

LA DÉRÉGULATION DU FOOTBALL PAR L'EUROPE *

COMME TOUTES LES CATASTROPHES FERROVIAIRES, l'affrontement entre l'Union européenne et le sport n'aurait pas dû avoir lieu. Les règles de l'Union et celles du sport s'accordaient pour tracer deux parcours absolument différents parce que parallèles.

39

Le principe de subsidiarité est la règle fondamentale qui régit le système normatif de l'Union. Celle-ci ne légifère que dans les domaines où l'autonomie nationale se révèle inopérante¹. Dans le domaine du sport, la règle fondamentale est l'autonomie d'une « contre-société » qui s'organise selon un droit propre d'origine non politique².

Le système normatif de l'Union respecte l'identité nationale des États membres. Le caractère prépondérant du système normatif sportif est son organisation sur des bases nationales, facteur profond d'identité culturelle, créateur de joies (et de désillusions) publiques. Dans cette perspective, le rôle des organismes internationaux qui régissent le sport, et dont l'autorité est de légitimer ou de fixer des règles communes, est essentiellement de permettre les compétitions sportives entre les nations.

L'Union européenne a pour règle fondamentale de dépasser le concept de simple zone de libre-échange économique et de faire de la politique et du droit le contre-pouvoir du déterminisme économique du marché. Le sport doit quant à lui assurer la parité des chances dans les compétitions et les mécanismes de rétrogradation et de promotion, indépendamment de la puissance économique des compétiteurs.

* Traduit de l'italien par Mariangela Portelli.

1. « Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité », annexé au traité d'Amsterdam (2 octobre 1997).

2. Colin Miegé, « Les organisations sportives de l'Union européenne : entre dérégulation et recherche de nouvelles règles », in *Revue d'administration publique*, n° 97, 2001, p. 5 sq.

40 Et malgré tout cela, l'Union européenne et le sport se sont percutés désastreusement. Qui s'est trompé de voie ? L'arrêt « Bosman » du 15 décembre 1995, par ses motifs, place encore, à six années de distance, la Cour de justice qui l'a prononcé au banc des accusés. La partie de l'arrêt qui abolit « l'esclavagisme sportif » était juste en considérant que le lien économique, du fait des prétentions exorbitantes du club vendeur, empêchait un footballeur professionnel de continuer son travail dans une autre équipe. Également juste la suppression de toute clause limitant l'embauche de joueurs de la communauté, au nom de la liberté d'aller et venir des travailleurs citoyens de l'Union. La Cour affirmait donc le bon droit communautaire quand elle parlait du droit au travail et des conditions économiques en régime de libre circulation. La sentence produit des effets pervers quand elle envahit le domaine sportif et proclame la nullité des règles que les fédérations nationales et internationales imposaient lorsqu'elles limitaient l'utilisation de joueurs provenant de fédérations étrangères sur le terrain. Ces limitations avaient des justifications technico-sportives : la nécessité de garantir des débouchés au niveau des championnats de haut niveau pour les centres de formation locaux et assurer un effectif suffisant de joueurs expérimentés pour les formations des équipes nationales.

Par cette invasion de domaine, la Cour jette à l'eau les trois règles fondamentales parallèles que nous venons de mentionner.

Elle casse le principe de subsidiarité communautaire et viole, parallèlement, l'autonomie des normes sportives dans son aspect le plus délicat : celui des règles sur le terrain de jeu. Plus encore, en imposant l'abolition d'une règle sans donner aux organes sportifs la possibilité de la remplacer, elle déstabilise complètement le système des règles juridiques qui régissent le sport en affaiblissant le principe hiérarchique générateur.

Elle nie la nature identitaire et culturelle – concepts liés dans le système normatif communautaire à l'idée de nation – du phénomène sportif, même si elle « sauvegarde » les critères de formation des équipes nationales. Elle permet cependant qu'un nombre illimité – et donc également totalitaire – d'athlètes professionnels provenant de fédérations étrangères puisse jouer dans les championnats nationaux, elle menace la raison d'être des centres de formation de jeunes et des ressources humaines nécessaires à la formation des équipes nationales.

