



N° 1966

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 novembre 1999

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur le sport et l'Union européenne

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ALAIN BARRAU,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

Sports.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, *président* ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, *vice-présidents* ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, *secrétaires* ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
PREMIERE PARTIE : UNE POLITIQUE EN GESTATION, REPOSANT SUR LA PRISE EN COMPTE DES SPECIFICITES DU SPORT	11
I. LA LENTE ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DU SPORT.....	11
A. Un intérêt peu marqué jusqu'à l'arrêt Bosman et la déclaration annexée au traité d'Amsterdam	11
B. Le tournant de 1998.....	13
II. LA MISE EN ÉVIDENCE DES INTÉRÊTS SPÉCIFIQUES DU SPORT.	17
A. La spécificité du sport.....	17
1) La réflexion de la Commission sur la spécificité du sport.....	17
2) La nécessaire prise en compte d'autres traits caractéristiques.....	18
B. La réflexion sur le modèle européen du sport	20
C. Les interrogations sur la dimension sociale du sport	21

**DEUXIEME PARTIE : LE DROIT, LES POLITIQUES ET
LES ACTIONS COMMUNAUTAIRES.....23**

**I. L'APPLICATION AU SPORT DU DROIT
COMMUNAUTAIRE DE LA CONCURRENCE ET DES
DISPOSITIONS DU MARCHÉ UNIQUE23**

A. La libre circulation24

1) Dans certains cas, ce principe est appliqué dans toute sa
rigueur24

2) Dans d'autres cas, des dérogations sont admises au principe
de liberté de circulation ou de libre établissement26

a) Pour des raisons tenant à la sécurité.....26

b) Pour des raisons plus traditionnelles, dans le cas des paris
sportifs.....27

c) Pour des raisons tenant à l'organisation actuelle du
mouvement sportif28

B. La politique de la concurrence28

1) Des principes généraux.....28

2) Le cas particulier de la billetterie de la Coupe du Monde de
football.....30

**II. LE SPORT, LA TÉLÉVISION ET LA DIRECTIVE
« TÉLÉVISION SANS FRONTIÈRES ».....33**

**III. DE NOMBREUSES ACTIONS SAUPOUDRÉES ET
MARGINALES, QUI CONDUISENT À S'INTERROGER
SUR LES MODES D'INTERVENTION DE LA
COMMISSION37**

**TROISIEME PARTIE : LES NOUVEAUX MODES
D'INTERVENTION DE L'UNION EUROPEENNE.....41**

**I. LA COOPÉRATION DES SERVICES POLICIERS,
JUDICIAIRES ET DOUANIERS41**

A. La nature de la coopération policière42

**B. Les exigences imposées aux organisateurs de
championnats internationaux44**

II. LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE.....47

A. LA PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE D'UN PHENOMENE D'UNE GRAVITE EXCEPTIONNELLE.....	47
1) Un choc récent.....	47
2) Un phénomène de mieux en mieux cerné.....	47
a) Ces produits sont répartis en cinq catégories :	48
b) Leurs effets sont bien identifiés.....	48
c) Leur utilisation varie selon les sports	48
d) Certains sont décelables, d'autres pas dans l'état actuel de la recherche	49
3) Un système très pernicieux.....	49
B. DES REACTIONS SALUTAIRES	50
1) De la part des pouvoirs publics.....	50
a) Les suggestions de la Commission lors des assises du sport.....	50
b) La prise de position des ministres européens du sport	50
2) De la part des milieux sportifs	52
a) La réglementation du contrôle anti-dopage par l'UCI	52
b) La position du Comité International Olympique.....	53
3) Des réticences regrettables, qui révèlent les difficultés à surmonter	54
a) L'exception américaine.....	54
b) Des difficultés de type structurel, mais aussi culturel et financier	54
C. LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE.....	55
1) La Convention du Conseil de l'Europe sur le dopage : un texte de référence, dont la force juridique doit être renforcée.....	55
2) La recherche de solutions législatives : l'exemple français	57
a) Une approche novatrice.....	57
b) L'impact potentiel de la nouvelle législation française	58
3) La réponse de l'Union européenne	59
4) La création de l'Agence mondiale anti-dopage	60
III. LE SPORT, COMPOSANTE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPEENNE.....	63
CONCLUSION.....	65
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	69
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	71

MESDAMES, MESSIEURS,

Il est temps de définir une approche nouvelle du sport au sein de l'Union européenne, et de trouver des solutions au dopage dans les milieux sportifs et aux déséquilibres créés par l'importance des droits de retransmission des épreuves sportives ou l'accroissement de la mobilité des joueurs professionnels. Il faut de même s'opposer aux excès du démarchage des mineurs, et au déferlement de violence liée au *hooliganisme*.

Le mouvement sportif, dans la diversité et la richesse de ses structures ne peut pas à lui seul régler ces questions, pas plus que ses partenaires naturels et de longue date, les pouvoirs publics nationaux.

Tous ces problèmes ont une dimension qui dépasse largement les seules frontières nationales, et rendent nécessaire une approche coordonnée au niveau européen, mais aussi parfois au niveau mondial.

Face à cette situation nouvelle, de nombreuses interrogations apparaissent quant à l'élaboration de nouvelles mesures d'encadrement, de réglementation, d'interdiction, de prévention, ou de sanctions.

Or la réponse politique est récente, remontant à une dizaine d'années, avec quelques textes fondateurs, quelques événements révélateurs et quelques dates marquantes : les réflexions suscitées par l'arrêt Bosman rendu en 1995 par la Cour de justice des Communautés européennes, la déclaration annexée au traité d'Amsterdam en 1997, la prise de conscience des effets du dopage dans le cyclisme en 1998, la création de l'Agence mondiale contre le dopage en 1999.

Cette réaction est certes salutaire, qu'elle se manifeste au niveau national, européen, ou mondial. Mais elle paraît encore insuffisante pour répondre à des enjeux et à des défis d'ampleur croissante.

Les questions à résoudre, qui concernent au premier chef les seuls milieux sportifs, mais aussi les pouvoirs publics, sont certes nombreuses et complexes.

Que faut-il coordonner ? Que faut-il harmoniser ? Quel rôle doit appartenir au mouvement sportif, aux pouvoirs publics ? Dans quels domaines les pouvoirs publics nationaux et européens n'ont pas à intervenir ?

A quel niveau traiter les questions relatives au sport ? Quelles questions faut-il traiter au niveau communautaire ? Dans quel domaine faut-il laisser le principe de subsidiarité s'appliquer ? Quelle doit être l'approche de l'Union européenne : coordination, harmonisation, ou étude, consultation, incitation, financement ?

Comment éviter que l'organisation actuelle du sport, régie par une éthique et des principes de valeur morale, ne soit remise en cause par des préoccupations purement commerciales ? Comment maîtriser les nouveaux rapports entre sport et télévision, et assurer un équilibre dans le financement des diverses activités sportives ?

Le cadre juridique permettant de résoudre ces questions est inadapté. Il n'y a aucune disposition des traités fondant une compétence communautaire dans le domaine du sport, mais une simple déclaration annexée au Traité d'Amsterdam.

L'activité sportive, en réalité, se situe à la croisée de plusieurs politiques communautaires : concurrence, libre circulation des personnes, santé, recherche, politique sociale. Mais elle est essentiellement appréhendée dans sa dimension purement économique, voire commerciale, comme le montre la philosophie qui a inspiré l'arrêt Bosman. L'insuffisance de cette approche est criante, à la lumière du drame et des méfaits du dopage, mais aussi face au souhait grandissant que le sport soit pris en compte dans l'ensemble de ses dimensions. Dès lors, il convient d'appuyer les réflexions de ceux qui prônent un revirement de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes dans ce domaine qui ne peut à l'évidence être assimilé à une activité marchande.

La prise de conscience de la gravité des enjeux grandit de mois en mois. Le Conseil européen de Vienne, en décembre 1998, a tiré des premières conclusions de la déclaration annexée au Traité d'Amsterdam en chargeant la Commission de présenter au Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999, 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 ».

La Commission a rédigé à cette fin un document de travail sur l'évolution et les perspectives de l'action communautaire dans le sport. Ce texte a donné lieu à de multiples débats. Les ministres chargés du sport ont initié une coopération informelle, qui a déjà conduit à l'adoption de déclarations particulièrement intéressantes à Paderborn, en juin 1999.

La France, en la personne de la ministre de la jeunesse et des sports, Madame Marie-George Buffet, a été particulièrement présente dans ces débats;

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne entend participer à cette réflexion.

Publié quelques semaines avant le Conseil européen d'Helsinki, qui devrait marquer un tournant dans la politique du sport de l'Union européenne, le présent rapport a pour objet de prendre l'exacte mesure de la situation actuelle, mais aussi de l'évolution des esprits, et des avancées envisageables. Sans prétendre à l'exhaustivité, il abordera les principaux aspects de l'action de l'Union européenne en ce domaine, et s'interrogera sur les niveaux de coordination et d'harmonisation qu'il est souhaitable de mettre en place, dans le double respect du principe de subsidiarité et des compétences propres au mouvement sportif.

Il apparaît en effet que dans un domaine où la politique de l'Union européenne est largement en gestation, les règles, les politiques et les actions communautaires doivent être clarifiées et précisées.

PREMIERE PARTIE :

UNE POLITIQUE EN GESTATION, REPOSANT SUR LA PRISE EN COMPTE DES SPECIFICITES DU SPORT

I. LA LENTE EMERGENCE D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE DU SPORT

A. Un intérêt peu marqué jusqu'à l'arrêt Bosman et la déclaration annexée au traité d'Amsterdam

Jusqu'à une date récente, le sport ne faisait pas partie des préoccupations de l'Union européenne. Le traité de Rome ne comprenait pas de disposition relative au sport, et cette situation a perduré jusqu'au traité d'Amsterdam, qui ne traite lui-même du sport qu'en annexe, dans une déclaration, qui n'a pas une portée juridique équivalente à celle du traité. Aucune mention du sport n'apparaît dans les chapitres qui auraient pu éventuellement le concerner, à savoir ceux relatifs à la culture et à la santé.

Le mouvement sportif, dans ses composantes nationales, européennes et mondiales, jouissait de ce fait d'une très large autonomie, dès lors que les fédérations nationales respectaient les règles édictées par les pouvoirs publics nationaux.

La déclaration annexée au traité d'Amsterdam est pourtant fort importante, car elle est de nature à permettre une inflexion de pratiques essentiellement basées sur des arrêts de la Cour de Justice dans le domaine de la concurrence et de la libre circulation.

Depuis 1974, date à laquelle la Cour de Justice a reconnu, dans son arrêt *Walrave et Koch c/ UCI*, que les règles communautaires de la politique de concurrence s'appliquaient aux activités économiques générées par le sport, celui-ci a en effet été appréhendé quasi exclusivement sous sa dimension économique, et même dans de nombreux cas, purement commerciale. L'arrêt *Bosman* de 1995 en a été l'un des symboles les plus marquants. Les critiques qu'il a suscitées ont montré les limites d'une telle approche.

La dimension culturelle et sociale du sport est, en revanche, exprimée dans une autre enceinte européenne : le Conseil de l'Europe, qui a su élaborer plusieurs conventions sur des questions aussi différentes que la violence dans les stades ou la lutte contre le dopage ; il a en outre adopté une Charte européenne du Sport.

Les Etats membres de l'Union européenne, tous membres du Conseil de l'Europe, ont également tous signé ces conventions, qui ont le mérite de poser un certain nombre de principes et de fixer les règles qu'il serait souhaitable d'appliquer. L'application de ces conventions laisse toutefois à désirer, car de tels textes ont souvent une portée plus déclaratoire que concrète.

Dans ce contexte, l'arrêt *Bosman*, qui a eu pour effet de changer les règles établies en matière de transferts de joueurs professionnels, et en matière de quotas nationaux dans les équipes nationales, a suscité nombre de réflexions qui se sont traduites dans la déclaration annexée au traité d'Amsterdam.

Cette déclaration comprend trois dispositions : elle souligne l'importance sociale du sport et en particulier son rôle de ferment de l'identité et de trait d'union entre les peuples. Elle invite les institutions de l'Union européenne à consulter les associations sportives lorsque des questions importantes ayant trait au sport sont concernées. Elle souligne qu'il convient de tenir compte, tout spécialement, des particularités du sport amateur.

L'importance de ce texte a été renforcée par plusieurs phénomènes dont l'importance est apparue pleinement depuis sa rédaction : la gravité du dopage dans les milieux sportifs professionnels ; l'excessive commercialisation du sport ; la démesure croissante des masses salariales offertes aux sportifs professionnels, et l'accroissement des ressources liées à la retransmission télévisée des compétitions sportives.

B. Le tournant de 1998

Le tour de France cycliste de 1998 a servi de révélateur, tandis que le projet de création d'une Superligue de football, intimement liée au rôle que jouent maintenant les médias dans le sport, a été considéré comme pouvant mettre en cause l'organisation même du mouvement sportif en France.

De manière quasi-simultanée, l'on apprenait que des mineurs de quinze ans étaient démarchés par des clubs étrangers qui leur offraient des sommes considérables pour les attirer dans leurs centres de formation.

