

Enlarged Partial Agreement on Sport

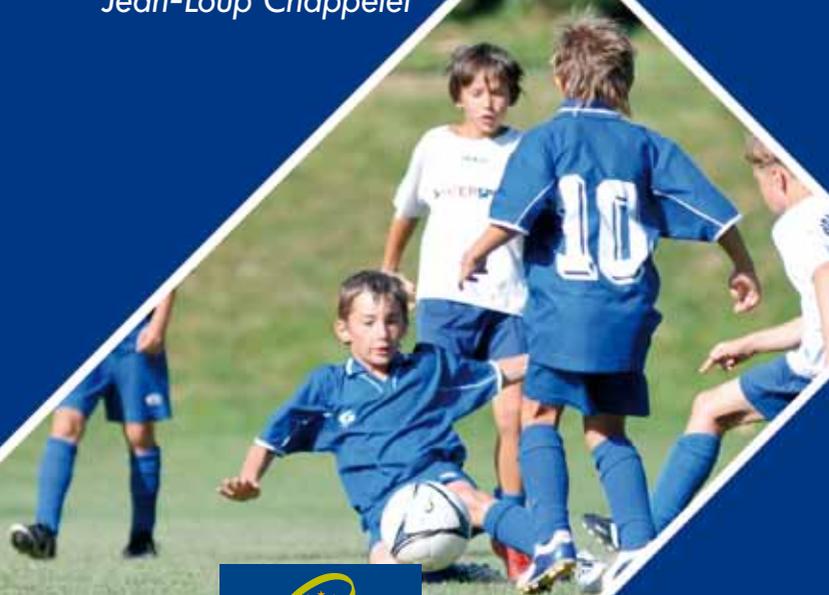


Accord Partiel Élargi sur le Sport



L'autonomie du sport en Europe

Jean-Loup Chappelet



Publishing
Editions



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

L'autonomie du sport en Europe

Jean-Loup Chappelet

Collection Politiques et pratiques sportives

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

Autonomy of sport in Europe

ISBN 978-92-871-6720-0

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division de l'information publique et des publications, Direction de la communication (F-67075 Strasbourg Cedex ou publishing@coe.int).

Couverture et mise en page : Service de la production des documents et publications,
Conseil de l'Europe

Photo de couverture : © Shutterstock et Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>

ISBN 978-92-871-6719-4

© Conseil de l'Europe, avril 2010

Imprimé en France

Table des matières

Préface	5
Introduction	7
1. Panorama des affirmations du concept d'autonomie.....	11
Affirmations du concept d'autonomie du sport par les organisations sportives.....	11
Affirmations du concept d'autonomie du sport par les autorités publiques.....	16
2. Exemples concernant l'autonomie des organisations sportives.....	23
Interférences gouvernementales dans des organisations sportives nationales	23
Interférences (inter)gouvernementales dans des organisations sportives internationales	24
Affaires portées devant des juges étatiques	25
Exemples d'atteintes à l'autonomie des organisations sportives entre elles	29
3. Analyse du questionnaire APES sur l'autonomie dans le sport.....	31
Analyse du point de vue des autorités sportives publiques.....	32
Analyse du point de vue des organisations sportives	35
4. Limites à l'autonomie des organisations sportives	39
Limites du fait du droit étatique	39
Limites du fait de la <i>lex sportiva</i>	43
Autonomie horizontale <i>versus</i> autonomie verticale.....	47
5. Synthèse	51
6. Meilleures pratiques d'autonomie négociée.....	55
Conseil de l'Europe	55
Commission européenne.....	56
Agence mondiale antidopage	58
Fédération internationale de football association.....	59

Comités olympiques européens.....	59
Union of European Football Associations	60
France	60
Allemagne	62
Hongrie	63
Italie.....	63
Pays-Bas	64
Suisse.....	65
Bibliographie.....	67
Annexes.....	69
Annexe 1 : Questionnaire APES sur l'autonomie dans le domaine du sport en Europe.....	70
Annexe 2 : Document de travail et Résolution n° 2 sur l'autonomie dans le sport adoptée par la 11 ^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport, Athènes, 10-12 décembre 2008	83
Annexe 3 : Examen chronologique de la Charte olympique et de la sélection de textes émanant d'organisations sportives par rapport au concept d'autonomie	92

Préface

Cet ouvrage résulte d'un mandat confié en 2008 par l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) du Conseil de l'Europe à l'IDHEAP (Institut de hautes études en administration publique) associé à l'université de Lausanne (Suisse). Il est basé sur une enquête conduite par le Conseil de l'Europe, au printemps 2008, auprès des autorités sportives et gouvernementales européennes, enquête renouvelée au printemps 2009, notamment pour donner l'occasion aux comités olympiques nationaux et aux confédérations sportives nationales de répondre en plus grand nombre que lors de la première enquête (voir le questionnaire en annexe 1). Par ailleurs, une analyse de documents officiels émanant tant des pouvoirs publics que des organisations sportives européennes permet de situer la question de l'autonomie du sport dans le cadre des règles sportives et des droits nationaux et européens.

Une première version de ce rapport a été présentée en décembre 2008 à Athènes (Grèce) lors de la 11^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport. Les deux thèmes de la conférence étaient en effet l'autonomie dans le sport et l'éthique dans le sport. Le résumé et la résolution concernant l'autonomie sont reproduits en annexe 2.

Ce travail a été possible dans des délais très courts grâce à deux diplômés du *Master in Advanced Studies in Sport Administration* de l'Académie internationale des sciences et techniques du sport: Amandine Bousigue et Benjamin Cohen. Je leur en suis très reconnaissant et pense que cette expérience leur sera fort utile dans la carrière qu'ils ont entreprise dans les organisations sportives internationales.

L'auteur tient à remercier tout particulièrement l'APES et son secrétariat qui ont soutenu ce travail durant toute sa réalisation. Il tient également à remercier la France qui a tout particulièrement contribué au concept du mode opératoire pour mener l'enquête avec diligence auprès des autorités publiques et sportives et qui a suivi toutes les étapes de sa réalisation lors des réunions à Strasbourg.

Il souhaite mentionner les experts européens consultés qui ont permis d'identifier les meilleures pratiques de l'« autonomie négociée », mise en évidence par cet ouvrage.

Les opinions présentées dans cet ouvrage restent celles de l'auteur et n'engagent en rien l'APES du Conseil de l'Europe, ni les personnes consultées.

Lausanne, juillet 2009.

Jean-Loup Chappelet
Professeur à l'IDHEAP

Introduction

A partir de la fin du XIX^e siècle en Europe, les organisations chargées de la codification des règles et de l'organisation des compétitions sportives ont pris pour la plupart la forme d'associations à but non lucratif. A ce titre, elles ont joui dans la plupart des pays européens d'une grande autonomie par rapport aux gouvernements grâce aux lois nationales garantissant la liberté d'association. On peut même affirmer que, durant l'essentiel du XX^e siècle, la plupart des Etats européens ont laissé se développer les organisations sportives de façon totalement indépendante des structures administratives publiques. Pendant de longues années, les clubs, les fédérations régionales et nationales, ainsi que les fédérations européennes ou internationales, tout comme les comités nationaux olympiques (CNO) et le Comité international olympique (CIO), ont fonctionné de façon très autonome par rapport aux gouvernements locaux et nationaux et ont autorégulé un secteur socioculturel et économique de plus en plus important, à savoir celui du sport.

Dans les années 1970, le Conseil de l'Europe est la première organisation intergouvernementale européenne à s'intéresser vraiment à ce secteur et à collaborer avec le mouvement sportif. Il adopte en 1975 une Charte du sport pour tous qui deviendra, en 1992, la Charte européenne du sport. Il se préoccupe de phénomènes comme le dopage ou la violence dans le cadre de manifestations sportives, ce qui aboutira à deux importantes conventions à ces sujets. Même si la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) rend deux arrêts dans le domaine sportif durant les années 1970, ce n'est qu'à partir des années 1990 que l'Union européenne commence à intervenir dans le sport lorsqu'il constitue une activité économique (et à ce titre seulement puisque aucune compétence communautaire n'existe alors sur le sport en général). En 1995, l'arrêt Bosman de la CJCE, est perçu par les organisations sportives comme une intrusion gouvernementale dans l'autonomie des organisations sportives nationales et internationales (en l'occurrence celles de football).

Les années qui suivent l'arrêt Bosman voient une multiplication de cas sportifs portés devant des juges européens ou nationaux. Beaucoup de ces cas sont tranchés en faveur des organisations sportives, mais plusieurs remettent en cause certaines règles sportives et sont vus par les fédérations comme autant d'atteintes à leur autonomie. Le mouvement sportif se met à réclamer une « exception sportive » dans le droit communautaire ou, à tout le moins, à insister sur la « spécificité » du sport. Les gouvernements de l'Union européenne entendent ces revendications jusqu'à adopter dans le traité de Lisbonne

en 2007 un article (149) pour le sport, « tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative. »

Mais ce développement ne satisfait pas vraiment le mouvement sportif européen et international car les « spécificités » du sport ne sont pas précisées dans cet article. En 2006, l'Étude indépendante sur le sport européen, commandée par la présidence anglaise de l'Union européenne, souligne le degré d'insécurité juridique existant encore quant à la relation entre le droit communautaire et les règlements sportifs. Cette insécurité provoque, selon les organisations sportives internationales, une perte d'autonomie pour elles. En juillet de la même année, l'arrêt Meca-Medina de la CJCE vient conforter ces craintes d'insécurité. Bien qu'il tranche en faveur des organisations sportives concernées (Fédération internationale de natation et CIO), le juge européen affirme notamment que : « Si l'activité sportive en cause entre dans le champ d'application du traité, les conditions de son exercice sont alors soumises à l'ensemble des obligations qui résultent des différentes dispositions du traité ». Cette phrase sibylline fait très fortement réagir les fédérations sportives européennes ainsi que le CIO et la FIFA (Fédération internationale de football association) car ces organisations y voient un retour en arrière important par rapport aux arrêts antérieurs de la CJCE qui faisaient jurisprudence, et perçoivent donc un risque accru pour leur autonomie. En effet, la plupart des activités sportives ont une dimension économique et rentrent ainsi dans le champ d'application des traités de l'Union. De plus, la notion de « conditions d'exercice » d'une activité sportive est très vaste et comprend notamment des thèmes comme la nationalité des athlètes et les règles antidopage (contestées dans l'affaire Meca-Medina) qui étaient jusqu'alors considérées comme du ressort autonome des organisations sportives. Le titre du communiqué de presse de la CJCE affirme même que « la réglementation antidopage du CIO relève du droit communautaire de la concurrence ».

Le CIO convoque alors à Lausanne, en septembre 2006, un séminaire sur l'autonomie du Mouvement olympique et sportif (ci-après Mouvement olympique) auquel il invite, outre plusieurs de ses membres, des présidents de fédérations internationales et de comités nationaux olympiques. Ce séminaire réaffirme que l'autonomie est essentielle pour garantir le maintien des valeurs inhérentes au sport. Un deuxième séminaire est organisé par le CIO en février 2008. Il est consacré à l'examen de « principes universels de bonne gouvernance pour le Mouvement olympique et sportif » comme une base fondamentale pour garantir l'autonomie des organisations qui le composent et pour assurer que cette autonomie est respectée par leurs partenaires¹. L'autonomie du

1. Le septième et dernier principe est intitulé : « Relations harmonieuses avec les gouvernements tout en préservant l'autonomie ». Il prône notamment la coopération, la coordination et la consultation avec les instances gouvernementales comme meilleur moyen de préserver l'autonomie des organisations sportives.

Mouvement olympique devient un des sous-thèmes du Congrès olympique de 2009 (dans le cadre du thème « Structures du Mouvement olympique »). Elle est aussi un point essentiel d'une réunion du CIO avec huit secrétaires d'Etat européens au Sport ou leurs représentants, à Lausanne en janvier 2008, et de rencontres régulières entre la Commission européenne et le Mouvement olympique à partir de janvier 2009.

On voit donc que, près de quinze ans après l'arrêt Bosman, le thème de l'autonomie des organisations sportives non gouvernementales (ou, en abrégé, de l'autonomie du sport) est devenu d'une actualité brûlante. Il remplace presque celui de la spécificité qui était prédominant jusqu'alors et qui lui est très lié. Il évoque les thèmes de l'indépendance et de l'autorégulation du mouvement sportif qui lui sont plus ou moins synonymes. Il est aussi très lié à celui de la gouvernance qui a fait l'objet de précédentes études du Conseil de l'Europe et de la 10^e Conférence des ministres européens responsables du sport, à Budapest en 2004.

De nombreuses questions se posent : Autonomie vis-à-vis de qui ? Autonomie à propos de quoi ? Quelles bases légales pour l'autonomie ? Quelles limites à l'autonomie ? Quels outils pour l'autonomie ? Quelle définition de l'autonomie ?, etc. L'objectif de cet ouvrage est de clarifier le concept d'autonomie du sport. La première partie donnera tout d'abord un panorama des affirmations du concept d'autonomie dans les règles sportives et dans le droit international. Une deuxième partie évoquera plusieurs exemples de contestations de l'autonomie des organisations sportives du fait d'ingérences gouvernementales, judiciaires ou autres. La troisième partie analysera les résultats d'un questionnaire administré sur le sujet par l'APES en 2008 et 2009. La quatrième partie explorera les limites à l'autonomie des organisations sportives du fait du droit étatique et de la *lex sportiva* (ensemble des règles sportives). Elle présentera les notions d'autonomies horizontale et verticale. Une cinquième partie fera une synthèse et proposera une définition opérationnelle de l'autonomie du sport. Elle introduira le concept d'« autonomie négociée ». Une sixième et dernière partie présentera quelques-unes des meilleures pratiques d'autonomie négociée en Europe.

1. Panorama des affirmations du concept d'autonomie

Nous examinerons d'abord les textes qui émanent des organisations sportives, puis ceux des autorités publiques pour comprendre dans quel contexte la notion d'autonomie est affirmée.

Affirmations du concept d'autonomie du sport par les organisations sportives

Cette partie s'appuie sur l'annexe 3 du présent rapport. Nous y examinons d'abord les affirmations du concept d'autonomie dans la Charte olympique, c'est-à-dire l'ensemble des règles édictées par le CIO pour lui-même et pour le Mouvement olympique, sous diverses appellations jusqu'à l'adoption définitive du terme de «Charte olympique». Nous observons ensuite les règles de quelques fédérations sportives internationales (FI). Pour une présentation synthétique du CIO, des FI et du Mouvement olympique, on pourra se référer à Chapelet (2008).

Selon la conception coubertinienne toujours valable pour le CIO, ses membres sont indépendants de leur gouvernement, représentent le Mouvement olympique dans leur pays et non leur pays au CIO. Ils sont donc politiquement autonomes et cette autonomie est souvent renforcée du fait de leur indépendance financière. Cette qualité de chacun de ses membres et ses ressources propres permettent au CIO d'être à son tour autonome vis-à-vis des institutions politiques dont il ne reçoit aucune subvention (la seule exception théorique est celle des membres du CIO qui appartiennent à des familles régnantes et qui peuvent difficilement adopter une position différente de celle de leur gouvernement).

Ce n'est qu'en 1949 que le mot «autonomie» apparaît dans la Charte olympique, non pour les membres du CIO, mais pour les comités nationaux olympiques (CNO). «Etre indépendant et autonome» devient une condition de la reconnaissance des CNO dans l'article 25 de la charte de 1949². Cette condition n'était pas mentionnée jusqu'alors dans la charte, mais avait été discutée lors d'une rencontre, en 1946, entre la commission exécutive du CIO et les fédérations internationales, lors de laquelle une résolution fut adoptée pour lutter conjointement contre toute ingérence politique ou commerciale. On notera que cette exigence d'autonomie a été ajoutée à

2. Le CIO amende régulièrement la Charte olympique. Les éditions successives sont donc distinguées par leur année d'adoption par la session (assemblée générale annuelle) du CIO. La numérotation des articles peut changer en fonction d'ajout ou de suppression d'articles.

d'autres plus anciennes au moment où le CIO commençait à reconnaître des CNO dans des pays du bloc soviétique, y compris en URSS qui participa à ses premiers jeux Olympiques en 1952. Il s'agissait donc bien, dans l'esprit des membres du CIO, de préserver indépendance et autonomie vis-à-vis des gouvernements, notamment de ceux des pays communistes.

En 1955, cette disposition est renforcée. L'article 24 précise que « les CNO doivent être complètement indépendants et autonomes et en dehors de toute influence politique, confessionnelle ou commerciale ». L'année suivante, cette phrase fait l'objet d'un article séparé (article 25) imprimé en gras. En 1958, l'article rajoute que les CNO qui ne se conforment pas à cette règle cessent d'être reconnus et perdent leur droit d'envoyer des participants aux Jeux. On notera la mention – nouvelle – des ingérences commerciales qui coïncide avec les timides débuts du sponsoring et des droits de télévision aux Jeux de Melbourne en 1956.

En 1968, le texte de la constitution type pour un CNO, alors contenu dans la Charte olympique (il a disparu depuis), prévoit que les membres du CNO ont le devoir d'informer le CIO si leur organisation fait l'objet d'une « interférence politique ». En 1971, l'article 24 précise que : « les gouvernements ne peuvent désigner aucun membre d'un CNO. [...] Au cas où l'un ou l'autre des règlements ou des actes d'un CNO serait en contradiction avec les règles olympiques, ou serait l'objet d'une interférence politique, le membre du CIO pour ce pays doit adresser un rapport sur la situation » au président du CIO.

En 1989, le texte d'application de la règle 24 recommande « aux CNO de rechercher des sources de financement qui leur permettent de maintenir leur autonomie à tous égards, notamment envers leur gouvernement ou tout autre groupement régnant le sport dans le pays. La collecte de fonds doit cependant être faite de manière à conserver la dignité et l'indépendance du CNO à l'égard de toute organisation commerciale. » On remarquera que cette précision intervient alors que plusieurs CNO commencent à développer des activités de sponsoring importantes, à l'instar du CIO.

Les passages suivants du texte actuellement en vigueur de la Charte olympique (2007) concernant principalement l'autonomie et des notions connexes :

Règle 28 – Mission et rôle des CNO

[...]

3. Les CNO ont compétence exclusive pour représenter leurs pays respectifs aux jeux Olympiques et aux compétitions multisportives régionales, continentales ou mondiales patronnées par le CIO. En outre, chaque CNO a l'obligation de participer aux jeux de l'Olympiade en y envoyant des athlètes.

4. Les CNO ont compétence exclusive pour sélectionner et désigner la ville qui peut présenter sa candidature à l'organisation des jeux Olympiques dans leurs pays respectifs.

5. Afin de remplir leur mission, les CNO peuvent collaborer avec des organismes gouvernementaux, avec lesquels ils développeront des relations harmonieuses. Cependant, ils ne s'associeront à aucune activité qui serait contraire à la Charte olympique. Les CNO peuvent aussi coopérer avec des organismes non gouvernementaux.

6. Les CNO doivent préserver leur autonomie et résister à toutes les pressions, y compris, mais sans s'y restreindre, les pressions politiques, juridiques [ce qualificatif est ajouté en 2004]³, religieuses ou économiques qui pourraient les empêcher de se conformer à la Charte olympique.

[...]

9. En dehors des mesures et sanctions prévues en cas de transgression de la Charte olympique, la commission exécutive du CIO peut prendre toutes décisions appropriées pour la protection du Mouvement olympique dans le pays d'un CNO, notamment la suspension ou le retrait de la reconnaissance d'un tel CNO, si la constitution, la législation, ou d'autres réglementations en vigueur dans ce pays, ou tout acte d'un organisme gouvernemental ou de toute autre entité, ont pour effet d'entraver l'activité du CNO ou la formation ou l'expression de sa volonté. Avant de prendre une telle décision, la commission exécutive du CIO offrira au CNO concerné la possibilité d'être entendu.

Règle 29 – Composition des CNO

[...]

4. Les gouvernements et autres autorités publiques ne désigneront aucun membre d'un CNO. Toutefois, un CNO peut décider, à sa discrétion, d'élire comme membres des représentants de ces autorités.

[...]

Texte d'application des règles 28 et 29

[...]

3. Recommandations

Il est recommandé aux CNO :

[...]

3.4. de rechercher des sources de financement de manière compatible avec les principes fondamentaux de l'Olympisme.

On constate donc, qu'à partir du milieu du XX^e siècle, le CIO a affirmé et exigé dans la Charte olympique l'autonomie des CNO vis-à-vis des gouvernements (tant du point de vue politique que juridique), mais aussi des pouvoirs économiques et religieux. Cette position est pleinement soutenue depuis sa création en 1990 par l'ENGSO (Association des organisations sportives non gouvernementales européennes), qui regroupe les confédérations sportives nationales du continent (faisant aussi très souvent office de CNO).

Par ailleurs, depuis une quinzaine d'années, dans la règle 26 de la Charte olympique (2007), le CIO reconnaît explicitement l'autonomie des fédérations

3. Il semble que le CIO vise là les pressions que peuvent exercer les ordres juridiques étatiques, notamment le droit communautaire.

sportives internationales (FI) vis-à-vis de lui-même, pourvu que celles-ci respectent ce texte fondamental ainsi que, depuis 2004, le Code mondial antidopage :

« Les statuts, les pratiques et les activités des FI au sein du Mouvement olympique doivent être conformes à la Charte olympique, en particulier en ce qui concerne l'adoption et la mise en œuvre du Code mondial antidopage. Sous réserve de ce qui précède, chaque FI conserve son indépendance et son autonomie dans l'administration de son sport. »

D'ailleurs, du fait de son refus de reconnaître le code antidopage, la Fédération internationale de l'automobile (FIA) n'est plus aujourd'hui une FI reconnue par le CIO. Ce dernier a également forcé les FI de patinage (en 2002), ainsi que de boxe, d'escrime, de gymnastique et de taekwondo (en 2004) à faire évoluer leurs règles d'arbitrage jugées pas assez impartiales.

Le CIO affirme aujourd'hui que « l'autonomie est une nécessité pour le Mouvement olympique et sportif, car elle garantit la préservation des valeurs du sport, l'intégrité des compétitions, la motivation et la participation des volontaires, l'éducation des jeunes et la contribution au bien-être de tous, femmes, hommes et enfants, contribuant ainsi à sa crédibilité et à sa légitimité. Seul un mouvement autonome, c'est-à-dire autorégulé et autogouverné hors de toute ingérence, peut être le garant d'une "philosophie de vie exaltant en un ensemble équilibré les qualités du corps, de la volonté et de l'esprit" (principes fondamentaux de l'Olympisme). » (VOC, 2009 : 1671). Le CIO fait ainsi écho aux écrits de son fondateur qui affirmait il y a cent ans : « Le faisceau, formé par les bonnes volontés de tous les membres d'un groupement autonome de sport, se détend sitôt qu'apparaît la figure géante et imprécise de ce dangereux personnage qu'on nomme l'Etat. » (Coubertin 1909)

De même que le CIO reconnaît l'autonomie des FI et des CNO, les FI reconnaissent également celle de leurs fédérations nationales sous réserve que celles-ci respectent les règles édictées au niveau mondial par la FI du sport en question. Mais cette autonomie peut être plus ou moins grande selon les FI.

Ainsi, par exemple, la FISA (Fédération internationale des sociétés d'aviron), l'UCI (Union cycliste internationale), la FEI (Fédération équestre internationale), la FIG (Fédération internationale de gymnastique), l'IFT (Fédération internationale de tennis) et la FIS (Fédération internationale de ski) affirment haut et fort ce principe dans leurs statuts (cités par Latty, 2007 : 130 et Simon, 1990 : 84) :

« La FISA n'intervient aucunement dans les questions purement nationales. Elle laisse une entière liberté d'organisation aux fédérations membres. » (Article 4 des statuts de la FISA)

« Dans ses activités, l'UCI respectera les principes suivants : [...] la non-ingérence dans les affaires internes des fédérations affiliées. » (Article 3 de la constitution de l'UCI)

« Aucune disposition des statuts n'autorise la FEI à intervenir dans les affaires équestres nationales ni dans d'autres affaires nationales, ni ne met les fédérations nationales en droit de soumettre des affaires de cette nature à la FEI aux fins de règlement dans le cadre des présents statuts. » (Article 61 de la 21^e édition des statuts de la FEI – disparu depuis)

« Dans les limites fixées par les présents statuts [de la FIG], les fédérations affiliées, les Unions continentales et les groupes régionaux conservent leur autonomie entière et leur indépendance. » (Article 31)

« La Fédération [IFT] devra préserver son indépendance et tout ce qui concerne le jeu de tennis sans intervention d'aucune autorité extérieure dans ses relations avec les associations affiliées. » (Article IVj du mémorandum)

« La FIS respecte l'autonomie des associations nationales de ski qui lui sont affiliées. » (Article 4.2 des statuts de la FIS)

L'Union internationale des associations d'alpinisme (UIAA) proclame même le principe de subsidiarité en son sein : « L'UIAA ne doit pas prendre en charge une activité réalisée de façon plus efficace par ses associations membres. » (Article 4 des statuts)

D'autres FI sont beaucoup moins explicites, par exemple la Fédération internationale de football association (FIFA), l'Union européenne de football association (UEFA) et la Fédération internationale d'athlétisme (IAAF).

Ainsi le mot « autonomie » n'apparaît pas dans les statuts de la FIFA. Il est seulement fait mention de l'indépendance des membres, c'est-à-dire des 208 fédérations nationales :

« Article 17 – Indépendance des membres et de leurs organes

1. Chaque membre doit diriger ses affaires en toute indépendance sans l'ingérence d'aucun tiers.
2. Les organes des membres ne peuvent être désignés que par voie d'élection ou de nomination interne. Les statuts des membres doivent prévoir un système leur assurant une indépendance totale lorsqu'ils procèdent aux élections et nominations. [...] » (Version 2009)

De même dans les statuts de l'UEFA, on ne trouve pas le mot d'autonomie, mais une exigence à propos des élections chez ses membres :

« Les associations membres doivent veiller à ce que leur organe exécutif soit désigné au moyen d'élections libres ; cette disposition doit figurer dans leurs statuts. A défaut d'une telle disposition ou si le comité exécutif [de l'UEFA] estime qu'un tel organe n'a pas été désigné au moyen d'élections libres, il peut refuser de le reconnaître ; cette règle vaut également lorsqu'un tel organe n'a été institué qu'à titre intérimaire. » (Article 7bis, alinéa 2, juin 2007)

L'IAAF n'utilise pas non plus le mot d'autonomie et se contente de préciser qu'elle « se composera d'organismes nationaux d'athlétisme qui auront été démocratiquement élus conformément à leurs statuts et qui s'engageront à

se conformer aux statuts et à respecter les règles et règlements.» (Article 1 des statuts de l'IAAF)

La pression des FI sur l'autonomie des FN varie donc selon le sport et selon le thème traité. De même, l'autonomie des fédérations continentales par rapport aux FI de leur sport est très variable. Le CIO exerce un contrôle plus fort sur l'autonomie des CNO que sur celle des FI. De façon générale, c'est surtout l'autonomie vis-à-vis des gouvernements qui est visée, même si les autres tiers sont envisagés.

Affirmations du concept d'autonomie du sport par les autorités publiques

Nous examinons d'abord la présence du concept d'autonomie dans les textes émanant d'organisations intergouvernementales et concernant le sport (Unesco, Conseil de l'Europe, Union européenne). Ensuite, seront évoquées les législations nationales européennes.

Il est tout d'abord intéressant de remarquer que le concept d'autonomie du sport n'apparaît pas dans trois textes intergouvernementaux des années 1970 et 1980 concernant le sport : la Charte européenne du sport pour tous adoptée en 1975 comme recommandation par le Conseil de l'Europe à ses membres ; la Charte internationale de l'éducation physique et du sport adoptée en 1978 par l'Assemblée générale de l'Unesco ; et la Convention contre le dopage adoptée en 1990 par les Etats membres du Conseil de l'Europe à la suite de plusieurs recommandations élaborées dès les années 1970.

C'est à partir de la fin des années 1980 que l'autonomie des organisations sportives commence à être évoquée par les organisations intergouvernementales européennes, notamment dans les réunions du Comité pour le développement du sport (CDDS) du Conseil de l'Europe. En 1992, ce concept fait son entrée dans l'article 3 de la Charte européenne du sport, adoptée par le Conseil :

« Les organisations sportives bénévoles établissent des mécanismes de décision autonomes dans le cadre de la loi. Tant les gouvernements que les organisations sportives doivent reconnaître la nécessité de respecter mutuellement leurs décisions. » (Article 3, paragraphe 3)

La question est discutée à Lille en 2000 lors du 9^e Forum européen du sport qui rassemble, sous l'égide de la Commission européenne, toutes les organisations sportives européennes et les autorités publiques concernées. Le dixième point des conclusions d'un groupe de travail de ce forum affirme que :

« Les participants appellent à une réflexion approfondie sur ce qui fonde la spécificité du sport (son rôle social, éducatif, etc.) et sur les conséquences de cette spécificité (respect de l'autonomie du sport pour toutes les règles dont l'objectif n'est pas économique : règle du jeu, protection des jeunes, disposition

visant à garantir l'équité des compétitions, à assurer la solidarité ou à promouvoir la pratique sportive au sein de la population).»

L'autonomie du sport est vue dans cette conférence comme une conséquence de la spécificité qui occupe tous les esprits à la suite de l'arrêt Bosman, publié cinq ans plus tôt.

A la fin de l'année 2000, à la suite du rapport sur le sport remis par la Commission européenne au Conseil européen à Helsinki en décembre 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne, réunis à Nice sous la présidence française, adoptent une déclaration relative au sport. Cette « Déclaration de Nice » est restée, jusqu'à la ratification du traité de Lisbonne donnant une compétence sur le sport à la Commission européenne, le texte de référence le plus élevé pour les 27 pays membres de l'Union. Le septième point de cette déclaration affirme que :

« Le Conseil européen souligne son attachement à l'autonomie des organisations sportives et à leur droit à l'auto-organisation au moyen de structures associatives appropriées. Il reconnaît que les organisations sportives ont, dans le respect des législations nationales et communautaires, et sur la base d'un fonctionnement démocratique et transparent, la mission d'organiser et de promouvoir leur discipline, notamment quant aux règles spécifiquement sportives, la constitution des équipes nationales, de la façon qu'elles jugent la plus conforme à leurs objectifs. »

La question de l'autonomie est aussi longuement abordée dans le chapitre 4 (Organisation du sport) du Livre blanc sur le sport de la Commission des Communautés européennes, publié en juillet 2007. On y lit notamment :

« La Commission reconnaît l'autonomie des organisations sportives et des structures représentatives sportives (telles que les ligues). Elle reconnaît en outre que la responsabilité de la gestion incombe principalement aux organismes de tutelle du sport et, dans une certaine mesure, aux Etats membres et aux partenaires sociaux. Un certain nombre de domaines, traités ci-après, n'en ont pas moins été portés à l'attention de la Commission grâce au dialogue avec les organisations sportives. La Commission considère que la plupart des difficultés qui se posent peuvent être résolues par une autoréglementation conforme aux principes de bonne gestion et respectueuse du droit communautaire ; elle est prête à jouer un rôle de médiateur et à prendre des mesures si nécessaire.

