PSL Research University
UNIVERSITÉ PARIS-DAUPHINE
École doctorale de Dauphine
Centre de recherche Droit Dauphine (Cr2D) (EA 367)

L'appréhension par le droit de l'Union européenne des sanctions dans le domaine des activités sportives

THÈSE

Pour l'obtention du grade de

DOCTEUR EN DROIT

Présentée et soutenue publiquement par

Léa RÉGUER-PETIT

Le 2 octobre 2015

MEMBRES DU JURY

Directeur de thèse : Jean-Luc SAURON, Conseiller d'Etat et professeur associé à l'université Paris-Dauphine, habilité à diriger des recherches (HDR)

Rapporteurs : Jean-Pierre KARAQUILLO, professeur émérite de l'université de Limoges
Fabienne PÉRALDI-LENEUF, professeure à l'université Paris-Sud

Suffragants : Edmond HONORAT, Conseiller d'Etat, président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'Etat
Éric ROPERT, directeur général de la fédération française de hockey sur glace (partenaire CIFRE)
Sophie SCHILLER, professeure à l'université Paris-Dauphine
Melchior WATHELET, professeur émérite de l'université de Louvain, avocat général auprès de la Cour de justice de l'Union européenne

L’université Paris-Dauphine n’entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse.

Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteure.

Remerciements

Comme elle m'a fait écrire et parler, cette thèse ! Quelle aventure ! Rendue possible grâce à tous ceux qui ont gravité - de plus ou moins loin - autour de ce projet, cette « épopée » doctorale touche à sa fin, pour le plus grand bonheur de Vincent et de Philomène, qui m'auront donné des forces à toute épreuve.

Il est temps de formuler par écrit les remerciements que je voudrais adresser à ceux sans qui ce travail doctoral n'aurait jamais vu le jour.

Sa démarche lui parut probablement anodine et pourtant, elle ne le fut pas. Je ne l'oublie pas et lui en suis tout particulièrement, et en toute amitié, reconnaissante. Lorsque Michel Leroux a pensé que la fédération française de hockey sur glace pourrait devenir « le » partenaire CIFRE qui m'accompagnerait au cours de mes travaux, il ne s'est pas trompé.

La fédération française de hockey sur glace m'a accueillie à partir du 1er janvier 2012 au sein de son service juridique. Je voudrais remercier son comité directeur et en particulier son président, Luc Tardif, d'avoir « osé » ce pari d'embaucher une doctorante en CIFRE et d'avoir accepté de m'accompagner dans cette aventure si particulière.

Je suis très reconnaissance de la souplesse qui m'a toujours été accordée par la direction générale, et en particulier par Éric Ropert, pour me permettre de remplir mes missions, de participer à des colloques ou à tout type de réunion, de réaliser mes entretiens et d'administrer mes questionnaires. J'en profite pour remercier l'ensemble des acteurs européens du sport rencontrés sur le terrain.

Je voudrais aussi remercier la direction technique nationale de la fédération, l'ensemble des élus et des membres des commissions avec qui j'ai parfois travaillé en étroite collaboration, et l'ensemble de mes collègues qui ont toujours su s'accommoder de mes contraintes de doctorantes, pas toujours prévisibles. Je remercie également les licenciés, les joueurs, les entraîneurs, les officiels et les dirigeants avec qui j'ai souvent échangé et que j'ai « embarqué » malgré eux, souvent même sans qu'ils le sachent, dans cette aventure. J'ai beaucoup appris de tous, absorbée et passionnée par le travail sans relâche accompli pendant ces trois années de CIFRE.

Je tiens en outre à remercier mon laboratoire, le Centre de recherche Droit Dauphine (Cr2D), l'école doctorale de Dauphine (l'EDD), ses membres et son personnel toujours disponible. De façon plus générale, je remercie celle que nous appelons couramment et fièrement « Dauphine », « mon » université, « notre » école, celle qui m'a accompagnée, formée, forgée et transformée de jeune étudiante sportive et passionnée par l'Europe en juriste spécialisée en droit de l'UE et en droit international, puis en chercheure en droit du sport et en droit européen.

J'adresse aussi mes remerciements les plus sincères, les plus reconnaissants, les plus intimidés peut-être, à mon directeur de thèse, Jean-Luc Sauron, celui que j'appelle et que j'ai toujours appelé « Monsieur Sauron ». J'ai été son étudiante, sa stagiaire, sa doctorante. Je suis devenue son élève. Il a été mon professeur, mon directeur de stage, mon directeur de thèse. Il est devenu mon Maître. Je m'exprime avec la plus grande humilité. Jamais je n'ai osé le remercier pour tout le savoir qu'il m'a transmis et continue de me transmettre. Je redoute d'ores-et-déjà de savoir qui m'apprendra « tout ça », après le doctorat. Monsieur Sauron, je vous remercie pour la confiance dont vous m'avez toujours témoignée. Je vous remercie d'avoir bien voulu partager un peu de votre savoir si précieux.

Enfin, je voudrais exprimer toute ma gratitude aux membres de mon jury et les remercier d'avoir accepté d'examiner mon travail.

Mon aventure doctorale touche désormais à sa fin. Avant de la clôturer, je voudrais faire ce clin d'œil à mes amis, souvent curieux sur mes recherches, parfois compatissants, toujours encourageants, à mes parents qui ignorent tout du droit mais rien de la recherche, ainsi qu'à ma sœur Manon qui va bientôt, elle-aussi, rédiger avec soulagement sa page de remerciements.

Sigles et abréviations

Institutions

AAHL	Atlanta Amateur Hockey League
AEES	Année européenne de l'éducation par le sport
AFLD	Agence française de lutte contre le dopage
AMA	Agence mondiale antidopage
ARJEL	Autorité de régulation des jeux en ligne
ASE	Agence spatiale européenne
BOA	British Olympic Association
CAHAMA	Comité ad hoc européen pour l'Agence mondiale antidopage
CDDS	Comité directeur pour le développement du sport (Conseil de l'Europe)
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CEO	Comités olympiques européens
CERS	Confédération européenne de roller skating
CEV	Confédération européenne de volley-ball
CIO	Comité international olympique
CIP	Comité international paralympique
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNOSF	Comité national olympique et sportif français
CONI	Comitato Olimpico Nazionale Italiano
CPLD	Conseil de prévention et de lutte contre le dopage
DILA	Direction de l'information légale et administrative
ECF	European Cyclist's Federation (fédération européenne de cyclisme)
EHF	European Handball Federation (fédération européenne de handball)
ENGSO	Organisation européenne non-gouvernementale des sports
ERB	European Rugby Board
FARE	Football against Racism in Europe
FFC	Fédération française de cyclisme
FFF	Fédération française de football

FFH	Fédération française de handball
FFHG	Fédération française de hockey sur glace
FFSG	Fédération française des sports de glace
FFRS	Fédération française de roller sports
FHL	Federal Hockey League
FEI	Fédération équestre internationale
FIBA	Fédération internationale de basket-ball
FIBA-Europe	Fédération européenne de basket-ball
FIHP	Federerazione Italiana Hockey e Pattinaggio
FIFA	Fédération internationale de football association
FINA	Fédération internationale de natation
FISG	Federazione Italiana Sport del Ghiaccio
FFJDA	Fédération française de judo et disciplines associées
IAAF	International Association of Athletics Federation
IIHF	International Ice Hockey Federation,
IHF	International Handball Federation,
IRB	International Rugby Board (fédération internationale de rugby rebaptisée World Rugby en novembre 2014)
IRIS	Institut de relations internationales et stratégiques
ISLR	International Sports law Review
ISU	International Skating Union
KNSB	Koninklijke Nederlandsche Schaatsenrijders Bond
LEN	Ligue européenne de natation
LICRA	Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme
LNH	Ligue nationale de handball
LNR	Ligue nationale de rugby
NHL	National Hockey League
NBA	National Basketball Association
OPUE	Office des publications de l'Union européenne
ONAD	Organisation nationale antidopage
ONU	Organisation des Nations Unies
ORAD	Organisation nationale antidopage
RFEF	Real Federación Española de Fútbol
SGG	Secrétariat général du gouvernement

TAS	Tribunal arbitral du sport
TPICE	Tribunal de première instance des Communautés européennes
UCI	Union cycliste internationale
UE	Union européenne
UEFA	Union européenne de football association
ULPV	Union luxembourgeoise de patinage de vitesse
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
WR	World Rugby, nouveau nom de l'IRB depuis novembre 2014

Références bibliographiques

ADPF	Association pour la diffusion de la pensée française (ministère des Affaires étrangères)
Ass. plén.	Assemblée plénière
Cass.	Cour de cassation
CE	Conseil d'Etat
CE Ass.	Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat
D.	Recueil Dalloz
Dr. Soc.	Revue du droit social
Inédit	Inédit au Recueil Lebon
JO	Journal officiel
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JORF	Journal officiel de la République française
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
JT	Journal des tribunaux
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
Rec.	Recueil Lebon (Conseil d'Etat)
Rec.	Recueil de la jurisprudence de la Cour et du Tribunal (CJUE, TPICE)
RDP	Revue de droit public
RISA	Revue internationale des sciences administratives
RJT	Revue juridique Thémis
RJES	Revue juridique et économique du sport

Autres abréviations

al.	alinéa
APES	accord partiel élargi sur le sport
art.	article
AUT	autorisation d'usage à des fins thérapeutiques
c.	contre
Cass.	Cour de cassation (France)
chron.	chroniques
CIFRE	convention industrielle de formation par la recherche
cf.	*confer* (comparer)
DGEAC	direction générale Education et Culture (Commission européenne)
dir.	sous la direction de
doctr.	doctrine
éd.	édition
e.g.	*exempli gratia* (par l'exemple)
et al.	*et alii* (et autres [auteurs])
FNSP	fondation nationale des sciences politiques
ibid. ibidem	(au même endroit)
loc. cit.	*loco citato* (à l'endroit cité)
op. cit.	*opere citato* (ouvrage cité)
ONG	organisation non gouvernementale
par.	paragraphe
pt(s).	point(s)
PBA	passeport biologique de l'athlète
QPC	question prioritaire de constitutionnalité
s.	suivants
ss.	sous
SIG	service d'intérêt général
SEE	stratégie européenne pour l'emploi
spéc.	spécialement
t.	tome
v.	voir
vol.	volume

Sommaire

Introduction générale……... 15

Première partie - La nécessaire européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen »……. 41

Titre 1 - L'incidence de référentiels juridiques entremêlés sur les sanctions infligées au « sportif citoyen européen »……. 45

Titre 2 - Les effets de l'entremêlement des référentiels juridiques sur la fonction régulatrice du droit et sur l'efficacité des sanctions prononcées à l'encontre du « sportif citoyen européen »……..... 143

Deuxième partie - Les outils juridiques au service de l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen »…… 243

Titre 1 - Des outils de droit souple…….. 247

Titre 2 - Des outils de droit dur…… 329

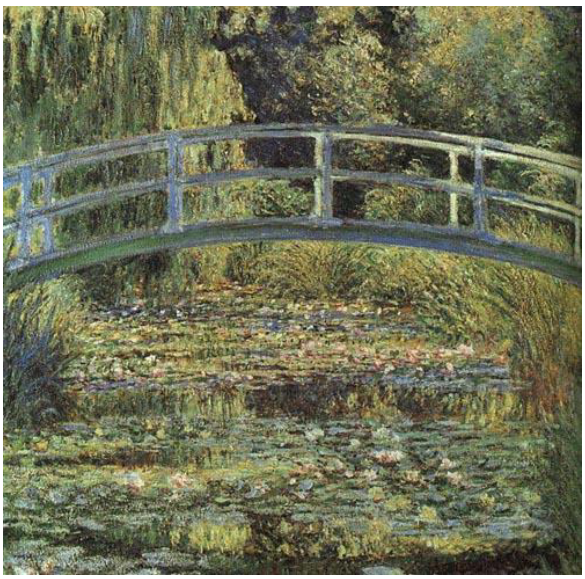
Conclusion générale……. 427

Bibliographie…… 439

Table des matières…… 469

Index thématique…….. 475

Introduction générale



Claude Monet (1840-1926)
Le bassin aux nymphéas, harmonie verte,
1899 Huile sur toile, H. 89 ; L. 93 cm
Paris, musée d'Orsay

Cette toile impressionniste de Claude Monet intitulée « Le bassin aux nymphéas » est faite de petites touches de couleurs qui se juxtaposent pour former, à première vue, un pont qui relie deux rives, de l'eau, des nymphéas et beaucoup de verdure. Au centre de la toile, les deux rives et leur végétation se fondent et se confondent.

Cette œuvre pourrait être interprétée comme une invitation à la quête d'une harmonie – non pas verte, ni même rose – mais d'une harmonie juridique, entre deux univers de droit – celui de l'Union européenne (UE) et celui du sport - qui parfois se mêlent et s'entremêlent, et entre le droit souple et le droit dur.

Contrairement au tableau de Claude Monet, le paysage juridique dans lequel s'entrecroisent les deux univers précités est loin d'être harmonieux. L'hypothèse sur laquelle se fonde la thèse est celle de la disparité des sanctions dans le domaine des activités sportives, révélatrice de cette dysharmonie et responsable d'entraves majeures à des principes fondateurs et fondamentaux de ces deux univers juridiques. Plusieurs raisons nous ont conduits à poser cette hypothèse (I) qu'il a ensuite fallu vérifier (II).

I. La disparité des sanctions dans le domaine des activités sportives à l'échelle de l'UE, point de départ de notre réflexion

Les prémices de notre réflexion sont quasiment contemporaines de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. L'inscription, pour la première fois, du sport dans le droit primaire de l'Union européenne était à la fois source d'enthousiasme et d'interrogations. Nous pouvions espérer le profilage d'une dimension inédite du sport avec la base juridique nouvelle qu'offraient les articles 6 et 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cette base juridique était bien présente mais tout restait à faire.

Que peut offrir cette seule compétence d'appui, de soutien et de coordination au sport européen ? L'Union européenne a une compétence en matière de sport certes, mais que peut-elle lui apporter ? A-t-elle seulement un rôle à jouer et quel pourrait être ce rôle ? En quoi l'action de l'Union européenne pourrait être bénéfique au sport européen ? En somme, à quelles difficultés le sport européen de ces années 2010 est-il confronté ? Y-a-t-il des domaines dans le(s)quel(s) il se trouverait dépourvu de moyens suffisants et adéquats pour endiguer un problème identifié et au(x)quel(s) l'UE pourrait proposer des solutions satisfaisantes ?

Ces questionnements sur la nouvelle compétence de l'UE en matière de sport (a), mêlée à la question de son utilité et de son apport potentiel, ont guidé notre réflexion vers la thématique des sanctions et de leur disparité dans le domaine des activités sportives (b).

a) L'insertion du sport dans le droit primaire de l'Union européenne

Si « *le sport n'a pas constitué une préoccupation majeure des « pères fondateurs* »[1] »[2], l'UE n'a pas attendu le 1er décembre 2009, date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, pour s'intéresser au domaine sportif[3]. La professionnalisation et le poids économique à la croissance exponentielle de certaines activités sportives, parallèlement au renforcement continu du marché intérieur, a très tôt rendu inévitable l'application aux phénomènes sportifs par le juge européen

[1] Les pères fondateurs de l'Union européenne, parfois appelés « les bâtisseurs de l'Europe » sont les hommes les hommes qui ont initié le processus de construction européenne avec la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1950 puis de la Communauté économique européenne (CEE) en 1957. Parmi eux figurent Jean Monnet, Robert Schuman, Paul-Henri Spaak, Alcide de Gasperi ou encore Konrad Adenauer.
[2] SIMON G., CHAUSSARD C., ICARD P., JACOTOT D., LA MARDIERE C., THOMAS V., *Droit du sport*, Thémis Droit, PUF, 2012, p. 54.
[3] *Cf. infra,* chapitre 1, titre 1, partie 1.

des grands principes économiques institués dès l'origine par le traité de Rome en 1957, comme ceux de libre-circulation des personnes[4] et des services[5], et du droit de la concurrence[6]. L'intervention de l'UE dans le domaine du sport s'est ainsi d'abord manifestée par l'intermédiaire des décisions de sa Cour de justice[7], premier acteur et acteur principal[8] de cette confrontation entre normes de l'Union européenne et normes sportives[9]. C'est la reconnaissance du caractère économique de l'activité sportive qui soumet pour la première dois cette dernière au droit de l'Union européenne[10].

Il faut attendre la ratification du traité de Lisbonne pour voir le sport inscrit dans le droit primaire de l'Union européenne aux articles 6 et 165 TFUE qui lui accordent une compétence sans précédent (1) dont la portée demeure cependant floue[11] (2).

1) Les articles 6 et 165 TFUE

L'article 6 TFUE énumère les domaines dans lesquels l'UE dispose d'une compétence pour « *appuyer, coordonner ou compléter l'action des Etats membres* »[12]. Cité dans cet article[13], le sport fait partie des quatre nouveaux domaines de compétence créés par le traité de Lisbonne dans lesquels l'UE peut intervenir, en plus de la protection civile, de la coopération administrative et du tourisme.

L'octroi d'une compétence dite d'appui implique que l'Union européenne acquiert dans les domaines concernés la possibilité de soutenir les actions des Etats membres, sans pouvoir harmoniser les dispositions législatives et réglementaires de ces derniers.

---

[4] Article 45 TFUE et s.
[5] Article 56 TFUE et s.
[6] Articles 101 et 102 TFUE.
[7] Dans les arrêts comme *Walrave* (affaire CJCE 36/74 du 12 décembre 1974, Rec. p. 1405), puis *Donà* (affaire CJCE, C-13/76 du 14 juillet 1976, Rec. p. 1333) ou encore *Bosman* (affaire CJCE, C-415/93 du 15 décembre 1995, Rec. p. I-4921) ou *Meca Medina* (CJCE, 18 juillet 2006, C-519/04, Rec p.I-6991), la Cour de justice est ainsi amenée à concilier les normes de l'UE avec les normes sportives en délimitant le champ de compétence de l'UE. V. LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit*., p. 28.
[8] *Idem*, p. 30.
[9] A ce sujet, v. aussi CHEVÉ Laurence, *La justice sportive*, Collection Master, éd. Gualino, 2012, pp. 274 et s.
[10] KARAQUILLO Jean-Pierre, « Les normes des communautés sportives et le droit étatique », *D.*, 1990, chron., p. 83 ; MANDIN François, « La soumission de la norme sportive au droit communautaire », *D.*, Chronique, 1998, pp. 32-36.
[11] LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen - Contribution à l'étude de la construction juridique européenne*, thèse de doctorat de l'université de Limoges, 2014, p. 29.
[12] Art. 6 TFUE.
[13] Art. 6 TFUE, e).

Le traité de Lisbonne définit les objectifs et les actions de l'Union européenne en matière sportive en intégrant une base juridique relative au sport – mais sans lui consacrer un article spécifique - dans l'article 165 TFUE relevant de la section consacrée à l'éducation, à la formation professionnelle et à la jeunesse.

Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fixe ainsi comme objectif à l'UE de « *contribue[r] 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* »[14] et de « *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* »[15]. Pour les atteindre, il invite l'UE et ses Etats membres à « *favorise[r] la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière d'éducation et de sport, et en particulier avec le Conseil de l'Europe* » en précisant ses moyens d'action, en l'occurrence « *des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* »[16] ou « *des recommandations* »[17].

Ces nouvelles « règles du jeu » introduites en 2009 aspirent à donner les moyens à l'UE de participer à l'élaboration d'un espace sportif européen. Elles permettent d'adopter une démarche active en favorisant les conditions de développement de la dimension européenne du sport *via* l'action des institutions européennes et des Etats-membres, et non plus seulement une démarche réactive en veillant au respect des dogmes communautaires par le mouvement sportif et au travers de la résolution des litiges devant les juridictions de l'UE. L'article 165 TFUE modifie ainsi profondément le rôle des instances de l'Union européenne qui, comme le souligne le professeur Gérald Simon, se limitait jusqu'alors à « *veiller au respect, par les diverses autorités sportives, des règles communautaires et d'en sanctionner la transgression* »[18]. Le sport est désormais élevé au rang des activités reconnues en tant que telles et relevant à ce titre de l'UE.

[14] Art. 165 TFUE, par. 1.
[15] Art. 165 TFUE, par. 2.
[16] Art. 165 TFUE, par. 3.
[17] Art. 165 TFUE, par. 4.
[18] SIMON Gérald, « Inclusion du sport dans le traité : minuscule exégèse d'un texte en clair-obscur », *Sport et Citoyenneté*. http://sportetcitoyennete.com/revues/juin2008/zylberstein_simon.pdf

Le sport est désormais considéré comme, « *une activité qui […] intéresse l'Union parce qu'il est un enjeu pour l'Europe et, précisément parce qu'il est saisi comme une activité pleine et entière, que l'Union doit prendre en compte les particularités de son fonctionnement* »[19].

Eu égard aux articles 6 et 165 TFUE, l'action normative de l'Union dans le domaine du sport se limite à soutenir et à encourager l'action des Etats membres - et par leur intermédiaire des fédérations sportives - dans le respect du principe de subsidiarité et conformément aux orientations prévues dans le livre blanc sur le sport[20] et dans la communication[21] intitulée « développer la dimension européenne du sport » de la Commission européenne, premier document adopté sur le fondement de l'article 165 TFUE après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Bien qu'*a priori* restrictives, cette nouvelle compétence *« pourrait/devrait se traduire par un changement profond de philosophie* »[22].

Cette affirmation du professeur Gérald Simon a été le moteur de notre réflexion, guidée par une intuition qui nous persuadait du potentiel offert par l'article 165 TFUE. Mais contrairement à ce dernier, selon qui « *d'autorités de contrôle, les instances de l'Union deviendraient davantage des appuis au service du développement le plus harmonieux possible du sport européen* »[23], notre intuition nous a menés vers des possibilités d'action plus large en ne cantonnant par le rôle de l'UE à un simple appui mais à celui d'un véritable acteur de l'harmonie juridique à laquelle nous invite la toile impressionniste de Claude Monnet.

Si à la lecture de l'article 165 TFUE les objectifs et moyens d'action de l'UE en matière sportive apparaissent comme identifiés, la question de la portée de cette nouvelle compétence dans le domaine du sport se révèle particulièrement floue.

---

[19] *Idem.*
[20] *Livre Blanc sur le Sport*, COM (2007) 391, 11 Juillet 2007. Le livre blanc de la Commission européenne sur le sport est le premier travail d'envergure en matière de sport à l'échelle européenne. Il donne des orientations stratégiques sur le rôle du sport au sein de l'Union. 11 juillet 2007. A ce sujet, v. aussi : Résolution sur le livre blanc sur le sport, Parlement européen, 2007/2261(INI), 8 mai 2008.
[21] *Développer la dimension européenne du sport*, Communication de la Commission européenne, COM (2011) 12, 18 janvier 2011.
[22] SIMON Gérald, *op. cit.*
[23] *Idem.*

2) Leur portée

Aux lendemains de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, si l'inclusion du sport dans le droit primaire de l'UE est un changement majeur, la portée de cette nouvelle compétence reste floue. L'apport et le potentiel de l'article 165 TFUE sont incertains.

Le flou ressenti a trois causes.

La première cause est liée à l'imprécision des termes employés par le législateur européen dans l'article 165 TFUE qui ne peut avoir que des conséquences négatives sur la portée de ce dernier. Une lecture attentive des alinéas consacrés au sport suscitent en effet plusieurs interrogations. Les « *enjeux européens du sport* »[24] ne font ainsi l'objet d'aucune définition. L'interprétation est donc libre quant à la nature des enjeux considérés. Nous ignorons si seuls les enjeux économiques sont visés ou si la vision à retenir doit être plus large et englober d'autres aspects – sociaux, éducatifs, culturels, éthiques ou encore disciplinaires. La notion de « *spécificités [du sport]* »[25] dont l'UE doit tenir compte dans son action ne fait par ailleurs l'objet d'aucune définition alors même que la doctrine diverge sur le sujet. Le flou demeure aussi concernant la portée de la contribution de l'UE à la promotion des objectifs visés[26]. La question de la forme prise par cette contribution ou celle du positionnement des instances de l'UE, des Etats membres ou du mouvement sportif, ne sont pas élucidées.

La deuxième et la troisième causes de ce flou sont justement liées au positionnement des différents acteurs institutionnels du sport européen.

La deuxième cause de ce flou a trait à *l'émission de normes*[27] par l'UE et donc à la faiblesse apparente et aux possibilités *a priori* limitées des instruments juridiques dont l'Union dispose dans le cadre de la compétence qui lui est octroyée. L'article 165 TFUE ne peut être plus explicite sur l'impossibilité faite à l'UE d'harmoniser les dispositions réglementaires et législatives des Etats membres[28]. En dehors de cette précision, il est fait référence à l'adoption d'actions d'encouragement par « *le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément*

[24] Art. 165 TFUE, par. 1.
[25] *Idem.*
[26] Art. 165 TFUE, par. 1 et par. 4.
[27] *Cf. infra*, b), I, section 2, chapitre 2, titre 2, partie 1.
[28] Art. 165 TFUE, par. 4.

à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions »[29], et de recommandations par « *le Conseil, sur proposition de la Commission* »[30]. L'UE doit donc, en recourant à ces outils limitativement énumérés, parvenir à atteindre les objectifs visés. La question de la compatibilité de ces outils avec l'ambition de l'UE peut légitimement se poser. Le sport n'étant cité dans aucun autre article du traité de Lisbonne, en dehors de ces articles 6 et 165 TFUE, nous devons par ailleurs en conclure que les possibilités offertes par le traité en matière pénale n'envisageaient pas, au moment de leur rédaction, une possible harmonisation des dispositions réglementaires et législatives des Etats membres produisant des effets directs en matière sportive[31]. D'où le flou qui apparaît ici à nouveau en raison des possibilités que pourraient offrir le traité dans le domaine pénal en matière sportive.

La troisième et dernière cause de ce flou réside dans la question de la *réception de ces normes*[32] par le mouvement sportif, très attaché à son autonomie. D'une « *actualité brûlante en Europe* »[33], cette autonomie « *évoque les thèmes de l'indépendance et de l'autorégulation du mouvement sportif […]* ». Henri Sérandour, alors président du CNOSF et membre du CIO, retient à l'issue de la conférence « Droit européen et sport » du 26 novembre 2007 une volonté toujours marquée « *de la part des organisations sportives de défendre les valeurs de l'autonomie […], non seulement d'un point du vue juridique mais également sociétal (l'activité humaine)* »[34]. Cela démontre ainsi que si la conception coubertinienne du sport comme activité « *hors société civile* »[35] n'est plus d'actualité, le mouvement sportif reste très attaché au principe d'autonomie. Or, jusqu'à 2009, s'il pouvait arriver au sport européen d'être ponctuellement « *soumis à la régulation de la Cour de justice, qui devait être un régulateur d'exception, et non d'usage* »[36], la question d'une soumission régulière et permanente à des normes – certes *a priori* non contraignantes - de l'UE mérite d'être posée, notamment quant à sa compatibilité avec l'autonomie du mouvement sportif[37]. Le mouvement sportif et son univers de droit sera-t-il

[29] *Idem.*
[30] *Idem.*
[31] *Cf. infra*, section 2, chapitre 2, titre 2, partie 2.
[32] *Cf. infra*, b), I, section 2, chapitre 2, titre 2, partie 1.
[33] CHAPPELET Jean-Loup, *L'autonomie du sport en Europe*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2010, p. 9.
[34] SERANDOUR Henri *in* Avant-propos et remerciements des actes de la conférence sur le droit européen et le sport organisée par le CNOSF le 26 novembre 2007.
[35] GROS M., VERKINDT P.-Y. L'autonomie du droit du sport, fiction ou réalité ? *AJDA*, 1985, pp. 699-705.
[36] MIEGE Colin, « Le modèle sportif européen existe-t-il ? », *Sport et citoyenneté*, n°3, Juin/juillet/août 2008.
[37] *Cf. infra*, chapitre 2, titre 1, partie 1.

amené à être contraint d'absorber, avec cette nouvelle donne européenne, un contexte de règles et de normes auxquelles il n'a pas l'habitude de se soumettre ?

Cette étude se propose de remédier au flou qui se dégage de l'article 165 TFUE en recherchant de quelle façon la nouvelle compétence de l'UE en matière sportive pourrait se traduire en servant les intérêts de l'UE et du mouvement sportif, conformément au droit de l'UE en vigueur et aux principes fondamentaux du mouvement sportif.

Ces questionnements sur la nouvelle compétence de l'UE en matière de sport et sa portée nous ont conduits à nous demander dans quel(s) domaine(s) du sport une action de l'Union pourrait être utile, nécessaire et légitime.

b) Le choix de la thématique des sanctions en matière sportive

La première étape de notre réflexion a consisté à identifier les difficultés rencontrées par le sport européen. Cette étape visait à déterminer le domaine du sport dans lequel une action de l'UE pourrait être utile, nécessaire et légitime.