De telles dérives permettent de décrypter le texte adopté par le **Conseil européen de Vienne en décembre 1998**, dont les conclusions sont ainsi rédigées :

« Le Conseil européen, rappelant la déclaration relative au sport annexée au traité d'Amsterdam et reconnaissant le rôle que joue le sport sur le plan social, invite 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 Conseil européen tient à souligner sa préoccupation face à l'ampleur du dopage dans le milieu du sport, et à la gravité de cette pratique, qui nuit à l'éthique sportive et à la santé. Il souligne la nécessité d'une mobilisation au niveau de l'Union européenne et invite les Etats membres à examiner avec la Commission et avec les instances sportives internationales les mesures qui pourraient être prises pour intensifier la lutte contre ce fléau, notamment par une meilleure coordination de mesures nationales existantes ».

Ce texte est important, car au-delà de la mobilisation qu'il souhaite pour lutter contre le dopage, il insiste sur le rôle social du sport, évoque l'éthique sportive, manifeste une inquiétude quant à l'avenir des structures sportives actuelles, et appelle à une coordination des initiatives des Etats membres, de la Commission, et du mouvement sportif.

Depuis lors, l'histoire de la politique européenne du sport s'est accélérée. Les ministres européens du sport ont décidé de se rencontrer pour traiter de ces questions, largement à l'initiative de la ministre française, Mme Marie-George Buffet, qui a su trouver des alliés, notamment en Italie, pour faire admettre l'idée d'une « exception sportive », semblable à l'exception culturelle qui avait été admise en 1993 lors des négociations commerciales multilatérales.

Ne disposant pas encore de la possibilité de se réunir de manière officielle, ces ministres se sont donc réunis de manière informelle, avec des résultats fructueux.

Ils ont ainsi réussi à influencer les premières Assises du Sport, ainsi que les travaux menés sous l'égide du Comité Olympique International en matière de lutte contre le dopage. Ils ont adopté, lors de leur réunion de juin 1999, à Paderborn, en Allemagne, des déclarations intéressantes sur quatre thèmes : la lutte contre le dopage; l'emploi et le sport; l'amélioration de la présentation du sport pour handicapés dans les médias; la mise en œuvre et les perspectives de la déclaration commune relative au sport.

Cette dernière déclaration mérite d'être citée dans son intégralité :

« Sur la base de la déclaration commune relative au sport, et des conclusions du sommet de Vienne, les ministres chargés des sports des Etats membres de l'Union européenne, appellent la Commission européenne et le Conseil européen à soutenir, de manière renforcée, la prise en compte des intérêts spécifiques du sport.

Afin de préserver l'éthique et le rôle social du sport, cette prise en compte des intérêts spécifiques du sport doit intervenir, en particulier :

– dans l'application des règles de la concurrence et du marché intérieur ;

– dans les mesures de l'Union européenne relatives au sport et à la télévision ;

– dans les actions communautaires de l'Union européenne sur le sport ;

– dans les programmes de promotion de l'Union européenne afin de donner davantage de visibilité au sport ;

– dans l'intérêt que porte l'Union européenne à l'action des Etats membres et des organisations sportives sur la protection des sportifs mineurs, la formation des jeunes, le rôle social et les fonctions de solidarité du sport.

Les ministres des sports de l'Union européenne proposent la création d'un groupe de travail composé de représentants des Etats membres de l'Union européenne et de la Commission, et chargé d'élaborer des propositions destinées à prendre en compte les intérêts

spécifiques du sport dans l'élargissement du droit contractuel de l'Union européenne. Les fédérations de sport nationales seront consultées ».

En dépit de l'intérêt qu'elle présente, cette déclaration n'a pas de force contraignante, et **l'Union ne peut mener de véritable politique du sport sans disposer d'une base juridique plus solide.**

L'Union mène certes diverses actions dans le domaine du sport, mais celles-ci ne sauraient être qualifiées de politique commune. Les actions de l'Union sont en effet disséminées. Comme le relève la déclaration adoptée à Paderborn, elles relèvent essentiellement de la politique de la concurrence, de la mise en place du marché intérieur en matière de libre circulation et de libre établissement, de la directive « Télévision sans frontière », tandis que quelques programmes de recherche incluent des projets concernant le sport. La Commission mène par ailleurs quelques actions dans le domaine de la santé, ou de l'information.

Cette situation pourrait aujourd'hui changer. Le contexte est porteur, comme le montre l'influence qu'a eu l'Union européenne sur le CIO dans le processus de création de l'Agence mondiale anti-dopage.

Une coopération d'un nouveau type se met en place, dans le cadre du troisième pilier, entre services de police et services douaniers des Etats membres, afin de prévenir la violence dans les stades, mais aussi pour prévenir et réprimer la circulation de produits dopants.

La Commission, qui seule peut soumettre des propositions normatives au Conseil et éventuellement au Parlement européen, a pris conscience de cette évolution. Ses services viennent de rédiger plusieurs documents de travail qui devraient permettre d'enrichir le débat prévu au Conseil européen d'Helsinki.

Deux de ces documents sont particulièrement intéressants : l'un concerne l'évolution et les perspectives de l'action communautaire dans le sport; l'autre le modèle européen du sport.

Le débat est donc ouvert. Il porte sur la nature de la politique à mener à l'échelle de l'Union européenne dans le domaine du sport, sur la prise en compte de ses dimensions autres qu'économiques, sur les diverses formes d'action commune qui peuvent être envisagées, en tirant parti de **l'existence des trois piliers de l'Union européenne**. Il porte aussi sur **l'insertion, souhaitable, d'un article relatif au sport dans le Traité CE**, et sur **la reconnaissance d'une exception sportive** qui permettrait d'appliquer différemment les règles relatives à la concurrence

et au marché unique. Il pourrait à terme déboucher sur une politique plus ambitieuse, plus volontariste de l'Union dans le domaine du sport, donnant un sens à toutes les actions menées actuellement de manière fragmentaire. Le champ de réflexion est particulièrement vaste, puisqu'il concerne notamment la contribution des activités sportives à l'emploi, la formation, la politique de la ville, la lutte contre l'exclusion et l'intégration des populations marginalisées, la prévention en matière de santé.

Les services de la Commission adoptent, à juste titre, une position modeste, respectueuse tant des modèles sportifs nationaux que du droit communautaire. Les termes du document de base préparé par ces services en vue d'une discussion sur le modèle européen du sport, lors des premières assises européennes du sport qui se sont tenues à Olympie les 21 et 22 mai 1999 expriment une certaine réserve :

« Il importe de souligner que la Commission européenne n'a aucune intention de proposer un modèle unique d'organisation sportive en Europe. Moins encore de lancer de nouvelles initiatives législatives. Elle est d'avis que les traités actuels lui donnent des instruments juridiques largement adaptés aux objectifs signalés dans la résolution du Conseil européen sur le sport. A la lumière du rapport présenté à Helsinki il incombera au Conseil européen de fixer les nouveaux objectifs politiques pour l'Union en matière de sport ».

Les principaux acteurs du sport européen, regroupés pour la première fois par la Commission dans le cadre de ces assises ont adopté un ton plus offensif dans leurs conclusions, qui soulignent par exemple que le sport européen possède des caractéristiques communes qu'il convient de protéger de possibles dérives à caractère commercial, les pouvoirs publics devant par ailleurs préserver les deux principes qui doivent définir le sport européen, à savoir la démocratie et la solidarité.

La réunion de Paderborn qui s'est tenue peu après ces assises, a témoigné d'une approche plus volontariste. Dans une déclaration faite à l'issue de cette rencontre, la ministre française du sport a ainsi considéré que *« la voie d'une exception sportive en Europe est ouverte »*, et que les propositions qui seront soumises par les ministres des sports de l'Union européenne aux chefs d'Etat et de gouvernement sont destinées à donner un fondement politique et juridique à la spécificité du sport en Europe.

II. LA MISE EN EVIDENCE DES INTERETS SPECIFIQUES DU SPORT.

La réflexion sur la spécificité du sport débouche sur une esquisse d'un modèle sportif européen, et sur la mise en valeur de la dimension sociale du sport.

A. La spécificité du sport

1) *La réflexion de la Commission sur la spécificité du sport*

La Commission européenne vient de définir les éléments constitutifs de la spécificité du sport, dans un document de travail sur les orientations et les perspectives de l'action communautaire dans le sport, du 29 septembre 1998.

Cette spécificité est due aux cinq fonctions remplies par le sport :

– une fonction éducative : l'activité sportive constitue un excellent instrument pour équilibrer la formation et le développement humain de la personne à tout âge ;

– une fonction de santé publique : l'activité physique offre l'occasion d'améliorer la santé des citoyens et de lutter de manière efficace contre certaines maladies, telles que les lésions cardiaques et le cancer ; elle peut contribuer au maintien d'une bonne santé et qualité de vie à un âge élevé ;

– une fonction sociale : le sport représente un instrument approprié pour promouvoir une société plus fraternelle, 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 ;

– une fonction culturelle : la pratique sportive permet au citoyen de mieux s'enraciner dans un territoire, de mieux le connaître et de mieux

s'intégrer, et pour ce qui concerne l'environnement, de mieux le protéger ;

– une fonction ludique : la pratique sportive représente une composante importante du temps libre et du divertissement individuel et collectif.

Cette spécificité repose aussi sur le part prise par le volontariat « comme expression de la solidarité sociale », et par les valeurs de portée morale qu'il véhicule : *fair-play*, solidarité, concurrence loyale, esprit d'équipe. Son rôle peut être important dans la lutte contre l'exclusion sociale.

Le sport représente aussi un secteur en développement économique rapide, que l'on prenne en compte le *sponsoring*, la vente des droits de télévision, ou la vente des produits sportifs et des tickets d'entrée, mais aussi les activités de restauration et d'hôtellerie induites par les déplacements. A ce titre, il contribue à l'emploi et au développement local.

2) *La nécessaire prise en compte d'autres traits caractéristiques*

Cette réflexion de la Commission doit être complétée par la prise en compte de certaines exigences qui doivent être préservées lors de l'organisation de compétitions sportives : il convient en effet de garantir l'incertitude des résultats, d'empêcher les accords destinés à la supprimer ou la réduire, de rendre possible la promotion de certaines équipes, et donc la relégation d'autres. Il s'agit également de permettre l'accès des nouveaux joueurs, en assurant leur formation, et de veiller à ce que les résultats ne soient pas faussés par des déséquilibres financiers trop importants entre clubs.

Plusieurs mesures concrètes sont envisagées en France pour faire respecter ces exigences et ces principes. Elles ont fait l'objet d'une proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault portant diverses mesures relatives à l'organisation d'activités physiques et sportives, prémisses au projet de loi sur le sport que prépare actuellement le gouvernement pour le premier semestre de l'an 2000.

Le débat en commission, lors de l'examen de cette proposition de loi, a clairement mis en évidence quelques éléments caractéristiques de la spécificité des activités sportives, et des adaptations juridiques qu'il convient d'envisager pour en tenir compte.

La nécessité de préserver le principe d'incertitude des résultats conduit ainsi le législateur français à envisager l'interdiction d'être actionnaire de plusieurs clubs sportifs professionnels de même discipline, et de consentir un avantage financier à un club concurrent (qu'il s'agisse de la fourniture, de la garantie d'un prêt ou d'un cautionnement).

La nécessité de dédommager les centres de formation sportive, couplée à la protection des mineurs en formation, conduit à interdire des transactions commerciales portant sur les activités sportives d'un mineur. Cette disposition n'a toutefois de sens que si elle est reprise au niveau européen. Elle serait, à défaut, purement déclaratoire ; il est du reste significatif que le texte de la proposition de loi ne prévoit pas de sanctions pénales.

L'équilibre à préserver entre clubs de même niveau rend nécessaire une réflexion sur les règles de gestion financière que doivent respecter les clubs, car des pratiques trop différentes créent d'inévitables déséquilibres. Tel est le cas en Espagne, où des lois « d'amnistie budgétaire » effacent chaque année les « ardoises sociales » des clubs envers les organismes sociaux. Dans d'autres pays, une double comptabilité et une « caisse noire » sont tolérées.

Il conviendrait également de déterminer le régime d'utilisation du nom, de la marque ou du logo du club, afin d'en protéger les éléments constitutifs.

Les liens entre mouvement sportif et collectivités locales peuvent justifier certaines aides publiques aux clubs, car ceux-ci contribuent à l'image et à la notoriété des collectivités locales auxquelles ils associent leur nom, et participent à la formation de jeunes sportifs et à l'animation de la vie locale.

Le rôle social des clubs justifie enfin la recherche de solutions nouvelles lorsque le club se dote d'un statut juridique de société commerciale. C'est pourquoi cette proposition de loi a proposé une séparation entre société anonyme et association, entités liées par une convention, du fait de leurs fonctions différentes mais complémentaires en matière commerciale et sociale. Selon cette proposition de loi, l'association reste détentrice de l'affiliation à la fédération, de l'autorisation de participer à des compétitions, et de la formation des joueurs, tandis que la société anonyme est l'employeur des joueurs professionnels et gestionnaire de l'activité commerciale du club. Cette distinction permettrait de s'assurer que l'activité commerciale de la société sportive reste subordonnée au pouvoir sportif, gardien de l'esprit sportif.

B. La réflexion sur le modèle européen du sport

Y a-t-il un modèle sportif européen, en dépit des différences marquées entre les mouvements sportifs et les politiques sportives des Etats membres ? Plusieurs modèles peuvent en effet être identifiés : le modèle anglo-saxon; le modèle français (dont l'Italie a été proche, mais dont elle a tendance à s'éloigner), le modèle des anciens pays de l'Est (qui a concerné plusieurs Etats qui souhaitent adhérer à l'Union européenne).

A titre d'exemple, les fédérations sportives ont des statuts fort différents selon les pays. Dans certains cas, leur définition est régie par une loi qui établit un registre des fédérations sportives. Dans d'autres cas, elles sont considérées comme de simples associations.

