
Politique des sports de l'Union européenne

Une vue d'ensemble



ANALYSE APPROFONDIE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteur: Vivienne Halleux

Service de recherche pour les députés

Septembre 2015 — PE 565.908

FR
(or. EN)

La présente analyse décrit l'émergence de la politique des sports de l'Union en accordant une grande attention à ses évolutions depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009. Elle porte avant tout sur les actions menées par l'Union dans les limites de la base juridique définie par les traités. Cette vue d'ensemble des principaux textes, instruments et structures politiques est suivie de quelques exemples destinés à illustrer l'évolution de cette politique, avec un intérêt particulier pour l'intégrité du sport.

PE 565.908

ISBN 978-92-823-7901-1

doi:10.2861/981792

QA-01-15-599-FR-N

Manuscrit original, en anglais, complété en août 2015.

Traduction achevée en octobre 2015.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2015.

Crédits photo: © Tabthipwatthana / Fotolia.

ep@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

RÉSUMÉ

Le sport exerce une forte influence sur l'économie et la société dans l'Union européenne, et son importance va croissante. On estime que le sport donne un travail à 7,38 millions de personnes, soit 3,51 % du nombre total d'emplois dans l'Union, et qu'il génère 294 milliards d'euros de valeur ajoutée brute (soit 2,98 % de la valeur ajoutée brute totale de l'Union).

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, l'Union a acquis pour la première fois une compétence spécifique dans le domaine du sport; le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ou traité FUE, la charge explicitement de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique des sports coordonnée à l'échelle de l'Union et financée par une ligne budgétaire spécifique, ainsi que du développement de la coopération avec les organismes internationaux dans le domaine du sport.

Toutefois, le traité ne prévoit qu'un domaine de compétence limité pour l'Union en ce qui concerne le sport. Selon la compétence d'appui qui lui a été accordée, elle peut uniquement intervenir pour soutenir, coordonner ou compléter des mesures politiques prises par les États membres dans le domaine du sport. L'adoption d'une législation européenne du sport ou de toute autre mesure juridiquement contraignante est par conséquent exclue. De même, la marge de manœuvre de l'Union est restreinte par la nécessité de tenir compte de la nature particulière du sport et de respecter l'autonomie de ses structures de gouvernance. Ces deux principes, étroitement liés et défendus avec vigueur par le secteur du sport, donnent lieu à des interprétations divergentes et demeurent un point délicat dans les relations entre l'Union et les acteurs du monde du sport.

C'est pourquoi l'Union privilégie dans l'élaboration de ses politiques les méthodes «douces», notamment le dialogue, la coopération politique, l'adoption de lignes directrices ou de recommandations et le financement d'objectifs liés au sport. Le financement est un instrument politique important. C'est pourquoi la création d'une ligne budgétaire consacrée au sport, entre autres grâce au rôle important joué par le Parlement européen, s'avère particulièrement importante. Pour la période 2014-2020, près de 265 millions d'euros seront disponibles au titre du chapitre «sport» du programme Erasmus+ afin de lutter contre les facteurs qui menacent l'intégrité du sport, contre l'intolérance et contre la discrimination et de promouvoir la bonne gouvernance, les doubles carrières des sportifs, le bénévolat, l'inclusion sociale, l'égalité des chances ainsi que l'activité physique bénéfique pour la santé. Toutes ces priorités relèvent des domaines clés de l'activité de l'Union dans le domaine du sport.

Étant donné que la plupart des compétences liées au sport sont du ressort des États membres, l'action de l'Union n'est justifiée que lorsqu'elle crée de la valeur ajoutée. Les domaines d'action recensés comprennent par exemple l'absence de données comparables sur le secteur du sport au sein de l'Union ou les enjeux transnationaux en matière de sport, notamment le dopage ou les matchs arrangés. Toutefois, sur ces questions l'Union doit composer avec d'autres acteurs, comme le Conseil de l'Europe, qui œuvre depuis près de 40 ans dans le domaine du sport et à qui l'on doit l'élaboration de plusieurs instruments contraignants de premier ordre.

La responsabilité directe de l'Union dans le domaine du sport est trop récente pour que l'incidence des politiques «douces» dans le sport à l'échelle européenne puisse être évaluée, notamment parce que certaines mesures et suites concrètes de ces politiques doivent encore être mises en œuvre. Les structures de coopération de l'Union, à l'inverse, ont déjà été examinées en 2014 dans le cadre du rapport d'évaluation sur la mise en œuvre du premier plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport. S'il salue le renforcement de la coopération dans le sport et l'amélioration de la coordination politique à l'échelle de l'Union, ce rapport identifie plusieurs changements souhaitables, notamment en ce qui concerne les structures de dialogue avec les acteurs de ce secteur.

TABLE DES MATIÈRES

1	Émergence de la politique des sports de l'Union	3
1.1	Contexte.....	3
1.2	Coup d'envoi	3
1.3	Limites à l'action de l'Union dans le domaine du sport.....	4
2	Instruments politiques	6
2.1	Coopération à l'échelon européen	6
2.2	Coopération à l'échelon international	7
2.3	Dialogue (structuré) avec les parties prenantes.....	8
2.4	Soutien de projets et de réseaux.....	8
3	Domaines d'activité de l'Union dans le secteur sportif	11
4	L'action de l'Union: exemples pratiques.....	12
4.1	L'exercice pour la santé: promotion de l'activité physique.....	12
4.1.1	Contexte	12
4.1.2	Action menée par l'Union	12
4.1.3	Coup de projecteur sur la «Semaine européenne du sport».....	13
4.2	Statistiques liées au sport: mesurer l'importance économique du sport	14
4.2.1	Contexte	14
4.2.2	Action menée par l'Union	14
4.3	Préserver l'intégrité du sport.....	15
4.3.1	Intégrité du sport: concept et contexte	15
4.3.2	Lutte contre le dopage	16
4.3.3	La lutte contre les matchs truqués.....	20
4.3.4	La promotion de la bonne gouvernance dans le sport	22
4.4	Enseignements.....	23
5	Bilan et perspectives	24
6	Principales références	26

1 Émergence de la politique des sports de l'Union

1.1 Contexte

Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, l'Union n'avait aucune responsabilité directe dans le domaine du sport et elle ne pouvait donc pas mener ou financer de politique spécifique dans ce domaine. Néanmoins, les interactions entre l'Union et le monde du sport n'ont pas manqué. Pour commencer, les compétences de l'Union dans des domaines politiques tels que le marché unique et la concurrence, ainsi que ses politiques et programmes de financement dans des secteurs intrinsèquement liés au sport comme l'éducation, la santé, la jeunesse ou l'inclusion sociale, ont fortement influencé le domaine du sport¹ et continuent de le faire aujourd'hui. En outre, la stratégie de l'Union en faveur du sport a été élaborée à partir de divers arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, appelée à se prononcer sur un nombre toujours plus important d'affaires liées au sport² en raison de l'ampleur croissante des dimensions économique et commerciale du sport professionnel.

Selon les experts³, c'est justement la plus célèbre d'entre elles, l'*affaire Bosman*⁴ (voir encadré) qui a propulsé le sport à l'agenda européen, étant donné qu'elle a appelé l'Union à se prononcer sur son rôle dans la réglementation du sport. En effet, entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, les déclarations et les initiatives politiques⁵ se sont succédé à un rythme soutenu, jetant ainsi les bases d'une approche politique cohérente du sport à l'échelle de l'Union.

L'arrêt Bosman (1995)

Rendu suite à une plainte du footballeur belge Jean-Marc Bosman, cet arrêt de principe de la Cour porte sur la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union. Il a été lourd de conséquences pour le monde du football professionnel, en cela qu'il a permis aux joueurs, au sein de l'Union, de changer de club à la fin de leur contrat sans que des frais de transfert ne puissent être exigés. Il a aussi levé les restrictions concernant les joueurs étrangers ressortissants de l'UE recrutés par les clubs européens. La décision de la Cour a entraîné une refonte du système de transfert des joueurs en Europe.

1.2 Coup d'envoi

Publié par la Commission européenne en 2007, le Livre blanc sur le sport⁶ constitue la première démarche globale de l'Union dans ce domaine. Il visait notamment à fournir une orientation stratégique sur le rôle du sport en Europe, à susciter le débat sur des aspects spécifiques et à accroître la visibilité du sport dans le processus d'élaboration

¹ Comme le confirme, par exemple, l'étude de la Commission intitulée «[The impact of European Community activities on sport](#)» (1994).

² La première affaire liée au sport présentée devant la Cour fut l'*affaire Walrave et Koch* (1974), dans laquelle deux citoyens néerlandais estimaient qu'une des règles de l'Union cycliste internationale, fondée sur la nationalité, présentait un caractère discriminatoire.

³ Borja García, «[From regulation to governance and representation: agenda-setting and the EU's involvement in sport](#)», dans *Entertainment and Sports Law Journal*, juillet 2007.

⁴ [Arrêt](#) rendu par la Cour le 15 décembre 1995 dans l'affaire C-415/93.

⁵ Notamment la [Déclaration relative au sport annexée au traité d'Amsterdam](#) (1997), le document de travail de la Commission sur «The Development and Prospects for Community Action in the Field of Sport» (1998), le [Rapport d'Helsinki sur le sport](#) (1999), la [déclaration relative aux caractéristiques spécifiques du sport](#) de Nice (2000), ainsi que des manifestations comme [L'année européenne de l'éducation par le sport](#) (2004).

⁶ Livre blanc de la Commission européenne sur le sport, [COM\(2007\) 391 final](#).

des politiques européennes. Le plan d'action «Pierre de Coubertin»⁷ qui l'accompagnait traduisait ces objectifs généraux en propositions concrètes et recelait diverses actions pouvant être mises en œuvre ou soutenues par la Commission et réparties en trois grand chapitres qui reprenaient les principaux aspects du sport: son rôle sociétal, sa dimension économique et son organisation.

Première étape du développement de la politique des sports de l'Union, le Livre blanc a permis l'ouverture d'un dialogue structuré avec les acteurs du monde du sport, intégré les activités relatives au sport dans les fonds, programmes et initiatives pertinents de l'Union et ouvert la voie à une coopération politique accrue avec les États membres et entre eux. Il anticipait ainsi sur le rôle qui allait revenir à l'Union avec l'entrée en vigueur du traité FUE, qui a défini la base juridique du sport.

Pour l'Union, dont les compétences ne dépassent pas le cadre des traités⁸, il s'agissait d'une évolution fondamentale. Le traité FUE a conféré à l'Union un mandat précis qui consistait à élaborer et à mettre en œuvre une politique des sports coordonnée à l'échelle européenne et financée par un budget spécifique, ainsi qu'à renforcer la coopération avec les organismes internationaux dans le domaine du sport.

Dans sa communication sur «Développer la dimension européenne du sport»⁹ (2011), premier document d'orientation publié après l'entrée en vigueur du traité FUE, la Commission présentait ses idées sur la manière dont cette nouvelle compétence de l'Union pourrait être mise en œuvre. En se fondant sur le Livre blanc, elle déterminait les domaines de coopération à l'échelle de l'Union en accordant une attention particulière à la valeur ajoutée que l'Union pourrait apporter, par exemple en remédiant à l'absence de données comparables sur le secteur du sport au sein de l'Union pouvant donner lieu à l'élaboration d'une politique, ou en apportant une solution à des enjeux transnationaux tels que le dopage, les matchs arrangés ou les activités des agents sportifs.