Le dopage, puis les matchs truqués nous sont venus à l'esprit. Tous deux sont des phénomènes nuisibles à plusieurs égards. Ils sont en effet synonymes de triche et conduisent à biaiser un résultat sportif. Le premier consiste à tricher pour gagner en améliorant par des procédés interdits une performance physique alors que le second consiste à perdre délibérément.

Les sanctions ont alors fait leur première apparition dans notre raisonnement. Quel est donc le sort donné aux tricheurs sur le territoire de l'UE ? Est-il le même selon les sports pratiqués, selon l'Etat membre dans lequel se fait la pratique sportive et selon le niveau de pratique ? Est-il possible pour un tricheur de contourner une sanction ? Le principe de libre circulation des personnes au sein de l'UE n'est-il pas de nature à permettre, voire à rendre complice l'UE de comportements déviants ?

La question des sanctions en matière sportive nous est apparue comme un aspect clé, susceptible d'être une cause significative de la dysharmonie juridique à l'échelle de l'UE, et dont l'UE devrait légitimement se saisir pour servir à la fois ses intérêts et ceux du mouvement sportif.

Avant de vérifier que la disparité des sanctions en matière sportive à l'échelle de l'UE est une réalité, il importe de nous approprier cette notion de sanction et d'en cerner les contours (1) afin de rechercher en quoi leur disparité pourrait être source de difficultés, à la fois pour l'UE et pour le mouvement sportif (2).

1) La notion de sanction

Du latin *sanctio*, la sanction est considérée en un sens restreint comme « *[une] punition, [une] peine infligée par une autorité à l'auteur d'une infraction, [une] mesure répressive destinée à le punir* »[38]. Gérard Cornu précise dans son ouvrage consacré au vocabulaire juridique que l'« *on distingue suivant l'autorité chargée de la répression et la nature de la mesure, les sanctions pénales, disciplinaires, administratives, internationales* »[39]. Il convient d'ajouter à cette définition qu'une sanction peut avoir différentes natures. Si une sanction disciplinaire ne peut pas être pénale, une sanction disciplinaire peut être internationale.

Plus généralement Gérard Cornu définit la sanction comme « *tout moyen destiné à assurer le respect et l'exécution effective d'un droit ou d'une obligation* »[40].

Si la définition de la sanction varie en réalité selon la doctrine, « *que ce soit pour qualifier un effet de droit, pour délimiter le domaine de l'effectivité du droit ou pour spécifier sa nature par rapport à celle des autres champs normatifs, la sanction est liée à la norme* »[41]. Néanmoins, pour certains, la sanction corrige la violation de la norme[42] alors que pour d'autres, elle constitue elle-même un type de norme[43].

Sans prétendre entrer dans les débats doctrinaux sur ce sujet, nous décidons de limiter notre appréhension de la sanction à sa fonction de correction de la violation de la norme dans l'ensemble de nos travaux de recherche. C'est pourquoi nous n'emploierons que le terme de

[38] CORNU Gérard. Vocabulaire juridique. Presses universitaires de France, 2007, pp. 830-831.
[39] *Idem*.
[40] *Idem.*
[41] SYNTEZ Cyril, « A l'origine de la sanction, sa norme ou son interprétation ? », *Archives de philosophie du droit*, 54, 2011, pp. 385-392.
[42] V. notamment : MOTULSKY Henri, *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé - La théorie des éléments générateurs des droits subjectifs*, 1948, réimpression Dalloz 1991.
[43] V. notamment : HART Herbert Lionel Adolphus, *Le concept de droit*, Facultés universitaires Saint Louis, 1976, p. 105 ; BOBBIO Norberto, *Essais de théorie du droit (recueil de textes)*, LGDJ, Bruylant « La pensée juridique », 1998.

sanction seul, non associé à celui de règle. Il sera ainsi question de sanction et non de règle de sanction dans l'ensemble de nos travaux.

En matière sportive, la sanction vient corriger une norme violée qui est *a priori* issue, non pas d'un droit étatique – quel qu'il soit - ni d'un droit supra étatique, mais d'un droit du mouvement sportif, communément appelé *lex sportiva*[44] et constitué d'un corpus de normes qui lui est propre. Selon Florence Lefebvre-Rangeon, « *[d]estinée à ordonner un jeu, la norme sportive encadre le comportement de ses pratiquants afin de transformer le jeu en sport »*[45]. La sanction infligée au pratiquant du sport doit donc se comprendre comme venant corriger la violation d'une norme destinée à encadrée son comportement.

Comme l'illustre de façon imagée le juriste Philippe Jestaz, les règles sont inhérentes à la matière sportive, voire même les précèdent, puisque « *[d]ès avant toute codification, les hommes ont couru et sauté par-dessus les haies. Mais en tant que sport, la course de haies n'existe que du jour où l'on pose en règle qu'il faudra l'emporter sur une certaine distance, après avoir franchi une série d'obstacles dont le règlement fixe le nombre, l'emplacement et la hauteur »*[46]. Philippe Jestaz assure en ce sens que si *« [d]'ordinaire l'activité humaine précède et suscite la création du droit [… nous pourrions hasarder] ce paradoxe qu'à l'inverse, le droit crée l'activité sportive »*[47] ce qu'en d'autres termes Gérald Simon exprime en affirmant que « *le sport, pour exister, présuppose la règle* »[48].

La difficulté en matière sportive réside dans la variété des sanctions venues corriger une norme violée et issue de la *lex sportiva*. C'est pourquoi notre étude ne peut échapper à une proposition de classification de ces dernières[49].

---

[44] *Cf. infra*, section 1, chapitre 2, titre 1, partie 1.
[45] LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit*., p. 246.
[46] JESTAZ Philippe, « Spectacle sportif et droit du sport » in *Le spectacle sportif*, Publication de la Faculté de Droit de Limoges, Centre de Droit et d'Economie du Sport, PUF, 1981, p. 315. Jean Loup est le premier à avoir insisté sur le caractère régulé et institutionnalisé du sport fut en 1930 (LOUP Jean, *Les sports et le droit*, Dalloz, 1930). A ce sujet v. ALAPHILIPPE François, « Sport et droit », *RJES,* n°1, 1987, pp. 1-22 ; V. BUY F., MARMAYOU J-M., PORACCHIA D., RIZZO F., *Droit du sport*, LGDJ Lextenso Editions, 2ème édition, 2009, p. 7. ; GATSI Jean, *Le droit du sport*, Que sais-je ?, Presses universitaires de France, collection « Que sais-je ? », n°3542, 2000 ; PAUTOT S. et M., *Le sport et la loi*, Paris, éd. Juris-Service, 1996.
[47] *Loc. cit.*
[48] SIMON Gérald, *Puissance sportive et ordre juridique étatique : contribution à l'étude des relations entre la puissance publique et les institutions privées*, texte remanié de thèse de doctorat en droit public, université de Dijon, 1989, LGDJ, 1990, p. 1.
[49] *Cf. infra*, a) I, section 2, chapitre 1, titre 2, partie 1.

La difficulté s'avère d'autant plus grande que la sanction peut venir corriger une norme violée issue du droit étatique ou supra-étatique et en particulier du droit pénal. Cette possible double origine des sanctions nous conduit dès lors, dans l'ensemble de nos travaux, à opposer à ce que nous qualifions de « référentiel juridique sportif privé »[50], comprenant les normes juridiques issues du mouvement sportif – au « référentiel juridique institutionnel public »[51] - qui englobe les droits des Etats et des organisations européennes et internationales (Conseil de l'Europe, UE, etc.).

Autrement dit, les sanctions en matière sportive peuvent émaner de référentiels juridiques différents[52], d'autant plus différents qu'à chaque Etat membre de l'UE correspond un référentiel ou un sous-référentiel juridique, de même qu'à chaque sport ou à chaque degré de pratique du sport (national, continental ou international notamment) correspond là encore un référentiel ou un sous-référentiel.

Il conviendra naturellement de s'attarder sur ce point de la coexistence des référentiels juridiques, de leur entremêlement et de leur effet sur la disparité des sanctions infligées en matière sportive.

2) *La disparité des sanctions, source de difficultés pour l'Union européenne et pour le mouvement sportif*

Appréhender les difficultés émanant de la disparité[53] des sanctions nous a obligés à poser un certain nombre de questions afin de cerner au mieux notre sujet. Il a fallu rechercher ce que pourraient être ces difficultés dans l'hypothèse où cette disparité des sanctions en matière sportive à l'échelle de l'Union serait avérée :

- en quoi un individu non-sanctionné pourrait se trouver dans une situation d'injustice par rapport à un individu sanctionné ;
- en quoi un individu sanctionné pourrait se trouver lésé par rapport à un autre individu sanctionné pour des faits comparables ;

[50] *Cf. infra*, spéc. I, section 2, chapitre 2, titre 1, partie 1.
[51] *Cf. infra*, spéc. I, section 2, chapitre 2, titre 1, partie 1.
[52] *Cf. infra*, titre 1, partie 1.
[53] Sur la notion de disparité, *cf. infra*, I, section 1, chapitre 1, titre 2, partie 1.

- *a contrario*, en quoi un individu sanctionné ou non pourrait trouver un intérêt à l'existence de disparités.

Sur le premier point, il est apparu que pour qu'un individu non-sanctionné se trouve dans une situation d'injustice par rapport à un individu sanctionné, il faudrait que la sanction prononcée ne produise pas les effets escomptés. Pour cela, il faudrait que l'individu sanctionné échappe par exemple à une sanction quand bien même elle lui aurait été notifiée. Nous nous sommes alors demandé s'il existait des moyens de contourner ou d'échapper à une sanction en matière sportive. L'hypothèse du développement d'un « tourisme sportif »[54], à l'image du « tourisme médical » a alors vu le jour. Cette dernière resterait à définir puis à vérifier.

Sur le deuxième point, il est apparu que pour qu'un individu sanctionné se trouve lésé par rapport à un autre individu sanctionné pour des faits comparables, cela impliquerait que ces deux individus soient traités inégalement ou plus exactement inéquitablement[55]. La rupture d'égalité – ou d'équité – pourrait intervenir entre deux individus issus d'un même sport mais pratiquant dans un Etat membre différent ou entre deux individus issus de sports différents mais pratiquant dans un même Etat membre. Partant du principe que ces individus seraient des citoyens européens, la question de l'égalité – ou d'équité - de traitement entre citoyens s'est posée.

Sur le troisième point, il est apparu que pour qu'un individu sanctionné, ou non sanctionné, trouve un intérêt à l'existence de disparités, il faudrait que la situation dans laquelle il se trouve lui soit potentiellement bénéfique. Dans cette hypothèse, nous pourrions imaginer un individu qui choisirait son pays de pratique en fonction des sanctions encourues.

L'identification de ces difficultés nous a permis de mettre en lumière la possible atteinte à deux principes majeurs de l'Union européenne d'une part et du mouvement sportif d'autre part. Le premier principe est celui de l'égalité de traitement entre citoyens européens alors que le second est celui de l'intégrité des compétitions sportives. Il importera naturellement de nous attarder plus longuement sur ces deux principes dans notre développement.

[54] *Cf. infra*, section 1, chapitre 1, titre 2, partie 1.
[55] *Cf. infra*, II, section 2, chapitre 1, titre 2, partie 1.

Ces difficultés soulèvent la question de la nécessaire mise en harmonie des sanctions en matière sportive à l'échelle de l'Union européenne. Or la mise en harmonie suppose l'harmonisation qui, comme le souligne Barrie Houlihan, est un terme utilisé de plus en plus fréquemment, mais qui n'a donné lieu qu'à des tentatives insuffisantes visant à en définir le sens ou à fixer des critères permettant d'indiquer lorsqu'elle a été réalisée[56]. Si nous décidons de dénommer « européanisation » la mise en harmonie des sanctions en matière sportive à l'échelle de l'UE, la notion d'harmonisation, en raison de la complexité qui y est associée, fait l'objet d'une définition justifiée et développée dans le corps et au cœur de notre réflexion[57].

Ces difficultés posent en outre la question de celui à qui il reviendra d'initier et de coordonner cette mise en harmonie. La tâche incombe-t-elle à l'UE ou au mouvement sportif ?

Nous avons la conviction qu'en tant que berceau du sport antique[58], puis du sport moderne[59], l'Europe - à travers l'Union européenne - a une responsabilité vis-à-vis des valeurs du sport et de la préservation des grands principes auxquels elle a donné naissance.

L'hypothèse posée est alors la suivante : confronté à de nouveaux enjeux, le sport européen ne peut désormais plus se contenter d'un « droit coutumier fédéral »[60], habituel pour une collectivité qui définit le plus souvent seule les règles qui la gouvernent. Nul doute que le sport européen est à la veille d'un bouleversement. Sa prise en compte par le droit de l'UE, sans pour autant remettre en cause le principe d'autonomie du mouvement sportif, doit pouvoir conduire à l'établissement d'un corpus juridique global servant à l'avenir de grille de lecture et de conduite à tous ses acteurs. Dès lors, le défi qui nous revient est celui de parvenir à proposer des outils juridiques - de quelle que nature soit-il, souple ou dur – que l'UE pourrait mettre en œuvre, dans le respect des dispositions des traités en vigueur, pour mettre un terme à la disparité des sanctions.

---

[56] Propos traduits par nos soins à partir de l'extrait suivant : « *while the term harmonization is used with increasingly frequency, there has been insufficient attempt to define its meaning or to set criteria which would indicate when it has been achieved* », *in* HOULIHAN Barrie, *Dying to win: doping in sport and the development of antidoping policy, ed. of the* Council of Europe, 2002, p. 184.

[57] *Cf. infra*, a) II, section 2, chapitre 2, titre 2, partie 1.

[58] Le sport antique est symbolisé par les jeux sportifs qui se tenaient sur le mont Olympe en terre hellène par exemple.

[59] Parti de Grande-Bretagne, le sport moderne est notamment symbolisé par les premiers Jeux olympiques de l'ère moderne qui se sont déroulés à Athènes en 1896, sous l'impulsion du baron Pierre de Coubertin, selon qui *« le sport organisé permettait de renforcer non seulement le corps, mais aussi la volonté et l'esprit, tout en encourageant l'universalité et le fair-play* » (V. Hommage de Jacques Rogge, président du CIO, à Pierre de Coubertin sur http://franceolympique.com/art/267-pierre_de_coubertin.html).

[60] Nous utilisons cette formule de « droit coutumier » pour souligner combien est faible à l'heure actuelle le corps de normes contraignantes non seulement commun aux différents acteurs du secteur, mais extérieur à ce dernier.

Pour cela, notre intuition sur la disparité des sanctions en matière sportive doit être confirmée à l'aide d'outils méthodologiques appropriés permettant de conforter le juriste-chercheur dans ses convictions et dans son hypothèse de départ.

II. Le « travail de terrain », outil méthodologique nécessaire à la démonstration de la thèse

Les questionnements relatifs à la disparité des sanctions, aux perceptions de cette disparité et à la réalité de ses conséquences, nous placent dans une situation d'incertitude face à laquelle le juriste-chercheur n'a que peu d'outils propres à sa disposition. En effet, les méthodes utilisées communément par le juriste-chercheur ne permettent de traiter ces questionnements que de façon incomplète.

Le défi consiste alors à déterminer et à s'approprier un outil méthodologique permettant de satisfaire la volonté et surtout la nécessité de vérifier l'hypothèse initiale posée puis certaines hypothèses survenues au cours des travaux (a), et d'affiner le champ de la réflexion entreprise (b).

a) Le « travail de terrain », outil méthodologique permettant de satisfaire la volonté et la nécessité de vérifier l'hypothèse posée

Animés par la volonté et la nécessité de vérifier l'effectivité de la disparité des sanctions en matière sportive dans l'UE, le recours à la seule documentation à travers l'étude de la littérature – aux aspects certes multiples – risquait de ne pas satisfaire nos attentes et nos besoins au regard de l'objectif de vérification recherché.

Cette littérature « *de plus en plus abondante de par la multiplication des écrits et de par l'accès facilité par tous les instruments informatiques, des banques de données […] aux systèmes internet* »[61] permet de collecter une quantité d'information incommensurable mais parfaitement insusceptible de se substituer aux données recueillies dans le cadre d'un « travail de terrain », sauf à ce que ces dernières aient été publiées.

[61] MAINGUY Daniel (Ecrits et textes rassemblés par), *Guide de la thèse en droit*, université de Montpellier, *op. cit*., p. 13, disponible sur : http://bu.univ-tln.fr/userfiles/file/Theses/guide-de-la-these-en-droit.pdf.

L'explication de la notion de « travail de terrain » (1) est importante pour justifier le recours à son utilisation (2).

1) La notion de « travail de terrain »

La notion de « travail de terrain », est présentée telle que nous l'avons appréhendée au cours de nos recherches.

Si cette notion est empruntée aux sociologues et aux anthropologues, le travail d'un juriste sur le terrain n'est pas celui d'un sociologue ou d'un anthropologue pour qui « *l'observation des gens in situ* »[62] en constitue l'un des éléments fondamentaux. Pratique courante dans l'étude de nos sociétés, cet outil méthodologique pourrait être défini – au sens le plus large possible - comme le fait de collecter – au moyen d'outils variés - des données sur un sujet donné, parfois dans un lieu précis auprès d'un public choisi, individuellement (un homme politique identifié par exemple) ou collectivement (une équipe sportive professionnelle). Il se distingue de la consultation de la littérature en ce qu'il ne constitue pas un travail post-observatoire d'analyse de données.

Mais qu'est-ce que précisément un « juriste-chercheur sur le terrain » ?

Nous pourrions considérer un « juriste-chercheur sur le terrain » comme celui qui rencontre le praticien[63] – *lato sensu* – et le confronte aux mécanismes étudiés. Ces rencontres s'inscrivent dans une démarche qui pourrait être qualifiée de classique et qui fait en réalité partie de la documentation élémentaire.

Cette définition du « juriste-chercheur sur le terrain » s'avère incomplète au regard des exigences que requiert la spécificité de nos recherches.

Nous décidons dès lors de définir plus précisément cette notion, afin de la rendre plus conforme à la réalité du « travail de terrain » effectivement réalisé dans le cadre de cette thèse.

---

[62] HUGHES Everett Cherrington, « La place du travail de terrain dans les sciences sociales », *in Le regard sociologique*, Paris: EHESS, 1996, p.267.

[63] Le magistrat, l'avocat, le fonctionnaire ou haut-fonctionnaire, l'élu, le négociateur de contra, etc.

Le « juriste-chercheur sur le terrain », en s'inspirant de la méthodologie empruntée aux sociologues, recourt à des techniques d'enquêtes[64]. La démarche suivie à travers l'administration d'enquêtes pour récolter des données, loin de se fier au hasard, doit être construite de façon raisonnée.

Ce chercheur en droit aux pratiques inhabituelles – il faut bien l'admettre – a la possibilité de récolter des données à la fois qualitatives et quantitatives. En sa qualité de juriste, comme cela apparait justement dans le guide de la thèse en droit de Daniel Mainguy, « *nous ferons […] valoir que les indications chiffrées ne sont pas notre principal objet d'intérêt* »[65]. Néanmoins, fournies ponctuellement à titre indicatif, ces chiffres peuvent fournir une idée d'une tendance qui pourrait se dégager à l'avenir et qui pourrait – en cela – venir éclairer voire alimenter notre réflexion.

Les données qualitatives peuvent être obtenues à travers l'administration de questionnaires, mais surtout par le biais d'entretiens de diverses natures (non-directif, semi-directif ou dirigé)[66]. Nous avons opté pour l'entretien semi-directif qui permet d'orienter partiellement le discours des enquêtés autour de différents aspects définis préalablement par l'enquêteur et qui a l'avantage d'apporter une grande précision et donc une grande richesse dans les données collectées par rapport à l'objectif poursuivi.

Cette définition du « travail de terrain » du juriste-chercheur résulte d'une démarche active de ce dernier. Il serait cependant incomplet de ne pas tenir compte dans cette définition d'un « travail de terrain » que nous pourrions qualifier d'« imprégnateur », de « perçu » ou de « ressenti ». Nous faisons ici référence à l'ensemble des données collectées « sur le terrain », grâce au dispositif CIFRE[67], dans le cadre de la fonction de juriste en fédération sportive nationale exercée parallèlement et conjointement à ces travaux de recherche. Les données récoltées quotidiennement à travers la coordination des commissions disciplinaires – en matière de dopage ou non – ou relatives aux statuts et règlements de la fédération française de hockey sur glace

[64] *Cf. infra*, annexe.
[65] MAINGUY Daniel, *op. cit.*
[66] *Cf. infra,* annexe.
[67] Le dispositif CIFRE, financé par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, vise à favoriser et à renforcer les échanges entre les laboratoires de recherche et les milieux socio-économiques, facilitant ainsi l'emploi des docteurs et contribuant au processus d'innovation des partenaires CIFRE (généralement des entreprises ou associations).

(FFHG), ont constitué un apport crucial pour nos recherches, fournissant des solutions ou des éléments de solutions aux hypothèses posées et posant parfois même de nouvelles questions.

2) Justification du choix de recourir au « travail de terrain »

Le choix de s'inspirer d'une méthodologie empruntée à d'autres domaines des sciences humaines et sociales s'est fait avec précaution mais avec conviction compte tenu de la richesse potentielle de ses apports.

C'est d'abord le contexte européen et sportif qui nous a décidés à recourir à ce « travail de terrain ». En effet, comme tous les droits, le droit de l'UE n'est pas figé. Il se meut constamment, ne serait-ce qu'au travers des décisions du juge européen, mais également au travers de l'adoption régulière de nouvelles normes, contraignantes ou non, et parallèlement à l'émergence continue voire exponentielle des défis auxquels l'UE est confrontée. Le sport, qualifié de « *laboratoire juridique en devenir* »[68] par le juriste Julien Zylberstein[69], constitue lui aussi une branche du droit en pleine mutation. Cette dernière est d'autant plus marquée que les enjeux auxquels le sport européen est confronté dépasse désormais la sphère strictement sportive. C'est le cas notamment du dopage et du trucage des matchs qui ont une incidence sur des aspects aussi divers que la santé publique, le trafic de produits interdits ou encore la corruption.

C'est ensuite le contexte de l'environnement scientifique et professionnel – celui de la CIFRE – qui a conforté ce choix méthodologique. En effet, la fonction occupée au sein de la FFHG en tant que juriste nous a installés quasi-quotidiennement à un poste privilégié pour un chercheur, permettant d'obtenir et de *percevoir* des éléments inaccessibles par ailleurs. Le fait d'évoluer au sein même d'une fédération sportive nationale a permis d'en cerner les mécanismes de fonctionnement et a facilité par là même l'accès à un réseau d'acteurs européens du sport (d'autres fédérations sportives nationales ou internationales, du même sport ou d'un autre sport par exemple). Cela a conduit à prendre la mesure que cette fédération constitue indirectement un laboratoire de ce droit en marche, pas encore stabilisé, mais dont les grandes lignes pourraient se fixer prochainement. Ce droit est celui des fédérations sportives auquel viennent se heurter tant de normes qui lui sont pourtant extérieures et qu'il lui faut adopter. Au début de nos

[68] ZYLBERSTEIN Julien, « Le sport, un laboratoire juridique en devenir ? », *La Gazette du Palais*, n°311, 7 novembre 2007, pp. 4-5.
[69] Julien Zylberstein est juriste chargé d'affaires européennes à l'UEFA, conseiller juridique de Michel Platini.

travaux, nous ne soupçonnions pas l'ampleur de l'extraordinaire apport que pourrait procurer cette expérience professionnelle au juriste-chercheur.

Nous tenons à insister sur la notion de *perception* évoquée dans le paragraphe précédent. La perception est une « *opération psychologique complexe par laquelle l'esprit, en organisant les données sensorielles, se forme une représentation des objets extérieurs et prend connaissance du réel* »[70]. Autrement dit, la perception implique que celui qui perçoit collecte des données à partir de son ressenti, de l'environnement dans lequel il se trouve sans que cette collecte soit la tâche première à laquelle il s'attèle. Par exemple, lors du délibéré d'un dossier disciplinaire, il appartient aux membres de la commission disciplinaire fédérale concernée, après avoir pris en considération les arguments de la défense, d'apprécier la gravité des fautes reprochées à l'intéressé et de déterminer, dans le respect du principe de proportionnalité, les sanctions qu'ils estiment adaptées auxdites fautes. La fonction occupée par le juriste-chercheur – en sa qualité de référent de la commission fédérale en cause – lui permet de sentir, cerner, découvrir – plus que la décision adoptée *in fine* - le raisonnement de cette commission et le cheminement intellectuel suivi par chacun de ses membres. Cette position permet de découvrir de nombreuses réalités difficilement percevables autrement qu'en assistant à ce type de délibérés.

C'est enfin l'absence de données satisfaisantes sur le sujet qui nous a obligés à faire ce choix, aucune étude de nature à démontrer la réalité de la disparité des sanctions en matière sportive et leurs conséquences n'ayant été conduite à ce jour. La littérature en matière de sanction dans le domaine du sport est loin d'être débordante. Nous n'avions donc pas d'autre possibilité que de trouver nous-mêmes les moyens de vérifier notre hypothèse de départ.

L'utilisation d'un outil méthodologique inhabituel pour le juriste-chercheur comporte néanmoins certaines limites et contraintes qu'il serait maladroit de ne pas mentionner.

Il y a d'abord le fait même que le recours aux techniques d'enquêtes soit inconnu du juriste-chercheur. Ce dernier n'apprend pas ces techniques au cours de sa formation universitaire et doit en conséquence, s'il décide d'y recourir, faire preuve d'une grande rigueur

[70] V. Trésor de la langue française. Le Trésor de la langue française est un dictionnaire de la langue française publié en seize volumes sur papier entre 1971 et 1994, puis en 2004 sur cédérom et plus récemment en ligne sur le site de l'UMR d'analyse et traitement informatique de la langue française (ATILF) http://atilf.atilf.fr/

et suivre les conseils éclairés de ses homologues sociologues au risque d'obtenir des résultats d'enquêtes biaisés.

Il y a ensuite la question du choix, mais surtout de l'accès aux sources, autrement dit, du choix et de l'accès aux enquêtés. Il faut pouvoir être en mesure d'atteindre les objectifs fixés et d'accéder aux sources. En décidant de nous entretenir avec des sportifs issus de collectifs nationaux ou d'équipes professionnelles, des hommes et des femmes d'Etat, élu-e-s de la République, il a fallu s'assurer que nous disposions des moyens d'entrer en contact avec ses derniers. La question du réseau s'est avérée primordiale mais pas suffisante puisqu'il a parfois fallu compter sur l'art de la persuasion pour obtenir un rendez-vous convoité.

Les contraintes financières et matérielles doivent aussi être prises en compte. Il faut en effet être conscient du caractère chronophage de cet outil méthodologique. Le temps qui doit y être consacré est important, tant au niveau de la préparation (il faut problématiser et construire ses enquêtes avec minutie en veillant à ne pas biaiser les réponses de l'enquêté dans la façon dont les questions sont posées par exemple), de l'administration (il faut tenir compte du temps de déplacement et du temps d'administration), que de celui de la synthèse et de la mise en perspective des résultats obtenus.

S'engager dans une telle entreprise nous a paru non seulement compatible mais surtout nécessaire au regard du caractère prospectif des travaux envisagés, à tel point qu'il a ensuite été utilisé pour vérifier d'autres hypothèses, que celle initialement posée, survenues au cours de notre réflexion.

En somme, c'est l'ensemble des enquêtes réalisées – au moyen de questionnaires ou d'entretiens semi-directifs, qui permet de passer d'une « *obligation en noir et blanc* » - la phase de documentation/consultation de la littérature - « *à une observation en couleur, d'une vision à deux dimensions à une vision à trois dimensions* »[71].

[71] MAINGUY Daniel, *op. cit.*

b) La délimitation du champ de réflexion pour et par le « travail de terrain »

Les travaux préliminaires réalisés dans le cadre de la préparation des futures enquêtes nous a obligés à délimiter le champ de notre réflexion. La disparité des sanctions en matière sportive à l'échelle de l'UE est notre hypothèse de départ. Mais pour la vérifier, il fallait en préciser les contours.

Si aux prémices de notre réflexion, nous avions à l'esprit les sanctions infligées aux sportifs, il était impératif de préciser quels seraient les sanctionnés qui feraient effectivement l'objet de notre développement : l'ensemble des acteurs susceptibles d'être sanctionnés en matière sportive (1) ou uniquement les sportifs et donc quels sportifs et pourquoi (2) ?