Mais de telles différences, au sein de l'Union européenne, sont contrebalancées par des traits communs très marqués : le modèle européen se définit largement par opposition aux caractéristiques du modèle américain.

Les réflexions tirées du document de travail de la Commission sur le modèle européen du sport sont particulièrement pertinentes. Il insiste en effet sur le fait qu'en Europe, *« le sport est davantage pratiqué au sein des clubs sportifs, regroupés en fédérations sportives territoriales, encadrées par des fédérations nationales. Celles-ci sont encore organisées sous le chapeau d'une fédération européenne, directement sous l'autorité d'une fédération mondiale »*.

Ce système pyramidal est régi par le principe de la promotion-relégation, selon lequel les équipes sont promues ou déclassées selon leurs résultats sportifs. Il est le lieu d'une solidarité interne entre les clubs et les joueurs participant à la même catégorie, et entre les clubs les plus puissants et ceux des catégories inférieures. Il est marqué par l'attachement très marqué des clubs à une collectivité territoriale, ce qui permet au sport de jouer un rôle important d'insertion sociale.

Cette solidarité entre les différents niveaux d'une même fédération permet au sport d'élite d'attirer de nouveaux participants, ce qui n'est assuré que si une partie des profits générés par le sport professionnel est réinvestie dans la formation, la promotion et dans les catégories moins élevées.

Il y a enfin en Europe des équipes nationales, et des compétitions entre ces équipes nationales au niveau européen.

Aux Etats Unis, ce sont les universités qui jouent un rôle fondamental dans le développement du sport, tandis que la recherche du gain purement financier est présentée par certains groupes privés contrôlant des équipes professionnelles comme leur principale motivation. Par ailleurs, le sport n'y sert plus souvent que de caution aux intérêts publicitaires des firmes dans les médias.

C. Les interrogations sur la dimension sociale du sport

Y a-t-il des spécificités qui découlent de la prise en compte de la dimension sociale du sport ? La réponse à cette question n'est pas aisée, d'autant moins que les réflexions sur la dimension sociale du sport demeurent très générales.

- La manière dont cette question est abordée dans le document de travail de la Commission sur le modèle européen du sport est assez significative. Il dispose tout d'abord que *« la Commission est d'avis que les traités ne constituent aucune entrave au développement de cette dimension sociale du sport. Au contraire, les politiques et les actions communautaires sont également ouvertes aux activités sportives et peuvent contribuer à leur donner une dimension européenne »*.

Il poursuit en soulignant que *« les axes de cette dimension sociale seraient les suivants :*

- *Encourager la dimension internationale du sport européen dans le cadre des relations extérieures de l'Union ;*

- *Assurer une plus grande présence du sport à l'école et à l'université;*

- *Intégrer la population handicapée, presque 37 millions d'Européens;*

- *Contribuer à l'intégration de la femme dans la pratique sportive ;*

- *Utiliser le sport dans les politiques d'emploi tout en préservant le rôle important que jouent les bénévoles ;*

- *Stimuler les activités sportives dans le cadre des politiques d'intégration sociale telles que l'action dans les quartiers défavorisés ;*

– Organiser des activités sportives dans le cadre des programmes de santé publique avec une attention particulière pour les personnes du troisième âge ;

– Intégrer le sport dans les programmes d'éducation environnementale ;

– Développer, dans le cadre du programme recherche, des études et des projets visant à améliorer les connaissances dans le domaine sportif tant au niveau de la personne, qu'au niveau des matériels sportifs ».

Ce document de travail n'aborde de propositions concrètes que dans de rares cas. Il en est ainsi, par exemple, lorsqu'il évoque l'étude des dispositions adéquates pour la protection des jeunes athlètes, ou l'établissement de mécanismes qui permettraient une redistribution des profits du sport d'élite, de manière à soutenir des programmes de promotion et développement de chacune des disciplines sportives.

• Les conclusions des assises d'Olympie, en mai 1999, sont de nouveau plus dynamiques et plus précises dans leurs orientations.

Elles portent notamment sur la nécessité de veiller au développement harmonieux des jeunes de manière à leur éviter des troubles physiques et psychologiques susceptibles de les marquer à vie. Elles appellent les pouvoirs publics à prendre le sport en considération lors de la préparation de nouvelles actions dans le cadre des politiques consacrées à l'intégration sociale, la lutte contre le racisme, l'environnement, la santé publique, l'éducation et la jeunesse. Elles invitent l'Union européenne à reconnaître le rôle que peuvent jouer les organisations sportives dans la promotion auprès des jeunes des valeurs démocratiques et de citoyenneté active.

Elles soulignent que les pouvoirs publics devront prêter attention aux possibilités nouvelles d'emploi dans le sport, et plus particulièrement aux emplois de proximité, tout en se penchant sur les caractéristiques de l'emploi sportif, souvent à durée déterminée et très influencé par son caractère saisonnier.

La plupart des propositions dans ce domaine restent encore très générales, la réflexion étant moins avancée que lorsqu'on aborde les questions relatives au droit de la concurrence ou à la mise en place du grand marché.

DEUXIEME PARTIE :

LE DROIT, LES POLITIQUES ET LES ACTIONS COMMUNAUTAIRES

La politique du sport dans l'Union européenne repose aujourd'hui encore essentiellement sur la mise en œuvre dans ce domaine du droit communautaire de la concurrence et des dispositions du marché unique, de la directive Télévision sans frontières, et de multiples actions qui conduisent à s'interroger sur l'évolution du rôle de la Commission en matière de sport.

I. L'APPLICATION AU SPORT DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE LA CONCURRENCE ET DES DISPOSITIONS DU MARCHE UNIQUE

L'application de ce droit au domaine du sport, affirmée dès 1974, a été consacrée par l'arrêt Bosman. Cet arrêt n'a pas eu les effets escomptés, et est aujourd'hui fort critiqué, car il ne tient pas suffisamment compte des spécificités du sport.

D'autres arrêts de la Cour de Justice, dans des domaines connexes, laissent entrevoir la possibilité d'une évolution de la jurisprudence. Dans tous les cas, ils reposent sur des principes qui pourraient être repris pour concilier respect de la politique de concurrence et spécificité du monde sportif. Les réflexions récentes sur la spécificité du sport et du modèle sportif européen conduisent aux mêmes conclusions.

Sont essentiellement concernées les règles visant à établir la libre circulation et à préserver la concurrence.

A. La libre circulation

Ce principe s'applique au sport de manière différente, selon les circonstances.

1) Dans certains cas, ce principe est appliqué dans toute sa rigueur

C'est le cas de l'arrêt Bosman rendu par la Cour de Justice des Communautés européennes le 15 décembre 1995.

Cet arrêt dispose que :

« 1) L'article 48 du traité CE⁽¹⁾ s'oppose à l'application de règles édictées par des associations sportives, selon lesquelles un joueur professionnel de football ressortissant d'un Etat membre, à l'expiration du contrat qui le lie à un club, ne peut être employé par un club d'un autre Etat membre que si ce dernier a versé au club d'origine une indemnité de transfert, de formation ou de promotion.

2) L'article 48 du traité CE s'oppose à l'application de règles édictées par des associations sportives selon lesquelles, lors des matches des compétitions qu'elles organisent, les clubs de football ne peuvent aligner qu'un nombre limité de joueurs professionnels ressortissants d'autres Etats membres.

3) L'effet direct de l'article 48 du traité CE ne peut être invoqué à l'appui de revendications relatives à une indemnité de transfert, de formation ou de promotion qui, à la date du présent arrêt, est déjà payée ou est encore due au titre d'une obligation née avant cette date, exception faite pour les justiciables qui ont, avant cette date, engagé une action en justice ou soulevé une réclamation équivalente selon le droit national applicable ».

Les dispositions de l'arrêt relatives à l'interdiction d'indemnités de transfert ne concernent que les joueurs professionnels en fin de contrat lorsqu'ils souhaitent jouer dans un autre Etat de l'Espace Economique Européen. Il ne s'applique donc pas aux transferts vers d'autres Etats, ni aux transferts nationaux, qui relèvent actuellement de règles nationales.

⁽¹⁾ Dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Ces dispositions figurent à l'article 39 du traité CE depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

Cet arrêt a causé des difficultés pour les clubs formateurs qui ne peuvent plus se faire rembourser les frais engagés en bénéficiant d'une indemnité de transfert.

Aucune solution alternative satisfaisante de financement n'a été trouvée jusqu'à présent. Le recours aux recettes tirées des droits de retransmission télévisée des compétitions n'est pas non plus illimité. La Commission, pour sa part, souhaite un système de remplacement fondé sur la solidarité entre les clubs et visant à indemniser les petits clubs pour la formation de jeunes joueurs, mais rien n'a avancé dans ce domaine.

D'autres critiques portent sur l'interdiction que cet arrêt pose en matière de limitation du nombre de ressortissants de l'Espace Economique Européen lors des compétitions de football.

Elles doivent néanmoins être replacées dans un contexte plus vaste, car la Cour de Justice a considéré, dans l'affaire Donà/Mantero, de 1976, que certaines réglementations ou pratiques peuvent justifier l'exclusion de joueurs étrangers de la participation à certaines rencontres *« pour des motifs non économiques, tenant au caractère et au cadre spécifique de ces rencontres et intéressant donc uniquement le sport en tant que tel »*. Il s'agissait en l'occurrence de rencontres entre deux équipes nationales de football.

Jacques Delors considère pour sa part que *« l'arrêt Bosman a méconnu le rôle éducatif, culturel, moral du sport, et notamment du football »*. Le nouveau Commissaire européen en charge du sport, Mme Viviane Reding, estime qu'il crée de nombreux problèmes pour la formation dans les petits clubs de football, mais qu'il faut néanmoins en tenir compte, tout en analysant ses conséquences négatives. Plusieurs ministres du sport des Etats membres envisageraient des normes qui le contrediraient de fait en interdisant de faire jouer en même temps plus de cinq joueurs étrangers dans une équipe de football dans les matches du championnat national.

Le journaliste Fernandino Riccardi soutient quant à lui que le principe de non-discrimination ne devrait pas être applicable aux manifestations sportives, et cite les discriminations légitimement fondées sur le sexe, le poids, l'âge, afin de préserver les chances des divers types de compétiteurs : *« il est évident que, si l'on veut désigner le meilleur athlète français (ou allemand, ou anglais) dans une spécialité, les athlètes des autres nationalités ne sont pas admis »*. Il plaide pour la modification du système des indemnités de transfert, qui aurait dû avoir lieu à la place de sa suppression, et s'insurge contre les pratiques devenues courantes de

débauchage de jeunes talents à l'issue de leur formation, et de recrutement parfois excessif de joueurs étrangers par les clubs les plus riches.

Rien de tel que la pression de la « doctrine » pour obtenir un revirement de jurisprudence.

2) *Dans d'autres cas, des dérogations sont admises au principe de liberté de circulation ou de libre établissement*

Cette liberté peut être limitée pour trois types de raisons.

a) *Pour des raisons tenant à la sécurité*

C'est notamment le cas pour les moniteurs ou les éducateurs sportifs dans des professions exigeant des normes particulières de sécurité : les moniteurs de ski, les guides de haute montagne, les moniteurs de plongée, les moniteurs de parachutisme et les moniteurs de spéléologie.

Dans tous ces cas, la connaissance du milieu d'exercice de l'activité sportive peut être déterminant pour assurer la sécurité de tous les participants.

La Commission a donc estimé, dans une décision du 9 janvier 1997, que la France était autorisée « *pour une période limitée se terminant le 31 juillet 1999, à imposer une épreuve d'aptitude aux candidats qui souhaitent bénéficier pour s'établir en France, d'une reconnaissance de leur diplôme de moniteur ou d'éducateur sportif et dont la formation présente des différences substantielles par rapport à celle qui est requise en France* ».

Cette dérogation, qui n'est valable que pour les cinq professions ci-dessus désignées, était attendue par la France qui souhaitait pouvoir imposer ce test, alors que la directive du 18 juin 1992 relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles prévoyait que le demandeur puisse soit subir un tel test, soit simplement accomplir un stage d'adaptation.

L'épreuve d'aptitude constitue la manière la plus efficace de s'assurer de la maîtrise technique de l'activité par le candidat et de sa capacité à gérer et à organiser les secours, dans un contexte de dangerosité accrue par les éléments liés au milieu où se déroule l'activité.

Il convient de noter que la dérogation n'a été accordée à la France que de manière temporaire.

b) *Pour des raisons plus traditionnelles, dans le cas des paris sportifs*

C'est aussi le cas d'activités qui sont traditionnellement limitées et réglementées par les Etats pour des raisons tenant soit à la morale, soit à l'ordre public.

Il s'agit notamment des règles relatives à l'activité des preneurs de paris sportifs, qui reposent sur les mêmes justifications que les limitations apportées aux loteries.

Dans un arrêt du 21 octobre 1999, concernant M. Zenatti, preneur de paris sportifs en Italie pour le compte d'une société établie au Royaume Uni, la Cour a considéré que « *les dispositions du traité CE relatives à la libre prestation des services ne s'opposent pas à une législation nationale qui réserve à certains organismes le droit de collecter des paris sur les événements sportifs, telle que la législation italienne, si cette législation est effectivement justifiée par des objectifs de politique sociale visant à limiter les effets nocifs de telles activités et si les restrictions qu'elle impose ne sont pas disproportionnées au regard de ces objectifs* ».