Par la suite, les plans de travail en faveur du sport adoptés par le Conseil de l'Union européenne pour 2011-2014¹⁰ et 2014-2017¹¹ ont précisé davantage les rôles respectifs de l'Union et des États membres.

Adoptant diverses résolutions en soutien à ces avancées¹², le Parlement a joué un rôle important dans la création d'un budget consacré à la politique des sports.

1.3 Limites à l'action de l'Union dans le domaine du sport

L'intervention de l'Union dans le domaine du sport fait l'objet de deux restrictions. Premièrement, depuis 2009, l'article 6 du traité FUE n'attribue à l'Union qu'une compétence de soutien: l'Union peut uniquement intervenir pour soutenir, coordonner

⁷ Document de travail de la Commission, plan d'action «Pierre de Coubertin», document accompagnant le Livre blanc sur le sport, [SEC\(2007\) 934 final](#).

⁸ Au titre du «[principe d'attribution](#)», qui, avec les principes de subsidiarité et de proportionnalité, détermine si et dans quelle mesure l'Union peut agir dans un domaine politique donné.

⁹ Commission européenne, Développer la dimension européenne du sport, [COM\(2011\) 12 final](#).

¹⁰ Résolution du Conseil sur un plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour 2011-2014, [JO C 162](#) du 1.6.2011.

¹¹ Résolution du Conseil sur un plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour 2014-2017, [JO C 183](#) du 14.6.2014.

¹² Voir, en particulier, les résolutions du Parlement relatives au [Livre blanc sur le sport](#) (2008) et à la [dimension européenne du sport](#) (2012).

ou compléter les mesures politiques prises par les États membres dans le domaine du sport. Par conséquent, elle ne dispose d'aucun pouvoir législatif et ne peut pas intervenir dans l'exercice de cette compétence par les États membres. L'article 165 du traité FUE, qui précise les objectifs de la politique des sports de l'Union, l'indique clairement étant donné qu'il prévoit seulement des actions d'encouragement et exclut explicitement toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres. La mission confiée à l'Union est celle de «contribuer à la promotion des enjeux européens du sport» et de «développer la dimension européenne du sport», notamment en assurant la promotion de l'équité et de l'ouverture dans les compétitions sportives, la coopération entre les organismes responsables du sport et la protection de l'intégrité physique et morale des sportifs. Ensuite, la marge de manœuvre de l'Union est aussi restreinte par la nécessité de tenir compte de la nature particulière du sport et de respecter l'autonomie de ses structures de gouvernance. Ces principes peuvent être considérés comme les deux faces d'une même médaille (voir encadré ci-dessous).

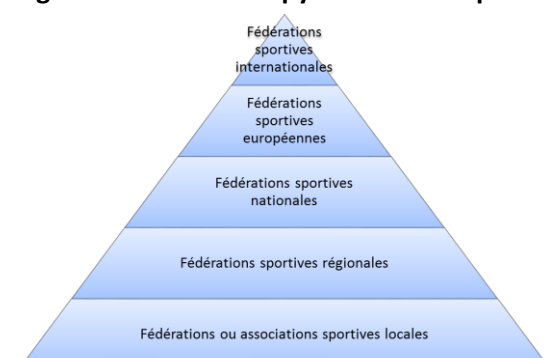
La spécificité du sport: une notion reconnue mais vague

L'expression «spécificité du sport» fait référence au débat qui porte, de longue date, sur l'application au sport des exigences formulées dans le droit de l'Union (telles que la concurrence, la libre circulation, les droits fondamentaux ou l'interdiction de discrimination) et l'existence d'une «exception sportive», notion juridique créée et précisée par divers arrêts de la Cour de justice et la pratique décisionnelle de la Commission, notamment en ce qui concerne les règles de concurrence.

On entend plus précisément par «spécificité du sport» l'ensemble des caractéristiques inhérentes au sport qui le distinguent des autres activités économiques et sociales et peuvent «justifier une application sur mesure des politiques et du droit de l'Union»¹³. Elle a été reconnue dans la déclaration du Conseil européen relative aux caractéristiques spécifiques du sport¹⁴ et précisée dans le Livre blanc sur le sport de 2007, qui indique que la spécificité du sport en Europe peut être envisagée sous deux angles, à savoir la *spécificité des activités et des règles sportives* (notamment les «règles du jeu» et les critères de sélection pour les compétitions sportives) et la *spécificité de la structure du sport* (c'est-à-dire une structure pyramidale «monopolistique»¹⁵ dotée d'une association nationale unique par sport et par État membre, chapeautée par une fédération unique à l'échelon européen et une autre à l'échelle mondiale – voir figure 1). Toutefois, le Livre blanc souligne que la reconnaissance de cette spécificité ne peut pas être considérée comme justifiant une exemption générale de l'application du droit de l'Union, et que l'évaluation de la compatibilité des règles du secteur du sport avec le droit de l'Union ne peut s'effectuer qu'au cas par cas.

La notion de spécificité du sport est intrinsèquement liée à la gouvernance du sport et à l'autonomie de ses instances dirigeantes, traditionnellement responsables de la réglementation et de l'organisation de «leur sport». C'est pourquoi les fédérations et organisations sportives,

Figure 1 - la structure pyramidale du sport



Source des données: Commission européenne, 1998 (modifié)

¹³ Borja García, op. cit.

¹⁴ Conseil européen, «[Déclaration relative aux caractéristiques spécifiques du sport](#)», op. cit.

¹⁵ Kienapfel et al., [The application of articles 81 and 82 EC in the sport sector](#), 2007.

qui considèrent l'approche au cas par cas de l'Union européenne comme une source d'incertitude juridique pour le secteur du sport, ont maintes fois plaidé en faveur d'une reconnaissance explicite, plus étendue et plus systématique de la nature spécifique du sport. Ils ont dès lors salué son inclusion dans les traités¹⁶ et tenté de fournir des orientations quant à son interprétation¹⁷. Toutefois, le débat autour de la spécificité et de l'autonomie du sport, qui, aux yeux des autorités sportives, est étroitement lié à la question de la légitimité de l'intervention de l'Union dans la réglementation et la gouvernance du sport, est loin d'être clos. Il est probable que les activités de l'Union dans ce domaine fassent l'objet d'une surveillance vigilante au cours des prochaines années¹⁸.

2 Instruments politiques

Étant donné que l'article 165 du traité FUE exclut l'adoption d'une législation européenne du sport et de toute autre mesure à caractère contraignant, l'Union a recours à des instruments politiques «doux» comme le dialogue, la coopération, le financement de projets et de réseaux, l'information au moyen d'études ou d'enquêtes, les consultations et les manifestations.

2.1 Coopération à l'échelon européen

La coopération européenne dans le domaine du sport repose sur les plans de travail de l'Union européenne en faveur du sport, définis pour trois ans, qui invitent les États membres, les présidences du Conseil et la Commission à travailler ensemble sur des thèmes prioritaires (l'intégrité du sport, ses aspects économiques et son rôle dans la société) et encadrent la coordination politique. Le premier plan de travail a vu le jour en 2011 pour répondre à la nécessité d'une coopération accrue du fait de l'inclusion du sport dans la liste des compétences de l'Union. À la suite des conclusions positives du rapport d'évaluation relatif à sa mise en œuvre¹⁹, il a rapidement été suivi d'un deuxième plan de travail qui restera en vigueur jusqu'en 2017.

La Commission a créé des **groupes d'experts** pour soutenir la mise en œuvre des plans de travail. Chaque groupe, composé d'experts nommés par les États membres disposés à participer aux travaux, se penche sur des aspects précis de la politique des sports, dispose de son propre calendrier de travail et se voit attribuer des tâches et des livrables spécifiques. Les progrès des groupes font régulièrement l'objet de rapports

¹⁶ Voir, par exemple, le communiqué de presse publié en octobre 2007 sur le site internet de la FIFA: [Olympic and sporting movement satisfied with reference to specific nature of sport in EU reform treaty](#).

¹⁷ Voir, par exemple, la position de l'Union des associations européennes de football (UEFA): [position on Article 165 of the Lisbon Treaty](#) (2010) ou la [common position of the Olympic and Sports Movement on the implementation of the new Treaty on the Functioning of the European Union \(TFEU\) on sport](#) (2010).

¹⁸ En 2011, le Bureau de représentation des Comités olympiques européens auprès de l'Union européenne [a attiré l'attention](#) sur les activités de la Commission liées à la bonne gouvernance dans le secteur du sport et sur la création de groupes d'experts de l'Union en la matière, en précisant que ces démarches pouvaient s'avérer problématiques au regard de l'autonomie des organisations sportives. Au mois d'octobre 2014, la fédération allemande de football [a souligné](#) que lors de la présentation de ses recommandations politiques, l'Union devait garder à l'esprit les limites de ses compétences telles que visées à l'article 165 du traité FUE et l'autonomie du sport.

¹⁹ Commission européenne, rapport sur la mise en œuvre du plan de travail de l'UE en faveur du sport 2011-2014, [COM\(2014\) 22 final](#).

aux structures de travail du Conseil²⁰. Certains des résultats obtenus par les groupes d'experts servent d'assise aux mesures politiques concrètes, notamment sous la forme de conclusions du Conseil. Les groupes bénéficient de l'expertise de la Commission, ainsi que de son soutien sur le plan logistique et du secrétariat. Les cinq groupes d'experts actuellement en activité se penchent respectivement sur les *matches arrangés*, la *bonne gouvernance dans le domaine du sport* (protection des mineurs, promotion des principes de bonne gouvernance, égalité hommes-femmes), la *dimension économique du sport* (avantages économiques, retombées positives des grandes manifestations sportives, financement durable), l'*activité physique bénéfique pour la santé* et la *gestion des ressources humaines dans le domaine du sport* (éducation, formation, emploi et bénévolat).

Outre la constitution de groupes d'experts, les autres méthodes et structures prévues par les plans de travail peuvent comprendre l'organisation de conférences par la présidence, la tenue de réunions informelles des ministres des sports et des directeurs chargés des sports, ainsi que la réalisation d'études et l'organisation de conférences par la Commission.

2.2 Coopération à l'échelon international

L'Union coopère également avec les organisations internationales compétentes dans le domaine de l'éducation et du sport, notamment le Conseil de l'Europe. L'on compte ainsi parmi les exemples récents de cette coopération le projet «Pro Safe Sport»²¹, d'une durée de 18 mois, qui visait à promouvoir le bien-être physique et mental des jeunes sportifs. Ce projet était géré par l'accord partiel élargi sur le sport du Conseil de l'Europe (APES, voir encadré plus bas), en coopération avec la Commission et d'autres acteurs, et bénéficiait d'une subvention de l'Union.

Le Conseil de l'Europe et le sport

Le sport a été ajouté au cadre institutionnel du Conseil de l'Europe lors de la création du Comité directeur pour le développement du sport en 1976. La charte européenne du sport pour tous a été adoptée la même année. Depuis cette date, de nombreuses recommandations, déclarations, résolutions et conventions ont été adoptées, notamment des documents stratégiques tels que la convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs (1985), la convention contre le dopage (1989), la charte européenne du sport et le code d'éthique sportive (1992, révisé en 2001).