1) Les sanctionnés potentiels en matière sportive

Jusqu'alors, nous n'avons parlé que des sanctions en matière sportive, sans plus de précisions. En cherchant à cibler les enquêtés visés dans notre « travail de terrain », nous avons pris conscience de la diversité des types d'individus susceptibles d'être sanctionnées en matière sportive : les non-licenciés et les licenciés, et parmi ces derniers les officiels de match (incluant les juges et les arbitres), les officiels d'équipe (incluant les coachs et les dirigeants), les sportifs, et parmi eux, les amateurs, les professionnels, voire les semi-professionnels.

Nous avons procédé par tâtonnement afin de déterminer dans quelle mesure il serait plus judicieux de restreindre notre réflexion aux seuls sportifs.

Très tôt, nous avons décidé d'exclure les non-licenciés en matière sportive et notamment les supporters qui ont fait du sport un spectacle. Les incidents de supporters existent en Europe. Ils sont généralement le résultat d'actes de violence verbale ou physique, parfois à connotation raciste. Ils sont commis dans le stade ou hors-stade. Les sanctions encourues sont souvent de nature judiciaire ou administrative et consistent en une interdiction de stade d'une durée variable (y compris lorsque les faits sont commis hors-stade). S'il y a effectivement un lien incontestable entre l'activité sportive et les supporters, ces derniers ne sont pas nécessaires au déroulement du jeu, et y sont même extérieurs. Aucun acte juridique ne les lie par ailleurs au mouvement sportif et à son corpus juridique ce qui leur permet notamment d'échapper au

pouvoir disciplinaire des fédérations sportives. Nous n'avions aucun intérêt à inclure cette catégorie de personnes dans notre raisonnement.

Concernant les officiels de match, les officiels d'équipe et les dirigeants, nous avons décidé de ne pas les prendre en compte dans notre raisonnement dévolu au sportif qui incarne l'essence du sport, l'acteur du jeu. Ne pas les écarter de notre réflexion aurait obligé à tenir compte de certaines spécificités propres à leur catégorie de licencié ce qui aurait probablement entravé – sans intérêt – le bon déroulé de notre argumentation.

Nous décidions donc d'axer notre réflexion sur la disparité des sanctions infligées au sportif à l'échelle de l'UE. Mais il est apparu rapidement que la notion de sportif, était loin d'être unanime et strictement délimité. Elle devrait impérativement être précisée pour aborder dans les meilleures conditions le « travail de terrain » envisagé.

2) La notion de sportif

La ***notion de sportif*** implique de définir le sport dès lors qu'est considéré comme sportif le pratiquant du sport. Est-il seulement possible de définir le sport tant il est universel et partout, ce qui en fait certainement sa force et sa richesse mais ce qui le rend également difficile à appréhender[72]. Ni l'UE, ni la France, ni la plupart de ses Etats voisins ne se sont d'ailleurs risqué à l'exercice d'une définition qui aurait pu apporter un éclairage nécessaire à l'appréhension de ce domaine sous l'angle du droit. C'est regrettable car « *de manière générale, les définitions constituent les outils de travail essentiels des juristes qui y trouvent la source de leurs qualifications et le moyen d'appréhender les situations de fait en les qualifiant juridiquement* »[73]. Mais c'est aussi révélateur du flou qui demeure autour de cette notion qui donne lieu à des débats doctrinaux contradictoires[74] et à des incertitudes jurisprudentielles[75].

[72] V. BUY F. *et al*., *Droit du sport*, *op. cit*. pp. 1 et s.
[73] *Loc. cit.*
[74] Doctrines publicistes et privatistes sont notamment divergentes. A ce sujet, lire notamment BUY F. *et al*.,, *Droit du sport*, *op. cit*. p. 7-8 ; AMSON Charles, *Droit du Sport*, Dyna'sup droit, 2010, pp. 8-9 ; SIMON Gérald, *Puissance sportive et ordre juridique étatique, op. cit.,* spéc. pp. 20et s. ; MOLLION Grégory, *Les fédérations sportives. Le droit administratif à l'épreuve des groupements privés*, LGDJ, 2005, spéc. pp.6 et s. ; MAISONNEUVE Mathieu, *L'arbitrage des litiges sportifs*, thèse de doctorat, université Paris I, 2007, spéc. n°10 et s. KARAQUILLO Jean-Pierre, *Le droit du sport*, Connaissance du droit. Dalloz, 3ème édition, 2011, JESTAZ Philippe, « Réflexions sur la nature de la règle sportive. Des chicanes sur une chicane », *RJES*, n°13, 1990, p. 3.
[75] Qu'il s'agisse de la jurisprudence administrative, judiciaire ou arbitrale. A ce sujet, lire notamment BUY F. *et al.*, *Droit du sport*, *op. cit*. p. 8-11 ; AMSON Charles, *Droit du Sport*, Dyna'sup droit, 2010, pp. 9-10.

Dans ce contexte, nous décidons prudemment de nous en tenir à une définition juridique proposée par un instrument de droit souple qu'est la charte européenne du sport[76] adoptée le 24 septembre 1992 par le Comité du Conseil des ministres du Conseil de l'Europe, institution qui - à n'en pas douter et nous le verrons ultérieurement - constitue un élément moteur dans la politique sportive de l'UE. En vertu de son article 2, « *[o]n entend par "sport" toutes formes d'activités physiques qui, à travers une participation organisée ou non, ont pour objectif l'expression ou l'amélioration de la condition physique et psychique, le développement des relations sociales ou l'obtention de résultats en compétition de tous niveaux* ».

Nous comprenons de cette définition que le sportif exerçant une activité physique peut être non-licencié ou licencié.

En n'étant titulaire d'aucune licence pour pratiquer son sport, le sportif se voit écarté du champ d'application des normes sportives. En échappant aux règles du « référentiel juridique sportif privé », aucune sanction disciplinaire ne peut *de facto* lui être infligée. Rappelons qu'une sanction vient corriger la violation d'une norme. Mais si la norme n'est pas applicable à un individu, sa violation par ledit individu ne peut être sanctionnée.

Le sportif pratiquant un sport qu'il a choisi en souscrivant une licence dans un club adopte une démarche différente du sportif non-licencié ci-dessus décrit. La prise de licence auprès d'une fédération sportive – généralement *via* un club affilié à cette fédération - constitue le premier acte juridique[77] qui va lier le sportif au corpus de normes propre à la fédération concernée. En se licenciant, le sportif accepte de se soumettre aux statuts et règlements de la fédération lui délivrant sa licence. Il se rend ainsi susceptible d'être sanctionné s'il venait à violer l'une de ces règles.

C'est ce sportif licencié qui se trouve au cœur de notre réflexion. Mais notre développement doit encore s'affiner car il existe plusieurs catégories de sportifs licenciés : les amateurs et les professionnels, voire même les semi-professionnels. Nous ne pouvions ignorer

[76] Recommandation du Comité des ministres aux Etats membres sur la charte européenne du sport révisée, Conseil de l'Europe, n°R(92)13(rev), 24 septembre 1992. (La charte européenne du sport est annexée à ladite recommandation).
[77] A ce sujet, v. ALAPHILIPPE François, « Le pouvoir fédéral », *Pouvoirs*, n°61, avril 1992, p. 71.

ces catégories en raison de leur appréciation différente, selon la catégorie concernée, proposée notamment par le juge européen.

Nous regrettons là-encore l'absence de définition unanime de ces catégories, pourtant primordiales pour déterminer le champ d'application du droit de l'Union. Selon la jurisprudence de la Cour de justice[78], les sportifs professionnels et semi-professionnels sont des travailleurs au sens de la réglementation et de la jurisprudence de l'Union européenne. A ce titre, ils bénéficient du principe de libre circulation des travailleurs énoncé à l'article 45 TFUE[79]. Dans un document de travail des services de la Commission européenne annexé à la communication sur la dimension européenne du sport[80], la gardienne des traités précise les conditions d'application des principes de libre circulation et de non-discrimination à l'ensemble des sportifs professionnels, semi-professionnels et amateurs[81].

Dans ce contexte, nous proposons de considérer le *sportif professionnel* comme le sportif qui devient compétiteur à plein temps et ne pratique pas le sport en loisir ; le *sportif semi-professionnel* (que nous nous efforçons de définir étant pris en compte dans les décisions de la Cour de justice[82]) comme le sportif compétiteur rémunéré mais pas à titre principal et qui tend vers le professionnalisme ; et le *sportif amateur* comme le sportif qui n'est ni professionnel, ni semi-professionnel et qui pratique son sport en loisirs ou en compétition.

Il convient de noter l'attachement des fédérations sportives à l'unité de chaque discipline et au principe de solidarité entre sport amateur et sport professionnel[83].

---

[78] Dans l'ensemble de la thèse, la Cour de justice ainsi dénommée fait indifféremment référence à la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) et à la Cour de justice qui lui a succédé. La CJUE, terme générique, regroupe, en plus de la Cour de justice, la Tribunal et le Tribunal de la fonction publique, tous situés à Luxembourg.
[79] V. affaire *Bosman* (Affaire C-51/96 et C-191/97 du 11 avril 2000, Rec. p. I-2549).
[80] COM (2011) 12, *op. cit.*
[81] Lire aussi : Guide de la politique sportive de l'Union européenne, EOC EU Office, février 2013.
[82] V. par exemple affaire Lehtonen (Affaire C-117/96 du 13 avril 2000, Rec. p. I-2681).
[83] C'est ce qu'a d'ailleurs souligné et confirmé le Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000 dans une déclaration relative aux caractéristiques spécifiques du sport et à ses fonctions sociales en Europe devant être prises en compte dans la mise en œuvre des politiques communes, (annexe aux conclusions de la présidence) en affirmant que, *« parce qu'y coexistent les différents niveaux de la pratique sportive, du sport de loisir au sport de haut niveau, les fédérations sportives ont un rôle central dans la nécessaire solidarité entre les différents niveaux de pratique : elles permettent l'accès d'un large public au spectacle sportif, le soutien humain et financier aux pratiques amateures, la promotion d'un accès égal des femmes et des hommes à la pratique sportive à tous les niveaux, la formation des jeunes, la protection de la santé des sportifs, la lutte contre le dopage, la lutte contre la violence et les manifestations racistes ou xénophobes ».*

A partir de ces définitions et de l'appréhension par l'UE de ces diverses qualités de sportif, nous décidons de tester indifféremment notre hypothèse de départ – celle de la disparité des sanctions en matière sportive à l'échelle de l'UE - sur les sportifs amateurs, semi-professionnels et professionnels afin de savoir si l'une ou l'autre de ces catégories pourraient être touchés différemment par la disparité des sanctions et si les conséquences de cette disparité pourrait varier selon la catégorie de sportif appréhendé.

Entre enfin en ligne de compte la nationalité du sportif considéré, sachant que, rappelons-le, notre raisonnement est axé sur la disparité des sanctions en matière sportive dans l'UE.

Nous avons donc décidé d'associer la notion de sportif – telle que nous avions décidé de l'appréhender dans nos travaux – à celle de citoyen européen, étant précisé qu'« *[e]st citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas »*[84].

Le sportif étant celui qui se trouve au cœur de notre réflexion, nous avons fait le choix de l'appréhender en sa qualité de citoyen européen et non l'inverse. C'est donc bien le sportif citoyen européen et non le citoyen européen sportif qui fait l'objet de nos travaux.

La notion de « sportif citoyen européen » doit être spécifiée dans la mesure où la citoyenneté européenne confère des droits et des devoirs[85] dont ne bénéficie pas le sportif dépourvu de cette citoyenneté[86], quand bien même il résiderait dans un Etat membre. Or comme le précise la Cour de justice, la citoyenneté européenne « *a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres* »[87]. D'ailleurs, l'article 9 TUE du traité précise que « *[d]ans toutes ses activités, l'Union respecte le principe d'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes* ». *A contrario*, cela signifie que des sportifs non citoyens européens ne bénéficient pas des mêmes droits que les « sportifs citoyens européens » notamment sur le plan de l'égalité de traitement. Par conséquent,

[84] La citoyenneté européenne est décrite à l'article 9 TUE et à l'article 19 TFUE.
[85] V. deuxième alinéa de l'article 20 TFUE.
[86] Il convient toutefois de noter que l'Union européenne a signé des accords d'association avec plusieurs pays tiers. Ces accords incluent généralement des clauses d'égalité de traitement. Ils influent donc sur le sport, et donc sur le sportif qui a la nationalité d'un de ces pays tiers et qui peut bénéficier des mêmes droits et devoirs que les citoyens européens. Des explications concernant ces clauses d'égalité de traitement et de non-discrimination des sportifs issus de pays tiers sont fournies dans le document de travail sur le sport et la libre circulation accompagnant la communication sur le sport publiée par la Commission européenne en 2011.
[87] CJCE, arrêt *Grzelczyk*, 20 septembre 2001, aff. C-184/99, Rec. I-06193.

nous décidons d'exclure cette catégorie de sportifs du champ de notre réflexion, partant du principe que « *[l]es choses qui sont semblables doivent être traitées semblablement »*[88] et qu'à l'inverse, il ne serait ni juste, ni approprié, ni opportun de comparer des *« choses dissemblables ».*

Le sanctionné appréhendé dans l'ensemble de nos travaux ne peut donc être qu'un « sportif citoyen européen » et c'est sous cette dénomination précise que nous avons décidé de nous y référer pour rechercher dans quelle mesure et par quel moyen l'harmonie juridique qui s'impose en matière sportive à l'échelle de l'Union européenne.

Les différentes voies de droit actuellement utilisées pour assurer la sanction d'un « sportif citoyen européen » varieraient, non seulement entre les fédérations sportives nationales de différents sports, mais également entre fédérations sportives d'un même sport et d'Etats membres différents. En quoi cet état de fait, s'il est confirmé par le « travail de terrain » poussera nécessairement à une convergence des sanctions en matière sportive ? En quoi l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » s'imposera et de quelle façon l'action de l'UE pourrait se manifester ? Quels pourront être les outils juridiques – de droit souple ou de droit dur - pertinents et conformes aux traités actuels, permettant de tendre vers l'européanisation visée ?

Le travail entrepris est l'un des seuls à ce jour à aller dans ce sens, ce qui reflète son caractère original et novateur. Nous tenterons ainsi de prouver l'intérêt juridique pour le sport de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en apportant des solutions constructives et concrètes aux problèmes posés. Le type de réflexion développé dans le cadre de notre étude pourrait aider à consolider ou à éclaircir certaines pistes en vue de participer aux premières ébauches de réglementation européenne.

Notre réflexion vise ainsi à rechercher et à poser des jalons – *via* l'identification et la proposition d'instrument de droit dur et de droit souple - susceptibles d'alimenter la réflexion européenne (deuxième partie) dans un objectif nécessaire d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » (première partie).

[88] ARISTOTE, *Ethique à Nicomaque*, Paris, Flammarion, 1992, V, III, spéc. p. 142.

Première partie : la nécessaire européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen »

Deuxième partie : les outils juridiques au service de l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen »

Première partie

LA NECESSAIRE EUROPEANISATION DES SANCTIONS INFLIGEES AU « SPORTIF CITOYEN EUROPEEN »

Le « sportif citoyen européen » qui pratique son sport dans l'un des Etats membres de l'Union européenne est soumis au respect de règles issues de divers référentiels - voire sous-référentiels - juridiques.

Il y a d'abord le droit des Etats membres, très variable selon la façon dont les constructions étatiques ont pesé sur l'organisation du sport et sa perception dans chacun d'eux[89]. A ce droit s'ajoute celui de l'Union européenne, intégré au droit des Etats membres, et, le cas échéant, le droit international.

Il y a ensuite le droit du mouvement sportif, celui communément dénommé la *lex sportiva*[90] et qui comporte en réalité plusieurs *leges sportivae*. Ces dernières comprennent notamment les statuts et règlements des fédérations sportives nationales et des fédérations sportives internationales.

Le « sportif citoyen européen » peut ainsi, selon les référentiels ou sous-référentiels juridiques dont il dépend, se voir appliquer des règles variables, qui parfois se chevauchent, voire se contredisent ou s'entremêlent. Le non-respect de ces règles l'expose à des sanctions, elles-aussi issues de ces référentiels ou sous-référentiels juridiques et qui, là-encore, sont susceptibles de varier. Il y a par ailleurs des règles communes à tous : c'est le cas des règles liées au fair-play ou à l'intégrité des compétitions. Ce sont ces règles si chères au mouvement sportif et qui font partie de ce qui est souvent fièrement exprimé comme appartenant aux « valeurs du sport »[91]. Mais ces règles peuvent ne pas être sanctionnées de façon semblable ou égalitaire, selon le référentiel ou le sous-référentiel.

La disparité des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » aurait pu sembler ne présenter que peu d'intérêt, d'abord parce que chaque pays dispose de ses propres règles en matière sportive, et ensuite parce que chaque sport est différent. Nous pourrions entendre et admettre que « *le sport en France, ce n'est pas le sport en Italie* » ou que « *le football n'a rien*

[89] V. à ce sujet : LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, pp. 65 et s.
[90] *Cf. infra*, chapitre 2, titre 1, partie 1.
[91] D'après l'académie des sports (association de droit français créée en 1905), le mot « valeurs » doit être compris comme un *« principe moral qui guide les comportements* ». Selon elle, ces valeurs du sport servent à « *fixer des repères éthiques et moraux auxquels les sportifs et l'opinion publique puissent se référer* ». Elles sont au nombre de cinq : la loyauté (qui implique notamment le fair-play, l'absence de triche ou de volonté de biaiser un résultat, l'absence de dopage ou de corruption), le respect (des officiels, des adversaires, du public, de l'environnement), le contrôle de soi (rester lucide, maîtriser son « ego »), le dépassement de soi et la joie dans le sport. A ce sujet, v. site internet de l'académie des sports.

à voir avec le rugby ». Le sentiment d'appartenance à la nation dans le sport ne fait aucun doute. Il s'agit d'un sentiment marqué et incontesté[92]. De même que le supporter ou le pratiquant d'un sport donné accorde souvent toute sa ferveur quasi-exclusivement audit sport.

Pourtant, alors que l'attachement à la nation et à la distinction entre les sports est très marqué, nous assistons depuis plusieurs années à un effacement progressif des frontières nationales et à des difficultés communes à la quasi-totalité des sports (c'est le cas du dopage, des matchs truqués, ou encore des faits de violence entre joueurs ou envers des officiels).

Prenant conscience de ces nouvelles considérations, nous nous apercevons que la disparité des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » pourrait révéler non seulement des failles de l'Union européenne, mais également du mouvement sportif, étroitement liées à l'entrecroisement de différents référentiels juridiques. L'UE serait défaillante en ce que son droit permettrait le traitement inégal de ses citoyens européens qui, de surcroît, seraient susceptibles pour certains d'être considérés comme des travailleurs au sens du traité. Quant au mouvement sportif, il serait défaillant dans le sens où il ne serait pas en mesure d'endiguer les atteintes portées à l'un de ses principes fondamentaux qu'est celui de l'intégrité des compétitions sportives.

Dès lors, en quoi l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » devrait/pourrait s'imposer ? Pour répondre à cette question, il conviendra de mettre en évidence l'entremêlement de référentiels juridiques en matière sportive et plus spécifiquement dans le domaine des sanctions (titre 1), avant de cerner son incidence sur la fonction régulatrice du droit et sur l'efficacité de ces sanctions (titre 2).

[92] *Cf. infra*, section 2, chapitre 2, titre 1, partie 1.

Titre 1

L'incidence de référentiels juridiques entremêlés sur les sanctions infligées au « sportif citoyen européen »

L'ordre juridique de l'Union européenne est né, comme l'ordre juridique sportif, de la volonté de ses membres. Ce sont des ordres juridiques distincts. Le premier se présente comme un ordre juridique supranational. Le second est un ordre juridique privé, *a priori* indépendant des Etats. Tous deux ont pour point commun leur originalité et leur caractère unique. Néanmoins, le premier ordre juridique cité fait partie intégrante de celui de chacun de ses membres quand le second intègre tous ceux de ses membres. Autrement dit, le droit de l'UE est intégré au droit de chaque Etat membre. *A contrario,* l'ensemble des droits (ou plutôt des référentiels juridiques) de chaque fédération sportive, nationale ou internationale, constitue, à eux tous, l'ordre juridique sportif.

Il se trouve que ces ordres et ces référentiels juridiques ne sont pas hermétiques l'un à l'autre, au grand regret du mouvement sportif semble-t-il, dont « *la revendication existentielle se traduit […] fréquemment par ses déclarations d'autonomie* »[93].

En quoi pouvons-nous affirmer que les sanctions infligées au « sportif citoyen européen » émanent de l'entremêlement de différents référentiels juridiques ? Pour cela, il importe de déterminer dans quelles mesures le référentiel juridique de l'Union européenne - organisation supra étatique – et de ses membres exercent une influence sur les sanctions infligées au « sportif citoyen européen » (chapitre 1) qui se trouvent pourtant *a priori*, sauf exception[94], dans le seul giron du mouvement sportif fédéral, « supra-organisation » de droit privé, avec un référentiel juridique propre (chapitre 2).

[93] LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, p. 60.
[94] C'est le cas des sanctions pénales.

CHAPITRE 1

L'Union européenne, ses Etats membres, et l'influence de leur référentiel juridique sur les sanctions infligées au « sportif citoyen européen »

La Communauté européenne n'a, jusqu'en décembre 2009, jamais disposé de compétence dans le domaine du sport. Le sport n'était pourtant pas absent des réflexions menées en son sein, notamment en raison de la tradition sportive européenne et de la place prédominante du sport sur le territoire européen tant concernant le nombre des organisations sportives (des clubs aux fédérations nationales, voire internationales), que le nombre de pratiquants ou de manifestations sportives accueillies par la Communauté.

Au fil des années 1980, 1990, puis 2000, le sport prend une place de plus en plus importante dans les Etats membres et à l'échelle de la Communauté. Le domaine évolue et se professionnalise avec des enjeux financiers variés à l'ampleur de plus en plus marquée. Les frontières nationales s'estompent et les organisations sportives et les Etats font face à l'émergence de nouvelles difficultés - notamment liées au transfert de joueurs, au dopage, aux paris sportifs et aux matchs truqués - intimement liées au droit communautaire et aux principes fondamentaux de libre circulation, de libre prestation de service ou de libre concurrence. L'introduction d'une compétence de l'Union européenne relative au sport s'inscrit logiquement dans l'évolution à la fois du sport et de l'Union (section 1), même si la compétence des Etats membres dans le domaine reste principale et que l'organisation du sport dans chacun d'eux est variable (section 2).

Section 1 - Les compétences communautaires, puis de l'UE, en matière de sport

Si la Communauté européenne ne dispose pas de compétence juridique en matière sportive avant le 1er décembre 2009, date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, elle ne se trouve toutefois pas complètement inactive dans le domaine à cette époque. Dès le milieu des années 1970, la Cour de justice est la première intervenante communautaire en matière de sport. Les prises de position des autres institutions communautaires ne voient le jour qu'une dizaine d'années plus tard. L'absence de compétence communautaire relative au sport n'empêche donc pas la mise en place, certes timide mais progressive, des prémices d'une politique européenne du sport (I) qui débouche sur l'octroi d'une compétence en la matière avec l'entrée en vigueur du traité cité plus haut. Depuis le 1er décembre 2009, l'UE est dotée de nouvelles possibilités pour développer, concrétiser et mettre en œuvre sa politique européenne du sport (II).

I. L'inexistence d'une compétence communautaire liée au sport avant le traité de Lisbonne n'est pas pour autant synonyme d'absence d'influence de la Communauté dans le domaine

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le sport n'apparaissait dans aucun traité communautaire. La Communauté européenne ne disposait pas de compétence juridique dans le domaine, mais l'attention portée au sport par les institutions communautaires n'était pas inexistante. Cette absence de compétence en matière sportive n'a pas empêché la Communauté d'appréhender le sport par des biais différents. L'intérêt communautaire pour le sport s'est révélé tant par le biais des décisions rendues par la Cour de justice des Communautés européennes (a) qu'au moyen de diverses prises de position (b).

a) Le juge communautaire, premier intervenant en matière sportive

Très tôt dans la construction européenne, la Cour de justice est amenée à se prononcer dans des affaires relatives au sport malgré l'absence de compétence communautaire en matière sportive. Par ses décisions, elle développe progressivement une jurisprudence en la matière, jugeant que le sport peut relever ou non du droit communautaire. Elle se prononce sur la

compatibilité de règles sportives avec les libertés fondamentales, les règles de libre concurrence ou le principe de non-discrimination sur la nationalité.

- ***Le sport peut relever du droit communautaire***

Depuis 1974, date à laquelle la Cour de justice rend son premier arrêt dans le domaine du sport, *Walrave & Koch c. UCI*[95] (affaire ci-après dénommée *Walrave*), elle considère que, sous certaines conditions, le sport peut relever du droit communautaire, et ce en dépit de toute référence au secteur dans les traités.

Elle affirme prudemment[96] dans cette première décision 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*[97] »[98]. La formulation de cet arrêt fondateur est négative - « *ce n'est que dans la mesure où* » - et binaire. Comme l'affirme Florence Lefebvre-Rangeon dans sa thèse, il s'agit d'un « *principe cardinal de la jurisprudence de la Cour en matière sportive »*[99]. A juste titre, la juriste souligne que le sport n'est pas écarté du champ de compétence de l'UE au motif qu'il y aurait une spécificité propre à ce domaine. Selon elle, la Cour de justice se contenterait logiquement de délimiter son champ de compétences à l'intérieur même de la sphère sportive, en fonction de ce qui pourrait tomber dans le champ d'application du droit de l'Union.

En 1976, dans l'arrêt *Donà c. Mantero*[100] (affaire ci-après dénommée *Donà*), la formulation employée par la Cour de justice évolue sensiblement puisque cette dernière affirme que « *compte tenu des objectifs de la Communauté, le traité est applicable au sport professionnel, dans la mesure où ce dernier constitue une activité économique au sens de l'article 2 du traité* ; *Que tel est le cas de l'activité de joueurs professionnels ou semi-professionnels de football, ceux-ci exerçant une activité salariée ou effectuant des prestations*

[95] Affaire CJCE 36/74 du 12 décembre 1974, Rec. p. 1405, pt. 4.
[96] LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, p. 145.
[97] Article 2 du traité de Rome : « *La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des États membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les États qu'elle réunit.* »
[98] A ce sujet, lire BONICHOT J.-C., « Contrôles juridictionnels communs : juridictions européennes » *in* DUDOGNON C., FOUCHER B., KARAQUILLO J.-P., LACABARATS A., *Règlement des litiges au sein du mouvement sportif*, Juriseditions. Dalloz, 2012, pp. 141-147.
[99] *Idem*, p. 146.
[100] Affaire CJCE, C-13/76 du 14 juillet 1976, Rec. p. 1333.

de services rémunérées »[101]. Cette dernière devient positive puisque « *le traité est applicable au sport professionnel, dans la mesure où* ». Cela pourrait être interprété comme une ouverture et une prise en compte plus large du sport par le droit communautaire.

C'est la formulation utilisée dans l'arrêt de 1976 que la Cour de justice reprend dans ses décisions ultérieures et notamment dans les affaires *Bosman c. Royal Club Liégeois SA et UEFA*[102] (affaire ci-après dénommée *Bosman*), *Deliège c. Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, Union européenne de judo et François Pacquée* [103] (affaire ci-après dénommée *Deliège*), *Lehtonen c. Fédération Belge des Sociétés de Basket-ball (FRBSB)*[104] (affaire ci-après dénommée *Lehtonen*) ou encore *Meca Medina et Majcen c. Commission*[105] (affaire ci-après dénommée *Meca Medina*). Dans son arrêt *Meca Medina*[106], annulé deux ans plus tard par la Cour, le Tribunal de première instance des Communautés européennes emploie la formule négative telle qu'elle est utilisée dans l'arrêt *Walrave*. Reste à savoir si cet emploi est volontaire dans la mesure où, parmi les arrêts auxquels renvoie le Tribunal dans son point 37, figurent à la fois *Walrave* et *Donà,* sans distinction particulière.

Les arrêts de 1974 et 1976 peuvent être considérés comme fondateurs car ce sont eux qui posent le principe, inchangé jusqu'alors, selon lequel le droit communautaire peut avoir une incidence sur le sport. L'arrêt *Walrave* définit ainsi le champ d'application du droit communautaire au regard des activités récréatives (la possible incidence du droit communautaire sur le sport), *ratione personnae* (l'application du droit communautaire aux réglementations collectives édictées par les organismes de droit privé, donc aux dispositions prises par les fédérations sportives quant à l'organisation des rencontres ou compétitions sportives) et *ratione loci* (des actes ou des faits qui se produisent en dehors de la Communauté restent soumis au droit communautaire dès lors qu'ils ont une incidence à l'intérieur des Etats membres où s'applique le traité)[107].

[101] Affaire CJCE, C-13/76 du 14 juillet 1976, Rec. p. 1333, point 12.
[102]Affaire CJCE, C-415/93 du 15 décembre 1995, Rec. p. I-4921, pt. 73.
[103] Affaire C-51/96 et C-191/97 du 11 avril 2000, Rec. p. I-2549, pt. 41.
[104] Affaire C-117/96 du 13 avril 2000, Rec. p. I-2681, pt. 32.
[105] Affaire C-519/04 du 18 juillet 2006**,** Rec. p. I-6991, pt. 22.
[106] Affaire T-313/02 du 30 septembre 2004, pt. 37.
[107] PLOUVIN Jean-Yves, « L'incidence de droit communautaire sur les activités sportives. L'application de l'article 7 du traité CEE », *La Gazette du ¨Palais*, 1978 III Doct., pp. 23-29.

- ***Le sport peut ne pas relever du droit communautaire : de la reconnaissance des spécificités du sport***

Le sport peut relever du droit communautaire, mais il peut aussi en être écarté. La Cour de justice n'admet pas que le secteur du sport bénéficie d'une exemption de principe permettant aux réglementations édictées par les organisations sportives, quelles qu'elles soient, d'échapper au champ d'application du droit communautaire. Néanmoins, elle prend en compte les « spécificités du sport »[108], et donc les règles qualifiées de « purement sportives »[109], « intéressant uniquement le sport »[110] ou considérées comme « inhérentes à l'organisation du sport »[111]. La Cour de justice retient ainsi une restriction du champ d'application du droit communautaire, considérant un caractère spécifique de l'activité sportive. Comme l'explique Florence Lefebvre-Rangeon citée plus haut, « *la spécificité sportive correspond au caractère et au cadre spécifique purement sportif, intéressant uniquement le sport, sans que le sport lui-même ne soit défini »*[112]. La juriste justifie cette absence de définition par la Cour de justice en raison de l'incompétence de l'Union en matière sportive.

Dès 1974, la Cour de justice modère le raisonnement évoqué dans le point précédent pour les règles intéressant uniquement le sport et qui sont étrangères à l'activité économique et admet une exception au principe communautaire de non-discrimination nationale. Elle précise que « *cette interdiction [de discrimination] ne concerne pas la composition d'équipes sportives,*

---

[108] Comme le souligne Florence Lefebvre-Rangeon dans sa thèse de doctorat consacrée à l'émergence d'un modèle sportif européen, « *il importe de ne pas confondre [la notion de spécificité sportive] avec la notion d'exception sportive, que d'aucuns ont cru déceler dans la jurisprudence initiale de la Cour et qui offrirait au monde « purement » sportif une immunité automatique vis-à-vis de l'application du droit de l'Union* ». (V. LEFEBVRE-RANGEON Florence*, L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, p. 155). Selon la chercheure, « *Le concept d'exception sportive entend répondre à l'ensemble des situations de rencontre entre ordre sportif et ordre européen. Il entend fournir une grille de lecture, une méthodologie au juge européen confronté aux phénomènes sportifs. Il procède dès lors d'une démarche généraliste, horizontale.*
Cependant le concept porte en lui un objectif : permettre aux phénomènes sportifs d'échapper le plus largement possible au droit de l'Union. » (V. *ibid.*, p. 292).
Sur cette notion d'exception sportive, le juriste britannique Stephen Weatherill précise par ailleurs que « *[t]here is not blanket immunity. There is case-by-case scrutiny. EC law applies but does not (necessarily) condemn* ». Ce qui peut ainsi être traduit en français : « *La notion d'exception sportive n'implique pas d'immunité automatique. Il y a un examen au cas-par-cas. Le droit communautaire s'applique, mais ne condamne pas (nécessairement)* ». V. WEATHERILL Stephen, préface à PARRISH R., MIETTINEN S., *The sporting exception in European Union law*, TMC Asser Press, 2008, p. VII.
[109] Affaire C-519/04 du 18 juillet 2006, pt. 27.
[110] Affaire CJCE 36/74 du 12 décembre 1974, Rec. p. 1405, pt. 8.
[111] Affaire CJCE, C-415/93 du 15 décembre 1995, Rec. p. I-4921, pt. 68.
[112] LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, p. 162.

en particulier sous forme d'équipes nationales, la formation de ces équipes étant une question intéressant uniquement le sport et, en tant que telle, étrangère à l'activité économique ».[113]

Cette modération se retrouve mentionnée dans les arrêts *Donà*[114]*, Bosman*[115], *Deliège*[116]*, Lehtonen*[117] ou encore *Meca Medina*[118].

Il est cependant précisé dans chacun de ces arrêts (sauf dans *Meca Medina et Majcen*) que « *cette restriction du champ d'application des dispositions en cause doit rester limitée à son objet propre* »[119]. Cela signifie qu'une telle restriction ne peut écarter toute une activité sportive du champ d'application du traité.

Le caractère de « règle purement sportive » ou « règle inhérente à l'organisation du sport » n'est reconnu par la Cour de justice qu'à des réglementations concernant la composition des équipes nationales sportives, sauf dans l'arrêt *Deliège*[120] où les règles en cause ont trait à la sélection d'athlètes pour des compétitions internationales de haut niveau.

Ce dernier arrêt montre qu'il n'est d'ailleurs pas toujours aisé d'identifier les règles susceptibles d'échapper au champ d'application du droit communautaire. La Cour de justice a toujours traité la question au cas par cas, donnant parfois lieu à « *des contestations juridiques quelque peu exagérées de règles et de pratiques en vigueur dans le monde du sport* »[121]. C'est le cas notamment dans l'affaire *Deliège* précitée où une judoka belge conteste sa non-sélection en équipe nationale pour un tournoi international. D'après Madame Deliège, la décision de ne pas la sélectionner porte atteinte aux droits résultant de la législation communautaire, et en particulier à son droit à la libre prestation de services prévu à l'article 59[122] du traité CE. La

[113] Affaire CJCE 36/74 du 12 décembre 1974, Rec. p. 1405, pt. 8.
[114] Affaire CJCE, C-13/76 du 14 juillet 1976, Rec. p. 1333, pt. 14.
[115] Affaire CJCE, C-415/93 du 15 décembre 1995, Rec. p. I-4921, pts. 76 et 127.
[116] Affaire C-51/96 et C-191/97 du 11 avril 2000, p. I-2549, pt. 43.
[117] Affaire C117/96 du 13 avril 2000, Rec. p. I-2681, pt. 34.
[118] Affaire C-519/04 du 18 juillet 2006, pt. 25.
[119] Affaire CJCE 36/74 du 12 décembre 1974, Rec. p. 1405, pt. 8 ; affaire CJCE, C-13/76 du 14 juillet 1976, Rec. p. 1333, pt. 15 ; affaire CJCEC-415/93 du 15 décembre 1995, Rec. p. I-4921, points 76 et 127 ; affaire C-51/96 et C-191/97 du 11 avril 2000, p. I-2549, pt. 43 ; affaire C117/96 du 13 avril 2000, Rec. p. I-2681, pt. 34.
[120] Affaire C-51/96 et C-191/97 du 11 avril 2000, p. I-2549, pts. 43 et 44.
[121] INFANTINO Gianni. Meca-Medina : un pas en arrière pour le modèle sportif européen et la spécificité du sport ? *UEFA*.
[122] Article devenu 49 du traité CE après modification. Il prévoit que « [*d]ans le cadre des dispositions visées ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation*.

Cour, saisie de cette affaire, juge que la limitation du nombre de participation à un tournoi, telle que celle en cause au principal, est « *inhérente au déroulement d'une compétition sportive internationale de haut niveau, qui implique forcément l'adoption de certaines règles ou de certains critères de sélection* »[123]. De telles règles ne peuvent donc en elles-mêmes être regardées comme constitutives d'une restriction à la libre prestation des services interdite par l'article 59 du traité.

En 2000, les arrêts *Deliège* et *Lehtonen,* se révèlent importants dans la mesure où ils permettent au juge communautaire de préciser la notion de « règle intéressant uniquement le sport » ou « règle inhérente à l'organisation du sport » par rapport aux premières affirmations de la Cour de justice telles qu'elles apparaissent notamment dans l'arrêt *Walrave*.

Ainsi, lorsque la Cour de justice est amenée à juger une affaire relative au sport, son raisonnement consiste à examiner si une règle relevait effectivement du champ d'application du droit communautaire ou si elle en est exclue du fait du principe de spécificité sportive, puis à déterminer dans quelle mesure ladite règle porte atteinte aux libertés fondamentales du traité. La Cour de justice tient compte des spécificités du sport en intégrant dans son appréciation les objectifs d'intérêt général qui, sous réserve de proportionnalité, peuvent justifier le fait que la réglementation sportive en cause restreigne les libertés fondamentales ou la libre concurrence.

Mais ce raisonnement est remis en cause en 2006 dans l'arrêt *Meca Medina* qui vient semer la confusion. Dans cet arrêt, la Cour de justice rend une décision sans précédent jugeant que même si une règle porte sur des questions de nature purement sportive et, en tant que telle, n'a rien d'une activité économique en soi, cela n'implique pas nécessairement que l'activité régie par cette règle ou l'organisme qui l'impose ne tombent pas dans le champ d'application du droit communautaire[124]. La Cour de justice ajoute 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* »[125].

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un État tiers et établis à l'intérieur de la Communauté ».

[123] Affaire C-51/96 et C-191/97 du 11 avril 2000, p. I-2549, pt. 64.

[124] Affaire C-519/04 du 18 juillet 2006, pts. 27, 31.

[125] *Idem*, pt. 28.

L'arrêt fait l'objet de nombreuses critiques et inquiétudes[126]. Certains auteurs affirment qu'il remet en cause la spécificité du sport tout en soulignant la position ambiguë voire contradictoire prise par le juge communautaire dans cette affaire[127]. Philippe Icard[128], s'il évoque l'existence d'un revirement de jurisprudence et précise que la décision a « *au-delà des menaces potentielles qu'elle fait peser sur la spécificité sportive, […] le mérite d'alerter les autorités communautaires, étatiques et le monde sportif de la nécessité de créer ensemble une véritable politique européenne du sport*[129] ». Nous retiendrons cette affirmation qui annonce quelque part l'entrée en vigueur d'un prochain traité susceptible de permettre à l'UE d'élaborer cette politique européenne du sport pour limiter les revirements que la Cour de justice peut être amenée à réaliser en l'absence de base juridique communautaire en matière de sport.

Malgré le choc provoqué par l'arrêt *Meca Medina* au moment de sa publication, il semble que les craintes émises concernant la remise en cause du « principe de spécificité du sport » n'aient pas été confirmée dans ces dernières années, ni par des décisions ultérieures de la Cour, ni par des prises de positions des institutions communautaires et de l'Union européenne. En un sens, comme le fait remarquer Florence Lefebvre-Rangeon, la Cour de justice écarte purement et simplement la distinction qui existait depuis l'arrêt *Walrave*[130] –

[126] A ce sujet, v. ALAPHILIPPE François, « Normes sportives et droit communautaire de la concurrence : à propos d'un récent arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes », *Revue juridique et économique du sport*, n°80, septembre 2006, pp. 7 et s. ; ARHEL Pierre, « Activité des juridictions communautaires en droit de la concurrence » (juillet-août 2006), *Petites affiches. La Loi / Le Quotidien juridique*, 2006, nº 231, pp. 13-14 ; AUNEAU Gérard, « L'approche contrastée de la justice communautaire sur la qualification des règles sportives », *Revue trimestrielle de droit européen,* 2007, pp. 365-377 ; BERREBI Jacob, « Note sous la CJCE, 18 juillet 2006, *Meca Medina et Majcen contre Commission*, C519/04 », *La Gazette du Palais*, 8 novembre 2007, n°312, p. 41 ; CHEYNEL Benjamin, « Les règles antidopage du CIO relèvent bien du droit communautaire de la concurrence », *Revue Lamy droit des affaires,* 2006, nº 9 p. 51 ; ICARD Philippe, « La spécificité du sport menacée ? », *D.,* 2007, pp. 635-639 ; MANGEAT Grégoire, « Anti-doping and competition law », *European Law Reporter,* 2006, pp. 365-368 *;* MIEGE Colin, « Contrôle d'une réglementation anti-dopage au regard des règles communautaires de concurrence », *La Semaine juridique - édition générale,* 2006 II 10194 pp. 2227-2229 ; PRIETO Catherine, « Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice des Communautés européennes », Concurrence, *Journal du droit international,* 2007, pp. 662-664 ; IDOT Laurence, « Contrôle des réglementations sportives », *Europe,* 2006, octobre nº 290 pp. 23-24 ; SUBIOTTO Romano, « How a lack of analytical rigour has resulted in an overbroad application of EC competition law in the sport sector ? », *ISLR,* 2009 ; WATHELET Melchior, « L'arrêt Meca-Medina et Majcen : plus qu'un coup dans l'eau », *Revue de jurisprudence de Liège*, Mons et Bruxelles, 2006, pp. 1799-1809 ; WEATHERILL Stephen, « Anti-doping revisited - the demise of the rule of "purely sporting interest"? », *European Competition Law Review,* 2006, pp. 645-657 ; ZYLBERSTEIN Julien, « Inquiétant arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Meca-Medina – Ou comment deux nanogrammes de nandrolone pourraient bouleverser le sport européen », *Cahiers de droit du sport*, 2007, n°7, pp. 174-192 ; ZYLBERSTEIN Julien, « Collision entre idéaux sportifs et contingences économiques dans l'arrêt Meca-Medina », *Cahiers de droit européen,* 2007, pp. 213-237.

[127] LATTY Franck, « L'arrêt, le livre blanc et le traité - La *lex sportiva* dans l'ordre juridique communautaire développements récents », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°514, janvier 2008, pp. 34-52.

[128] Philippe Icard est Maître de conférences en droit public à l'université de Bourgogne, spécialisé en droit européen et en droit de l'UE.

[129] ICARD Philippe, « La spécificité du sport menacée ? », *op. cit.*

[130] LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, p. 152.

parfois considérée comme artificielle[131] - entre aspects économiques (rendant le droit communautaire applicable) et aspects sportifs (permettant d'écarter l'application du droit communautaire). Par ailleurs, selon le juriste britannique Stephen Weatherill, l'arrêt *Meca-Medina* focaliserait l'attention dans la bonne direction estimant que l'arrêt *Walrave* n'a en réalité conduit qu'à fournir des arguments inutiles visant à déterminer si une pratique était de nature « purement sportive », ce qui lui permettrait d'échapper au droit de l'UE. En retenant une conception large du champ d'application du droit de l'UE lui permettant de considérer les règles sportives comme relevant de ce dernier, la Cour de justice aurait acté le chevauchement des règles de droit de l'UE avec celles relevant du champ sportif, tout en laissant toute latitude aux organisations sportives de démontrer comment et pourquoi leurs règles seraient nécessaires pour s'adapter à des préoccupations spécifiques au sport (comme le fair-play, la crédibilité des compétitions, la composition des équipes nationales, etc.)[132].

Nous aurons l'occasion de revenir sur cette décision ultérieurement dans la mesure où elle est notamment la seule à traiter directement des sanctions dans le domaine des activités sportives.

- ***Le respect des libertés fondamentales et de la libre concurrence et l'interdiction de discrimination par la nationalité***

Faute de compétence spécifique en matière sportive, la Cour de justice n'intervient dans ce secteur que par le biais de la mise en œuvre d'autres compétences communautaires. Qu'elle juge que le sport relève du champ d'application du droit communautaire ou non, elle articule toujours son raisonnement autour de la compatibilité des réglementations sportives en cause

[131] A ce sujet, v. WEATHERILL Stephen, *European Sports Law,* Collected Paper, 2nd Edition, ASSER International Sports Law Series, Asser Press, 2014, p. 4. Dans cet ouvrage, l'auteur affirme (en anglais) que « *Walrave and Koch introduced claim to a separation between the sporting and the economic sphere, while also accepting that sport's special expectations could be taken into account in the application of EU law* ». En français, cela signifie que *« L'arrêt Walrave et Koch a introduit une demande de séparation entre le sportif et la sphère économique, tout en acceptant que des spécificités sportives pourraient être prises en considération en ce qui concerne l'application du droit de l'Union »*.

[132] WEATHERILL Stephen. *European Sports Law, op.cit.,* pp. 5-6.

avec les principes communautaires d'interdiction de discrimination par la nationalité[133], de libre circulation[134] et de libre concurrence[135].

La Cour de justice a toujours veillé à ce que les acteurs du sport – sportifs, entraîneurs, organisations sportives (y compris internationales) – respectent lesdits principes. Dans les premières affaires, elle n'est sollicitée que pour se prononcer sur la compatibilité de règles sportives avec le principe de non-discrimination sur la nationalité (article 7 du traité CEE[136]), les principes de libre circulation des travailleurs (articles 48 à 51 du traité CEE[137]) ou de libre prestation de services (article 59 du traité CEE[138]). Puis le juge communautaire se prononce sur la compatibilité de règles sportives avec des dispositions de droit de la concurrence (articles 81 et 82 du traité CE[139])[140].

Pour résumer[141], en dépit de ce qui a pu être considéré comme le surprenant arrêt *Meca Medina*, les décisions en matière sportive rendues par la Cour de justice ont permis d'établir un cadre relativement défini concernant la compatibilité des règles sportives et ses spécificités avec le droit communautaire, et ce en dépit de toute référence au sport dans les traités. Il est désormais établi que le domaine du sport relève du droit communautaire dans la mesure où il constitue un élément de la vie économique au sens de l'article 2 du traité (v. affaires *Walrave et Donà*). De même, les règlements des associations sportives privées relèvent du droit communautaire (v. affaire *Donà*), l'activité des joueurs de football professionnels constitue une activité rémunérée et relève de ce fait du droit communautaire (v. affaires *Donà* et *Bosman*). Des motifs non économiques concernant exclusivement le sport, notamment la pratique ou la réglementation excluant les joueurs étrangers de la participation à des rencontres entre équipes nationales de différents pays peut justifier une entrave au droit communautaire (v. affaire *Donà*). Les règles relatives aux transferts restreignent la libre circulation des personnes et

[133] Il s'agit d'un principe intimement lié au principe d'égalité de traitement, comme nous l'évoquons dans le chapitre premier du titre 2 de la première partie.
[134] Affaire CJCE 36/74 du 12 décembre 1974 (*Walrave et Koch c. UCI*), affaire CJCE, C-13/76 du 14 juillet 1976 (*Donà c. Mantero*), affaire CJCE C-415/93 du 15 décembre 1995 (*Bosman c. Royan Club Liégeois SA*), affaire C117/96 du 13 avril 2000 (*Lehtonen c. Fédération Belge des Sociétés de Basket-ball (FRBSB*), affaire C-51/96 et C-191/97 du 11 avril 2000 (*Deliège*).
[135] Affaire C-519/04 du 18 juillet 2006 (*Meca Medina et Majcen*).
[136] Devenu 12 du traité CE puis 18 du TFUE.
[137] Devenus respectivement 39 à 43 du traité CE puis 45 à 49 du TFUE.
[138] 49 du traité CE puis 56 du TFUE.
[139] Devenus respectivement 101 et 102 du TFUE.
[140] Arrêt CJCE *Meca Medina, op.cit.*
[141] ROCHEFOUCAULD (de la) Estelle, « Recueil de jurisprudence en matière sportive », pour la Commission Sport et Droit Elr, *Recueil JP 01.02*, p.16

l'obligation du club qui reprend un joueur de payer des sommes de transfert porte atteinte au droit du joueur à la libre circulation (v. affaire *Bosman*). La limitation de l'accès des joueurs possédant la nationalité d'un autre Etat membre aux compétitions organisées par des fédérations nationales et internationales à l'intention des clubs est contraire au droit communautaire (v. affaires *Walrave* et *Bosman*). Une règle imposant à un athlète d'être en possession d'une autorisation ou d'une sélection de la fédération pour pouvoir participer à une compétition sportive internationale de haut niveau qui n'oppose pas des équipes nationales, dès lors qu'elle découle d'une nécessité inhérente à l'organisation d'une telle compétition, ne constitue pas en elle-même, une restriction à la libre prestation des services (v. affaire *Deliège*).

Ce récapitulatif non exhaustif de la jurisprudence communautaire en matière de sport depuis 1974 témoigne de l'implication de la Communauté dans les affaires sportives en raison notamment des diverses passerelles qui existent entre le sport et des domaines de compétence communautaire majeurs. Cette implication est intervenue d'abord avant, puis parallèlement à des prises de position politiques des institutions communautaires.

b) L'absence de compétence juridique compensée par des prises de position des autres institutions communautaires

Le traité de Lisbonne marque un véritable tournant dans l'appréhension du sport par l'UE en mentionnant pour la première fois le mot « sport » dans un traité de l'Union européenne. Néanmoins, différents positionnements des institutions communautaires[142] à l'égard du sport avant l'entrée en vigueur dudit traité ne manquent pas d'être relevés.

S'agissant des observations qu'elle a pu émettre au sujet des affaires précitées, la Commission s'est contentée de répondre aux questions écrites posées par les parlementaires, et ce, dès 1970[143] [144]. Sa doctrine apparaît clairement en 1977 dans une réponse à une question

[142] En plus de ceux de la Cour de justice, comme nous venons de le voir. *Cf. supra*, a), I., section 1, chapitre 1, titre 1, partie 1.
[143] PLOUVIN Jean-Yves, *op. cit.*
[144] En effet, la doctrine de la Commission à l'égard du sport s'exprime pour la première fois avec la réponse à la question écrite n°379/70 de M. Seefeld (v. Question écrite n°379/70 de M. Seefeld à la Commission des Communautés européennes : clause dite « des étrangers » dans les statuts d'associations sportives) qui soulève le fait que les statuts de certaines fédérations et en particulier du football, contiennent des dispositions imposant aux clubs de limiter le nombre de joueurs étrangers autorisés à participer à des compétitions officielles. La Commission émet les remarques suivantes : « *1 et 2. L'application de ces limitations constitue, par leur nature même, des discriminations entre ressortissants nationaux et étrangers. Toutefois, pour savoir si ces limitations aux ressortissants d'origine communautaire constituent des discriminations au sens du droit communautaire, il*

écrite de M. Jahn[145]. Elle reprend la distinction que la Cour de justice a confirmée dans les arrêts *Walrave* et *Donà* entre joueurs amateurs et joueurs professionnels. Elle se garde bien néanmoins de prendre une position officielle quelconque en la matière avant 1991.

En 1985, le comité pour « l'Europe des citoyens[146] », créé à la suite du Conseil européen des 25 et 26 juin 1984 à Fontainebleau[147] dans le but de renforcer l'image de l'Europe auprès de ses citoyens et dans le monde, publie successivement deux rapports, dits rapports Adonnino, du nom d'un ancien parlementaire européen italien et président dudit comité[148].

Ces deux rapports sont les premiers documents communautaires à faire référence au sport. Dans le premier rapport, Pietro Adonnino aborde la possibilité d'encourager des actions « *visant à promouvoir le sport au sein de la Communauté et l'utilisation d'emblèmes communautaires lors de manifestations sportives* »[149]. Dans le second rapport, une sous-section

---

convient d'examiner quel est le champ d'application matériel et personnel des règles fixées par le droit communautaire.

- *Quant au champ d'application matériel, il faut distinguer entre ce qui est une activité dire récréative ayant un but économique et celle qui n'en a pas. Cette dernière n'est pas couverte par le droit communautaire ;*
- *Quant au champ d'application personnel, le droit communautaire vise aussi bien les salariés (art. 48, §2 du traité CEE) que les salariés (art. 52 du traité CEE). Aussi, lorsque l'activité sportive en cause présente un but économique, peu importe que celui qui la pratique soit salarié ou non.*

[…] 3. … Le droit communautaire, une fois rendu applicable, la Commission dispose, en effet, de moyens d'intervention à l'encontre de telles discriminations qu'elles émanent de l'Etat ou d'un particulier […].
(v. PLOUVIN Jean-Yves, *op.cit*.)

[145] M. Jahn dénonce la règle 22 du règlement organique de la fédération allemande de football (DFB) en ce qu'elle limitait le nombre de joueurs étrangers autorisés à participer à certaines rencontres. La Commission répond que « *[…] la limitation prévue à l'art. 22 de la réglementation du DFB est inopposable à des joueurs professionnels ressortissants des autres Etats membres.* », tout en précisant que « *Une telle réglementation serait toutefois exceptionnellement opposable dans le cas où […] les joueurs étrangers seraient exclus pour des motifs non-économiques tenant au caractère et au cadre spécifique de certaines rencontres sportives […]* » (v. PLOUVIN Jean-Yves, *op.cit*.).

[146] *Rapport du comité ad hoc sur « L'Europe des citoyens* », Commission européenne, Bulletin des Communautés européennes, supplément 7/85, 1985. .
Site internet du centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE) – article sur L'Europe des citoyens.

[147] Conclusions du Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984.

[148] La présidence de ce comité sur l'Europe des citoyens revient à l'Italie, qui doit présider le Conseil au cours du premier semestre 1985. *« Bettino Craxi nomme un professeur de droit de l'université de Naples de 55 ans, Pietro Adonnino, député européen chrétien démocrate de 1979 à 1984. La majorité des membres sont des « techniciens », la plupart du temps des diplomates envoyés par leur ministre. Les membres du comité se répartissent le travail en douze chapitres thématiques, que nous pouvons répartir en trois grands groupes : les sept premiers sont consacrés aux droits, règles et pratiques des ressortissants des Communautés, avec l'objectif de les simplifier pour rendre l'Europe plus pratique, plus visible, plus simple, plus « crédible ». Outre la libre circulation, la simplification des formalités ou l'établissement de documents communs, un thème s'intitule « Droits spéciaux des citoyens (participation à la vie politique, coopération consulaire dans les pays tiers) ». Cinq autres thèmes se préoccupent d'éducation, de culture, de jumelages, de sport. Enfin, Adonnino se réserve le dernier thème sur les symboles. In* CATALA Michel, « La Communauté à la recherche de son identité », *Relations internationales*, 4/ 2009 (n°140), pp. 83-101.

[149] *Rapport du comité ad hoc sur « L'Europe des citoyens* », *op. cit*., p. 7.

(5.9)[150] consacrée au sport se concentre sur deux points, celui des propositions d'actions à conduire par les fédérations sportives (par exemple « encourager *les échanges de sportifs, d'athlètes et d'entraîneurs entre les différents pays de la Communauté […]* »), et celui de la « *lutte contre la violence sur les stades et à l'extérieur* ».

Les rapports Adonnino permettent à la thématique sportive de se développer sur la vague de l'Europe des citoyens. Approuvé par le Conseil européen en 1985, le premier rapport est considéré comme étant « *à l'origine d'actions de communication et de sensibilisation du citoyen à son appartenance à la Communauté européenne par le biais spécifique du sport* »[151].

Un peu plus tard en juillet 1991, la Commission européenne adopte une communication intitulée « La Communauté européenne et le sport »[152].

La même année, la Commission européenne organise le premier forum européen du sport[153] avec des acteurs du monde sportif. L'objectif dudit forum est de se faire rencontrer les acteurs du mouvement sportif et les représentants des gouvernements des Etats membres de la Communauté en vue d'élaborer des recommandations sur des sujets ayant trait au sport et comportant une dimension européenne. Le forum européen existe toujours près de vingt-cinq ans plus tard et rassemble chaque année depuis 2008 de nombreux participants parmi lesquels figurent les représentants du mouvement olympique et sportif européen et international. Cet événement est l'occasion pour la Commission européenne d'informer les participants, les Etats-membres et surtout les autres parties prenantes de la gouvernance sportive, à savoir les organisations sportives, de ses propositions et d'échanger sur les grandes thématiques communes.

En 1997, la Communauté européenne reconnaît les aspects non économiques du sport dans une déclaration annexe au traité d'Amsterdam[154]. Dans cette déclaration n°29 relative au sport dépourvue de toute force juridique contraignante, la Conférence des représentants des

[150] *Rapport du comité ad hoc sur « L'Europe des citoyens »*, *op. cit.,* p. 28.
[151] *Évaluation externe (ex-post) de l'Année Européenne de l'Éducation par le Sport*, Centre européen d'expertise en évaluation*,* juin 2005.
[152] *La Communauté européenne et le sport*, Communication, Commission européenne, SEC(91)1438, 31 juillet 1991.
[153] Site internet de la Commission européenne – Chronologie, disponible sur : http://ec.europa.eu/sport/information-center/timeline_fr.htm.
[154] Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes adopté le 2 octobre 1997.

gouvernements des Etats membres « *souligne l'importance sociale du sport et en particulier son rôle de ferment de l'identité et de trait d'union entre les hommes. La Conférence invite dès lors les institutions communautaires à consulter les associations sportives lorsque des questions importantes ayant trait au sport sont concernées. À cet égard, il convient de tenir tout spécialement compte des particularités du sport amateur* ».[155]

La même année, la Commission européenne met en place une unité sport, unité qui existe toujours à ce jour et qui fait partie de la direction générale Education et Culture de la Commission européenne.