4.1. La spécificité du sport

L'activité sportive est soumise au droit communautaire. Cette réalité est décrite en détail dans le document de travail des services de la Commission et dans ses annexes. Le droit de la concurrence et les dispositions relatives au marché intérieur s'appliquent au sport dans la mesure où il constitue une activité économique. Le sport entre également dans le champ d'application d'autres principes importants du droit communautaire, comme l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité, la citoyenneté de l'Union et l'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'emploi.

Dans le même temps, le sport présente certaines spécificités. Ces dernières peuvent être examinées sous deux perspectives :

– la spécificité des activités sportives et des règles qui s’y appliquent, comme l’organisation de compétitions distinctes pour les hommes et les femmes, la limitation du nombre de participants aux compétitions ou la nécessité d’assurer l’incertitude des résultats et de préserver l’équilibre compétitif entre les clubs participant à une même compétition ;

– la spécificité des structures sportives, notamment l’autonomie et la diversité des organisations sportives, la structure pyramidale des compétitions du sport de loisir au sport de haut niveau, les mécanismes de solidarité structurée entre les différents niveaux et les différents intervenants, l’organisation du sport sur une base nationale et le principe d’une fédération unique par sport.

[...]

Tel qu’expliqué en détail dans le document de travail des services de la Commission et ses annexes, il est possible que certaines règles relevant de l’organisation du sport ne constituent pas – eu égard à leurs objectifs légitimes – une violation des dispositions du traité interdisant les ententes, sous réserve que leur incidence négative sur la concurrence, le cas échéant, soit inhérente et proportionnée aux objectifs poursuivis. On citera, à titre d’exemple, les « règles du jeu » (comme les règles fixant la durée d’un match ou le nombre de joueurs sur le terrain), les règles concernant les critères de sélection pour les compétitions sportives, les règles applicables selon que l’on joue à domicile ou à l’extérieur, les règles interdisant la multipropriété de clubs en compétition, les règles relatives à la composition d’équipes nationales, l’interdiction du dopage et les règles concernant les périodes de transfert.

Cela étant, en ce qui concerne les aspects réglementaires du sport, la détermination de la compatibilité d’une règle sportive donnée avec le droit communautaire de la concurrence ne peut se faire qu’au cas par cas, comme l’a récemment confirmé la Cour de justice dans l’arrêt Meca-Medina. La Cour a apporté une clarification concernant l’incidence du droit communautaire sur les règles sportives. Elle a rejeté la notion de « règle purement sportive » comme n’étant pas pertinente eu égard à la question de l’applicabilité du droit communautaire de la concurrence au sport.

La Cour reconnaît qu’il convient de tenir compte de la spécificité du sport dans le sens où les règles qui ont pour effet de restreindre la concurrence et qui sont inhérentes à l’organisation et au bon déroulement d’un sport de compétition ne constituent pas une violation du droit communautaire de la concurrence pour autant que ces effets soient proportionnés au véritable intérêt sportif légitime poursuivi. Cette nécessité de vérifier la proportionnalité implique la nécessité de tenir compte des caractéristiques de chaque cas. Cette nécessité ne permet pas de formuler des principes généraux sur l’application du droit de la concurrence au secteur du sport. »

Dans son Rapport sur le livre blanc, publié en avril 2008, le Parlement européen soutient aussi pleinement le respect de l’autonomie du sport et de ses structures représentatives.

En janvier 2008, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté à l'unanimité la Résolution 1602 (2008) sur la nécessité de préserver le modèle sportif européen. Elle y affirme que : « L'indépendance du sport et des organismes sportifs doit être soutenue et protégée, et leur autonomie dans l'organisation du sport dont ils sont responsables reconnue. La fédération doit rester la forme essentielle de l'organisation sportive, et assurer la cohésion et la démocratie participative. »

De plus, elle invite instamment les gouvernements des Etats membres, entre autres, « à reconnaître et à mettre en pratique la spécificité du sport, et à protéger l'autonomie des fédérations sportives (instances dirigeantes). »

Finalement, le seul texte intergouvernemental européen récent à ne pas mentionner la notion d'autonomie est l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) adopté en 2007. La 11^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport, préparée par l'APES et organisée en décembre 2008 à Athènes, en a néanmoins fait l'un de ses principaux thèmes et a abouti à une résolution qui souligne l'importance de l'autonomie des organisations sportives et qui en propose une définition (voir annexe 2).

Dans les textes de loi nationaux, la notion d'autonomie est traitée de façons très diverses. Comme l'affirme le Livre blanc sur le sport : « Le sport européen est caractérisé par une multitude de structures complexes et diverses jouissant de statuts juridiques et de degrés d'autonomie divers selon les Etats membres. » Il en va de même pour les Etats membres du Conseil de l'Europe. On verra dans la troisième partie de cet ouvrage que 16 des 29 pays qui ont répondu au questionnaire APES font mention de l'autonomie du mouvement sportif dans leur loi sur le sport.

Il n'est pas possible, dans le cadre de ce rapport, d'entreprendre une étude exhaustive de ces statuts et degrés d'autonomie. Certains auteurs ont consacré des ouvrages entiers aux rapports entre les droits nationaux et les règles sportives. Par exemple, Jean-Marc Duval (2002) ou Frank Latty (2007) qui consacre toute la deuxième partie de son ouvrage au degré d'autonomie de la *lex sportiva* dans le cadre étatique (p. 419-618), puis dans le cadre international (p. 619-766). Il y aborde notamment le cas français qui est tout à fait particulier puisque les fédérations sportives nationales de ce pays, bien que souvent délégataires de la puissance publique pour leur sport, restent étroitement surveillées par le ministère des Sports au travers de statuts types et de toute une série de mesures législatives.

A l'autre extrême, on trouve des pays comme l'Allemagne (qui ne possède pas de loi fédérale sur le sport), où les organisations sportives nationales jouissent d'une très grande autonomie et où le gouvernement fédéral et ceux des régions leur délèguent la responsabilité d'orienter la politique publique du sport. Selon Chaker (1999:22), l'autonomie du mouvement sportif est

l'un des trois principes de la mise en œuvre de cette politique, les deux autres étant la subsidiarité et le partenariat entre pouvoirs publics et sportifs.

De façon générale, on peut se reporter aux études des législations sportives nationales et sur la bonne gouvernance dans le sport réalisées par le Conseil de l'Europe (Chaker, 1999 et 2004). L'auteur de ces études, André-Noël Chaker, y répartit les pays répondants en deux catégories (Chaker, 2004 :7) :

- ceux avec une législation sportive peu interventionniste (Allemagne, Autriche, Chypre, Danemark, Finlande, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Suisse) où l'on peut supposer que les organisations sportives jouissent d'une meilleure autonomie ;
- ceux avec une législation interventionniste (Arménie, Azerbaïdjan, Croatie, Estonie, Espagne, France, Géorgie, Hongrie, Italie, Luxembourg, Roumanie, Slovaquie) où l'autonomie serait potentiellement moins forte.

Cette classification pouvant paraître trop basique, on pourra aussi se référer à celle proposée par le projet Vocasport sur l'emploi sportif européen mandaté par la Commission européenne dans les 27 pays membres de l'Union (Camy *et al.*, 2004). Ce projet distingue quatre configurations selon la dominance d'un secteur particulier sur le sport national :

- la configuration missionnaire (acteurs bénévoles dominants) : Allemagne, Autriche, Danemark, Italie, Luxembourg et Suède ;
- la configuration bureaucratique (acteurs publics dominants) : Belgique, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovaquie et Slovaquie ;
- la configuration entrepreneuriale (acteurs privés dominants) : Irlande et Royaume-Uni ;
- la configuration sociale (acteurs sociaux dominants) : Pays-Bas.

On peut affirmer que c'est dans la configuration missionnaire que l'autonomie des organisations sportives est la plus forte, suivie par les configurations sociale, puis entrepreneuriale. La configuration bureaucratique laisse beaucoup moins de place à l'autonomie des organisations sportives ou, plus exactement, l'encadre fortement par des textes législatifs.

Ces remarques trop générales devraient bien sûr être nuancées à l'aide d'études par pays. On constate néanmoins une très forte corrélation entre le sentiment général d'autonomie exprimé dans le questionnaire APES (voir la troisième partie de cet ouvrage) par les pays répondants et leur configuration au sens de l'étude Vocasport.

En conclusion de cette première partie, on constate que le concept d'autonomie des organisations sportives, en particulier des CNO, est parfaitement identifié par le Mouvement olympique dès les années 1950 et par les

organisations intergouvernementales européennes à partir des années 1990. Il est régulièrement réaffirmé depuis les années 2000 par les deux parties. On est néanmoins frappé par le peu d'élaboration et l'absence de définition de ce concept dans les textes des organisations tant sportives que gouvernementales. Des exemples européens nous aideront, dans la partie suivante, à mieux cerner ce concept d'autonomie du sport.

2. Exemples concernant l'autonomie des organisations sportives

Nous examinerons tout d'abord les interférences gouvernementales sur les organisations sportives nationales, puis internationales. Nous identifierons ensuite un certain nombre de cas concernant l'autonomie traités par des juges étatiques au niveau national, puis européen.

Interférences gouvernementales dans des organisations sportives nationales

Les exemples de telles interférences sont très nombreux et deviennent véritablement problématiques quand la situation entraîne la suspension provisoire ou définitive de l'organisation sportive nationale concernée (CNO ou fédération nationale-FN) par l'organisation sportive internationale de référence (CIO ou FI).

Les cas les plus fréquents concernent des interventions ministérielles répétées dans la composition des CNO et des FN ou dans leurs élections. Pour ce motif le CIO a suspendu, en 2008, le CNO d'Irak⁴ et, en 2007, le CNO du Panama ou, en 2009, refusé de reconnaître les élections de nouveaux dirigeants du CNO albanais. Des problèmes sont apparus en 2008 au Koweït, qui ont conduit le CIO à superviser les élections du CNO de ce pays, puis à le menacer de suspension en août 2009. On notera que la question est sensible car beaucoup de CNO non européens sont présidés par des ministres des Sports, voire même par le Président du pays (Nauru, Tadjikistan...).

De même, la FIFA a suspendu en 2008 les fédérations nationales de football d'Albanie et de Madagascar. Elle a menacé de suspendre la fédération espagnole dont le gouvernement voulait avancer les élections. Finalement ce dernier a reculé de peur de voir l'équipe espagnole ne pas pouvoir participer à l'Euro 2008. En 2006, la FIFA a brièvement suspendu la Fédération grecque de football à cause d'un projet de loi renforçant le contrôle de l'Etat sur ce sport (notamment à cause de matches truqués), obtenant ainsi du Parlement hellène une véritable exception footballistique à la loi sur le sport de ce pays.

4. Finalement, après un accord avec le Gouvernement irakien, le CIO a autorisé quatre athlètes de ce pays à participer aux Jeux de Pékin sous l'autorité des dirigeants du CNO démis, et a invité cinq observateurs du Gouvernement à ces jeux en échange d'une promesse d'élections équitables et transparentes pour un CNO indépendant. Une association de protection des droits des athlètes irakiens avait envisagé de porter plainte contre le CIO auprès de la Cour internationale de justice de La Haye, une tentative inédite de soumettre les décisions de reconnaissance du CIO à un tribunal international créé pour régler des différends entre Etats.

Plus rares sont les interventions limitant l'autonomie des CNO ou des FN quant à leurs activités mêmes. On peut citer le cas historique de l'intervention, en 1980, du Gouvernement des Etats-Unis pour empêcher la participation du CNO américain et d'autres pays aux jeux Olympiques de Moscou. La plupart des CNO européens résistèrent à ces pressions parfois fortement répercutées par leurs gouvernements (comme au Royaume-Uni ou en Italie) et firent ainsi preuve de leur autonomie politique. Le CNO allemand décida par contre de ne pas envoyer d'équipe à Moscou comme de nombreux CNO extra-européens. De même, les CNO des pays de l'Est (sauf celui de la Roumanie) ne purent pas résister en 1984 au boycott des Jeux de Los Angeles, suscité par le gouvernement soviétique.

Le CIO a également suspendu en 1999 le CNO d'Afghanistan dont le gouvernement, dominé par les talibans, empêchait la participation des femmes au sport. Il a suspendu en 2003 le CNO irakien, présidé par l'un des fils du président au pouvoir, pour non-respect de la Charte olympique et, en particulier, la torture d'athlètes.

Interférences (inter)gouvernementales dans des organisations sportives internationales

Ces cas sont rares du fait du caractère transnational des organisations sportives internationales qui leur permet d'échapper en général aux pouvoirs gouvernementaux. On peut néanmoins citer les résolutions de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à propos de l'apartheid (la dernière datant de 1985), qui força les organisations sportives internationales à progressivement suspendre leurs relations avec l'Afrique du Sud (jusqu'en 1992) et la Rhodésie (jusqu'en 1980), bien que les CNO ou FN de ces pays soient parfois reconnus et souvent racialement intégrés. L'ONU a également décrété, en 1992, un embargo économique contre la Yougoslavie en guerre civile. Cet embargo appliqué par l'Espagne, pays hôte des Jeux de Barcelone cette année-là, a obligé le CIO à accepter la participation des athlètes de l'ex-Yougoslavie comme « athlètes indépendants » bien qu'il reconnaisse toujours alors le CNO de Yougoslavie (aujourd'hui de Serbie).

Le cas des athlètes taiwanais qui devaient participer aux Jeux de Montréal en 1976 démontre aussi une perte d'autonomie de la part du CIO dont il tira quelques leçons. Quelques jours avant ces Jeux en effet, le Gouvernement canadien refusa, malgré ses promesses antérieures, l'entrée de ces athlètes sur son territoire du fait qu'il reconnaissait la Chine populaire comme seul Gouvernement chinois. Le CIO protesta mais n'obtint pas gain de cause, les Taiwanais refusant un compromis de dernière minute proposé par le Gouvernement canadien (Bousigue, 2008). Depuis, la carte d'identité olympique, attribuée par le Comité d'organisation des jeux Olympiques (COJO) aux athlètes sélectionnés, sert de visa d'entrée. De plus, le CIO réclame des

villes candidates à l'organisation des Jeux et de leur gouvernement des garanties écrites quant au respect de la Charte olympique (qui prévoit notamment la participation de tous les CNO reconnus). Ces garanties ne sont pas toujours faciles à donner si certaines dispositions de la Charte heurtent l'ordre public de l'Etat potentiellement hôte. Ce fut par exemple le cas lors de la candidature de Paris aux Jeux de 2008 pour ce qui concerne les contrôles antidopage qui, en France, différaient de ceux prescrits par le CIO.

Plus récemment, en 2008, le CIO s'est vu impliqué dans une plainte devant la Cour suprême de Colombie britannique (Canada) portée par des sauteuses à ski de divers pays souhaitant participer aux jeux Olympiques d'hiver de 2010 à Vancouver (Colombie britannique). Les sauteuses plaidaient la discrimination sexuelle (interdite par la loi canadienne) car le CIO n'admet leur discipline aux Jeux que pour les hommes. Le CIO risquait ainsi de voir son autonomie de décision sur le programme olympique contestée par une cour locale. Mais celle-ci se déclara finalement incompétente.

Les interférences extrajudiciaires des autorités publiques européennes sur les organisations sportives internationales sont rares. On peut citer deux cas.

La Fédération internationale automobile (FIA) a été obligée, en 2001, de scinder ses opérations en deux entités juridiquement séparées (pour s'occuper de ses activités réglementaires d'une part, et de ses affaires commerciales de l'autre) afin d'éviter une intervention de la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne dans son sport.

En 2004, le Parlement européen a demandé à la Commission d'intervenir pour que le CIO exige de ses sponsors et fournisseurs le respect de conditions de travail décentes. Le CIO a ainsi développé une réflexion interne sur sa responsabilité sociale et pris des mesures vis-à-vis des COJO et de leurs licenciés.

Affaires portées devant des juges étatiques

Au niveau national, d'innombrables affaires sportives ont été portées devant les juridictions des pays européens pour contester certaines décisions des organisations sportives, et par conséquent leur autonomie juridictionnelle. De façon générale, les juges étatiques ont été réticents à intervenir dans les « règles sportives » qu'ils considèrent souvent comme relevant de l'autonomie des fédérations nationales et internationales. Néanmoins, selon les pays européens, toute une « jurisprudence sportive » s'est développée et diminue d'autant l'autonomie des organisations sportives nationales. Il serait fastidieux de la passer en revue et surtout inutile dans la mesure où tous ces cas confirment que les règles sportives peuvent parfois être contredites par un droit national.

Les FI et le CIO restent par contre largement hors de portée des juges nationaux du fait de leur caractère transnational. C'est pourquoi beaucoup d'affaires sportives sont désormais portées systématiquement au niveau du droit communautaire qui s'applique à 27 pays européens et, au travers de divers accords, à de très nombreux autres en Europe et outremer. Quelques cas intéressants où l'autonomie des organisations sportives internationales a été (ou aurait pu être) affectée par un juge national peuvent être cités.

En 1979, le Taïwanais Henry Hsu porte plainte devant un juge du canton de Vaud contre le CIO, dont il est membre, pour non-respect d'une norme impérative du Code civil suisse (article 75) qui permet à un membre de contester les décisions de son association auxquelles il n'a pas formellement adhéré. Le CIO est en effet une association de droit suisse domiciliée à Lausanne (canton de Vaud). Henry Hsu conteste une décision prise par le CIO visant à faire changer de nom et d'emblème au CNO taïwanais pour permettre la reconnaissance d'un CNO pour la Chine (populaire). En 1980, Henry Hsu retire sa plainte et évite ainsi au CIO de voir une de ses décisions remise en cause par un juge local. Depuis 1981, le CIO dispose en Suisse d'un statut particulier reconnu par le gouvernement suisse et renforcé en 2000, mais qui ne lui donne toujours pas d'immunité judiciaire.

En 1981, alors que la fédération internationale d'athlétisme (IAAF) avait encore son siège à Londres, une cour anglaise a jugé qu'elle avait mal interprété ses statuts en autorisant les seuls athlètes de la République populaire de Chine à concourir, à l'exclusion de ceux de Taïwan. Par contre, en 1987, la High Court of Justice britannique jugea que l'IAAF avait bien appliqué ses règlements à la coureuse suisse de demi-fond Sandra Gasser contrôlée positive pour dopage. Ces contrôles extérieurs et d'autres (affaires Krabbe et Reynolds) sur l'interprétation de ses règles ont semblé une telle atteinte à son autonomie que l'IAAF déménagea à Monaco en 1989. Ce nouveau siège social l'a mis à l'abri du juge britannique, mais pas du juge monégasque. Toutefois elle échappe ainsi à l'espace judiciaire européen assuré par le « système Bruxelles-Lugano » (qui permet l'applicabilité des jugements dans cet espace quel que soit leur pays d'origine) car Monaco ne fait pas partie de l'Union européenne.

En 1995, Bernard Tapie, le président de l'Olympique de Marseille (OM) fait appel auprès d'un juge du canton de Berne contre une décision de l'UEFA interdisant la participation de l'OM à la Ligue des Champions, à la suite de la corruption avérée par ce président lors d'un match de son équipe contre celle de Valenciennes dans le championnat de France de première ligue. Un juge du canton de Berne (l'UEFA est alors domiciliée dans ce canton suisse) suspend provisoirement la décision de la fédération européenne qui voit ainsi contestés son pouvoir de décision sportif et même la légalité de ses statuts qui interdisent le recours à un tribunal étatique. L'UEFA et la FIFA menacent alors la Fédération française de football de lui retirer la Coupe du monde

prévue en France en 1998. Finalement, Bernard Tapie retire sa plainte et la décision de l'UEFA devient exécutoire. L'UEFA déménagera dans le canton de Vaud en 1995 pour échapper, entre autres, aux particularités du droit bernois (mesures superprovisoires).

En 2005, le Football Club de Charleroi (Belgique) et le G14 (Groupement des 14 puis des 18 plus grands clubs européens de football) portent plainte contre la FIFA pour non-paiement d'indemnités aux joueurs salariés d'un club appelés à jouer dans l'équipe nationale de leur pays (cas Oulmers). Cette plainte est doublée d'une plainte similaire du G14 contre la FIFA auprès de la Commission fédérale (suisse) de la concurrence, ces deux organismes étant domiciliés en Suisse. Les deux plaintes n'ont pas eu de suite du fait de la dissolution du G14 en 2008. En cas de succès, elles auraient remis en cause l'autonomie de la FIFA de déterminer le (non) versement d'indemnités à des joueurs. Entre-temps, la FIFA et l'UEFA ont conçu une solution, semble-t-il acceptable par toutes les parties.

En 2008, le sprinter britannique Dwain Chambers conteste la légalité des statuts de la British Olympic Association (BOA) auprès de la Haute Cour de Londres pour entraves déraisonnables au commerce (*unreasonable restraint of trade*). Il a en effet été sanctionné pour dopage et a purgé sa peine, mais la BOA lui interdit l'accès aux jeux Olympiques de Pékin conformément à un règlement de 1992 qui exclut à vie des Jeux les athlètes dopés. Il est finalement débouté par la Haute Cour de Londres bien que la sanction (perpétuelle) de la BOA aille très au-delà de celle prévue par le Code mondial antidopage (deux ans). Le CIO prévoit désormais d'interdire systématiquement à un athlète de participer aux prochains jeux Olympiques dès que sa suspension pour dopage atteint deux ans.

Au niveau européen, une petite centaine d'affaires sportives ont été portées, depuis les années 1980, devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) et, depuis les années 1990, devant la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour). Latty (2007: 833) en recense 76 devant la CJCE et 7 devant la Cour. Mais elles sont toujours très significatives car elles touchent les fédérations sportives européennes ainsi que les fédérations internationales du fait de l'importance de l'Europe dans le sport mondial. Il n'est pas, là non plus, possible d'être exhaustif, mais quelques cas intéressants méritent d'être évoqués. De nombreuses publications dissèquent par ailleurs ces cas et d'autres (par exemple Husting, 1998 ; Miège, 2000 ; Latty 2007, etc.).

Comme indiqué dans l'introduction, après les arrêts Walrave concernant le cyclisme en 1974 et Donà concernant le football en 1976, c'est l'arrêt de la CJCE en 1995, concernant le footballeur belge Bosman, qui lance véritablement la vague des plaintes de sportifs envers leurs organisations. Celles-ci voient ainsi leurs décisions et/ou leurs règles contestées auprès des instances

européennes et donc leur autonomie de fixer les règles sportives limitée. L'arrêt Bosman aboutira finalement, en 2001, à la modification du règlement FIFA des transferts de joueurs (Husting, 1998 ; Cohen, 2007). De même, la FIFA modifiera son règlement sur les agents de joueurs à la suite de la plainte de Laurent Piau qui estimait que les règles antérieures limitaient son accès à cette profession.

Par contre, au travers des arrêts de la CJCE concernant, en 1996, les plaintes de la judoka belge Deliège au sujet des conditions de sélection à des compétitions, et, en 1999, du joueur de basketball finlandais Lethonen au sujet des délais de transfert, d'autres règles sportives sont jugés compatibles avec le droit communautaire (notamment la libre circulation des travailleurs et des services). La CJCE reconnaît aussi l'autonomie des FI et des FN pour fixer ces règles de sélection et de transfert. La Fédération internationale de basketball (FIBA) décide néanmoins de libéraliser ses règles de transfert à la suite de l'arrêt Lethonen.

En 2001, le commissaire européen à la concurrence Monti déclare lors d'une conférence sur la gouvernance des organisations sportives organisée par les Comités olympiques européens et la FIA : « La Commission n'est, en général, pas concernée par les vraies « règles sportives ». Les règles sans lesquelles un sport ne pourrait exister (c'est-à-dire des règles inhérentes à un sport ou nécessaires à son organisation ou pour l'organisation des compétitions) ne devraient pas en principe être soumises à l'application du droit européen de la concurrence. Des règles sportives appliquées d'une manière objective, transparente et non discriminatoire ne constituent pas des restrictions à la concurrence » (cité par Foster, 2005 : 85). La Commission européenne accepte désormais que les règles sportives attentent au droit communautaire pour autant qu'elles poursuivent un objectif légitime (notamment sportif et social) et qu'elles respectent le principe de proportionnalité vis-à-vis de cet objectif (Latty, 2007 : 741).

C'est pour cette raison que l'arrêt Meca-Medina et Majcen, lorsqu'il tombe en 2006, est perçu comme une régression par les organisations sportives qui avaient vu leur autonomie de décision sportive affirmée par plusieurs arrêts de la CJCE (voir introduction). Pour la première fois leur liberté de fixer les règles antidopage est contestée, alors que ces règles sont désormais encadrées par le Code mondial antidopage, incorporé aux législations nationales des pays ayant ratifié la convention ad hoc de l'Unesco, signée en 2005, qui est un traité de droit international ratifié par de très nombreux pays européens.

Certains sportifs songent désormais à contester les règles sportives jusqu'au près de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), voire de la Cour européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Par exemple, en 2007, le tennisman argentin Cañas, insatisfait de la décision du

Tribunal arbitral du sport (TAS) dans son grief contre l'*Association of Tennis Professionals* (ATP), en appelle à la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne contre l'ATP, mais aussi contre le TAS et l'AMA. Il prétend aller jusqu'à la CJCE si nécessaire. Pourtant le cas qui concerne cet Argentin s'est déroulé au Mexique, l'ATP est une société du Delaware (Etats-Unis) et le TAS est basé en Suisse. La même année, le cycliste kazakh Kashechkin actionne l'Union cycliste internationale (UCI) devant le tribunal belge de son lieu de résidence à propos d'une suspension pour dopage. Il perd son premier procès, mais a l'intention de poursuivre jusqu'à la Cour car il pense que ses droits d'être humain ont été violés. Si ces plaintes devaient aboutir, l'autonomie de fixation des règles antidopage par les organisations sportives deviendrait très limitée. On peut même dire que tout l'édifice patiemment construit par le Mouvement sportif pour préserver le plus possible son autonomie au travers du recours systématique à l'arbitrage du TAS serait mis en danger, en tout cas pour les affaires de dopage qui constituent environ un tiers des cas du TAS.

Exemples d'atteintes à l'autonomie des organisations sportives entre elles

On observe peu d'atteintes à l'autonomie des organisations sportives entre elles à cause du système pyramidal qui fait dépendre les clubs des fédérations nationales, dépendant elles-mêmes des fédérations internationales pour un sport donné. De plus, comme on l'a vu dans la première partie, le CIO se réserve la possibilité de ne plus reconnaître les CNO et les FI qui ne respectent par la Charte olympique, son code d'éthique ou le code mondial antidopage. Autrefois, le CIO a usé de cette clause pour menacer certaines FI ayant des règles d'amateurisme incompatibles (cas de la FIS et de l'IIHF après la seconde guerre mondiale). Mais aujourd'hui ce n'est qu'exceptionnellement qu'une organisation sportive attente à l'autonomie des décisions d'une organisation subordonnée ou parallèle (sauf, bien sûr, quand ces décisions sont imposées de l'extérieur).

On peut néanmoins citer le cas de la Fédération internationale de volley-ball (FIVB) qui suspendit, en 2002, la fédération argentine de ce sport à la suite de conflits commerciaux résultants de l'organisation des championnats du monde de volley-ball à Buenos Aires. Cette suspension empêcha l'équipe argentine de participer aux Jeux panaméricains de 2003 malgré une solution de dernière minute proposée par l'Organisation panaméricaine des sports (ODEPA). Cette dernière fut ensuite attaquée par la FIVB auprès de la commission d'éthique du CIO pour tentative de non-respect de sa décision. La commission rappela le principe d'autonomie des FI, mais critiqua la FIVB pour avoir violé certains principes fondamentaux de la charte, notamment le droit au sport reconnu aux athlètes et le droit à la pratique du sport sans discrimination d'aucune sorte. Cette affaire lança d'autres plaintes qui aboutirent

à la démission du président de la FIVB de sa position de membre du CIO (en tant que président d'une importante FI). En 2009, un nouveau président de la FIVB fit abolir des statuts de la fédération la règle sur les commissions sur contrats que le CIO jugeait incompatible avec la Charte olympique et qui avait provoqué les plaintes contre son prédécesseur.

Toujours en 2002, le CIO refusa l'inscription du bobsledder letton Prusis aux Jeux de Salt Lake City alors qu'il avait été autorisé à y participer par sa fédération internationale (FIBT) malgré une suspension antérieure pour dopage. Prusis fit appel au TAS qui trancha en sa faveur, argumentant que, en vertu de l'autonomie des FI, le CIO n'est pas compétent pour invalider leurs décisions à moins de prouver qu'elles violent la charte olympique. Par contre, le TAS reconnut que le CIO avait bien fait de ne pas inscrire aux mêmes Jeux une skieuse de la Grenade que son CNO n'avait pas retenue, préservant ainsi pleinement l'autonomie de ce CNO de composer son équipe olympique (règle 28 de la Charte olympique).

Plus récemment, on peut évoquer le cas de la Fédération polonaise de football dont les dirigeants ont été suspendus par le gouvernement polonais, en octobre 2008, à la suite d'une décision du Tribunal arbitral du Comité olympique polonais jugeant que cette fédération n'avait pas traité correctement des affaires de corruption. Il s'agissait là d'une interférence entre les règles de la FIFA et les règles olympiques polonaises appuyées par la loi du pays. La FIFA menaça de suspendre sa fédération polonaise de toutes compétitions internationales et l'UEFA menaça de lui retirer l'organisation de l'Euro 2012. Finalement la fédération et le Gouvernement polonais signèrent un accord pour revenir rapidement à une situation normale selon une feuille de route (*road-map*) décidée en commun.

En conclusion de cette deuxième partie, on constate que, malgré les affirmations d'autonomie recensées dans la première partie, tant de la part des organisations sportives que des autorités publiques, de nombreux exemples d'ingérence dans les règles liées à l'organisation des compétitions sportives ou au fonctionnement statutaire ont eu lieu de la part des gouvernements, mais aussi de la part des organisations sportives et des athlètes qui n'hésitent plus à recourir auprès des tribunaux étatiques ou arbitraux aux niveaux national ou international. Ce sont autant de réelles pertes d'autonomie pour le sport, néanmoins souvent justifiées par des règles sportives parfois disproportionnées par rapport aux objectifs sportifs et socioculturels poursuivis par les organisations sportives.

3. Analyse du questionnaire APES sur l'autonomie dans le sport

Après un premier sondage en 2008, le secrétariat exécutif de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) a fait parvenir en avril 2009 un questionnaire sur l'autonomie dans le sport (Annexe 1) aux autorités sportives gouvernementales (ministères, secrétariats d'Etat, etc.) et non gouvernementales (confédérations sportives ou comités nationaux olympiques) des Etats membres du Conseil de l'Europe dont les 31 Etats alors parties à l'APES⁵.