En mai 2007, le Conseil de l'Europe a institué l'accord partiel élargi sur le sport (APES) pour proposer aux autorités publiques de ses États membres une structure de coopération intergouvernementale dans le domaine du sport et un espace de dialogue entre ces autorités et les fédérations sportives ainsi que les ONG qui forment le comité consultatif de l'APES. L'APES compte actuellement 36 pays membres (dont 17 États membres de l'Union) et 28 organisations partenaires issues du domaine du sport. Il a notamment préparé la nouvelle convention sur la manipulation de compétitions sportives (2014) et diverses recommandations, adoptées par le Comité des ministres, traitant de l'autonomie du mouvement sportif, de l'éthique sportive ou de la protection des jeunes sportifs contre des problèmes liés aux migrations. L'APES apporte aussi son soutien à l'organisation des conférences du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport.

²⁰ Le groupe «Sport» a été [créé](#) en février 2010. Les ministres concernés ont abordé pour la première fois la politique des sports dans le cadre formel d'une réunion du Conseil en [mai 2010](#). En [septembre 2010](#), le Conseil européen a officiellement inclus la politique des sports dans sa formation «éducation, jeunesse et culture».

²¹ Programme commun du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne «[Pro Safe Sport](#)».

2.3 Dialogue (structuré) avec les parties prenantes

Le dialogue avec les parties prenantes à l'échelle de l'Union, officiellement défini par le Livre blanc sur le sport, prend plusieurs formes, dont la plus visible est le **forum européen du sport** organisé chaque année et financé par la Commission. Il permet d'aborder les questions d'actualité dans le domaine du sport et de présenter les projets financés par l'Union²² dans une optique d'apprentissage mutuel, et réunit des représentants de fédérations sportives internationales et européennes, du mouvement olympique, d'organisations de coordination du sport au niveau européen ou national et d'autres organismes relatifs au sport.

Parmi les autres formes de dialogue structuré mises en place par la Commission figurent les groupes d'experts, pour lesquels les acteurs du monde du sport peuvent demander un statut d'observateur, les conférences et les manifestations organisées autour de thèmes relatifs au sport et les réunions à haut niveau entre le commissaire européen chargé des sports et les principaux représentants du mouvement sportif²³.

Conformément à la résolution concernant le dialogue structuré de l'Union sur le sport²⁴, adoptée par le Conseil de l'Union européenne en novembre 2010, les principaux représentants du mouvement sportif, le Conseil (comprenant le trio élargi des présidences), la Commission et le Parlement tiennent des discussions informelles régulières, parfois appelées «déjeuner de dialogue structuré», en marge des réunions du Conseil «Éducation, jeunesse, culture et sport». L'ordre du jour et la liste des parties prenantes invitées sont définis par la présidence en exercice.

Même s'il n'a pas été institutionnalisé, le dialogue avec les acteurs du monde du sport au sein du Parlement européen est régulier, par exemple dans le cadre d'auditions devant les commissions, d'ateliers sur des thèmes relatifs au sport ou d'échanges de vues informels au sein de l'intergroupe «Sport».

2.4 Soutien de projets et de réseaux²⁵

Depuis 2009 et à l'initiative du Parlement²⁶, les politiques sportives bénéficient de financements au titre des **actions préparatoires**²⁷. Comme leur nom l'indique, les actions préparatoires visent à préparer des propositions en vue de l'adoption de mesures telles que des politiques, des actes législatifs ou des programmes à l'échelon de l'Union. Dans le cas du sport, l'objectif était de préparer la mise en œuvre de la nouvelle compétence attribuée à l'Union par le traité et, plus particulièrement, l'introduction d'un programme de financement de l'Union consacré au sport. Dans le détail, ces actions étaient destinées à évaluer la mise en place, le fonctionnement et la

²² Voir, par exemple, le [rapport](#) au sujet de la dernière édition en date, organisée les 1^{er} et 2 décembre 2014 à Milan.

²³ Parmi les avancées concrètes, l'[arrangement de coopération](#) conclu entre la Commission et l'UEFA le 14 octobre 2014 pour une durée de trois ans.

²⁴ Résolution du Conseil concernant le dialogue structuré de l'UE sur le sport [JO C 322](#) du 27.11.2010.

²⁵ Dans cette section, l'accent est mis sur le développement d'un programme de financement propre au sport. Cependant, pour la période 2014-2020, les projets relatifs au sport peuvent bénéficier d'autres possibilités de financement, notamment au titre d'autres chapitres d'Erasmus+ (voir, par exemple, la brochure [Funding for sport in the European Union](#) rédigée par le Bureau de représentation des Comités olympiques européens auprès de l'Union européenne).

²⁶ Parlement européen, [Résolution sur le Livre blanc sur le sport](#), 8 mai 2008.

²⁷ Les [actions préparatoires](#) sont définies à l'article 54, paragraphe 2, du règlement financier de l'Union européenne.

viabilité de réseaux appropriés et de bonnes pratiques, à acquérir une meilleure connaissance du domaine sportif au moyen d'études, d'enquêtes, de conférences et de séminaires afin de contribuer à la conception des futures initiatives politiques, et à promouvoir une meilleure visibilité de l'Europe lors de manifestations sportives spécifiques. Entre 2009 et 2013, 88 projets ont été financés grâce à un budget de 37 millions d'euros²⁸.

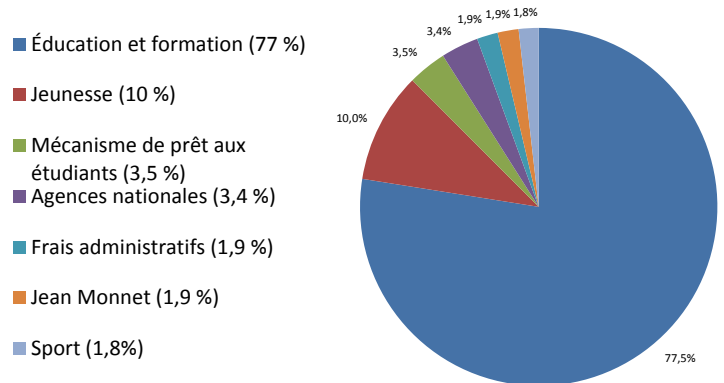
Comme prévu, les actions préparatoires ont ouvert la voie à un financement élargi au titre du programme **Erasmus+**²⁹ d'une durée de sept ans, en vigueur jusqu'à 2020. Celui-ci prévoit pour la première fois une ligne budgétaire réservée au sport, qui représente 1,8 % de son budget total, soit environ 265 millions d'euros sur sept ans³⁰. Ces fonds sont destinés³¹ à soutenir des partenariats collaboratifs, des

manifestations sportives européennes à but non lucratif réunissant des participants de différents pays, le dialogue avec les acteurs européens concernés, ainsi que des études, des enquêtes ou d'autres formes de collecte de données afin d'alimenter la prise de décision ou l'élaboration de politiques.

Les **partenariats collaboratifs** sont des projets transnationaux proposés par des organisations à but non lucratif ou des organismes publics qui constituent une possibilité de développer, de transférer ou de mettre en œuvre des pratiques novatrices. Ils visent notamment à soutenir la mise en œuvre des recommandations, des lignes directrices ou des stratégies politiques européennes, ainsi que des initiatives comme la semaine européenne du sport, et peuvent englober des activités variées: mise en réseau des parties intéressées, actions de sensibilisation à la valeur ajoutée du sport, collecte de données au moyen d'enquêtes ou de consultations ou encore conférences, séminaires et autres manifestations. Les projets concernant le **sport de masse** bénéficient d'une attention particulière³².

Conformément à la philosophie des actions préparatoires, l'objectif des partenariats collaboratifs dans le domaine du sport est de soutenir l'expérimentation et le développement de nouveaux formats de projets et de nouvelles formes de coopération transnationale susceptibles de mener au développement d'initiatives à plus grande

Figure 2 - Dotation budgétaire du programme Erasmus+



Source des données: Commission européenne, [Erasmus+ in detail](#).

²⁸ Commission européenne, [Preparatory actions and special events 2009-2013](#), 2014.

²⁹ Règlement (UE) n° 1288/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant «Erasmus +»: le programme de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport, [JO L 347](#), du 20.12.2013.

³⁰ Commission européenne, «Feu vert pour Erasmus+: plus de 4 millions de personnes recevront des bourses de l'UE pour améliorer leurs compétences et leur employabilité», [communiqué de presse](#), 19 novembre 2013.

³¹ Commission européenne, [Erasmus+: guide du programme](#), 14.11.2014, p. 222.

³² Conformément au règlement (UE) n° 1288/2013 établissant Erasmus+ (*op. cit.*), on entend par sport de masse «le sport organisé pratiqué, lorsqu'il est au niveau local, par des sportifs amateurs, et le sport pour tous».

échelle, financées à l'échelon national ou par d'autres mécanismes de financement européens.

Les priorités de financement du chapitre «sport» d'Erasmus+ ont toutes été évaluées, dans des proportions variables, lors des actions préparatoires (voir tableau 1). Elles couvrent la plupart des domaines d'activité de l'Union dans le sport.

Tableau 1 - Thèmes prioritaires au titre des actions préparatoires (AP) et du chapitre «sports» du programme Erasmus+

AP 2009	santé et activité physique, éducation et formation, sport pour personnes handicapées, égalité hommes-femmes.
AP 2010	lutte contre le dopage, inclusion sociale dans le sport et grâce à celui-ci, volontariat.
AP 2011	lutte contre la violence et l'intolérance dans le sport, bonne gouvernance.
AP 2012	lutte contre les matchs arrangés, vieillissement actif, sport au niveau municipal, compétitions sportives transfrontalières de niveau local.
AP 2013	mobilité des volontaires et du personnel, prévention des blessures, jeux et sports traditionnels.



Erasmus+ 2014-2020	facteurs qui menacent l'intégrité du sport, intolérance et discrimination, bonne gouvernance, doubles carrières des sportifs, activités bénévoles, inclusion sociale, égalité des chances, activité physique bénéfique pour la santé.
--------------------	---

Source: Auteur, basé sur Commission européenne, *preparatory actions 2009-2013; Erasmus+*.

À l'heure actuelle, les projets soutenus au titre du programme Erasmus+ dans le domaine du sport comprennent 44 partenariats collaboratifs et 10 manifestations sportives européennes à but non lucratif (dont deux sont déjà terminées)³³.

L'avis des parties prenantes

Les parties prenantes ont accueilli favorablement le soutien financier apporté au titre du chapitre «sport» d'Erasmus+ et souligné qu'il était important de garantir la **participation d'acteurs locaux**. Dans une déclaration sur le financement de l'Union en faveur du sport³⁴, l'Organisation européenne non gouvernementale des sports a insisté sur la nécessité d'un préfinancement adapté, d'un financement européen qui ne soit pas conditionné à des demandes de financements privés, et de subventions de fonctionnement pour les organisations de promotion du sport au niveau local, actives à l'échelon européen, dont le programme est conforme aux priorités du chapitre «sport». Elle recommande également l'inclusion de projets à petite échelle et la reconnaissance de l'activité bénévole comme un apport en nature.

Après avoir consulté de nombreuses parties prenantes au sujet des opportunités dont bénéficiait le sport au niveau local, et compte tenu du nombre limité de clubs locaux engagés dans les projets sélectionnés au cours de la première année du programme Erasmus+ sports, le Bureau de représentation des Comités olympiques européens auprès de l'Union européenne³⁵ a proposé diverses modifications relatives à la mise en œuvre du chapitre «sports» afin d'accroître la présence

³³ Pour plus d'informations sur les sommes allouées et les domaines concernés, voir [Erasmus+ selection results](#) et [Erasmus+ project results database](#) (recherche par programme, par action et par type d'action). Chiffres en date du 28 août 2015.