Elle cède à une conception purement économique du sport, négligeant les dimensions d'éducation des masses, de culture citoyenne, de santé publique. C'est un véritable rouleau compresseur de « globalisa-

tion par arrêt » qui passe sur le sport européen. C'est une culture sportive d'un certain type, d'un modèle européen qui s'est longtemps mesuré à l'américain, qui est remise en cause. La décision de la Cour fait du sport, dans une vision incroyablement unilatérale, un espace purement économique sans en percevoir les caractères sociaux, politiques, éthiques. Réduit à une dimension purement économique, le sport devient une « affaire de riches ». Le principe de la parité des chances dans les compétitions est substantiellement violé³.

En d'autres termes, par l'arrêt « Bosman », la Cour a offert la version négative de l'Union que dénoncent les anti-Européens : elle envahit le domaine de compétence des gouvernements des États membres et des autonomies privées, elle nie les valeurs culturelles de l'identité nationale, elle est une étape vers la mondialisation et non un contre-pouvoir par rapport à elle.

41

Cela était (et reste) d'autant plus grave que la Cour, par sa décision, subissait et menait jusqu'à ses conséquences les plus extrêmes une certaine atmosphère hostile au sport qui s'était répandue au sein même de la Commission. Déjà, dès le début des années 1980, avec l'Espagnol Manuel Marin, membre de la commission Delors, et ensuite avec le Belge Karel Van Miert, membre de la commission Santer, s'était forgée l'idée fausse que le sport (et particulièrement le football) était le meilleur moyen pour expliquer aux masses les dures nécessités (comprises comme des vertus) du droit communautaire. Plutôt que de communiquer au niveau supra-national les très fortes valeurs identitaires du sport, en promouvant éventuellement des compétitions intercontinentales sous le maillot « Union européenne », la technocratie de Bruxelles préférait choisir la voie juridiquement anticommunautaire portant atteinte aux identités sportives nationales.

Au cours de la période précédente, ni l'arrêt « Bosman », ni le droit, ni la jurisprudence communautaire n'imposaient ce choix (qui fut par conséquent une erreur politique, pire donc qu'un crime, comme nous l'a appris Talleyrand). La même Cour de justice saisie en matière sportive en 1974 (cas Walrave) et en 1976 (cas Dona) avait limité sa compétence en matière sportive « à ce qui constitue une activité économique aux termes de l'article 2 du traité ». Cela ne signifiait pas que la Cour de justice considérait le sport exclusivement comme une activité économique.

3. M. Fonteneau, « L'exception sportive en droit communautaire », *Gazette du Palais*, 19-21 août 2001, p. 16 sq.

La conception de la Commission s'était manifestée dans la longue négociation initiale avec les fédérations nationales du football et l'UEFA pour imposer – sous la menace explicite du recours judiciaire – une ouverture contrôlée des frontières. C'est alors que fut inventée la règle du « trois plus deux » : chaque équipe des pays membres de l'Union pouvait aligner sur le terrain jusqu'à trois joueurs provenant de fédérations extracommunautaires. Lorsque le sieur Bosman saisit les juges, le milieu sportif était déjà fragilisé par rupture partielle, sous la pression politique, de son principe d'autonomie. La logique judiciaire étroite s'approprie alors cette possibilité de manipuler autoritairement une règle sportive et la pousse jusqu'à sa logique ultime, son abolition.

42 Mais lorsque la Cour de Luxembourg achève son œuvre, de nombreuses questions d'ordre juridique apparaissent sur le caractère effectif de sa décision. Il aurait été extrêmement problématique, en effet, de rendre sa décision pleinement exécutoire sur la base de l'article 169 du traité, c'est-à-dire en partant de la norme qui oblige les États à appliquer les décisions de la Cour. La Commission va alors vigoureusement intervenir par un autre moyen : le recours aux articles 85, 86 et 89 du traité qui établissent les règles de concurrence applicables aux entreprises et qui permettent à la Commission de demander l'application de sanctions.

L'abus est manifeste : la décision de la Cour de justice est entièrement fondée sur l'article 48 du traité qui porte sur la libre circulation des travailleurs et qui avait évité toute référence à la concurrence entre les entreprises. Les fondements juridiques de la Commission (articles 85, 86, 89) ne pouvaient donc pas se trouver dans les motifs de l'arrêt « Bosman ». Par ailleurs, pour tous ceux qui connaissent le monde du sport professionnel, la menace d'atteinte à la libre concurrence résultait de la possibilité, qui était justement ouverte par cette décision, de concentrer les talents sportifs européens dans quelques clubs à la force financière extraordinaire aux dépens de tous les autres. Notamment à cause de ce résultat contradictoire, on eut l'impression de se trouver face à un véritable acharnement de la Commission et que tout le déroulement de l'affaire Bosman avait été marqué par une interprétation au minimum « agressive » des clauses du traité et surtout par une méconnaissance de la réalité dans lequel il s'inscrivait.

La réalité s'est vengée. Soyons clairs : tout ne commence pas par le cas Bosman. Mais c'est cette décision qui, en faisant tomber la tour de la réglementation autonome du sport, déstabilise le système hiérarchique des autorités sportives. Le droit du sport s'affaiblit et on permet

l'expansion de la pression économique qui s'était, ces dernières années, accumulée derrière le phénomène sportif. Cette pression était née de la professionnalisation et du sponsoring des Jeux olympiques, consacrant la fin du monopole public des télévisions, et la transformation des clubs de foot en sociétés par actions cotées en Bourse.

C'est cette pression économique désormais incontrôlée, puisque rien n'a remplacé l'ancienne régulation sportive, qui provoque des phénomènes qui n'ont rien à voir avec l'ancienne conception du sport et du football en particulier : l'explosion des salaires des joueurs à des niveaux absurdes qui placent les clubs, y compris les plus riches, dans des situations proches de la faillite ; la falsification de passeports communautaires au profit d'athlètes extracommunautaires ; les formes de nouvel esclavage des mineurs, avec de très jeunes « espoirs » africains transplantés en Europe sans aucune protection sociale et éducative ; la multipropriété des sociétés de foot ; le nombre extrême de compétitions et la dilatation du nombre de joueurs affectés à une même équipe ; la tentative de sociétés puissantes de constituer des ligues privées hors la filière olympique. C'est le football sauvage de la dérégulation post-Bosman. Le triste phénomène du dopage semble le reflet, comme dans un miroir, de ce football drogué par l'exaspération économique.

43

Ces effets sont tellement évidents, et tout de suite appréhendés dans toute leur gravité par les milieux autorisés du monde du sport, qu'à peine deux ans après l'arrêt « Bosman », l'Union européenne admet s'être trompée.

Elle le fait de manière implicite et, si l'on veut, indirecte. Mais elle le fait de la manière la plus solennelle possible : dans une annexe au traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997. « La Conférence souligne l'importance sociale du sport, notamment le rôle qu'il assume pour forger les identités et rapprocher les personnes. La Conférence invite de ce fait les organes de l'Union à consulter les associations sportives lorsqu'ils traitent de questions importantes concernant le sport. »

Parmi les « institutions de l'Union » auxquelles l'invitation est adressée se trouve la Cour de justice. Le principe de la consultation des organisations sportives est une façon de réaffirmer la *grundnorm* de la subsidiarité. Reconnaître le facteur de l'identité, c'est confesser que le sport ne peut pas être réduit à des questions d'argent. C'est le premier pas vers une repentance plus théorique cependant que réelle, dans la mesure où les déclarations et les protocoles qui se succéderont ensuite ont une valeur politique et non juridique. Ils ne feront que changer le climat de la Commission et de la Cour, mais l'arrêt « Bosman » conti-

nuera à grever le sport européen, avec toutes ses conséquences, comme une sorte de Tchernobyl que l'on ne parvient pas à désamorcer. Son impopularité est trop grande et la Cour de Luxembourg trop exposée pour pouvoir effacer cette décision.

Ainsi, au lieu de revenir en arrière et de prévoir pour tous les aspects non économiques du sport une authentique « exception sportive » par rapport au droit communautaire, on préfère (ou on est contraint de le faire) construire ce qui s'appellera la « spécificité européenne » du sport.

44 C'est la même cour qui va l'affirmer dans les cas Deliège et Lehtonen qui lui ont été soumis au cours de l'année 2000. Les juges se sont clairement préoccupés d'étendre à ces cas la portée de l'arrêt « Bosman ». Les deux décisions vont dans le sens de l'incompétence judiciaire en matière de règles concernant la formation des équipes nationales, dans la logique même de l'arrêt « Bosman ». Toutefois, l'intensité de l'affirmation de l'autonomie du sport permet à un grand nombre de commentateurs de penser que la Cour de justice a évolué sur cette question, mais pas encore au niveau du *stare decisis*.

En décembre 2000, le cadre juridique de l'Union connaît une nouvelle révision, celle du traité de Nice. Les juristes sportifs espéraient et demandaient que soit codifiée « l'exception sportive » pour protéger la création des normes qui régissent le sport de l'invasion des juges nationaux ou communautaires. Le parlement européen l'avait demandé dans une résolution du 18 juillet 2001 qui invitait à « inclure une référence explicite du sport dans l'article 151 du TCE ». Mais là encore, on ne dépasse pas le niveau de la déclaration jointe au traité.

Il s'agit de « la déclaration relative aux caractères spécifiques du sport et à ses fonctions sociales en Europe qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la mise en œuvre des politiques communes ». Le contenu de la déclaration vaut la longueur de son titre. Le point central se situe dans la phrase : « La communauté doit tenir compte des fonctions sociales, éducatives et culturelles du sport qui en constituent la spécificité. » Spécificité tellement proche à ce niveau de l'exception culturelle. « Les associations sportives et les États membres ont une responsabilité fondamentale dans la conduite des questions inhérentes au sport » ajoute la phrase suivante, affirmant ainsi la subsidiarité des États nationaux et des institutions sportives intermédiaires. « Le Conseil européen reconnaît que les associations sportives ont, par rapport aux normes nationales et communautaires, la mission d'organiser et de promouvoir leurs disciplines respectives particulièrement pour ce qui concerne les règles spécifiquement sportives. » Il s'agit du rétablisse-

ment de l'autonomie normative des institutions sportives déstabilisée par l'arrêt « Bosman » et ses juges.

« Les fédérations sportives jouent un rôle central dans la solidarité nécessaire entre les différents niveaux d'activité sportive (amateur et professionnel de haut niveau). Elles doivent rester l'élément-clé d'un mode d'organisation qui assure la cohésion sportive et la démocratie participative. » Le sport, qui semblait devoir échapper au monopole naturel des fédérations nationales, se trouve réinvesti de son caractère national. « Le Conseil désire que soient maintenus la cohésion et les liens de solidarité qui unissent la pratique du sport à tous les niveaux, l'impartialité des compétitions, les intérêts moraux et matériels des sportifs » : affirmation du modèle sportif européen et de ses caractéristiques propres par rapport au modèle américain⁴.

Rien dans la déclaration de Nice ne peut, de près ou de loin, être rattaché, juridiquement ou culturellement, à l'approche que l'on trouve à la base de l'arrêt « Bosman ». L'Union a effectué une véritable révolution copernicienne de sa philosophie du sport. Malgré l'arrêt « Bosman », quelques grandes fédérations sportives commencent à parler ouvertement de la réintroduction de limites à l'usage de joueurs provenant de fédérations étrangères. Sur le point où la Cour de justice avait été la plus nette (l'interdiction d'indemnités de transfert contre la libre circulation des footballeurs), la Commission, par négociation avec les organes sportifs internationaux, est parvenue à trouver une solution plus équilibrée. Les « indemnités de formation » ne sont pas calculées sur le montant du coût de la formation personnelle du joueur transféré, mais tiennent compte des résultats globaux du centre de formation dont il est sorti. Les athlètes qui veulent résilier un contrat signé librement et toujours en cours peuvent être soumis à des pénalités et à des sanctions.

C'est de la Commission qui avait brandi les menaces de sanctions liées au non-respect des règles de concurrence, pour contraindre l'UEFA à céder, qu'arrive, six ans après, un acte de contrition en trois points : a. l'ensemble des règles « sportives » échappe complètement aux règles de concurrence ; b. le sport est l'unique secteur économique où existe entre les concurrents une certaine solidarité : dans la compétition économique normale, l'élimination d'un concurrent est un but recherché, tandis que dans la compétition sportive les concurrents doivent être présents pendant toute une saison puisque sans concurrents, la compé-

4. M. Coccia et C. Nizzo, *Il dopo-Bosman e il modello sportivo europeo*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1998, p. 335-350.

tion n'est pas possible ; c. les « règles sportives » ne se contentent pas de définir les modalités d'une compétition (durée du match, nombre de joueurs pour chaque équipe, dimension du terrain, poids et circonférence du ballon, etc.), mais vont beaucoup plus loin. Ainsi la Commission a admis que l'obligation pour une équipe de jouer des matchs à domicile dans son propre stade ou dans un stade de son pays, est une « règle sportive » et que les limites à la retransmission par la télévision des matchs ou certaines subventions publiques à des équipes professionnelles sont licites⁵.

46 Le 12 novembre 2001, les ministres des Sports des quinze États membres se sont réunis pour la première fois. Cette institutionnalisation communautaire, la naissance d'un sujet collectif qui prend en charge les sportifs, est également la preuve d'un changement d'état d'esprit. L'idée que lancent les ministres des Sports d'un « débat ouvert sur les valeurs sociales, pédagogiques et culturelles dans le sport afin de garantir la spécificité du sport en Europe, à tous les niveaux », participe de l'air du temps « constituant » de l'Union. C'est la présidence espagnole (pays où le football déchaîne les passions) qui recueillera les fruits de ce débat ouvert, dans le semestre janvier-juin 2002.

Il faudra cependant attendre entre 2003 et 2004 pour que le traité intègre dans une norme la « spécificité » du sport, c'est-à-dire lorsque sera convoquée, après la convention interparlementaire, la nouvelle conférence des gouvernements. Ceux-ci devront arrêter une position sur ce qui a finalement été défini à Laeken (14-15 décembre 2001) de « constitution européenne ».

Finalement, les deux trains, celui de l'Union européenne et celui du sport, qui ne devaient pas entrer en collision, sont sur le point d'être remis sur leurs rails respectifs. De nouvelles règles, sans formellement désavouer la décision de l'arrêt « Bosman », seront forgées pour neutraliser les effets de cet arrêt sur le droit du sport et désamorcer la situation conflictuelle entre celui-ci et le droit communautaire.

On peut tirer de l'arrêt « Bosman » un certain nombre d'enseignements qui dépassent le domaine du sport et du football. En effet, il marque l'impossibilité pour l'Union européenne de régler une situation, y compris économique, sans tenir compte des règles qui en ont jusqu'à maintenant maintenu l'équilibre au risque de la précipiter dans l'incertitude déterministe du marché.

5. Voir Agence Europe, 20 octobre 2000 (note de F. Riccardi).

Comme la « grâce » pour le curé de campagne de Bernanos, ainsi pour l'Union européenne « tout est politique ». Cette politique ne se fait pas seulement à Bruxelles ou au Luxembourg, mais, à la lumière du principe de subsidiarité, elle devra être recherchée dans le dénominateur commun des institutions et des traditions nationales⁶.

Encore une fois, donc, le football est une métaphore de la vie. Cette fois de la vie complexe de l'Union européenne.

6. Pour une comparaison des systèmes sportifs français, italiens, britanniques et allemands, voir respectivement les travaux de G. Barreau, P. Arnaud, G. Napolitano, T. Mason, W. König, in *Revue française d'administration publique*, *op. cit.*, p. 15-67.

R É S U M É

Par l'arrêt « Bosman » du 15 décembre 1995, la Cour de justice des Communautés européennes envahit le domaine de compétence des gouvernements des États membres et intervient dans le règlement intérieur d'une institution privée, la Fédération internationale du football, en proclamant la nullité des règles de limitation de l'utilisation de joueurs étrangers édictées par cette fédération, provoquant des effets qu'elle n'avait pas envisagés : elle soumet ce sport à des critères purement économiques, les clubs les plus riches pouvant « acheter » les joueurs étrangers les plus cotés, bouleversant le fonctionnement de cette discipline. Pour revenir à des critères plus équilibrés et conformes aux traités, les États membres devront modifier ceux-ci.