

Lex sportiva europea derogat : à la recherche du modèle sportif européen

Didier **BLANC**
Professeur de droit public
Université Toulouse Capitole, IRDEIC

Depuis l'antiquité, le sport a toujours été un important moyen de communication entre les peuples¹.

L'Europe, terre de sports ! A n'en pas douter du IX^{ème} siècle avant notre ère en Grèce, période lointaine où apparurent les premières compétitions sportives, jusqu'au retour des Jeux Olympiques à la charnière du XIX^e et du XX^e siècle à Athènes et à Paris, l'Europe mérite d'être ainsi présentée. Dans ces conditions, il est assez paradoxal que la question sportive n'ait à l'origine aucun rapport avec le projet d'unité européenne dont elle est contemporaine. L'Union interparlementaire est constituée en 1889, tandis que fleurissent de nombreux projets visant à l'édification d'une paix durable en Europe². Or, la fondation des Jeux Olympiques modernes épouse largement les idéaux soutenant la construction communautaire. L'ambition de Coubertin est de : « créer un grand mouvement sportif au service de toutes les nations, de tous les sports, et de la paix, édifier une contre-société olympique et pacifique »³. Cependant, il est vrai que les compétitions sportives en Europe constituent le plus souvent et depuis toujours l'expression exacerbée des passions nationales, voire chauvines et nationalistes.

Après la Seconde guerre mondiale, l'unité européenne a d'abord pour siège traditionnel le cadre diplomatique du Conseil de l'Europe issu du statut de Londres du 5 mai 1949, puis celui plus original, mais limité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) fondée par le traité de Paris du 18 avril 1951. En restant centré sur une approche économique, ce modèle communautaire prospère avec les deux traités de Rome du 25 mars 1957, dont celui fondant en particulier la Communauté économique européenne (CEE). De sorte qu'à l'échelle européenne le sport entendu comme vecteur d'un ensemble de valeurs pouvant participer « d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » suivant les termes du premier alinéa du traité CEE, inspiré du Statut du Conseil de l'Europe⁴, se déploie en son sein dès le début des années 1950⁵.

Dans ce cadre, deux grandes dates marquent la rencontre entre le sport et la construction européenne. D'une part, les 20 et 21 mars 1975 se tient la première réunion des ministres responsables du sport des États parties au Conseil de l'Europe dont est issue la résolution (76) 41 relative aux «Principes pour une politique de sport pour tous »⁶. Formée de 6 courts articles elle ouvre la voie d'autre part, à la Charte européenne du sport révisée issue quant à elle de la recommandation du Comité des ministres du 24 septembre 1992. Si la désignation du texte est trompeuse dans la mesure où la réunion de 1975 annonçait une Charte européenne du sport tous, il n'en demeure pas moins que c'est l'autre Europe, la Grande Europe au regard du nombre de ses membres, qui constitue le lieu d'une coopération entre États en des termes qu'on croirait forgés pour l'Europe communautaire : « le

¹ Rapport du comité ad hoc pour l'Europe des citoyens (comité Adonnino) remis au Conseil européen de Milan (28-29 juin 1985), *Bull. CE*, 1985, supp. n°7, p. 28.

² V. J.-B. Duroselle, *L'idée d'Europe dans l'histoire*, Paris, Denoël, 1965, spéc. p. 232-257.

³ Y.-P. BOULONGNE, in « *Un siècle du Comité International Olympique : 1894 - 1994 : l'idée, les présidents, l'œuvre* », R. GAFNER (dir.), Lausanne, Comité international olympique, 1994, p. 77.

⁴ L'article 1^{er} fixant les buts de l'organisation stipule : « Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ».

⁵ Sur ces aspects historiques : C. MIÈGE, *Les organisations sportives et l'Europe*, Paris, Insep éditions, p. 63-84 (open book 10.4000/books.insep.2484).

⁶ V. J.-Y. PLOUVIN, « Bientôt, une charte européenne du sport ? », *Revue internationale de droit comparé*, 1975, n°27, pp. 428-432.

sport est une activité sociale et culturelle fondée sur un libre choix qui encourage les contacts entre les pays et citoyens européens et joue un rôle fondamental dans la réalisation du but du Conseil de l'Europe en renforçant les liens entre les peuples et en développant la conscience d'une identité culturelle européenne » (considérant 6). Depuis, ce texte n'a cessé d'évoluer afin de tenir compte des transformations affectant l'ensemble des activités sportives⁷.