³⁴ ENGSO [Statement on the EU Funding for Sport](#). Position inspirée de la proposition de la Commission européenne relative au programme «Erasmus pour tous» 2014-2020, 26 mars 2012.

³⁵ Bureau de représentation des Comités olympiques européens auprès de l'Union européenne, [Erasmus+ Sports Programme. Recommendations for future calls for proposals: How to ensure the participation of grassroots sports](#), janvier 2015.

du sport de masse. Il recommandait notamment de soutenir les projets où les partenaires étaient moins nombreux et/ou disposaient de budgets plus réduits, d'autoriser le bénévolat en tant que contribution au budget des projets et de réduire la charge administrative et financière, par exemple en simplifiant les procédures de candidature et d'attribution, compte tenu des ressources financières et humaines limitées dont disposent les acteurs sportifs au niveau local.

3 Domaines d'activité de l'Union dans le secteur sportif

L'Union œuvre dans des domaines variés³⁶ répartis entre trois volets thématiques définis dans le Livre blanc: le rôle sociétal du sport, sa dimension économique et son organisation.

Le premier volet traite des questions qui concernent directement les citoyens. Ses priorités comprennent la pratique régulière d'une activité physique, l'encouragement de l'inclusion sociale, de l'intégration et de l'égalité hommes-femmes au moyen du sport, la promotion de la pratique plus large d'une activité physique grâce à des programmes d'éducation physique dans les écoles, la lutte contre le dopage, le racisme et la xénophobie, et le soutien des doubles carrières des sportifs (c'est-à-dire l'accès des sportifs à une formation universitaire et professionnelle de qualité pendant leur carrière sportive).

Le deuxième porte sur les aspects économiques du sport; ses objectifs incluent l'amélioration de la surveillance et des prévisions en matière de données sportives, le repérage du potentiel économique du sport, le soutien législatif dans la lutte contre les ententes, le contrôle des concentrations et l'octroi d'aides d'État conformément au droit européen de la concurrence, la garantie d'un financement durable du sport au niveau local, la sensibilisation vis-à-vis des implications socioéconomiques des médias sportifs et la protection des droits de propriété intellectuelle.

Le troisième volet se concentre sur le cadre politique et législatif du sport. Le durcissement des exigences en matière de gouvernance dans le secteur du sport, la lutte contre les matchs arrangés, la promotion d'une réglementation juste du sport à tous les niveaux, la garantie de la libre circulation des sportifs amateurs et professionnels conformément aux principes du marché intérieur, et enfin l'élaboration de règles visant à préserver l'intégrité et à empêcher l'exploitation des joueurs lors de leur transfert figurent parmi les priorités de cette branche thématique.

L'ensemble de ces priorités sont réparties entre différents domaines d'action.

Tableau 2 - les trois volets de la politique des sports de l'Union

Le rôle sociétal du sport	La dimension économique	L'organisation du sport
Santé et activité	Statistiques liées au sport	Bonne gouvernance
Inclusion sociale	Financement durable	Matchs arrangés
Éducation et formation	Législation en matière d'ententes	Libre circulation des sportifs
Lutte contre le dopage	Aides d'État	Transferts, agents sportifs
Doubles carrières	Médias et droits de propriétés	

Source: Auteur. À partir du site de la Commission sur le [sport](#).

³⁶ Les informations fournies dans cette section sont issues du site internet de la Commission consacré au [sport](#).

4 L'action de l'Union: exemples pratiques

4.1 L'exercice pour la santé: promotion de l'activité physique

4.1.1 Contexte

Outre ses conséquences notables pour la santé publique, le manque d'activité physique, que l'Organisation mondiale de la santé considère comme le quatrième facteur de risque de mortalité dans le monde³⁷, génère aussi des coûts sociaux et économiques directs et indirects du fait des dépenses de santé, des congés maladies, etc.

Selon une étude récente³⁸, le manque d'activité coûte plus de 80 milliards d'euros par an aux États membres de l'Union.

La dernière enquête Eurobaromètre en date³⁹ (2014) sur le sport et l'activité physique confirme les résultats d'enquêtes comparables, menées en 2002 et 2009, et met en évidence une grande diversité entre les États membres en ce qui concerne le niveau de pratique d'une activité physique, qui est même en recul dans certains pays (voir figure 3). Ces conclusions laissent envisager des possibilités considérables d'apprentissage mutuel au moyen d'un échange et d'une diffusion des bonnes pratiques.

4.1.2 Action menée par l'Union

Pour soutenir les États membres, l'Union s'est proposée d'élaborer des orientations relatives au développement des stratégies nationales en faveur de l'exercice pour la santé (souvent appelé activité physique bénéfique pour la santé ou APBS) sous la forme de **lignes d'action recommandées par l'Union en matière d'activité physique**⁴⁰, instruments non contraignants dont la mise en œuvre était prévue par le Livre blanc sur le sport. Rédigées par un groupe de 22 experts et validées par les ministres des sports de l'Union en novembre 2008 (dans le cadre d'une réunion informelle, en l'absence de compétence visée par les traités dans le domaine du sport), elles prônent une approche transsectorielle de la promotion de l'APBS qui inclue, entre autres, le sport, la santé, l'éducation, les transports et l'urbanisme.

À la suite des observations du groupe d'experts sur le sport, la santé et la participation mis sur pied dans le cadre du premier plan de travail de l'Union en faveur du sport, le Conseil, dans ses conclusions de novembre 2012 sur la promotion de l'APBS, a invité la Commission à présenter une proposition de recommandation du Conseil qui inclue un cadre de suivi allégé afin d'évaluer les

Figure 3 - Participants qui ne pratiquent ou ne jouent à aucun sport (comparaison avec 2009)

 MT	75%	+37
 BG	78%	+20
 RO	60%	+11
 PT	64%	+9
 CY	54%	+8
 FR	42%	+8
 IE	34%	+8
 FI	15%	+8
 SK	41%	+6
 IT	60%	+5
 PL	52%	+3
 EU28	42%	+3
 UK	35%	+3
 BE	31%	+3
 SE	9%	+3
 LT	46%	+2
 ES	44%	+2
 NL	29%	+1
 SI	22%	=
 CZ	35%	-2
 DE	29%	-2
 AT	27%	-2
 LU	29%	-3
 DK	14%	-4
 LV	39%	-5
 EE	36%	-5
 EL	59%	-8
 HU	44%	-9
 HR	29%	

Source des données:
[Eurobaromètre 412](#), mars 2014.

³⁷ Organisation mondiale de la santé, [10 faits sur l'exercice physique](#), mise à jour: février 2014.

³⁸ International Sport & Culture Association, rapport sur «[The economic cost of physical inactivity in Europe](#)», juin 2015.

³⁹ Commission européenne, [Special Eurobarometer 412](#) «Sport and physical activity», mars 2014.

⁴⁰ [Lignes d'action recommandées par l'UE en matière d'activité physique](#), octobre 2008.

avancées en se fondant sur une série d'indicateurs choisis tels que le pourcentage d'adultes/d'enfants atteignant le niveau recommandé d'activité physique ou encore les fonds alloués spécifiquement à la promotion de l'APBS. Cette recommandation⁴¹, la toute première à traiter du sport, a été adoptée par le Conseil au mois de novembre 2013.

Le financement octroyé par l'Union européenne au secteur du sport a été affecté à des projets dans le domaine de l'activité physique depuis 2009. En particulier, 50 %⁴² des fonds disponibles au titre de la première action préparatoire ont été utilisés pour tester neuf projets d'APBS menés à l'échelle de l'Union, qui ont été présentés lors du Forum européen du sport 2011 dans le cadre d'un échange d'expériences et de bonnes pratiques (projets qui devraient documenter leurs travaux de manière à faciliter cet échange une fois qu'ils auront été menés à bien, par exemple par la mise à disposition de bases de données)⁴³.

4.1.3 Coup de projecteur sur la «Semaine européenne du sport»

La semaine européenne du sport⁴⁴ fait partie intégrante de la réponse de l'Union à la «crise de l'activité physique»⁴⁵ mise en lumière récemment encore par l'enquête Eurobaromètre de 2014, qui révèle des taux d'inactivité physique élevés (et même en légère augmentation) au sein de l'Union européenne. L'idée de lancer une telle initiative trouve son origine dans un rapport du Parlement européen sur la dimension européenne du sport⁴⁶, dans lequel il était proposé d'instituer une manifestation annuelle européenne à grande échelle pour sensibiliser l'opinion publique au rôle du sport et de l'activité physique.

La première édition de la semaine européenne du sport est prévue du 7 au 13 septembre 2015. Il s'agit d'une initiative menée, à l'échelle de l'Union, par la Commission européenne et mise en œuvre d'une manière décentralisée aux échelons européen, national, régional et local, avec l'aide des coordinateurs nationaux et en partenariat avec les organisations sportives et les parties prenantes. Elle vise à encourager un plus grand nombre d'Européens à pratiquer un sport et une activité physique, à mieux faire connaître les avantages qu'ils offrent et à contribuer à un changement d'habitudes. La promotion sera assurée à la marge par une équipe de sportifs de premier plan qui joueront le rôle d'ambassadeurs de la semaine. La semaine européenne du sport n'est pas conçue comme une manifestation ponctuelle. L'intention est de l'organiser chaque année selon un calendrier fixe (deuxième semaine de septembre), avec une ouverture officielle, une manifestation phare et un total de trois à cinq jours chacun axé sur un thème spécifique. Des fonds sont disponibles dans le cadre du programme Erasmus+.

⁴¹ Recommandation du Conseil du 26 novembre 2013 sur la promotion transversale de l'activité physique bienfaisante pour la santé, [JO C 354](#) du 4.12.2013.

⁴² Kornbeck, Jacob, [The European Union, Sport Policy and Health Enhancing Physical Activity \(HEPA\): The case of exercise by prescription](#), dans *Deutsche Zeitschrift für Sportmedizin*, 64 (2013), pp. 157-161.

⁴³ Kornbeck, Jacob, Play, not Therapy: the EU's role in promoting health-enhancing physical activity (HEPA), dans Theeboom et al, EU-involvement in sport: between regulation and inspiration, VUB press, 2013, p. 136.

⁴⁴ De plus amples informations sont disponibles sur le [site web](#) de la Commission.

⁴⁵ Présentation de Susanne Hollmann, chef adjoint de l'unité Sport de la Commission européenne, lors d'une réunion de l'intergroupe «Sport» du Parlement le 30 juin 2015.

⁴⁶ Commission de la culture et de l'éducation, [Rapport sur la dimension européenne du sport](#), 21 novembre 2011. Rapporteur: Santiago Fisas Ayxelà.

4.2 Statistiques liées au sport: mesurer l'importance économique du sport

4.2.1 Contexte

Les informations comparables et fiables sur l'importance économique du sport sont peu nombreuses dans l'Union⁴⁷. Les recherches sur cette question ont été menées à différents niveaux, notamment au niveau national. Toutefois, dans la mesure où différentes définitions du sport et méthodes de mesure ont été utilisées, les résultats n'étaient généralement pas comparables d'un pays à l'autre.