Le questionnaire comportait cinq axes d'approche: 1. conceptuel, 2. politique, 3. juridique, 4. financier et 5. psychosociologique.

1. La partie conceptuelle tente de cerner ce que les responsables sportifs gouvernementaux et non gouvernementaux entendent par « autonomie ».

2. La partie politique vise à établir si, au cours des douze derniers mois, la notion d'« autonomie du sport » est apparue explicitement dans les déclarations de politique générale, les discours et les documents émanant des ministres ou secrétaires d'Etat chargés des Sports et des responsables de confédérations nationales des sports. Et, dans l'affirmative, en quels termes.

3. La partie juridique se concentre sur l'inclusion de la notion d'« autonomie du mouvement sportif » ou d'« autonomie du sport » dans les textes législatifs et réglementaires nationaux, ainsi que dans les documents pertinents d'une autre nature.

4. La partie financière cherche à déterminer s'il existe une « autonomie financière » des mouvements sportifs en Europe et, si oui, à quoi elle correspond.

5. La partie psychosociologique a pour objet de faire préciser aux autorités sportives si elles considèrent que le mouvement sportif national jouit d'une autonomie à la date de l'enquête. Et si tel est le cas, il leur est demandé de la situer sur une échelle quantitative. La question est aussi posée de savoir quels seraient les aspects sur lesquels cette autonomie pourrait encore progresser à l'avenir.

Les réponses reçues à ce questionnaire sont synthétisées ci-dessous, d'abord du point de vue des autorités sportives publiques, puis du point de vue des organisations sportives non gouvernementales. Ces réponses – provenant en

5. Au 1^{er} juin 2009: Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Lettonie, Liechtenstein, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Luxembourg, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Saint-Marin, Serbie, Slovénie, Suède, Suisse. Observateurs: République tchèque, Russie.

tout de 38 pays européens – révèlent aussi qu'il s'agit de la première étude sur ce thème à laquelle participent les répondants.

Analyse du point de vue des autorités sportives publiques

Au 1^{er} juin 2009, des réponses ont été obtenues des autorités sportives publiques de 24 des 31 pays de l'APES (Andorre, Azerbaïdjan, Bélarus, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Lettonie, Luxembourg, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Serbie, Slovénie, Suède, Suisse)⁶, ainsi que de 7 pays alors non membres de l'APES (Allemagne, Belgique, République tchèque, Roumanie, Russie, Turquie). Cela représente un taux de réponse de plus de 75 % pour ce qui concerne les membres de l'APES. Au total, 31 réponses ont été reçues (sur 47 pays membres du Conseil de l'Europe). On peut donc considérer les résultats comme significatifs. Ces résultats sont analysés selon chaque axe du questionnaire.

Dimension conceptuelle

Les synonymes ou mots associés à l'autonomie le plus mentionnés sont : indépendance (à 16 reprises) ; organisation sportive ou mouvement sportif (14) ; démocratie (12) ; liberté (10) ; autogouvernance (8). D'autres mots-clés intéressants, mais moins cités sont : apolitisme, décentralisation, non-interventionnisme, spécificité du sport, subsidiarité.

Peu d'autorités sportives publiques proposent de définition du concept. On retiendra celle-ci : « Le droit des organisations sportives de décider à propos de leurs existence, activités et futur indépendamment de la politique. » (Croatie). Ou encore : « La protection du mouvement sportif vis-à-vis des interférences gouvernementales dans le cadre d'un respect mutuel. » (Pologne). La Serbie note que des compétences sont nécessaires aux organisations sportives pour s'occuper efficacement (de façon autonome) de leurs règles.

Dimension politique

Du point de vue politique, on constate que des références à l'autonomie du sport ont été faites lors de déclarations gouvernementales ou au travers de documents officiels durant l'année écoulée dans près des deux tiers des pays répondants, sans qu'il soit possible de faire un lien entre la coloration politique du gouvernement (droite, centre, gauche) et la présence ou l'absence de déclarations. Le sujet semble donc incontestablement d'actualité en Europe, quelle que soit la tendance du gouvernement en place. La Hongrie souligne

6. Pays membre de l'APES au 1^{er} juin 2009 qui n'ont pas répondu : Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Liechtenstein, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Portugal. Saint-Marin (membre APES) et l'Ukraine (non-membre APES) n'ont pas confirmé leurs réponses de 2008.

que sa stratégie sportive nationale (intitulée « Sport XXI ») fait explicitement référence à l'autonomie des organisations sportives. La Slovénie remarque aussi que cette question était un sujet central des discussions avec les milieux sportifs durant la présidence slovène de l'Union européenne. Il va de soi, comme cela est souligné par les répondants, que la situation politique au sens large est beaucoup plus favorable à l'autonomie du sport aujourd'hui qu'avant la chute du mur de Berlin.

Dimension juridique

Du point de vue juridique, on constate que si la moitié des pays répondants (16 sur 31) font référence au sport dans leur constitution, cette référence ne mentionne qu'exceptionnellement son autonomie (3 cas sur 16 : Danemark, Estonie et Serbie). Par contre, lorsqu'une loi sur le sport existe dans un pays, celle-ci mentionne dans environ la moitié des cas l'autonomie du mouvement sportif et fournit alors très souvent une définition légale de cette autonomie. La figure 1 synthétise les réponses obtenues.

Malgré ces réponses contrastées, la quasi-totalité des pays répondants (sauf 6 : Azerbaïdjan, Chypre, Croatie, Grèce, Moldavie et Ukraine) considère le mouvement sportif de leur pays comme autonome d'un point de vue légal. Chypre indique néanmoins que sa loi sportive reconnaît explicitement la Charte olympique (qui exige l'autonomie des organisations sportives).

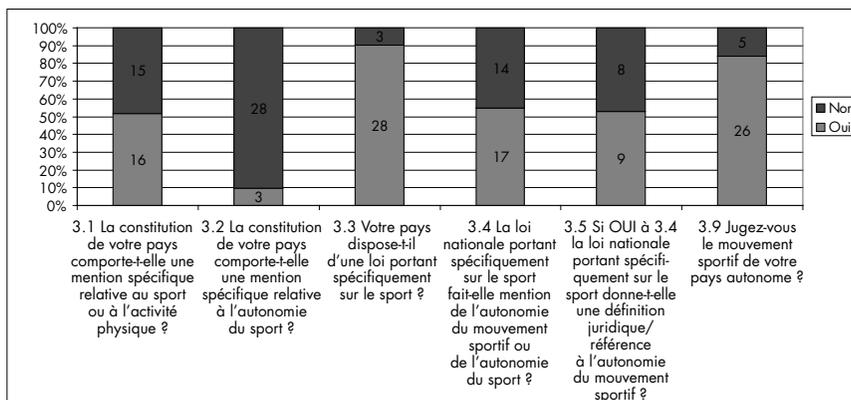


Figure 1 – Réponses aux questions sur la dimension légale de l'autonomie du sport.

Dimension financière

Du point de vue financier, tous les pays répondants soutiennent financièrement leur mouvement sportif qui ne pourrait pas exister sans ce soutien dans la plupart des cas, ou alors serait infiniment plus modeste (sauf en Finlande et en Islande). Néanmoins, cette aide ne semble pas – selon les autorités sportives publiques – menacer l'autonomie financière du mouvement sportif dans

trois quarts des pays répondants. Ceux-ci contrôlent néanmoins les fonds mis à disposition de façon plus ou moins sophistiquée (sauf 6 pays qui n'opèrent aucun contrôle).

La France souligne que la situation varie beaucoup d'un sport à l'autre, le football et le tennis étant plus autonomes financièrement que le pentathlon moderne. La Lettonie indique que l'autonomie financière doit respecter certains critères et contrats quand les fonds sont publics, mais qu'aucun contrôle ne doit s'appliquer à des fonds venant de sponsors ou mécènes. La Hongrie indique que le ministère des Affaires locales signe des contrats avec chaque fédération nationale pour l'attribution de fonds. La figure 2 synthétise les réponses obtenues (certains pays n'ont pas répondu à toutes les questions).

Un pays présente un point de vue qui pourrait servir à préciser l'autonomie financière du sport en Europe : « L'objet du financement public du sport est de renforcer les conditions-cadres pour le sport et l'activité physique en Norvège. Le mouvement sportif est le plus grand secteur bénévole en Norvège. Pour les autorités publiques il est important de laisser le mouvement sportif se développer selon ses propres termes. Le financement public du sport est fondé sur la valeur intrinsèque du sport et doit promouvoir le travail bénévole et non pas le remplacer. De ce point de vue, le financement public du sport organisé prend la forme de subventions de base accompagnées de quelques directives générales sur l'utilisation de ces fonds. Dans le cadre de ces directives, le mouvement sportif est libre de fixer ses propres objectifs et activités prioritaires. Cette liberté facilite la réalisation de l'autonomie financière du mouvement sportif en Norvège. » Les Pays-Bas fixent un objectif idéal : « Les organisations sportives sont autofinancées. Le financement gouvernemental est destiné à résoudre des frictions. »

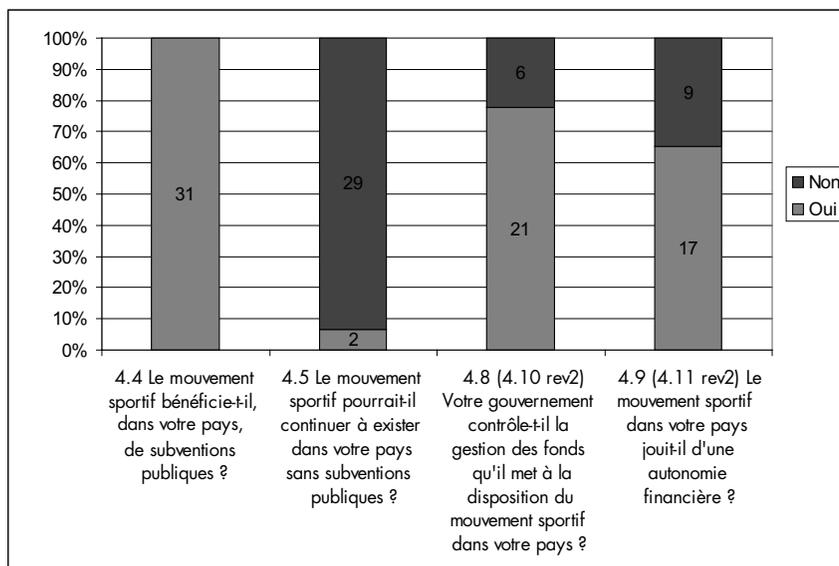


Figure 2 – Réponses aux questions sur la dimension financière de l'autonomie du sport.

Dimension psychologique

D'un point de vue psychologique, les trois quarts des pays répondants pensent que le mouvement sportif est autonome, le quart restant estimant qu'il l'est seulement en partie. Aucune autre autorité sportive publique que celles de l'Azerbaïdjan, de la Grèce et de l'Ukraine ne pense que le sport dans son pays n'est pas autonome du tout. La Russie pense qu'il l'est trop !

Sur une échelle de 0 (pas d'autonomie) à 10 (autonomie totale), les pays répondants positionnent l'autonomie politique et légale à 9, tandis qu'ils estiment l'autonomie financière à 6,5 et globale à 8,2.

La Grèce recommande que l'autonomie du sport fasse l'objet d'une politique européenne. La Croatie propose que les droits de sponsoring soient moins taxés. La Slovénie affirme que « le sport ne peut être complètement autonome en tant qu'activité sociale à laquelle s'appliquent des "règles sociales générales" et des régulations. Le sport doit agir selon les normes et principes de fonctionnement de toute la société. » La France ajoute que pour accorder plus d'autonomie au sport, il faudrait examiner en détail ce que les parties en présence entendent par là et ouvrir un débat politique sur le champ des possibles : « Dès lors, il deviendrait sans doute envisageable de négocier au cas par cas les points ou les plans sur lesquels cette autonomie pourrait/ devrait progresser. »

Analyse du point de vue des organisations sportives

Le nombre de réponses obtenues des organisations sportives non gouvernementales en 2008 était faible, notamment car le questionnaire de 2008 était tombé en pleine préparation des Jeux de Pékin. Après la relance de 2009, ont répondu 21 comités nationaux olympiques (CNO) européens sur 49 reconnus par le CIO (Albanie, Belgique, Biélorussie, Croatie, Danemark, Espagne, France, Géorgie, Grèce, Irlande, Luxembourg, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Moldavie, Norvège, Pologne, Saint-Marin, Serbie, Slovénie, Suisse, Turquie, Ukraine) et 8 confédérations sportives distinctes du CNO de leur pays ont répondu (Danemark, Finlande, Hongrie, îles Féroé, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède), ainsi que quelques fédérations nationales disparates qui ont, semble-t-il, obtenu indirectement le questionnaire puisque ce dernier n'était envoyé qu'aux fédérations internationales (via le CIO et les associations de FI olympiques d'été et d'hiver, ASOIF et AIOWSF) et européennes, ainsi qu'aux CNO et confédérations sportives nationales (via l'ENGSO). Seulement 6 fédérations sportives internationales (athlétisme, basket-ball, boxe, football, gymnastique, hockey sur glace) – sur un potentiel de 35 FI olympiques – et une européenne (football) ont répondu. Une FI a explicitement refusé de répondre en critiquant le but du questionnaire (volley-ball).

Compte tenu du taux de réponse limité et de la disparité entre les organisations sportives répondantes, aucun traitement statistique qui refléterait la situation de manière pertinente n'est possible. Les remarques qualitatives les plus intéressantes sont résumées dans ce qui suit, selon les cinq axes du questionnaire.

Dimension conceptuelle

Au niveau conceptuel, les synonymes ou mots-clés le plus souvent cités par les organisations sportives non gouvernementales sont ceux d'indépendance, de responsabilité et de liberté vis-à-vis des gouvernements et autorités politiques nationales ou supranationales. La Confédération slovaque des sports souligne qu'il s'agit d'un idéal théorique, très difficile à atteindre et éloigné de la réalité actuelle. Le CNO du Luxembourg pense que l'autonomie du sport est en danger. Le CNO d'Albanie insiste sur le besoin d'élections libres, de démocratie et de non-interférence politique. L'IAAF, l'UEFA et la FIFA souhaitent plus de concertation avec les autorités publiques.

La Confédération des fédérations nationales britanniques (CCPR – Central Council for Physical Recreation) propose une définition: «L'autonomie du sport représente le droit à l'autodétermination des organismes qui en sont responsables et le droit de le gouverner sans interférence pour le bénéfice du sport et de ses participants (mais néanmoins dans le cadre des lois en cours).» La Confédération suédoise résume l'essentiel: «Fixer ses propres buts.»

Dimension politique

La moitié des répondants affirment que la question de l'autonomie du sport a été abordée dans des déclarations politiques de leurs dirigeants durant les douze derniers mois. Plusieurs mentionnent les réunions organisées à ce sujet par le CIO à Lausanne ou par des CNO. Plusieurs regrettent que le Livre blanc sur le sport de la Commission européenne n'ait pas abordé correctement la question. Ces quelques indications confirment l'actualité du sujet.

Dimension juridique

Une grande majorité des répondants estiment que le mouvement sportif est autonome dans leur pays ou en Europe d'un point de vue juridique (sauf pour l'IIHF, le CCPR britannique et les CNO des Balkans). Ils trouveraient en général utile qu'une définition précise de l'autonomie soit donnée dans des lois sur le sport à un niveau national ou européen. Ces législations viendraient utilement compléter des mentions du principe d'autonomie dans des lois sur le sport de la moitié des pays répondants. Il ne faut toutefois pas oublier que plusieurs pays européens n'ont pas de loi sur le sport (Allemagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède). Le CNO turc souligne que la Fédération turque de

football jouit d'un statut d'autonomie particulier de par la loi et de par ses ressources financières propres.

Dimension financière

Pour toutes les organisations sportives répondantes, il est clair que le gouvernement soutient financièrement le sport de façon prépondérante et, dans la plupart des cas, donne des directives sur l'utilisation de ces subsides et contrôle leur utilisation (sauf apparemment au Danemark et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »). Le CNO irlandais fournit des rapports tous les quatre mois et se plaint du processus bureaucratique ainsi instauré. Parmi les confédérations sportives qui ont répondu, seules celles de Suède et du Royaume-Uni pensent que le mouvement sportif pourrait survivre sans financements publics. Cela est indirectement démontré quand on constate que les sources de financement qui viennent largement en tête des réponses, en plus des ménages, sont les subventions municipales ou nationales, ou encore les loteries qui sont capitales pour le sport dans de nombreux pays européens, mais sont menacées politiquement et technologiquement. Plusieurs organisations insistent néanmoins sur la nécessité de générer leurs ressources de façon plus autonome, notamment à partir de droits commerciaux ou télévisuels. La fédération britannique de natation se plaint qu'elle doit renoncer à des éléments de son autonomie pour accéder aux fonds gouvernementaux dans son pays. Le CNO belge pense que le mouvement sportif pourrait exister sans financement public, mais devrait alors se fixer d'autres priorités de fonctionnement.

Dans la plupart des pays, certains secteurs du sport (notamment l'élite olympique) sont plus fortement soutenus que d'autres (notamment le sport pour tous, les sports non olympiques). Curieusement, aucune organisation (notamment les FI et les CNO) ne mentionne l'autonomie financière apportée par les importants fonds versés par le CIO pour leur participation aux jeux Olympiques.

Dimension psychologique

Seules quelques organisations sportives répondantes considèrent que le sport n'est pas autonome dans leur pays (CNO espagnol, 4 CNO des Balkans, CNO turc et Fédération estonienne de boxe) et demandent une amélioration de leur loi du sport à cet égard. Le CNO serbe et le CNO moldove estiment qu'il serait nécessaire de complètement redéfinir les rôles et compétences de chaque partenaire dans le système sportif de leur pays. Les autres organisations sont partagées entre autonomie complète et autonomie partielle, notamment à propos des aspects financiers. Certaines soulignent que l'autonomie financière n'est pas recherchée ; notamment pour ce qui concerne la construction et l'exploitation des installations sportives, seule l'autonomie en termes de gouvernance est exigée.

L'UEFA indique qu'une forte autonomie financière, comme c'est en général le cas des organisations footballistiques, peut être une source de commercialisation extrême et peut conduire certaines personnes physiques ou morales à investir dans des organisations sportives (notamment des clubs). Cela risque de détruire leur autonomie et de réduire celle des organisations sportives supérieures car les motifs ne sont pas les mêmes (lucratifs *versus* développement du sport et développement social). Cela pourrait même mener à la création de ligues privées qui influenceraient fortement les organisations sportives traditionnelles, voire tenteraient de modifier les règles du jeu (notamment en matière d'utilisation de technologies). Pour l'UEFA, la FIFA et l'IHIF, ce n'est pas l'autonomie financière qui est un problème mais l'autonomie juridique que ces organisations situent à moins de 5 sur une échelle de 0 à 10.

Le CCPR affirme qu'il est important que l'autonomie du sport ne soit pas défiée plus qu'elle ne l'est aujourd'hui par la volonté européenne à harmoniser les lois et règles sportives ou par des transferts de pouvoir non nécessaires à des organisations européennes gouvernementales. En d'autres termes, que le principe de subsidiarité soit respecté aussi pour le sport.

Très globalement, au travers de ce questionnaire aussi imparfait soit-il, on peut affirmer que la majorité des organisations sportives et des autorités publiques du sport des pays européens ne perçoivent pas l'autonomie comme un véritable problème sauf, dans une certaine mesure, du point de vue financier. Beaucoup souhaitent néanmoins des améliorations législatives pour préciser les rôles du mouvement sportif et du gouvernement et donner une définition précise de l'autonomie sportive. Aux niveaux international et européen, les fédérations internationales répondantes se plaignent d'un manque d'autonomie juridique, principalement vis-à-vis du droit communautaire.

4. Limites à l'autonomie des organisations sportives

Les exemples européens concernant l'autonomie sportive (partie 2) et les réponses au questionnaire de l'APES (partie 3) montrent un certain nombre de limites à l'autonomie du sport du fait des règles de droit (national ou international) et de l'ensemble des règles sportives (*lex sportiva*). Ces deux aspects sont examinés successivement avec les solutions qui peuvent être envisagées pour maximiser l'autonomie des organisations sportives. Ces limites sont représentées par les flèches de la figure 3 (page 40) qui symbolisent des dépendances (partielles) d'un organisme à un autre, explicitées dans le texte qui suit.

Le droit étatique est essentiellement national et peut, dans les pays fédéralistes, avoir une dimension régionale (par exemple cantonale, en Suisse). Dans un Etat de droit comme le sont tous les Etats européens, il s'impose naturellement à toutes les organisations sportives du pays telles que le CNO, les confédérations sportives nationales (CSN), les fédérations nationales (FN), régionales, les clubs, etc. Des autorités étatiques locales comme des municipalités ou des gouvernements régionaux peuvent aussi édicter des réglementations qui s'appliquent aux organisations situées sur leur territoire. C'est le cas, par exemple, des communes pour les clubs sportifs locaux.

La situation juridique varie considérablement d'un pays européen à l'autre puisque certains pays n'ont pas de loi sportive et d'autres des lois plus ou moins contraignantes du point de vue de l'autonomie. En l'absence de lois sportives, la loi sur la liberté d'association et d'autres lois s'appliquent. Certains pays (comme la France) imposent même des statuts types aux fédérations sportives qui veulent être reconnues d'utilité publique.

Limites du fait du droit étatique

Comme l'affirme Latty (2007 : 449), « l'attitude des juridictions envers l'autorégulation qui émane des organisations sportives varie, au-delà des cas d'espèce, en fonction des traditions juridiques de chaque pays. Les systèmes de droit romano-germaniques sont ainsi traditionnellement plus interventionnistes que les systèmes de *common law*. » A cela s'ajoutent des organisations très différentes d'un pays à l'autre : centralisée ou décentralisée du point de vue des pouvoirs publics ; consolidée ou non du point de vue des organisations sportives (voir Chaker, 1999 : 52, pour une statistique sur ces caractéristiques).

Comme nous l'avons vu dans la troisième partie, l'autonomie financière des organisations sportives des pays européens est parfois limitée par les

directives afférentes aux subventions publiques. Pour mieux préserver leur autonomie, ces organisations devraient conclure des conventions d'objectifs ou des contrats de prestations avec les autorités publiques du niveau auquel elles sont rattachées. Ces instruments de management public ont été conçus, à partir des années 1990, pour d'autres domaines de l'action publique dans le cadre de réformes liées à la nouvelle gestion publique. Mais ils peuvent être utilisés dans le domaine sportif comme c'est d'ailleurs le cas, par exemple, pour des fédérations nationales ou des clubs locaux en Allemagne, en France et en Suisse. Ces conventions ou contrats fixent pour plusieurs années (quatre en général) les objectifs que l'organisation sportive souhaite atteindre et les prestations qu'elle entend fournir en échange de subventions en espèces et en nature de la part d'une collectivité publique.

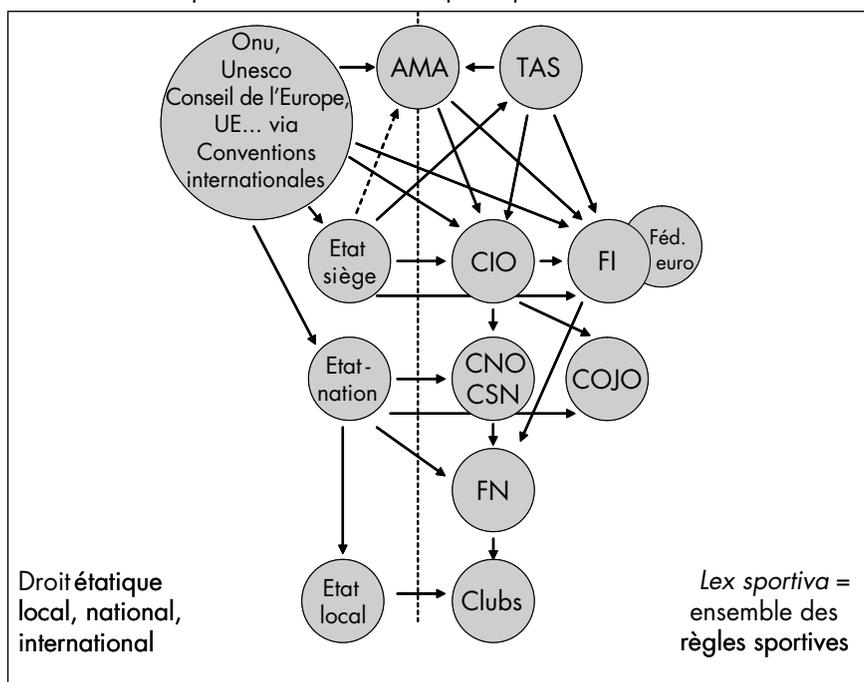


Figure 3 – Principales limites à l'autonomie des organisations sportives

Les organisations sportives internationales ou européennes (comme les FI ou les fédérations européennes) ont généralement des revenus provenant des droits de diffusion ou de commercialisation de leurs événements et, pour les FI olympiques, d'importants versements du CIO provenant de l'organisation des jeux Olympiques. Ces organismes sont donc très autonomes financièrement. Juridiquement, ces organismes transnationaux sont peu affectés par le droit des différents Etats pris individuellement, sauf celui de leur siège comme on l'a vu à propos des exemples Hsu (concernant le CIO) et de l'Olympique de Marseille (concernant l'UEFA) dans la deuxième partie.

Du fait qu'une quarantaine de ces organismes sont basés dans la Confédération helvétique, le droit suisse joue un rôle tout à fait particulier de ce point de vue, mais il est jugé généralement peu contraignant du point de vue du droit de l'association (seulement 20 articles du Code civil suisse, articles 60 à 79). De plus, selon Latty (2007 : 449) : « Le juge suisse, en développant la distinction entre règles de droit et règles de jeu a pour sa part accordé une sorte d'immunité juridictionnelle aux normes qu'il considère purement sportives. » Ce n'est – de loin – pas le cas des autres juges européens. Selon Burns (2003), les fédérations sportives européennes auraient pourtant intérêt à avoir leur siège en Belgique pour bénéficier d'une meilleure reconnaissance en Europe (en raison d'une particularité de la loi belge) et pour mieux influencer les autorités européennes.

La plupart des Etats européens, y compris la Suisse et la Belgique, font partie de l'Onu, de l'Unesco et du Conseil de l'Europe, et ont ratifié des conventions internationales émanant de ces organisations intergouvernementales qu'ils ont ainsi incorporées à leur droit national. Celles qui jouent un rôle important en matière de sport (et peuvent parfois limiter l'autonomie des organisations sportives) sont :

- la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conseil de l'Europe, 1950) ;
- la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives (Conseil de l'Europe, 1985) ;
- la Convention contre le dopage (Conseil de l'Europe, 1989) ;
- la Convention internationale contre le dopage dans le sport (Unesco, 2005).

La Cour européenne des droits de l'homme date de l'après-guerre, mais a été utilisée dès les années 1980, notamment dans des affaires de dopage sportif (voir le cas Kashechkin p. 29). Certains suggèrent d'ailleurs au CIO d'intégrer la notion de droits de l'homme dans la Charte olympique (Marguénaud, 2008).

A ces conventions ayant force de loi dans les (très nombreux) pays européens les ayant ratifiées, s'ajoutent de nombreuses résolutions, recommandations et déclarations à propos de certains aspects du sport, adoptées par des organismes intergouvernementaux et qui sont plus ou moins contraignantes pour les Etats membres et donc pour les organisations sportives qui y ont leur siège. Ce fut le cas historiquement de certaines résolutions de l'Onu concernant des embargos contre certains pays (Afrique du Sud, Rhodésie (actuellement Zimbabwe), Yougoslavie).

L'Agence mondiale antidopage (AMA) jouit d'un statut particulier. Il s'agit d'une fondation de droit privé suisse chargée par la Convention internationale contre le dopage de l'Unesco de lutter contre ce phénomène et élaborer un

Code mondial antidopage. Sa structure et son financement paritaire entre le Mouvement olympique et les autorités publiques reflètent d'ailleurs cette nature, à la fois privée et de mission de service public. Ses décisions s'imposent à toutes les organisations qui ont signé le code mondial y compris le CIO et les FI. Comme le prévoit ce code, elles peuvent faire l'objet de recours auprès du Tribunal arbitral du sport (TAS), un tribunal privé créé par le Mouvement olympique pour éviter le plus possible l'intervention du juge étatique en matière sportive (voir ci-après). On notera, au passage, que selon Kaufmann-Kohler *et al.* (2003) le Code mondial antidopage a été rédigé de façon à ne pas heurter l'ordre public des Etats et les droits de l'homme.

Enfin, le droit communautaire, c'est-à-dire le droit issu des traités et conventions ratifiés par les membres de l'Union européenne, joue un rôle tout à fait particulier dans le domaine du sport car il s'impose directement à tous les pays membres (actuellement 27) et, en partie, à tous ceux qui ont signé des accords bilatéraux, de coopération ou d'association avec l'Union européenne (de nombreux pays du Conseil de l'Europe dont la Suisse et de nombreux pays d'outre-mer). Conformément au traité de Lisbonne et en particulier son article 165, le sport fait partie à présent des compétences des organes de l'Union européenne. Néanmoins, surtout depuis les années 1990, les organisations sportives ont vu leur autonomie atteinte par des actions de la Commission européenne et de ses tribunaux lorsque le sport pouvait être considéré comme une activité économique et donc être soumis notamment aux règles de libre circulation et de libre concurrence qui font partie du droit communautaire.

De ce point de vue, les organisations sportives européennes et internationales ont insisté sur la spécificité du sport espérant l'exclure du champ d'application du droit communautaire (en bénéficiant par exemple d'une exemption). Cette voie qui semblait sans issue après la publication du Livre blanc sur le sport de la Commission des Communautés européennes (2007) pourrait à nouveau être ouverte à la suite d'actions menées par les gouvernements français et hollandais en 2008. Dans l'Etude indépendante sur le sport européen (2006), les organisations sportives internationales et l'UEFA proposaient à l'Union européenne d'adopter un certain nombre de recommandations, instructions, directives, accords volontaires, ou autres instruments de *soft law* qui pourraient mieux préserver l'autonomie des organisations sportives et leur assurer une sécurité juridique accrue face aux plaintes déposées contre elles auprès de la Commission et de ses tribunaux.

Michel Platini, le président de l'UEFA, résumait la position des organisations sportives européennes dans un discours devant les ministres des Affaires européennes à Brest en juillet 2008 : « Le mouvement sportif européen ne veut pas être au-dessus des lois. Au contraire, nous avons besoin des lois afin de protéger les véritables valeurs du sport. Mais ces lois doivent être rédigées et interprétées de façon à reconnaître la spécificité et l'autonomie de ses

institutions. En effet, le sport n'est pas une activité économique comme une autre. Nous avons besoin d'un cadre juridique qui protège ce qui fait l'essence et la beauté du sport : ses valeurs éducatives, sociales et citoyennes. Le sport connaît aujourd'hui beaucoup de dérives à cause notamment de l'application aveugle du droit européen au sport : le droit européen de la concurrence ne peut être celui qui régleme automatiquement et exclusivement le monde du sport. »

L'UEFA souhaite ainsi que le Gouvernement britannique introduise une loi pour donner plus de pouvoir à sa fédération nationale (*FA-Football Association*) sur la façon de gérer la principale ligue anglaise de football (*Premier League*) et sur le contrôle des arbitres. C'est ce qui ressort de son témoignage, en 2009, devant le groupe parlementaire multipartite sur le football du Parlement britannique.

Dans le même esprit, dans un document de juillet 2008 intitulé « Préserver l'héritage et l'avenir des sports d'équipe en Europe » et remis à la présidence française de l'Union, six fédérations européennes de sports d'équipe (basketball, football, handball, hockey sur glace, rugby, volley-ball) dressent une liste des secteurs où l'autonomie du sport pourrait être améliorée par négociation avec la Commission européenne. Ces fédérations proposent principalement que le Conseil européen demande à la Commission de mettre en œuvre des « moyens plus efficaces pour reconnaître la spécificité du sport dans un cadre juridique clair, » en accord avec des principes définis dans le document : formation des joueurs, transferts, agents, bonne gouvernance des clubs et des fédérations. Elles en appellent à la mise en place en Europe d'une « procédure d'octroi de licence appropriée et d'un organe de contrôle financier administré par les fédérations européennes concernées. »

L'autonomie absolue à laquelle prétendent souvent les organisations sportives transnationales ne peut donc être, en fait, qu'une autonomie sous le contrôle de leur Etat siège et des Etats où elles opèrent. Néanmoins les juges étatiques nationaux ne s'ingèrent pas souvent dans le fonctionnement interne de ces organismes. Ils se contentent, s'ils sont sollicités par des plaignants, de vérifier que ces organisations appliquent et respectent les règles sportives qu'elles se sont données. Par contre, les organisations sportives transnationales ont vu leur autonomie limitée, depuis les années 1990 au niveau européen, au travers des conventions et traités ratifiés par les pays de l'Union ou du Conseil de l'Europe.

Limites du fait de la *lex sportiva*

En raison du système pyramidal qui s'est imposé petit à petit dans le sport au cours du XX^e siècle, les organisations sportives de niveau inférieur voient leur autonomie limitée par celles de niveau supérieur. Ainsi le club est contraint par les règles de sa fédération nationale (FN), elle-même contrainte par les

règles de la fédération internationale (FI) de son sport et par celles du Comité national olympique (CNO) de son pays. Ces deux derniers types d'organisme peuvent être reconnus par le Comité international olympique (CIO) s'ils respectent la Charte olympique et des textes associés comme le Code d'éthique olympique⁷ et le Code mondial antidopage. Cette reconnaissance peut être retirée. Toutefois ces limites à l'autonomie sont librement acceptées par les organisations du Mouvement olympique qui se définit justement comme l'ensemble des personnes morales et physiques qui se soumettent à la Charte olympique (règle 1 de ce document).

Pour éviter de s'adresser au juge étatique (réputé lent et cher) en cas de conflits entre organisations sportives et/ou sportifs, le Mouvement olympique a créé le Tribunal arbitral du sport (TAS) en 1983. La plupart des organisations sportives reconnaissent aujourd'hui le TAS comme l'instance ultime de recours de leurs procédures disciplinaires, notamment le CIO et l'AMA. De par ses décisions au fil des années, le TAS a contribué à une adaptation des règles sportives aux principes de base du droit (égalité de traitement, droit d'être entendu, sanction proportionnelle à la faute, etc.). Autrement dit, les organisations sportives ont modifié volontairement leurs règles pour éviter de se trouver systématiquement contredites par le TAS ou par les juges étatiques. Le TAS est basé à Lausanne et fonctionne selon les principes de la loi fédérale suisse sur le droit international privé (voir le chapitre 12). Ses décisions sont sans appel sauf – seulement en cas de non-respect de ses procédures – auprès du Tribunal fédéral suisse (plus haute juridiction helvétique) qui est intervenu un nombre très limité de fois. Le TAS est donc de fait le tribunal suprême de la *lex sportiva*, c'est-à-dire de l'ensemble des règles émanant des organisations sportives. Il a incontestablement renforcé l'autonomie des organisations sportives internationales, même si celles-ci ont progressivement adapté leurs règles aux principes généraux du droit.

La *lex sportiva* est un très vaste ensemble de textes de toutes sortes émanant de dizaines de milliers d'organisations non gouvernementales (ONG) recouvrant plus d'une centaine de sports, à portée locale, nationale ou transnationale. Elles sont souvent mal formulées ce qui ouvre la porte à des contestations qui auraient pu être évitées. La Charte olympique, élaborée par le CIO, n'est que le sommet d'un énorme iceberg qui se modifie et se complexifie chaque jour. Dans cette jungle réglementaire, on peut distinguer trois types de « règles sportives » :

- les règles du jeu ;
- les règles de tournoi ;
- les règles de club.

7. Plusieurs FI ont adopté leur propre code d'éthique pour éviter d'être trop inféodé à celui du CIO, notamment les FI de baseball (IBAF), cyclisme (UCI), football (FIFA), gymnastique (FIG), lutte (FILA), patinage (ISU), tir à l'arc (FITA).

Les règles du jeu sont les règles techniques qui constituent la base même de la façon de pratiquer un sport donné. Par exemple : un penalty en football se tire à 9 m des buts adverses ; les obstacles du 110 m haies d'athlétisme doivent avoir une hauteur de 1,06 m et être espacés de 9,15 m ; les combats de boxe amateur se jouent en trois rounds, etc. Ces règles sont à la base même de la fondation des fédérations européennes et internationales dont l'un des premiers objectifs a été d'unifier les règles pratiquées dans les différents pays. Elles se sont adaptées à l'évolution des différents sports et à des impératifs télévisuels (par exemple l'introduction du tie-break en tennis, du but en or en football ou du libéro en volley-ball). Elles ont très rarement été contestées auprès des juges étatiques et, dans ces cas, ces juges n'ont en général pas voulu se mêler de ces règles ou de leur interprétation (parfois très difficile) qui revient aux juges et arbitres sur les terrains de sport ou, après la compétition, à des commissions d'appel. On n'imagine pas un juge étatique décider d'un hors-jeu ! Même le TAS, interpellé à quelques reprises (notamment lors des Jeux d'Atlanta 1996 et d'Athènes 2004), s'est refusé à modifier les décisions des juges et arbitres olympiques⁸. De plus les Etats n'interviennent pas, à moins que ces règles contreviennent à l'ordre public, par exemple si une fédération de boxe adoptait comme règle qu'un match dure jusqu'à ce que la mort d'un boxeur survienne.

Ce que l'on peut appeler les règles de club, ou statuts, sont celles qu'adopte chaque organisation sportive non gouvernementale sans but lucratif pour régler son fonctionnement interne. Par exemple : Qui peut en être membre ? Comment devient-on président ? Quand ont lieu des congrès ?, etc. Ces règles doivent être conformes au droit de l'Etat siège de l'organisation et très souvent au droit des associations sans but lucratif de ce pays⁹. En Suisse, par exemple, une association (sportive) doit avoir une direction, des assemblées générales régulières, être inscrite au Registre du commerce si elle a des activités commerciales et faire réviser ses comptes par un organisme externe si elle a plus de cinquante employés, etc. Mais, dans le cadre légal qui s'applique à toute personne morale, l'autonomie des organismes sportifs reste grande. Elle est simplement, là aussi, limitée par l'ordre public. Il est par exemple impossible d'interdire à un membre de recourir auprès du juge étatique, ce que trop d'organisations sportives ont indiqué pendant longtemps dans leurs statuts ou continuent de le faire (voir le serment des membres du CIO à la règle 16 de la Charte olympique).

Ce que l'on peut appeler les règles de tournoi sont l'ensemble des normes réglant les compétitions organisées dans un sport donné pour une période

8. Par contre les juges new-yorkais interviennent dans les règles de l'America's Cup du fait d'un testament (*Deed of gift*) déposé auprès de la Cour suprême de l'Etat de New York.

9. Ou d'autres lois sur les personnes morales. Les fédérations internationales de voile (ISAF), de ski nautique (IWSF), de squash (WSF) sont des «company limited by guarantee» de droit anglais. La fédération internationale de tennis (ITF) est une «company limited by shares» enregistrée aux Bahamas, etc. (Latty, 2007:432).

donnée. Par exemple : les championnats du monde de ski alpin ont lieu tous les deux ans dans un lieu désigné par la Fédération internationale de ski ; seuls trois joueurs de plus de 23 ans par équipe peuvent participer au tournoi olympique de football ; les gymnastes qui participent au championnat d'Europe doivent avoir l'âge de 15 ans révolus... Parmi les règles de tournoi, on peut distinguer celles qui concernent directement les athlètes (âge, nationalité, genre, comportement, prise de substances interdites, etc.) de celles concernant les conditions d'organisation proprement dite du tournoi (date, lieu, équipement, logistique, sponsoring, diffusion, paris, etc.). Historiquement, ces règles de tournoi ont été élaborées par les organisations sportives au fil des ans pour mettre sur pied des événements susceptibles de permettre aux sportifs de se mesurer à tous les niveaux et, accessoirement, de générer des revenus pour les organisateurs. Elles constituent un patrimoine pour ces organisations et pour le sport en général, tout en étant très influencées par des intérêts commerciaux (par exemple quant à la fréquence des grandes compétitions, aux horaires de retransmission ou à la possibilité d'organiser des paris à leur sujet).

Ce sont ces règles de tournoi qui ont été le plus contestées auprès des tribunaux étatiques et du TAS (notamment en matière de dopage) lorsque les enjeux des tournois que les organisations sportives encadrent sont importants et surtout quand elles affectent des athlètes qui y participent et qui peuvent être vus comme des travailleurs du sport. On peut ainsi affirmer que l'autonomie qu'ont les organisations sportives pour fixer ces règles est actuellement contingente à la nature des événements qu'elles encadrent : plus ceux-ci sont professionnalisés et commercialisés, plus elles risquent d'être contestées. Tout dépend aussi de la légitimité de ces règles vis-à-vis de l'organisation des compétitions ou de l'atteinte d'objectifs sportifs. Weatherill (2007) parle à cet égard d'« autonomie conditionnelle » des fédérations sportives en cas de conflit entre le droit communautaire et la *lex sportiva*. Il interprète l'arrêt Meca-Medina de la Cour de justice des Communautés européennes (voir introduction) comme une reconnaissance par cette dernière que les règles sportives peuvent aller à l'encontre des traités européens pour autant qu'elles soient justifiées par des préoccupations sportives légitimes appuyées sur l'expérience.

Les fédérations européennes de sport d'équipe (qui ont souvent un secteur professionnel très développé) ont fait une liste des 16 secteurs de règles (de tournoi) pour lesquelles elles souhaiteraient voir l'Union européenne adopter, en concertation avec elles, des directives qui garantiraient leur autonomie (ETSF, 2008). Ce sont les règles concernant : la structure des championnats et les calendriers ; le caractère national des championnats ; le transfert des joueurs ; l'affluence dans les stades ; la mise à disposition de joueurs dans les équipes nationales ; le dopage et autres questions disciplinaires ; les procédures d'octroi de licences aux clubs ; la propriété des clubs dans une

même compétition ; les activités des agents ; la formation locale des joueurs ; la commercialisation des droits ; la stabilité financière des clubs ; la solidarité sportive et financière ; l'arbitrage comme méthode de résolution des conflits ; la propriété intellectuelle et l'intégrité du sport vis-à-vis de paris. Ces fédérations européennes proposent de négocier prioritairement certains secteurs avec la Commission européenne.

La figure 4 schématise l'ensemble des règles sportives qui se recouvrent partiellement pour un même sport et qui, ne l'oublions pas, existent pour chaque sport et discipline sportive organisés puisque la notion de sport est consubstantiellement liée à celle de règles. La Charte olympique contient à la fois les statuts du CIO en tant que club, les règles d'organisation des jeux Olympiques (tournoi prestigieux s'il en est) et les règles de fonctionnement du Mouvement olympique, ainsi que quelques règles du jeu très générales (fair-play, respect, non-discrimination, etc.).

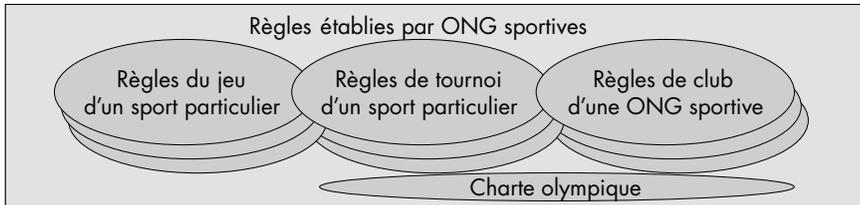


Figure 4 – Les trois catégories de règles sportives.

Il serait très souhaitable de disposer d'une collection complète et à jour de ces règles sportives au niveau européen. Le TAS entretient dans son siège à Lausanne une bibliothèque des textes réglementaires des organisations sportives qui le reconnaissent. Une banque de données électronique serait plus efficace et facilement accessible. Elle pourrait faire l'objet d'un projet financé au niveau européen.

En résumé, on constate que l'autonomie des organisations sportives est limitée par le droit des pays dans lesquels elles opèrent, surtout quand il s'agit de règles de tournoi. La dichotomie classique entre règles de jeu et règles de droit qui a dominé pendant longtemps la jurisprudence (notamment à la suite de la publication de Kummer, 1973) n'est plus de mise. Il convient de préciser de quelles catégories de règles du jeu on parle, plus que d'une « sportivité » des règles impossible à trancher dans l'absolu. De plus, l'autonomie de fixer des règles sportives est conditionnelle à la légitimité de leur objectif sportif et à leur proportionnalité vis-à-vis des situations rencontrées.

Autonomie horizontale versus autonomie verticale

A la suite de cet examen des limites, reconnues en droit ou constatées en fait, à l'autonomie totale du sport, il semble aussi utile de distinguer deux types d'autonomie des organisations sportives : l'horizontale et la verticale. La

figure 5 représente les principaux acteurs du sport (autorités publiques et autorités sportives) aux différents niveaux d'organisation des pouvoirs. Elle permet de mieux comprendre ces deux types d'autonomie.

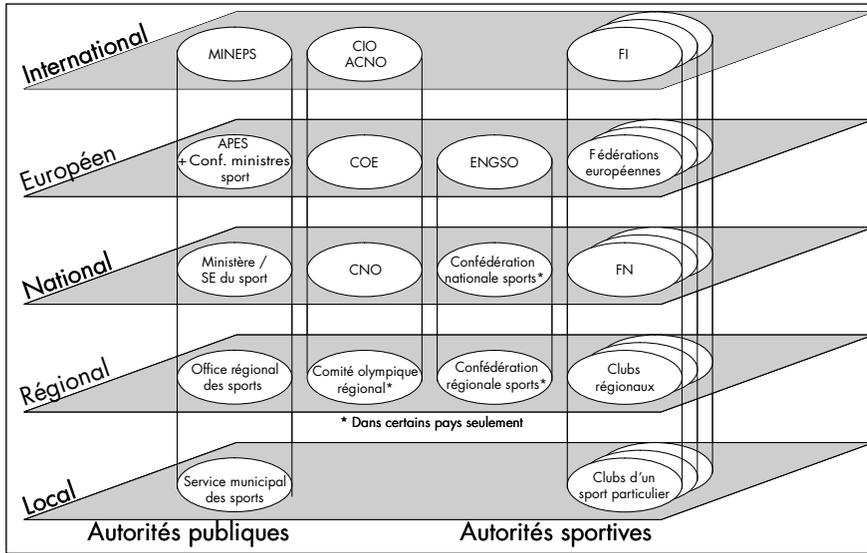


Figure 5 – Organisation horizontale et verticale du sport.

L'autonomie horizontale est celle dont jouit, à un niveau donné (local, régional, national, européen ou international), une organisation sportive vis-à-vis de son interlocuteur public de même niveau. Par exemple un club avec « son » service municipal des sports, une fédération sportive nationale avec « son » ministère des Sports, une fédération européenne avec la Commission européenne ou avec le secrétariat exécutif de l'APES, ces deux derniers organismes étant tout deux sous l'égide d'un Conseil des ministres responsables du sport des Etats membres, respectivement de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe. Il existe aussi une conférence des ministres et responsables du sport et de l'éducation physique (MINEPS) dans le cadre de l'Unesco.

L'autonomie horizontale totale est de plus en plus difficile à obtenir par les organisations sportives car les Etats subventionnent de plus en plus le sport et adoptent des mécanismes pour assurer une utilisation adéquate des fonds attribués. C'est avant tout une affaire de bonne coopération entre autorités publiques et sportives de même niveau, dans le cadre légal propre à ce niveau et qui varie fortement selon les régions, pays et continents. Cette autonomie peut, dans une certaine mesure, être négociée en fonction des moyens importants mis à disposition par les autorités publiques locale, régionale ou nationale. Aux niveaux européen et international, une telle coopération/négociation mériterait d'être renforcée.

L'autonomie verticale est celle dont jouissent les organisations sportives de niveau « inférieur » par rapport à celle de niveau « supérieur » dans un même sport ou à l'occasion de compétitions multisports : celle d'un club par rapport à sa fédération nationale (et parfois régionale), celle d'une fédération nationale par rapport à sa fédération européenne et/ou internationale, celle d'un CNO par rapport au CIO ou, accessoirement, aux Comités olympiques européens (COE) et à l'Association mondiale des comités nationaux olympiques (ACNO). Cette autonomie est fortement limitée par l'uniformité des règles sportives dans le monde entier pour un sport donné. Seules quelques variations nationales ou continentales sont tolérées par les fédérations internationales (FI). Toutefois ces règles sont volontairement acceptées par les athlètes et officiels d'un sport donné dès qu'ils le pratiquent, notamment à un niveau compétitif. Cette autonomie verticale est « supervisée » par l'AMA (pour les questions de dopage) et le TAS (pour toutes les questions sportives que deux parties acceptent de lui soumettre, y compris comme recours sur des décisions de l'AMA).

Comme nous l'avons vu, les autonomies verticale et horizontale peuvent entrer en conflit. Par exemple, une fédération nationale peut se trouver dans la situation de devoir respecter des règles de nationalité de sa FI qui se révèlent être incompatibles avec celles du droit de son pays ou de l'union auquel il appartient. On peut même affirmer qu'en Europe, l'autonomie verticale du sport entre de plus en plus en conflit avec les autorités publiques européennes car la politique sportive est liée à toutes sortes d'autres politiques qui sont de plus en plus du domaine de l'Union (économie, concurrence, emploi, éducation, santé...). Là encore, une coopération plus étroite entre autorités publiques et autorités sportives européennes devrait permettre de limiter fortement ces conflits et aboutirait à une meilleure autonomie du sport européen. C'est en fait ce que cherchent sans doute les organisations sportives de ce continent quand elles mettent en avant le thème de l'autonomie du sport. Pour ce qui est de l'international (hors Europe), la situation est plus difficile car les FI et le CIO n'ont pas aujourd'hui d'interlocuteurs publics qualifiés (sauf pour le dopage via la convention de l'Unesco de 2005 qui institue l'AMA). Mais, comme déjà souligné, la situation européenne influe directement sur de très nombreux pays d'outre-mer qui ont des accords avec l'Union européenne. Une autonomie du sport négociée en Europe aurait donc une influence mondiale.

5. Synthèse

A titre de synthèse, nous proposons tout d'abord une définition de l'autonomie du sport qui tient compte des différentes facettes de la notion présentées dans ce rapport. Ensuite nous commentons cette définition.

L'autonomie du sport est, dans le cadre du droit national, européen et international, la possibilité pour les organisations sportives non gouvernementales sans but lucratif :

1. d'établir, de modifier et d'interpréter librement des règles adaptées à leur sport sans influence politique ou économique indue ;
2. de choisir démocratiquement leurs dirigeants sans interférences d'Etats ou de tiers ;
3. d'obtenir des fonds publics ou de tiers adéquats sans obligations disproportionnées ;
4. de réaliser avec ces fonds des objectifs et activités choisies sans contraintes externes fortes ;
5. d'élaborer, en négociation avec les pouvoirs publics, les normes légitimes et proportionnées à la réalisation de ces objectifs.

Il est tout d'abord important de signaler que cette définition s'applique aux autorités sportives de type non gouvernemental, en général sans but lucratif, comme le CIO, les FI, les fédérations européennes, les fédérations nationales, régionales et les clubs sportifs, toutes entités privées juridiquement indépendantes des pouvoirs publics et commerciaux. Ces organisations ont régulé historiquement le sport en Europe et dans le monde et, à ce titre, méritent de voir leur autonomie reconnue dans le cadre du droit national des pays où elles opèrent et du droit international auxquels ces pays ont souscrit via des conventions ou traités entre Etats. Il n'est, par contre, pas envisageable de s'affranchir de ce cadre légal dans le contexte des principes de l'Etat de droit. Il est toutefois souhaitable de reconnaître, pour le mouvement sportif comme pour d'autres communautés (notamment religieuses), une forme d'organisation juridique transnationale qui allège les Etats de préoccupations qui ne font pas partie de leurs responsabilités premières et qui, conformément au principe de subsidiarité, peuvent être traitées de manière plus adéquate par des organisations plus proches des personnes concernées.

Comme l'affirme le premier point de cette définition, cette autonomie concerne d'abord la liberté d'adoption, de modification et d'interprétation de « règles sportives », à savoir les règles du jeu, les règles de tournoi et les règles de

club. Ces règles – qui fondent l'activité sportive – doivent être adoptées après consultation des parties intéressées par les organes statutaires prévus à cet effet et être conformes à l'ordre public et aux principes généraux du droit. Il serait utile de disposer d'un répertoire électronique toujours à jour de ces règles. Celles-ci doivent aussi être interprétées d'abord par les juges ou arbitres impartiaux sur les terrains de sport, ensuite par des organes disciplinaires transparents dont les décisions peuvent faire l'objet de recours au TAS, voire auprès de tribunaux étatiques. L'autonomie du sport englobe donc l'autorégulation des organisations sportives, Latty (2007:444) définissant l'autorégulation comme la conjonction de l'autoproduction et de l'autocontrôle de règles qui concernent d'abord ceux qui y adhèrent.

Le deuxième point de la définition insiste sur l'importance de la désignation démocratique des dirigeants des associations sportives à tous niveaux puisque de nombreux cas d'ingérence de gouvernements nationaux ou locaux sont régulièrement constatés. Il englobe la dénonciation de l'influence de tiers (médias, sponsors, investisseurs, etc.) qui doivent être tenus à l'écart de ces élections. Ce point oblige également les organisations sportives à procéder à des élections régulières et représentatives des parties prenantes, selon des procédures claires, conformément aux principes de bonne gouvernance. Des incompatibilités entre fonctions publiques et fonctions sportives seraient aussi souhaitables. A l'indépendance juridique des organisations devrait s'ajouter l'indépendance de leurs dirigeants vis-à-vis des gouvernements, des sponsors, des médias et d'autres organisations sportives.

Le troisième point de la définition aborde la question de l'autonomie financière en soulignant qu'il n'y a pas de vraie autonomie sans moyens financiers. Mais ces moyens, qu'ils proviennent du secteur public ou du secteur privé, ne doivent pas être liés à de fortes obligations pour les organisations sportives, sauf celle de gérer ces fonds de façon correcte (en respectant l'imputabilité). De ce point de vue, il serait intéressant d'appliquer la notion de contre-prestations de la part des organisations sportives envers les autorités publiques qui les subventionnent, comme dans le cadre des contrats de sponsoring classiques avec des sociétés privées. Ces contre-prestations peuvent être définies dans des conventions d'objectifs ou documents similaires avec un niveau de gouvernement donné. La « bonne » autorégulation du secteur sportif est déjà en soi une contre-prestation intéressante pour le secteur public qui se décharge ainsi de tâches non régaliennes. C'est dans ce sens que l'on peut aller dans la direction d'organes de contrôle financier pour les sports (d'équipe) professionnalisés.

Le quatrième point de la définition souligne, en contraste avec le point précédent, l'importance pour les organisations sportives de se fixer des objectifs et de réaliser des activités (sportives) sans être instrumentalisées par leurs bailleurs de fonds publics et surtout privés. L'autonomie du sport c'est aussi de poursuivre des buts purement sportifs, notamment de développement du

sport et de ceux qui le pratiquent. Les ingérences sont souvent politiques, mais il convient de ne pas oublier les influences commerciales. Les organisations sportives affirment en général ne pas y être soumises, mais dans la mesure où leurs contrats avec les sponsors et les télévisions ne sont pas des documents publics, il est difficile de vérifier leurs dires. Par contre on constate régulièrement des modifications de règles sportives pour rendre le sport plus télégénique ou pour accepter certains équipements et pas d'autres. Et ce sont justement ces intérêts médiatiques, financiers et commerciaux qui ont provoqué l'intrusion du droit communautaire dans le sport. Il convient donc de ne pas oublier les tiers (sponsors, médias, investisseurs sportifs, équipementiers, etc.) quand on réfléchit à l'autonomie du sport et de bien affirmer qu'ils ne doivent pas empiéter sur elle.

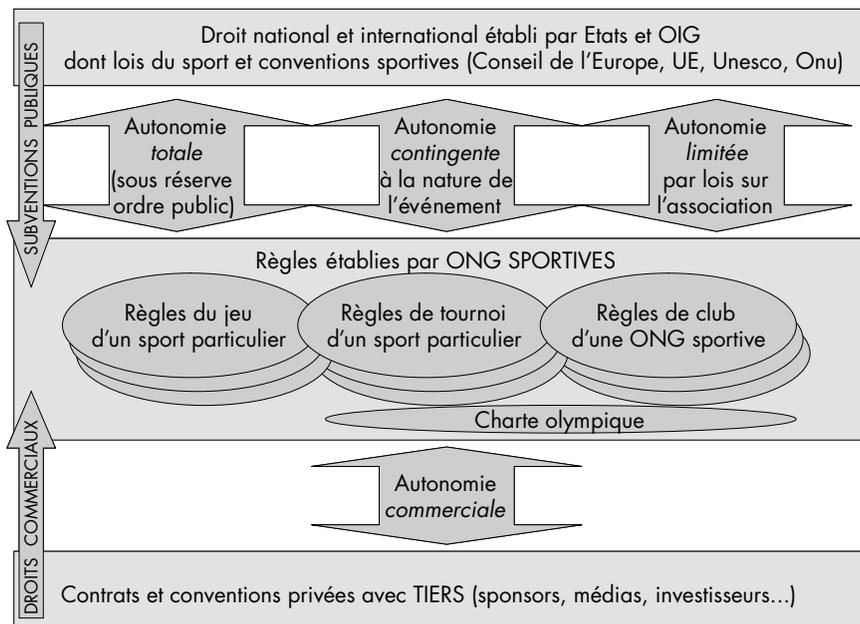


Figure 6 – Les quatre degrés d'autonomie des organisations sportives.

Enfin, le cinquième et dernier point reconnaît que l'autonomie peut naître beaucoup plus de la coopération, de la coordination, de la consultation, voire de la négociation entre les parties, que de l'ignorance de l'une par l'autre. Cela est vrai au niveau local ou national (où d'ailleurs le questionnaire APES ne relève pas de problème majeur en matière d'autonomie). Cela mériterait d'être encore plus vrai au niveau européen où les organisations transnationales ont longtemps échappé au contrôle de légitimité et de proportionnalité qui est normal de la part des pouvoirs publics dans les Etats démocratiques. Ce point est conforme au septième principe de bonne gouvernance adopté par le CIO lors du 2^e séminaire consacré à l'autonomie

du sport en 2008 (voir note 1 dans l'introduction). Il fait écho au premier point puisque, après concertation et adoption d'instruments de *soft law* par les autorités publiques, les règles sportives peuvent être amendées dans le but d'éviter des conflits juridiques.

La figure 6 résume la situation et distingue quatre degrés d'autonomie des organisations sportives selon la catégorie de règles sportives et le type d'interlocuteurs (publics ou privés) : autonomie quasi-totale (vis-à-vis des règles du jeu), autonomie contingente (vis-à-vis des règles de tournoi), autonomie (légèrement) limitée (vis-à-vis des règles de club) et autonomie commerciale (dans le cadre de contrats signés avec des tiers).

En conclusion, on peut affirmer que l'autonomie est un des critères fondamentaux pour un modèle moderne d'organisation du sport. C'est un principe louable et justifiable du point de vue socio-économique dans des sociétés évoluées. Mais ce principe se heurte aujourd'hui à la complexité croissante du système international et du système olympique, ainsi qu'à la dimension économique croissante du sport qui, certes, facilite l'autonomie financière, mais qui est aussi porteuse de risques nouveaux du fait de tiers (sponsors, médias, investisseurs, parieurs, etc.).

Entre l'autonomie totale utopique et l'autonomie de façade non souhaitable, les organisations sportives doivent construire avec les Etats un nouveau modèle de l'autonomie du sport, à mi-chemin entre ceux d'inspiration libérale et ceux d'inspiration interventionniste, que l'on pourrait appeler l'« autonomie négociée » et qui est propre à la « configuration sociale » de la typologie Vocasport. Le sport ne pourra continuer à se développer harmonieusement que si une forte coopération négociée s'établit entre les organisations sportives et les gouvernements, basée sur la compréhension et le respect mutuels, ainsi que sur des consultations régulières.

Sur le continent européen, le Conseil de l'Europe peut être la bonne structure intergouvernementale pour discuter et mettre en œuvre un tel modèle puisque sa zone géographique et ses membres coïncident pratiquement avec celles et ceux des fédérations ou confédérations européennes des différents sports.

6. Meilleures pratiques d'autonomie négociée¹⁰

Dans cette partie sont présentés plusieurs exemples de relations structurées et équilibrées entre le mouvement sportif et les autorités publiques à un niveau national ou supranational, qui peuvent être vues comme autant de cas d'autonomie négociée du sport. Ces exemples, volontairement limités à l'Europe, sont classés par pays et organisations internationales intergouvernementales ou non gouvernementales.

Conseil de l'Europe

Accord partiel élargi sur le sport (APES)

En 2007, à la suite de plus de trente années d'activités en matière de politiques sportives européennes, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a institué, par sa résolution CM/Res(2007)8, l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) dans le but de donner un nouvel élan à la coopération paneuropéenne en la matière et de relever les défis auxquels le sport doit actuellement faire face en Europe. Les objectifs de l'APES sont la promotion du sport et des valeurs positives qu'il représente, la mise au point de normes internationales et l'établissement d'un cadre pour une plate-forme paneuropéenne de coopération intergouvernementale en matière de sport. L'APES veut aussi aider les autorités publiques des États membres de l'accord (31 pays en juin 2009), les fédérations sportives et les ONG qui y ont le statut d'observateur (ENGSO, UEFA et AMA pour l'instant) à dialoguer pour rendre le sport plus sain et plus juste dans le cadre d'une meilleure gouvernance.

L'APES vise au suivi des normes existantes, au développement des compétences et à l'échange de bonnes pratiques (notamment au travers de cet ouvrage). Il se fonde, pour établir ses propres stratégies, sur les instruments normatifs du Conseil de l'Europe déjà en vigueur comme la Charte européenne du sport, le Code d'éthique sportive, la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football et la Convention contre le dopage. En 2009, le programme d'activités de l'APES se concentre sur le suivi des résolutions de la 11^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport (concernant l'éthique, l'autonomie et la coopération avec

10. Ces exemples ont été proposés par un certain nombre d'experts européens que je tiens à remercier ici, notamment Antonello Bernaschi, Stanislas Frossard, Krisztina Göntér, Jean-Luc Janiszewski, Nicolas Lhoist, Pierre Mairesse, Ákos Reinhardt.

l'Union européenne et l'AMA), ainsi que sur la contribution du sport à l'intégration et au dialogue interculturel.

Par l'institution d'un comité consultatif associant des organisations sportives, l'APES vise à développer le dialogue et la coopération entre les Etats et le mouvement sportif. L'APES se présente donc comme un outil adéquat pour discuter, voire négocier des normes, et en assurer le *monitoring* dans un ensemble géographique coïncidant pratiquement avec l'espace européen des fédérations sportives internationales.

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

En 2008, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a consacré l'une de ses sessions à un débat sur la mise en danger du modèle sportif européen par les dérives commerciales de certains sports professionnels, notamment du point de vue des droits de retransmission télévisée. En suivant les propositions du rapporteur, l'APCE a demandé plus de collaboration entre les autorités sportives et les pouvoirs publics. Les parlementaires ont appelé à la reconnaissance de la spécificité du sport et à la protection de l'autonomie des fédérations sportives. L'Assemblée peut ainsi fournir une tribune aux organisations sportives européennes qui souhaitent sensibiliser les élus aux différentes questions relatives à l'autonomie du sport. Certains parlements européens se sont également penchés sur ces questions, notamment le Parlement britannique avec son *All Party Parliamentary Football Group* (APFFG).

Commission européenne

Forum européen du sport

Depuis le début des années 1990, la Commission européenne organise chaque fin d'année un Forum européen du sport pour faire se rencontrer les représentants d'organisations sportives et gouvernementales européennes. L'idée vient de l'association des Comités olympiques européens (COE). Le premier Forum a eu lieu à Bruxelles en 1991 et le plus récent à Biarritz (France) en 2008. L'ENGSO (organisation européenne non gouvernementale du sport), les COE et divers comités nationaux de chaque pays, les fédérations sportives européennes et internationales, le CIO (Comité international olympique), ainsi que les ministères des Sports, le Parlement européen et le Conseil de l'Europe ont été régulièrement associés aux travaux du forum.

Le forum est seulement un organe consultatif, mais il a grandement contribué à un meilleur dialogue et à une meilleure compréhension entre les différentes parties prenantes du sport européen. Il a permis de mettre en avant les problèmes rencontrés par le sport et d'envisager des solutions compatibles avec le droit communautaire. Les recommandations du forum ont été de plus en plus prises en compte par la Commission européenne pour établir sa politique

sportive. Le forum est préparé par un comité de pilotage où sont représentés les trois pays membres de la Troïka de l'Union européenne, les COE et l'ENGSO.

Dialogue social sur le sport

Depuis la fin des années 1980 et tout particulièrement depuis la signature du traité d'Amsterdam (1997), l'Union européenne promeut un dialogue structuré entre partenaires sociaux (représentants des employeurs et des employés) dans tous les secteurs de la vie économique et sociale. C'est l'un des éléments clés des politiques sociales européennes. Ce dialogue sous l'égide de la Commission européenne vise à régler, en amont et par négociations, des conflits potentiels entre parties prenantes plutôt qu'en aval auprès des tribunaux. Il permet d'aboutir à des règles communes sur les conditions de travail et les relations professionnelles se traduisant par des conventions collectives et autres documents contractuels qui peuvent progressivement être intégrés au droit communautaire.

Dans son Livre blanc sur le sport (2007), la Commission européenne appelle aussi à mettre en place ce dialogue social dans le secteur sportif, notamment pour les sports les plus professionnels. Il a été mis en œuvre dans le football à la suite d'un dialogue non coordonné par la Commission européenne entre l'UEFA (Union des associations européennes de football), l'EPFL (Association des ligues européennes de football professionnel) et la FIFPro (Fédération internationale des associations de footballeurs professionnels). En juillet 2008 un comité du dialogue social dans le football a été formellement établi par les commissaires européens chargés du sport et des affaires sociales. Les associations mentionnées ont été rejointes par l'ECA (Associations européennes des clubs [de football]) récemment créée. Les partenaires ont invité l'UEFA à présider leur dialogue.

Au-delà du football, d'autres sportifs seraient intéressés à voir s'établir un dialogue social au niveau européen. C'est le cas par exemple des coureurs cyclistes qui, en 2007, lançaient un appel en ce sens à la Commission européenne, ou des athlètes d'élite européens qui se sont réunis en une association (EU Athletes) la même année. La difficulté de mettre en place un tel dialogue tient aux manques de partenaires pour représenter les employeurs à un niveau européen. Les fédérations sportives européennes ou internationales ne peuvent en effet prétendre représenter toutes les parties prenantes, notamment les propriétaires d'équipe, les organisateurs de manifestations sportives, les opérateurs de fitness, etc. Pour remédier à ce problème, une Association européenne des employeurs du sport (EASE) a été créée en 2003 par cinq organisations d'employeurs provenant de quatre pays européens, dont le CoSMoS (Conseil social du mouvement sportif) qui a été un précurseur dans ce domaine en France. Elles sont huit en 2009. EASE s'est associée à EURO-MEI, une organisation européenne représentant les salariés du secteur

des médias, des spectacles et des arts, pour coordonner un projet financé par la Commission européenne et visant à développer le dialogue social dans l'ensemble du secteur sportif, le projet «Contenu et Contact» (*CC-Project*). Ce projet devrait permettre, dans les années qui viennent, la création, sous l'égide de la Commission européenne, d'un comité de dialogue social sectoriel sport et ainsi permettre, la négociation de règles sportives entre les principaux intéressés, qui offriraient une meilleure sécurité juridique pour tous. Un tel dialogue social peut également déboucher sur l'élaboration de codes de conduite communs sur des questions telles que la formation, les conditions de travail ou la protection des jeunes. Il s'agit donc bien d'un bon exemple d'autonomie négociée des organisations sportives dans le contexte de la régulation des relations de travail sportif.

Agence mondiale antidopage

Code mondial antidopage

Le Code mondial antidopage est un document élaboré en 2003 par l'Agence mondiale antidopage (AMA), une organisation internationale fondée paritairement par le Mouvement olympique et les gouvernements. Il est révisé tous les quatre ans pour tenir compte des évolutions du phénomène (la première fois en 2007). Ce code est reconnu par plus d'une centaine d'Etats qui ont ratifié une convention ad hoc préparée par l'Unesco en 2005. Cette convention reconnaît également l'AMA comme l'organisation chargée de conduire la lutte contre le dopage au niveau international. La convention internationale contre le dopage s'est beaucoup inspirée d'une convention similaire adoptée en 1989 par le Conseil de l'Europe et qui lie encore la plupart de ses Etats membres et d'autres, à la suite de travaux commencés dans les années 1970.

En 2008, le Conseil de l'Europe a mis en évidence les graves problèmes soulevés par la version du code adoptée en 2007 et applicable dès 2009 au sujet des nouvelles normes d'échange international de données concernant les athlètes et leurs coordonnées qui doivent être continuellement actualisées (*whereabouts rules*). Ces normes étaient inacceptables par rapport à la plupart des législations européennes en matière de protection des données et de droits de l'homme. Ces problèmes furent soulignés lors de la 11^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport à Athènes en décembre 2008, conférence où le secrétaire d'Etat au sport espagnol fut élu représentant du Conseil de l'Europe dans le comité exécutif de l'AMA. Ce dernier réunit à Madrid, au début de 2009, les différents protagonistes de la question, dont le Conseil de l'Europe et l'AMA, pour aboutir à des normes d'échange améliorées qui furent ensuite approuvées unanimement par le comité exécutif de l'AMA. Une négociation entre organisations sportives et gouvernementales a donc permis d'éviter que certaines règles antidopage

soient facilement contestées devant les tribunaux européens, sans pour autant remettre en cause la lutte contre ce phénomène.

Fédération internationale de football association

FIFA Standard Cooperation Agreement

En 2007, la Fédération internationale de football association (FIFA) a adopté un « Accord de coopération normalisé ». Il s'agit d'un modèle d'accord à signer entre la fédération nationale de football d'un pays et son gouvernement (ministère des Sports ou autre organisme responsable). Cet accord vise à régler les relations entre les deux parties et à harmoniser les tâches respectives de chacune en matière de gestion des équipes nationales et des compétitions de football dans le pays signataire, ainsi que les questions de sécurité, de finances ou d'autres encore y relatives. Le but est d'assurer la meilleure collaboration possible et le partenariat nécessaire à la bonne gouvernance et au développement du football dans un pays donné, dans le respect des règles de la FIFA. Dans une certaine mesure, cet accord peut être négocié entre les parties, permettant ainsi à une fédération nationale de parfaitement affirmer son domaine d'autonomie. Il n'existe pourtant pour l'instant que peu d'exemples d'accords signés. A terme, de tels accords pourraient devenir obligatoires pour participer à la Coupe du monde de football.

Comités olympiques européens

Bureau de liaison des COE

A partir du début des années 1990, le mouvement sportif allemand et certaines régions (Länder) éprouvent le besoin de créer et de financer, à Bruxelles, un bureau du sport allemand chargé de suivre et d'analyser l'activité de l'Union européenne en matière de sport. Ce bureau est peu à peu soutenu par plusieurs comités olympiques nationaux du continent et l'association des Comités olympiques européens (COE), ainsi que par une douzaine de fédérations sportives internationales et européennes. Il publie une revue bimensuelle pour informer ses mandants. En plus de son activité de *monitoring*, il est chargé de représenter les intérêts des COE et de ses membres, et notamment de faire du lobbying auprès de la Commission européenne. On peut affirmer qu'il a fortement contribué à l'inclusion progressive du sport dans les documents et traités européens jusqu'au traité de Lisbonne, bien que cette intégration ne soit pas encore finalisée à la satisfaction du mouvement sportif.

En 2009, cette structure bruxelloise est devenue le bureau officiel des COE. Le Mouvement olympique dispose ainsi d'un organe de liaison permanent avec les institutions européennes qui peut grandement favoriser l'autonomie négociée. Depuis le début de 2009, des réunions régulières ont d'ailleurs été instituées tous les six mois entre la Commission européenne (représentée par le commissaire chargé des sports) et le Mouvement olympique (représenté

par les présidents du CIO et des COE). Elles permettent d'aborder toutes les questions importantes pour le sport à moyen ou long terme.

Union of European Football Associations

Vente de droits de diffusion des compétitions européennes

En 2005, l'UEFA (*Union of European Football Associations*) s'est accordée avec la Direction générale de la concurrence de la Commission européenne, à propos des principes devant présider à la vente – dans l'Union et dans l'Espace économique européen – des droits de diffusion télévisée de ses principales compétitions (Champions League, UEFA Cup et UEFA Super Cup), pour des périodes de trois ans maximum et par paquet de matches. L'UEFA a ainsi négocié, à sa pleine satisfaction, son autonomie de réglementation pour la vente de ses droits (règles de tournoi) afin d'éviter des recours à l'issue incertaine par des chaînes ou des réseaux de télévision européens au titre du droit communautaire de la concurrence.

France

Conventions d'objectifs

En 1945, l'Etat s'est attribué de par la loi le droit exclusif de désigner les sélections nationales et les titres de champions de France tout en déléguant aussitôt ce pouvoir à des fédérations nationales pourvu qu'elles acceptent certaines dispositions statutaires. A partir de la loi sur le sport de 1984, cette délégation s'est étendue à l'ensemble de l'activité des fédérations nationales agréées. Des conventions d'objectifs entre le ministère des Sports et chaque fédération ont été mises en place à partir de 1987. Ces conventions pluri-annuelles sont l'outil central du partenariat financier entre l'Etat et le mouvement sportif. Elles concrétisent la volonté d'engagement du ministère chargé des sports et de ses partenaires associatifs pour une participation commune à la mission de service public de développement des activités physiques et sportives. Elles sont la traduction opérationnelle et financière d'une politique sportive partenariale (fondée sur le dialogue entre deux acteurs éminents du champ sportif) et contractualisée (fondée sur des engagements réciproques, évalués chaque année). La démarche repose sur la production d'un bilan critique de l'olympiade écoulée établi par la fédération, qui permet de définir pour les quatre ans à venir une stratégie fédérale, des orientations, des priorités et des moyens. Chaque année, le respect des engagements est contrôlé et les résultats sont évalués lors de rencontres entre le ministère et la fédération.

L'aide financière de l'Etat apportée dans ce cadre a représenté près de 89 millions d'euros en 2008. A ces moyens financiers s'ajoute la mise à disposition, toujours en 2008, de 1671 cadres techniques sportifs aux niveaux local, régional et national. Depuis 2005 un décret précise le contenu et

organise les conditions d'exercice de leurs missions. Des outils, spécifiquement adaptés, permettent de bien expliciter les rôles, responsabilités et conditions d'intervention des différents acteurs : lettres de mission, conventions-cadres, conventions d'équipe technique régionale. Cette pratique des conventions d'objectifs entre l'Etat et le mouvement sportif n'a cessé de se perfectionner au cours des vingt dernières années. Elle fait partie désormais des dispositions appelées à garantir aux fédérations et groupements sportifs français le degré d'autonomie souhaité par leurs membres, même si quelques voix s'élèvent pour dénoncer de trop fortes interventions du ministère français des Sports.

Direction nationale du contrôle de gestion (DNCG)

La loi française sur le sport, les statuts de la Fédération française de football (FFF) et une convention entre cette fédération et la ligue nationale de football (LNF) instituent une Direction nationale du contrôle de gestion (DNCG) chargée d'assurer le contrôle juridique et financier des clubs affiliés et de s'assurer qu'ils répondent aux conditions fixées par les règles fédérales françaises et de l'UEFA pour prendre part aux compétitions. L'objectif essentiel est de s'assurer de la solvabilité des clubs pour la saison à venir, au besoin en limitant ou interdisant des recrutements de joueurs ou en reléguant un club en division inférieure s'il n'a pas les moyens financiers d'assurer sa saison. La DNCG comprend trois commissions nationales et des commissions régionales, toutes composées de membres désignés par des organisations représentatives des employeurs et employés du football français, mais qui n'appartiennent pas aux organes dirigeants de la FFF, de la LNF ou des clubs. Bien que la DNCG ne possède pas d'autonomie juridique ou financière, elle est jugée indépendante et représentative par les acteurs du secteur.

La DNCG est reconnue pour avoir contribué, depuis sa fondation en 1984, à une bonne santé financière des clubs français par rapport à certains de leurs homologues européens. Cette santé financière participe à une bonne gouvernance et à une meilleure autonomie du football français vis-à-vis des pouvoirs publics, notamment du point de vue financier. L'UEFA souhaiterait voir ce modèle français se répandre au niveau européen pour que chaque fédération nationale puisse mieux réguler le football professionnel dans son pays, sachant que l'UEFA dispose depuis 2000 d'un système de licence pour les clubs qui participent à ses compétitions.

Conciliation devant le CNOSF

La loi française sur le sport de 1984 a confié au Comité olympique et sportif français (CNOSF) une mission de conciliation dans les conflits (sauf ceux touchant au dopage) entre licenciés, associations sportives et fédérations nationales agréées. Depuis 1992, cette conciliation est un préalable obligatoire à toute saisine des tribunaux étatiques si le conflit résulte d'une décision prise

par une fédération dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique (voir le paragraphe ci-dessus sur les conventions d'objectifs). Cette procédure présente, pour le mouvement sportif, l'intérêt majeur de tenter de régler de façon autonome et rapide les conflits entre ses membres, et ainsi d'éviter de faire intervenir les autorités judiciaires publiques. Elle peut même intervenir avant que les voies de recours internes d'une fédération soient épuisées. De 1992 à 2007, 2814 requêtes de conciliation ont été examinées dont 589 ont été jugées irrecevables et 485 (environ 21 % des recevables) ont abouti à un accord entre les parties en cours de procédure. Sur les 1740 propositions de conciliation formulées, 1087 (62 %) ont été acceptées. En tout, plus de 70 % des litiges ont trouvé une résolution, préservant ainsi l'autonomie verticale du sport en France. De plus, seulement environ 30 % des litiges non résolus ont fait l'objet d'une plainte devant un tribunal étatique compétent (source : www.comite-olympique.asso.fr/art/84/statistiques.html).

Allemagne

Confédération olympique et sportive allemande (DOSB)

En 2006, la Confédération allemande des sports (DSB) et le Comité national olympique allemand (NOK) ont fusionné pour créer la Confédération olympique et sportive allemande (DOSB) qui est ainsi devenue la seule organisation faîtière du sport allemand, regroupant près de 100 fédérations nationales qui représentent plus de 27 millions de membres, ce qui en fait de loin la plus grande organisation sociale sans but lucratif du pays. Son budget administratif ne comprend aucune subvention gouvernementale. Le gouvernement fédéral allemand et les gouvernements régionaux des Länder coopèrent avec la DOSB selon trois principes pleinement acceptés par tous : autonomie, subsidiarité et partenariat. Cette coopération se déroule à la satisfaction du mouvement sportif et des autorités publiques allemandes alors qu'auparavant des tensions s'étaient manifestées.

Le ministère fédéral de l'Intérieur (responsable aussi du sport) a signé avec la DOSB un contrat pour soutenir le sport de haut niveau allemand. Ce contrat définit clairement les droits et obligations mutuels des deux parties en échange d'une contribution financière de l'Etat fédéral. Un autre exemple de collaboration étroite est celui de la lutte contre le dopage qui est fondée sur un système intégré de contributions du gouvernement et du sport allemand, sur la base d'un plan d'action en dix points élaboré par la DOSB. Ces deux exemples montrent la possibilité de négocier l'autonomie du sport à un niveau national dans deux domaines sensibles : le dopage et le sport d'élite, notamment quand l'unité du mouvement sportif est pleinement réalisée. Cette autonomie négociée est symbolisée par une rencontre annuelle du conseil d'administration de la DOSB avec le Président de la République fédérale allemande.

Hongrie

Secrétariat d'Etat au sport du ministère des Gouvernements locaux

La Hongrie possède une loi sur le sport depuis 1996. En 2000, elle a été amendée pour que les activités des fédérations sportives ne soient plus sous la supervision légale du secrétariat d'Etat au Sport, mais sous celle d'un juge indépendant: le procureur d'Etat. Cette disposition réclamée par les organisations sportives hongroises leur assure une meilleure autonomie juridique. Pour ce qui concerne l'autonomie financière, la loi prévoit que les subventions de l'Etat soient attribuées par décret ministériel annuel à cinq organisations faîtières du sport hongrois (Comité olympique, Comité paralympique, Confédération des fédérations sportives, Comité du sport pour tous et Comité du sport handicap). Ce sont ces cinq organisations qui décident, sur la base de critères transparents, de la répartition entre leurs membres de la subvention globale accordée par l'Etat sur son budget annuel. Le secrétariat d'Etat verse ensuite les subventions aux bénéficiaires et vérifie la régularité comptable de l'utilisation des fonds qui sont suspendus ou qui doivent être remboursés si cette régularité n'est pas assurée.

Italie

Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)

Le CONI est le comité national olympique italien. Depuis l'après-guerre c'est un organisme public pleinement indépendant et autonome. Il est certes supervisé par le sous-secrétariat au Sport du gouvernement italien, mais ce dernier ne vérifie que la légalité des actes du CONI, pas leur mérite. Ainsi le CONI a envoyé une équipe italienne aux Jeux de Moscou 1980 alors que le Gouvernement italien interdisait aux athlètes qui étaient membres des forces armées du pays d'y participer. Le CONI est financé par les bénéfices des paris et pronostics sportifs, ainsi que par d'autres sources (subventions étatiques, sponsoring, services vendus, etc.). Il redistribue une partie de ses revenus sur la base de règles transparentes aux fédérations sportives nationales qui sont aujourd'hui des organismes privés qui régulent leur sport de façon autonome et qui, en particulier, disposent d'organes de recours (tribunaux sportifs) indépendants.

L'autonomie du sport est reconnue explicitement dans la loi italienne sur le sport de 2003 qui indique que :

« Article 1^{er} – Principes généraux

1. La République reconnaît et promeut l'autonomie de l'ordre juridique sportif national, en tant qu'articulation de l'ordre juridique sportif international [*lex sportiva*] dépendant du Comité international olympique.

2. Les rapports entre les ordres mentionnés à l'alinéa 1 sont réglés sur la base du principe d'autonomie, à l'exception des cas où les situations juridiques subjectives liées à l'ordre juridique sportif présentent une importance effective pour l'ordre juridique de la République [loi italienne].

Article 2 – Autonomie de l'ordre juridique sportif

1. En application des principes mentionnés à l'article 1^{er}, est réservée à l'ordre juridique sportif la réglementation des questions ayant pour objet :

- a. le déroulement correct des activités et des compétitions sportives ;
- b. les comportements relevant des règles disciplinaires, ainsi que l'imposition et l'application des sanctions disciplinaires sportives qui s'y rapportent ;
- c. l'admission et l'affiliation aux fédérations sportives des sociétés, des associations sportives et des particuliers ; [...] »¹¹

La solution adoptée par le législateur italien pour le CONI est un bon exemple d'autonomie négociée à un niveau national. Ce cadre légal favorable à l'autonomie a toutefois été défié par les vicissitudes récentes du football professionnel italien. La dimension économique de ce secteur a obligé les protagonistes à recourir – parfois légitimement – aux tribunaux étatiques. Il est alors apparu essentiel que les organes de recours soient pleinement indépendants des organes exécutifs et législatifs des organisations sportives.

Pays-Bas

Code de bonne gouvernance sportive

En 2005, à l'initiative du Comité olympique et confédération sportive des Pays-Bas (NOC*NSF), les fédérations sportives néerlandaises ont adopté un code de bonne gouvernance sportive (Good Sport Governance Code). Ce code comportait 13 recommandations regroupées en 6 domaines : cohérence et transparence ; procédure d'élection et de nomination de responsables ;

11. Art. 1. Principi generali

1. La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale.

2. I rapporti tra gli ordinamenti di cui al comma 1 sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di effettiva rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo.

Art. 2. Autonomia dell'ordinamento sportivo

1. In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, e' riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:

- a. il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche;
- b. i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive;
- c. l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati ; [...]

distinction entre les tâches exécutives, de stratégie, de supervision et d'exécution; définition des tâches, pouvoirs et responsabilités du management; rôle de l'assemblée générale; code de comportement. Sur les 72 fédérations néerlandaises, 26 ont alors entrepris de vérifier leur conformité au code. Toutefois, au milieu des années 2000, le secteur sportif organisé continuait à perdre du terrain par rapport au secteur commercial des fitness et autres fournisseurs de services sportifs. En 2007, le NOC*NSF décida de mieux soutenir ses fédérations membres, par exemple en les aidant à formuler des plans stratégiques ou en ouvrant un site internet présentant les meilleures pratiques managériales du sport néerlandais.

En 2008, le code de bonne gouvernance sportive a été combiné avec un système de classification des fédérations de une à trois étoiles, basé sur des standards de qualité de service. Deux tiers des fédérations ont obtenu une étoile (plus basse catégorie), mais travaillent à améliorer leur classement. Les fédérations n'ayant obtenu aucune étoile ont reçu la recommandation de fusionner avec d'autres. À terme, les fédérations qui ne respecteront pas des standards minimaux de gouvernance et de qualité adoptés verront leurs subventions être fortement réduites ou même disparaître. Le NOC*NSF est ainsi arrivé en quelques années à négocier avec ses fédérations membres une amélioration de leurs pratiques de gouvernance qui justifie pleinement leur autonomie financière.

Suisse

Swiss Sport GAAP

En 2004, l'association faîtière Swiss Olympic, qui est la confédération des fédérations sportives, et le comité national olympique pour la Suisse, a adopté un standard de présentation des comptes pour elle-même et ses fédérations membres. Ce standard, décrit dans un manuel élaboré par une grande société fiduciaire (PwC), s'intitule «Swiss Sport GAAP». Comme son nom l'indique il est basé sur les normes GAAP (*General Accepted Accounting Principles*), adaptées aux besoins du sport suisse à la suite de négociations avec les principales parties prenantes. Il comprend de nombreux modèles de documents prêts à l'utilisation. Les fédérations reconnues par Swiss Olympic doivent adopter ce modèle de présentation des comptes et bilans annuels pour pouvoir continuer à obtenir des subventions. Les subventions du gouvernement fédéral – autrefois directement attribuées aux fédérations nationales par l'Office fédéral des sports – sont, en effet, intégralement versées à Swiss Olympic qui a la charge de les répartir entre ses membres en fonction de critères sportifs et autres, dont justement ceux de bonne tenue des comptes qui permet d'identifier l'usage fait des subventions versées. Un système d'entretiens stratégiques annuels est en train d'être mis en place entre Swiss Olympic et ses fédérations olympiques membres. Tout en préservant l'autonomie de

gestion des fédérations, leur association faitière garantit une imputabilité des ressources financières attribuées par l'Etat fédéral et d'autres sources grâce aux normes Swiss Sport GAAP.

Bibliographie

Arnaut, J.-L. (2006), *Etude indépendante sur le sport européen*, UK Presidency of the EU 2005.

Bousigue, A. (2008), *Le sport dans la politique de la RPC vis-à-vis des Etats-Unis: Quel rôle? 1949-1984*, mémoire non publié, Sciences Po Lyon, France.

Burns, T. (2003), «European Sports Federations: A Critical Review of the Options for Incorporations», *Entertainment Law*, vol. 2, n° 2, p. 1-19.

Camy, J., Clissens, L., Madella, A. & Pilkington, A. (2004), *Améliorer l'emploi dans le domaine du sport en Europe par la formation professionnelle*, Projet Vocasport, DG Education et Culture, Bruxelles.

Chaker, A.-N. (1999), *Etude des législations nationales relatives au sport en Europe*, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Chaker, A.-N. (2004), *Bonne gouvernance dans le sport. Une étude européenne*, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Chappelet, J.-L. (2008), *The International Olympic Committee and the Olympic System. The governance of world sport*, Routledge, London.

Cohen, B. (2007), *Regard sur la spécificité du sport au travers du droit européen de la concurrence relative à la vente centralisée des droits de retransmission d'événements sportif*, travail non publié dans le cadre du master de droit de l'université de Fribourg, Suisse.

Coubertin, P. de (2009), *Une campagne de vingt et un ans (1887-1908)*, Plon, Paris, p. 152 (chapitre XVI) (republié in *Coubertin, textes choisis*, sous la direction de N. Müller).

Duval, J.-M. (2002), *Le droit public du sport: Etat et fédérations sportives, compétitions et réglementations sportives, service public et monopole*, Economica-PUAM, Paris.

ETSF (juillet 2008), *Préserver l'héritage et l'avenir des sports d'équipe en Europe*, European Team Sport Federations.

Foster, K. (2005), «Alternative models for the regulation of global sport» in *The Global Politics of Sport* (A. Lincoln, Editor), Routledge, London, p. 63-86.

Husting, A. (1998). *L'Union européenne et le sport. L'impact de la construction européenne sur l'activité sportive*, Juris Services, Lyon, France.

Kaufmann-Kohler, G. et al (février 2003), *Legal Opinion on the Conformity of Certain Provisions of the Draft World Anti-Doping Code with Commonly Accepted Principles of International Law*, disponible sur www.wada-ama.org.

Kummer, M. (1973), *Spielregel und Rechtsregel*, Stämpfli, Berne, Suisse.

Latty, F. (2007), *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Pays-Bas.

Marguénaud, J.-P. (2008), « Olympisme et droits de l'homme », *Revue juridique et économique du sport*, 87, p. 143-152.

Miège, C. (2000), *Le sport dans les Etats membres de l'Union européenne*, Voiron, Presses universitaires du sport.

Simon, G. (1990), *Puissance sportive et ordre juridique étatique*, LGDJ, Paris.

VOC (2009), *Virtual Olympic Congress. June 2009*, IOC Administration NOC Relations Department contribution (3.3.1.1), IOC, Lausanne, p. 1670-1672.

Weatherill, S. (2007), « On overlapping legal orders: What is the 'purely sporting' rule? » in *The Regulation of Sport in The European Union* (Bogusz B., Cygan A. et Szyszczak E., Editors), Edward Elgar Publishing, Londres, p. 48-73.

Annexes

Annexe 1

Questionnaire APES sur l'autonomie dans le domaine du sport en Europe

Annexe 2

Document de travail et Résolution n° 2 sur l'autonomie dans le sport adoptée par la 11^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport, Athènes, 10-12 décembre 2008

Annexe 3

Examen chronologique de la Charte olympique et de la sélection de textes émanant d'organisations sportives par rapport au concept d'autonomie

Annexe 1 : Questionnaire APES sur l'autonomie dans le domaine du sport en Europe

Strasbourg, 29 mai 2008

Lettre circulaire APES 1

A l'attention des chefs de délégation et observateurs de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES)

cc. Représentations permanentes

Objet: Questionnaire sur l'autonomie dans le domaine du sport en Europe

Cher(e) délégué(e),

Le secrétariat de l'APES a finalisé le questionnaire sur l'autonomie dans le domaine du sport en Europe adopté par le Bureau. Ce questionnaire comporte cinq approches et vise à améliorer la connaissance de la situation sur l'autonomie dans le sport.

Afin de recueillir une large contribution pour la 11^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport qui se tiendra en décembre 2008, je vous prie de bien vouloir remplir ce questionnaire et de le renvoyer par e-mail à Claire Fraser: [...]@coe.int, avant le 30 juin 2008.

Voudriez-vous bien faire parvenir ce questionnaire à vos organisations nationales partenaires pour avoir leur contribution et élargir les résultats? Il se peut que l'ENGSO ait déjà distribué ce questionnaire aux organisations; dans ce cas, il est inutile de le remplir à nouveau.

En vous remerciant d'avance pour votre collaboration, je vous prie d'agréer, mes cordiales salutations.