La petite Europe, celle des Communautés, enfermée qu'elle est par la réalisation d'un marché commun⁸, s'intéresse au sport par le biais de l'économie. L'arrêt Walrave et Kock de 1974 pose les bases matérielles d'un droit communautaire du sport en affirmant que « compte tenu des objectifs de la Communauté, l'exercice des sports ne relève du droit communautaire que dans la mesure où il constitue une activité économique au sens de l'article 2 du traité »⁹. Ce dernier assigne comme mission à la CEE « l'établissement d'un marché commun ». Dès ce moment jurisprudentiel fondateur, le droit communautaire, puis le droit de l'Union, sont susceptibles de régir le sport en général et des activités sportives en particulier à l'aune d'une approche commandée par l'économie. Ainsi, le sportif professionnel dès lors qu'il est un travailleur comme les autres, non seulement ne peut faire l'objet de discrimination en raison de la nationalité, mais bénéficie en outre d'une liberté de circulation étendue¹⁰. Il en va de même pour la liberté d'établissement et de prestation de service et accessoirement pour la liberté de circulation des marchandises et des capitaux, toutes susceptibles de saisir le sport¹¹. Pour le dire autrement, le marché du sport n'est pas en principe traité d'une manière différente par le droit de l'Union que tout autre marché. Par conséquent, non seulement il est régi par les libertés économiques itérativement jugées fondamentales par la Cour de justice, mais également par les règles de concurrence. Toute activité sportive économique est ainsi soumise aux prescriptions relatives aux ententes, abus de position dominante et aides d'Etat¹².

S'explique mieux alors le silence initial des traités s'agissant du sport. Au fond, le sport est allé progressivement, pour le dire simplement, vers l'Europe communautaire, au fur et à mesure d'une professionnalisation grandissante, allant de pair avec des enjeux économiques croissants, particulièrement dans le domaine du football, sport le plus populaire en Europe et dans le monde. Nul besoin pour cette Europe symétriquement d'aller vers le sport, à la fois parce que ce registre était celui du Conseil de l'Europe et parce que la force centripète du marché suffisait. Pour autant, au regard de la place prise par le sport dans les États membres, les institutions européennes ne pouvaient laisser au seul Conseil de l'Europe le soin d'en traiter en raison de son cadre géographique pan-européen et de l'utilisation d'instruments classiques du droit international général, bien éloignés de ceux des Communautés et de l'Union.

Sur le temps long, ce processus donne lieu à un profil inverse à ceux classiquement examinés en droit de l'Union où le droit écrit précède la jurisprudence. En l'occurrence, le sport est d'abord attiré devant le prétoire pour ensuite retenir l'attention des négociateurs des traités. Seulement la convergence ne saurait se faire à l'encontre du sport considéré comme activité économique, sauf à vouloir le soumettre à un régime dérogatoire et à revenir sur l'écheveau tissé par la Cour de justice. En

⁷ Dernière version : recommandation du 13 octobre 2021 du Comité des Ministres aux États membres sur la Charte européenne du sport révisée.

⁸ L'idée d'une coupe du Marché commun disputée par des clubs de football a malgré tout pu être évoquée en 1966 au moment où se disputait la coupe de monde de ce sport en Angleterre.

⁹ CJCE, 12 décembre 1974, aff. 36/74, Walrave et Koch, ECLI:EU:C:1974:140, pt. 4.

¹⁰ CJCE, 15 décembre 1995, aff. C-415/93, Bosman, ECLI:EU:C:1995:463.

¹¹ Respectivement CJCE, 6 novembre 2003, Gambelli, aff. C-243/01, ECLI:EU:C:2003:597 (établissement) ; 14 juillet 1976, Donà, aff. 13-76, ECLI:EU:C:1976:115 (services) ; 8 septembre 2009, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, aff. C-42/07, ECLI:EU:C:2009:519 (capitaux).

¹² Respectivement CJCE : 18 juillet 2006, Meca-Medina et Majcen, aff. C-519/04 P ECLI:EU:C:2006:492 (ententes) ; 1^{er} juillet 2008, Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE), aff. C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376 (abus de position dominante) ; Trib. UE, 20 mars 2019, Hércules Club de Fútbol, aff. T-766/16, ECLI:EU:T:2019:173 (aides d'Etat).

revanche, sous le registre d'une « exception sportive »¹³, le droit conventionnel et la jurisprudence peuvent s'accorder.

A l'origine de cette hypothèse longue à se dessiner se trouve l'arrêt Donà du 14 juillet 1976. Dans cette affaire est évoquée pour la première fois la possibilité pour une « réglementation ou pratique » sportive d'échapper au champ d'application des règles communautaires lorsqu'elles valent pour « des rencontres guidées par motifs non économiques, tenant au caractère et au cadre spécifiques de ces rencontres et intéressant donc uniquement le sport en tant que tel »¹⁴. L'« exception sportive » peut ainsi être définie comme permettant à un régime juridique applicable à une activité sportive d'échapper à l'emprise du droit communautaire dans la mesure où précisément elle est dépourvue de toute considération économique. C'est dans cet esprit, et à l'unisson de la jurisprudence, que le droit conventionnel inscrit tardivement le « sport en tant que tel » au rang des compétences de l'Union (I), tandis que par touches successives la Cour de justice fixe les contours de cette « exception sportive » (II).

I. L'« exception sportive » conventionnelle

Le traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009, fait pour la première fois explicitement du sport une compétence de l'Union. Parallèlement, il établit une typologie en vertu de laquelle le sport apparaît comme étant une compétence complémentaire (B). Ce sort particulier découle d'une vision sociale communément et anciennement portée par les institutions européennes (A).