Depuis 2006, les travaux menés au niveau de l'Union se sont concentrés sur l'élaboration d'une méthode statistique européenne commune⁴⁸ permettant de mesurer l'incidence économique du sport, en tant que base pour les **comptes satellites pour le sport (SSA)** dans les États membres. Les comptes satellites permettent une observation directe de sujets, thèmes ou secteurs de l'économie qui n'apparaissent pas en tant que tels dans les comptes nationaux⁴⁹ car ils ne correspondent pas à une activité économique spécifique bien définie statistiquement parlant⁵⁰. Les comptes satellites font office de «filtre», en identifiant, dans les comptes nationaux, toutes les activités économiques liées au sport, pour la plupart intégrées dans des catégories plus larges (par exemple, les vêtements de sport dans la catégorie plus large des vêtements)⁵¹, et en les faisant figurer dans un compte séparé tout en préservant la structure d'ensemble des comptes nationaux. Les SSA permettent d'illustrer la structure et l'importance du secteur du sport dans l'économie nationale.

4.2.2 Action menée par l'Union

Au rang des réalisations, on peut citer un accord sur la «définition de Vilnius du sport» (2007)⁵², proposant une définition valable du sport statistiquement et économiquement parlant, et faisant office de cadre harmonisé pour la mise en place des comptes satellites pour le sport.

Encouragés par la communication de la Commission sur le sport, par le plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour 2011-2014 ainsi que par la coopération au sein du groupe d'experts de l'Union sur les statistiques liées au sport fondé en 2011, qui a rédigé des manuels sur la manière de créer des SSA, plusieurs États membres⁵³ ont créé leurs propres comptes satellites pour le sport, alors que d'autres ont

⁴⁷ Commission européenne, [Sport satellite accounts: a European project, new results](#), juillet 2013, 6 p.

⁴⁸ En raison de l'absence de méthodologie commune pour mesurer l'incidence économique du sport à l'échelle de l'Union, les informations statistiques propres au sport à l'échelle européenne n'étaient jusqu'à présent pas disponibles par l'intermédiaire d'Eurostat.

⁴⁹ Les comptes nationaux sont définis dans le [glossaire de termes statistiques](#) de l'OCDE (p. 348), comme «un ensemble cohérent, homogène et intégré de comptes macroéconomiques, de comptes de patrimoine et de tableaux reposant sur une série de concepts, de définitions, de nomenclatures et de règles comptables approuvés sur le plan international», qui proposent «un cadre comptable complet qui permet de calculer les données économiques et de les présenter sous une forme qui convienne aux fins de l'analyse économique, de la prise de décisions et de la définition des politiques».

⁵⁰ Consortium dirigé par l'institut Mulier, [Study on a possible sport monitoring function in the EU](#), rapport final, mai 2013, 162 p.

⁵¹ Gratton, Chris, [Satellite Accounts for Sport: The European Project](#), dans *Sport & Citizenship*, Journal 18, mars 2012.

⁵² Commission européenne, *Sport satellite accounts: a European project, new results*, *op. cit.*

⁵³ Autriche, Chypre, Allemagne, Pays-Bas, Pologne et Royaume-Uni.

commencé à mettre en place les leurs. L'objectif final est de mettre au point un compte satellite du sport européen harmonisé.

Le projet de l'Union sur les comptes satellites permet pour la première fois des comparaisons internationales de l'importance économique du sport.

Une étude de 2012 sur la contribution du sport à la croissance économique et à l'emploi dans l'Union européenne⁵⁴, réalisée à la demande de la Commission, a fourni des estimations de la contribution du sport au PIB et à l'emploi pour chaque État membre et pour l'Union dans son ensemble. L'étude a eu recours à la définition de Vilnius du sport et à une méthode similaire à celle de la mise en place d'un compte satellite du sport pour chacun des États membres. On estime que le sport donne un travail à 7,38 millions de personnes, soit 3,51 % du nombre total d'emplois dans l'Union, et qu'il génère 2,98 % de la valeur ajoutée brute totale de l'Union (soit 294 milliards d'euros)⁵⁵.

Les travaux réalisés pour mesurer l'importance économique du sport doivent être replacés dans un contexte plus large, marqué par une demande croissante de données plus fiables et plus aisément comparables sur le sport émanant des décideurs, des experts et des acteurs du monde sportif. Une étude de 2013⁵⁶ sur la faisabilité de la mise en place d'un mécanisme de suivi dans le domaine du sport dans l'Union pour analyser les tendances, recueillir des données, interpréter les statistiques, faciliter la recherche, lancer des enquêtes et des études et favoriser l'échange d'informations a mis en lumière l'absence d'une vue d'ensemble, simple d'utilisation, des données et des résultats liés au sport et a recommandé la création d'un site web et d'un livre de poche sur «le sport en Europe».

4.3 Préserver l'intégrité du sport

4.3.1 Intégrité du sport: concept et contexte

La notion d'intégrité du sport⁵⁷ peut être interprétée de deux manières différentes. Elle peut renvoyer aux valeurs qu'il véhicule et incarne, telles que le fair-play, la solidarité et l'esprit d'équipe. Elle est également associée à l'intégrité des compétitions sportives, dans le sens où ces dernières doivent demeurer libres de toute influence extérieure ou de tout élément extérieur qui pourrait faire peser un doute sur la manière dont les résultats sportifs ont été obtenus. L'intégrité des valeurs et l'intégrité des compétitions sportives sont souvent très étroitement liées, comme l'illustre la question du dopage, qui viole le principe de fair-play tout autant qu'il met en péril l'intégrité des compétitions sportives.

L'article 165 du traité FUE assigne à l'Union européenne une mission claire en ce qui concerne l'intégrité du sport, en précisant que l'Union promeut «l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives» et «[protège] l'intégrité physique et morale des sportifs». Les deux aspects du concept d'intégrité sont ainsi couverts. Il a par

⁵⁴ Consortium dirigé par SportsEconAustria, [Study on the Contribution of Sport to Economic Growth and Employment in the EU](#), rapport final, novembre 2012, 210 p.

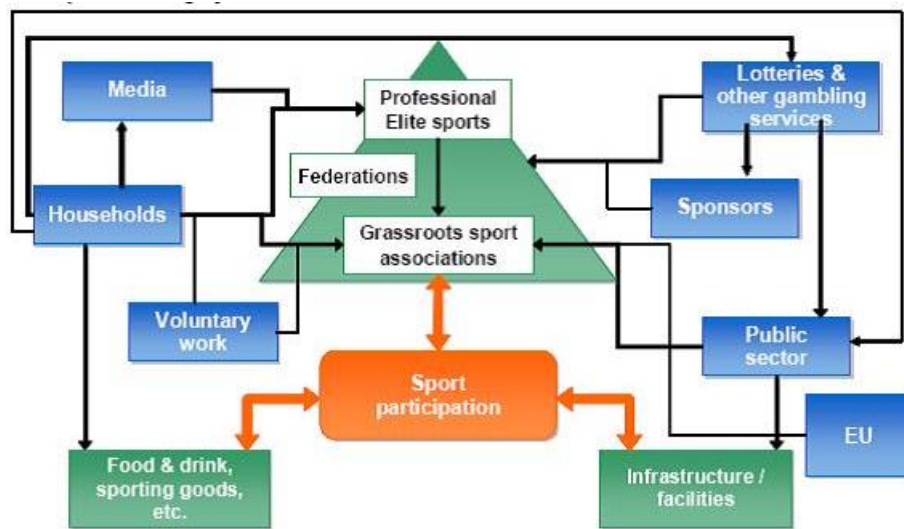
⁵⁵ Commission européenne, la valeur économique du sport dans l'UE. Infographie publiée pour la [Semaine européenne du sport 2015](#), fondée sur l'étude sur la contribution du sport à la croissance économique et à l'emploi dans l'UE.

⁵⁶ Consortium dirigé par l'institut Mulier, *op. cit.*

⁵⁷ Sauf indication contraire, les informations présentées dans la présente section se fondent sur Monte, Gianluca, Transfers, licensing systems and players' agents: the EU as a gatekeeper of the integrity of sport competitions? Dans *EU involvement in sport, between inspiration and regulation*, *op. cit.*, p. 84.

conséquent été accordé à l'intégrité du sport une priorité absolue dans les deux plans de travail de l'Union européenne en faveur du sport.

Figure 4 — Le système de financement du sport en Europe



Source des données: Consortium Eurostrategies, [Study on the funding of grassroots sports](#) (pour la Commission), 2011.

Au fil du temps, le sport en tant qu'activité économique a gagné en importance et a attiré de puissants acteurs commerciaux, y compris les médias, les sponsors et les industries des paris sportifs (voir figure 4). En raison de son importance économique croissante, il a été confronté au cours des dernières années à une série de difficultés de premier plan, comme le dopage, les matchs truqués, la corruption ou les pots-de-vin.⁵⁸ Les montants de plus en plus élevés en circulation dans le secteur du sport et les organisations⁵⁹ concernées ont donné lieu à des appels pressants en faveur d'une bonne gouvernance⁶⁰.

4.3.2 Lutte contre le dopage

Contexte

Le dopage constitue une menace pour le sport à plusieurs égards. Il représente une violation grave de ses valeurs éthiques et des principes du sport tels que le fair-play (se doper, c'est tricher). Il ternit l'image publique du sport, tout en mettant en danger la santé des professionnels du sport, hommes et femmes. Le dopage dans le sport professionnel ne date pas d'hier, des affaires très médiatisées faisant régulièrement la une des journaux⁶¹. Sa nature a évolué au fil du temps, de l'acte isolé d'un sportif

⁵⁸ Geeraert et al., [AGGIS: The governance network of European football: introducing new governance approaches to steer football at the EU level](#), Play the Game, 10.1.2013.

⁵⁹ En raison de son rôle social et des [valeurs positives](#) qu'il véhicule, le sport bénéficie également d'un financement important de la part des pouvoirs publics, ce qui pourrait amener ces derniers à conditionner leur aide à des normes minimales de bonne gouvernance.

⁶⁰ Consortium dirigé par l'institut Mulier, *op. cit.*, p. 30.

⁶¹ Au rang des cas de dopage avérés, on pense, par exemple, à celui de l'athlète canadien Ben Johnson, qui a été testé positif au stéroïdien stanozolol en 1988, à celui de l'athlète américaine Marion Jones, qui a reconnu, en 2007, avoir eu recours à des stéroïdes, et au septuple champion du Tour de France Lance Armstrong, reconnu coupable de dopage en 2012. Tous ont par la suite été privés de leurs titres. Plus récemment, des allégations de dopage de masse dans l'athlétisme ont été soulevées cet été par la chaîne allemande ARD et le quotidien britannique *Sunday Times*. Une analyse d'experts à la suite d'une fuite d'une base de données de 12 000 tests de dépistage de drogue de l'Association

agissant à titre individuel le jour de la compétition à une pratique organisée au niveau d'une équipe⁶². Les experts⁶³ voient une corrélation entre l'importance croissante des enjeux financiers et des rémunérations dans le sport de haut niveau et la diffusion des produits et des techniques de dopage, à savoir entre les sommes d'argent considérables associées à des victoires dans le secteur sportif et la course à la performance à tout prix.

La responsabilité de la lutte contre le dopage incombe en premier lieu aux organisations sportives et aux pouvoirs publics. Les premières sont chargées de procéder à des dépistages lors de leurs compétitions et en dehors de ce cadre, de proposer des programmes éducatifs, et de sanctionner ceux qui ne respectent pas les règles contre le dopage, alors que les seconds sont responsables, entre autres, de faciliter les contrôles de dopage et de soutenir les programmes nationaux de dépistage; d'adopter des mesures de lutte contre la production et le trafic illicites, et de financer l'éducation et la recherche en matière de lutte contre le dopage⁶⁴.