Stanislas FROSSARD
Secrétaire exécutif de l'APES



Strasbourg, 29 mai 2008

EPAS (2008) 2 rév

Accord partiel élargi sur le sport (APES)

Questionnaire sur l'autonomie dans le domaine du sport en Europe

(à remplir en français ou en anglais uniquement et à retourner au secrétariat avant le 30 juin 2008)

Catégorie à laquelle appartient l'entité répondant au questionnaire

- A. Autorité publique chargée de la politique sportive
- B. Organisation nationale partenaire
(par exemple, Fédération nationale du sport ou Comité olympique national)
- C. Fédération/organisation internationale

Personne à contacter

Pays :

Organisation :

M. M^{me}

Prénom :

Nom :

Fonction :

Adresse postale :

Tél. :

Fax :

Adresse électronique :

Date :

Exposé des motifs

La pratique des activités physiques et sportives en Europe se fonde sur un ensemble de valeurs positives individuelles et collectives, que le Conseil de l'Europe s'est efforcé de promouvoir depuis l'adoption de la Charte européenne du sport pour tous en 1976. Parce qu'elles sont évolutives, certaines de ces valeurs demeurent fragiles et peuvent même disparaître de notre champ culturel si nous n'y prenons garde, ainsi que le soulignait « le rapport d'Helsinki sur le sport » en 1999¹². Il n'est donc pas étonnant que l'attention du responsable politique, du législateur, du cadre administratif ou sportif puisse être attirée sur la préservation de certaines d'entre elles à un moment donné.

L'autonomie du mouvement sportif, ou comme disent certains « l'autonomie du sport », fait partie des éléments dont la sauvegarde ou le renforcement est régulièrement sollicité. Le Conseil de l'Europe en 1986¹³, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne en 2000¹⁴, le préconisaient explicitement.

Plus récemment, en juin 2007, alors que l'Union européenne décidait de se doter d'un traité modifié, le Comité international olympique estimait par la voix de son président, Monsieur Jacques Rogge, qu'une « importante référence à l'autonomie des organisations sportives [faisait] défaut ». Il s'en est ouvert aux dirigeants européens, en adressant une lettre aux chefs d'Etat et de gouvernement, ministres des Affaires étrangères et ministres des Sports.

Le président de la Fédération internationale de football (FIFA), M. Joseph Blatter, lui a emboîté le pas peu après. Aux journalistes des plus grandes agences européennes réunis à Zürich le vendredi 5 octobre 2007, il affirmait : « Le président du CIO, Jacques Rogge, a envoyé une lettre aux chefs de gouvernement de l'Union européenne sur la spécificité du sport en général. La FIFA soutient totalement le CIO sur ce sujet. Notre point de vue est le suivant : nous respectons les organisations politiques nationales et internationales dans leur travail de mise en place d'une législation favorable au sport. Mais nous demandons, avec le CIO, que ces institutions politiques respectent les règlements et statuts en vigueur et laissent leur autonomie aux organisations sportives ».

Ces aspirations à l'autonomie, ou à plus d'autonomie, au plan international sont légitimes dans des sociétés libérales. Elles s'expriment également au niveau national. Il est pourtant rare que cette idée soit mise en avant de

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

13. « Les nouvelles formes de collaboration dans le sport » (séminaire de Papendal, Pays-Bas, 1986).

14. Déclaration relative aux caractéristiques spécifiques du sport et à ses fonctions sociales en Europe devant être prises en compte dans la mise en œuvre des politiques communes (Conclusions de la présidence, Conseil européen de Nice, annexe IV, décembre 2000).

manière aussi explicite. On peut donc raisonnablement se demander ce que recouvre une telle requête et s'interroger sur ses dimensions réelles et concrètes en Europe, voire ses perspectives d'évolution.

La présente étude a pour ambition d'établir un état des lieux susceptible de nourrir une réflexion politique éclairée en la matière au niveau paneuropéen.

Du point de vue méthodologique, elle repose sur une enquête par questionnaire, menée en juin 2008 auprès des autorités sportives gouvernementales (ministères, secrétariats d'Etat, etc.) et non gouvernementales (confédérations sportives ou comités nationaux olympiques) des 25 Etats parties à l'Accord partiel élargi pour le sport du Conseil de l'Europe¹⁵.

Le questionnaire comporte cinq axes d'approche : 1. une étude conceptuelle, 2. une étude politique, 3. une étude juridique, 4. une étude financière et 5. une étude psychosociologique.

1. L'étude conceptuelle tente de cerner ce que les responsables sportifs gouvernementaux et non gouvernementaux entendent par « autonomie ».

2. L'étude politique vise à établir si la notion d'« autonomie du sport » est apparue explicitement dans les déclarations de politique générale, les discours et les documents émanant des ministres ou secrétaires d'Etat chargés des Sports et des responsables de confédérations nationales des sports, au cours des douze derniers mois. Et, dans l'affirmative, en quels termes.

3. L'étude juridique se concentre sur l'inclusion de la notion d'« autonomie du mouvement sportif » ou d'« autonomie du sport » dans les textes législatifs et réglementaires nationaux, ainsi que dans les documents pertinents d'une autre nature.

4. L'étude financière cherche à déterminer s'il existe une « autonomie financière » des mouvements sportifs en Europe et, si oui, à quoi elle correspond.

5. L'étude psychosociologique a pour objet de faire préciser aux autorités sportives si elles considèrent que le mouvement sportif national jouit d'une autonomie à la date de l'enquête. Et si tel est le cas, il leur est demandé de la situer sur une échelle quantitative. Nous tenterons également de savoir quels seraient les aspects sur lesquels cette autonomie pourrait encore progresser à l'avenir.

15. A la date de ce questionnaire: Andorre, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Lettonie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Liechtenstein, Luxembourg, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, Slovénie, Suède, Suisse.

0 – Question préliminaire

Avez-vous déjà eu à répondre à une enquête spécifique sur « l'autonomie du mouvement sportif » en Europe à ce jour ?

Oui :

Non :

Si vous avez répondu « oui », pouvez vous indiquer :

- l'année :
- le nom de l'organisme par lequel l'enquête a été menée :
- le titre de l'enquête :

1 – Etude conceptuelle

L'étude conceptuelle vise à cerner ce que les gouvernements et les autorités sportives entendent par « autonomie ».

Lorsqu'on demande à des personnes les mots auxquels elles associent spontanément le nom de « Pierre de Coubertin », elles citent des termes comme « jeux Olympiques », « sport », « aristocratie », « pentathlon moderne », « XX^e siècle », « France », etc.

De même, si vous deviez associer rapidement et spontanément cinq à dix mots (ou formules) à « l'autonomie dans le mouvement du sport », lesquels choisiriez-vous ?

1.1.1

1.1.2

1.1.3

1.1.4

1.1.5

1.1.6

1.1.7

1.1.8

1.1.9

1.1.10

2 – Etude politique

L'étude politique vise à établir si, et en quels termes, la notion d'« autonomie du sport » est explicitement apparue dans les déclarations de politique générale, les discours et les documents émanant des ministres ou secrétaires d'Etat chargés des sports et des responsables de confédérations nationales des sports, au cours des douze derniers mois.

La question 2.1 s'adresse uniquement aux autorités publiques et aux organisations sportives nationales (catégorie A et B)

2.1. Quelle est la sensibilité politique du parti (ou des partis) actuellement au pouvoir dans votre pays ?

- Plutôt de gauche :
- Plutôt de centre-gauche :
- Plutôt du centre :
- Plutôt de centre-droit :
- Plutôt de droite :

La question 2.2 s'adresse uniquement aux autorités publiques (cat. A)

2.2. A-t-il été fait mention de la notion d'« autonomie du mouvement sportif » dans une déclaration de politique générale, un discours et/ou un document administratif pertinent émanant des sphères gouvernementales au cours des douze derniers mois ?

Oui :

Non :

Si oui, pouvez-vous indiquer brièvement en quels termes il en a été fait mention ?

La question 2.3 s'adresse uniquement aux organisations ou fédérations sportives (cat. B et C)

2.3. Veuillez indiquer s'il a été fait mention de « l'autonomie du mouvement sportif » dans une déclaration de politique générale prononcée par les responsables d'organisations ou de fédérations sportives au cours des douze derniers mois et/ou dans un document de politique générale pertinent émanant des organisations ou fédération sportives.

Oui :

Non :

Si oui, pouvez-vous indiquer brièvement en quels termes il en a été fait mention ?

La question 2.4 s'adresse uniquement aux autorités publiques et aux organisations sportives nationales (cat. A et B)

2.4. Votre pays a-t-il fait le choix de confier l'essentiel des compétences en matière d'activités physiques et de gestion des sports :

- à un ministère et/ou un secrétariat d'Etat ou à un organisme d'Etat ?
- à une fédération sportive ou à un comité national olympique ?
- aux deux ?

3 – Etude juridique

L'étude juridique se concentre sur l'inclusion de la notion d'« autonomie du mouvement sportif » ou d'« autonomie du sport » dans les textes législatifs et réglementaires nationaux, ainsi que dans les documents pertinents d'une autre nature.

Les questions 3.1 à 3.7 s'adressent uniquement aux autorités publiques et aux organisations sportives nationales (cat. A et B)

3.1. La Constitution (ou Loi fondamentale) de votre pays comporte-t-elle une mention spécifique relative au sport ou à l'activité physique ?

Oui:

Non:

3.2. La Constitution (ou Loi fondamentale) de votre pays comporte-t-elle une mention spécifique relative à « l'autonomie du sport » ?

Oui:

Non:

3.3. Votre pays dispose-t-il d'une (ou plusieurs) loi(s) portant spécifiquement sur le sport ou d'une autre législation ayant trait au sport (par exemple, de textes de loi relatifs aux associations) ?

Oui:

Non:

3.4. La (ou les) loi(s) nationale(s) portant spécifiquement sur le sport ou les autres textes de loi nationaux ayant trait au sport font-ils mention de « l'autonomie du mouvement sportif » ou de « l'autonomie du sport » ?

Oui:

Non:

3.5. Si vous avez répondu « oui » à la question précédente :

La (ou les) loi(s) nationale(s) portant spécifiquement sur le sport ou les autres textes de loi nationaux ayant trait au sport donnent-ils une définition juridique de « l'autonomie du mouvement sportif » ou de « l'autonomie du sport » ou font-ils référence à ces notions ?

Oui:

Non:

Si tel est le cas, quelle est cette définition/cette référence ?

3.6. Existe-t-il d'autres documents publics, non juridiques, mais pertinents pour la mise en œuvre des politiques sportives (par exemple un programme gouvernemental en faveur du sport, une stratégie gouvernementale en faveur du sport) qui précisent le statut réservé au sport et/ou à « l'autonomie du mouvement sportif » ou à « l'autonomie du sport » dans votre pays ?

Oui:

Non:

Si oui, veuillez préciser.

3.7. Existe-t-il d'autres documents non officiels pertinents pour la mise en œuvre des politiques sportives (par exemple les statuts des confédérations sportives, les règlements sportifs internes, les stratégies des mouvements sportifs) qui précisent le statut juridique du sport et/ou de « l'autonomie du mouvement sportif » ou de « l'autonomie du sport » dans votre pays ?

Oui:

Non:

Si oui, veuillez préciser.

La question 3.8 s'adresse uniquement aux fédérations et organisations internationales (cat. C)

3.8. Existe-t-il d'autres documents non officiels pertinents pour la mise en œuvre des politiques sportives (par exemple Charte olympique, règlement sportif interne, stratégie des mouvements sportifs) qui décrivent le statut réservé au sport et/ou à « l'autonomie du mouvement sportif » ou à « l'autonomie du sport » dans votre pays ?

Oui:

Non:

Si oui, veuillez préciser.

Les questions 3.9 et 3.10 s'adressent à toutes les entités (cat A, B et C)

3.9. Une définition de l'autonomie des institutions, donnée par la doctrine en droit public¹⁶, précise que « la situation des collectivités ou établissements qui ne jouissent pas d'une complète indépendance vis-à-vis de l'Etat, dont ils font partie et auquel ils sont rattachés, mais qui jouissent d'une entière liberté interne, veut qu'ils se dirigent ou s'administrent eux-mêmes ».

Au regard de cette définition, jugez-vous le mouvement sportif de votre pays (ou en Europe, si vous faites partie de la cat. C) autonome ?

Oui:

Non:

¹⁶ Cornu Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, France, 1987.

Observations :

3.10. Si vous avez répondu « non » aux questions 3.4, 3.5 ou 3.8, pensez-vous qu'une définition juridique de « l'autonomie du mouvement sportif » ou une mention de « l'autonomie du mouvement sportif » dans la législation ou dans d'autres documents pertinents serait utile :

à l'échelon national ?

Oui :

Non :

à l'échelon européen (par exemple dans une recommandation politique ou une convention sur le sport) ?

Oui :

Non :

4 – Etude financière

L'étude financière cherche à déterminer s'il existe une « autonomie financière » des mouvements sportifs en Europe et, si oui, à quoi elle correspond.

Les questions 4.1 et 4.11 s'adressent aux autorités publiques et aux organisations sportives nationales (cat. A et B)

4.1. Veuillez indiquer comment « l'autonomie financière du mouvement sportif » se définit ou se comprend, en général, dans votre pays/instance sportive et quelles en sont les principales caractéristiques ?

4.2. Quelles sont les principales sources de financement du mouvement sportif dans votre pays ? Veuillez distinguer, le cas échéant, les différents échelons et branches du secteur sportif.

4.3. Etes-vous en mesure de classer ces sources de financement par ordre d'importance ?

Oui :

Non :

Si vous avez répondu « oui », quel est actuellement ce classement ? Veuillez distinguer, le cas échéant, les différents échelons et branches du secteur sportif.

(a)

(b)

(c)

(d)

(e)

4.4. Le mouvement sportif bénéficie-t-il, dans votre pays, de subventions publiques ?

Oui : Non :

4.5. Le mouvement sportif pourrait-il continuer à exister, sous sa forme actuelle, dans votre pays sans subventions publiques ?

Oui : Non :

Observations :

4.6. Diriez-vous que, compte tenu des moyens financiers dont dispose le mouvement sportif dans votre pays, le montant des subventions publiques et donc sa « dépendance relative » à l'égard de celles-ci se situe en moyenne entre :

	Niveau de dépendance des entités sportives à l'échelon national, en moyenne (par ex. fédération nationale, confédération sportive)	Niveau de dépendance des entités sportives à l'échelon régional, en moyenne (par ex. association sportive régionale)	Niveau de dépendance des entités sportives à l'échelon local, en moyenne (par ex. club sportif local)	Niveau moyen de dépendance relative de l'ensemble des entités sportives, en moyenne
0 % à 25 %	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26 % à 50 %	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
51 % à 75 %	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
76 % à 100 %	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4.7. Y a-t-il, dans votre pays, un secteur sportif « très subventionné » et un autre « peu subventionné » par les fonds publics ?

Oui : Non :

Si vous avez répondu « oui », veuillez donner :

- un exemple de secteur très subventionné
- un exemple de secteur peu subventionné

4.8. L'Etat donne-t-il des directives sur l'utilisation des fonds qu'il met à la disposition du mouvement sportif dans votre pays (par exemple l'allocation des fonds est définie par la loi, tandis que des objectifs spécifiques, comme le sport de haut niveau, la lutte contre le dopage, les équipements sportifs, par exemple, passent par la signature d'un contrat ou la prise d'une mesure)?

Oui:

Non:

Si oui, veuillez expliquer :

4.9. Si vous avez répondu « oui » à la question 4.8, quel est le pourcentage des fonds mis à la disposition du mouvement sportif dans votre pays qui peut être utilisé pour des besoins définis par les mouvements sportifs ?

0 % à 25 %

26 % à 50 %

51 % à 75 %

76 % à 100 %

4.10. Votre gouvernement contrôle-t-il la gestion des fonds qu'il met à la disposition du mouvement sportif dans votre pays, notamment en fixant des conditions? (par exemple, une obligation de compte rendu, une procédure d'audit)

Oui:

Non:

Si oui, veuillez expliquer :

4.11. Le mouvement sportif dans votre pays jouit-il d'une « autonomie financière » ?

Oui:

Non:

Si oui, veuillez expliquer :

5 – Etude psychosociologique

L'étude psychosociologique a pour objet de faire préciser aux autorités sportives si elles considèrent que le mouvement sportif national jouit d'une autonomie à la date de l'enquête. Si tel est le cas, il leur est demandé de la situer sur une échelle quantitative. Nous tenterons également de savoir quels seraient les aspects sur lesquels cette autonomie pourrait encore progresser à l'avenir.

5.1. Jugez-vous globalement autonome, à l'heure actuelle, le mouvement sportif de votre pays, ou celui qui relève de votre compétence ?

Oui :

Non :

Ni oui, ni non :

5.2. Veuillez développer la réponse donnée à la question 5.1 et préciser, le cas échéant, comment la situation de l'autonomie du mouvement sportif varie en fonction du type d'autonomie en question (politique, juridique, financière, etc.)

5.3. Si vous deviez situer « l'autonomie du mouvement sportif » sur une échelle de 0 à 10, dans laquelle la note 0 représenterait « une absence totale d'autonomie » et la note 10 « une autonomie complète », quelle note obtiendrait « l'autonomie du mouvement sportif » dans votre pays ?

	Absence d'autonomie										Autonomie complète
Autonomie politique	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Autonomie juridique	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Autonomie financière	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Votre appréciation globale de l'autonomie du mouvement sportif dans votre pays	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

La question 5.4 s'adresse uniquement aux autorités publiques (cat. A).

5.4. Si le mouvement sportif dans votre pays ne jouit pas encore d'une « autonomie complète », quelles recommandations feriez-vous pour que ce mouvement sportif jouisse d'une plus grande autonomie à l'avenir ?

La question 5.5 s'adresse uniquement aux organisations sportives nationales et aux organisations et fédérations internationales (cat. B et C).

5.5. Si le mouvement sportif dans votre pays ne jouit pas encore d'une « autonomie complète », quelles recommandations feriez-vous pour que ce mouvement sportif jouisse d'une plus grande autonomie à l'avenir ?

5.6. La présente enquête a abordé cinq aspects de l'autonomie du mouvement sportif (conceptuel, politique, juridique, financier et psychosociologique).

Y a-t-il, selon vous, un autre aspect de l'autonomie du mouvement sportif qui mériterait d'être exploré ?

Oui:

Non:

Si vous avez répondu « oui », de quel aspect s'agit-il ?

Annexe 2: Document de travail et Résolution n° 2 sur l'autonomie dans le sport adoptée par la 11^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport, Athènes, 10-12 décembre 2008

Document de travail et éléments préliminaires de discussion

Introduction

Le concept d'autonomie des organisations sportives, en particulier des comités nationaux olympiques (CNO), est parfaitement identifié par le Mouvement olympique dès les années 1950 et par les organisations intergouvernementales européennes à partir des années 1990. Il est régulièrement réaffirmé depuis les années 2000 par les deux parties. On est néanmoins frappé par le peu d'élaboration et l'absence de définition de ce concept dans les textes des organisations tant sportives que gouvernementales.

Par ailleurs, en dépit des affirmations d'autonomie recensées tant de la part des organisations sportives que des autorités publiques, de nombreux exemples d'ingérence dans les règles liées à l'organisation des compétitions sportives ont eu lieu de la part des gouvernements, mais aussi de la part des organisations sportives et des athlètes qui n'hésitent plus à recourir aux tribunaux nationaux ou européens. Ces actions, même si elles sont parfois justifiées, occasionnent de réelles pertes d'autonomie pour le sport.

La question des relations entre des organisations non gouvernementales (ONG) et l'Etat concerne le Conseil de l'Europe, puisqu'elle est ancrée dans la Convention européenne des droits de l'homme (article 10, liberté d'association) et que de nombreuses normes et recommandations ont été développées sur le statut des ONG et leurs relations avec les pouvoirs publics (par exemple les Principes fondamentaux sur le statut des organisations non gouvernementales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe). Dans le secteur du sport, le Conseil de l'Europe attache une grande importance à l'autonomie du mouvement sportif. Il en a fait un principe caractérisant les décisions du mouvement sportif dans sa Charte européenne du sport, qui constitue la référence pour le développement des politiques sportives.

Conscient des difficultés rencontrées en l'absence d'une perception commune et harmonieuse du concept de l'autonomie du sport, l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) invite la 11^e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport à prendre connaissance de ses travaux et à débattre de la question de l'autonomie du sport.

Etat des lieux dans les pays membres de l'APES

En mai 2008, le secrétariat de l'APES, sur proposition de la France, a diffusé un questionnaire sur l'autonomie dans le sport aux autorités sportives gouvernementales (ministères, secrétariats d'Etat, etc.) et non gouvernementales (confédérations sportives ou comités nationaux olympiques) des 25 Etats parties à l'APES. L'analyse comprenait cinq dimensions :

1. conceptuelle : interprétation du terme d'« autonomie » ;
2. politique : fréquence et circonstances des références à l'autonomie dans les discours des responsables politiques et sportifs ;
3. juridique : référence à l'autonomie dans des textes légaux et à caractère normatif ;
4. financière : interprétation de la notion d'autonomie financière du mouvement sportif ;
5. psychosociologique : perception du degré d'autonomie du mouvement sportif.

Au 1^{er} août 2008, des réponses ont été obtenues des autorités publiques en charge du sport de presque tous les 25 pays membres de l'APES, ainsi que de quelques pays actuellement non membres de l'APES, soit 26 réponses, dont 80 % des membres de l'APES. A cette même date, 6 fédérations sportives internationales et européennes ont répondu, de même que 4 comités nationaux olympiques (CNO) et 6 confédérations sportives, ainsi que quelques fédérations nationales, au total 23. Ce faible résultat des réponses et la disparité entre les organisations sportives répondantes ne permettent pas d'extrapoler des résultats représentatifs, mais l'analyse qualitative des réponses permet de mettre en évidence certaines tendances.

Sur le plan conceptuel, les réponses montrent que peu d'autorités sportives publiques proposent une définition de l'autonomie. Les concepts les plus fréquemment associés à l'autonomie sont : indépendance ; organisation sportive ou mouvement sportif ; démocratie ; liberté et autogouvernance.

Pour les organisations sportives, l'idée la plus citée est celle d'indépendance vis-à-vis des gouvernements et des autorités politiques nationales ou supranationales. Cette indépendance n'est toutefois pas comprise comme un cloisonnement étanche, car des fédérations internationales importantes souhaitent plus de concertation avec les autorités publiques.

Du point de vue politique, on constate que des références à l'autonomie du sport ont été faites lors de déclarations gouvernementales ou dans des documents officiels durant l'année écoulée dans près de deux tiers des pays répondants, sans corrélation entre la tendance politique des gouvernements et la fréquence des déclarations. Le sujet semble donc figurer à « l'agenda politique » en Europe.

La moitié des répondants du mouvement sportif affirment que la question de l'autonomie du sport a été abordée dans des déclarations de leurs dirigeants durant les douze derniers mois. Plusieurs organisations mentionnent les travaux du Comité international olympique (CIO) ou de CNO à ce sujet. Enfin, des organisations sportives regrettent que le Livre blanc sur le sport de l'Union européenne n'ait pas plus développé la question. Ces quelques indications confirment l'actualité du sujet.

Du point de vue juridique, on constate que si la moitié des Etats répondants font référence au sport dans leur constitution, cette référence ne mentionne qu'exceptionnellement son autonomie. Par contre, lorsqu'une loi sur le sport existe, cette loi mentionne l'autonomie du mouvement sportif dans environ la moitié des cas et fournit très souvent une définition légale de cette autonomie. Malgré ces réponses contrastées, la quasi-totalité des autorités publiques considère le mouvement sportif de leur pays comme autonome d'un point de vue légal.

Parmi les représentants du mouvement sportif, la quasi-totalité des répondants estime que le mouvement sportif est juridiquement autonome dans leur pays ou en Europe. Ils trouveraient en général utile qu'une définition de l'autonomie soit donnée dans les normes qui régissent le sport au niveau national ou européen. Une telle référence viendrait utilement compléter les textes sur l'autonomie dans la moitié des pays répondants. Pour de grandes fédérations internationales et européennes de sports d'équipe, l'autonomie juridique est menacée par la capacité européenne d'harmoniser au niveau international certaines normes en s'appuyant sur le droit international public ou le droit communautaire, qui induit parfois des transferts de compétences du mouvement sportif vers les autorités publiques. Par conséquent, il y a lieu de caractériser cette notion d'autonomie juridique, au niveau du continent européen, afin de trouver le bon équilibre.

Du point de vue financier, tous les pays répondants soutiennent financièrement leur mouvement sportif qui, dans la plupart des cas, n'existerait certainement que de manière beaucoup plus modeste sans leur soutien. Néanmoins, selon les autorités publiques, cette aide ne compromet pas l'autonomie financière du mouvement sportif dans trois quarts des pays répondants. Les Etats contrôlent néanmoins les fonds mis à disposition de façon plus ou moins sophistiquée, sauf dans quelques pays qui n'opèrent aucun contrôle.

Toutes les organisations sportives répondantes reconnaissent que le gouvernement soutient financièrement le sport et, dans la plupart des cas, donne des directives sur l'utilisation de ces subsides. La plupart des confédérations sportives estiment que le mouvement sportif ne pourrait pas survivre sans financements publics. Plusieurs organisations insistent sur la nécessité de générer leurs ressources de façon plus autonome, notamment à partir de droits

commerciaux ou télévisuels. L'UEFA signale toutefois qu'une forte autonomie financière, si elle résulte d'une commercialisation extrême des organisations sportives (notamment des clubs), peut aussi avoir pour conséquence de réduire l'autonomie des organisations sportives nationales et internationales. En effet, la poursuite d'un but lucratif peut se faire au détriment de buts sociaux et du développement du sport visé par le mouvement sportif.

D'un point de vue psychosociologique, les trois quarts des pays répondants pensent que le mouvement sportif est autonome, le quart restant estimant qu'il est seulement en partie autonome. Dans quelques pays, l'autorité publique estime que le sport n'est pas autonome du tout et un gouvernement estime que son mouvement sportif est trop autonome.

La plupart des organisations sportives situent leur degré d'autonomie entre « autonomie complète » et « autonomie partielle », notamment à propos des aspects financiers. Certaines organisations soulignent que l'autonomie financière n'est pas recherchée, notamment pour ce qui concerne la construction et l'exploitation des installations sportives ; seule l'autonomie en termes de gouvernance est exigée.

L'analyse historique démontre que l'autonomie du mouvement sportif a été mise à mal à plusieurs reprises ces dernières années. Cependant, l'analyse des réponses à ce questionnaire permet d'apprécier plus précisément la situation. Les réponses démontrent la diversité des approches sur la question de l'autonomie. La grande majorité des organisations sportives et des autorités publiques du sport des pays européens ne considère pas que l'autonomie soit menacée, sauf, dans une certaine mesure, du point de vue financier. Par ailleurs, les fédérations internationales (FI) répondantes se plaignent d'un manque d'autonomie juridique principalement vis-à-vis du droit communautaire.

Tentative de définition

Sur la base de l'analyse des références au concept d'autonomie, des réponses au questionnaire, de l'étude des cas de conflits, et notant qu'aucune tentative de définition n'a jamais été proposée au niveau d'une organisation internationale, l'APES propose de se référer au projet de définition ci-dessous pour la poursuite des débats.

L'autonomie du sport est, dans le cadre du droit national, européen et international, la possibilité pour les organisations sportives non gouvernementales sans but lucratif :

1. d'établir, de modifier et d'interpréter librement des règles adaptées à leur sport sans influence politique ou économique induite ;

2. de choisir démocratiquement leurs dirigeants sans interférences d'Etats ou de tiers ;
3. d'obtenir des fonds publics ou de tiers adéquats sans obligations disproportionnées ;
4. de réaliser avec ces fonds des objectifs et activités choisies sans contraintes externes fortes ;
5. de contribuer, en consultation avec les pouvoirs publics, à l'élaboration de normes légitimes et proportionnées à la réalisation de ces objectifs.

Cette définition est destinée à s'appliquer aux organisations sportives de type non gouvernementales sans but lucratif, comme le Comité international olympique (CIO), les fédérations internationales (FI), les fédérations européennes, les fédérations nationales, régionales et les clubs sportifs, toutes entités privées juridiquement indépendantes des pouvoirs publics et commerciaux. De telles organisations régulent le sport en Europe et dans le monde et, à ce titre, aspirent à voir leur autonomie reconnue en droit sur le plan national, européen et international. Il n'est par contre pas envisageable d'affranchir ces organisations de l'obligation de respecter les normes générales et abstraites qui, dans le contexte de l'Etat de droit, s'appliquent à tous les sujets de droit. Il est toutefois souhaitable de reconnaître, pour le mouvement sportif comme pour d'autres communautés (notamment religieuses), une forme d'organisation juridique transnationale qui allège les Etats de préoccupations qui ne font pas partie de leurs responsabilités premières et qui, conformément au principe de subsidiarité, peuvent être traitées de manière plus adéquate par des organisations plus proches des personnes concernées.

« Possibilité d'établir, de modifier et d'interpréter librement des règles adaptées à leur sport sans influence politique ou économique induite »

Cet aspect de l'autonomie concerne d'abord la liberté d'adoption, de modification et d'interprétation de « règles sportives » à savoir les règles du jeu, les règles de tournoi et les règles de club. Ces règles – qui fondent l'activité sportive – doivent être adoptées après consultation des parties intéressées par les organes statutaires prévus à cet effet et être conformes à l'ordre public et aux principes généraux du droit. Elles doivent aussi être interprétées d'abord par les juges ou arbitres impartiaux sur les terrains de sport, ensuite par des organes disciplinaires transparents dont les décisions peuvent faire l'objet de recours auprès d'instances d'arbitrage dans la mesure où elles sont permises par la législation nationale en vigueur, voire auprès de tribunaux étatiques, pour les cas qui doivent être traités obligatoirement par les tribunaux étatiques. L'autonomie du sport englobe donc l'autorégulation des organisations sportives, à savoir l'autoproduction et l'autocontrôle de règles qui concernent d'abord ceux qui y adhèrent.

« Possibilité de choisir démocratiquement leurs dirigeants sans interférences d'États ou de tiers... »

Cet élément souligne l'importance de la désignation démocratique des dirigeants des associations sportives à tous les niveaux puisque de nombreux cas d'ingérence de gouvernements nationaux ou locaux sont régulièrement constatés. Il englobe la dénonciation de l'influence de tiers (médias, sponsors, investisseurs, etc.) qui doivent être tenus à l'écart de ces élections. Ce point requiert aussi la tenue d'élections régulières et représentatives des parties prenantes, conformément aux principes de bonne gouvernance. Des règles d'incompatibilité entre certaines fonctions publiques et fonctions sportives devraient être établies, afin que l'indépendance des organisations soit complétée par l'indépendance de leurs dirigeants.

