs d'un socle commun de principes sportifs :

– L’Union européenne reconnaît le rôle éminent que joue le sport dans la société européenne et attache la plus grande importance au maintien de sa fonction d’intégration sociale, d’éducation, et de contribution à la santé publique, et à la fonction d'intérêt général exercée par les fédérations;

– l’intégrité et l’autonomie du sport doivent être préservées. L’acquisition de clubs sportifs par des entités commerciales (groupes de communication, ...) doit, si elle est admise, être clairement encadrée dans un souci de maintien des structures et de l'éthique sportives;

– le système de promotion-rélégation constitue une marque d’identification du sport européen. Ce système offre plus de chance aux clubs petits ou moyens et valorise le mérite sportif;

– le dopage et le sport sont antinomiques. La lutte contre le dopage ne saurait pas admettre la moindre tolérance;

– le "commerce" des jeunes sportifs doit être combattu. Tout jeune sportif formé par un club à fin de haute compétition doit recevoir une formation professionnelle complémentaire à sa formation sportive.

Sur la base de ces principes, un nouveau partenariat, supposant des efforts convergents, doit s'établir entre les Institutions européennes, les États membres et les organisations sportives, pour encourager la promotion du sport dans la société européenne, dans le respect des valeurs du sport, de l'autonomie des organisations sportives, et du Traité, notamment du principe de subsidiarité.

L'absence de coordination entre les acteurs du sport (fédérations, États membres et Communauté européenne) agissant isolement risquerait de mettre en échec ces principes communs. En revanche, les efforts convergents de la Communauté européenne, des États membres et des fédérations sportives pourraient contribuer efficacement à promouvoir en Europe un sport fidèle à son rôle social, tout en permettant à son organisation d'assimiler la nouvelle donne économique.