La coopération internationale en matière de lutte contre le dopage fut longtemps limitée au Conseil de l'Europe, également à l'origine du premier instrument international juridiquement contraignant en la matière, la convention contre le dopage⁶⁵ (1989). Ouverte à des États non membres du Conseil de l'Europe, la Convention promeut l'harmonisation nationale et internationale des mesures de lutte contre le dopage et impose des normes et réglementations communes, telles que la création d'un organisme national de coordination.

La campagne en faveur d'une harmonisation des efforts de lutte contre le dopage a gagné en importance dans la foulée du scandale de l'édition 1998 du Tour de France⁶⁶, avec la création de l'**Agence mondiale antidopage** (AMA) et l'élaboration du Code mondial antidopage, qui est entré en vigueur en 2004.

internationale des fédérations d'athlétisme (IAAF) [semblait indiquer](#) qu'environ un tiers des athlètes qui avaient remporté des médailles d'or dans des épreuves d'endurance à l'occasion des Jeux olympiques et des championnats du monde entre 2001 et 2012 affichaient des valeurs sanguines suspectes. L'IAAF [a rejeté](#) l'allégation de dissimulation de dopage.

⁶² Comme l'a souligné la Commission dans sa communication «Plan d'appui communautaire à la lutte contre le dopage dans le sport», [COM\(99\) 643](#) final.

⁶³ Baron et al, [Doping in sports and its spread to at-risk populations: an international review](#), dans *World Psychiatry*, juin 2007; 6(2): pp. 118-123.

⁶⁴ Pour de plus amples informations, voir la section «[Communauté antidopage](#)» sur le site internet de l'Agence.

⁶⁵ Conseil de l'Europe, [Convention contre le dopage](#), 16.11.1989.

⁶⁶ Lors d'une opération coup de poing menée pendant le Tour de France, la police française a découvert un grand nombre de substances interdites dans un véhicule appartenant à l'équipe Festina, dont le directeur [a reconnu](#) l'existence d'un programme «concerté» et contrôlé de dopage pour les coureurs.

L'Agence mondiale antidopage

L'Agence mondiale antidopage (AMA), dont le siège est à Montréal, a été fondée le 10 novembre 1999 à Lausanne dans le cadre de l'initiative du Comité international olympique (CIO), avec pour objectif de promouvoir et de coordonner la lutte contre le dopage au niveau international. Constituée sous la forme d'une fondation de droit privé suisse, elle est composée et financée à parts égales par le mouvement sportif et les pouvoirs publics.

Outre la recherche scientifique, l'éducation et l'élaboration de capacités de lutte contre le dopage, les principales activités de l'AMA consistent en un suivi du **Code mondial antidopage (CMAD)**, qui harmonise les politiques et la réglementation en matière de lutte contre le dopage au sein des organisations sportives et au niveau des pouvoirs publics dans le monde entier. Il précise également le rôle et les responsabilités des acteurs concernés à tous les niveaux, des athlètes au CIO, aux agences nationales et régionales antidopage et aux fédérations internationales. Le Code étant un document non gouvernemental qui ne s'applique qu'aux membres des organisations sportives et n'est pas juridiquement contraignant pour les pouvoirs publics, les gouvernements ont fait part, en signant la déclaration de Copenhague contre le dopage dans le sport, de leur intention de procéder officiellement à la reconnaissance et à l'application du Code par un traité international qui devrait fournir le cadre juridique nécessaire. Ceci s'est fait par l'adoption, en 2005, de la convention internationale de l'Unesco⁶⁷ contre le dopage dans le sport.

Le Code mondial antidopage a vocation à évoluer à mesure que la lutte contre le dopage se développe, et a déjà fait l'objet de deux révisions depuis son entrée en vigueur en 2004. Le processus d'examen pour le code de 2015 a été engagé à la fin de 2011. À la suite de trois phases de consultation, le code révisé a été approuvé à l'unanimité en novembre 2013 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015⁶⁸.

Participation de l'UE à l'AMA

Avec ses États membres et le Conseil de l'Europe, l'Union européenne a joué un rôle actif dans la création de l'AMA en 1999, en insistant sur l'indépendance et la transparence de l'Agence ainsi que sur son obligation de rendre des comptes. À l'origine, la Communauté européenne était représentée au conseil de la fondation, l'instance décisionnelle suprême de l'AMA, par le président en exercice du Conseil et par un membre de la Commission européenne, et une contribution de la Communauté au budget de fonctionnement de l'Agence mondiale antidopage avait été envisagée en 2002 déjà. Toutefois, compte tenu du fait que les conditions juridiques et politiques n'étaient pas réunies, la Commission a annoncé en 2001 que l'Union européenne (en tant qu'organe) ne participerait pas au fonctionnement ni au financement futurs de l'AMA. Dès lors, l'Union est représentée au sein du conseil par les États membres (à l'heure actuelle, le Luxembourg, Malte et la Belgique). Les États membres apportent une contribution individuelle au budget de celle-ci. La coordination de leurs engagements financiers à l'égard de l'AMA s'opère au sein du Conseil de l'Europe. C'est également dans ce cadre, plus particulièrement au sein du Comité ad hoc européen pour l'Agence mondiale antidopage (CAHAMA) du Conseil de l'Europe, que s'opère la coordination des positions du continent européen avant les réunions de l'AMA. La structure de l'Agence repose sur une base continentale et le Conseil de l'Europe dispose de deux sièges au sein de son conseil de fondation.

⁶⁷ En plus de contribuer au développement de la convention, l'Unesco a mis en place un «Fonds pour l'élimination du dopage dans le sport» (d'un montant d'environ 2,6 millions de dollars), destiné à fournir une assistance financière aux États parties afin de les aider à élaborer ou à mettre en œuvre des programmes efficaces de lutte contre le dopage.

⁶⁸ AMA, [Code mondial antidopage 2015](#).

Action menée par l'Union

La raison d'être de l'action de l'Union européenne dans le domaine du dopage réside clairement dans le caractère transnational de la question. Toutefois, au vu de ce qui précède, il apparaît que d'autres acteurs, tels que l'AMA, le Conseil de l'Europe, l'Unesco et les différents États membres de l'Union européenne, occupent une place de choix dans la politique mondiale en matière de lutte contre le dopage. Se pose ainsi la question de savoir si l'intervention de l'Union pourrait s'insérer dans ce cadre⁶⁹.

L'action de l'Union est fondée sur la nécessité de favoriser la **convergence** entre les différentes approches et de coordonner les différentes mesures prises pour lutter contre le dopage, identifiée par le Parlement européen dès 1998⁷⁰. Dans un contexte international, l'Union européenne cherche à renforcer l'unité entre ses États membres et à parler d'une seule voix dans les enceintes internationales, comme en témoignent des initiatives telles que les conclusions du Conseil de 2010⁷¹ sur le rôle de l'UE dans la lutte internationale contre le dopage, qui appellent à une coordination des positions de l'Union et des États membres sous la houlette de la présidence, la résolution du Conseil de 2011 visant à introduire un nouveau système de représentation de l'UE au sein du conseil de fondation de l'AMA⁷², et les révisions de l'Union au Code mondial antidopage, présentées en 2012 et élaborées au sein du groupe d'experts de l'UE sur la lutte contre le dopage, créé au titre du plan de travail en faveur du sport pour 2011-2014. Dans le contexte européen, l'accent est mis sur l'échange d'informations et de bonnes pratiques, en ce qui concerne tant l'application des lois que les dimensions sanitaire et préventive de la lutte contre le dopage.

Depuis longtemps consciente de l'importance **de l'éducation et de la prévention**⁷³, et constatant que les efforts de lutte contre le dopage ont traditionnellement mis l'accent sur la détection et la prévention du dopage dans le sport de haut niveau, l'Union européenne s'est engagée, au cours des dernières années, à lutter contre le problème croissant du **dopage dans le sport de loisir**, domaine dans lequel la coopération demeure limitée, tant entre les États membres qu'au niveau international. Dans les conclusions⁷⁴ adoptées par le Conseil à ce sujet en 2012, les États membres ont convenu de plusieurs initiatives, dont la réalisation d'une étude par la Commission européenne pour améliorer la connaissance du phénomène et recueillir des éléments concrets qui serviront de base pour l'élaboration des politiques et l'élaboration, au sein du groupe d'experts de l'UE sur la lutte contre le dopage, d'une série de recommandations sur la lutte contre le dopage dans le sport de loisir susceptibles d'être appliquées aux niveaux européen et national. Dans le même esprit que les lignes

⁶⁹ Voir Vermeersch, An, « [The European Union and the fight against doping in sport: on the field or on the sidelines?](#) » dans *Entertainment and Sports Law Journal*, avril 2006.

⁷⁰ Voir la résolution du Parlement européen sur les mesures urgentes à prendre contre le dopage dans le sport, [JO C 98](#) du 9.4.1999. Le 14 avril 2005, le Parlement a adopté une autre [résolution sur la lutte contre le dopage dans le sport](#), invitant la Commission européenne à mettre en œuvre une politique efficace et intégrée dans tous les domaines relatifs à la lutte contre le dopage et à encourager la coopération entre les États membres.

⁷¹ [JO C 324](#) du 1.12.2010, s'appuyant sur les conclusions du Conseil sur la lutte contre le dopage, [JO C 356](#) du 12.12.2000.

⁷² [JO C 372](#) du 20.12.2011.

⁷³ Voir, par exemple, la résolution du Conseil relative à un code de conduite antidopage dans les activités sportives, [JO C 44](#) du 19.2.1992.

⁷⁴ [JO C 169](#) du 15.6.2012.

directrices de l'Union concernant l'activité physique (2008) et la double carrière (2012), les recommandations non contraignantes présentées à la fin de 2013⁷⁵ par le groupe ont pour but de définir les bonnes pratiques pour les décideurs à différents niveaux (Conseil, gouvernements nationaux, agences nationales antidopage, instances dirigeantes des organisations sportives, etc.).

Publiée en décembre 2014, l'étude de la Commission sur la prévention du dopage⁷⁶ comprend une série de recommandations de nature politique et propose, entre autres, d'œuvrer à une meilleure définition du problème et d'élaborer des programmes et campagnes éducatifs sur l'éthique du sport, sur les risques que le dopage entraîne pour la santé et sur les moyens d'améliorer les performances sans recourir aux drogues.

En outre, des fonds ont été octroyés, dans le cadre des actions préparatoires relatives au sport, à des projets de lutte contre le dopage. Ces projets se sont notamment traduits par la mise en place d'un réseau de bonnes pratiques en matière de lutte contre le dopage axées sur le secteur de la santé et de la condition physique, d'un réseau européen des ambassadeurs juniors de la lutte contre le dopage et des recommandations visant à influencer les comportements relatifs au dopage dans le domaine de la condition physique.

4.3.3 *La lutte contre les matchs truqués*

Contexte

Les matchs truqués sont une pratique qui s'inscrit dans un phénomène plus large, de manipulation de compétitions sportives, défini par le Conseil de l'Europe comme «un arrangement, un acte ou une omission intentionnels visant à une modification irrégulière du résultat ou du déroulement d'une compétition sportive afin de supprimer tout ou partie du caractère imprévisible de cette compétition, en vue d'obtenir un avantage indu pour soi-même ou pour autrui⁷⁷. Qu'ils soient motivés par les paris sportifs ou par des objectifs sportifs (par exemple, une victoire ou la qualification pour une compétition), les matchs truqués violent l'éthique et l'intégrité du sport. Les deux catégories de matchs truqués ont en commun le fait qu'elles sont soumises à des sanctions sportives édictées par les autorités sportives ainsi qu'à des sanctions au civil et au pénal dans les États membres, dans la mesure où elles sont généralement considérées comme une forme de corruption ou de fraude⁷⁸. Toutefois, la pratique européenne n'est pas uniforme à cet égard⁷⁹.