« Possibilité d'obtenir des fonds publics ou de tiers adéquats sans obligations disproportionnées »

Cet élément spécifie la question de l'autonomie financière en soulignant qu'il n'y a pas de vraie autonomie sans possibilité d'accéder à des moyens financiers. Mais ces moyens, qu'ils proviennent du secteur public ou du secteur privé, ne doivent pas être liés à de fortes contraintes pour les organisations sportives. De ce point de vue, il serait intéressant d'appliquer la notion de contre-prestations de la part des organisations sportives envers les autorités publiques qui les subventionnent, comme dans le cadre des contrats de sponsoring. Ces contre-prestations peuvent être définies dans des conventions d'objectifs ou documents similaires. L'autorégulation du secteur sportif conforme aux principes de la bonne gouvernance est déjà en soi une contre-prestation intéressante pour le secteur public qui se décharge ainsi de tâches non régaliennes.

« Possibilité de réaliser avec ces fonds des objectifs et activités choisies sans contraintes externes fortes »

En contraste avec le point précédent, cette proposition souligne l'importance pour les organisations sportives de se fixer des objectifs et de réaliser des activités (sportives) sans être instrumentalisées par leurs bailleurs de fonds publics ou privés. L'autonomie du sport doit permettre de poursuivre des buts purement sportifs, notamment de développement du sport et de ceux qui le pratiquent. Les ingérences sont parfois politiques, mais il convient de ne pas oublier les influences commerciales, telles que les modifications de règles sportives pour rendre le sport plus télégénique. Or, ce sont justement ces intérêts médiatiques et commerciaux qui ont provoqué l'intrusion du droit communautaire dans le sport. Il convient donc de ne pas oublier le rôle des sponsors, médias, investisseurs sportifs, etc. quand on défend l'autonomie du sport.

« Possibilité de contribuer, en consultation avec les pouvoirs publics, à l'élaboration de normes légitimes et proportionnées à la réalisation de ces objectifs »

Enfin, il est évident que l'autonomie peut naître de la coopération, de la coordination, de la consultation, voire de la négociation entre les parties beaucoup plus que de l'ignorance de l'une par l'autre. Cela est vrai au niveau local ou national. Cela mériterait d'être encore plus vrai au niveau européen. Cet aspect fait écho au premier point puisque, après concertation et adoption d'instruments de *soft law* par les autorités publiques, les règles sportives peuvent être amendées dans le but d'éviter des conflits juridiques.

Conclusion

On peut affirmer que l'autonomie est un des critères fondamentaux pour un modèle moderne d'organisation du sport et qu'il fait partie des caractéristiques du modèle sportif européen. Pour les autorités publiques la motivation à reconnaître l'autonomie du mouvement sportif repose sur le postulat que le mouvement sportif est plus à même de s'organiser dans le cadre de ses fédérations que sous la houlette des pouvoirs publics, afin de proposer au public des activités sportives, et ainsi de générer les biens publics attendus du sport (santé publique, éducation, intégration sociale...). C'est un principe louable et justifiable du point de vue socio-économique dans des sociétés évoluées. Mais ce principe se heurte aujourd'hui à la complexité croissante du système international et du système olympique, ainsi qu'à la dimension économique croissante du sport qui certes facilite l'autonomie financière, mais qui est aussi porteuse de risques nouveaux du fait de tiers (sponsors, médias, investisseurs, parieurs, etc.).

Confrontés à un environnement changeant, les organisations sportives et les Etats doivent poursuivre leur dialogue afin de spécifier le concept d'autonomie, tout en gardant à l'esprit que ce modèle devra se décliner dans des environnements divers. Sur le continent européen, le Conseil de l'Europe peut être la bonne structure intergouvernementale pour discuter et mettre en œuvre un tel modèle puisque sa zone géographique et ses membres coïncident pratiquement avec celles et ceux des fédérations ou confédérations européennes des différents sports.

Les ministres sont invités à discuter des questions liées à l'autonomie dans le sport :

- Comment concilier les attentes du mouvement sportif et l'approche des autorités publiques en matière de sport ?
- Considérant la diversité des approches et des pratiques, est-il possible d'adopter une recommandation pour soutenir l'autonomie du mouvement sportif ?

- Quelles sont les bonnes pratiques qui pourraient être promues afin de défendre et de renforcer l'autonomie du mouvement sportif?

Résolution adoptée n° 2

Les ministres européens responsables du sport, réunis à Athènes pour leur 11^e Conférence, du 10 au 12 décembre 2008 :

- Convaincus de la nécessité de définir les principes fondamentaux qui doivent être intégrés dans une politique générale en matière d'autonomie du mouvement sportif ;
- Conscients du travail de fond accompli précédemment par le Comité pour le développement du sport (CDDS) dans l'élaboration de politiques destinées à promouvoir dans les faits un fonctionnement autonome du mouvement sportif ;
- Rappelant les conclusions relatives à l'autonomie figurant dans la Résolution 1602 (2008)¹ « Nécessité de préserver le modèle sportif européen », adoptée le 24 janvier 2008 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ;
- Conscients que la notion d'autonomie du mouvement sportif recouvre des réalités diverses selon les cultures et les modèles d'organisation et désireux de respecter cette diversité ;
- Se félicitant du développement en Europe de réflexions et d'études concernant l'autonomie dans le sport, que ce soit à l'initiative des gouvernements, d'organisations internationales ou du mouvement sportif ;
- Considérant que les organisations non gouvernementales sportives (que ce soit au niveau international, européen ou national) sont des acteurs essentiels pour le développement et la pérennisation du sport démocratique, et qu'elles apportent une contribution originale à la création de sociétés fondées sur la prééminence du droit, le pluralisme démocratique et le respect des droits de l'homme qui orientent toute l'action du Conseil de l'Europe ;
- Réaffirmant leur attachement aux principes de bonne gouvernance dans le sport et rappelant que la mise en œuvre de principes comme la démocratie, la responsabilité, l'équité, la solidarité et la transparence est essentielle à l'accroissement de la popularité du sport et au renforcement de la position des ONG sportives dans la société civile,
 - prennent note avec appréciation de la recherche menée dans le cadre de l'APES sur l'autonomie dans le sport en Europe ;
 - considèrent la définition proposée comme une contribution utile au débat politique sur l'autonomie dans le sport ;

- invitent l'APES à étendre sa recherche sur l'autonomie à tous les Etats parties à la Convention culturelle européenne du Conseil de l'Europe et à la compléter avec des exemples de bonnes pratiques en vue de sa publication sous forme électronique et papier ;
- invitent les Etats et les organisations sportives qui ne l'ont pas encore fait à remplir le questionnaire sur l'autonomie dans le sport afin de contribuer à l'extension de cette étude ;
- réaffirment le point de vue selon lequel, en matière d'autonomie du sport, les caractéristiques spécifiques du sport devraient être correctement prises en compte lorsque le droit (international, européen ou national) s'applique à des questions sportives ;
- suggèrent à l'APES d'utiliser les réunions conjointes réunissant autorités publiques et mouvement sportif pour discuter :
 - des différentes positions sur la question de l'autonomie ;
 - des cas de conflit ;
 - de la possibilité de promouvoir, au niveau européen, une définition consensuelle de l'autonomie ;
 - de possibles indicateurs opérationnels qui, en spécifiant cette définition, permettraient d'analyser et de discuter des pratiques ;
- accueillent l'invitation de la République tchèque, dans le cadre de sa présidence de l'Union européenne à coopérer à de futurs travaux sur la question de l'autonomie.

Athènes, le 10-12 décembre 2008

Annexe 3: Examen chronologique de la Charte olympique et de la sélection de textes émanant d'organisations sportives par rapport au concept d'autonomie

Les passages concernant particulièrement l'autonomie sont cités en *italique*.

Textes émanant du CIO

1946: Charte Olympique – pas de référence à l'autonomie

« Les comités nationaux doivent être institués tant en accord avec les fédérations ou sociétés nationales du pays qu'avec les membres du Comité international dudit pays. »

1949: Première apparition de la notion d'autonomie dans la Charte olympique

« Article 25. Les comités nationaux olympiques. Pour être valablement reconnu par le CIO, un CNO doit remplir les conditions suivantes :

- compter autant que possible parmi ses membres des représentants de toutes les fédérations nationales de ce pays dont les sports figurent au programme olympique, compter parmi ses membres les membres du CIO de ce pays ;
- ne reconnaître dans son pays, comme fédération nationale d'un sport, qu'un seul organisme ou association, celui reconnu par la fédération internationale de ce sport ;
- être l'organe officiel de toutes les questions olympiques dans son propre pays ;
- être informé de tout ce qui concerne la participation de celui-ci aux jeux Olympiques et recevoir toutes les communications y relatives ;
- *être indépendant et autonome.* »

1955: Charte olympique

« Règle 24. CNO. [...] *Les CNO doivent être complètement indépendants et autonomes et en dehors de toute influence politique, confessionnelle ou commerciale.* Etant donné le caractère exceptionnel des CNO, gardiens de la tradition et responsables du Mouvement olympique dans leur pays, leurs membres doivent être l'objet d'une sélection rigoureuse. On s'efforcera de les recruter parmi des personnalités marquantes, de caractère droit, de jugement sûr, d'esprit indépendant. Les membres des CNO doivent avoir en outre une parfaite connaissance des principes olympiques et foi en l'idéal du Baron Pierre de Coubertin. »

1956 : Charte olympique

« Règle 24 CNO et règle 25 : *Les CNO doivent être complètement indépendants et autonomes et à l'abri de toute influence politique, confessionnelle ou commerciale.* »

1958 : Charte olympique

« Règle 24 : Etant donné l'importance des CNO, gardiens de la tradition et responsables du mouvement olympique dans leur pays, leurs membres doivent être l'objet d'une sélection rigoureuse. On s'efforcera de les recruter parmi des personnalités marquantes, de caractère droit, de jugement sûr, d'esprit indépendant. Les membres des CNO doivent avoir foi dans l'olympisme et une parfaite connaissance de ces principes. [...] »

Règle 25 : *Les CNO doivent être complètement indépendants et autonomes et à l'abri de toute influence politique, confessionnelle ou commerciale.* Les CNO qui ne se conforment pas aux statuts et aux règlements du CIO cessent d'être reconnus et perdent leur droit d'envoyer des participants aux jeux Olympiques. »

1962 : Charte olympique

« Règle 25 : *Les CNO doivent être complètement indépendants et autonomes et en mesure de résister à toute pression politique, confessionnelle ou commerciale. Les CNO qui ne se conforment pas aux statuts et aux règlements du CIO cessent d'être reconnus et perdent leur droit d'envoyer des participants aux jeux Olympiques.* »

1966 : Charte olympique

Texte identique à celui de la Charte olympique de 1962. Voir aussi la règle 10 sur le recrutement des membres du CIO : « Les membres du CIO ne peuvent accepter de leurs pays, ou de qui que ce soit, aucun mandat susceptible de les lier ou d'entraver la liberté de leur vote. »

1968 : Constitution type pour un CNO (cette constitution type a été préparée et composée comme guide des CNO)

« Article VI, dispositions générales, chiffre 4 : Au cas où l'un ou l'autre des règlements ou des actes d'un CNO serait en contradiction avec les règles olympiques, ou serait l'objet d'une *interférence politique*, les membres de ce CNO ont le devoir, quand il n'y a pas de membre du CIO dans le pays, de faire un rapport au CIO. Le président du CIO peut nommer un membre d'un autre pays pour faire un rapport après enquête. »

« Chiffre 5 : Le Comité national olympique est et doit rester *complètement indépendant et autonome et être en mesure de résister à toute pression*

politique, confessionnelle ou commerciale pour se conformer aux statuts et règlements du CIO.

Il s'entend, selon les statuts et règlements du Comité international olympique, que si le comité ne se conforme pas à ces statuts et règlements, il cesse d'être reconnu et perd tous ses droits d'envoyer des participants aux jeux Olympiques. »

1971 : Charte olympique

« I. Principes fondamentaux n° 7 : Seuls les citoyens d'un pays ou d'un territoire dans lequel fonctionne un comité national olympique reconnu par le CIO sont qualifiés pour participer aux jeux Olympiques sous les couleurs de ce pays ou territoire. La reconnaissance d'un CNO dans un pays ou région géographique: 1. n'implique pas sa reconnaissance politique; 2. ne peut avoir lieu que si ce pays ou cette région géographique a bénéficié d'un gouvernement stable pendant une période raisonnable. »

« II. Le CIO – Recrutement 11 : Les membres du CIO sont ses représentants auprès de leurs pays respectifs, et non les délégués de leurs pays au sein du CIO. Ils ne peuvent accepter des gouvernements de leurs pays, ou de qui que ce soit, aucun mandat susceptible de les lier ou d'entraver la liberté de vote. »

« III. Les CNO – article 24, paragraphe 4 : *ils ne doivent s'associer à aucune entreprise de nature politique ou commerciale.* »

« Article 24, paragraphe 11 : les gouvernements ne peuvent désigner aucun des membres d'un CNO [...] Au cas où l'un ou l'autre des règlements ou des actes d'un CNO serait en contradiction avec les règles olympiques, ou serait l'objet d'une *interférence* politique, le membre du CIO pour ce pays doit adresser un rapport sur la situation à son président, afin de lui permettre de prendre les mesures appropriées. »

« Article 25 : Les CNO doivent être *complètement indépendants et autonomes et doivent résister à toute pression politique, religieuse ou commerciale.* »

(La sanction prévue en cas de violation de ces règles est la perte de reconnaissance par le CIO et/ou la perte du droit d'envoyer des participants aux jeux Olympiques.)

1989 : Charte olympique

« III. Les CNO, article 24. C. Autonomie : *Les CNO doivent préserver leur autonomie et résister à toutes les pressions qu'elles soient d'ordre politique, religieux ou économique.* Pour atteindre ces objectifs, les CNO peuvent collaborer avec des organismes privés ou gouvernementaux. Ils ne peuvent cependant s'associer à aucune activité qui serait en contradiction avec les principes du mouvement olympique et les règles du CIO. »

« Texte d'application 11 : les gouvernements ne peuvent désigner aucun des membres du CNO. »

« Texte d'application 13 : il est recommandé aux CNO de *rechercher des sources de financement qui leur permettent de maintenir leur autonomie à tous égards, notamment envers leur gouvernement ou tout autre groupement régissant le sport dans le pays. La collecte de fonds doit cependant être faite de manière à conserver la dignité et l'indépendance du CNO à l'égard de toute organisation commerciale.* »

2002 : CIO, création de la commission des relations internationales

« Créée en 2002, la commission des relations internationales du CIO a pour mandat de favoriser et de promouvoir les relations entre le Mouvement olympique, en particulier le Comité international olympique (CIO) et les Comités nationaux olympiques (CNO), et les autorités publiques et gouvernementales. Elle utilise le réseau de relations et les compétences de ses membres, qui ont tous occupé, ou occupent à l'heure actuelle, une fonction politique dans leur pays ou région, afin de renforcer la coopération et le dialogue existants et de contribuer à la résolution des conflits dans la mesure du possible. Tout en défendant leur *indépendance* et leur *autonomie*, le CIO, les CNO et les FI œuvrent pour l'établissement de partenariats forts avec les gouvernements en vue d'assurer un développement cohérent et à long terme du sport partout dans le monde.

Dans ce contexte, la commission des relations internationales encourage les efforts de communication déployés par le CIO pour fournir des informations sur sa stratégie, ses actions et son rôle par rapport aux gouvernements et aux organisations gouvernementales nationales, régionales et internationales. Elle est également chargée de préparer des notes d'information sur des questions politiques liées au sport et de conseiller le président et la commission exécutive du CIO en conséquence. Elle travaille en étroite collaboration avec les départements du CIO chargés de la coopération internationale et des relations avec les CNO.

La commission se réunit une fois par année. »

2004 : Charte olympique

Article 16 : Membres. 1. Composition du CIO. « 1.5. Les membres du CIO n'accepteront de la part de gouvernements, d'organisations ou de tiers aucun mandat et aucune instruction susceptible d'entraver leur liberté d'action et de vote. »

Article 28 : Mission et rôle des CNO. Chiffre 5. « Afin de remplir leur mission, les CNO peuvent collaborer avec des organismes gouvernementaux avec lesquels ils développeront des relations harmonieuses. Cependant, ils ne

s'associeront à aucune activité qui serait contraire à la Charte olympique. Les CNO peuvent aussi coopérer avec des organisations non gouvernementales. »

Chiffre 6. « Les CNO doivent *préserver leur autonomie* et résister à toutes les pressions, y compris mais sans s'y restreindre, les pressions politiques, juridiques, religieuses ou économiques qui pourraient les empêcher de se conformer à la Charte olympique. »

Article 29: Composition. Chiffre 4. « Les gouvernements et autres autorités publiques ne désignent aucun membre d'un CNO. Toutefois, un CNO peut décider à sa discrétion d'élire comme membres des représentants de ces autorités. »

Texte d'application: « Il est recommandé aux CNO de rechercher des sources de financement compatibles avec les règles de fonctionnement de l'olympisme. »

Autres textes émanant de différentes organisations sportives

27 mars 2003: Communiqué de presse de l'UEFA « Les fédérations réclament un cadre légal »

« Les fédérations nationales européennes ont adopté une résolution réclamant la création d'un cadre légal pour le sport dans la future législation de l'Union européenne.

Unanimité

La résolution a été adoptée à l'unanimité par les 52 fédérations membres au 27^e Congrès ordinaire de l'UEFA jeudi à Rome, après le discours de Per Ravn Omdal, vice-président de l'UEFA et président de la fédération norvégienne.

Reconnaissance juridique

Dans son discours [...] M. Omdal a déclaré que l'objectif de l'UEFA était la reconnaissance juridique de la nature spécifique du sport dans un futur traité européen et de protéger *l'autonomie* des instances européennes dirigeantes des sports. Cela afin de leur permettre de faire leur travail correctement, libre de toute interférence au niveau national ou européen.

Principes clés

La résolution du Congrès apporte ainsi son soutien aux principes clés exprimés par l'UEFA, tels que la solidarité et les liens entre l'élite du football et le football de masse, l'éducation et l'entraînement des jeunes joueurs, l'intégrité des compétitions, la lutte contre le racisme et l'usage des drogues, tout en protégeant les spécificités du sport et *l'autonomie des instances dirigeantes*.

De nouveaux défis

“Le nouveau défi que nous essayons de relever aujourd’hui concerne les bases légales du sport dans le traité de l’Union européenne”, a dit M. Omdal. “En ce moment, la Convention sur le futur de l’Europe a déjà commencé à ébaucher le nouveau traité constitutionnel de l’Union européenne, dont les leaders européens débattront en 2004, voire même au-delà. Une partie de ce traité pourrait contenir une nouvelle base légale pour le sport – il n’est pas exagéré de dire que l’issue des discussions et la nature du texte final pourraient avoir des implications profondes pour le futur du sport en Europe.”

Clair, stable et cohérent

M. Omdal a expliqué que l’objectif de l’UEFA et de ses fédérations était la création d’un cadre légal dans le nouveau traité de l’Union européenne qui soit clair, stable et cohérent, qui donne une base légale solide aux principes énoncés dans la Déclaration de Nice par les chefs d’Etat européens en décembre 2000.

Certitude légale

“Il ne s’agit pas d’obtenir une exemption de la part de l’Union européenne ou de la législation nationale”, a-t-il dit. “Nous ne sommes pas et ne devrions jamais être au-dessus de la loi. Ce dont nous avons besoin c’est un cadre légal stable et fort. Le bon fonctionnement du football exige la mise en place d’un cadre officiel pour le sport dans la législation européenne”, a-t-il continué. Les groupes de travail de l’UEFA qui se sont penchés sur les questions européennes se sont réunis maintes fois avec les ministres européens et les officiels ces derniers mois afin de faire connaître le point de vue de l’instance européenne et M. Omdal a déclaré que les ministres avaient été très réceptifs aux arguments de l’UEFA.

Contribution essentielle

“Nos efforts ne cesseront pas jusqu’à ce que nous atteignons nos objectifs”, a précisé M. Omdal aux fédérations. “Au fil des prochaines semaines, nous pourrons tous apporter une contribution essentielle aux discussions qui se tiendront au sein de la Convention européenne, de nos pays, de nos gouvernements. Les 52 membres de l’UEFA nous donnent la légitimité dans les textes et la capacité d’approcher chaque membre de la Convention européenne et chaque Etat membre de l’Union européenne – ancien ou nouveau.”

Un pas important

L’UEFA contactera ses fédérations membres dans les jours qui viennent pour les informer de la manière dont chaque pays pourrait apporter sa contribution individuelle au niveau national afin d’atteindre l’objectif que s’est fixé

l'instance européenne. "C'est maintenant que la Convention européenne ébauche les termes du nouveau traité concernant le sport", a dit M. Omdal. "La résolution est une étape importante de notre campagne pour donner au sport en Europe une meilleure base légale pour l'avenir", a-t-il ajouté. »

2 juillet 2003 : Déclaration du directeur général de l'UEFA, Gerhard Aigner

« *La spécificité du sport, qui se distingue des autres branches de l'activité économique, et l'autonomie des instances dirigeantes doivent être protégées. Actuellement, les lois de l'Union européenne ne donnent pas le bon cadre juridique.* »

Avril 2005 : UEFA, Vision Europe

« 3.1.2. Le football européen – gouvernance et structure

Un futur cadre juridique et une jurisprudence du droit du sport qui auront été façonnés par l'UEFA et par les valeurs du football européen conduisant à une sécurité du droit et à la pleine reconnaissance juridique de *l'autonomie des structures sportives* et de la spécificité du sport.

[...]

Le football peut évoluer dans différents cadres juridiques pour autant que son *autonomie* et ses structures soient respectées.

[...]

L'UEFA est convaincue que les structures du football doivent être construites, dans toute la mesure du possible, sur la base de démocraties propres, fonctionnant correctement et comprenant des structures consultatives ouvertes à toutes les parties prenantes principales. Afin que la famille du football justifie son *autonomie et la spécificité du sport*, et pour maintenir notre légitimité en tant qu'instances dirigeantes, nous avons besoin de démocraties transparentes et fonctionnant correctement.

[...]

6.1.6. Intervention politique dans le football

Option choisie : L'UEFA et les associations membres collaboreront en vue d'assurer l'indépendance et l'autonomie complètes de la famille du football. Une ligne de conduite officielle doit par ailleurs être élaborée afin :

- de veiller à ce que les membres soient traités de la même manière ;
- d'identifier certains types d'intervention/d'influence politique qui sont clairement interdits ;

- d’identifier d’autres types d’intervention/d’influence qui seront traités au cas par cas, en tenant compte de la demande de l’association membre concernée ;
- d’assurer une bonne coordination de toutes les activités avec la FIFA ; et
- de reconnaître le rôle important de partenaire que jouent également les autorités politiques en soutenant le sport/le football européen.

Arguments : Il est important qu’il y ait égalité de traitement de tous les membres lorsque des cas d’intervention politique se produisent.

Outre les actions susmentionnées, l’adoption de statuts standard par les associations membres devrait constituer une aide, comme devraient l’être la transparence, la responsabilité, l’absence de corruption, la démocratie et la solidarité évoquées ailleurs. »

28 avril 2005 : Communiqué de presse de la FIFA

« La FIFA et le CIO abordent leurs thèmes communs.

[...]

Les deux présidents ont considéré que leurs efforts conjoints en faveur de *l’autonomie du sport et de la protection contre l’ingérence gouvernementale* sont essentiels.

Ces dernières années, la FIFA a noté que ce type d’interférence est en recrudescence et a lieu de manière plus élaborée. Le CIO et la FIFA considèrent qu’il est crucial de renforcer davantage leur coopération pour *préserver l’autonomie du sport* avec pour idée de convaincre d’autres fédérations internationales à les rejoindre dans leurs efforts. »

2006 : Etude indépendante sur le sport européen

Plusieurs références directes et indirectes à l’autonomie.

2-5 avril 2006 : Résolution de la 15^e Assemblée générale de l’Association des comités nationaux olympiques

« La 15^e Assemblée générale de l’Association des comités nationaux olympiques qui s’est déroulée à Séoul, capitale de la République de Corée, a adopté les résolutions suivantes :

[...]

4. Relations entre les Comités olympiques nationaux et les gouvernements

4.3. Maintenir une position ferme au niveau de la défense de *l’indépendance et l’autonomie* des Comités olympiques nationaux, en faisant face à quelconque ingérence ou intervention de la part des autorités gouvernementales sportives qui pourraient aller à l’encontre de *l’indépendance et de l’autonomie*. »

20 septembre 2006 : Déclaration des fédérations européennes de sports collectifs que sont l'UEFA pour le football, la FIBA Europe pour le basket-ball, l'EHF pour le handball, l'IHF pour le hockey sur glace et la CEV pour le volley-ball (Bruxelles)

« 1. Les fédérations européennes de sports collectifs se réjouissent de la promulgation de l'Etude indépendante sur le sport européen auquel elles apportent leur entier soutien. Elle concrétise la mise en application du contenu de la Déclaration de Nice sur les caractéristiques spécifiques du sport approuvée par les chefs d'Etat de l'Union européenne en 2000 ainsi que celui de la Déclaration sur le sport contenue dans le Traité d'Amsterdam de 1997.

2. Le sport est une manifestation sociale et non un commerce comme un autre. Il remplit un rôle social, pédagogique et culturel unique dont les bénéficiaires profitent à la société tout entière.

3. Le modèle sportif européen, qui comprend la structure pyramidale et tel qu'il est défini en détail dans *l'Independent European Sport Review*, est actuellement menacé et doit être préservé.

4. *L'autonomie et l'indépendance des instances dirigeantes du sport, dont la bonne gouvernance est à la base, dans la gestion de leurs disciplines respectives, sont cruciales quant à l'avenir du sport en Europe.* »

21-22 septembre 2006 : CIO, résolutions du premier séminaire sur l'autonomie du Mouvement olympique et sportif

« Réunis les 21 et 22 septembre 2006 à Lausanne, des représentants du Comité international olympique, conduits par le président du CIO, des fédérations internationales des sports olympiques, avec à leur tête les présidents de l'ASOIF et de l'AIOWF, ainsi que des CNO du monde entier, conduits par le président de l'ACNO, et des délégués de l'ARISF, de l'AGFIS et de l'IPC, ont convenu :

[...]3. de renforcer l'idée que l'autonomie du Mouvement olympique et sportif et l'ensemble de ses constituants est essentielle pour garantir le maintien des valeurs qui lui sont inhérentes et qui visent à améliorer la condition de l'individu et la société en général, en particulier pour préserver l'intégrité des compétitions sportives. C'est ainsi que toutes les organisations présentes ici s'efforceront au maximum de maintenir ces principes, notamment en veillant à accroître leur efficacité et à améliorer leur service à la société ainsi que leur bonne gouvernance.

4. de souligner qu'à l'heure actuelle, le développement du sport passe impérativement par la collaboration avec les gouvernements et les organisations gouvernementales supranationales, lesquels jouent un rôle fondamental à cet égard.

C'est la raison pour laquelle le Mouvement olympique souhaite une collaboration totale et harmonieuse avec les organismes gouvernementaux, dans le respect absolu et mutuel de *l'autonomie des structures et organisations*.[...]»

28 septembre 2006 : Communiqué de la FIFA au sujet des résolutions du séminaire du CIO sur l'autonomie du sport

« La FIFA tient à souligner son soutien total des résolutions adoptées lors du premier séminaire sur l'autonomie du Mouvement olympique et sportif, qui a eu lieu les 21 et 22 septembre à Lausanne, et auquel ont assisté le président du CIO, Jacques Rogge, ainsi que des représentants de 28 des 35 fédérations internationales de sports olympiques (le plus souvent les présidents), 22 dirigeants de Comités olympiques nationaux et plusieurs membres du CIO.

"L'autonomie du sport est essentielle dans la préservation de l'intégrité de toutes les compétitions et des valeurs de solidarité et de démocratie dans le monde du sport. Il convient d'éviter toute *intervention d'influences extérieures* qui ont souvent d'autres intérêts que le bien du sport, qu'ils soient économiques, politiques ou autres", a indiqué le président Joseph S. Blatter, orateur dirigeant l'ouverture du séminaire.

"Mais il convient aussi de noter que cette autonomie entraîne avec elle l'obligation d'une bonne gestion de la part des autorités sportives, promouvant la transparence et l'ouverture d'esprit. Afin d'aboutir aux meilleures solutions, il faut un dialogue et une coopération entre tous les acteurs concernés, et notamment les autorités gouvernementales, le tout dans le *respect des compétences respectives de chaque instance*", a-t-il ajouté. »

18 octobre 2006 : Appel de la commission des associations nationales de football de la FIFA (sous la présidence russe de M. Viacheslav Koloskov)

« Réunie aujourd'hui à Zurich sous la présidence de Viacheslav Koloskov (Russie), la commission des associations nationales a lancé un vibrant appel à la solidarité internationale pour défendre *l'autonomie du football en particulier et du sport en général*. »

23 octobre 2006 : Communiqué de presse de l'UEFA, « Un moment décisif »¹⁷

« Créées pour diriger et gérer le football en un temps où le sport était avant tout divertissement et passion, les autorités centrales du football, nationales ou internationales, malgré une constante adaptation à l'évolution, ne se trouvent actuellement plus dans une position idéale pour régler elles-mêmes les nombreux problèmes auxquels elles doivent faire face.

17. Ce communiqué complète celui en anglais du 20 octobre 2006 (voir version anglaise de cette publication).

Reconnaissance par la loi, corruption, blanchiment d'argent, matches arrangés, interventions intempestives des gouvernements ou encore litiges de diverses natures ne peuvent être traités efficacement que si les lignes de compétences sont clairement définies, si le statut et l'autonomie de ces autorités centrales sont reconnus par la législation et que les moyens nécessaires leur sont attribués.

Un élan important dans ce sens a été donné par l'étude indépendante sur le sport européen lancée par les ministres des Sports des cinq principaux Etats membres de l'UE en collaboration avec la FIFA et l'UEFA.

Ses conclusions parlent en faveur de la spécificité et de l'autonomie du sport. L'étude soutient également le modèle sportif *européen*. Elle recommande en outre la collaboration harmonieuse entre les autorités sportives et les gouvernements et la modernisation des structures des autorités sportives, assurant, avant la prise de décision par celles-ci, des procédures de consultation de toutes les parties prenantes. »

9 mai 2007 : Déclaration commune de l'UEFA et des fédérations européennes de basket-ball, handball et volley-ball pour la défense du modèle existant du sport en Europe

« Des arrêts récents et futurs des tribunaux pourraient avoir un effet destructif sur l'ensemble du mouvement sportif européen. Ces arrêts pourraient en effet transmettre la définition des règles sportives du mouvement sportif lui-même aux juges de la cour européenne de justice.

Le sport ainsi que son impact social, culturel et éducatif pourraient être menacés exactement comme tout business faisant du bénéfice.

[...]

Le mouvement sportif européen ne demande pas d'immunité juridique et ne veut nullement être au-dessus de la loi. Le mouvement sportif européen demande néanmoins à l'Union européenne, après 30 ans d'arrêts et de challenges, de fournir une certitude ainsi qu'une stabilité juridique, qui ne pourrait voir le jour tant qu'il n'y a pas de réelle reconnaissance légale de la spécificité du sport.

[...]

Nous pensons que l'accablante majorité des passionnés du sport à travers l'Europe veut voir des compétitions équilibrées et compétitives. Ils veulent voir des compétitions internationales d'un bon niveau ainsi que des compétitions nationales attrayantes. Ils veulent voir le développement d'un talent local qui reçoit des opportunités de le montrer. Ils veulent voir des promotions ainsi que des relégations et pas de ruptures au sein des ligues. Ils ne veulent pas voir leur sport dirigé par des hommes d'affaires et des juges.

[...]

En conclusion, les sports d'équipe européens réitèrent leur soutien au Livre blanc européen sur le sport, afin qu'il respecte son objectif principal, notamment la mise en place de mesures concrètes afin d'appliquer la Déclaration de Nice. »

23 mai 2007 : Article tiré de www.uefa.com, « Etude sur le modèle sportif européen »

« Sur le point de lancer une étude sur le modèle sportif européen, le Conseil de l'Europe, basé à Strasbourg, discute du besoin de préserver ce modèle dans l'environnement sportif contemporain.

Apporter des solutions

Cette étude fait suite à une demande présentée à l'Assemblée parlementaire du Conseil par, entre autres, José-Luis Arnaut, politicien portugais qui a présidé l'étude indépendante sur le sport européen, présentée l'année dernière et qui avait émis un grand nombre de recommandations pour le bien-être du football européen.

Profondément ancré

La proposition affirme que le modèle sportif européen est profondément ancré dans la société civile européenne et est l'expression de notre culture et de notre conception des valeurs du sport. Selon la proposition, c'est un modèle démocratique qui vise à garantir que le sport reste accessible à tous. Ce modèle ressemble à une pyramide dont les citoyens et les clubs constituent la base et qui offre des possibilités maximales de participation à la population locale.

Double principe

La proposition explique que le modèle sportif européen, avec sa structure pyramidale, repose sur le double principe de la solidarité financière et de la promotion et de la relégation. Elle ajoute que le sport a une nature spécifique, qui le distingue de tous les autres secteurs d'activité. "Le sport remplit d'importantes fonctions sociales, éducatives et culturelles. L'un des aspects fondamentaux du sport est la solidarité entre les différents niveaux (notamment entre les professionnels et les amateurs)", souligne la proposition.

Indépendance et autonomie

Elle poursuit: "Il convient de soutenir et de protéger l'indépendance des organismes sportifs, et de les laisser organiser de manière autonome le sport dont ils sont responsables. La fédération devrait rester la forme principale

d'organisation sportive et être garante de la cohésion et de la démocratie participative. »

15 juin 2007: Déclaration commune de l'UEFA et des fédérations européennes de basket-ball, handball et volley-ball pour la défense du modèle sportif existant en Europe

« Nous avons eu l'occasion de lire un plan du livre blanc et la réaction principale est synonyme de déception. Nous avons découvert un document long qui décrit la situation actuelle et qui adopte malheureusement une attitude fort timide et indécise vis-à-vis des questions principales. Le plan n'aborde ni la question de l'autonomie, ni la mise en place d'une stabilité juridique, ni la coopération quant au traitement des questions criminelles au sein de la société qui pourraient s'exprimer à travers le sport. »

11 juillet 2007: Déclaration commune du CIO et de la FIFA au sujet du Livre blanc sur le sport de la Commission européenne

« Les mouvements olympique et sportif reconnaissent la publication du Livre blanc de l'Union européenne sur le sport. Ils soulignent que si le concept d'un livre blanc sur le sport est le bienvenu, le contenu de la version finale est – malheureusement – une occasion manquée.

La structure du livre blanc est en contradiction totale avec celle du Mouvement olympique, et ignore en particulier les *compétences réglementaires des fédérations internationales*, la division des responsabilités entre ces dernières et les confédérations européennes, la nature globale des questions et des difficultés actuellement rencontrées par le sport, ainsi que les solutions qui s'imposent aujourd'hui.

En tant qu'instances sportives faitières au niveau mondial, nous nous engageons toutes pour la protection de la compétition juste et équitable, la promotion du sportif et la formation du joueur, l'entretien de l'équilibre compétitif et le besoin de protection de l'intégrité de nos sports respectifs. Ce sont là les éléments clés du modèle sportif européen et nous souhaitons voir la Commission européenne travailler à nos côtés pour défendre et entretenir ce modèle sportif – pas seulement pour le développement futur du sport mais aussi pour le bien de la société dans son ensemble.

Si le livre blanc contient quelques éléments positifs (concernant par exemple la reconnaissance du rôle essentiel que jouent les équipes nationales dans tous les sports en termes d'identité et de solidarité financière), nous sommes déçus que l'Union européenne n'ait pas abouti à des conclusions plus fermes en relation avec des points essentiels qui touchent le sport d'aujourd'hui pour contribuer à son développement positif à l'avenir. Il était notamment attendu que le Livre blanc donne une expression concrète au Traité de Nice, y compris en donnant au sport un environnement juridique plus stable à l'avenir, en

reconnaissant à la fois *l'autonomie et la spécificité du sport* ainsi que le rôle central et l'indépendance des fédérations sportives (instances faitières) dans l'organisation, la réglementation et la promotion de leurs sports respectifs.

Concrètement, un environnement juridique plus clair est nécessaire pour ce qui est de *l'étendue du droit décisionnel réglementaire des instances sportives dans toute affaire liée au sport*.

Nous nous tournons cependant vers l'avenir et continuerons de coopérer avec les Etats membres de l'Union européenne, le Parlement européen et la Commission européenne, en attachant une attention particulière à l'intégration appropriée du sport dans le traité de réforme qui sera débattu et finalisé lors de la conférence intergouvernementale. Beaucoup de travail reste à faire. »

5 octobre 2007 : Communiqué de presse du CIO, « Le CIO espère un renforcement de l'article sur le sport dans le traité européen »

« Le Comité international olympique (CIO) se félicite des discussions qui auront lieu dans les prochains jours à Bruxelles sur le rôle du sport en Europe. Ces discussions sont un pas en avant important vers la rédaction du traité modificatif convenue en juin dernier par les 27 Etats membres de l'Union européenne.

Ce nouveau projet offre l'occasion rêvée de renforcer le rôle du sport en Europe ainsi que ses structures. Le sport constitue le plus grand mouvement social de l'Union européenne ; il joue un rôle clé dans les domaines de l'intégration, de l'éducation et de la santé. Le CIO est convaincu que d'assortir le sport d'une base juridique dans le traité modificatif de l'Union européenne permettrait une meilleure prise en compte des attentes du monde du sport et fournirait un solide cadre juridique pour l'avenir.

“La responsabilité qu'endosse le sport dans la société et l'autonomie de sa gestion ont permis de bâtir sa crédibilité et sa légitimité”, a écrit le président Rogge. Et d'ajouter : “La notion d'autonomie signifie préserver les valeurs du sport, les structures existantes qui ont permis son développement en Europe et dans le monde. Le sport peut jouer son rôle unique grâce à son *autonomie* et ce rôle serait sérieusement mis à mal si les organes dirigeants du sport voyaient leur autonomie limitée. Aussi le CIO et le mouvement sportif dans son ensemble espèrent-ils que ces éléments seront pris en considération. »

Février 2008 : CIO, Résolutions du deuxième séminaire sur l'autonomie du Mouvement olympique et sportif

« 1. Apprécier les contributions larges et approfondies faites par l'ensemble du Mouvement olympique et sportif lors de ce séminaire, démontrant ainsi notre intérêt constant pour ce thème ainsi que notre engagement et notre unité pour l'aborder comme une priorité.

2. Réitérer le fait que *l'autonomie du Mouvement olympique et sportif* est essentielle pour le développement du sport et la promotion de ses valeurs, dans l'intérêt de tous les athlètes.

3. Exprimer la volonté du Mouvement olympique et sportif de coopérer et de travailler de concert avec les gouvernements et les institutions internationales dans un cadre de respect mutuel, afin que le sport et ses bienfaits soient accessibles à tous les citoyens du monde.

4. Evaluer l'évolution de *l'autonomie des organisations sportives* au cours des dix-huit derniers mois, en reconnaissant la contribution significative de tous les membres du Mouvement olympique, tout en admettant l'existence d'un certain nombre de cas spécifiques d'ingérence grave qui prouve que ce principe n'est pas encore universellement accepté.

5. Reconnaître la bonne gouvernance comme une base fondamentale pour garantir *l'autonomie des organisations olympiques et sportives* et pour assurer que cette autonomie est respectée par nos partenaires.

6. Apporter un soutien de principe au document préparatoire intitulé "Principes universels de base de bonne gouvernance du Mouvement olympique et sportif" qui a été présenté au séminaire, et inclure les recommandations et modifications formulées lors du séminaire avant sa présentation au Congrès olympique en 2009.

7. Créer immédiatement un réseau olympique et sportif destiné à préserver notre autonomie et assurer que ce réseau facilite l'échange d'informations et permette d'effectuer une analyse globale qui sera utilisée comme une base pour des décisions futures et des mesures si nécessaire. »

13 février 2008 : Communiqué de presse « L'IAAF soutient les initiatives sur l'autonomie du sport »

« Le président de l'IAAF, Lamine Diack, a reçu des appels du CIO et de plusieurs acteurs du Mouvement olympique afin d'unir et d'agir rapidement pour contrer toutes les menaces à l'autonomie du Mouvement olympique et sportif en général.

Le Président Diack, membre de la commission des relations internationales du CIO, était à Lausanne pour la conférence sur l'autonomie du sport.

Sept résolutions ont été approuvées par les représentants du CIO, des Comités nationaux olympiques et des fédérations internationales lors de ce sommet.

Il a été convenu que le Mouvement olympique « coopère et travaille en collaboration avec les gouvernements et les institutions internationales dans un environnement de respect mutuel pour rendre le sport et ses atouts accessibles à tous les citoyens du monde. »

24 avril 2008 : Déclaration conjointe des ministres responsables pour les affaires européennes et pour le sport de la France et des Pays-Bas et des fédérations de sports d'équipe européennes de basket (FIBA Europe), football (UEFA), handball (EHF), hockey sur glace (IIHF), rugby (IRB, FIRA-AER) et volley-ball (CEV)

« 1. Les parties reconnaissent les énormes bénéfices que le sport apporte à la société, en termes – entre autres – de cohésion sociale, d'intégration et d'éducation. Il est dès lors crucial de reconnaître le rôle central et l'autonomie des fédérations sportives dans l'organisation, la réglementation et la promotion de leurs sports respectifs. Il est également essentiel de stimuler le modèle européen du sport, avec sa structure pyramidale et ses mécanismes de solidarité.

2. Donnant suite au mémorandum franco-néerlandais du 25 octobre 2007 sur la spécificité du sport en Europe, qui évoquait un ensemble de points à clarifier, il y a lieu aujourd'hui de commencer par trois des domaines principaux qui concernent les sports d'équipe en Europe: les questions liées à la formation, à la gouvernance des clubs et aux agents des joueurs. [...]

3. En plus des trois sujets prioritaires cités ci-dessus, le mouvement sportif européen a besoin de stabilité et de sécurité juridique de manière générale pour préserver, promouvoir et développer le sport. Or, les fédérations sportives européennes des sports d'équipe ne disposent aujourd'hui pas du degré de sécurité juridique nécessaire afin de pouvoir déployer leurs tâches statutaires, notamment pour constituer les meilleures équipes nationales et maintenir l'importance et le statut des rencontres et tournois internationaux.

4. Les gouvernements français et néerlandais ont déjà clarifié leur position à ce sujet dans le mémorandum susmentionné, en demandant notamment à la Commission européenne, qui est compétente et dispose des moyens juridiques nécessaires, de clarifier le statut du sport dans le droit communautaire sur un certain nombre de points.

5. Aujourd'hui, les gouvernements français et néerlandais demandent aux fédérations européennes des sports d'équipe, en consultation avec leurs fédérations internationales et leurs groupements d'intérêt internes respectifs, de présenter des propositions concrètes, pour qu'elles puissent être analysées conjointement pendant la présidence française de l'Union européenne afin de pouvoir proposer, avant la fin de cette année, une série de mesures concrètes. »

Juillet 2008 : Déclaration conjointe des fédérations européennes de sports d'équipe « Préserver l'héritage et l'avenir des sports d'équipe en Europe »

« Préambule

Le sport doit aujourd'hui relever un grand nombre de défis sur le plan juridique et, par conséquent, il traverse une période de profonde incertitude. Si nous

voulons protéger les valeurs du modèle sportif européen, il est fondamental que les normes sportives puissent évoluer au sein d'un cadre juridique stable afin qu'elles soient à même de répondre aux besoins et aux exigences spécifiques aux différents sports d'équipe. Il est essentiel de maintenir une autorégulation efficace, de sorte que les organismes sportifs soient en mesure de faire face aux défis qui se présentent à eux, conformément au principe de subsidiarité.

1. Introduction

1.1. Il convient d'affirmer au préalable que la nécessité de protéger la spécificité du sport n'est pas une tentative de mettre le sport au-dessus des lois. Elle vise plutôt à faire reconnaître et respecter les vraies valeurs du sport dans le cadre de la loi.

1.2. Ce document répond à la demande adressée par divers Etats membres de l'Union européenne aux instances dirigeantes du sport de présenter des propositions concrètes visant à protéger le futur développement des sports d'équipe en Europe, notamment en définissant mieux le cadre juridique dans lequel les fédérations sportives européennes (sous l'égide de leurs fédérations internationales), leurs membres et leurs parties prenantes évoluent.

1.3. Le sport revêt une grande importance pour les Européens et apporte de nombreux bénéfices à la société, notamment en ce qui concerne l'intégration, la formation, la santé publique, le travail d'équipe, ainsi que la cohésion et l'intégration sociales. Il est donc essentiel que les structures sportives actuelles soient protégées et que les caractéristiques spécifiques du sport soient prises en compte lors de l'application du droit européen dans ce domaine. La Déclaration de Nice, adoptée par les Etats membres de l'Union européenne en 2000, va déjà formellement dans cette direction.

1.4. Le Livre blanc sur le sport, publié par la Commission européenne en juillet 2007, a été la première tentative de décrire la manière dont le droit européen touche le sport et a été bien accueilli en tant que tel. Il ne suffit toutefois pas de décrire les problèmes auxquels le sport est confronté, il faut aussi les aborder de telle façon que la sécurité juridique soit garantie. Le Parlement européen a également reconnu le besoin de définir plus concrètement la spécificité du sport et de fournir aux organismes sportifs la sécurité juridique dont ils ont besoin pour remplir leurs fonctions de manière efficace.

Cela permettra également d'exprimer concrètement le sentiment politique qui sous-tend la Déclaration de Nice.

1.5. La sécurité juridique peut être obtenue en utilisant un certain nombre d'instruments juridiques de l'Union européenne, tels que les exemptions de catégorie, les directives, les communications ou d'autres règles génériques.

L'article 165 du nouveau Traité (lorsque ce dernier sera ratifié) fournira une possibilité supplémentaire, sous forme de recommandations. Le Conseil européen devrait maintenant inviter la Commission européenne à donner suite au Livre blanc et à donner une définition claire de la spécificité du sport en utilisant les instruments juridiques les plus appropriés. Cela permettra aux fédérations d'organiser, de réglementer et de promouvoir leur sport respectif de manière sûre dans le cadre du droit européen et du principe de subsidiarité.

Cette tâche devrait être réalisée en collaboration avec les instances dirigeantes du sport (notamment les fédérations sportives européennes, comme prévu par le livre blanc sur le sport et le rapport du Parlement européen sur le livre blanc), qui sont responsables d'impliquer leurs parties prenantes internes dans le processus de décision.

2. Spécificité et autonomie des sports d'équipe: définition générale

2.1. Il n'est pas question de tenter de soustraire le secteur du sport au champ d'application du droit européen. Il est toutefois possible et nécessaire d'expliquer clairement la manière dont la spécificité du sport sera reconnue lors de l'application du droit européen. Des directives sur l'application du droit européen aux sports d'équipe devraient couvrir une grande variété de thèmes et être aussi pratiques que possible. Un large consensus existe au sein de la famille des sports d'équipe à propos des sujets qui doivent être abordés et du besoin de préserver l'incertitude du résultat, d'encourager une compétition ouverte, d'instaurer un meilleur équilibre des compétitions, de préserver l'intégrité des sports d'équipe et, de manière générale, de protéger les valeurs du modèle sportif européen. Dans plusieurs de ces domaines, des déclarations de soutien ont déjà été formulées par les institutions de l'Union européenne, notamment par le Conseil européen, le Parlement européen, la Commission européenne et la Cour internationale de justice. Il est maintenant temps de créer un cadre juridique plus cohérent.»

26 janvier 2009: Communiqué de presse du CIO

« Sous la conduite du président du Comité international olympique (CIO), Jacques Rogge, des représentants du Mouvement olympique ont rencontré aujourd'hui le commissaire européen en charge de l'éducation, de la formation, de la culture et de la jeunesse, Ján Figel', ainsi que sa délégation, au siège du CIO à Lausanne. La réunion a assuré le suivi des points d'intervention spécifiés dans la récente déclaration du Conseil européen en matière de sport, qui a été présentée dans les conclusions de la présidence française de l'Union européenne à la mi-décembre 2008. Dans cette déclaration, les chefs d'Etat appellent la Commission européenne à renforcer son dialogue avec le CIO, soulignant les valeurs et les caractéristiques du sport au-delà de sa dimension économique. La promotion de l'autonomie du Mouvement

olympique et sportif ainsi que la protection de l'intégrité et de l'équité des compétitions comptent depuis plusieurs années parmi les priorités du CIO.

Parmi les sujets à l'ordre du jour de cette réunion :

- la spécificité et *l'autonomie du sport* ;
- le financement du sport et les paris ;
- l'application de la loi européenne sur la concurrence et des principes de la libre circulation dans le domaine du sport ; et
- la lutte contre le dopage.

Durant la réunion, Ján Figel' a réaffirmé son respect pour *l'autonomie et l'autoréglementation des organisations de sport*. Il a également reconnu que le sport reposait sur une structure internationale et un système pyramidal mondial qui devaient être pris en considération lors du dialogue à venir entre l'Union européenne et le milieu sportif. Les représentants du Mouvement olympique ont quant à eux souligné la nécessité de préserver les mécanismes de solidarité financière existants en faveur du sport de masse – un principe auquel le commissaire européen adhère totalement. Pour ce qui est de l'avenir, Ján Figel' a déclaré que son équipe préparait actuellement l'application du Traité de Lisbonne, comprenant une référence au sport. Le commissaire européen juge du reste essentielle la contribution du Mouvement olympique dans ce domaine.

A l'issue de la réunion, le président du CIO a déclaré : "L'Union européenne bénéficie du sport et de ses valeurs. Le sport organisé est un des mouvements les plus importants de notre société. Il joue un rôle social et éducatif notable en matière de promotion de la santé notamment. En même temps, les organisations sportives ont également besoin du soutien de l'Union européenne pour faire face aux difficultés telles que le dopage, les paris irréguliers, le racisme et la violence, et préserver la spécificité des structures sportives ainsi que les règles sportives. Il est capital que nous travaillions plus étroitement ensemble pour tirer le meilleur parti du sport, et la réunion d'aujourd'hui était une étape importante."

M. Figel' a déclaré pour sa part : "Je me félicite de ce que le sport occupe une place plus importante dans l'esprit des décideurs politiques et des parties prenantes gouvernementales. En novembre dernier, la réunion informelle des ministres des Sports et le Forum européen du sport ont donné à ce dernier un nouvel élan, élan qu'il nous importe de conserver. Il y a des questions essentielles en jeu. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne est favorable à cette nouvelle approche qui est d'entretenir un dialogue régulier et structuré avec le CIO. La réunion d'aujourd'hui est un résultat concret de cette nouvelle approche." »

*8 juin 2009: Communiqué de presse de la Commission européenne –
Deuxième réunion de haut niveau entre la Commission et le Mouvement
olympique*

« M. Ján Figel', commissaire européen ayant le sport dans ses attributions, a rencontré aujourd'hui une délégation du Mouvement olympique dirigée par M. Jacques Rogge, président du Comité international olympique (CIO). Il s'agissait de la deuxième réunion de ce type. Lors de la première, qui s'était déroulée à Lausanne le 26 janvier 2009, le commissaire Figel' et des représentants du Mouvement olympique avaient débattu de questions telles que la spécificité, l'autonomie et le financement du sport et de questions connexes comme les paris, l'application de la législation européenne en matière de concurrence et des principes de la libre circulation dans le domaine du sport, et la lutte contre le dopage.

Les deux réunions font suite à la déclaration sur le sport du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008. Dans leur déclaration, les chefs d'Etat ou de gouvernement se félicitaient de la mise en place d'un dialogue constructif avec les organisations sportives dans le cadre du premier Forum européen du sport organisé par la Commission européenne en novembre 2008 et ils appelaient au renforcement de ce dialogue avec le Comité international olympique et les représentants du monde sportif.

La réunion d'aujourd'hui a permis aux deux parties d'avoir un échange de vues sur une série de sujets qui retiennent actuellement l'attention au niveau de l'Union européenne et qui présentent un intérêt pour les acteurs du sport international et en particulier pour le Mouvement olympique. La liste des sujets abordés comprend :

- le financement du sport, en particulier la question des droits en matière de paris sportifs et du juste retour pour le sport ;
- la lutte contre le dopage et les résultats de la récente conférence européenne d'Athènes consacrée à cette question ;
- la mise en œuvre du Livre blanc sur le sport et le lancement d'une action préparatoire dans le domaine du sport, financés par le budget européen de cette année ;
- les travaux à entreprendre dans le domaine de la conciliation des études et de l'entraînement des sportifs de haut niveau (dans la perspective d'une « double carrière ») ;
- la poursuite du dialogue structuré avec le mouvement sportif, dans la perspective du prochain Forum européen du sport, qui doit avoir lieu en avril 2010, et de l'entrée en vigueur des dispositions du traité de Lisbonne relatives au sport.

A l'issue de la réunion, le commissaire Figel' a déclaré que "l'atmosphère constructive de collaboration suscitée à Lausanne au début de l'année continue

de caractériser le dialogue entre la Commission et le mouvement sportif. La Commission est très favorable à l'idée d'avoir régulièrement un échange de vues sur des sujets qui concernent l'Union avec le CIO et d'autres acteurs internationaux."

Le président du CIO, M. Rogge, a déclaré que la réunion "a réaffirmé les atouts d'une étroite coopération entre le CIO et la Commission européenne. Le sport organisé joue un rôle unique et important dans la société. En travaillant ensemble, nous pouvons améliorer notre capacité à faire profiter l'Union européenne des bienfaits du sport et trouver de meilleures solutions pour lutter contre le dopage, les paris illégaux et d'autres menaces pour le sport." »

Sales agents for publications of the Council of Europe

Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie Européenne -
The European Bookshop
Rue de l'Orme, 1
BE-1040 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 231 04 35
Fax: +32 (0)2 735 08 60
E-mail: order@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean De Lannoy/DL Services
Avenue du Roi 202 Koningslaan
BE-1190 BRUXELLES
Tel.: +32 (0)2 538 43 08
Fax: +32 (0)2 538 08 41
E-mail: jean.de.lannoy@dl-servi.com
<http://www.jean-de-lannoy.be>

BOSNIA AND HERZEGOVINA/ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Robert's Plus d.o.o.
Marka Marulića 2/V
BA-71000, SARAJEVO
Tel.: + 387 33 640 818
Fax: + 387 33 640 818
E-mail: robertsplus@bih.net.ba

CANADA

Renouf Publishing Co. Ltd.
1-5369 Canotek Road
CA-OTTAWA, Ontario K1J 9J3
Tel.: +1 613 745 2665
Fax: +1 613 745 7660
Toll-Free Tel.: (866) 767-6766
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CROATIA/CROATIE

Robert's Plus d.o.o.
Marasovičeva 67
HR-21000, SPLIT
Tel.: + 385 21 315 800, 801, 802, 803
Fax: + 385 21 315 804
E-mail: robertsplus@robertsplus.hr

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco CZ, s.r.o.
Klecakova 347
CZ-180 21 PRAHA 9
Tel.: +420 2 424 59 204
Fax: +420 2 848 21 646
E-mail: import@suweco.cz
<http://www.suweco.cz>

DENMARK/DANEMARK

GAD
Vimmelskaftet 32
DK-1161 KØBENHAVN K
Tel.: +45 77 66 60 00
Fax: +45 77 66 60 01
E-mail: gad@gad.dk
<http://www.gad.dk>

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
PO Box 128
Keskuskatu 1
FI-00100 HELSINKI
Tel.: +358 (0)9 121 4430
Fax: +358 (0)9 121 4242
E-mail: akatilaus@akateeminen.com
<http://www.akateeminen.com>

FRANCE

La Documentation française
(diffusion/distribution France entière)
124, rue Henri Barbusse
FR-93308 AUBERVILLIERS CEDEX
Tél.: +33 (0)1 40 15 70 00
Fax: +33 (0)1 40 15 68 00
E-mail: commande@ladocumentationfrancaise.fr
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

Librairie Kléber
1 rue des Francs Bourgeois
FR-67000 STRASBOURG
Tel.: +33 (0)3 88 15 78 88
Fax: +33 (0)3 88 15 78 80
E-mail: librairie-kleber@coe.int
<http://www.librairie-kleber.com>

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
UNO Verlag GmbH
August-Bebel-Allee 6
DE-53175 BONN
Tel.: +49 (0)228 94 90 20
Fax: +49 (0)228 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann s.a.
Stadiou 28
GR-105 64 ATHINA
Tel.: +30 210 32 55 321
Fax.: +30 210 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr
<http://www.kauffmann.gr>

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Pannónia u. 58.
PF. 1039
HU-1136 BUDAPEST
Tel.: +36 1 329 2170
Fax: +36 1 349 2053
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Licosa SpA
Via Duca di Calabria, 1/1
IT-50125 FIRENZE
Tel.: +39 0556 483215
Fax: +39 0556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

MEXICO/MEXIQUE

Mundi-Prensa México, S.A. De C.V.
Rio Pánuco, 141 Delegación Cuauhtémoc
MX-06500 MÉXICO, D.F.
Tel.: +52 (01)55 55 33 56 58
Fax: +52 (01)55 55 14 67 99
E-mail: mundiprensa@mundiprensa.com.mx
<http://www.mundiprensa.com.mx>

NETHERLANDS/PAYS-BAS

Roodveldt Import BV
Nieuwe Hemweg 50
NE-1013 CX AMSTERDAM
Tel.: + 31 20 622 8035
Fax.: + 31 20 625 5493
Website: www.publidis.org
Email: orders@publidis.org

NORWAY/NORVÈGE

Akademika
Postboks 84 Blindern
NO-0314 OSLO
Tel.: +47 2 218 8100
Fax: +47 2 218 8103
E-mail: support@akademika.no
<http://www.akademika.no>

POLAND/POLOGNE

Ars Polona JSC
25 Obrocnow Street
PL-03-933 WARSZAWA
Tel.: +48 (0)22 509 86 00
Fax: +48 (0)22 509 86 10
E-mail: arspolona@arspolona.com.pl
<http://www.arspolona.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
(Dias & Andrade, Lda.)
Rua do Carmo, 70
PT-1200-094 LISBOA
Tel.: +351 21 347 42 82 / 85
Fax: +351 21 347 02 64
E-mail: info@livrariaportugal.pt
<http://www.livrariaportugal.pt>

RUSSIAN FEDERATION/ FÉDÉRATION DE RUSSIE

Ves Mir
17b, Butlerova ul.
RU-101000 MOSCOW
Tel.: +7 495 739 0971
Fax: +7 495 739 0971
E-mail: orders@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros, s.a.
Castelló, 37
ES-28001 MADRID
Tel.: +34 914 36 37 00
Fax: +34 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.com>

SWITZERLAND/SUISSE

Planetis Sàrl
16 chemin des Pins
CH-1273 ARZIER
Tel.: +41 22 366 51 77
Fax: +41 22 366 51 78
E-mail: info@planetis.ch

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

The Stationery Office Ltd
PO Box 29
GB-NORWICH NR3 1GN
Tel.: +44 (0)870 600 5522
Fax: +44 (0)870 600 5533
E-mail: book.enquiries@tso.co.uk
<http://www.tsoshop.co.uk>

UNITED STATES AND CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Co
2036 Albany Post Road
USA-10520 CROTON ON HUDSON, NY
Tel.: +1 914 271 5194
Fax: +1 914 271 5886
E-mail: coe@manhattanpublishing.co
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Editions du Conseil de l'Europe
FR-67075 STRASBOURG Cedex

Tel.: +33 (0)3 88 41 25 81 – Fax: +33 (0)3 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

Alors que, depuis une quinzaine d'années, des décisions judiciaires bousculent l'organisation du mouvement sportif, l'autonomie des organisations sportives non gouvernementales est devenue d'une actualité brûlante en Europe. Ce thème est aussi très lié à celui de la gouvernance, qui a fait l'objet de précédentes études du Conseil de l'Europe.

L'Accord partiel élargi sur le sport (APES) a décidé d'approfondir la notion d'autonomie, en considérant ses aspects conceptuels, politiques, juridiques, économiques et psychosociologiques. Cette étude a été réalisée à la demande de l'APES par l'Institut suisse de hautes études en administration publique (IDHEAP) sur la base d'un questionnaire adressé aux autorités publiques en charge du sport et aux organisations sportives faîtières nationales et internationales.

L'analyse de ces données est complétée par une présentation de documents émanant tant des pouvoirs publics que des organisations sportives sur cette question émergente. Cette étude permet de mieux cerner la notion d'autonomie et d'identifier les enjeux qui y sont liés.

Jean-Loup Chappelet est professeur de management public à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) associé à l'université de Lausanne (Suisse). Il est un spécialiste de la gouvernance des organisations sportives et de la politique internationale du sport.

L'Accord partiel élargi sur le sport (APES) est un accord entre différents pays membres du Conseil de l'Europe (32 Etats membres au 1^{er} janvier 2010) qui ont décidé de coopérer dans le domaine des politiques du sport. En tant qu'accord «élargi», l'APES est ouvert aux pays non membres du Conseil de l'Europe. Ses travaux sont menés en coopération avec les organisations concernées, en particulier avec des représentants du mouvement sportif.



CONCILIUM
OF EUROPE

CONSEIL
DE L'EUROPE

Enlarged Partial Agreement on Sport

Accord Partiel Élargi sur le Sport

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe regroupe aujourd'hui 47 Etats membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Son objectif est de créer un espace démocratique et juridique commun, organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu. Créé en 1949, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est le symbole historique de la réconciliation.

ISBN 978-92-871-6719-4



22€/44\$US

<http://book.coe.int>
Editions du Conseil de l'Europe