A. La vision sociale du sport des institutions européennes

Il faut attendre le milieu des années 1980 – à l'heure où apparaît la perspective inédite d'une révision globale des traités communautaires – pour que les premières réflexions soient développées s'agissant de la prise en compte du mouvement sportif dans les Communautés¹⁵. Le Parlement européen puis la Commission voient dans le sport un facteur d'unité et d'identité européenne par les échanges qu'il favorise, par les valeurs qu'il véhicule et les bienfaits que procure sa pratique¹⁶. Néanmoins, c'est l'indépassable effet intégrateur du marché qui va accélérer ce processus.

Rendu en 1995, au moment où s'engageait un autre processus de révision des traités¹⁷, l'arrêt Bosman a entraîné de profondes répercussions conduisant les rédacteurs du traité d'Amsterdam à insérer en annexe une déclaration n°29 relative au sport. Son inspiration est à chercher dans la Charte européenne de 1992 puisqu'elle souligne « l'importance sociale du sport et en particulier son rôle de ferment de l'identité et de trait d'union entre les hommes ». Bien que dépourvue de portée normative, cette déclaration précise que les institutions de l'Union seront amenées « à consulter les associations sportives lorsque des questions importantes ayant trait au sport sont concernées », puis se clôt sur une mention dirigée vers la prise en compte « des particularités du sport amateur ». De sorte que c'est bien principalement « le sport en tant que tel » qui est appréhendé par l'Union.

Cet engagement politique n'a pas tardé à produire ses fruits puisque dans ses conclusions, le Conseil européen réuni à Vienne les 11 et 12 décembre 1998 a invité « la Commission à lui soumettre un rapport pour sa réunion d'Helsinki dans l'optique de la sauvegarde des structures sportives

¹³ Sans qu'il soit possible de faire la généalogie de l'expression, elle prospère à la suite de l'arrêt Bosman. V. C. Miège, « Le sport dans l'union européenne : quelle "exception sportive" ? » *Esprit*, 2001, n° 280, p. 179–189. Pour autant, la chose est présente dans l'arrêt Donà et précède le mot (*infra* II, B).

¹⁴ Arrêt précité, pt. 14.

¹⁵ Plusieurs propositions sont avancées à cet effet dans le rapport Adonino, «Europe des citoyens» de 1985.

¹⁶ Résolution du 13 avril 1984 sur le sport et la Communauté, JOCE C 127, 14 mai 1984, p. 142 ; première communication de la Commission : La Communauté européenne et le sport, SEC(91)1438, 31 juillet 1991.

¹⁷ Le mouvement sportif européen a présenté dans ce contexte une résolution le 17 décembre 1996 militant en faveur de l'inclusion du sport dans le traité CE et comportant en annexe un projet d'article.

actuelles et du maintien de la fonction sociale du sport dans le cadre communautaire »¹⁸. Un an plus tard, le 10 décembre 1999, la Commission remet son rapport, lourdement intitulé « Rapport dans l'optique de la sauvegarde des structures sportives actuelles et du maintien de la fonction sociale du sport dans le cadre communautaire ». Faute de titre à agir et de base juridique elle commence par se placer sur le terrain de « la fonction éducative et sociale du sport », puis s'intéresse à son environnement juridique¹⁹. L'idée d'une « exception sportive » est étroitement soutenue par la Commission quand elle indique que les « réglementations des organisations sportives établissant des règles sans lesquelles un sport ne pourrait pas exister, ou des règles qui sont nécessaires à son organisation ou à l'organisation des compétitions, pourraient échapper aux règles de concurrence », parmi lesquelles figurent au premier chef les « règles inhérentes au sport », les « règles du jeu », qui n'ont pas pour objet « de fausser la concurrence »²⁰.

Le Parlement européen opte pour une approche comparable dans la première résolution qu'il consacre au sport. Elle s'ouvre en effet sur le considérant suivant : « le sport au XXe siècle est devenu un phénomène de société totalement intégré à la vie culturelle, économique et politique des dix pays de la Communauté, et que, en conséquence, la Communauté européenne ne peut rester indifférente à son évolution »²¹. Dans les textes postérieurs, le Parlement européen infléchit sa position en se préoccupant prioritairement des « conséquences du marché unique »²², puis s'efforce de relier les deux aspects²³.

Quelles que soient l'intensité et l'orientation de la volonté des institutions européennes, la déclaration annexée au traité d'Amsterdam ne peut en aucun cas fonder une action emportant des effets juridiques. Aussi, l'une des manifestations les plus tangibles tient-elle dans la décision faisant de 2004 l'Année européenne de l'éducation par le sport²⁴. Elle relaie alors le regard social porté par l'ensemble des institutions de l'Union comme l'atteste la déclaration du Conseil européen relative aux caractéristiques spécifiques du sport et à ses fonctions sociales en Europe²⁵. Y est fortement affirmée que la « Communauté doit tenir compte, même si elle ne dispose pas de compétences directes dans ce domaine, dans son action au titre des différentes dispositions du Traité des fonctions sociales, éducatives et culturelles du sport, qui fondent sa spécificité, afin de respecter et de promouvoir l'éthique et les solidarités nécessaires à la préservation de son rôle social ». Sans qu'il soit possible d'y voir la reconnaissance formelle d'une « exception sportive », le tour pris par les diverses positions exprimées par les institutions de l'Union donne corps à une distinction entre le sport, comme activité économique soumise aux règles du marché, et le sport, activité d'utilité sociale.

B. La spécificité du sport, compétence complémentaire de l'Union

Le traitement presque indifférencié du sport par la jurisprudence de la Cour de justice ne motive pas en lui-même de dispositif particulier et apporte au contraire la preuve, que le droit de l'Union suffit à régir toute activité sportive dominée par des considérations économiques. En revanche, réserver une place spécifique au sport dans l'Union nécessite un dispositif du même ordre. C'est ce à quoi va s'attacher la Convention européenne, à la demande de nombre de ses membres, dont ceux émanant du Parlement français²⁶, « pour que ce domaine bénéficie d'un traitement particulier »²⁷. Partant du

¹⁸ L'affaire Festina du nom d'une équipe cycliste engagée sur le tour de France 1998 et ayant fait un usage massif de produits dopants, a contribué à cet intérêt pour le monde sportif du Conseil européen.

¹⁹ Rapport dit d'Helsinki sur le sport, COM(1999) 644 final, p. 4 et 6.

²⁰ *Idem*, p. 8.

²¹ Résolution précitée du 13 avril 1984.

²² Résolution du 6 mai 1994 sur la Communauté européenne et le sport, JOCE C 205, 25 juillet 1994, p. 486.

²³ Dans sa résolution du 13 juin 1997 sur le rôle de l'Union européenne dans le domaine du sport, il indique (considérant A) : « outre qu'il constitue un phénomène économique, le sport représente par conséquent un phénomène culturel et social essentiel ». JOCE C 200, 30 juin 1997, p. 252.

²⁴ Décision n° 291/2003/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 février 2003, JOUE L 43, 18 février 2003, p. 1. Cette décision a pour base juridique l'article 149 CE relatif à l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse.

²⁵ Annexe IV des conclusions du Conseil européen de Nice, 7.-10 décembre 2000.

²⁶ Rejoint par les 11 ministres en charge du sport d'États membres favorables à l'inclusion d'un article relatif au sport, lors de leur réunion informelle à Almeria, du 15 au 17 mai 2002.

constat « que les évolutions économiques observées dans le domaine sportif et les réponses apportées par les autorités publiques et les organisations sportives aux questions nouvelles qu'elles soulèvent ne permettent à ce jour de garantir ni la sauvegarde des structures actuelles et spécifiques du sport, ni sa fonction sociale », la contribution aux travaux de la Convention européenne sur la place du sport dans le futur traité suggère que « l'inclusion du sport devrait s'effectuer sous une forme "réduite", le mot "sport" pourrait être simplement mentionné parmi d'autres comme la culture, la santé, l'éducation »²⁸.

L'article III-182 du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe devenu III-282, concrétise cette volonté²⁹. Pour autant, l'innovation ne retient guère l'attention. Il est vrai que cette nouvelle compétence appartient à la catégorie des compétences coordonnées ou complémentaires, caractérisées par le fait que les actes de droit dérivé adoptés « ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres »³⁰. De fait, l'échec de la ratification du traité est sans effet sur la teneur du dispositif afférent à la compétence « sport » repris tel quel par le traité de Lisbonne. Le chapitre relatif à l'éducation, la formation professionnelle, à la jeunesse, formé d'un article unique, 165 TFUE, est depuis son entrée en vigueur enrichi d'une référence au « sport ».

L'alinéa inséré dans le § 1 de l'ex-article 149 CE retient : « L'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative ». De sorte que le droit primaire opère la liaison entre les spécificités du sport et sa fonction sociale, auquel s'ajoute celle éducative, au moment même où est décidé de l'institution d'une Année européenne de l'éducation par le sport (*supra*). Au regard de ce louable objectif, un tiret est ajouté au § 2 précisant que l'action de l'Union vise « à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives et la coopération entre les organismes responsables du sport, ainsi qu'en protégeant l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des plus jeunes d'entre eux ». L'ensemble de ces stipulations dessine en creux le portrait d'un modèle sportif européen aux contours flous, mais refusant de ne voir dans le sport qu'une activité économique saisie par les règles du marché. Les spécificités du sport ainsi mentionnées - sans jamais être explicitées - ont conduit la Commission à en préciser la teneur.

La signature du traité de Lisbonne est contemporaine de la présentation par la Commission du Livre blanc sur le sport, « première initiative prise » par elle, « pour traiter de manière approfondie les problèmes liés au sport »³¹. Ce document s'ouvre sur le « rôle sociétal du sport » pour ensuite voir dans le sport la réunion d'une double spécificité. D'une part, celle d'« activités sportives et des règles qui s'y appliquent, comme l'organisation de compétitions distinctes pour les hommes et les femmes, la limitation du nombre de participants aux compétitions ou la nécessité d'assurer l'incertitude des résultats et de préserver l'équilibre compétitif entre les clubs participant à une même compétition ». D'autre part, celle de « structures sportives, notamment l'autonomie et la diversité des organisations sportives, la structure pyramidale des compétitions du sport de loisir au sport de haut niveau, les mécanismes de solidarité structurée entre les différents niveaux et les différents intervenants, l'organisation du sport sur une base nationale et le principe d'une fédération unique par sport »³².

Sur le fondement de l'article 165 TFUE - il en va ainsi en général pour les compétences coordonnées -, l'action de l'Union peut emprunter trois directions. Tout d'abord, celle d'une programmation permettant de financer un ensemble de mesures telles que « la mobilité à des fins d'éducation et de formation du personnel sportif » ou « les manifestations sportives à but non lucratif

²⁷ E. de Poncins, p. 112.

²⁸ CONV 478/03, Contrib 183 du 10 janvier 2003 présentée par MM. H. Haenel, P. Lequiller et *alii*.

²⁹ Une différence de rédaction caractérise la première version du projet de la version finale : sont ajoutés la prise en « compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ».

³⁰ Article 2 TFUE.

³¹ COM(2007) 391 final, le 11 juillet 2007, p. 2.

³² *Idem*, p. 14.

visant à renforcer la dimension européenne du sport »³³. Ensuite, dans la mesure où la compétence sportive relève des États membres, l'Union s'en remet à leur bon vouloir au terme d'actes de soft law destinés à les inciter à agir de concert dans divers domaines jugés prioritaires³⁴. Enfin, et dans ce cadre étroit, l'Union est habilitée à s'engager sur le plan externe, au besoin en concluant des conventions internationales³⁵. Par ailleurs, au nom de sa fonction législative ou tribunicienne le Parlement européen apporte sa contribution à l'élaboration d'une politique européenne du sport ainsi conçue³⁶. Sans qu'il soit possible ici d'en traiter davantage, elle précise les traits du modèle sportif européen dans l'espace laissé par la jurisprudence.

II – L'« exception sportive » jurisprudentielle

La Cour de justice admet très tôt que le sport « en tant que tel » est susceptible d'échapper au droit communautaire. Sa jurisprudence pose les bases d'un régime d'une « exception sportive » tenant dans une inapplicabilité du droit de l'Union (A), sans doute menacée par l'article 165 TFUE au bénéfice d'un « modèle sportif européen » aux contours incertains (B).

A. Vers la fin de l'inapplicabilité du droit de l'Union au sport ?

Dès l'arrêt *Donà* de 1976, la Cour de justice trace l'ébauche d'une « exception sportive » fondée sur la distinction entre une activité sportive guidée ou non par « des motifs économiques »³⁷. En l'espèce si elle juge incompatible avec le droit communautaire la réglementation italienne réservant aux nationaux le droit de pratiquer à titre professionnel ou semi-professionnel l'exercice du football au sein de clubs, elle précise que certaines rencontres ont « caractère » et un « cadre spécifiques » et à cet égard intéressent « donc uniquement le sport en tant que tel, comme il en est, par exemple, de rencontres entre équipes nationales de différents pays »³⁸. Toutefois, elle précise que « cette restriction du champ d'application des dispositions en cause doit cependant rester limitée à son objet propre » et qu'il revient au juge national en dernière analyse d'apprécier si l'activité sportive en cause échappe au droit communautaire.

Clairement ici, la Cour de justice soutient une exception valant pour les « clauses de nationalité »³⁹ tenant dans la distinction entre compétitions opposant des clubs professionnels et celles entre équipes nationales. De nos jours, il est difficile de la fonder sur la présence dans un cas de « motifs économiques » et leur absence dans l'autre. Les enjeux financiers peuvent être sensiblement les mêmes dans une situation comme dans l'autre⁴⁰. Il est même possible de soutenir que les compétitions entre sélections nationales entraînent de fortes répercussions économiques sur la valeur des clubs professionnels par l'exposition européenne ou mondiale dont bénéficient leurs joueurs. Quoi qu'il en soit, il va de soi que des dispositions relatives à la nationalité pour des sélections nationales ne sont pas concernées par le droit de l'Union⁴¹, à rebours de la réglementation applicable aux clubs professionnels. En revanche, un processus de sélection fixé par une fédération et reposant sur une

³³ V. Chapitre 4 du règlement (UE) 2021/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établissant Erasmus+, le programme de l'Union pour l'éducation et la formation, la jeunesse et le sport, JO L 189, 28 mai 2021, p. 1.

³⁴ V. par exemple la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport (1^{er} janvier 2021-30 juin 2024), JOUE C 419, 4 décembre 2020, p. 1.