La spécificité des matchs truqués encouragés par les paris réside dans leur dimension internationale et leur échelle planétaire. En raison de son caractère transfrontalier et de la participation éventuelle de groupes criminels internationaux, le problème outrepassé les compétences et les capacités des pouvoirs publics nationaux et des organismes sportifs à eux seuls. Ceci est apparu notamment dans les résultats de la

⁷⁵ [Recommandations de l'Union européenne sur le dopage dans le sport de loisir](#), sixième projet consolidé (final), novembre 2013.

⁷⁶ Commission européenne, [Étude sur la prévention du dopage](#). Une cartographie des pratiques juridiques, réglementaires et des dispositions de prévention dans l'UE 28, 2014, 154 p.

⁷⁷ Conseil de l'Europe, [Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives](#), 18 septembre 2014.

⁷⁸ Monte, Gianluca, *op. cit.*, p. 95.

⁷⁹ [Match-fixing in sport – A mapping of criminal law provisions in EU 27](#), étude réalisée pour la Commission européenne par KEA European Affairs, mars 2012, 124 p.

plus importante enquête d'Europol⁸⁰ sur les matchs de football truqués, qui met en lumière les enjeux liés aux enquêtes et aux poursuites dans des affaires internationales où les suspects proviennent de différents pays dotés de cadres et de définitions juridiques différents des matchs truqués et de fraude en matière de paris.

La manipulation de matchs n'est pas propre au football, en tête du classement quant au nombre de cas mis au jour, mais concerne également de nombreux autres sports tels que le cricket, le basket-ball, le volley-ball, la lutte, la boxe, le snooker, le badminton ou le handball⁸¹. Plusieurs facteurs ont contribué à la diffusion de ce phénomène, y compris la croissance exponentielle des manifestations sportives internationales et d'ampleur mondiale⁸², une plus grande commercialisation et une couverture médiatique plus large du sport portant à la hausse les enjeux financiers liés aux résultats sportifs⁸³, et l'expansion du marché des paris sportifs⁸⁴, notamment en ligne.

Action menée par l'Union

La lutte contre les matchs truqués, menace pour l'intégrité du sport, a constitué la priorité absolue des plans de travail de l'UE en faveur du sport, aux côtés de la lutte contre le dopage et de la promotion de la bonne gouvernance, et un groupe d'experts de l'UE a été constitué à cet égard.

La coordination et la coopération sont une fois encore les pierres angulaires de l'action de l'Union dans ce domaine. Les activités de collecte d'éléments concrets, sur lesquelles sont généralement fondées les actions devant déboucher sur une plus grande convergence au niveau de l'Union européenne, comprennent une étude⁸⁵ visant à déterminer comment les dispositions de droit pénal national s'appliquent aux matchs truqués dans les États membres et à recenser les éventuelles divergences ou différences. La Commission européenne envisage l'élaboration d'une recommandation sur les bonnes pratiques en

La convention sur la manipulation de compétitions sportives

Le 15 mars 2012, la conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport appelait l'accord partiel élargi sur le sport (APES) à lancer les négociations relatives à un instrument juridique international de lutte contre la manipulation des résultats sportifs, et notamment le truchage de matchs, sous la forme d'une convention. Le texte a été ouvert à la signature le 18 septembre 2014. Il s'agit du premier instrument juridiquement contraignant de lutte contre le truchage de matchs. À la date de la rédaction, 21 pays (dont 12 États membres de l'UE) ont signé la convention, mais seule la Norvège l'a ratifiée. L'entrée en vigueur de la convention requiert cinq ratifications incluant celle d'au moins trois États membres du Conseil de l'Europe.

⁸⁰ Associant Europol, Eurojust, Interpol et les forces de police de 13 pays européens, l'[enquête](#) menée entre 2011 et 2013 a permis de mettre au jour un vaste réseau criminel responsable de nombreux matchs de football truqués. Elle concerne plus de 380 matchs de football professionnel et 425 suspects issus de plus de 15 pays. Les bénéfices de paris générés par cette opération de truchage à grande échelle se sont élevés à plus de 8 millions d'euros, tandis que les pots-de-vin aux personnes impliquées dans ces matchs ont dépassé le montant de 2 millions d'euros.

⁸¹ Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne & Centre international pour la sécurité dans le sport (ICSS), [Lutter contre la manipulation des compétitions sportives](#), rapport, partie I, novembre 2014, 221 p.

⁸² Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne & Centre international pour la sécurité dans le sport (ICSS), [The threat to sport, the facts at a glance](#), infographie basée sur le rapport susmentionné.

⁸³ [Rapport](#) explicatif de la convention du Conseil de l'Europe *op. cit.*

⁸⁴ Selon les données de [H2 Gambling Capital](#) (mars 2015), les gains bruts des paris dans l'Union se sont élevés, en 2013, à un montant total de 12 174,5 millions d'euros (sur site: 8 116,1 millions d'euros, en ligne: 4 058,4 millions d'euros).

⁸⁵ Match-fixing in sport — A mapping of criminal law provisions in EU 27, *op. cit.*

matière de prévention et de lutte contre les matchs truqués liés à des paris, laquelle devrait être examinée au sein du groupe d'experts susmentionné. Explicitement encouragée par le Conseil dans ses conclusions de 2011⁸⁶, la promotion de la lutte contre les matchs truqués dans le cadre du dialogue que l'Union européenne mène avec les acteurs du monde sportif a pris une forme concrète par la déclaration de Nicosie⁸⁷ approuvée lors du Forum européen du sport 2012.

Au niveau international, l'Union européenne a participé activement à l'élaboration de la **convention sur la manipulation de compétitions sportives** du Conseil de l'Europe (voir encadré). Mandatée par le Conseil⁸⁸, la Commission a participé aux négociations au nom de l'Union européenne et a présenté, en mars 2015, deux propositions⁸⁹ relatives à la signature du texte par l'Union, lesquelles sont en cours d'examen par les instances compétentes du Conseil. Cela illustre une nouvelle fois l'importance de la coopération entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans des questions sportives d'intérêt mondial.

Une fois de plus, outre ces mesures au niveau politique, des fonds ont été alloués, dans le cadre de l'action préparatoire dans le domaine du sport, à des projets de lutte contre les matchs truqués, notamment par des programmes d'éducation et de prévention.

La lutte contre la corruption dans le sport: une préoccupation constante pour le Parlement européen

Le Parlement européen s'est régulièrement penché sur cette question et a abordé le problème des matchs truqués dans ses résolutions⁹⁰ relatives à l'intégrité des jeux d'argent en ligne (2009) et aux jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur (2011), ainsi que dans sa résolution de 2012 sur la dimension européenne du sport. En 2011, il a adopté une déclaration écrite sur la lutte contre la corruption dans le sport européen, et en 2013, une résolution sur les matchs truqués et la corruption dans le sport. En juin de cette année, le Parlement européen a adopté une résolution sur les dernières révélations concernant les cas de corruption au plus haut niveau de la FIFA, organe dirigeant du football mondial. Le Parlement a demandé à maintes reprises aux organisations sportives d'adopter une politique de tolérance zéro à l'égard de la corruption.

4.3.4 La promotion de la bonne gouvernance dans le sport

Contexte

Comme souligné plus haut dans la section consacrée à la spécificité du sport, l'intervention de l'Union en matière de gouvernance dans le sport est une question sensible. Elle est liée au principe reconnu de l'autonomie des instances dirigeantes du sport, vigoureusement défendu par les principaux intéressés, mais de plus en plus

⁸⁶ [JO C 378](#) du 23.12.2011.

⁸⁷ [Déclaration de Nicosie sur la lutte contre les matchs truqués](#), septembre 2012.

⁸⁸ [JO L 170](#) du 22.6.2013.

⁸⁹ Une des [propositions](#) porte sur les questions liées au droit pénal matériel et à la coopération judiciaire en matière pénale, tandis que la [seconde](#) porte sur les questions qui ne sont pas liées au droit pénal matériel et à la coopération judiciaire en matière pénale.

⁹⁰ [Résolution](#) du 10 mars 2009 sur l'intégrité des jeux d'argent en ligne; [résolution](#) du 15 novembre 2011 sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur; [résolution](#) du 2 février 2012 sur la dimension européenne du sport; [déclaration](#) du 9 juin 2011 sur la lutte contre la corruption dans le sport européen; [résolution](#) du 14 mars 2013 sur les matchs truqués et la corruption dans le sport; [résolution](#) du 11 juin 2015 sur les dernières révélations concernant les cas de corruption au plus haut niveau de la FIFA.

remis en question par les interventions des tribunaux, des gouvernements et régulateurs nationaux, ou bien par des intérêts commerciaux⁹¹.

Action menée par l'Union

La Commission européenne a précisé, dans sa communication de 2011 sur la dimension européenne du sport, que la bonne gouvernance dans le sport était une condition de l'autonomie et de l'autorégulation des organisations sportives. Étant donné que la compétence d'appui dont l'Union européenne jouit dans le domaine de la politique sportive ne permet pas une intervention déterminée à cet égard, les experts préconisent une forme «d'orientation»⁹². L'approche adoptée par l'Union, avec les **«recommandations concernant les principes de bonne gouvernance du sport dans l'UE»**⁹³, semble suivre cette voie.

Élaborée par le groupe d'experts de l'UE sur la bonne gouvernance et présentée au Conseil de l'Union européenne en octobre 2013, cette première série de recommandations vise à définir des principes généraux valant pour l'ensemble du monde du sport (sport professionnel et sport amateur), tels que la démocratie, la transparence, la responsabilisation dans le processus décisionnel et la possibilité offerte à toutes les parties intéressées d'être représentées. En s'appuyant sur les données, les faits et les bonnes pratiques tirés des projets sur la bonne gouvernance soutenus au titre de l'action préparatoire 2011, elle présente les normes de bonne gouvernance applicables à toutes les organisations, qui peuvent les adopter sur une base volontaire. L'approche proposée est progressive, avec une première phase d'**éducation** et d'**information** des instances sportives concernées. Il est proposé que l'Union encourage le respect des principes approuvés, notamment par le financement, au titre du volet «Sport» du programme Erasmus+, de projets visant à assurer leur promotion. Des activités de suivi sont envisagées, et dans le cas d'une application insuffisante, un renforcement des mesures d'exécution serait envisageable. Par exemple, le financement européen et/ou national pourrait être subordonné au respect des principes de bonne gouvernance approuvés.

Dans le cadre de l'action préparatoire de 2011 dans le domaine du sport, huit projets ont été sélectionnés, mis en œuvre et conclus avant la fin de 2013. Ils portaient sur des questions aussi variées que l'élaboration de lignes directrices pour les organisations sportives internationales, l'amélioration de la gouvernance grâce à des conseils d'administration efficaces ou à la participation des supporters, et la poursuite du développement d'un réseau coordonné de mentorat dans le sport en Europe.

4.4 Enseignements

Étant donné les limites de l'action de l'Union dans le domaine du sport telles que définies dans le traité, certains considèrent que le rôle de l'Union est d'inciter, de stimuler⁹⁴ ou d'initier⁹⁵. Les exemples décrits ci-dessus tendent à corroborer ce point de vue.