Ce sont les raisons très proches qui ont conduit la Cour de Justice à reconnaître le caractère licite de la législation finlandaise qui confie à un monopole la gestion des machines à sous, du fait des objectifs d'intérêt général qui le justifient, puisque le texte visé tend à limiter l'exploitation de la passion des êtres humains pour le jeu, à éviter les risques de délit et de fraude, et à n'autoriser les jeux d'argent qu'afin de recueillir des fonds destinés à des œuvres de bienfaisance.

Des motivations proches avaient été retenues en 1994 dans l'arrêt Schindler sur la législation britannique relative aux loteries. La Cour de Justice y a estimé justifié que les autorités nationales disposent d'un pouvoir d'appréciation suffisant pour déterminer les exigences que comportent la protection des joueurs, et plus généralement la protection de l'ordre social, compte tenu des particularités socioculturelles de chaque Etat membre.

Dans l'affaire Zenatti, la Cour de Justice rappelle que les articles 45 et 46 du traité, applicables en vertu de l'article 55, admettent les restrictions justifiées par la participation, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique ou par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces mesures doivent être justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général, qu'elles soient de nature à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

c) *Pour des raisons tenant à l'organisation actuelle du mouvement sportif*

D'autres restrictions au principe de libre établissement tiennent à la nature même du mouvement sportif. Deux affaires récentes l'ont clairement montré.

La première concerne le souhait manifesté par le club anglais de football de Wimbledon de s'installer à Dublin, qui pose la question du droit des clubs de choisir leur lieu d'installation, y compris en dehors du territoire de l'Etat dont ils sont originaires.

La deuxième a concerné un club belge, qui souhaitait disputer certains de ses matches de coupe d'Europe non en Belgique, mais en France, ce qui de nouveau pose la question du respect des critères de territorialité en vigueur jusqu'à présent.

Dans les deux cas, les clubs concernés n'ont pas pu mettre en pratique leurs intentions.

B. La politique de la concurrence

Cette politique repose sur des principes de portée générale qui ont aussi été appliqués dans une affaire qui a concerné la France : celle de la billetterie de la Coupe du Monde de football de 1998.

1) Des principes généraux

Ces principes découlent de deux articles du traité qui ont donné lieu à une jurisprudence abondante. La politique de la concurrence recouvre des cas très divers et souvent des situations qui ne justifient pas de dérogations au droit commun.

Du fait des règles communautaires de concurrence, la Commission est chargée de plaintes, qui l'obligent à réagir, à présenter des observations, et dans certains cas à saisir la Cour de Justice. Aussi ne peut-elle rester passive, et l'on guette les inflexions qu'elle pourrait apporter à sa politique au cours des prochains mois.

Comme l'a rappelé un rapport présenté au Parlement européen en avril 1994, la Commission veille en fait à l'application des articles 85 et 86 du traité de Rome⁽²⁾ dans les cas suivants :

« –subventions publiques accordées à des clubs professionnels de haut niveau (il est suggéré à la Commission de réaliser une étude sur les subventions publiques à ces clubs) ;

– octroi de droits exclusifs pour la vente de billets, les émissions de radio et de télévision, les logos et les labels ;

– usage recommandé ou obligatoire de certains articles de sport ;

– système des transferts ;

– abus de position dominante pour entraver la création et le fonctionnement de fédérations concurrentes ».

Des atteintes à la concurrence peuvent en effet intervenir lors de la conclusion d'accords de sponsoring, lors de la passation de marchés d'équipement sportif, ou du fait des effets induits par les critères utilisés pour déterminer les normes de qualité, qui peuvent favoriser certains fabricants.

La Commission fonde actuellement son attitude sur les principes suivants, rappelés le 24 février 1999 :

« –le respect de l'intérêt général par rapport à la protection des intérêts privés ;

– la limitation de l'action de la Commission aux seuls cas qui présentent un intérêt communautaire ;

– l'application de la règle dite de minimis, selon laquelle les accords d'importance mineure n'affectent pas de façon sensible le commerce entre Etats membres ;

– l'application des quatre critères d'autorisation prévus à l'article 85-3 du traité CE⁽³⁾ (sur les pratiques commerciales restrictives) ;

⁽²⁾ Articles 81 et 82 du TCE.

⁽³⁾ Article 81-3 du TCE.

– l'impossibilité d'exempter des accords qui violeraient d'autres dispositions du traité et en particulier la liberté de circulation des sportifs ».

L'application de ces règles conduit la Commission à ne pas s'opposer de manière générale à la possibilité pour les collectivités locales de verser des subventions aux clubs, en contrepartie des missions d'intérêt général, social et économique qu'ils remplissent.

Des problèmes complexes se posent parfois : la détermination du niveau de concurrence souhaitable en matière de retransmission des compétitions sportives ; le niveau et durée de l'exclusivité qui peut être admise ; les possibilités de vente collective de ces droits.

Il serait souhaitable de parvenir à une application souple des règles de concurrence, tenant compte des spécificités du sport. Une telle approche pourrait prendre la forme de dérogations à la règle commune, reposant sur des critères susceptibles d'être contrôlés, en se fondant sur des objectifs plus ambitieux que le seul respect de la libre concurrence ou de la libre circulation.

2) *Le cas particulier de la billetterie de la Coupe du Monde de football*

La billetterie de la Coupe du Monde de football a en effet donné lieu à une polémique entre la Commission et la France, dont l'argumentation a été rejetée.

La Commission a en effet estimé, en juillet 1999, que le Comité français d'organisation de la Coupe du Monde de football 1998 avait mis en place des modalités discriminatoires de vente de billets d'entrée pour les compétitions finales, le système de vente favorisant les consommateurs pouvant donner une adresse en France.

Elle a considéré que ces modalités de vente constituaient un abus de position dominante, contraire aux articles 81 et 82 du traité CE et à l'accord sur l'Espace économique européen.

L'amende symbolique infligée au CFO - mille Euros - sanctionne également l'information donnée au public non français selon laquelle les billets pouvaient seulement être obtenus auprès des fédérations nationales de football et des tour-opérateurs, ce qui renforçait la discrimination envers les personnes ne résidant pas en France.

Cette mesure tend à faire prendre conscience aux organisateurs de compétitions de la nécessité d'organiser la billetterie conformément aux règles de concurrence de l'Union européenne.

II. LE SPORT, LA TELEVISION ET LA DIRECTIVE « TELEVISION SANS FRONTIERES »

Les relations entre sport et télévision sont complexes : la télévision contribue à une meilleure connaissance des grandes compétitions et participe à l'émergence de sentiments d'appartenance collective au plan européen ; mais le développement des chaînes privées et des chaînes thématiques et à péage a profondément bouleversé la manière dont le sport est retransmis à la télévision, en augmentant le temps de diffusion global des événements sportifs, mais aussi la concurrence entre diffuseurs et les financements proposés aux organisations sportives.

Ces relations de plus en plus complexes sont influencées par le cadre juridique communautaire de la directive «Télévision sans frontières», mais aussi par l'évolution technique caractérisée par le développement du numérique, et par l'apparition d'un nouveau mode d'expression sportive : le sport-spectacle.

La directive «Télévision sans frontières» autorise les Etats membres qui le souhaitent à établir une liste d'événements culturels ou sportifs d'intérêt général, dont la diffusion doit avoir lieu en clair, sans que le spectateur n'ait à payer de supplément.

Cette approche a pour objectif de garantir le droit des citoyens à l'information, ainsi que de protéger les événements les plus importants, la Commission ayant pour tâche de veiller à ce que les listes présentées par les Etats membres respectent les critères de proportionnalité par rapport aux objectifs fixés dans la directive.

Si les spectateurs jouissent donc d'un droit à regarder gratuitement les principaux événements sportifs relevant du pays où ils résident, encore faut-il que ces événements soient effectivement retransmis. Or de grandes différences existent entre les sports les plus télévisuels - le football, le cyclisme, le tennis, le rugby, la compétition automobile - et les autres, qui reçoivent beaucoup moins de droits de retransmission. Or le risque existe que le sport-spectacle, facilité par le développement des techniques numériques, ne se substitue au sport lui-même, et ne conduise à la marginalisation de certains sports.

Les sommes en jeu sont en effet considérables, comme l'a montré la lutte entre TPS et Canal + pour les droits de retransmission des matches de football. Or, plus elles sont importantes, plus les ressources disponibles pour d'autres sports diminuent, qu'il s'agisse des droits de retransmission ou des recettes liées à la publicité ou à la sponsorisation.

Cette manne financière, qui représente plus de la moitié des ressources des clubs, varie selon l'existence d'une clause d'exclusivité au profit d'une chaîne.

Se posent alors plusieurs questions, qui sont loin d'être tous résolues : Qui a la propriété de ces droits ? Qui peut en avoir l'usage ? Leur vente peut-elle être individuelle ou doit-elle être collective ? Les fédérations ont-elles nécessairement le droit de les gérer ? Les fédérations doivent-elles respecter certaines règles dans la redistribution de ces droits à leurs membres ? Risque-t-il, dans ce domaine, d'y avoir abus de position dominante ?

La solution optimale repose sans doute, à l'heure actuelle, sur la vente collective de droits par les fédérations et par leur respect d'un code de bonne conduite dans la redistribution au profit des petits clubs, dont dépend souvent la formation des jeunes joueurs, et au profit des disciplines les moins prisées par la télévision.

M. Pappas, directeur général de la DG X de la Commission européenne, qui évoquait ce problème à Olympie, le 21 mai 1999, lors des premières assises européennes du sport, estime que *« la Commission pourrait être plus disposée à accepter des solutions nouvelles »* en matière de vente centralisée ou individuelle des droits sur les grandes compétitions sportives, si les deux principes de solidarité et de transparence étaient respectés, et si un accord était atteint *« sur une durée de période d'exclusivité qu'on peut considérer comme raisonnable, sur des critères objectifs d'attribution des contrats et sur des programmes fiables permettant de garantir la solidarité »*.

Cette solidarité « doit être entendue à deux niveaux : solidarité interne dans la compétition elle-même, avec une distribution équitable des bénéfices entre les clubs ou les fédérations ; solidarité avec l'ensemble de la discipline sportive. Il serait injuste que les recettes du sport ne profitent qu'à une minorité et que les pouvoirs publics servent à financer presque exclusivement le sport amateur »

D'autres questions méritent un examen attentif : faut-il limiter la possibilité qu'ont actuellement les chaînes de télévision d'acquérir un club afin de s'assurer à un moindre coût et à titre exclusif un nombre important

d'heures d'émissions dont la popularité est certaine ? Comment assurer, lors des compétitions européennes, le respect des dispositions prises dans certains Etats pour prévenir la publicité contre le tabac ou l'alcool ?

Le plus grand danger pour l'actuel modèle sportif européen et l'actuel mode d'organisation des compétitions par des fédérations organisées de manière pyramidale, viendrait cependant de l'organisation, par une société quelconque, de télévision ou de communication, d'événements sportifs à vocation essentiellement médiatique, en dehors de tout respect du double principe fondamental de promotion-relégation. C'est en effet l'application de ce principe qui laisse à tout club l'espoir de pouvoir être promu à l'issue d'une saison brillante, et qui sanctionne la baisse de qualité du jeu de clubs qui ont pu s'endormir sur leurs lauriers.

Ce risque est loin d'être théorique, car une société de communication, Media-Partners, a pris l'initiative, il y a un an, de lancer l'idée d'une Superligue qui rassemblerait, pendant plusieurs années, les plus grands clubs de football - pour la France le PSG et l'O.M.- afin de participer à des compétitions fortement médiatisées. L'avantage pour les clubs ainsi choisis est évident, vu l'importance des droits de retransmission qu'ils percevraient, mais est exorbitant au regard des principes fondamentaux qui régissent l'équipe sportive.

Une telle manifestation porterait gravement atteinte aux droits des autres clubs. Elle risquerait en outre d'entraîner une désaffection croissante pour les compétitions nationales, disposant d'un moindre temps d'antenne, et de ressources financières liées aux droits de retransmission ou au sponsoring, de plus en plus limitées.

Une réaction des pouvoirs publics est nécessaire, tant au niveau national qu'au niveau européen, pour s'opposer à cette dérive, qui correspond à une autre logique, en vigueur aux Etats Unis.

Ce sont de tels projets qui conduisent à réfléchir, comme l'a souhaité le Conseil européen de Vienne, à **la nécessaire sauvegarde du modèle sportif européen**. Il apparaît par ailleurs de plus en plus urgent de définir les limites qui ne doivent pas être franchies pour que le sport ne se transforme pas en une pratique dénuée de tout principe, et ne rompe avec les traditions de solidarité, d'esprit d'équipe et de *fair-play* qui doivent le caractériser.

Une telle démarche peut être facilitée par la recherche d'un consensus sur l'essence du modèle sportif européen, et sur les spécificités dont il est souhaitable de tenir compte.

III. DE NOMBREUSES ACTIONS SAUPOUDREES ET MARGINALES, QUI CONDUISENT A S'INTERROGER SUR LES MODES D'INTERVENTION DE LA COMMISSION

Les actions communautaires dans le domaine du sport sont particulièrement éparpillées.

Sous la précédente Commission, l'on considérait qu'elles concernaient les directions suivantes :

– la DG X (information-culture-audiovisuel), responsable du secteur du sport, et qui coordonne au sein de l'unité sport l'ensemble des actions menées par les divers services de la Commission ;

– la DG IV (concurrence) ;

– la DG V (emploi, relations industrielles et affaires sociales) ;

– la DG XII (science, recherche et développement) ;

– la DG XV (marché intérieur et services financiers) ;

– le service juridique de la Commission.

Plusieurs programmes communautaires ont un impact sur le sport, et notamment ceux qui sont consacrés la santé publique ou à la recherche-développement. Dans ce dernier domaine, les quatrième et cinquième programmes-cadre de recherche-développement (PCRD) ont intégré des actions relatives aux questions sportives.

Plusieurs actions sont également menées ou susceptibles de l'être en matière de formation, ou dans le domaine de l'emploi.

Ce foisonnement, d'une efficacité douteuse, pose le problème des fonctions que la Commission peut être amenée à remplir dans l'avenir dans le domaine du sport, si les travaux du Conseil européen d'Helsinki lui donnent une impulsion en ce sens.

Il reviendrait à la Commission, dans cette perspective :

- d'identifier les lacunes législatives, et de contribuer au rapprochement, voire, si ceux-ci le souhaitent, à l'harmonisation des législations des Etats membres ;
- de susciter la création de nouvelles structures, de participer à leur direction et à leur financement ;
- de promouvoir des programmes de recherche ;
- de participer à des actions de sensibilisation et d'éducation ;
- de demander leur avis à certaines structures consultatives, telles que le Comité européen d'éthique des sciences et des nouvelles technologies ;
- de faire des propositions d'application des travaux menés par le Conseil de l'Europe, où certains consensus se sont déjà dégagés, mais ne sont que très partiellement appliqués.

Une telle approche, plus volontariste, peut s'avérer nécessaire si des blocages apparaissent au plan mondial -ce qui a été le cas pendant quelques mois pour le projet de création d'une agence internationale contre le dopage-, mais aussi s'il apparaît que la coordination des mesures prises par les Etats membres s'avère plus efficace que leur juxtaposition, ou si la décision est prise de tirer les conséquences en termes de politiques et d'actions, de l'existence d'intérêts spécifiques au sport européen et au modèle sportif européen.

Ces différents modes d'action ne seront cependant cohérents que le jour où sera définie une politique du sport plus ambitieuse, disposant de moyens plus importants.

Ce ne sera cependant le cas que si la politique du sport de l'Union européenne repose sur une base juridique plus élaborée.

Pour M. Marcelino Oreja, qui s'exprimait au huitième Forum européen du sport, à Salzbourg, en novembre 1998, en qualité de Commissaire européen, la Commission a besoin de recevoir de la part des gouvernements nationaux davantage de signaux politiques, déterminant la manière dont ils entendent traiter du sport. Elle appelle à une réflexion sur l'opportunité et le contexte d'un article sur le sport dans un futur Traité (préoccupation partagée par les membres autrichien et britannique de la troïka lors de sa réunion la veille du Forum, tandis que le représentant

allemand était plus réservé, souhaitant que l'on prenne le temps de la réflexion). Elle souhaite enfin l'intensification du dialogue avec les organisations sportives et leurs représentants politiques.

Plusieurs autres déclarations de responsables de la Commission et de représentants des autorités compétentes des Etats membres vont dans ce sens.

Ainsi, lors du huitième forum européen du sport, à Salzbourg, en novembre 1998, M. Jean-Michel Baer, directeur de la DG X de la Commission européenne, a déclaré que l'Union européenne ne peut pas, dans l'état actuel du traité, mener une politique du sport, *stricto sensu*. Mais elle peut, en revanche, mettre des instruments au service du sport.

Prolongeant ces réflexions, la présidence autrichienne a suggéré, au deuxième semestre de l'année 1998, l'insertion dans le traité CE d'un article sur le sport.

TROISIEME PARTIE :

**LES NOUVEAUX MODES D'INTERVENTION DE
L'UNION EUROPEENNE**

**I. LA COOPERATION DES SERVICES POLICIERS,
JUDICIAIRES ET DOUANIERS**

Cette coopération, qui relève du troisième pilier de l'Union européenne, est actuellement mise en œuvre pour prévenir et réprimer la violence et le *hooliganisme* liés aux événements sportifs. Ce nouveau type de coopération sera également utilisé en matière de lutte contre le dopage.

Deux résolutions du Conseil en sont significatives : la première, en date du 9 juin 1997, porte sur la prévention et la maîtrise du « *hooliganisme* » par l'échange d'expériences, l'interdiction de stade et la politique médiatique ; la seconde, en date du 21 juin 1999, propose un manuel pour la mise en place, à l'échelle internationale, d'une coopération policière et de mesures visant à prévenir et à maîtriser la violence et les troubles liés aux matches de football internationaux.

Ces deux résolutions complètent utilement les mesures déjà prises par le Conseil, qu'il s'agisse :

– de la recommandation du Conseil du 30 novembre 1993 concernant la responsabilité des organisateurs de manifestations sportives ;

– de la recommandation du Conseil du 1er décembre 1994 concernant l'échange d'informations informel direct avec les pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine des manifestations sportives internationales (réseau de correspondants) ;

– de la recommandation du Conseil du 1^{er} décembre 1994 concernant l'échange d'informations lors de grandes manifestations ou de rassemblements (réseau de correspondants);

– de la recommandation du Conseil du 22 avril 1996 concernant des orientations visant à prévenir et à endiguer les troubles susceptibles de se produire lors de matches de football avec, en annexe, une présentation type pour l'échange de renseignements de police sur les "hooligans" du football ;

– de l'action commune du 26 mai 1997 relative à la coopération dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics ;

– du tableau des correspondants nationaux "*hooliganisme*".

Les textes des deux résolutions montrent bien ce qui relève d'une coopération entre Etats membres, et les exigences qui peuvent être imposées par les autorités publiques, la police et les autorités judiciaires aux organisateurs de championnats internationaux, afin de préserver l'ordre et la sécurité publics.

A. La nature de la coopération policière

La problématique est soulignée par l'un des considérants de la résolution du 9 juin 1997 : « *il appartient aux Etats membres de déterminer si des interdictions de stade doivent être imposées et, le cas échéant, sur quelle base* », mais « *il est souhaitable qu'une interdiction de stade imposée dans un Etat membre soit maintenue pour les matches de football au niveau européen se déroulant dans les autres Etats membres* ».

Selon la résolution du 21 juin 1999, il s'agit d'une coopération utilisant les réflexions menées par d'autres instances - en l'occurrence **le Conseil de l'Europe** - et **respectueuse des dispositions nationales en vigueur et des compétences que la Commission européenne exerce en vertu du traité** instituant la Communauté européenne.

Ses objectifs sont précis et opérationnels.

Considérant qu'« *il est de toute importance que les services de police des Etats membres disposent d'un cadre communautaire pour ce qui concerne le contenu et la portée de la coopération policière, les rapports entre la police et les médias, la coopération avec les personnes chargées d'accompagner les supporters et la politique d'accès aux*

stades », le Conseil, dans sa résolution du 21 juin 1999, invite les Etats membres à « *intensifier leur coopération, et notamment la coopération pratique entre les services de police, afin d'empêcher et de contrôler la violence et les troubles liés aux matches de football internationaux* ».

Le manuel annexé à cette résolution fournit des exemples de méthodes de travail aux services de police.

Ce texte dispose notamment que les services de police du pays organisateur d'une manifestation sportive peuvent demander l'assistance d'une police étrangère. Cette demande, qui émane formellement du ministre responsable dans le pays organisateur, ne doit être faite que si la police étrangère est en mesure d'apporter "**une valeur ajoutée**", en matière de renseignement, de reconnaissance, de repérage ou d'accompagnement sous surveillance.

Cette valeur ajoutée tient à la capacité des policiers étrangers de mieux décrire le profil des supporters à risque, originaires de leurs pays, et qui se déplaceront pour assister au match ou à la compétition. L'importance des effectifs de policiers étrangers dépend de la menace et du risque que présentent les supporters originaires du pays concerné.

Le manuel dispose que « *les services de police du pays organisateur veillent à ce que les services de police étrangers soient en mesure de s'informer de l'organisation des actions de police dans le pays organisateur et/ou dans les villes où auront lieu les matches ainsi que du site où se trouve le stade, et de rencontrer les commandants responsables des opérations dans les villes où auront lieu les matches pendant la durée des compétitions* ». Ils veillent à ce que l'équipe de police étrangère de soutien dispose des autorisations et moyens nécessaires.

Ces policiers étrangers surveillent les supporters à risque dès le début du voyage jusqu'à l'entrée dans le pays où aura lieu le match. Lors du passage de la frontière, « *les services de police (y compris la police des transports et la police des chemins de fer) procèdent à **un transfert de compétences en bonne et due forme*** ».

Ce respect des compétences nationales caractérise aussi les dispositions du manuel relatives à la stratégie à adopter en matière de communication. Ainsi est-il recommandé à la police du pays hôte de convenir avec les équipes policières d'autres pays qui seraient approchées directement par les médias, de renvoyer ceux-ci au service de presse de la police du pays hôte.

Cette coopération est très pragmatique puisque le texte prévoit que, lors du voyage de retour des supporters, *« le centre de coordination national du pays organisateur informe les services de police du pays des supporters ainsi que les services de police des pays de transit, de tout indice laissant croire que d'éventuels troubles pourraient se produire »*.

B. Les exigences imposées aux organisateurs de championnats internationaux

Ce manuel traite également des exigences que les autorités publiques, la police et les autorités judiciaires doivent imposer aux organisateurs s'ils veulent organiser un championnat international.

Ces exigences sont en effet nécessaires pour préserver l'ordre et la sécurité publique :

« – la distribution des billets se fait de manière à compartimenter les supporters des équipes qui se disputent le match,

– la politique de distribution des billets, (le « contingentement » des billets entre les pays participants), tient compte de l'intérêt que les supporters de ces pays attachent à l'acquisition desdits billets,

– la vente des billets doit être organisée de manière à prévenir la vente au noir,

– il convient d'éviter que les supporters puissent acheter des billets pour une section du stade qui ne leur est pas affectée,

– les billets doivent contenir des informations sur le détenteur du billet, sur l'origine du billet, bref, sur « l'historique » du billet ».

D'autres exigences méritent d'être soulignées : le billet doit énumérer dans la langue du supporter les conditions auxquelles il peut accéder au stade et y rester. *« La distribution des billets disponibles aux groupes cibles doit être telle que tant le grand public que les supporters des équipes concurrentes puissent disposer d'un nombre suffisant de billets en toute équité et dans les limites autorisées par les règles de concurrence de la Communauté européenne »*. Les personnes qui se sont vu infliger une interdiction de stade ne reçoivent pas de billet d'entrée.

Le respect de ces exigences implique que soient prises en compte plusieurs considérations, et pas seulement les règles de concurrence de la

Communauté européenne, mais aussi les facteurs liés au maintien de l'ordre et de la sécurité.

II. LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE

A. LA PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE D'UN PHENOMENE D'UNE GRAVITE EXCEPTIONNELLE

1) Un choc récent

Cette prise de conscience collective a découlé en grande partie des révélations qui se sont produites lors du Tour de France 1998, et des nombreux cas de dopage constatés depuis lors.

Elle n'aurait pas été possible sans les mesures d'interdiction qui ont été édictées depuis quelques années. Ces mesures n'auraient toutefois pas eu le même effet si les médias, comme l'opinion publique, ne s'étaient mobilisés contre les nouvelles alarmantes qui se sont cristallisées à cette occasion.

Dans le cyclisme, elles concernent des sportifs qui se déclarent la plupart du temps outragés, et qui nient la réalité de l'infraction. Dans d'autres sports, elles sont tout aussi graves, qu'il s'agisse de l'haltérophilie, du judo, de la boxe, tandis que les soupçons n'épargnent pas le tennis.

Ces incidents, ces drames sont particulièrement douloureux. Ils sont la source d'une prise de conscience salutaire, qui croît avec la connaissance de plus en plus grande de la nature et l'ampleur du mal à combattre, mais aussi des effets des substances prises par un trop grand nombre de sportifs, malgré des interdictions qui paraissent de plus en plus nécessaires.

2) Un phénomène de mieux en mieux cerné

Les produits dopants, mais aussi leurs effets, sont de mieux en mieux connus.

a) *Ces produits sont répartis en cinq catégories :*

La Convention du Conseil de l'Europe sur le dopage, qui fait autorité, distingue les stimulants (dont les amphétamines), les narcotiques (dont l'héroïne, la méthadone et la morphine), les agents anabolisants (dont les stéroïdes tels que la nandrolone et la testostérone, mais aussi les Bêta-2 agonistes), certains diurétiques, les hormones peptidiques et glycoprotéiniques (dont l'hormone de croissance hGH et l'erythropoïétine, plus connue sous le sigle EPO).

Elle définit également les méthodes interdites : le dopage sanguin, les manipulations pharmacologique, chimique et physique. Elle soumet enfin certaines substances à restriction : l'alcool, la marijuana, les anesthésiques locaux, les corticostéroïdes, les bêtabloquants.

b) *Leurs effets sont bien identifiés*

Certains de ces effets peuvent paraître positifs (ce qui explique l'utilisation de ces produits), mais cette impression n'est que temporaire.

Ainsi, selon la revue Sciences et Avenir, qui a réalisé sur ce thème un dossier fort bien fait, l'hormone de croissance permet-elle une augmentation de la taille des adolescents, et un accroissement de la masse musculaire, de l'ordre de 10 à 20 kilogrammes en quelques mois. Mais elle peut être la cause d'une myopathie, d'hypertension, de diabète, ou d'affection cardio-vasculaire.

La nandrolone entraîne certes une croissance musculaire, une amélioration de la capacité d'entraînement, un renforcement de la résistance à la douleur. Mais elle peut entraîner, entre autres, un cancer du foie, une hépatite, un infarctus. Ses effets sont parfois réversibles (comme en matière de stérilité), parfois irréversibles (comme dans le cas de « masculinisation » des femmes, qui se traduisent par la raucité de la voix, le développement de la pilosité faciale et la perte des cheveux.

c) *Leur utilisation varie selon les sports*

Ainsi, les hormones, les stéroïdes, et plus particulièrement la nandrolone et la testostérone sont elles utilisées particulièrement par les sprinters, les boxeurs et les cyclistes ; le propranolol (bêtabloquant), la benzodiazépine (tranquillisant), la cocaïne par les tireurs, les nageurs et les joueurs de tennis ; l'hémoglobine, le perfluorocarbure, l'EPO, par les cyclistes, les skieurs de fond, les footballeurs, et de manière générale dans les sports d'endurance ; le clenbutérol (bêtastimulant), la cortisone et

l'éphédrine (stimulant) par les sprinters, et les pratiquants d'escrime et d'aviron.

d) Certains sont décelables, d'autres pas dans l'état actuel de la recherche

Ainsi, à titre d'exemple, l'IGF 1 (hormone peptidique liée à l'hormone de croissance), et le dopage sanguin lié aux transfusions ne peuvent pas être détectées. La cortisone non plus, mais pour une autre raison, du fait de l'absence de seuil légal de teneur dans les urines.

Par contre, il est possible de détecter la nandrolone, la testostérone, la cocaïne, et l'EPO (depuis l'apparition de nouveaux tests sanguins, utilisés dans le cyclisme),

3) *Un système très pernicieux*

Ce phénomène, qui n'est pas récent, s'est considérablement transformé, comme l'a souligné Madame Marie-George Buffet, ministre de la jeunesse et des sports, lors de la Conférence mondiale sur le dopage, à Lausanne, le 2 février 1999 :

« Aujourd'hui le dopage n'a ni frontières, ni nationalité. Il concerne aussi bien les pratiques amateurs que professionnelles, aussi bien le haut niveau que la base, la compétition que le loisir, les hommes que les femmes, les adultes que les jeunes.

Dans le même temps, les produits utilisés sont de plus en plus sophistiqués et dangereux. Ce que nous commençons à peine à savoir sur leurs conséquences à plus ou moins long terme, montre que des vies humaines sont en danger.

Enfin, cela n'est plus à démontrer, le dopage est devenu un commerce lucratif, qui donne lieu à des trafics organisés. »

Phénomène grave, relevé dans les conclusions des premières assises du sport de l'Union européenne, *« les pratiques illicites se multiplient autour du dopage dans le sport. La production et le trafic clandestin de substances dopantes est aujourd'hui un problème policier. Certains Etats ont déjà modifié leur législation pénale de manière à réprimer ces nouvelles pratiques. Une action efficace exige une coopération renforcée aux niveaux gouvernemental, policier et douanier ».*

B. DES REACTIONS SALUTAIRES

1) De la part des pouvoirs publics

a) Les suggestions de la Commission lors des assises du sport

La Commission européenne, qui a déjà demandé un avis sur la problématique du dopage dans le sport au Groupe européen d'éthique suggère, en conclusion des premières assises du sport de l'Union européenne, d'explorer les pistes d'action suivante :

« – *Utiliser les programmes communautaires de recherche*

Améliorer les critères d'homologation des laboratoires (ou réseaux de laboratoires)

– Collaborer avec l'industrie pharmaceutique et les autorités sanitaires dans les domaines de l'information donnée sur les notices de médicaments ainsi que sur le contrôle de distribution et de vente de ces médicaments. L'idée d'un avertissement homogène ("logo") doit être prise en considération ;

– Stimuler la coopération policière et douanière ;

– Organiser des campagnes d'éducation (incluant un code de bonne conduite pour les entraîneurs, éducateurs, coaches, docteurs ainsi que pour les parents) et de sensibilisation pour les citoyens, plus particulièrement pour les jeunes. »

b) La prise de position des ministres européens du sport

Mais le meilleur exemple de cette prise de conscience est fourni par les conclusions de la réunion informelle des ministres du sport de Paderborn en juin 1999.

Les ministres y ont été d'avis :

– « que, pour la lutte efficace contre le dopage, il est indispensable de parvenir à une coordination de la législation en matière de dopage et des autres mesures de la lutte contre le dopage ;

– que l'utilisation de produits dopants dans les sports organisés ainsi que dans les sports non organisés porte atteinte à la santé publique (...);

– qu'il conviendra d'établir une liste valable pour tous les sports ainsi que pour tous les pays des substances et méthodes prohibées. Les conséquences sur le sport pour tous devront être prises en compte ;

– que la prévention efficace du dopage ne va pas sans sanctions dissuasives et que, pour cette raison, il est nécessaire d'avoir un système de sanctions analogues valables au niveau international, telles que la suspension minimale de deux ans pour la première infraction ;

– que la lutte contre le dopage ne peut être efficace que si elle est menée en coopération entre les organisations sportives et les gouvernements ;

– que la Commission sera invitée à poursuivre, avec le concours du Conseil de l'Europe, la coordination de la lutte contre le dopage au niveau national au sein du groupe de travail institué par la Commission;

– que, pour l'efficacité de la lutte contre le dopage, il est nécessaire de créer une agence internationale antidopage indépendante et transparente. Les ministres se sont mis d'accord, sur la base du projet présenté par la présidence allemande de l'UE, et figurant à l'annexe 1, sur une proposition qui repose sur les considérations des groupes de travail de l'UE et du Conseil de l'Europe ;

– que la Commission doit être invitée à étudier les possibilités d'une participation de l'UE à l'agence antidopage et d'un co-financement par la Commission ;

- qu'il est nécessaire que les dispositifs communautaires actuels de coopération policière, judiciaire et douanière, intègrent dans leur champ d'action la lutte contre les trafics de produits dopants ;

- que doit s'instaurer une coopération entre les Etats membres de l'Union européenne dans le cadre des travaux de recherche existants et futurs, p.ex. en matière d'EPO, pour améliorer les mesures de prévention et de contrôle. »

Là encore, le rôle de la France a été de tout premier plan.

2) *De la part des milieux sportifs*

a) *La réglementation du contrôle anti-dopage par l'UCI*

Cette réglementation est particulièrement importante, en raison du rôle dévolu aux fédérations sportives internationales dans la lutte contre le dopage par la Convention antidopage du Conseil de l'Europe.

Elle pose le principe de l'engagement des participants aux épreuves cyclistes de ne pas faire usage des produits et méthodes interdits, tels que le dopage sanguin et la manipulation pharmacologique, chimique ou physique.

Elle fixe les conditions dans lesquelles les peines de suspension sont applicables dans le monde entier, et précise pour quelles épreuves le contrôle est obligatoire.

C'est au coureur de s'assurer personnellement s'il doit se présenter au contrôle antidopage. C'est la fédération nationale de l'organisateur de l'épreuve ou de la tentative de record qui est responsable de l'organisation matérielle du contrôle et est redevable d'une amende en cas de carence.

Un inspecteur antidopage contrôle le déroulement de cette opération. Les échantillons sont analysés par un laboratoire agréé par le Comité directeur de l'UCI, et choisi par la fédération nationale de l'organisateur de l'épreuve.

Le coureur peut faire des remarques, mais est tenu de signer le formulaire de contrôle. Le coureur qui ne se présente pas au contrôle est, sauf cas de force majeure, considéré comme positif, de même que celui qui refuse le prélèvement. Le coureur qui « *utilise, essaie d'utiliser ou est trouvé en possession de moyens pour influencer le résultat de l'analyse* » est sanctionné. Le coureur et /ou sa fédération nationale ont le droit de demander une contre-analyse, dont les frais sont à la charge de cette fédération.

La fédération convoque le coureur s'il n'a pas sollicité de contre-analyse dans le délai ou si le résultat de celle-ci est également positif. Elle entend ses explications. L'UCI peut donner son avis, et se faire communiquer une copie du dossier complet. La décision de la fédération n'est pas susceptible de recours, sauf « *si un tel recours est prévu obligatoirement par la législation du pays en question* ». Dans ce cas, le coureur ou licencié peut porter son appel devant le Tribunal Arbitral du Sport de Lausanne.

Les sanctions prononcées diffèrent selon l'âge, le sexe, le nombre d'infractions antérieures. Un sursis peut être accordé, mais pas plus que pour la moitié de la suspension. En cas d'épreuve par équipe, l'équipe entière est mise hors de course.

Il s'agit donc d'une réglementation ferme, mais respectueuse des droits de la défense, comme des législations nationales. Son application devra être suivie avec attention.

b) La position du Comité International Olympique

Lors du Huitième forum européen du sport, organisé à Salzbourg en novembre 1998, le Directeur général du CIO, M. François Carrard, a estimé qu'il était plus que jamais nécessaire de coordonner tous les efforts.

Ce combat doit, selon lui, s'articuler autour de quatre axes :

- la protection des sportifs, de leur santé et de leurs droits,
- les aspects juridiques et politiques du dopage,
- la prévention, l'éducation et la formation,
- les aspects financiers, étant donnée l'importance des investissements nécessaires.

A cette fin, il convient de mettre en œuvre :

- un code médical unifié, simple et compréhensible,
- un code de sanctions,
- une institution indépendante, appelée Agence, qui, avec un Conseil ouvert à tous, athlètes comme scientifique, unifierait les différentes normes des laboratoires.

M. Carrard a également plaidé pour l'unification et l'harmonisation des législations promulguées en matière de dopage, de par le monde.

3) *Des réticences regrettables, qui révèlent les difficultés à surmonter*

a) *L'exception américaine*

Les Etats Unis ont une approche différente de celle des Européens, ce qui rend difficile la mise en place d'une politique au plan mondial.

Les réticences du général Barry McCaffrey, directeur de l'«*Office of National Drug Control Policy*», vis-à-vis de la création de l'Agence mondiale anti-dopage, sont révélatrices de l'approche américaine : le général met en doute l'indépendance et la fiabilité de l'Agence, et ne tient pas à s'engager sur les indications qui devraient être portées sur les étiquettes des produits diététiques qui contiennent des substances prohibées pour les sportifs.

De manière plus générale, la politique des Etats Unis en matière de lutte contre le dopage reste peu claire, équivoque, et peu appliquée, selon les termes utilisés par M. Richard W. Pound, premier vice-président du CIO.

Les Américains ne sont pas au demeurant les seuls à faire preuve de réticence devant l'action à envisager. La volonté de mener une action volontariste n'est pas toujours partagée par tous les Etats membres de l'Union européenne, ni par certains sportifs européens qui nient la réalité, ou minimisent sa gravité.

b) *Des difficultés de type structurel, mais aussi culturel et financier*

Certaines difficultés tiennent à l'état de la recherche, et à l'impossibilité de mesurer réellement le phénomène du dopage. D'autres sont beaucoup plus générales et tiennent à des facteurs culturels et socio-économiques. A ce titre, plusieurs interrogations, mais aussi plusieurs silences, ne peuvent plus être ignorés.

M. François Carrard, directeur général du CIO, pose ainsi une question pertinente, mais dérangeante, car profondément liée à l'évolution de nos conceptions culturelles : notre société n'est-elle pas loin d'encourager tout type de dopage?

Les participants aux premières assises du sport de l'Union européenne ont énuméré, dans leurs conclusions, les causes réelles favorisant l'augmentation du dopage : la culture de la drogue et de la permissivité, l'excès de compétition, les incidences financières excessives

des manifestations sportives, l'énorme pression des sponsors, qu'ils soient commerciaux ou institutionnels.

M. Alain Calmat, quant à lui, estime que si l'on veut proscrire le dopage, chacun devra accepter que les idoles des stades et les géants de la route soient moins forts et aillent moins vite. Les sponsors pourront-ils l'accepter ? Le silence du peloton lors du tour de France 1998 est lui aussi troublant.

Que retenir de ces interrogations et de ces attitudes ? N'est-il pas nécessaire de remettre en cause notre conception des résultats sportifs ? Ne faudrait-il pas admettre qu'il est nécessaire de repartir sur une base saine, ce qui impliquera sans doute pendant quelques années des records moins brillants ?

Les réponses à ces questions dépassent largement le cadre de l'Union européenne et de sa politique. Elles auront néanmoins nécessairement une dimension européenne.

C. LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE

Une nouvelle politique, indispensable, ne peut naître que de la conjonction des efforts de tous les acteurs du sport : pouvoirs publics, autorités sportives, et sportifs eux-mêmes. Elle ne sera applicable que ces actions sont entreprises à tous les niveaux : national, européen, mondial.

Cette nouvelle politique est en train de naître, non sans difficultés, mais la prise de conscience des ravages du dopage est de nature à provoquer des accélérations brutales qui seront nécessaires pour parvenir aux décisions courageuses qui s'imposent.

La convention du Conseil de l'Europe sur le dopage du 16 novembre 1989 en fournit le cadre, mais celui-ci doit être rempli par des mesures nationales, et éventuellement communautaires, et par des décisions prises par le mouvement sportif.

1) La Convention du Conseil de l'Europe sur le dopage : un texte de référence, dont la force juridique doit être renforcée

Ce texte fondamental définit de manière précise le « dopage dans le sport » et les « classes pharmacologiques d'agents de dopage ou de

méthodes de dopage interdites », ainsi que les mesures destinées à en limiter la disponibilité et l'utilisation.

Afin de faire respecter l'interdiction de ces produits et de ces méthodes, elle prévoit que les Etats membres :

«– aideront les organisations sportives à financer les contrôles et les analyses antidopage ;

– prendront les mesures appropriées afin de refuser l'octroi, à des fins d'entraînement, de subventions provenant de fonds publics à des sportifs qui ont été suspendus à la suite de la découverte d'une infraction à la réglementation sur le dopage dans le sport, et ce pendant la durée de leur suspension ;

– encouragent et, le cas échéant, facilitent l'exécution, par leurs organisations sportives, des contrôles antidopage demandés par les organisations sportives internationales compétentes, tant au cours qu'en dehors des compétitions ;

– encouragent et facilitent la conclusion, par les organisations sportives, d'accords autorisant les équipes de contrôle antidopage dûment agréées à faire subir des tests à leurs membres dans d'autres pays ».

Ce texte est à la fois très riche et révélateur de ses futures difficultés d'application, tant il repose sur une imbrication des responsabilités et des compétences des Etats et des organisations sportives nationales, mais aussi internationales, tant il fixe des principes généraux en laissant le soin aux Etats de prendre les mesures appropriées.

Il dispose également que les Etats signataires s'engagent à créer ou à faciliter la création sur leur territoire d'un ou de plusieurs laboratoires de contrôle antidopage *« susceptibles d'être agréés conformément aux critères adoptés par les organisations sportives internationales compétentes et approuvés par le groupe de suivi »*, chargé de l'application de la Convention.

C'est ce groupe de suivi qui approuve et modifie la liste des classes pharmacologiques d'agents de dopage et de méthodes de dopage interdites par les organisations sportives internationales compétentes.

L'article 7 de la Convention est particulièrement important. Il prévoit que les Etats *« encouragent leurs organisations sportives à clarifier et à harmoniser leurs droits, obligations et devoirs respectifs »*,

en particulier en harmonisant leurs règlements antidopage, leurs listes de classes pharmacologiques d'agents de dopage et de méthodes de dopage interdites, sur la base des textes adoptés par les organisations sportives internationales compétentes, ainsi que leurs méthodes de contrôle antidopage, et leurs procédures disciplinaires, qui doivent respecter certains principes.

Il appelle également à l'harmonisation des « *procédures d'application de sanctions effectives aux responsables, médecins, vétérinaires, entraîneurs, physiothérapeutes et autres responsables ou complices d'infractions aux règlements antidopage de la part de sportifs* », ainsi que des « *procédures de reconnaissance mutuelle des suspensions et autres sanctions imposées par d'autres organisations sportives dans le pays même ou dans un autre pays.* »

Il prévoit de même que les Etats doivent encourager leurs organisations sportives à « *instituer, en nombre suffisant pour être efficaces, des contrôles antidopage non seulement au cours des compétitions, mais encore sans préavis à tout moment approprié hors des compétitions ; ces contrôles devront être menés de manière équitable pour tous les sportifs et comporter des tests appliqués et répétés à des sportifs pris, le cas échéant, au hasard* ».

L'application de ces dispositions repose néanmoins sur l'adoption par les Etats signataires de la Convention de mesures législatives ou réglementaires afin de contrôler la circulation, la détention, l'importation, la distribution et la vente des agents de dopage, et de limiter l'utilisation des produits et des méthodes qui sont interdits, et en particulier, de stéroïdes anabolisants.

Quelques rares Etats –dont la France- se sont engagés dans cette voie. Aussi serait-il utile que l'Union européenne, dont tous les Etats membres sont signataires de la Convention, reprennent ses dispositions normatives dans une directive, texte par nature plus contraignant, mais qui n'exclut pas une certaine souplesse d'adaptation de ses dispositions pour tenir compte des spécificités nationales.

2) *La recherche de solutions législatives : l'exemple français*

a) *Une approche novatrice*

Le caractère novateur de la loi française relative à la protection de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage du 23 mars 1999 tient à sa

double approche, ses dispositions portant tant sur la prévention et les soins que sur la répression.

Elle met ainsi en place un véritable suivi médical des sportifs licenciés, et une répression plus efficace des pourvoyeurs de produits dopants. Elle vise l'efficacité par la création d'une nouvelle autorité indépendante - le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage - et la mise en place d'antennes médicales de lutte contre le dopage.

Elle responsabilise les médecins, de même que les fédérations sportives qui doivent veiller à la santé de leurs licenciés lorsqu'elles déterminent les programmes d'entraînement et le calendrier des compétitions et manifestations sportives qu'elles organisent.

Cette loi, dont les dispositions sont analysées dans un rapport d'information très clair de notre collègue Alain Néri, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (n° 1499), définit de manière classique les agissements interdits. Elle détermine les pouvoirs des médecins agréés, les conditions dans lesquelles des perquisitions peuvent être menées, ainsi que le régime des sanctions administratives qu'encourent les licenciés et des sanctions pénales qui frappent les pourvoyeurs de produits dopants. Elle prévoit que les échantillons prélevés lors de contrôle auxquels il est interdit de se soustraire, seront analysés par au moins deux laboratoires agréés.

Elle oblige les fédérations sportives à mettre leurs règlements en conformité avec son décret d'application, sous peine de ne plus bénéficier de l'agrément du ministre chargé des sports.

b) L'impact potentiel de la nouvelle législation française

Un effet d'entraînement pourrait découler du caractère novateur et volontariste de la nouvelle loi française. L'Italie va probablement s'en inspirer, Mme Giovanna Melandri, ministre des sports, ayant déclaré à Salzbourg qu'elle souhaitait que son pays, à l'exemple de la France, approuve rapidement une loi pénalisant le dopage.

Cet effet potentiel d'entraînement est important, car une loi limitée au seul territoire national risquerait de n'avoir qu'une efficacité limitée, du fait de la nature internationale des compétitions, mais aussi du haut degré de mobilité des sportifs.

Il faut cependant avoir conscience que ce processus ne sera pas forcément rapide, ni universel, car les législations sur le sport sont encore

très différentes en Europe. Ainsi, les compétences de l'Etat en Allemagne ne sont pas les mêmes qu'en France, du fait de sa nature fédérale.

Ce texte peut néanmoins servir à la définition d'une politique au plan européen, car il s'inspire de réflexions partagées tant par d'autres pays que par le mouvement sportif, sur le changement d'échelle et d'ampleur du dopage. Il est évident que si tous les sportifs ne sont pas dopés, le dopage concerne de plus en plus de fédérations sportives et des sportifs de plus en plus jeunes, qui sont les victimes de ce système. Il s'étend également au sport amateur.

3) *La réponse de l'Union européenne*

Lors du huitième forum européen du sport, à Salzbourg, en novembre 1998, M. Jean-Michel Baer, directeur de la DG X.C de la Commission européenne a ainsi défini les cinq tâches que la Commission doit remplir dans le cadre de ses compétences :

- plaider pour un espace législatif et juridique unique afin qu'il n'existe pas, au sein de l'Union, de législations différentes sur la question du dopage,
- réfléchir à la coopération en matière de justice, de police et de douane,
- veiller à l'éducation de la population,
- contribuer à la recherche de standards communs à tous les laboratoires,
- faire du dopage un axe prioritaire du nouveau programme-cadre de recherche et de lutte contre la drogue.

Cette position rejoint l'opinion exprimée dans ce même cadre par M. Gilles Smadja. Le chef de cabinet de la ministre français de la jeunesse et des sports souhaite ainsi que l'Union :

- participe à une définition claire et sans compromis du dopage,
- crée une dynamique visant à établir un état des lieux du dopage en Europe, lequel peut déboucher sur des procédures communes,
- génère un débat sur les responsabilités des Etats et des mouvements sportifs,

- œuvre dans la lutte contre le trafic des produits dopants,
- aide la recherche médicale,
- parle de l'éthique du sport.

En fait, l'action de l'Union européenne découlera de la volonté exprimée lors du prochain Conseil européen d'Helsinki. Si celle-ci est suffisamment forte, l'Union européenne pourrait mener une politique active et relativement diversifiée, notamment en identifiant les lacunes législatives dans les Etats membres, et en contribuant au rapprochement, voire, si ceux-ci le souhaitent, à l'harmonisation de leurs législations. Elle pourrait aussi, dans le cadre du troisième pilier, mener des actions coordonnées des services de police, de justice, et des services douaniers

Son action n'aura cependant d'efficacité que si elle est relayée au niveau mondial, et notamment par la nouvelle Agence qui vient d'être créée il y a quelques jours.

4) *La création de l'Agence mondiale anti-dopage*

Cette Agence a été créée, à l'issue d'un processus décisionnel exemplaire, révélateur des interactions possibles entre tous les acteurs concernés par la lutte contre le dopage : y ont pris part le CIO et le mouvement sportif, l'Union européenne, le Conseil de l'Europe, les Etats intéressés, et notamment ceux de l'Union européenne représentés par leurs ministres des sports.

Les Européens ont tenu à trois principes : l'indépendance de l'Agence ; la transparence de ses activités ; la parité de représentation en son sein des pouvoirs publics et du mouvement sportif. Ils ont par ailleurs entendu contribuer à la création d'une structure efficace.

Mme Reding, commissaire européen, a ainsi déclaré qu'il fallait que *« les missions assignées à l'Agence et le statut qu'elle aura répondent aux souhaits exprimés par les Etats membres de l'Union européenne. C'est à dire que cette Agence soit véritablement transparente et indépendante ; que son conseil d'administration soit composé à parité de représentants du mouvement sportif et de représentants des autorités publiques ; qu'elle vise à l'établissement de procédures et critères communs dans la lutte contre le dopage, et que les parties prenantes, notamment les organisations sportives concernées s'engagent à respecter les normes, critères et procédures établis »*. Elle a par ailleurs précisé que les décisions prises par l'Agence devraient être des recommandations que

chacun des participants s'engageraient à mettre en œuvre dans son cadre et selon ses règles propres.

Ces appels ont été entendus tant au niveau du financement de l'Agence que de la composition – paritaire – de son conseil d'administration.

Cette Agence sera financée de manière transitoire par le CIO. Il importera de veiller au respect des engagements pris par l'Union européenne qui envisage de participer de manière significative au budget de l'agence à partir de 2001.

III. LE SPORT, COMPOSANTE DES RELATIONS EXTERIEURES DE L'UNION EUROPEENNE

Le sport peut également être un des éléments de la politique extérieure et de sécurité commune. L'Union européenne a en effet des relations privilégiées avec plusieurs types de pays, qu'il s'agisse en particulier des pays d'Europe centrale et orientale, des pays méditerranéens, des Etats ACP signataires de la Convention de Lomé. Le sport peut être l'un des éléments de la politique de coopération qu'elle mène à leur égard.

Les orientations définies lors des premières assises du sport de l'Union européenne, en mai 1999, soulignent que *« le sport européen joue un rôle moteur dans le sport mondial. Dans le cadre des relations extérieures, il est nécessaire de soutenir et d'encourager la présence des organisations sportives dans les pays de l'est de l'Europe; de la région méditerranéenne et dans les pays en voie de développement. Les organisations européennes et les institutions publiques porteront une attention particulière à la protection des jeunes athlètes originaires de continents autres que l'Europe. Le sport, héritage culturel de notre société, doit s'affirmer en tant qu'instrument de promotion de paix et d'amitié et de rassemblement des peuples. »*

Lors de ces mêmes assises, M. Pappas, directeur général de la DG X de la Commission européenne a relevé que l'Europe, *"moteur du sport mondial"* dispose d'un très grand savoir-faire sportif et d'une expérience qui doit être soutenue par la Communauté dans le cadre de ses relations extérieures, pour *"montrer à d'autres pays ses meilleurs aspects, sa double dimension de solidarité et de démocratie"*.

Cette politique ne sera pas toujours facile. Comme les Directeurs du sport des Etats membres de l'Union européenne, réunis à Helsinki du 18 au 20 octobre 1999, l'ont remarqué, certaines équipes sportives des Etats membres de l'Union européenne se sont vu imposer des sanctions *"sévères et injustes"* allant jusqu'à deux ans de suspension, de la part des fédérations internationales ou européennes, pour avoir respecté les décisions prises par leurs gouvernements nationaux et la recommandation du Conseil de l'Union européenne de limiter leurs contacts avec la République fédérale yougoslave.

Commentant ces décisions, les directeurs du sport ont estimé qu'il était *"important que les fédérations sportives internationales et européennes prennent conscience de leur responsabilité sociale et ne sanctionnent pas les équipes quand elles respectent les décisions légitimes de leurs gouvernements nationaux"*.

CONCLUSION

La gravité du dopage dans les milieux sportifs, les excès de commercialisation des activités sportives, le démarchage international organisé de jeunes talents d'une quinzaine d'année ont entraîné depuis deux ans une prise de conscience collective de la nécessité de définir une autre politique du sport au niveau de l'Union européenne.

Cette prise de conscience est salutaire car ce sont les valeurs mêmes véhiculées par le sport, ainsi que les structures du mouvement sportif, qui pourraient être mises en cause.

Des solutions nouvelles doivent être trouvées pour répondre à ces nouveaux défis.

En l'état actuel des institutions, l'Union européenne ne peut répondre à ces préoccupations, parce que le sport n'est pas un domaine de compétence communautaire, et parce que les implications du droit communautaire sur les activités sportives ne sont envisagées que du point de vue de la politique de la concurrence et des principes du marché unique.

Or le sport ne saurait être réduit à sa seule dimension économique. C'est pourquoi il est souhaitable de faire admettre le principe d'une exception sportive, justifiant soit des dérogations, soit la référence à d'autres principes, pour servir de base à des décisions qui seront de ce fait plus équilibrées. Dans cet esprit, il est souhaitable d'aboutir à l'adoption de nouvelles règles normatives, dont pourra s'inspirer la Cour de Justice.

Une véritable politique du sport de l'Union européenne doit aujourd'hui être définie en utilisant tous les moyens à la disposition de l'Union et de ses Etats membres, qu'ils relèvent du premier ou du troisième pilier.

Cette politique doit tenir compte des évolutions technologiques, notamment dans le domaine de la télévision et des contraintes de nature financière. Elle est par essence complexe, du fait de la multiplicité des intervenants, le caractère international d'un certain nombre de compétitions, l'internationalisation croissante des équipes sportives, et la circulation des sportifs de haut niveau.

Fondée sur une répartition équilibrée des compétences entre pouvoirs publics et mouvement sportif, elle doit prendre en compte toutes les caractéristiques, toutes les dimensions du sport, afin de préserver les spécificités du modèle et du mouvement sportif européens.

Une dynamique est enclenchée. Elle n'aura d'effet que si elle débouche une action de longue durée, car il s'agit de changer les mentalités et les comportements. A titre d'exemple, en matière de dopage, il faut modifier les habitudes prises par les sportifs professionnels, mais aussi certains sportifs amateurs, les réflexes, les niveaux de tolérance de l'ensemble des acteurs concernés, qu'il s'agisse des médecins, des entraîneurs, des dirigeants des clubs.

C'est pourquoi il est si important d'engager un dialogue sur cette nouvelle politique avec le mouvement sportif, comme le souhaite la déclaration annexée au traité d'Amsterdam. Les meilleures solutions seront concertées plus qu'imposées.

L'harmonisation ne sera pas toujours possible. Certaines traditions nationales doivent être respectées. Le pluralisme des modèles sportifs doit être préservé. Les effets pervers de certaines décisions telles que l'arrêt Bosman, doivent être corrigés.

L'Union européenne est à la veille de choix décisifs dans ce domaine, de nature à influencer sa perception et son identité. Le dynamisme dont font preuve les ministres européens du sport, qui pourtant ne se réunissent jusqu'à présent que de manière informelle, est source d'espoir, et le Conseil européen d'Helsinki devrait être une étape importante dans la recherche d'une autre politique.

Reconnaître l'exception sportive est possible et réaliste. Dans plusieurs des dispositions communautaires régissant les activités sportives, l'Union européenne a déjà reconnu les particularités, les spécificités du sport. Dans ses réflexions sur l'évolution et les perspectives de l'action communautaire dans le sport, la Commission a déjà défini certaines orientations qui peuvent fournir un corps de doctrine, tandis que certains arrêts de la Cour de Justice laissent entrevoir des évolutions.

Cette nouvelle politique doit reposer sur la mise en évidence de la spécificité du sport **et sur l'existence de principes ayant une valeur au moins égale à celle de la libre circulation ou du respect de la concurrence**. Elle doit, lorsqu'elle pose des dérogations à ces derniers principes, fixer des règles, des critères devant être respectés, et prévoir des possibilités de contrôle. Des exemples d'une telle approche existent déjà, notamment dans le domaine des retransmissions télévisées de

matches sportifs, mais aussi dans la mise en œuvre pratique des règles de concurrence fixées par le traité et sanctionnée par la Cour de Justice.

Des décisions sont urgentes dans ce domaine. A cet égard, la réflexion engagée sur l'insertion dans le traité d'un article sur le sport doit être menée à terme. Il serait de même utile de formaliser les rencontres jusqu'à présent informelles des ministres du sport.

Le Conseil européen d'Helsinki suscite dans tous ces domaines beaucoup d'espoirs. Il peut donner l'impulsion qui manque pour que soit définie une politique plus ambitieuse, et pour permettre de nouveaux progrès dans la recherche de la base juridique nécessaire à la mise en œuvre d'une politique et d'actions communautaires.

La date de publication de ce rapport n'est pas neutre. Il importait, avant ce Conseil européen, que la Délégation puisse marquer son soutien aux nouvelles orientations souhaitées par la France dans le domaine du sport, et affirmer les principes qui pourraient et devraient marquer l'action communautaire dans ce domaine du sport, si porteur d'identité culturelle.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 25 novembre 1999 pour examiner le présent rapport d'information.

Présentant brièvement les grandes lignes de son rapport, **le Président Alain Barrau** a relevé que l'action de l'Union européenne dans le domaine du sport repose aujourd'hui sur un paradoxe : aucune disposition des traités communautaires ne régit le sport, tandis que cette activité se trouve indirectement régie par plusieurs aspects du droit communautaire en raison des aspects économiques, financiers et culturels qu'elle revêt. La méconnaissance de la spécificité du sport a entraîné des conséquences négatives, comme l'a montré, par exemple, l'arrêt Bosman, rendu en 1995 par la Cour de justice des Communautés européennes. En appliquant à la lettre les dispositions en vigueur sur la libre circulation des travailleurs, cette jurisprudence a accru les difficultés de clubs sportifs modestes et méconnu les exigences spécifiques des formations sportives.

Dans une perspective récente, l'Union européenne a montré une volonté d'agir dans le domaine du sport, comme en témoignent à la fois la déclaration sur le sport annexée au Traité d'Amsterdam et les conclusions du Conseil européen de Vienne. Les ministres des sports des Etats membres se sont attachés à promouvoir l'idée d'une « exception sportive », semblable à l'exception culturelle qui avait été admise en 1993 lors des négociations commerciales multilatérales. La ministre française, Mme Marie-George Buffet, a participé activement à ce mouvement, qui pourrait déboucher sur l'avènement d'un modèle sportif européen.

Le chemin à parcourir sera long, car l'action européenne dans le domaine du sport reste marquée par le droit communautaire de la concurrence, le marché unique ou la directive « Télévision sans frontières ». Divers arrêts laissent toutefois entrevoir une possibilité d'évolution de la jurisprudence. Des dérogations sont ainsi admises dans certains cas au principe de liberté de circulation ou de libre établissement pour des raisons tenant à la sécurité, à des considérations morales ou d'ordre public. La coopération européenne peut s'avérer également fructueuse pour lutter contre le *hooliganisme*, les services judiciaires, policiers et douaniers des Etats membres ayant d'ailleurs déjà été amenés à coordonner leur action à cet effet.

Une politique communautaire devrait en outre être définie à l'égard du dopage : le Conseil européen, la Commission et les Etats membres sont en effet résolus à lutter contre ce phénomène d'une gravité exceptionnelle, qui n'a fait l'objet d'une prise de conscience que tardivement. Il suscite des réactions salutaires, tant de la part des pouvoirs publics que du mouvement sportif, et devrait déboucher sur des règles nouvelles. La Convention du Conseil de l'Europe sur le dopage, adoptée il y a dix ans, devrait enfin être appliquée. La création récente de l'Agence mondiale anti-dopage est également le signe d'une évolution décisive.

Le Conseil européen d'Helsinki pourrait donner une impulsion nouvelle à cette action communautaire, avant qu'une disposition spécifique soit éventuellement introduite dans le traité à la faveur d'une prochaine révision. Cette suggestion suscite toutefois des réserves, comme celles exprimées par M. Jean-Claude Lefort.

M. Pierre Brana a suggéré à la Délégation, qui l'a suivi, d'insister dans les conclusions sur l'importance de la lutte contre la violence lors des manifestations sportives, phénomène qui pose de redoutables problèmes aux organisateurs, dont la responsabilité est engagée.

La Délégation a décidé la publication du rapport et adopté – contre l'avis de **M. Jacques Myard** qui, tout en soulignant la qualité du rapport, a exprimé un désaccord de principe à l'égard d'un accroissement des compétences de l'Union européenne – les conclusions qui l'assortissent.

PROPOSITIONS DE CONCLUSIONS

La Délégation,

Vu la directive « Télévision sans frontières » du 3 octobre 1989, modifiée le 30 juin 1997 ;

Vu le rapport Larive du Parlement européen du 29 avril 1994, sur l'Union européenne et le sport ;

Vu l'arrêt Bosman du 15 décembre 1995 ;

Vu la déclaration relative au sport, annexée au traité d'Amsterdam;

Vu le document de travail de la Commission sur « l'évolution et les perspectives de l'action communautaire dans le sport », en date du 29 septembre 1998 ;

Vu les conclusions du Conseil européen de Vienne, des 11 et 12 décembre 1998, sur le sport ;

Vu les conclusions de la réunion informelle des ministres du sport de l'Union européenne à Bad Godesberg, le 18 janvier 1999 ;

Vu les résultats de la Conférence mondiale sur le dopage dans le sport, organisée à Lausanne du 2 au 4 février 1999, sous l'égide du CIO ;

Vu les principes généraux devant, selon la Commission, guider l'application au sport des règles de concurrence, énoncés le 24 février 1999 ;

Vu les travaux du groupe de travail instauré par la Commission pour assurer le suivi du projet de création de l'Agence internationale de lutte contre le dopage ;

Vu les travaux des premières Assises européennes du sport, qui se sont déroulées à Olympie en mai 1999 ;

Vu les conclusions de la réunion informelle des ministres du sport de l'Union européenne du 31 mai au 2 juin 1999 à Paderborn ;

Déplorant l'insuffisance de la base juridique qui permettrait à l'Union de se doter d'une véritable politique du sport et entendant éviter que les règles concernant le sport au niveau communautaire ne découlent essentiellement d'arrêts de la Cour de Justice ;

Se félicitant de l'inclusion dans le Traité d'Amsterdam d'une Déclaration relative au sport, mais constatant son caractère juridiquement insuffisant pour fonder une politique communautaire ;

Se félicitant du dynamisme de la ministre français du sport et de ses collègues, qui ont tenu en un an trois réunions informelles permettant l'affirmation des principes pouvant servir de base à l'élaboration d'une politique plus ambitieuse, plus respectueuse de la spécificité du sport, du modèle sportif européen, et des structures européennes du sport ;

Se félicitant de l'élaboration par la Commission d'un document de travail sur l'évolution et les perspectives de l'action communautaire dans le sport ;

Soulignant la spécificité du mode d'organisation des compétitions en Europe, et du système de promotion et de relégation ;

Considérant que l'action de l'Union européenne dans le domaine du sport ne saurait se limiter, comme trop souvent jusqu'à présent, à ses seuls aspects économiques ;

Regrettant que les problèmes soulevés par l'arrêt Bosman en matière de financement par les clubs de la formation des jeunes sportifs n'aient pas reçu de réponse ;

Soulignant l'importance du dialogue et de la concertation entre pouvoirs publics et mouvement sportif, principe consacré par la Déclaration annexée au Traité d'Amsterdam ;

Considérant l'urgence d'adopter une politique volontariste de lutte contre le dopage ;

1. Souhaite que les principes définis dans la déclaration sur le sport annexée au traité d'Amsterdam soient mis en pratique ;

2. Souhaite que les travaux demandés à la Commission par le Conseil européen de Vienne débouchent sur des propositions de textes normatifs, permettant de prendre en compte les réflexions des ministres européens du sport ;

3. Souhaite que soient formellement reconnus les principes qui sous-tendent l'organisation du mouvement sportif et doivent servir de base à l'application des actions et des décisions communautaires : la préservation et le développement du sport amateur ; l'imprévisibilité des résultats, la solidarité entre clubs, l'importance de la formation, la sauvegarde de la santé des sportifs ;

4. Souhaite qu'une action vigoureuse soit menée contre la violence liée aux manifestations sportives, dans le cadre de la coopération entre services policiers, judiciaires et douaniers, prévue par le troisième pilier de l'Union européenne.

5. Affirme que les règles de concurrence et du marché unique doivent être tempérées pour tenir compte des principes constitutifs de la spécificité du sport ;

6. Souhaite le respect du modèle d'organisation qui caractérise le modèle sportif européen, et notamment l'organisation thématique et pyramidale des fédérations ;

7. Souhaite un renforcement de la base juridique de l'action communautaire dans le domaine du sport et une réflexion sur l'éventuelle insertion d'un article spécifique sur le sport dans le Traité ;

8. Souhaite que les orientations contenues dans le document de travail de la Commission sur l'évolution et les perspectives de l'action communautaire dans le sport servent de base pour l'élaboration d'une nouvelle politique, fondée sur la spécificité du sport et les caractéristiques du modèle sportif européen ;

9. Affirme cette spécificité du sport du fait de son rôle social, intégrateur, formateur, et considère qu'il existe une exception sportive, qui doit être prise en compte dans la définition d'une politique communautaire du sport ;

10. Souhaite qu'un équilibre soit trouvé dans l'accès à la télévision des différentes disciplines sportives, et qu'une partie des droits de retransmission des compétitions sportives soit redistribuée au profit de sports moins médiatiques ;

11. Se félicite du dynamisme des instances communautaires dans la recherche de nouvelles structures permettant de lutter avec une plus grande efficacité contre le dopage ;

12. Approuve l'accord entre le CIO et l'Union européenne qui a permis la création de l'Agence mondiale de lutte contre le dopage ;

13. Souhaite que le financement de cette Agence lui permette d'assurer son indépendance et la transparence de ses décisions, et estime que l'Union européenne doit prendre à sa charge une part substantielle de ce financement ;

14. Souhaite que le siège de cette Agence soit situé dans un des Etats de l'Union européenne, et que l'Union présente au Conseil de l'Agence des propositions lui permettant de prendre une décision définitive ;

15. Suggère qu'une proposition de directive fondée sur l'article 152 du Traité CE consacre les principales dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le dopage.