³⁵ V. la proposition de décision du Conseil sur la conclusion, au nom de l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives en ce qui concerne les questions non liées au droit pénal matériel et à la coopération en matière pénale, COM(2017) 387, 27 juillet 2017.

³⁶ Résolution du Parlement européen du 23 novembre 2021 sur la politique des sports de l'Union européenne : bilan et pistes pour l'avenir, P9_TA(2021)0463.

³⁷ Arrêt précité, pt. 14.

³⁸ *Idem*.

³⁹ Sur ces clauses, v. arrêt *Bosman* précité, pts. 122 à 137.

⁴⁰ Les revenus annuels de la Ligue des champions organisée par l'UEFA prévus pour 2024-2027 doivent s'élever à 5 milliards d'euros, dont plus de 2 sont reversés aux clubs alors que ceux générés par la Coupe du monde de football 2022 sont estimés à 7,5 milliards d'euros ; la dotation redistribuée aux 32 équipes engagées s'est élevée à 440 millions de dollars.

⁴¹ Elles peuvent être souples, v. règlement de World Rugby, Éligibilité des joueurs : qualification pour jouer en équipe nationale.

large part sur la participation et les résultats à des compétitions opposant des pays (Jeux Olympiques, Championnat d'Europe), n'échappe pas au droit communautaire⁴².

Pour autant, il ne fait pas de doute selon la Cour de justice que les « dispositions du traité ne concernent pas les règles qui portent sur des questions intéressant uniquement le sport et, en tant que telles, étrangères à l'activité économique » en dépit « de la difficulté de scinder les aspects économiques et les aspects sportifs d'une activité sportive »⁴³. Cet exercice est fondamental dès lors qu'il détermine l'applicabilité du droit de l'Union. Or, c'est peu de dire qu'il est difficile à réaliser à en juger par la mise en lumière de conceptions divergentes au sein même des juridictions de l'Union. Elles sont apparues entre le Tribunal et la Cour de justice au sujet de l'applicabilité des règles de concurrence à la réglementation de la Fédération internationale de natation (FINA) visant à lutter contre le dopage. Pour le premier, « la lutte antidopage ne poursuit aucun objectif économique. En effet, la lutte antidopage vise à préserver, premièrement, l'esprit sportif (le fair-play), sans lequel le sport, qu'il soit pratiqué à titre d'amateur ou de professionnel, n'est plus du sport. Cet objectif, purement social, justifie à lui seul la lutte antidopage »⁴⁴. Par conséquent, le Tribunal estime que la demande des requérants repose « sur la prémisse erronée que la réglementation antidopage litigieuse relève du droit de la concurrence »⁴⁵. A l'inverse, la seconde, contrairement aux conclusions de l'avocat général⁴⁶, décide qu'en « estimant qu'une réglementation pouvait ainsi être écartée d'emblée du champ d'application [du droit de l'Union] au seul motif qu'elle était considérée comme purement sportive (...), le Tribunal a commis une erreur de droit »⁴⁷. Cette position amène la Cour de justice à se prononcer au fond sur la législation anti-dopage, en développant au besoin une argumentation plus scientifique que juridique.

Tout familier de la jurisprudence de la CJCE/UE connaît sa propension à attirer devant elle le plus grand nombre possible de domaines au nom d'une unité européenne bâtie par le Droit⁴⁸. Aussi avant même que le sport compte au rang des compétences de l'Union, la Cour de justice s'efforce d'y appliquer ses règles en brossant en contrepartie le portrait du modèle sportif européen.

B. Les contours incertains du « modèle sportif européen »

Au fur et à mesure que s'étend l'emprise du droit de l'Union sur le sport, la référence au « modèle sportif européen » peut être vue comme l'abandon d'une distinction ordonnée autour des « enjeux économiques du sport », rendant mal compte d'une activité où ils s'entremêlent avec sa fonction sociale, culturelle ou encore éducative, davantage présente dans la pratique du sport en amateur.

Dans le sport amateur, les « enjeux économiques », sans être totalement absents, sont en principe faibles et les règles nationales s'y appliquant ne sont pas *a priori* susceptibles d'entrer dans le champ d'application du droit de l'Union. De plus, au regard de la « clause de nationalité », il est permis de soutenir qu'il est naturel que le champion d'une compétition nationale d'une discipline disputée en amateur soit un ressortissant de l'État concerné. La Cour de justice a eu l'occasion d'examiner ces aspects en faisant une lecture combinée des dispositions relatives à la citoyenneté européenne et l'article 165 TFUE dans une affaire opposant, un ressortissant italien, M. Biffi à la fédération allemande d'athlétisme. Pratiquant la course à pied en amateur sur de courtes distances (du 60 m au

⁴² CJCE, 11 avril 2000, Deliège, aff. jtes C-51/96 et C-191/97, ECLI:EU:C:2000:199. En l'espèce, la réglementation en cause n'est pas jugée contraire aux règles relatives à la libre prestation de services.

⁴³ CJCE, arrêt Meca-Medina et Majce précité, pts. 25 et 26.

⁴⁴ TPI, 30 septembre 2004, Meca-Medina et Majcen, aff. T-313/02, ECLI:EU:T:2004:282, pt. 44.

⁴⁵ *Idem*, pt. 68.

⁴⁶ Dans ses conclusions du 23 mars 2006, l'avocat général Léger affirmait : « compte tenu des enjeux commerciaux et financiers qui entourent le sport de haut niveau, nous pensons qu'une réglementation purement sportive, telle qu'une réglementation antidopage, peut ne pas être dénuée de tout intérêt économique. Toutefois, cet intérêt est purement accessoire, selon nous, et ne peut priver les réglementations antidopage de leur nature purement sportive ». ECLI:EU:C:2006:201, pt. 28.

⁴⁷ CJCE, arrêt Meca-Medina et Majce précité, pt. 33.

⁴⁸ Pour un exemple récent, L. COUTRON, « Observations à l'arrêt du 6 mars 2018, Slowakische Republik contre Achmea BV, affaire C-284/16 », in F. PICOD (dir.), *Jurisprudence de la CJUE 2018. Décisions et commentaires*, Bruxelles, Bruylant, p. 163.

400 m) M. Biffi a la possibilité de participer aux championnats nationaux pour lequel il est qualifié que « hors classement » ou « sans classement », pour cette raison que la réglementation allemande considère – après avoir été modifiée en ce sens – que le champion d’Allemagne doit être allemand. Saisie d’un renvoi préjudiciel, la Cour de justice soulève sa contrariété avec le droit de l’Union au terme d’un raisonnement en trois temps. Elle commence par rappeler que « le statut de citoyen de l’Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres » et ajoute que « l’article 165 TFUE reflète l’importance sociale considérable du sport dans l’Union, notamment du sport amateur »⁴⁹. Elle en déduit que « la pratique d’un sport amateur, notamment au sein d’un club sportif, permet au citoyen de l’Union qui réside dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité de créer des liens avec la société de l’État dans lequel il s’est déplacé et réside ou de consolider ceux-ci. Cela vaut également en ce qui concerne la participation à des compétitions sportives de tout niveau »⁵⁰. Ensuite et sans surprise, elle affirme que les « règles d’une fédération sportive nationale, telle que celles en cause au principal, qui régissent l’accès des citoyens de l’Union aux compétitions sportives, sont soumises aux règles du traité »⁵¹. Pour conclure enfin qu’elles ne sont pas guidées « par des considérations objectives et proportionnées à l’objectif légitimement poursuivi »⁵².

La mention du sport par l’article 165 TFUE atteint « l’exception sportive » qui ne peut être réduite au « sport en tant que tel », étranger aux « enjeux économiques », clé de répartition entre inapplicabilité et applicabilité puisque le sport comme activité sociale ou économique peut relever du droit de l’Union. Au sens de la première, un citoyen de l’Union ne saurait en principe souffrir de discrimination en raison de sa nationalité ; de même que classiquement au titre de la seconde, le sportif professionnel travailleur. Sans prêter le flanc à la critique, la fin probable de cette exception guidée par l’inapplicabilité au sport du droit de l’Union en raison d’un article 165 TFUE « attrape-tout », fait largement dépendre du juge la détermination du « modèle sportif européen » destinée à la supplanter.

Au sein de la Cour de justice, l’expression est d’apparition très récente, et ce à quelques mois d’intervalle, dans les conclusions des avocats généraux MM. Rantos et Szpunar⁵³. Le premier voit dans l’article 165 TFUE « la reconnaissance constitutionnelle » du « modèle sportif européen », caractérisé par une série d’éléments qui s’appliquent à plusieurs disciplines sportives sur le continent européen, parmi lesquelles le football. Ce modèle est fondé, premièrement, sur *une structure pyramidale*, avec, à sa base, le sport amateur et, à son sommet, le sport professionnel. Deuxièmement, parmi ses objectifs principaux figure celui de promouvoir des *compétitions ouvertes*, accessibles à tous grâce à un système transparent où la promotion et la relégation maintiennent un équilibre compétitif et privilégient le mérite sportif, qui constitue lui aussi un élément essentiel dudit modèle. Celui-ci repose, enfin, sur *un régime de solidarité financière*, qui permet de redistribuer et de réinvestir les revenus générés par les événements et les activités de l’élite aux niveaux inférieurs du sport »⁵⁴. En d’autres termes, ce modèle est « européen » en ce qu’il se distingue en particulier des ligues fermées présentes aux États-Unis. Toutefois, il importe de préciser qu’un tel système existe en Europe avec des compétitions telles que l’Euroleague de basket-ball⁵⁵, aussi n’est-il pas entièrement partagé⁵⁶. En attendant que la Cour de justice se prononce très prochainement, les conclusions rendues dans le cadre

⁴⁹ CJUE, 13 juin 2019, TopFit eV et Biffi, aff. C-22/18, ECLI:EU:C:2019:497, pts. 28 et 33 de l’arrêt.

⁵⁰ Pt. 34.

⁵¹ Pt. 40.

⁵² Pt. 67. Pour autant comme le suggère la Cour de justice au pt. 50 : « il apparaît légitime de réserver l’attribution du titre de champion national dans une certaine discipline sportive à un ressortissant national, cet élément national pouvant être considéré comme une caractéristique même du titre de champion national ». Seulement, en l’espèce la réglementation allemande manque de cohérence puisqu’« un ressortissant d’un État membre autre que la République fédérale d’Allemagne peut devenir champion d’Europe senior de course à pied en concourant pour l’Allemagne » (pt. 56).

⁵³ Conclusions présentées le 15 décembre 2022, aff. C-333/21, ECLI:EU:C:2022:993 et le 9 mars 2023, aff. C-680/21, ECLI:EU:C:2023:188

⁵⁴ Pt. 30 des conclusions.

⁵⁵ V. J. BASTIEN, « Peut-on encore parler du modèle sportif traditionnel européen ? », in Dossier : « Vers le développement des ligues fermées en Europe : enjeux et perspectives », *Jurisport*, 2019, n°201, pp. 24-27.

⁵⁶ Pour cette raison, l’avocat général Rantos prend le soin de préciser que « le »modèle sportif européen« n’exclut pas la possibilité que d’autres disciplines sportives soient organisées différemment », pt. 97 des conclusions. Ce seul constat affaiblit la pertinence du « modèle ».

d'un projet de Superligue de football visent à préserver en l'espèce le rôle de la Fédération internationale de football association (FIFA) et de l'Union des associations européennes de football (UEFA) dans l'organisation de compétitions sportives. Fondée sur « la loyauté dans la concurrence » et ayant pour objectif l'établissement d'un « marché intérieur »⁵⁷, le modèle européen pourrait tout aussi bien être plus favorable à la constitution d'une nouvelle compétition européenne brisant le monopole de l'UEFA⁵⁸.

Le second fait un usage du « modèle sportif européen » ayant un résultat presque symétriquement opposé. L'article 165 TFUE occupe une place réduite dans les conclusions de M. Spuznar. Il n'y voit « rien d'autre qu'une "fausse base juridique", typique d'un sujet qui a été inclus dans le domaine de la politique de l'Union sans que les États membres, en leur qualité de maîtres des traités, soient disposés à concéder à l'Union tout pouvoir législatif en la matière », si bien que l'article 165 TFUE « n'est pas une disposition d'application générale »⁵⁹. Il appartient aux « institutions politiques de l'Union européenne (...) de proclamer - dans leur sagesse - un modèle sportif européen sur le fondement de l'article 165 TFUE ou d'une autre disposition. Cela ne signifie pas pour autant que les fonctions incombant aux institutions de l'Union sont externalisées d'une manière ou d'une autre à l'UEFA ou à l'URBSFA »⁶⁰. Élegante façon de dire que les fédérations sportives européenne ou nationale ne sont pas les gardiennes de ce « modèle sportif européen ». De son point de vue, l'article 165 TFUE, loin de soutenir « un modèle sportif européen », permet d'apprécier l'application du droit de l'Union s'agissant de la justification d'entraves à la libre circulation des travailleurs au nom d'une « raison impérieuse d'intérêt générale »⁶¹. Dans l'affaire en cause elles tiennent dans des restrictions destinées à favoriser la formation locale des footballeurs⁶², que l'avocat général estime contraires au droit de l'Union.

La lecture des conclusions de ces deux membres de la Cour de justice fait naître une impatience quant au prononcé des arrêts y afférents et une attente quant à l'identification d'un « modèle sportif européen » déterminant pour l'avenir du sport dans l'Union européenne.

⁵⁷ Alinéa 4 du préambule du TFUE et article 3 TUE ?

⁵⁸ Ainsi que l'observe V. GIOVANNINI : « si les conclusions de l'avocat général Rantos témoignent de sa volonté de protéger le "modèle sportif européen" en général et le football européen en particulier, elles tendent également à renforcer la position monopolistique de ces fédérations sportives ». « FIFA/UEFA contre European Superleague Company : 1-0 pour le "modèle sportif européen" », *Dalloz actualités*, 11 janvier 2023.

⁵⁹ Respectivement pts. 51 et 54 des conclusions.

⁶⁰ Pt. 54 des conclusions.

⁶¹ A ce sujet : B. Bertrand, « Que reste-t-il des exigences impératives d'intérêt général ? », *Europe*, 2012, n°, pp. 6-12.

⁶² Concernant le rugby : D. BLANC, « Affaire Spedding : De la compatibilité d'entraves à la libre circulation des joueurs de rugby professionnels. A propos de l'arrêt du Conseil d'Etat du 1^{er} avril 2019, M. A. B (req. n°419623) », *Les Cahiers de droit du sport*, 2019, n°51, pp. 118-125.