⁹¹ Groupe d'experts de l'UE sur la «Bonne gouvernance», Recommendations for the [Principles for good governance of sport in the EU](#), septembre 2013, 30 p.

⁹² Geeraert, Arnout, [The role of the EU in better governance in international sports organisations](#), AGGIS, Play the Game, avril 2013.

⁹³ Groupe d'experts de l'UE sur la bonne gouvernance, Recommendations concernant les principes de bonne gouvernance du sport dans l'UE, *op. cit.*

⁹⁴ Theeboom et al., *op cit.*

En effet, l'Union semble chercher à fournir des **orientations**, tant aux États membres qu'aux acteurs du monde sportif. Les activités de collecte d'éléments concrets se déroulent souvent dans un premier temps, afin d'évaluer la façon dont le problème est couvert et traité au niveau national et de déterminer si des disparités existent et si l'action de l'Union pourrait apporter une valeur ajoutée. Le **financement** semble être un outil politique important et systématique. Il remplit une double fonction. D'une part, il permet d'éprouver et de soutenir les bonnes pratiques et réseaux. D'autre part, il contribue à renforcer la base factuelle nécessaire à l'élaboration de la politique du sport. En effet, les projets financés par l'Union constituent une source de données, de faits et de pratiques qui pourraient apporter des informations dans le cadre des travaux et des débats politiques sur le sport au niveau de l'Union européenne.

Des questions d'intérêt mondial telles que le dopage et les matchs truqués, qui ne peuvent pas être réglées par les autorités nationales ni par les instances dirigeantes du sport à elles seules, justifient et appellent à une action de l'Union européenne, en raison de leur caractère transnational. Toutefois, l'Union, qui a nouvellement acquis ces compétences en matière de sport, doit composer avec d'autres acteurs, comme le **Conseil de l'Europe**, qui œuvre depuis près de 40 ans dans ce domaine et a élaboré plusieurs instruments contraignants de premier ordre. Par conséquent, l'action de l'Union est davantage orientée vers la convergence et l'unité entre les États membres, en vue d'aboutir à une position coordonnée sur la scène internationale.

5 Bilan et perspectives

Il est encore trop tôt pour évaluer l'incidence de l'élaboration de politiques «douces» dans le domaine du sport par l'Union européenne, d'autant plus que certains de ses résultats et suites concrètes (par exemple la semaine européenne du sport ou les recommandations concernant les principes de bonne gouvernance du sport) doivent encore être mis en œuvre. Les structures de coopération, instruments et méthodes de travail de l'Union ont, à l'inverse, déjà été examinés en 2014 dans le cadre du rapport sur la mise en œuvre du premier plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport.⁹⁶ Ce rapport s'appuyait sur les travaux des groupes d'experts, les contributions des États membres ainsi que les consultations avec les parties intéressées. Tout en accueillant avec satisfaction le renforcement de la coopération, en particulier entre l'Union européenne et le mouvement sportif, ainsi que l'amélioration de la coordination politique au niveau de l'Union, il a identifié les restrictions dont souffraient les structures de travail, par exemple la composition non homogène des groupes d'experts en matière de représentativité et d'expertise ainsi que le trop grand nombre d'observateurs au sein de certains d'entre eux (ce qui peut s'expliquer par le fait qu'il est essentiel pour les acteurs du monde sportif d'être représentés dans ces groupes de travail⁹⁷). Le rapport a également mis en lumière que compte tenu de l'augmentation du nombre des acteurs du sport désireux de se prononcer en matière de politique européenne du sport, il s'est avéré particulièrement ardu de mener un dialogue structuré avec les parties prenantes tout en garantissant son efficacité. Dans

⁹⁵ Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne & Centre international pour la sécurité dans le sport (ICSS), *op. cit.*, p. 57.

⁹⁶ COM(2014) 22 final, *op. cit.*

⁹⁷ Voir [EU Institutions and EU Sport Policy](#) sur le site internet du Bureau de représentation des Comités olympiques européens auprès de l'UE.

ce contexte, diverses améliorations aux structures de travail ont été proposées, notamment la création de trois «groupes de stratégie du sport» («sport et société», «dimension économique» et «intégrité du sport»), composés de représentants des États membres et de la Commission, en remplacement des groupes d'experts, la mise en place de plateformes de dialogue avec les acteurs du monde sportif qui correspondent à ces trois groupes stratégiques, ainsi que d'autres modalités de réunion qui devraient remplacer les déjeuners de dialogue structuré tenus en marge du Conseil. Ces modifications n'ont pas encore été mises en œuvre.

Dans les années à venir, les travaux de l'Union continueront de se concentrer sur l'élaboration de recommandations et de principes directeurs concernant, entre autres, la protection des jeunes athlètes ou la démocratie et les droits de l'homme dans le cadre de la procédure d'attribution des grands événements sportifs aux hôtes⁹⁸, et sur la promotion de ceux qui existent d'ores et déjà. De nouveaux instruments pourraient comprendre l'établissement de «listes d'engagements»⁹⁹, permettant principalement aux organisations sportives qui le souhaitent de rendre publics leurs engagements en matière notamment de principes de bonne gouvernance ou d'objectifs en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

La Commission européenne s'apprête à créer un groupe de haut niveau sur la diplomatie dans le domaine du sport¹⁰⁰, destiné à évaluer la valeur du sport dans les politiques extérieures de l'Union, sa contribution à la réalisation des ambitions politiques extérieures de l'Union et son rôle dans le dialogue avec les régions et pays tiers dans le cadre de la diplomatie publique de l'Union. La mise en place d'un groupe de haut niveau sur les sports de masse est également prévue; elle permettra d'évaluer la place et le rôle du sport de masse dans la société européenne, en particulier dans la promotion de valeurs positives telles que la tolérance.¹⁰¹ Les membres du groupe peuvent être des organisations actives dans le domaine du sport (fédérations, associations de sport professionnel et de masse, ONG, universités, instituts de recherche, société civile) ou des particuliers.

⁹⁸ La question des sports et des Droits de l'homme a été abordée par le Parlement européen lors d'une [audition commune](#) de la sous-commission «Droits de l'homme» et de la commission de la culture et de l'éducation (6 mai 2015) mettant l'accent sur l'importance des Droits de l'homme lors du choix des pays d'accueil de grands événements sportifs tels que les Jeux olympiques ou la Coupe du monde. Elle a également été débattue au cours de la [période de session](#) du mois de juin dans la perspective des Jeux européens de Bakou, à la suite d'une [question orale](#) au Conseil.

⁹⁹ Résolution du Conseil sur un plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour 2014-2017, *op. cit.*

¹⁰⁰ [Call for applications regarding a High Level Group on Sport Diplomacy](#), 2015.

¹⁰¹ [Call for applications regarding a High Level Group on Grassroots Sport](#), 2015.

6 Principales références

Borja García, «[From regulation to governance and representation: agenda-setting and the EU's involvement in sport](#)», dans *Entertainment and Sports Law Journal*, juillet 2007.

Résolution du Conseil sur un plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour 2011-2014, [JO C 162](#) du 1.6.2011.

Conclusions du Conseil sur le renforcement des données disponibles en vue de l'élaboration de la politique du sport, [JO C 393](#) du 19.12.2012.

Recommandation du Conseil du 26 novembre 2013 sur la promotion transversale de l'activité physique bienfaisante pour la santé, [JO C 354](#) du 4.12.2013.

Résolution du Conseil sur un plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour 2014-2017, [JO C 183](#) du 14.6.2014.

Conseil de l'Europe, [Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives](#), 18 septembre 2014.

[Lignes d'action recommandées par l'UE en matière d'activité physique](#), octobre 2008.

Groupe d'experts de l'UE sur la bonne gouvernance, [Recommandations concernant les principes de bonne gouvernance du sport dans l'UE](#), septembre 2013.

[Recommandations de l'Union européenne sur le dopage dans le sport de loisir](#), sixième projet consolidé (final), novembre 2013.

Livre blanc de la Commission européenne sur le sport, [COM\(2007\) 391 final](#).

Document de travail de la Commission, plan d'action «Pierre de Coubertin», document accompagnant le Livre blanc sur le sport, [SEC\(2007\) 934 final](#).

Commission européenne, Développer la dimension européenne du sport, [COM\(2011\) 12 final](#).

Commission européenne, [Special Eurobarometer 412](#) «Sport and physical activity», mars 2014.

Commission européenne, [Étude sur la prévention du dopage](#). Une cartographie des pratiques juridiques, réglementaires et des dispositions de prévention dans l'UE 28, 2014, 154 p.

Commission européenne, [Erasmus+: guide du programme](#), 14.11.2014, 315 p.

Parlement européen, [Résolution sur le Livre blanc sur le sport](#), 8 mai 2008.

Parlement européen, Résolution sur la [dimension européenne du sport](#), 2 février 2012.

Parlement européen, commission de la culture et de l'éducation, [Rapport sur la dimension européenne du sport](#), 21 novembre 2011.

KEA European Affairs, [Match-fixing in sport — A mapping of criminal law provisions in EU 27](#), étude réalisée pour la Commission européenne par KEA European Affairs, mars 2012, 124 p.

Consortium dirigé par l'institut Mulier, [Study on a possible sport monitoring function in the EU](#), rapport final, mai 2013, 162 p.

Consortium dirigé par SportsEconAustria, [Study on the Contribution of Sport to Economic Growth and Employment in the EU](#), rapport final, novembre 2012, 210 p.

Theeboom et al, EU-involvement in sport: between regulation and inspiration, Vrije Universiteit Brussel Press, 2013, 164 p.

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne & Centre international pour la sécurité dans le sport (ICSS), [Lutter contre la manipulation des compétitions sportives](#), rapport, partie I, novembre 2014, 221 p.

Agence mondiale antidopage (AMA), [Code mondial-antidopage 2015](#).

Le sport est un domaine dans lequel l'Union européenne a nouvellement acquis des compétences. Le Traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur en décembre 2009, octroie à l'Union une compétence d'appui, de sorte que des mesures juridiquement contraignantes sont exclues. Les possibilités d'intervention de l'Union européenne sont davantage limitées par la nécessité de tenir compte de la nature spécifique du sport et de respecter l'autonomie des organisations sportives, qui sont traditionnellement chargées de la réglementation et de l'organisation de leur sport. Dans l'élaboration des politiques, l'Union se fonde dès lors sur des mesures «douces», à savoir le dialogue et la coopération, ainsi que des mesures incitatives, prenant la forme d'un soutien financier à des projets et réseaux. S'il fallait résumer l'approche de l'Union en un seul mot, «orientation» serait probablement le mot le plus juste. Les réalisations concrètes à ce jour sont principalement les recommandations politiques et les principes directeurs destinés aux États membres et aux acteurs du monde sportif. Dans un contexte international où le Conseil de l'Europe, actif de longue date dans le domaine du sport, joue d'ores et déjà un rôle de premier plan, l'Union européenne vise à renforcer l'unité et à favoriser la convergence entre ses États membres, en vue d'aboutir à des positions coordonnées sur les questions transnationales, y compris la lutte contre le dopage et les matchs truqués.

Publication du
Service de recherche pour les députés

Direction générale des services de recherche parlementaire, Parlement européen



PE 565.908
ISBN 978-92-823-7901-1
doi:10.2861/981792

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire.