

Préface

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

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

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

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

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

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

Lausanne, juillet 2009.

Jean-Loup Chappelet
Professeur à l'IDHEAP

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Panorama des affirmations du concept d'autonomie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Règle 28 – Mission et rôle des CNO

[...]

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

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

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

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

[...]

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

Règle 29 – Composition des CNO

[...]

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

[...]

Texte d'application des règles 28 et 29

[...]

3. Recommandations

Il est recommandé aux CNO :

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

« Article 17 – Indépendance des membres et de leurs organes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. La spécificité du sport

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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