L'année suivante, la Commission européenne publie deux documents de travail importants, bien qu'uniquement consultatifs. Le premier s'intitule « *Développements et perspectives pour l'activité communautaire dans le domaine du sport* »[156]. Il identifie le sport comme un véhicule efficace pour diverses politiques européennes : en matière sociale, culturelle, récréative, d'éducation, ou de santé publique. Ce document souligne par ailleurs l'importance économique du sport conduisant la Commission à écarter la possibilité d'une exemption générale vis-à-vis du droit communautaire. Le second document se consacre au « Modèle européen du sport »[157], expression utilisée pour la première fois, puis uniquement à de rares occasions dans des documents officiels ultérieurs de l'UE[158].

Les 11 et 12 décembre 1998, le Conseil européen de Vienne invite « *la Commission à lui soumettre un rapport pour sa réunion d'Helsinki dans l'optique de la sauvegarde des structures sportives actuelles et du maintien de la fonction sociale du sport dans le cadre communautaire* ». A la suite de cette invitation, de nombreuses consultations sont entreprises auprès du mouvement olympique et sportif, de l'industrie du sport, des médias, des gouvernements et des diverses institutions communautaires, notamment lors des assises du sport de l'Union européenne qui se déroulent à Olympie du 20 au 23 mai 1999. L'importance du sport dans le rapprochement des citoyens de l'Union européenne est mise en évidence à cette occasion. En décembre 1999, la Commission adopte le rapport « *dans l'optique de la sauvegarde des structures sportives actuelles et du maintien de la fonction sociale du sport*

[155] Déclaration n°29 relative au sport accompagnant le Traité d'Amsterdam.
[156] *Document de travail sur les développements et perspectives pour l'activité communautaire dans le domaine du sport,* direction générale X, 1998.
[157] *Document de consultation sur le modèle européen du sport*, Commission européenne, Direction générale X, 1998.
[158] LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, p. 167.

dans le cadre communautaire », plus connu sous le nom de rapport d'Helsinki sur le sport. Ce dernier émet un certain nombre d'idées en lien avec une vision communautaire du sport. Il insiste sur l'importance de la fonction sociale du sport et sur son risque d'affaiblissement en raison de l'évolution du sport en Europe. Il pointe la menace qui pèse sur la mise en cause de l'éthique et des valeurs traditionnelles du sport, notamment à cause de l'expansion des pratiques de dopage, de la corruption ou encore de l'omniprésence de la dimension économique dans le sport. Néanmoins, le rapport n'omet pas de rappeler que la Communauté européenne ne dispose d'aucune compétence directe en matière de sport.

En septembre 1999, le Comité des régions adopte un avis sur le « Modèle européen du sport »[159] qui fait suite à un document de consultation de la direction générale X de la Commission européenne sur « Le modèle sportif européen »[160]. Deux mois plus tard, la Commission adopte une communication sur un plan d'appui communautaire à la lutte contre le dopage dans le sport[161] en abordant notamment la question de la mobilisation des instruments communautaires au service de cette volonté. C'est aussi au cours de cette année 1999 que les ministres des Sports des quinze pays de l'Union européenne se sont réunis à trois reprises[162], certes de manière informelle, sur le thème du dopage, exprimant, lors de la réunion des 1er et 2 juin à Paderborn, une position commune qui pointait certaines grandes orientations, parmi lesquelles l'harmonisation en matière des instruments législatifs et réglementaires afin d'assurer une lutte efficace ; la collaboration nécessaire entre les organisations sportives et les instances gouvernementales ; la collaboration de la Commission européenne avec le Conseil de l'Europe ; l'intégration de la lutte contre les produits dopants dans les dispositifs communautaires actuels de coopération policière, judiciaire et douanière.

En 2000, le Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin « *demande à la Commission et au Conseil de prendre en considération, dans la gestion des politiques communes,* ***les caractéristiques spécifiques du sport*** *en Europe ainsi que sa fonction sociale* »[163]. La même année, prenant note des conclusions précitées, le Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre adopte une déclaration relative aux caractéristiques spécifiques du sport et à ses fonctions sociales

[159] Avis sur le « Modèle européen du sport », Comité des régions, (1999/C 374/14).
[160] *Document de consultation sur le modèle européen du sport*, *op. cit.*
[161] *Plan d'appui communautaire à la lutte contre le dopage dans le sport*, Commission européenne, COM/99/0643, 19 novembre 1999.
[162] Les trois réunions ont eu lieu à Bonn/Bad Godesberg (le 18 janvier 1999), à Paderborn (les 1er et 2 juin 1999), et à Vierumäki en Finlande (le 25 octobre 1999).
[163] Conseil européen. Conclusions du Conseil européen des 19 et 20 juin 2000, pt. 50.

en Europe devant être prises en compte dans la mise en œuvre des politiques communes. Le concept de spécificité sportive, notion aux contours considérés parfois comme étant confus[164], reposant sur « *l'accumulation par strates successives des décisions prises par la CJCE dans [le] secteur [du sport]* »[165], est ainsi matérialisé pour la première fois de façon formelle, quelques années après avoir vu le jour dans les décisions de la Cour.

Le Conseil européen de Nice fait part de son souhait « *que soient préservés la cohésion et les liens de solidarité unissant tous les niveaux de pratiques sportives, l'équité des compétitions, les intérêts moraux et matériels, ainsi que l'intégrité physique des sportifs et particulièrement ceux des jeunes sportifs mineurs* »[166]. Un certain nombre de principes généraux sont formulés dans la déclaration, faute de compétence communautaire dans le domaine. La déclaration aborde tant les pratiques amateurs et le sport pour tous, que le rôle des fédérations sportives (notamment concernant la lutte contre le dopage), la préservation des politiques de formation des sportifs, la protection des jeunes sportifs, le contexte économique du sport et la solidarité ainsi que les transferts.

Dans la lignée des affirmations successives par la Communauté européenne de la reconnaissance de l'important rôle social et éducatif du sport, l'année européenne de l'éducation par le sport « AEES » s'organise quasi-logiquement en 2004[167] autour de ces fonctions éducatives et sociales. L'AEES s'inscrit dans le cadre des initiatives d'années européennes prises par l'Union européenne depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Son but est d'encourager les partenariats entre le monde de l'éducation et celui du sport afin de promouvoir les valeurs éducatives et sociales de l'activité sportive, avec le soutien financier de la Commission européenne.

La même année, la conférence intergouvernementale inscrit pour la première fois le sport comme « domaine d'action complémentaire, de coordination ou de soutien »[168]. L'article III-182[169] du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe, dans une section

[164] Ensemble pour un sport européen. Contribution du CNOSF pour le sport professionnel. Publications – éditions CNOSF. Chapitre 1 « Le livre blanc européen et la spécificité sportive ». Travaux animés par Frédéric Thiriez, p. 10.
[165] *Loc. cit.*
[166] Déclaration relative aux caractéristiques spécifiques du sport et à ses fonctions sociales en Europe devant être prises en compte dans la mise en œuvre des politiques communes du 9 décembre 2000.
[167] Décision n°291/2003/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 février 2003 établissant l'Année européenne de l'éducation par le sport 2004.
[168] Article I-17 du traité établissant une constitution pour l'Europe. CIG/87/1/04. 13 octobre 2004.
[169] Cet article fait l'objet d'une étude approfondie un peu plus loin dans ce premier chapitre.

consacrée à l'éducation, à la jeunesse, au sport et à la formation professionnelle, prévoit notamment que « *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* » et que son action 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 jeunes sportifs* ».

L'année 2007 est marquée par deux évènements relatifs au sport et à la Communauté. La Commission européenne publie un livre blanc sur le sport[170] le 11 juillet 2007. Il constitue un fait marquant dans la mesure où il s'agit d'un document de référence, le premier en son genre. Il est accompagné d'un plan d'action intitulé « plan d'action Pierre de Coubertin »[171], d'un document retraçant l'historique et le contexte dans lesquels s'inscrit sa publication[172], et d'une analyse d'impact (et de son résumé). Six mois après la publication du livre blanc, et un peu plus de deux ans après le rejet du traité établissant une constitution pour l'Europe, le traité de Lisbonne, qui a vocation à se substituer à l'échec du projet de traité précité, est signé le 13 décembre 2007.

En décembre 2008, un an après la signature du traité de Lisbonne alors non encore entré en vigueur, le Conseil européen de Bruxelles déclare reconnaître *« l'importance des valeurs attachées au sport, essentielles à la société européenne. Il* ***souligne la nécessité de prendre en compte les caractéristiques spécifiques du sport, au-delà même de sa dimension économique***[173]. *Il se félicite de la mise en place d'un dialogue constructif dans le cadre du premier Forum européen du sport organisé par la Commission européenne. Il appelle au renforcement de ce dialogue avec le Comité international olympique et les représentants du monde sportif, notamment sur la question de la "double formation" sportive et éducative des jeunes* »[174].

L'évolution de la prise en compte du sport par l'Union européenne retracée dans les lignes qui précèdent ne représente pas une liste exhaustive des travaux et réflexion de l'Union

[170] COM (2007) 391, *op. cit.*
[171] Plan d'action Pierre de Coubertin accompagnant le livre blanc, document de travail. Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007.
[172] Document de travail des services de la Commission l'Union européenne et le sport : historique et contexte. Document accompagnant le livre blanc sur le sport, SEC (2007) 935, 11 juillet 2007.
[173] Mise en gras par l'auteure.
[174] Déclaration du Conseil européen sur le sport, *in* Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des11 et 12 décembre 2008, annexe 5, p. 21.

et de ses institutions dans le domaine. Un choix a été fait de ne retracer que les faits marquants permettant d'aider à comprendre ce qui a conduit la Communauté à l'introduction d'une nouvelle compétence relative au sport, certes limitée, dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en 2007.

L'écrasante prédominance des prises de position du Conseil européen, par rapport à celles, certes présentes mais moins engagées de la Commission européenne, peut être perçue comme un signal politique fort des Etats membres manifestant la nécessité pour l'Union de se saisir de la thématique sportive. Le Conseil européen joue ainsi pleinement son rôle de centre de décision politique en donnant des impulsions qu'il considère comme nécessaires au développement de l'Union. Ces prises de position successives du Conseil européen constituent en réalité les fondations de l'article 165 TFUE.

Malgré l'absence de référence à une compétence en matière de sport dans les traités communautaires avant 2009, non seulement la Cour de justice s'est prononcée dans de nombreuses affaires en lien avec le sport, mais les autres institutions communautaires ne sont pas restées silencieuses dans le domaine.

« *Le sport est ainsi progressivement venu à l'ordre du jour à l'échelle européenne* »[175]. La multiplication de la production de documents et d'initiatives de la part de la Communauté s'est faite parallèlement aux diverses prises de décisions de la Cour de justice en matière de sport depuis les années 1970 jusqu'aux années 2000. Elles sont le témoin de la manifestation d'une attention de plus en plus marquée envers le sport au fil de la construction européenne et ouvrent logiquement sur l'introduction d'une compétence relative au sport dans le dernier traité en vigueur, venant consacrer un rôle, pourtant encore indéfini, à l'Union européenne dans ce domaine.

[175] SEC (2007) 935, document de travail des services de la commission. L'Union européenne et le sport : historique et contexte. Document accompagnant le livre blanc sur le sport. 11 juillet 2007, p. 5.

II. L'affirmation depuis le traité de Lisbonne d'une compétence de l'Union européenne relative au sport entend garantir une certaine influence dans le domaine

L'idée d'une référence au sport dans les traités émerge progressivement avant d'être consacrée dans le traité de Lisbonne. Le Parlement européen se montre favorable à l'introduction du sport dans le droit primaire communautaire au moment de la signature du traité de Maastricht[176]. Puis le processus de constitutionnalisation du sport se confirme à la suite de l'arrêt *Bosman* et des pressions du mouvement sportif, et ce peu avant que les Etats membres ne se préoccupent eux-mêmes de la question en l'abordant directement lors de sommets européens en marge de l'adoption des traités d'Amsterdam et de Nice notamment.

Si l'introduction de la compétence relative au sport dans le traité de Lisbonne est, de fait, sans précédent (a), la question de la compatibilité des règles édictées par les institutions sportives avec l'acquis communautaire n'est pas nouvelle. Quand bien même le caractère novateur de la référence au sport dans un traité de l'Union européenne ne fait pas de doute, l'appréciation de l'apport concret des nouvelles dispositions du traité de Lisbonne dans le domaine du sport a varié ces dernières années (b). La question reste celle de savoir si le traité de Lisbonne est ou sera la garantie d'une influence certaine de l'UE dans le domaine du sport.

a) L'insertion inédite du sport dans les traités

« *Il faut s'attendre à la mise en place, dans les années qui viennent, d'une politique européenne du sport et, à terme, des bases d'un droit européen du sport. Si le sport n'échappe pas au droit de l'Union, on peut constater à présent – et c'est une nouveauté – que l'Europe n'échappe pas au sport* »[177]. Cette citation de Jean-Claude Bonichot, juge à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et Conseiller d'Etat français, permet de « planter le décor » quant aux perspectives que l'Union européenne pouvait espérer réserver à l'émergence d'un véritable cadre normatif européen dans le domaine du sport. A cette date, la signature du traité de Lisbonne n'avait que quelques mois et les articles 6 et 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne inscrivaient pour la première fois le sport dans le droit primaire de l'Union.

[176] Traité instituant la Communauté européenne, JO C 224 du 31 août 1992, p. 6.
[177] BONICHOT Jean-Claude *in* Conclusions de la conférence sur le droit européen et le sport organisée par le CNOSF le 26 novembre 2007.

Avant Lisbonne, le traité établissant une constitution pour l'Europe[178], bien que jamais entré en vigueur à la suite des *referenda* négatifs français et néerlandais de 2005, constitue une première en matière de sport. Il est le premier texte communautaire à mentionner explicitement le sport dans l'article 16 « *Les domaines d'action d'appui, de coordination ou de complément* » de la partie I du traité, mais également dans l'article III-182 de la section 4 « *Education, formation professionnelle, jeunesse et sport* » du chapitre V consacré aux domaines où l'Union peut décider de mener une action de coordination, de complément ou d'appui du titre III « Politiques et actions internes » de la partie III « Les politiques et le fonctionnement de l'Union » dudit traité.

Article 16 : Les domaines d'action d'appui, de coordination ou de complément[179] [180]

1. L'Union peut mener des actions d'appui, de coordination ou de complément.
2. Les domaines d'action d'appui, de coordination ou de complément sont, dans leur finalité européenne:
- l'industrie,
- la protection et l'amélioration de la santé humaine,
- l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et **le sport,**
- la culture,
- la protection civile.
3. Les actes juridiquement obligatoires adoptés par l'Union sur la base des dispositions spécifiques à ces domaines de la Partie III ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et règlementaires des Etats membres.

SECTION 4 - EDUCATION, FORMATION PROFESSIONNELLE, JEUNESSE ET SPORT

Article III-182[181]

1. L'Union contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre Etats membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action. Elle respecte pleinement la responsabilité des Etats membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique.

L'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, eu égard à sa fonction sociale et éducative.

[178] Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Rome, 29 octobre 2004, *JOCE* n°C 310 du 16 décembre 2004.
[179] La mise en gras et le soulignement sont des choix de l'auteure.
[180] Il convient de spécifier que la rédaction de cet article, dans le cadre des travaux réalisés au sein de la Convention européenne, a fait l'objet de nombreuses discussions, en particulier concernant le sport. En effet, comme en témoigne la documentation disponible sur le site de la Convention (http://european-convention.europa.eu), plusieurs suggestions d'amendements révèlent la volonté de certains (M. Hain (dans sa première suggestion) ; M. Rt Hon David Heathcoat-Amory ; Ingvar Svensson ; Lena Hjelm-Wallén, M. Sven-Olof Petersson, M. Sören Lekberg et M. Kenneth Kvist ; Joachim Wuermeling et Peter Altmaier) de voir purement et simplement supprimée cette référence au sport.
[181] La mise en gras et le soulignement sont des choix de l'auteure.

2. L'action de l'Union vise :
a) à développer la dimension européenne dans l'éducation, notamment par l'apprentissage et la diffusion des langues des Etats membres ;
b) à favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants, y compris en encourageant la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études ;
c) à promouvoir la coopération entre les établissements d'enseignement ;
d) à développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes d'éducation des Etats membres ;
e) à favoriser le développement des échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs et à encourager la participation des jeunes à la vie démocratique de l'Europe ;
f) à encourager le développement de l'éducation à distance ;
g) à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité dans les compétitions et la coopération entre les organismes sportifs ainsi qu'en protégeant l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des jeunes sportifs.

3. L'Union et les Etats membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière d'éducation, et en particulier avec le Conseil de l'Europe.

4. Pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au présent article,
a) la loi ou la loi-cadre européenne établit des actions d'encouragement, **à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et règlementaires des Etats membres.** Elle est adoptée après consultation du Comité des régions et du Comité économique et social ;
b) le Conseil des ministres, sur proposition de la Commission, adopte des recommandations.

C'est le traité de Lisbonne qui devient le premier texte signé et ratifié de l'Union européenne, à accorder une compétence, bien que limitée, à l'UE dans le domaine du sport.

Ainsi, l'article 6 du TFUE prévoit que « *l'Union dispose **d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des Etats membres**. Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne : […] e) l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et **le sport** […]* ». Les domaines d'action, d'appui, de coordination ou de complément, correspondent aux domaines qui relèvent de la compétence des Etats membres, mais auxquels l'UE peut apporter un soutien spécifique[182]. Autrement dit, cela signifie que les Etats membres conservent leur compétence législative et que l'UE ne peut adopter de textes législatifs qui auraient vocation à le substituer à la législation nationale ou à l'harmoniser. Cet article constitue quasiment à l'identique une reprise de l'article 16 du traité constitutionnel.

[182] Le rapport final du groupe de travail V de la Convention européenne du 31 octobre 2002 consacré aux compétences complémentaires (Conv 375/02) estime ainsi que les « mesures d'appui couvrent les dispositions des traités autorisant l'Union à adopter certaines mesures discrètes dans le cadre de politiques continuant de relever des Etats membres et pour lesquels ils n'ont pas transféré leur compétence législative à l'Union » ; que « les mesures d'appui permettent à l'Union d'appuyer et de compléter les politiques nationales lorsque c'est dans l'intérêt commun de l'Union et des États membres » ; et que « les mesures d'appui puissent prendre la forme d'un soutien financier, d'une coopération administrative, de projets pilotes, d'orientations et bien d'autres formes, y compris la méthode ouverte de coordination ».

L'article 165 du TFUE, tout comme l'article III-182 du traité constitutionnel, exclut d'ailleurs explicitement toute harmonisation dans son alinéa 4.

Article 165 du TFUE[183]

« 1. L'Union contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique.
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.

2. L'action de l'Union vise :
— à développer la dimension européenne dans l'éducation, notamment par l'apprentissage et la diffusion des langues des États membres ;
— à favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants, y compris en encourageant la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études ;
— à promouvoir la coopération entre les établissements d'enseignement ;
— à développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes d'éducation des États membres ;
— à favoriser le développement des échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs et à encourager la participation des jeunes à la vie démocratique de l'Europe ;
— à encourager le développement de l'éducation à distance ;
— 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.

3. L'Union et les États membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes en matière d'éducation **et de sport,** et en particulier avec le Conseil de l'Europe.

4. Pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au présent article :
— le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, adoptent des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ;
— le Conseil adopte, sur proposition de la Commission, des recommandations.

Les parties surlignées en bleu dans l'encadré ci-dessus sont celles qui diffèrent de la rédaction prévue dans le traité constitutionnel. Certaines de ces modifications sont mineures alors que d'autres sont plus importantes.

Parmi les modifications mineures, nous nous apercevons que le traité de Lisbonne ajoute à la promotion de l'équité, celle de « l'ouverture » dans les compétitions « sportives » en ajoutant l'aspect coopératif entre les organismes, non plus simplement « sportifs » mais « responsables du sport » ce qui élargit le champ des organismes concernés sans en donner toutefois une définition précise.

[183] La mise en gras, le soulignement et le surlignage sont des choix de l'auteure.

En ce qui concerne les modifications majeures, nous considérerons qu'elles sont au nombre de deux. La première, et certainement la plus importante, figure au paragraphe premier de l'article 165 puisqu'elle consiste à insérer très explicitement à la notion de « **spécificités sportives** » faisant ainsi écho à la jurisprudence communautaire dans le domaine des activités sportives précédemment abordée. Nous notons à ce sujet l'usage du pluriel, et donc la référence non pas à « une spécificité sportive », mais à « des spécificités sportives ». Plusieurs aspects distincts propres au domaine du sport peuvent ainsi être considérés comme relevant de l'une de ces spécificités. Cette nouvelle référence aux spécificités sportives peut être perçue comme un signal adressé aux institutions sportives leur signifiant la prise de conscience pleine et entière de l'UE dans sa manière d'appréhender le sport. L'autre modification substantielle apparaît au paragraphe 3 du même article 165 puisqu'il y est précisé que l'Union et les Etats membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes, en particulier avec le Conseil de l'Europe, en matière non plus seulement d'éducation, mais également de sport. L'apport du traité de Lisbonne est sur ce point absolument essentiel dans la mesure où il permet notamment à l'Union d'établir des liens dans le domaine du sport avec le Conseil de l'Europe et, en particulier, de devenir partie à des conventions internationales que le Conseil de l'Europe pourrait être amené à adopter en matière sportive.

Les articles 6 et 165 du TFUE fournissent à l'Union européenne une base juridique qui lui permet de soutenir et d'encourager l'action des Etats membres, dans le respect du principe de subsidiarité. La compétence dont dispose désormais l'Union européenne dans le domaine du sport est donc limitée et il convient d'affirmer que « *Plusieurs obstacles limitent […] l'émergence d'une véritable politique sportive européenne. Il n'en reste pas moins qu'elle dispose d'une véritable capacité à insuffler un nouvel esprit au sport européen* »[184].

S'il ne faut pas nier les limites inhérentes à toute politique européenne du sport, liées justement à la faiblesse de la base juridique qui empêche toute harmonisation d'une part, et au fait que le sport européen ne se réduit pas aux vingt-sept puis vingt-huit Etats membres depuis 2013, mais plutôt aux cinquante-quatre affiliés à l'UEFA[185], l'Union européenne dispose de

[184] Rapport d'information n°379 (2012-2013), Humbert J.-F., *Plus vite, plus haut, plus fort ? L'Union européenne et le sport*. Commission des affaires européennes du Sénat, 2013, p. 5.
[185] Proposition de résolution européenne n°829 présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quater* du Règlement, sur l'action de l'Union européenne en matière de sport professionnel, par MM. Dominique Bailly et Jean-François Humbert, sénateurs. Enregistrée à la chambre du Sénat le 11 septembre 2013 – p. 3.

moyens pour faire évoluer le sport à son échelle. Ces moyens sont actuellement mis en œuvre par l'Union européenne.

b) Les avancées depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne

Si l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a parfois pu laisser perplexe les acteurs du sport quant aux réelles avancées que ce dernier pourrait rendre possible, la nouvelle compétence relative au sport s'est traduite très concrètement au niveau institutionnel, et notamment au niveau du Conseil des ministres, avec la mise en place d'un Conseil Education, Jeunesse, Culture et Sport composé des ministres des Sports de tous les Etats membres de l'Union. Ce dernier a la possibilité d'émettre des recommandations et des avis. En outre, les compétences de l'unité sports de la direction générale de l'Education et de la Culture (DG EAC) de la Commission européenne sont *de facto* renforcées. Le Parlement européen peut aussi, dans le cadre de la procédure de codécision, décider avec le Conseil de l'enveloppe financière dédiée aux mesures de promotion du sport. Les travaux parlementaires relatifs au sport sont réalisés au sein de la commission de la culture et de l'éducation (dite CULT), compétente pour les questions ayant notamment trait « *à la politique de la jeunesse et au développement d'une politique des sports et des loisirs* »[186].

En juin 2010, lors d'un entretien à Bruxelles avec un fonctionnaire de l'unité sport de la DG EAC de la Commission européenne[187], ce dernier se montre très pessimiste quant aux coupes budgétaires à venir, susceptibles d'avoir inévitablement un impact déterminant sur les futurs programmes « sport ». Pour la Commission européenne, l'objectif doit rester de concilier les libertés fondamentales avec la spécificité du sport[188] auquel le traité fait référence, spécificité qu'elle a d'ailleurs toujours reconnue. D'après le fonctionnaire rencontré, la Cour de justice a par ailleurs, elle-aussi, toujours reconnu cette spécificité du sport. Selon lui, « *il est donc légitime de se demander si de ce point de vue, les nouvelles dispositions en vigueur du*

[186] Site internet du Parlement européen. http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/CULT/home.html.
[187] *Cf. infra*, annexe.
[188] A ce sujet, nous pouvons observer que, comme le fait justement remarquer Laurence Chevé dans le manuel qu'elle consacre à la justice sportive (v. CHEVÉ Laurence, *La justice sportive*, Collection Master, éd. Gualino, 2012, p. 275), les références à la mise en œuvre de politiques européennes communes intégrant cette notion de spécificité du sport certes à l'occasion du Conseil européen de Nice en 2001, mais surtout dans le libre blanc adopté par la Commission européenne en 2007 (Lire aussi : WATHELET Melchior, « La gouvernance du sport et l'ordre juridique communautaire : le présent et l'avenir », *Cahiers de droit du sport*, 2007, n°9, pp. 11-26 ; HUSTING Alexandre, « Le livre blanc de la Commission sur le sport, une coquille vide pour le sport professionnel ? », *Cahiers de droit du sport*, 2007, n°9, pp. 27-36).

traité de Lisbonne auront un impact significatif sur les décisions de la Cour ». Il ressort de cet entretien de nombreuses incertitudes quant à l'avenir de la politique européenne du sport et quant à la façon dont l'article 165 du TFUE sera interprété. C'est également ce qui ressort d'un entretien effectué le même jour avec un agent des comités olympiques européens qui indique en outre que, « *d'après certains référendaires de la CJUE, le nouveau traité ne devrait pas avoir d'impact en matière de sport économique. C'est dans le domaine du sport amateur que les choses devraient changer* ». La Cour de justice ne s'est, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, prononcée que sur un arrêt majeur, l'arrêt *Bernard*[189], en mars 2010. Mais rien ne laisse penser qu'une interprétation particulière en lien avec les articles 6 et 165 du TFUE a été donnée par la Cour, peut-être car la décision rendue dans cette affaire est intervenue trop peu de temps après l'entrée en vigueur du nouveau traité.

Peu après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les quelques entretiens réalisés à Bruxelles au cœur du quartier européen nous laissent penser qu'aucune institution, ni européenne, ni sportive, n'a de certitude sur les conséquences et les potentiels bénéfices à tirer des articles 6 et 165 du TFUE. Quant à la possibilité émise par nous, en qualité de chercheur en droit, de recourir à de nouveaux instruments juridiques pour permettre une meilleure coordination des règles sportives européennes, les réponses poliment données consistent à nous dire que ce genre de possibilité relève de l'utopie. Pourtant, nous le verrons un peu plus bas, les discours évoluent à peine quelques années plus tard.

L'application du nouvel article 165 du TFUE est difficile à prévoir du fait de sa nouveauté et la communication de la Commission européenne relative à la dimension européenne du sport se fait attendre après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, même si « *la base juridique qu'il constitue permet de s'attendre en ce domaine à des initiatives – dont la portée sera néanmoins limitée, de la part du législateur communautaire* »[190]. Ladite communication, intitulée « développer la dimension européenne du sport »[191], n'est rendue publique que le 18 janvier 2011. Elle fait écho au livre blanc de 2007. Il s'agit du premier document publié depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle compétence, alimenté par une large consultation des Etats membres et des parties prenantes du sport. Dans cette dernière, la Commission européenne articule son développement autour des trois chapitres thématiques du

[189] CJCE, arrêt *Olympique Lyonnais SASP c. Olivier Bernard et Newcastle UFC*, 16 mars 2010, aff.C-325/08.
[190] ZYLBERSTEIN Julien, « Quand le sport pénètre dans l'arène du droit primaire de l'Union européenne : l'article 165 du Traité de Lisbonne », *La Gazette du Palais*, numéro 293-295, 19 octobre 2008, pp. 23-32.
[191] COM (2011) 12, *op. cit.*

livre blanc de 2007 consacrés à la dimension sociétale, économique et organisationnelle du sport. La communication fait apparaître une volonté forte de bâtir une politique européenne du sport. Elle confirme la reconnaissance de la spécificité du sport, concept juridique établi par la Cour de justice et reconnu par le traité. Elle en rappelle les contours et la méthodologie mise en place par la Commission pour lui permettre d'évaluer la compatibilité des réglementations sportives avec la législation de l'Union européenne en indiquant que « *la Commission examine la légitimité des objectifs qu'elles poursuivent et détermine si les effets restrictifs qu'elles peuvent avoir sont inhérents à la poursuite de ces objectifs et proportionnés à ces derniers* »[192]. Elle précise que dans « *son dialogue avec les acteurs du sport, la Commission continuera de s'efforcer d'expliquer, thème par thème, le lien entre la législation de l'UE et les réglementations sportives dans le sport professionnel et amateur* »[193].

Si la communication fait apparaître que la « *Commission respecte l'autonomie des structures dirigeantes du sport, qui représente selon elle un principe fondamental en matière d'organisation dans ce secteur* »[194] et qu'elle « *respecte également les compétences des États membres dans ce domaine, conformément au principe de subsidiarité* »[195], elle insiste en outre sur la valeur ajoutée de l'Union dans le domaine du sport. Il y est notamment inscrit que la mise en œuvre du livre blanc a permis à la Commission d'affirmer la possibilité pour l'UE d'apporter une valeur ajoutée déterminante dans certains domaines, notamment pour « *aider à surmonter des difficultés transnationales auxquelles le sport est confronté en Europe, par exemple grâce à une stratégie coordonnée concernant le problème du dopage, la fraude ou le trucage des matchs […]* »[196]. Dès lors, la communication prévoit des mesures dans les domaines où la seule l'action des Etats membres ne suffit pas, comme le prévoit le traité.

Bien que la communication soit globalement très bien accueillie par les diverses parties prenantes, il existe certaines zones d'ombre comme l'absence d'un budget sport significatif, l'absence de valeur juridique de la communication concernant l'interprétation de l'article 165 du TFUE, l'absence d'agenda, mais peut-être et surtout l'absence de proposition d'outils juridiques nouveaux[197]. En effet, les outils actuels semblent relativement limités pour parvenir

[192] *Ibid.,* p. 12.
[193] *Loc. cit.*
[194] COM (2011) 12, *op. cit.*, p. 3.
[195] *Loc. cit.*
[196] *Loc. cit.*
[197]« Réactions du think tank européen « Sport et Citoyenneté » à la communication sport de la Commission européenne », *Sport et Citoyenneté*, janvier 2011, p. 2.

aux objectifs fixés et compte tenu des possibilités offertes par le traité. Cette question de la création d'outils juridiques nouveaux sera approfondie ultérieurement.

Un an plus tard, en février 2012, le Parlement européen adopte une résolution sur la dimension européenne du sport[198] qui répond à la communication de la Commission européenne sur le sujet.

D'autres actions émergent à la suite de l'attribution de la nouvelle compétence relative au sport de l'Union. Les premiers crédits octroyés au sport sont votés dans le cadre du programme financier multi-annuel 2014-2020. Cela contribue à faire évoluer les mentalités quant aux conséquences effectives du traité de Lisbonne sur le sport. Dans cette nouvelle dynamique et compte tenu de l'article 165 du TFUE, le Conseil devient un véritable acteur, notamment concernant les discussions liées à la lutte contre le dopage à l'échelle de l'UE. Lors de l'adoption de son « *Plan de travail de l'Union européenne pour le sport pour la période 2011-2014* », le Conseil met en place un groupe d'experts sur la lutte contre le dopage intitulé « l'AD XG ». Ce dernier remplace et s'appuie sur l'ancien groupe de travail informel de l'UE lui aussi consacré à la lutte contre le dopage. Le nouveau groupe d'experts est en mesure de présenter une première contribution de l'Union européenne à l'Agence mondiale antidopage (AMA) dans le cadre de la révision du Code mondial antidopage en mars 2012.

Le Conseil a, depuis, étendu le mandat de l'AD XG, lui demandant d'accompagner la révision du Code mondial antidopage jusqu'à sa fin en 2013 et de préparer des recommandations de l'UE sur la prévention du dopage dans le sport de loisirs. Sur le même modèle que l'AD XG, d'autres groupes d'experts sont créés dans d'autres domaines spécifiques liés au sport, et notamment à la « gouvernance du sport », au « sport, santé, participation », au « financement durable du sport », aux « statistiques du sport » ou encore à « l'éducation et à la formation dans le sport ». Tous ces groupes d'experts voient le jour en 2011 et sont des conséquences directes de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Certaines des préoccupations se trouvant au cœur des réflexions conduites par ces groupes d'experts sortent du cadre purement sportif et contribuent à faire évoluer le champ des possibles concernant la marge d'action de l'UE en matière de sport, notamment en termes d'harmonisation. Un peu plus tard dans notre développement, nous aurons l'occasion de nous étendre sur le sujet du caractère normativement

[198] Résolution sur la dimension européenne du sport, 2011/2087(INI), 2 février 2012.

restreint de l'article 165 par d'autres dispositions du traité de Lisbonne, tel que l'article 83 du TFUE sur l'harmonisation en matière pénale, susceptible d'offrir des possibilités en matière d'harmonisation des dispositifs prévus dans la lutte contre le dopage ou les matchs truqués à l'échelle de l'Union européenne.

Au début de la présente sous-partie était évoqué le fait que les mentalités allaient évoluer en l'espace d'à peine trois ans et cela s'est vérifié lors du « travail de terrain » réalisé au cours de cette thèse. Le fonctionnaire de la Commission européenne rencontré en 2010 a été contacté en 2013[199] pour de nouveaux échanges et une évolution significative du discours de ce dernier a été constatée. Ce dernier explique en 2013 que les choses évoluent rapidement. Il prend l'exemple du trucage des matchs qui, en 2010, était loin de constituer une priorité pour la Commission européenne. D'ailleurs à cette époque, ni la Commission européenne, ni les autres institutions européennes ne se montrent particulièrement sensibles à la question. C'était sans compter sur l'ouverture du marché aux paris en ligne qui allait s'accompagner d'une prise de conscience quant aux vices attachés auxdits paris dans le monde du sport et aux possibles conséquences sur les résultats sportifs. Il s'agit d'un domaine qui touche à de très nombreux aspects tels que la criminalité organisée, la dimension transnationale, l'industrie du pari, ou encore le sport, et qui revêt par ailleurs une dimension politique. En l'espace de trois ans, les acteurs du mouvement sportif, et en particulier l'UEFA, sont d'ailleurs eux-aussi devenus beaucoup plus actifs et beaucoup plus volontaires pour travailler sur la question. En effet, faisant suite à l'annonce par Europol des résultats de son enquête sur les paris truqués dans le football le 4 février 2013 à La Haye, l'UEFA adopte dès le mois suivant « *une position commune comprenant un plan d'action concret pour protéger l'intégrité du football et lutter contre le trucage de matchs* »[200]. Parallèlement, la Commission européenne s'empare, elle aussi de la question, consciente du potentiel dynamique de la matière sportive, notamment à raison de sa possible pénalisation.

Les matchs truqués font désormais partie des thèmes prioritaires pour elle, mais également pour le Conseil de l'UE, le Parlement européen - qui a publié plusieurs résolutions sur le sujet[201] - et le Conseil de l'Europe - qui entreprend en octobre 2012 un travail de rédaction d'une convention

[199] *Cf. infra*, annexe.
[200] UEFA. « Protéger l'intégrité du football ». 28 mars 2013.
[201] Résolution sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur, Parlement européen, 2011/2084(INI), 15 novembre 2011 ; résolution sur les matchs truqués et la corruption dans le sport, Parlement européen, 2013/2567(RSP), 14 mars 20132013.

internationale contre la manipulation des résultats sportifs et les matchs truqués et auquel la Commission européenne participe investie du pouvoir de représentation du Conseil de l'UE.

D'après le fonctionnaire de l'unité sport, la Commission européenne a désormais une réelle volonté d'agir en la matière, ce qui est« *suffisamment rare pour le souligner* ». « *Ce n'est pas tous les jours que la Commission agit* », conclut-il. Mais compte tenu des dispositions du traité, elle reste plus active au niveau politique que législatif. Elle a ainsi publié en 2012 une étude intitulée « Match-fixing in sport - A Mapping of Criminal Law Provisions in EU 27[202] »[203] qui vise notamment à rechercher s'il est nécessaire d'harmoniser les législations pour tendre vers plus d'efficacité. Si l'étude fait apparaître que l'ensemble des 27 Etats membres (à l'époque) sont pourvus de lois, certes différentes, sur le sujet, et qu'il est extrêmement difficile de déterminer lequel des systèmes existants est le plus pertinent et le plus efficace, aucune législation ne sort véritablement du lot. Une harmonisation dans le domaine à court terme n'est donc pas jugée opportune à l'échelle des 27. L'harmonisation à ce niveau est jugée d'autant moins pertinente que le Conseil de l'Europe entamait tout juste sa réflexion sur son projet de convention internationale. Les choses ne cessent d'évoluer dans le domaine.

Les matchs truqués constituent un parfait exemple illustrant la rapidité avec laquelle certains domaines faisant l'objet de réflexions particulières peuvent évoluer. Avant Lisbonne, nul doute que la question aurait été appréhendée différemment et sans réelle conséquence ni sans aucune représentation de l'Union européenne dans le groupe de travail du Conseil de l'Europe.

Ne serait-ce que les quatre premières années de vie de la nouvelle compétence « sport » de l'Union européenne démontrent que l'exercice de ladite compétence n'est pas figé. Les possibles marges d'action de l'Union européenne évoluent et le niveau d'attente de la part du mouvement sportif ne cesse de croître quant à la nécessaire action de l'UE dans des domaines considérés comme prioritaires que sont tous les comportements ou activités susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des compétitions sportives.

Si la compétence relative au sport des Etats membres reste centrale malgré l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ce dernier a dynamisé l'action de l'UE dans le domaine.

---

[202] Traduction : « Les matchs truqués dans le sport : une cartographie des dispositions de droit pénal dans l'UE-27 ».
[203] http://ec.europa.eu/sport/news/documents/study-sports-fraud-final-version_en.pdf.

Section 2 – Dans le domaine du sport, une compétence relevant des Etats membres chacun ayant un système juridique et une organisation propres

Selon les domaines, les compétences des Etats membres varient. L'alinéa 6 de l'article 3 TUE précise ainsi que « *[l]'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités* ». L'alinéa premier de l'article 5 confirme en outre dans son deuxième alinéa que *« […] [l]'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent* » étant précisé que « *toute compétence non attribuée dans les traités appartient aux Etats membres* ».

Comme précédemment évoqué, le sport fait désormais partie des compétences de l'UE. Néanmoins, la compétence d'appui est considérée comme limitée, étant donné que l'UE ne dispose en la matière que d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des Etats membres. Le sport constitue donc un domaine relevant de la compétence des Etats mais où l'Union peut apporter une valeur ajoutée par un soutien spécifique[204] et ce, dans le respect du principe de subsidiarité.

Bien que le sport européen se caractérise par une mosaïque d'organisations variant d'un Etat à l'autre du fait des compétences spécifiques dont chacun dispose dans le domaine (I), il a aussi des caractéristiques et une organisation spécifique qui ont conduit la Commission européenne à le qualifier, pour la première fois en 1998, de « modèle sportif européen »[205] (II).

I. Différents systèmes de législation et d'organisation du sport dans l'Union européenne

Le sport européen est organisé différemment selon les Etats et leur niveau d'interventionnisme en la matière (a). Cela peut conduire à une absence d'uniformité des législations dans le domaine du sport, dans des domaines *a pri*ori harmonisés (comme le dopage), ou non (comme les matchs truqués), au niveau mondial (b).

[204] Le rapport final du groupe de travail de la Convention consacré aux compétences complémentaires (CONV 375/02) estime que « *les mesures d'appui couvrent les dispositions des traités autorisant l'Union à adopter certaines mesures discrètes dans le cadre de politiques continuant de relever des Etats membres et pour lesquelles ils n'ont pas transféré leur compétence politique à l'Union* ».
[205] *Document de consultation sur le modèle européen du sport*, *op. cit.*

a) Généralités : état des lieux et classification(s)

Chaque pays héberge ses fédérations sportives nationales, son comité national olympique, voire ses confédérations sportives nationales, associations de droit privé. Mais la façon d'organiser le sport et de légiférer dans le domaine n'est pas la même selon les pays[206]. Elle est certainement le fruit de l'histoire et d'une culture propres à chacun d'eux. Plusieurs tentatives de classifications ont été établies, distinguant tantôt les Etats d'Europe du Nord de ceux d'Europe du Sud[207], tantôt les Etats interventionnistes des Etats non interventionnistes ou modèles libéraux[208]. D'autres comparaisons ont été proposées : entre les Etats dans lesquels la compétence en matière sportive relève du pouvoir central et ceux dans lesquels cette compétence est confiée aux Länder, régions ou autres communautés sub-étatiques, donc selon le degré de déconcentration ou de décentralisation des institutions[209] ; selon le mode de financement, privés ou publics notamment[210] ; ou encore selon la structuration plus ou moins élaborée du mouvement sportif.[211]

Ci-après figurent deux des principales classifications les plus souvent proposées.

- ***Etats interventionnistes c. non interventionnistes***

La distinction entre Etats interventionnistes et Etats au degré d'intervention limité, voire quasi nul, est la plus communément proposée.

Les premiers considèrent le sport comme un service public dont la promotion et le développement sont organisés par l'Etat, mais aussi par le mouvement sportif. L'Etat exerce

[206] A ce sujet, lire notamment : CHAKER André-Noël, *Etude des législations nationales relatives au sport en Europe*, éd. du Conseil de l'Europe, 1999 ; REMANS A., DELFORGE M., *Sport Structures in Europe*, Clearing House, 4e éd. révisée, 1997 ; MIEGE C., JAPPERT J., *L'organisation du sport dans les Etats membres de l'Union européenne*, *Sport et Citoyenneté*, 2013 ; CHALTIEL-TERRAL Florence, *La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne, l'exemple français. Recherches sur la souveraineté de l'état membre,* thèse de doctorat, publiée LGDJ, 2000.
[207] MIEGE Colin, *Les organisations sportives et l'Europe*, 2ème édition refondue. INSEP-publications, 2009, pp. 23 et s.
[208] *Ibid.,* p. 24 ; MIEGE C., JAPPERT J., *L'organisation du sport dans les Etats membres de l'Union européenne*, *op. cit.,* pp. 22-23.
[209] MIEGE Colin, *Les organisations sportives et l'Europe*, *op. cit.*, pp. 23 et s.
[210] *Ibid*., pp. 35 et s.
[211] MIEGE C., JAPPERT J.*, op. cit.*, p. 181.

alors un contrôle plus ou moins étroit selon le degré d'interventionnisme, tout en laissant « *aux organisations sportives une liberté substantielle dans leurs domaines respectifs* »[212].

Mais qui dit Etat interventionniste ne dit pas nécessairement que la Constitution dudit pays fait référence au sport. De même, ce n'est pas parce qu'un Etat fait à la fois référence au sport dans sa Constitution et dans une loi qu'il sera considéré comme interventionniste. En revanche, tout Etat considéré comme interventionniste dispose d'une loi relative au sport[213].

Dans certains Etats interventionnistes, comme en France, les fédérations sportives doivent, lorsqu'elles sont délégataires d'une mission de service public, adopter des statuts et des règlements disciplinaires conformes à un décret adopté en Conseil d'Etat. D'autres Etats, comme l'Espagne ou le Portugal, la Pologne, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovénie, la Roumanie, la Hongrie, l'Italie ou encore la Croatie, sont considérés comme interventionnistes[214].

A contrario, les Etats dit non-interventionnistes sont les Etats ayant une conception libérale du sport. Dans ces derniers, le sport est organisé de telle manière qu'il relève essentiellement de l'initiative privée et non des pouvoirs publics. Dès lors, ce sont aux organisations sportives, et en particulier aux fédérations sportives, qu'il revient d'organiser le sport à l'échelle de l'Etat, ce dernier n'ayant que peu d'emprise sur les décisions prises par ces organisations sportives de droit privé. Le rôle de l'Etat se limite alors généralement à assurer « *des conditions matérielles propices à son développement, au moyen de subventions attribuées au mouvement sportif, d'aides à la réalisation d'infrastructures ou de soutien à la formation ou à la recherche* »[215]. Ces pays sont le plus souvent dépourvus de toute loi spécifiquement dédiée au sport même si la présence d'une législation propre au sport ne signifie pas que le pays est considéré comme interventionniste. Parmi les pays dans lesquels le degré d'intervention du gouvernement est très limité, voire quasi nul, figurent l'Allemagne, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède, la Finlande, le Danemark, l'Irlande ou le Royaume-Uni, ou encore l'Autriche.

[212] CHAKER André-Noël, *Bonne gouvernance dans le sport : une étude européenne*, éd. du Conseil de l'Europe, 2004, p. 10.
[213] CHAKER André-Noël, *op. cit.*, p. 7, tableau 1 « cadre législatif des pays européens dans le domaine du sport ».
[214] *Loc. cit.*
[215] MIEGE Colin, *Les organisations sportives et l'Europe, op. cit.*, p. 24.

L'Europe du Sud et de l'Est regroupe essentiellement des Etats ayant retenu un modèle législatif interventionniste alors que l'Europe du Nord et de l'Ouest rassemble plutôt des pays ayant préféré un modèle législatif non-interventionniste[216].

- ***Centralisation ou décentralisation des compétences***

Le niveau de centralisation des compétences peut varier selon les Etats, qu'ils soient d'ailleurs interventionnistes ou non. Par exemple, des Etats considérés comme non-interventionnistes tels que l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne ou l'Autriche se trouvent dans le classement des pays ayant confié l'essentiel de la compétence en matière sportive à d'autres niveaux que le national, et notamment aux Länder, communautés sub-étatiques ou autres régions.

Les organes nationaux chargés du sport varient eux-aussi selon les pays. L'organe gouvernemental compétent est tantôt un ministère consacré au sport, tantôt un ministère aux compétences plus larges, voire la chancellerie fédérale ou une agence nationale pour le sport. La classification selon les pays est par ailleurs d'autant plus complexe à établir qu'elle peut varier lors d'élections ou de remaniements ministériels ou gouvernementaux.

Il existe une multitude de facteurs qui diffèrent selon les Etats et qui, en plus de rendre toute classification, voire toute comparaison délicate[217], montrent à quel point ils sont le témoin de la diversité de l'organisation du sport dans les Etats membres de l'UE.

Si le sport européen se décline ainsi en de nombreux modèles ou sous modèles dont les exemples donnés plus haut ne sont pas exhaustifs, l'organisation du sport en Europe n'est donc, de ce point de vue, absolument pas uniforme.

b) Exemples du dopage et des matchs truqués

Le dopage et le truquage des matchs ont pour point commun de porter gravement atteinte à l'intégrité des compétitions sportives. Ils présentent en outre la caractéristique de pouvoir faire l'objet de poursuites, certes disciplinaires[218] dans le cadre du champ sportif, mais

[216] CHAKER André-Noël, *op. cit.*, p. 9.
[217] MIEGE C., JAPPERT J., *L'organisation du sport dans les Etats membres de l'Union européenne*, *op.cit.*, p. 181.
[218] *Cf. infra*, chapitre suivant.

également judiciaires. Le cadre législatif qui régit l'encadrement judiciaire de ces deux phénomènes est *a priori* propre à chaque Etat membre, sauf à ce qu'il existe des mesures d'harmonisation internationales ayant force contraignante. Ce serait le cas en matière de dopage.

Afin d'illustrer la diversité de l'organisation du sport dans les pays européens, l'attention doit être portée quelques instants sur ces deux phénomènes spécifiques sur lesquels nous reviendrons régulièrement au cours de notre réflexion.

- ***En matière de dopage***

La lutte contre le dopage est l'un des domaines considérés comme harmonisés à l'échelle mondiale depuis l'entrée en vigueur en janvier 2004 du Code mondial antidopage qui vise à harmoniser les règles antidopage dans tous les sports et dans tous les pays. A ce jour, près de six-cents organisations sportives partout dans le monde, issues ou non du mouvement olympique et subventionnées ou non par les gouvernements, ont adopté ledit Code : il s'agit notamment du comité international olympique, des fédérations sportives internationales, des organisations nationales antidopage (ONAD), de ligues professionnelles de certains pays, etc.[219].

C'est surtout depuis l'adoption par l'UNESCO de la Convention internationale contre le dopage dans le sport le 19 octobre 2005[220] que l'harmonisation des règles en matière de lutte contre le dopage se concrétise progressivement. Pourtant, nous nous apercevons que la façon dont est organisé le sport dans les Etats a une incidence importante sur la mise en œuvre de la règlementation internationale en matière de dopage.

En effet, dans la mesure où plusieurs Etats et gouvernements ne pouvaient pas être juridiquement liés par un document non gouvernemental comme le Code mondial antidopage, la Convention internationale précitée s'est trouvée être le seul outil juridique international approprié pour que ledit Code s'applique à tous ses signataires après ratification. Premier traité universel contre le dopage dans le sport, il a été adopté à l'unanimité des 191 Etats présents à la conférence générale de l'UNESCO en octobre 2005 pour entrer en vigueur moins de dix-huit

[219] V. site web de l'Agence mondiale antidopage sur www.wada-ama.org.
[220] Convention internationale contre le dopage dans le sport. Paris, le 19 octobre 2005.

mois plus tard, le 1er février 2007[221]. Il permet aux gouvernements d'aligner leur législation nationale sur le Code dans un souci d'harmonisation des règles à l'échelle mondiale.

Malgré les apparences et l'existence du Code mondial antidopage et de la Convention internationale contre le dopage dans le sport qui auraient pu laisser penser à tout non initié que la lutte contre le dopage revêt le même visage partout dans le monde, et peut être surtout en Europe, il n'en est point le cas. En effet, au sein de l'Union européenne, puisque nous nous concentrons plus particulièrement sur l'UE, la lutte contre le dopage est appréhendée et mise en œuvre différemment dans les vingt-huit Etats-membres. Et pour cause, les Etats signataires de la Convention internationale contre le dopage dans le sport disposent d'une certaine latitude pour la mise en œuvre de la Convention. Chaque Etat s'engage à adopter des mesures appropriées, « *Ces mesures peuvent comprendre des lois, des règlements, des politiques ou des pratiques administratives* »[222], étant précisé que « *Rien [...] n'empêche les États parties d'adopter des mesures additionnelles en complément du Code* »[223].

A l'échelle de l'Union européenne, le Sénat français[224] a ainsi distingué trois catégories de pays :

- Les Etats membres disposant d'une législation spécifique et au sein desquels les pouvoirs publics encadrent le phénomène. C'est le cas notamment de la France.
- Les Etats dans lesquels le gouvernement et les autorités sportives combattent conjointement la lutte contre le dopage. C'est le cas de l'Autriche.
- Les Etats dans lesquels la lutte contre le dopage relève essentiellement de la compétence des autorités sportives. C'est le cas de l'Allemagne.

L'instrument juridique permettant la mise en œuvre de la Convention internationale contre le dopage dans le sport, et *a fortiori* du Code mondial antidopage au niveau national, varie d'un Etat membre à l'autre. Plus d'un tiers des Etats membres, à l'instar de la France, ont fait le choix d'une loi consacrée à la lutte contre le dopage, quand seulement cinq autres ont

[221] La Convention internationale contre le dopage dans le sport est l'une des conventions de l'UNESCO à avoir rassemblé le plus grand nombre de ratifications.
[222] Article 5 de la Convention internationale contre le dopage dans le sport.
[223] Article 4, alinéa premier, de la Convention internationale contre le dopage dans le sport.
[224] Rapport d'information n°379 (2012-2013), Humbert J.-F., *Plus vite, plus haut, plus fort ? L'Union européenne et le sport*, *op. cit*., p. 57.

décidé d'intégrer les dispositions qui y ont trait dans une loi sur le sport en général alors qu'un autre tiers a privilégié d'autres types de loi[225].

Quand bien même vingt-deux Etats membres ont décidé d'accueillir favorablement le souhait de la Commission européenne exprimé dans le livre blanc sur le sport de 2007[226] visant à considérer le trafic de substances dopantes comme n'importe quel trafic de drogues illégales au sein de l'UE, le choix de l'instrument juridique utilisé a différé d'un Etat membre à l'autre (huit ont décidé de légiférer dans le Code pénal, quatre ont opté pour l'adoption de lois sur les narcotiques et quatre ont inséré de nouvelles disposition dans une loi sur le sport en général).

Or, comme l'affirme le Sénat français dans son rapport consacré à l'Union européenne et au sport professionnel, « *cette différence d'approche n'est pas sans nuire sur l'efficacité de la lutte contre un phénomène transfrontalier* »[227]. Un constat similaire en matière d'infraction douanière[228] a débouché fin 2013 sur une proposition de directive[229] de la Commission européenne qui visait à harmoniser à l'échelle de l'UE les infractions douanières et les sanctions correspondantes variant d'un Etat membre à l'autre.

Nous l'aborderons dans la deuxième partie de nos travaux mais nous pouvons dès-à-présent nous demander s'il est permis de penser qu'une telle proposition de la Commission européenne pourrait un jour voir le jour en matière de lutte contre le dopage, voire même en matière de lutte contre les matchs truqués.

- ***En matière de lutte contre les matchs truqués***

Dans ce domaine, l'hétérogénéité des règles n'échappe à personne.

Chaque Etat membre de l'UE dispose certes d'un cadre législatif qui lui est propre en matière de lutte contre la manipulation des résultats sportifs et contre les matchs truqués. Mais l'ensemble des dispositifs en place est loin d'être uniforme, même si des modèles communs à

[225] *Ibid.,* p. 59.
[226] Commission européenne. Livre blanc sur le sport. 2007, p. 5.
[227] Rapport d'information n°379 (2012-2013), Humbert J.-F., *Plus vite, plus haut, plus fort ?...*, *op. cit.*, p. 57.
[228] En 2013, les États membres définissent les infractions douanières de manière très divergente et appliquent des types et niveaux de sanctions également différents.
[229] « La Commission propose une approche commune en matière d'infractions à la législation douanière de l'Union », communiqué de presse de la Commission européenne du 13 décembre 2013.

plusieurs pays ont pu être identifiés[230]. Il y a des pays dans lesquels le délit de corruption est le biais permettant de traiter des affaires liées aux matchs truqués ou à la manipulation des résultats sportifs. C'est le cas par exemple de la Belgique, de la République tchèque, de la France, du Luxembourg, de la Roumanie, de la Finlande, de la Slovaquie ou encore de la Suède. D'autre pays tels que l'Autriche, le Danemark, l'Estonie, l'Allemagne, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, mais également là encore la Finlande et la Slovaquie, considèrent la fraude comme l'infraction permettant de sanctionner des affaires concernant la manipulation des résultats sportifs ou les matchs truqués. Il y a aussi des pays comme le Royaume-Uni qui disposent d'une législation qui, sans se focaliser spécifiquement sur la fraude et/ou la corruption dans le sport, encadrent directement la question des paris. Enfin, il y a les pays dans lesquels il existe des infractions spécifiques au sport pouvant, pour certaines, figurer dans le Code pénal (Bulgarie, Espagne), pour d'autres dans des textes de législation propres au sport (Chypre, Grèce, Pologne), voire dans des lois pénales du sport (Italie, Malte, Portugal).

Les différences sont aussi visibles dès lors que nous abordons la question du *quantum* des sanctions. En effet, les sanctions dans le domaine varient de façon très significative, pour des infractions similaires, en fonction des Etats membres [231] [232].

Jusqu'à très récemment, il n'existait aucune législation européenne contraignante ni aucune convention internationale spécifique de lutte contre la manipulation des résultats sportifs et contre les matchs truqués semblable à la Convention internationale de lutte contre le dopage évoquée plus haut. Les conventions internationales des Nations Unies de lutte contre la corruption[233] et contre la criminalité transnationale organisée[234] ou du Conseil de l'Europe avec la Convention pénale sur la corruption[235], n'étaient pas spécifiques à la lutte contre les matchs truqués et se révélaient donc insuffisantes. Certaines étaient mal appropriées à la question spécifique du trucage des matchs et de la manipulation des résultats sportifs notamment dans le sport amateur[236]. Elles n'étaient donc pas en mesure d'encadrer de façon exhaustive l'ensemble

[230] A ce sujet, v. KEA European Affairs. Match-fixing in Sport, *op. cit.*, pp. 23 et s.
[231] « In countries where common offences are applied, maximum penalties for corruption vary from 2 years in Finland, to 15 years in Romania. » *in* KEA European Affairs. Match-fixing in Sport, *op. cit.*, p. 44.
[232] C*f. infra,* tableau récapitulatif sur les différentes législations qui coexistent dans l'UE-27 en matière de matchs truqués et de manipulation des résultats sportifs.
[233] Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003, également connue sous le nom de « Convention Merida ».
[234] Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant. 2000.
[235] Convention pénale sur la corruption, Conseil de l'Europe, 27 janvier 1999.
[236] KEA European Affairs. Match-fixing in Sport – A mapping of criminal law provisions in EU 27. March 2012, pp. 17-18.

des difficultés propres au sport et aux spécificités des matchs truqués. D'autres apparaissaient comme insuffisamment contraignantes compte tenu des effets – trop limités – qu'elles produisaient (c'était le cas des deux Conventions des Nations Unies précitées). Parfois aussi, les définitions de la corruption qu'elles contiennent n'étaient pas adaptées à certaines catégories de compétitions sportives (c'était le cas de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe[237]). L'absence de possibilité d'appliquer des sanctions efficaces contre la manipulation des résultats sportifs constituait une difficulté majeure.

Cette inadéquation à la problématique spécifique des matchs truqués et de la manipulation des compétitions sportives a conduit le Conseil de l'Europe à adopter dernièrement une convention sur la manipulation de compétitions sportives, soumise à signature pour ratification le 18 septembre 2014. Cette convention pourrait apporter prochainement des éléments d'amélioration de l'encadrement de ce phénomène hautement nuisible pour l'intégrité des compétitions sportives.

A ce jour, l'absence d'uniformisation des législations des Etats membres dans le domaine demeure. Nous pouvons néanmoins constater que la manipulation des résultats sportifs et le trucage des matchs se trouvent dans la plupart des Etats dans le champ d'application du droit pénal. Enfin, l'absence de base légale cohérente et comparable entre les Etats membres peut rendre d'autant plus compliquée la coopération sur la lutte contre la manipulation des résultats sportifs et contre les matchs truqués[238] de par la dimension transnationale qui y est inhérente.

[237] Convention pénale sur la corruption, *op. cit.*
[238] « The lack of coherent and comparable legal basis between Member States can make cooperation in fighting crime more difficult », *in* KEA European Affairs. Match-fixing in Sport, *op. cit.*, p. 42.

Tableau récapitulatif sur les différentes législations qui coexistent dans l'UE-27 en matière de matchs truqués et de manipulation des résultats sportifs

<table>
<tr><th colspan="2">Type de législation applicable</th><th>Pays concernés</th><th>Exemple de sanctions prévues</th></tr>
<tr><td colspan="2">Délit de corruption, comme infraction (absence de disposition propre au sport), susceptible de s'appliquer à des affaires liées à la manipulation des résultats sportifs</td><td>Belgique, République tchèque, Finlande, France, Luxembourg, Roumanie, Slovaquie, Suède</td><td>Pour une infraction similaire, la peine d'emprisonnement varie de 2 ans en Finlande à 15 ans en Roumanie.</td></tr>
<tr><td colspan="2">La fraude, comme infraction (absence de disposition propre au sport) susceptible de s'appliquer à des affaires liées à la manipulation des résultats sportifs</td><td>Autriche, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Slovaquie</td><td>Pour une infraction similaire, la peine d'emprisonnement varie de 2 ans en Slovaquie, à 5 ans en Allemagne et en Irlande et jusqu'à 10 ans en République tchèque et en Hongrie, voire même 13 ans en Lettonie, en cas de circonstances aggravantes.</td></tr>
<tr><td colspan="2">La triche aux jeux d'argent (absence de disposition propre au sport) susceptible de s'appliquer à des affaires liées à la manipulation des résultats sportifs</td><td>Royaume-Uni</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="3">Infractions sportives</td><td>Corruption sportive dans le Code pénal</td><td>Bulgarie, Espagne</td><td rowspan="3">Pour une infraction similaire, la peine d'emprisonnement varie de 6 mois en Grèce à 8 ans en Bulgarie.</td></tr>
<tr><td>Corruption sportive dans le droit du sport</td><td>Chypre, Grèce, Pologne</td></tr>
<tr><td>Lois pénales du sport</td><td>Italie, Malte, Portugal</td></tr>
</table>

En dépit des différences de législations en matière sportive et malgré les différences propres à chaque Etat membre concernant l'organisation du sport, certains points communs propres au sport européen permettent de dessiner les contours de ce qui est parfois qualifié de « modèle sportif européen ».

II. L'émergence d'un « modèle sportif européen »[239]

Les divers systèmes d'organisation du sport dans les Etats membres de l'UE montrent à quel point le sport se trouve en lien étroit avec la société et la culture du pays concerné. Malgré ces différences et la diversité, parfois significative, d'organisation mais aussi de pratique, le sport européen fait preuve, somme toute, d'une unité susceptible de former un modèle reconnu de par le monde et parfois qualifié de « modèle sportif européen », terme utilisé pour la première fois en 1998 par la Commission européenne[240].

Identifiable avant tout par sa structure pyramidale (a), le sport européen se caractérise aussi par un fonctionnement qui lui est propre (b)[241].

a) La structure pyramidale, caractéristique de l'organisation du sport européen

En 1998, la Commission européenne reconnaît que le sport n'est pas uniquement une activité économique, mais qu'il fait partie intégrante de l'identité européenne. Elle est la première à faire référence au « modèle sportif européen », par opposition au modèle sportif nord-américain. Pourtant consciente des nombreuses différences qui coexistent au sein de l'Union européenne dans la façon dont les Etats membres organisent, appréhendent et financent le sport, elle va définir ce qui est communément appelé aujourd'hui « le modèle sportif européen », même si désormais certains auteurs[242] se posent la question sur l'existence effective dudit modèle. La Commission européenne elle-même, qui n'a plus jamais mentionné ce terme, affirme à présent « *[qu'] il n'est pas possible de définir un modèle de gouvernance unique dans le sport européen compte tenu de la diversité des disciplines et de l'existence de différences nationales »*[243].

---

[239] La notion doit être maniée avec précaution. Florence Lefebvre-Rangeon, qui a consacré ses travaux de thèse à l'émergence d'un « modèle sportif européen » prévient dans son propos introductif que « *la notion de « modèle sportif européen » s'avère […] tout aussi floue sur le plan juridique et tout aussi délicate sur le plan politico-social que celle de « modèle social européen »* ». A ce sujet, v. LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, spéc. pp. 13 et s.

[240] *Document de consultation sur le modèle européen du sport*, *op. cit.*

[241] Il convient de préciser que le développement consacré au « modèle sportif européen » se veut concis et consensuel. Il ne fera pas l'objet d'une réflexion plus poussée. L'auteure invite le lecteur à consulter les travaux très complets réalisés sur le sujet par Madame Florence Lefebvre-Rangeon (LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*).

[242] MIEGE C., « « Le modèle sportif européen existe-t-il encore ? », Réflexion sur l'Europe et le droit », *Sport et Citoyenneté,* n°3, juin-juillet-août 2008.

[243] *Développer la dimension européenne du sport, op. cit*., pp. 11-12.

Il n'en demeure pas moins qu'à la fin des années 1990, la Commission définit le « modèle sportif européen » comme un modèle unique en son genre et exporté vers la quasi-totalité des pays et continents à l'exception de l'Amérique du Nord. Depuis, plusieurs auteurs n'ont pas manqué de s'y référer, voire de le consacrer. Colin Miège, pourtant pas exempt de critiques sur ce modèle qu'il qualifie d'« *encore bien virtuel* », affirme que son « *volontarisme politique* » pourrait « *apporter davantage de consistance* »[244]. L'un des spécialistes de l'économie du sport, Stefan Szymanski, livre une explication sous un angle économique en comparant et en distinguant les comportements et structures des clubs américains et européens[245]. Dans l'« Etude indépendante sur le sport européen »[246] initiée durant la présidence britannique du Conseil de l'Union au deuxième semestre 2005 et réalisée par José-Luis Arnaut, homme politique portugais, le « modèle sportif européen » est considéré comme un modèle profondément ancré dans la société civile européenne. Il représenterait l'expression de la culture et de l'attitude européenne à l'égard des valeurs du sport[247]. Le « modèle sportif européen » y est considéré comme un acquis au succès évident et reconnu à l'échelle mondiale[248].

Si, comme l'affirme Florence Lefebvre-Rangeon, « *le modèle sportif européen n'a nulle part été défini de manière convaincante. Nulle part il n'a fait l'objet d'une approche systémique. Nulle part il n'a été présenté comme le fondement d'une construction juridique ou d'une politique publique* »[249], plusieurs caractéristiques faisant consensus lui sont cependant attribuées.

L'une des caractéristiques principales du « modèle sportif européen » réside dans sa structure hiérarchique pyramidale avec, à la base, les clubs et, à sa tête, les fédérations internationales et le comité international olympique.

---

[244] MIEGE Colin, « Le modèle sportif européen existe-t-il encore ? », *op.cit,* p. 16.
[245] SZYMANSKI Stefan, « Is there a European Sports Model? », *International sports economics comparisons,* R. D. Fort, J. Fizel, Greenwoord, 2004.
[246] ARNAUT José Luis, *The Independent European Sport Review*, 2006.
[247] Propos interprêtés par nos soins à partir de la version anglaise de l'étude concernée « *The European Sports Model is deeply rooted in European civil society and is an important expression of our culture and attitude towards sporting values* ». (V. ARNAUT José Luis, *The Independent European Sport Review*, *op.cit*., p. 17.)
[248] Propos traduits par nos soins à partir de la version anglaise de l'étude concernée : *« The European Sports Model has delivered success and earned respect around the world* ». (V. ARNAUT José Luis, *The Independent European Sport Review*, *op.cit*., p. 13).
[249] LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, spéc. p. 15.

- ***La structure pyramidale du sport***

La notion de structure pyramidale du sport renvoie au constat que les sports s'organisent selon une structure pyramidale qui repose sur les nombreux clubs ou associations sportives implantés au niveau local et qui constituent la base de la pyramide. A son sommet figurent d'une part les fédérations internationales (côté mouvement sportif – fédérations), d'autre part le comité international olympique (côté mouvement olympique).

Côté mouvement sportif – fédérations. Entre la base et le sommet se trouvent les différents niveaux d'organisation – tous associatifs - départementaux, régionaux, nationaux et européens, du mouvement sportif d'une part, et du mouvement olympique d'autre part. Les comités départementaux puis régionaux, les fédérations nationales, européennes et internationales, ont notamment pour mission d'organiser les championnats correspondant au niveau duquel ils se situent dans la pyramide. Les clubs regroupent les sportifs licenciés auprès de leur fédération nationale qui, en plus de promouvoir et d'organiser la pratique de sa discipline, exerce un rôle de régulation lui permettant, les cas échant, d'infliger des sanctions disciplinaires à ses licenciés. Mais les fédérations nationales sont elles-mêmes soumises au respect de la réglementation édictée par leur fédération européenne qui doit, elle aussi, édicter des règlements conformes à ceux édictés par la fédération internationale, association et instance suprême de régulation et de direction. Nous noterons toutefois que l'échelon européen n'existe pas toujours (il est absent en hockey sur glace par exemple) et que son niveau de structuration et d'organisation est très disparate selon les disciplines : l'Union européenne de football amateur (UEFA) est autrement plus développée, organisée et structurée que la Confédération européenne de roller skating (CERS).

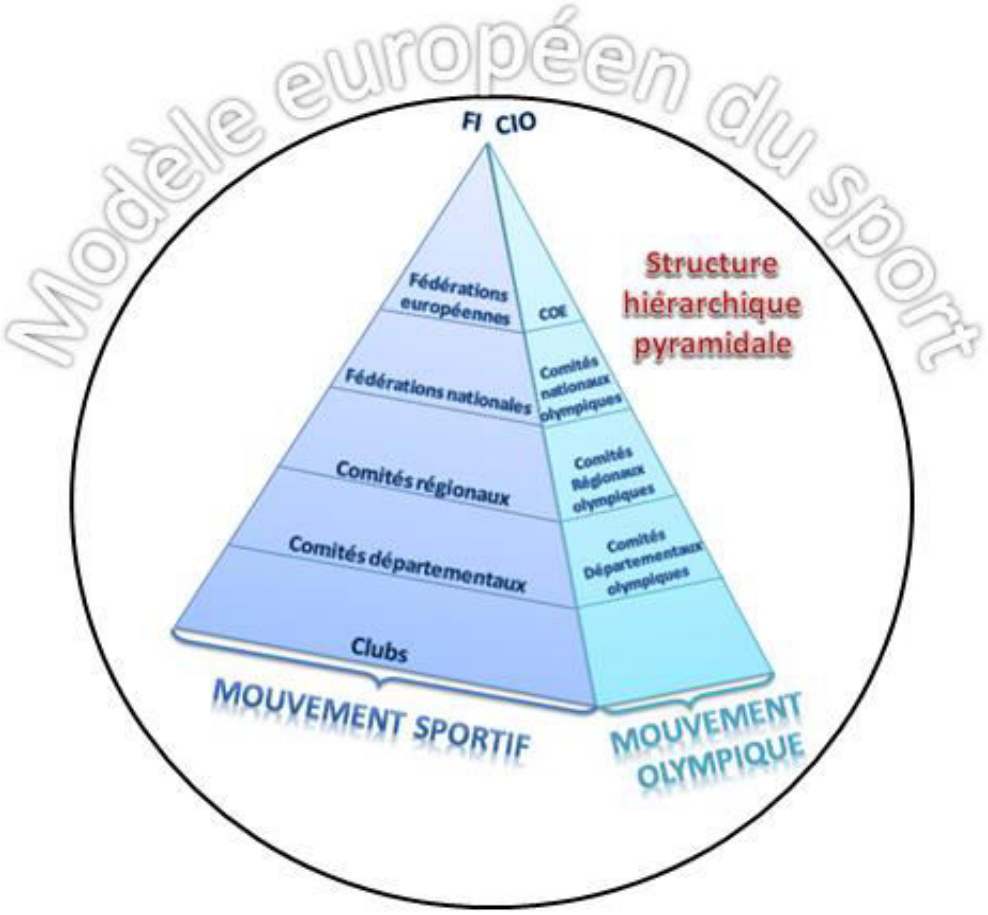
En principe, chaque discipline n'est régie que par une seule fédération internationale, plaçant dès lors, chacune d'elles, en situation de monopole.

Côté mouvement olympique. Le mouvement olympique se structure parallèlement au mouvement sportif. Il est représenté par le comité international olympique à son sommet et est représenté dans chaque Etat par un comité national olympique, dont le rôle est très variable selon les pays, ayant tantôt un rôle majeur dans l'organisation nationale du sport (comme en Italie avec le CONI), tantôt un rôle tout à fait secondaire se contentant d'agir comme simple vecteur de l'olympisme (comme en Grande-Bretagne avec le BOA). Chacun des comités

nationaux olympiques de l'Europe continentale est regroupé au sein des comités olympiques européens (COE).

La structure pyramidale du « modèle européen du sport » peut ainsi être représentée en trois dimensions avec des échelons en interaction entre une base et un sommet. Le schéma proposé ci-après constitue une proposition de présentation de la structure pyramidale du sport qui caractérise ledit modèle.

Schéma de synthèse sur la structure pyramidale du sport européen



b) Des modalités convergentes de fonctionnement

Le « modèle européen » du sport se caractérise aussi par son système de promotion et de relégation, par le fait qu'il est le fruit du travail de bénévoles et de non-professionnels (approche dite « terrain »), ou encore par son engagement pour l'identité nationale (fonction sociale du sport). Ces caractéristiques ne sont pas exhaustives mais représentent des traits marquants du « modèle sportif européen » que nous souhaitons mettre en lumière.

- ***Le système de promotion et de relégation, caractéristique du système de compétitions ouvertes***

Ce système est rendu possible par la structure pyramidale présentée ci-dessus. En effet, cette dernière permet et justifie l'organisation de compétitions à tous les niveaux reposant sur un principe de promotion et de relégation des sportifs, concourant individuellement ou collectivement, respectivement à l'échelon supérieur ou inférieur, en cas de succès ou, le cas échéant, d'échec sportif. Ledit système est la caractéristique des compétitions dites ouvertes, par opposition aux compétitions dites fermées.

Un *championnat dit ouvert* rassemble des clubs dont la présence dans ledit championnat n'est liée qu'au résultat sportif de la saison précédente. L'objectif de chaque club est d'obtenir un maximum de victoires en vue d'être promu. La composition de chaque championnat varie d'une saison sur l'autre, même si le nombre d'équipes engagées reste en principe le même. Les meilleures accèdent à la division supérieure, les moins bonnes sont reléguées et les autres se maintiennent. Le système de promotion-relégation reflète l'organisation pyramidale précédemment décrite. Les différents championnats s'articulent selon une logique géographique : locale pour un championnat de niveau inférieur ; régionale, puis nationale, voire européenne (Champions League en football par exemple) pour les championnats de niveau supérieur.

Le championnat dit fermé *« est un cartel de tous les clubs participant à un championnat, aucun club n'étant promu en division supérieure ou relégué en division inférieure à la fin de chaque saison* »[250]. Une telle compétition a des objectifs d'ordre principalement économiques étant entendu que chaque club participant cherche à maximiser ses profits. Les clubs sont des entreprises franchisées et sont soumis au paiement d'un droit d'entrée pour prendre part au championnat. Aucune relégation ou promotion sportive dans des divisions supérieures ou inférieures n'est possible. Ce système provient d'Amérique du Nord où se déroulent toujours les championnats fermés de grands sports organisés en « ligues » dites majeures telles que la NFL (en football américain), la NBA (en basketball), la MLB (en baseball), la MLS (en football) ou la NHL (en hockey sur glace). D'autres compétitions fermées se sont développées ailleurs dans le monde comme en Asie du Sud-Est avec l'ASEAN Basket League (en

[250] ANDREFF Wladimir, « Régulation et institutions en économie du sport », *Revue de la régulation*, n°1, juin 2007.

basketball). L'UE ne connait qu'une seule ligue fermée, la Lancashire League (en cricket) en Angleterre, qui fait office d'exception en Europe.

- ***L'approche « terrain » et le principe de redistribution financière***

Il s'agit de l'approche selon laquelle l'organisation du sport repose sur de très nombreux bénévoles, élus ou non, faisant vivre leurs associations sportives à but non lucratif à tous les niveaux de la structure pyramidale du sport. Là encore, le parallèle avec le système nord-américain est fait puisque ce dernier se caractérise par une approche « business » très professionnelle, par opposition à l'approche dite européenne.

Depuis le milieu des années 1990, cette approche « terrain » a évolué en Europe. Les clubs et organisations ont été contraints de se professionnaliser et de se réorganiser. Si les bénévoles restent une clé de voute du sport amateur en Europe, cela est désormais moins vrai dans ce qui est désormais qualifié de sport professionnel. La structuration s'est faite tant sur le plan humain que financier ou stratégique. Les enjeux économiques et financiers n'ont cessé de croître et d'évoluer ces dernières années. Malgré la professionnalisation du sport en Europe, l'approche « terrain » reste d'actualité dans la mesure où les Européens restent très attachés au développement et la promotion du sport amateur. Il est d'ailleurs impossible de dissocier le sport amateur du sport professionnel en Europe. Le sport européen s'appuie véritablement sur le lien fort, primordial pour faire vivre le sport amateur, qui existe entre sport professionnel et sport amateur et qui se traduit notamment par une redistribution et une solidarité financières entre structures des différents étages de la pyramide susvisée.

- ***La fonction sociale du sport, facteur d'identité***

La fonction sociale du sport concerne la capacité qu'a le sport à unir et à rassembler les sportifs autour de leur équipe, de leur département, de leur région, de leur pays. Le sport est considéré comme facteur de stabilité et d'identification de l'individu.

Le modèle ainsi décrit reflète incontestablement les points communs du sport tel qu'il est organisé à l'échelle européenne, et ce en dépit de la multitude de modèles qui se déclinent selon les pays.

Finalement, le sport européen se caractérise à la fois par la diversité de son organisation lorsque l'on se rapporte à un référentiel étatique et par le modèle autour duquel il s'articule lorsque l'on se rapporte à un référentiel purement sportif et olympique. Alors que les Etats appréhendent et organisent différemment le sport, l'organisation du sport européen, suivant la pyramide du sport, apparaît commune à tous les Etats membres. Pourtant, il a été montré que des phénomènes tels que le dopage ou la manipulation des résultats sportifs qui portent atteinte à l'intégrité du sport sont, ou bien réglementés différemment à l'échelle nationale (c'est le cas du dopage), ou bien pas, peu ou très différemment encadrés par les Etats ou par les fédérations internationales elles-mêmes. Les Etats et le mouvement sportif, s'ils appréhendent différemment ces phénomènes auxquels ils sont désormais directement confrontés et qui dépassent non seulement les frontières de leur territoire, mais aussi celles du sport, vont devoir nécessairement trouver des solutions pour endiguer ces difficultés.

*

* *

Pour conclure ce premier chapitre, nous pouvons affirmer que la compétence relative au sport sur le territoire de l'UE relève principalement des Etats membres, même si l'UE dispose d'une compétence – limitée en la matière – depuis décembre 2009. Cette compétence reste donc principalement confiée aux Etats. Or l'organisation du sport dans les Etats membres est très variable, bien que s'articulant autour d'une structure commune – qui est la structure pyramidale du sport - caractéristique du « modèle européen du sport »[251]. La multitude de sous-modèles contraste grandement avec l'unité et la cohérence d'organisation que revendique le mouvement sportif, en particulier dès lors qu'il est question des sanctions.

[251] Sur ce point, nous pouvons citer Erika Szyszczak, professeure de droit en Grande-Bretagne, selon qui *« A distinctive feature of the European Model of Sport is the way in which sport is organized into a pyramid structure »,* ce qui signifie qu'une caractéristique distinctive du modèle sportif européen est la façon dont le sport est organisé selon une structure pyramidale (traduction par nos soins), v. SZYSZCZAK Erika , « Is sport special ? » *in* BOGUSZ B., CYGAN A., SZYSZCZAK E., *The regulation of sport in the European Union*, Eward Elgar Publishing, 2007, p. 6.

CHAPITRE 2

Les sanctions infligées par le mouvement sportif fédéral et ses associations affiliées, avec un référentiel juridique propre

Le mouvement sportif fédéral est constitué d'organisations de droit privé de type associatif. Il se présente le plus généralement sport par sport[252] à l'échelle nationale et/ou internationale, suivant le modèle pyramidal évoqué dans le chapitre précédent. Les fédérations édictent les règles qui régissent leur activité, au sens le plus large du terme. L'ensemble de ces règles forme un référentiel juridique propre qui diffère des référentiels des autres fédérations mais surtout d'un référentiel juridique encore différent constitué de la législation édictée par les Etats ou organisations supra-étatiques telles que l'Union européenne ou encore le Conseil de l'Europe (section 1). Ces ordres s'intègrent dans le mouvement olympique à la tête duquel se trouve le comité international olympique. Ce dernier est à l'origine de la mise en place d'un certain nombre de principes qui constituent un « *dénominateur commun, facteur d'harmonisation et de consolidation des ordres fédéraux* »[253] et donc de l'ordre juridique sportif fédéral dans son ensemble. L'autonomie, d'ailleurs récemment consacrée par l'ONU[254], l'indépendance et la capacité « d'autorégulation » du mouvement sportif ne font nul doute mais ne sont pas sans comporter de limites (section 2).

[252] Il arrive que plusieurs disciplines d'un même sport relèvent d'une même fédération ou qu'une fédération, alors qualifiée de « multisports », gère plusieurs sports. Par exemple, la fédération de cyclisme, nationale ou internationale, gère plusieurs disciplines du sport cyclisme comme le VTT, le vélo de route, le vélo de piste ou encore le BMX.

[253] DUDOGNON C. *et al*., *Règlement des litiges au sein du mouvement sportif, op. cit.*, p. 1.

[254] La reconnaissance de l'autonomie du sport a été entérinée par une résolution adoptée par consensus lors de la 69ème session ordinaire de l'assemblée générale des Nations Unies à New York, le 3 novembre 2014. Le document stipule que l'assemblée générale « *appuie l'indépendance et l'autonomie du sport ainsi que la mission du Comité International Olympique, qui est de conduire le mouvement olympique* ». V. Résolution sur « le sport au service du développement et de la paix », soixante-neuvième session, point 11 de l'ordre du jour, ONU.

Section 1 - Le mouvement sportif, une organisation souveraine au référentiel juridique propre

Comme le souligne Franck Latty dans ses travaux, en s'appuyant sur des écrits du juriste espagnol Luis Maria Cazorla Prieto[255], *« il existe [...] au sein du mouvement sportif une prétention manifeste à constituer un milieu à part »*[256]. Florence Lefebvre-Rangeon l'exprime autrement en affirmant que le mouvement sportif fait preuve d'une « *conscience de lui-même hautement développée* »[257].

L'autonomie du mouvement sportif est, si ce n'est « sa » caractéristique, l'un de ses signes distinctifs forts et, à tout le moins, une revendication permanente qui se manifeste au moyen de déclarations d'autonomie[258]. Cette autonomie se traduit par une volonté forte d'émancipation de la sphère étatique et de son droit.

Le mouvement sportif revendique régulièrement cette autonomie et de façon plus marquée encore depuis une dizaine d'années, la considérant comme essentielle pour l'avenir du sport et, en particulier, du sport européen. En 2006, pour la première fois, des représentants du mouvement sportif au niveau mondial se réunissent « *pour analyser et discuter ce thème [de l'autonomie] d'intérêt croissant pour le développement du sport* »[259]. La même année, les fédérations européennes de sports collectifs déclarent que *« [l]'autonomie et l'indépendance des instances dirigeantes du sport, [...] dans la gestion de leurs disciplines respectives, sont cruciales quant à l'avenir du sport en Europe »*[260]. En 2008, dans une résolution adoptée lors de son deuxième séminaire sur « l'autonomie du mouvement olympique et sportif », le CIO

---

[255] Luis Maria Cazorla Prieto parle même de « complexe d'Île » et « corporatisme sportif ». A ce sujet, v. CAZORLA PRIETO Luis Maria, *Deporte y estado*, éd. Labor, Barcelona, 1979, pp. 20-21 cité par BERMEJO-VERA José, « Le sport et le droit, présentation générale des problèmes », *in Le sport et le droit*, Actes du 18ème colloque de droit européen, Maastricht, 12-14 octobre 1988, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1989, pp. 28 et s.

[256] LATTY Franck, *La Lex Sportiva : recherche sur le droit transnational*, Etudes de droit international, Martinus Nishoff Publishers, 2007, p. 37, (thèse publiée).

[257] LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, p. 60.

[258] A ce sujet, lire CHAPPELET Jean-Loup, *L'autonomie du sport en Europe*, éd. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2010.

[259] CIO, « Résolutions du premier séminaire sur l'autonomie du mouvement olympique et sportif », septembre 2006, pt. 1.

[260] « Déclaration des fédérations européennes de sports collectifs que sont l'UEFA pour le football, la FIBA Europe pour le basket-ball, l'EHF pour le handball, l'IIHF pour le hockey sur glace et la CEV pour le volley-ball », 20 septembre 2006, Bruxelles.

réaffirme que « *l'autonomie du mouvement olympique et sportif est essentielle pour le développement du sport et la promotion de ses valeurs, dans l'intérêt de tous les athlètes* »[261].

Cette autonomie se traduit à plusieurs niveaux de la gestion de leurs disciplines par les institutions sportives. Le volet réglementaire est l'un de ces niveaux et permet au mouvement sportif d'affirmer qu'il dispose d'un référentiel juridique propre (I) qui lui permet d'édicter seul les sanctions susceptibles d'être infligées à ses membres, et plus spécifiquement à la catégorie des sportifs licenciés (II).

I. Le mouvement sportif dispose d'un ordre juridique propre

La référence aux termes de *lex sportiva*[262] - qui désigne la « loi sportive », et donc l'ordre juridique sportif en tant que droit transnational - s'est répandue particulièrement rapidement dans la doctrine, souvent en référence à un autre droit transnational, la *lex mercatoria*[263].

Les règles qui émanent du mouvement sportif forment, à elles toutes, un corpus juridique propre que nous considérons comme formant la *lex sportiva* (a). Lorsqu'elles ne sont pas respectées, ces règles peuvent donner lieu à la naissance de litiges et au prononcé de diverses décisions et sanctions qui font partie intégrante de la *lex sportiva*, en ce qu'elles constituent des normes jurisprudentielles (b).

---

[261] CIO, « Résolutions du deuxième séminaire sur l'autonomie du mouvement olympique et sportif », février 2008, pt. 2.

[262] Il convient de noter que la doctrine n'a pas toujours la même définition ou la même conception de la *lex sportiva*. Si elle est parfois utilisée en référence à tout ce qui relèverait du droit du sport (v. notamment à ce sujet : « O'CALLAGHAN J., *Report to study the feasability of establishing a Sport Court in Victoria and, ultimately, Australia based in the model of the Court of Arbitration for Sports*, The Winston Churchill Memorial Trust of Australia, 2002, p. 10 où la *lex sportiva* est présentée comme "*a Latin expression meaning "Sports Law*" […] », cité par LATTY Franck, *La Lex Sportiva, op.cit.*, p. 32), elle demeure le plus souvent comprise, comme le spécifie Franck Latty (v. LATTY Franck, *La Lex Sportiva, op. cit.* p. 32*)* « *en pleine connaissance de l'analogie avec la lex mercatoria qu'elle implique* ». Pour autant, la portée de la notion, dans sa deuxième interprétation, varie selon les auteurs. Ainsi, certains considèrent que seules les normes prétoriennes du TAS constituent la *lex sportiva*, quand d'autres estiment que la *lex sportiva* comprend toutes les règles transnationales édictées par les institutions sportives auxquelles s'ajoutent parfois les normes jurisprudentielles.

[263] A ce sujet, v. notamment MORAND Charles-Albert, « Le droit saisi par la mondialisation : définitions, enjeux et transformations », *in* MORAND Charles-Albert (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 74 ; KAHN Philippe, « La *lex mercatoria* : point de vue français après quarante ans de controverses », *McGill Law Jl.*, 1992, p. 426, et du même auteur « L'autorégulation », *in* GHERARI H., SZUREK S. (dir.), *L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international ?*, Paris, Pedone, 2003, p. 205 ; « La *lex mercatoria* et son destin », *in* FOUCHARD P., VOGEL L. (dir.), *L'actualité de la pensée de Berthold Goldman*, Paris, éd. Panthéon Assas, 2004, p. 27 ; […] ; JESTAZ Philippe, *Le droit*, 4ème éd., Paris, Dalloz, 2002, p. 47 ; […] », cité par LATTY Franck, *La Lex Sportiva, op.cit.*, p. 32.

a) La lex sportiva ou les règles de l'ordre juridique sportif

Chaque fédération sportive - nationale ou internationale - édicte ses règles. Ce sont des règles de droit privé produisant des effets au sein de chaque fédération – et même entre fédérations sportives nationales, continentale[264] et internationale - à l'égard de leurs « membres ». Nous apprécions cette notion de « membres » dans un sens élargi et proposons de considérer ces derniers comme étant les clubs affiliés ou fédérations sportives de niveau inférieur[265] et l'ensemble des licenciés[266] dont le nombre considérable en Europe permet non seulement « *de caractériser le mouvement sportif comme unitaire* », mais surtout de « *fonde[r] la puissance du mouvement sportif, ainsi doté d'une légitimité assise sur sa représentativité* »[267].

Au niveau national par exemple, les règles des fédérations sportives nationales produisent des effets sur les clubs affiliés et leurs licenciés. Au niveau international, les règles des fédérations internationales produisent des effets sur les fédérations de niveau inférieur (nationales et européennes) mais également sur les licenciés dans le cadre des évènements organisés sous son égide, le plus souvent les championnats du monde. Il y a également le niveau intermédiaire, donc le niveau continental[268], auquel les fédérations édictent des règles qui produisent des effets sur leurs membres : les fédérations nationales qui en dépendent selon des critères géographiques, et les licenciés, dans le cadre des évènements organisés sous son égide, le plus souvent les championnats continentaux, et donc les championnats d'Europe pour les fédérations européennes.

---

[264] Franck Latty présente les fédérations continentales comme *« ordres juridiques partiels de l'ordre transnational »* in LATTY Franck, *La Lex Sportiva, op.cit.*, p. 124.

[265] Nous considérons ici le niveau inférieur de la façon suivante. Le niveau inférieur d'une fédération continentale comprend les fédérations nationales. De même, le niveau inférieur d'une fédération internationale comprend les fédérations continentales et nationales.

[266] A ce sujet, comme le souligne Florence Lefebvre-Rangeon, « Le système de licences et d'affiliation constitue un trait commun à l'organisation du sport en Europe », v. LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, p. 61.

[267] LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, p. 61.

[268] Des sports comme le hockey sur glace ne disposent pas de fédération continentale. Il n'y a donc pas de fédération intermédiaire entre l'IIHF et la FFHG. Cette absence de fédération continentale reste cependant exceptionnelle, la plupart des sports disposant d'une fédération continentale, au moins en Europe (nous pensons notamment à l'UEFA en football, à FIBA Europe en basket-ball, à l'EHF pour le handball, à la CEV pour le volley-ball ou encore à la LEN pour la natation, à l'ECF pour le cyclisme, à l'European Athletics pour l'athlétisme ou au CERS pour le roller skating.

La doctrine associe ces règles du mouvement sportif à des règles de « *droit transnational* », en ce qu'il serait un « *droit privé international* »[269], un « *droit vraiment international issu de sources privées* »[270].

Partant de l'exemple des fédérations sportives, il y a d'abord les règles propres à chaque entité, et qui régissent leur organisation et leur fonctionnement internes. Elles prévoient notamment la composition des organes dirigeants et des différentes commissions ainsi que les modalités d'élection ou de nomination de leurs membres. Elles prévoient également les modalités d'organisation et de convocation des assemblées générales par exemple. Ces dernières sont le plus souvent regroupées au sein des statuts et du règlement intérieur desdites entités.

Il y a par ailleurs toutes les autres règles – à rouages nationaux et internationaux - en lien avec l'objet de l'entité concernée. Elles sont nombreuses et variées. Parmi elles peuvent notamment se trouver :

- les règles de jeu ;
- les règles d'organisation des championnats (celles qui prévoient les systèmes de points, de divisions, de promotion, de relégation, de sur-classement ou de sous classement éventuels, etc.) ;
- les règles relatives aux sélections en équipe nationale ;
- les règles relatives au système de licences, de mutations, de transferts ;
- les règles liées au contrôle de gestion des clubs ;
- les règlements médicaux ;
- les règlements spécifiques aux équipements ;
- des règles régissant les relations sociales ou économiques ;
- les règlements disciplinaires, spécifiques au dopage ou non.

Le panel de normes édictées et adoptées par chaque fédération est très large, scrupuleusement et hiérarchiquement organisé. Chaque fédération dispose de « sa » *lex*

[269] « Formule du professeur et théoricien du droit Henri Motulsky, cité par KASSIS Antoine *in Théorie générale des usages du commerce*, Paris, LGDJ, 1984, p.11. V. également BADIE B., SMOUTS M.-C., Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale, 2nde éd., Paris, Presses de la FNSP et Dalloz, 1995, p.139. V. SUY Eric, « From the International to the Transnational », *Associations transnationales*, 3/1982, p. 196, pour qui le « droit transnational » est un synonyme plus clair et précis de « droit privé international » », cité par LATTY Franck, *La Lex Sportiva, op.cit.*, p. 3.

[270] « Formule employée par R. Vander Elst, *in* F. RIGAUX, R. VANDER ELST, « Relations juridiques transnationales ou dialogue sur un autre droit », *J.T.*, n°5200, 1982, p. 233 », cité par LATTY Franck, *La Lex Sportiva, op.cit.*, pp. 3-4.

sportiva. Additionnées les unes aux autres, ces *leges sportivae* gravitent autour de la *lex sportiva* du CIO, intimement liée au mouvement sportif fédéral. Dès lors, le sport peut être assimilé à « *un univers de règles et de lois* »[271] sans lequel le mouvement sportif et olympique n'existerait pas. « *Comme toute activité humaine, le sport nécessite une organisation pour prospérer. Il est de ce fait objet de droit* »[272]. Ce sont justement toutes ces règles, toutes ces *leges sportivae* qui rendent cette organisation possible, qui structurent le mouvement sportif et qui assurent l'uniformité de la pratique d'une discipline d'un Etat à l'autre, au moins en ce qui concerne certaines d'entre elles. A elles toutes, elles forment la *lex sportiva*, autrement dit l'ordre juridique sportif.

Il convient de distinguer les règles de jeu, des autres règles établies par les fédérations sportives, étant entendu que nous écartons *de facto* de notre analyse, et pour la suite de nos travaux, toutes les règles propres à l'organisation et au fonctionnement internes des fédérations.

- ***Les règles de jeu***

Les règles de jeu constituent l'ensemble des dispositions dont la mise en œuvre garantie le bon déroulement du jeu. Elles assurent l'homogénéité, l'unité et l'uniformité de la pratique d'un sport indépendamment de tout référentiel géographique et sont propres à chaque discipline sportive. Elles permettent la tenue de compétitions à tous les niveaux de la pyramide du sport. Ce sont aussi les règles qui « *fonde[nt] l'existence d'institutions propres au sport – les fédérations – revendiquant d'autant plus leur indépendance et leur « souveraineté » sur la ou les disciplines qu'elles régissent, qu'elles s'en sont donné le monopole* »[273].

Selon le professeur Gérald Simon, ces règles ont pour objectif « *d'établir les différentes données à partir desquelles va s'établir la confrontation et qui permettront la mesure de la performance* »[274], exprimant ainsi parfaitement le célèbre adage de Pierre de Coubertin « *citius, altius, fortius* » ou « plus vite, plus haut, plus fort ». *Ce* « plus » constitue le sens même de l'activité sportive[275], de la performance, de la compétition. Les règles de jeu sont intimement

[271] SIMON Gérald, *Puissance sportive et ordre juridique étatique, op. cit.,* p.1.
[272] BARTHELEMY J. *« Instances internes des fédérations sportives nationales (1) : litiges juridiques » in* DUDOGNON C. *et al*., *Règlement des litiges au sein du mouvement sportif, op. cit.*, p. 15.
[273] SIMON Gérald, « C'est de la compétition et d'elle seule que l'activité sportive tire sa spécificité », *Droitdusport.com*, 23 février 2012.
[274] SIMON Gérald, *Puissance sportive et ordre juridique étatique, op. cit.*, p. 72.
[275] SIMON Gérald. *C'est de la compétition et d'elle seule… op. cit.*

liées à ces dernières, leur donnant sens et fondant leur existence[276]. Sinon, et pour paraphraser un exemple du professeur Simon, à quoi bon s'efforcer de mettre un palet au fond des filets, ou au contraire de l'empêcher ?

Ces règles de jeu émanent des fédérations sportives internationales et sont ensuite reprises par les fédérations sportives des échelons inférieurs de la « pyramide », et notamment par les fédérations nationales. Ces dernières ont la possibilité de rédiger des règlements « sportifs » reprenant chacune des règles de jeu édictées par leur fédération internationale, ou de faire un simple renvoi auxdites règles. Cette seconde possibilité est celle suivie par la fédération française de hockey sur glace qui prévoit à l'article 7-1 de son règlement des activités sportives que « *Les règles de jeu du hockey sur glace sont celles de la fédération internationale de hockey sur glace (I.I.H.F.)* »[277].

Ces règles sont par ailleurs les seules à échapper *a priori* au contrôle du juge – sauf cas de corruption d'arbitres ou de juges sportifs – alors que toutes les autres normes émises par les fédérations sportives, comme toutes celles émises par les associations en générale, sont susceptibles d'être soumises au contrôle du juge[278].

En hockey sur glace par exemple, la disposition qui prévoit que « *les équipes n'ont pas le droit d'aligner plus de six joueurs sur la glace au cours d'une phase de jeu* »[279] est une règle de jeu. Elle vise effectivement à assurer le bon déroulement du match de hockey sur glace et constitue l'une des différentes données à partir desquelles va s'établir la confrontation et qui permettra la mesure de la performance. Il ne viendrait par ailleurs pas à l'idée de quiconque de contester la validité de cette règle devant un tribunal d'Etat, quel que soit le pays concerné. Par ailleurs, seul le juge ou l'arbitre de jeu est compétent pour sanctionner le non-respect de cette disposition au cours du jeu. Une équipe ne saurait être convoquée devant un organe fédéral pour ne pas avoir respecté cette règle au cours d'une rencontre.

En somme, les règles de jeu peuvent être considérées comme des règles « à part », « fondatrices » selon l'expression du Professeur Simon, et sans lesquelles le sport n'existerait pas.

---

[276] *Loc. cit.*
[277] V. Règlement des activités sportives de la FFHG (version 2014-2015).
[278] Ce point est développé un peu plus loin dans le même chapitre.
[279] Règle IIHF 400 des règles de jeu officielles de l'IIHF 2010-2014.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle Philippe Jestaz a été amené à affirmer que « l*e sport présente une irréductible spécificité résidant dans le fait qu'en l'absence de règle, il n'existe pas et sa conception même s'avère impossible »*[280].

- ***Les autres règles – disciplinaires ou non***

Les règles fédérales – hors règles de jeu – sont, elles-aussi, édictées par les fédérations sportives, internationales et nationales, mais peuvent comporter des variantes selon l'organisation de chaque entité. Contrairement aux règles de jeu, qu'elles existent ou non, elles ne visent pas directement l'homogénéité, l'unité et l'uniformité de la pratique du sport dont la fédération concernée a la charge.

Ces règles sont édictées par les fédérations nationales, suivant les recommandations ou les exigences des fédérations internationales et, le cas échéant, se conformant aux lois et règlements en vigueur des Etats dans lesquels elles ont leur siège.

Il s'agit de règles très variées et notamment :

- *des règles d'organisation des championnats* qui permettent de connaître les catégories d'âge pour participer à tel ou tel championnat, les systèmes de classement, de relégation, de promotion, de sur classement, de sous classement, etc. ;
- *des règles relatives aux sélections en équipe nationale*, dans les collectifs jeunes ou seniors, etc. ;
- *des règles relatives au système de licences, de mutations, de transferts* afin de déterminer qui peut prétendre à quelle type de licence si plusieurs licences existent (licence loisir, licence compétition, licence dirigeant, licence entraîneur, etc.) ou qui peut muter, être prêté ou transféré, dans quel club et sous quelles conditions (avant telle ou telle date, pour tel ou tel montant) ;
- *des règles liées au contrôle de gestion des clubs* qui ont vocation à garantir aux championnats un équilibre économique et nécessaire à l'équité sportive à travers la mise en place d'outils de mesure de la santé économique et sportive des groupements sportifs participant à un certain niveau de compétitions ;

[280] Jestaz Philippe, « Réflexions sur la nature de la règle sportive. Des chicanes sur une chicane », *op. cit.*

- des *règles spécifiques aux agents sportifs* ayant pour objet de préciser les modalités de délivrance et de retrait de la licence d'agent sportif, ainsi que les conditions d'exercice de cette profession dans la discipline concernée ;
- *Des règlements financiers* prévoyant les procédures comptables et financières mises en œuvre par la fédération ;
- *Des règles médicales* qui ont vocation à permettre à la fédération de veiller à la santé de ses licenciés ;
- *Des règles spécifiques aux équipements* prévoyant notamment des dispositions ayant trait à la sécurité ;
- *Des règlements disciplinaires, spécifiques au dopage ou non*, afin de prévoir la composition et le fonctionnement des commissions disciplinaires compétentes, les règles de procédure et diverses sanctions prévues.

Par exemple, la fédération française de hockey sur glace compte neuf règlements en plus des règles du jeu, du règlement intérieur et de ses statuts, pour la saison 2014-2015. Il y a le règlement des activités sportives, le règlement de la commission des infractions aux règles de jeu, le règlement des affiliations, licences, mutations, le règlement médical, le règlement financier, le règlement de la commission des agents sportifs, le règlement de la commission nationale de suivi et de contrôle de gestion, le règlement disciplinaire général et le règlement disciplinaire relatif à la lutte contre le dopage.

Parmi eux, certains font référence explicitement à des dispositions des règlements de la fédération internationale. C'est le cas du règlement des affiliations – licences – mutations qui, en matière de transfert international, mentionne les règles édictées par l'IIHF. L'article 40 de ce règlement[281] prévoit ainsi que « *[t]out joueur venant d'un pays étranger dont la fédération nationale est affiliée à l'IIHF doit être en possession de son transfert international délivré par cette fédération et entériné par l'IIHF » et qu'« [u]n joueur de moins de 18 ans est également soumis aux règles internationales de transfert ; sa licence ne pourra être validée par la FFHG qu'à réception du document type de transfert édité par l'IIHF […]* ».

D'autres règlements justifient leur existence par des dispositions législatives contraignantes. C'est le cas du règlement des agents sportifs de la FFHG qui, dans son

[281] Règlement des affiliations – licences – mutations de la FFHG (2014-2015)

préambule, dispose que « *[l]e comité directeur de la fédération française de hockey sur glace, en application du dispositif légal et réglementaire régissant l'activité d'agent sportif a, lors de sa séance du 18 avril 2009, adopté le présent règlement ayant pour objet de préciser les modalités de délivrance et de retrait de la licence d'agent sportif, ainsi que les conditions d'exercice de cette profession dans la discipline de hockey sur glace, qui a fait l'objet d'une délégation à la fédération française de hockey sur glace par le ministre chargé des Sports. Afin de prendre en compte les dispositions de la loi n°2010-626 du 9 juin 2010 et du décret n°2011-686 du 16 juin 2011 encadrant la profession d'agent sportif, le présent règlement a été modifié par décision du comité directeur de la fédération française de hockey sur glace en date du 21 octobre 2011* ».

L'efficacité de ces dispositifs réglementaires fédéraux est conditionnée par l'existence d'un dispositif répressif autonome mis en place au sein de chacune des fédérations concernées. Ainsi, à l'ensemble de ces règles fédérales est nécessairement associé un mécanisme qui prévoit la sanction de toute atteinte qui pourrait être portée à ces dernières. Au regard de la diversité des règlementations adoptées par le mouvement sportif, les litiges qui en découlent sont, eux aussi, à la fois nombreux et variés.

b) Les litiges émergeant de l'interprétation et de l'application des règles édictées par le mouvement sportif

Pierre de Coubertin soulignait que « *la première, la plus utile des tâches qui incombent à une fédération sportive, c'est de s'organiser judiciairement* »[282]. Chaque fédération a besoin d'un cadre réglementaire pour exister et son fonctionnement harmonieux est conditionné par un mode autonome de règlement des litiges. Une fédération a vocation à résoudre les litiges qui naissent en son sein. Ces conflits sont quasiment aussi variés que la diversité des règles fédérales.

Le contentieux lié au fonctionnement interne des fédérations ne comporte pas de spécificité majeure par rapport au fonctionnement de toute autre association. Ces règles ayant été écartées de notre étude, nous ne développerons pas non plus le contentieux y afférant. En revanche, il en va autrement concernant les règles sportives et les autres règles – en l'occurrence

[282] COUBERTIN Pierre, « Le rôle des fédérations », *Revue olympique*, mars 1907, p.231, *in* MULLER N (dir.) Pierre de Coubertin, Textes choisis, t. III : La pratique sportive, Zurich, Weidmann, 1986, p.355

disciplinaires – présentées plus haut. Dans tous les cas, une fédération sportive ne peut exercer son pouvoir de sanction que sur ses membres.

Le mouvement sportif fédéral s'est toujours démarqué des autres associations en instituant diverses commissions et organes composés notamment de pairs, tant à l'échelle nationale qu'internationale, compétents en matière de « justice interne ». Cela témoigne de sa volonté de traiter, en dehors de toute juridiction de droit commun, et en toute autonomie, le contentieux qui survient de l'activité sportive qu'il organise. A ce titre, les fédérations internationales ont toujours exercé une pression, tant sur les sportifs que sur les fédérations nationales, pour éviter les contentieux devant les juridictions étatiques de droit commun[283]. En mettant en place un dispositif de justice interne élaboré, structuré et comportant diverses voies de recours, les fédérations sportives sont parvenues à faire accepter un principe d'autorégulation qui les caractérise et qui « *contribue à résoudre nombre de problèmes liés à la culture et à la finalité du sport* »[284]. La rapidité de traitement des litiges est un élément caractéristique du contentieux sportif et revendiqué par le mouvement sportif pour justifier ce principe d'autorégulation lui permettant d'échapper *a priori* à la justice d'Etat. Le bon déroulement des compétitions dépend aussi des délais de traitement des litiges qui naissent au sein des fédérations (concernant la suspension d'un joueur ou l'annulation d'un résultat sportif par exemple). De même, les solutions proposées par les commissions fédérales compétentes sont plus variées que celles des juridictions d'Etat et plus adaptées à la pratique sportive et à ses spécificités[285]. Les nombreuses commissions fédérales de l'ordre juridique sportif n'ont jamais été qualifiées de juridiction, notamment par le juge français civil[286] ou administratif[287].

Parallèlement au mouvement sportif fédéral, le CIO, autorité suprême du mouvement olympique et qui illustre l'autonomie du mouvement sportif à l'échelle internationale, a créé en 1983 le Tribunal arbitral du sport (TAS). L'objectif initial était de faire en sorte que cette autorité devienne la seule compétente pour juger en appel des décisions émanant d'organes ou

[283] Conseil d'Etat français. *Sports : pouvoir et discipline – L'exercice et le contrôle des pouvoirs disciplinaires des fédérations sportives*. Rapport de la section du rapport et des études adopté le 15 février 1990. La Documentation française. 1991, p. 112.
[284] BARTHELEMY J. « Instances internes des fédérations sportives nationales : litiges juridiques » *in* DUDOGNON C. *et al*., *Règlement des litiges au sein du mouvement sportif*, *op. cit.,* p. 16.
[285] Notamment en termes de délai de traitement des procédures, la notion de temps et la rapidité pour les organes compétents des institutions sportives étant primordiales pour l'équilibre des compétitions.
[286] Tribunal civil de la Seine, 23 mars 1930 ; TGI Paris, 5 janvier 2010, Briatore c/ FIA, n°09-16490.
[287] CE, 19 décembre 1980, *Hechter*, n°11320, Rec. p. 148 ; CE, 14 mai 1990, n°106046, inédit ; CE, 5 mai 1995, *Burruchaga*, n°155820, Rec.

commissions internes des fédérations, moyen d'affirmer et de consacrer l'autonomie dont se réclame l'ensemble du mouvement sportif, fédéral et olympique. Le TAS est aujourd'hui indépendant du CIO et le Code de l'arbitrage en matière de sport, dont la dernière version est entrée en vigueur le 1er janvier 2010, réglemente désormais quatre procédures distinctes : la procédure d'arbitrage ordinaire ; la procédure arbitrale d'appel ; la procédure consultative, qui est une procédure non-contentieuse permettant à certaines entités sportives de demander des avis de droit au TAS ; et la procédure de médiation. Deux types de litiges peuvent être soumis au TAS : les litiges de nature commerciale ayant trait aux contrats de sponsoring, droits télévisuels, transferts, agents sportifs notamment (incluant les litiges portant les questions ayant trait aux questions de responsabilité civile) et les litiges de nature disciplinaire incluant les affaires de dopage et tous les cas de discipline générale (violence verbale ou physique sur le terrain ou envers des officiels de match notamment). Cette seconde catégorie de litiges est généralement traitée en première instance par les autorités sportives compétentes puis fait l'objet d'un appel au TAS qui agit alors en qualité d'autorité de dernière instance[288]. Le TAS peut être considéré comme constituant « *le cadre de l'élaboration et de l'application d'une lex globale qui fédère les leges sportivae des fédérations* »[289].

En somme, le mouvement sportif s'est doté d'une compétence élargie en matière de résolution des litiges, qu'il s'agisse de ceux qui émanent de la violation des règles sportives ou de ceux qui émanent du non-respect ou de difficultés dans l'interprétation ou l'application des autres règles fédérales.

- ***Le non-respect des règles de jeu***

L'appréciation de l'application ou du non-respect des règles de jeu ne relève en principe que de la compétence des arbitres et juges qui officient pendant la compétition. Leurs décisions, et donc les sanctions sportives qu'ils infligent (pénalité de match en hockey sur glace par exemple, carton jaune ou rouge en football) ne sont pas assimilables à des sanctions disciplinaires ou autres sanctions infligées à la suite du non-respect d'une règle non-disciplinaire et non sportive. Les sanctions sportives se distinguent des autres sanctions infligées par un organe fédéral dans la mesure où les premières visent à assurer le déroulement loyal d'une compétition alors que les

[288] http://www.tas-cas.org/fr/infogenerales.asp/4-3-28-11-4-1-1/5-0-11-3-0-0/.
[289] LATTY Franck, *La Lex Sportiva, op. cit.,* p.x (avant-propos d'Alain Pellet).

secondes ont pour but de protéger une atteinte à une institution. Les sanctions sportives ne peuvent par ailleurs pas faire l'objet de contestation dans le cadre d'un recours devant un organe fédéral.

- ***Le non-respect des autres règles – disciplinaires ou non***

Pour les autres règles, le référentiel juridique propre et structuré de chaque fédération leur permet, par le biais des commissions créées en leur sein, de régler l'essentiel des litiges qui émanent du non-respect de ses règlements ou du non-respect des décisions rendues par un organe fédéral, afin d'éviter que ces litiges ne soient portés devant des juridictions étatiques. Les fédérations ont donc instauré un mécanisme qui les rend compétentes pour résoudre tout litige survenant du non-respect de leurs règlements – disciplinaires ou non.

Parmi les décisions des commissions fédérales, il en existe en effet qui relèvent de la discipline (telles que des sanctions allant souvent du blâme à la radiation en passant par des amendes ou suspensions diverses pour des faits relevant de la discipline d'un licencié) infligées par des organes disciplinaires, et des décisions non disciplinaires (telles que celles relatives à la non-homologation de certains contrats conclus entre un club et un joueur, ou encore celles concernant l'accès aux compétitions au sujet des règles de qualification, de sélection etc.) qui sont celles émanant des autres organes fédéraux ayant un pouvoir en matière de contentieux fédéral. Autrement dit, dans ce domaine, il y a des organes pourvus d'un pouvoir de sanction et des organes dotés d'un simple pouvoir décisionnaire permettant d'apporter une solution en cas de survenance d'un différend et en dehors de toute faute imputable à un licencié ou à un groupement sportif. Il est néanmoins assez difficile de faire une liste exhaustive des domaines d'intervention des diverses commissions ou organes compétents en la matière tant ils varient selon les sports concernés, et ce bien qu'il y ait de nombreux points communs entre les sports.

Nous prendrons là-encore l'exemple du hockey sur glace pour donner un aperçu succinct du type de commissions fédérales susceptibles d'être pourvues d'une compétence en matière de contentieux fédéral. Il s'agit notamment :

- *Des organes fédéraux dotés d'un pouvoir de sanction :*
  - la commission disciplinaire de première instance ;
  - la commission fédérale d'appel ;

- la commission disciplinaire de première instance relative à la lutte contre le dopage ;
- la commission disciplinaire d'appel relative à la lutte contre le dopage ;
- la commission des infractions aux règles de jeu (CIRJ) (commission « hybride » dotée d'un pouvoir de sanction à la suite d'une infraction à une règle de jeu mais pour laquelle l'arbitre n'a aucune compétence pour sanctionner la violation de la règle concernée, si ce n'est celle d'établir un rapport d'incident qui est ensuite traité par ladite commission) ;
- la commission des agents sportifs (qui dispose d'un pouvoir de sanction à l'égard des agents sportifs mais également à l'égard des associations et sociétés affiliées à la fédération française de hockey sur glace ainsi qu'à l'égard des licenciés qui contreviennent à la règlementation des agents sportifs, étant précisé que la procédure disciplinaire mise en œuvre par cette commission est indépendant de celle mise en œuvre par les autres commissions disciplinaires fédérales) ;
- la commission médicale (compétente pour suspendre tout licencié contrevenant aux obligations du contrôle médico-sportif) ;
- la commission nationale de suivi et de contrôle de gestion (compétente pour prendre des sanctions concernant les groupements sportifs des divisions nationales et/ou proposer des sanctions au bureau directeur et/ou à la commission disciplinaire fédérale en cas de non-respect des décisions prévues dans le règlement de la commission).

➢ *Des organes fédéraux dépourvus d'un pouvoir de sanction mais compétents pour solutionner un différend fédéral :*

- la commission des statuts et règlements (compétente en matière d'interprétation des règlements notamment) ;

➢ *Des organes fédéraux « mixtes », à la fois compétents pour sanctionner et pour solutionner des différends par simple voie décisionnaire :*

- le bureau directeur de la fédération (compétent pour sanctionner notamment en cas de non-qualification d'un joueur, coach ou officiel, en cas de présentation d'une équipe incomplète, en cas de retard dépassant 30 minutes après l'heure officielle fixée du coup d'envoi, en cas de refus de se déplacer, de refus de

recevoir une équipe, ou de refus de participer à des phases finales de championnat ; compétent également en cas d'infraction au règlement de la commission nationale de suivi et de contrôle de gestion ; compétent pour rendre des décisions relevant d'autres domaines particuliers tel que précisé par l'ensemble des règlements fédéraux) ;

La cohérence, la pérennité et le maintien de l'ordre sportif sont intimement liés aux nombreuses règles fédérales qui permettent aux fédérations sportives, grâce à un mécanisme de justice interne efficace, d'être compétentes pour solutionner, *a priori* en toute autonomie, les litiges qui émergent en son sein. Et, comme le souligne le professeur Karaquillo, « *ce qui est primordial, c'est que ces différentes règles contribuent à assurer l'égalité entre destinataires. Plus généralement, qu'elles participent à une meilleure régulation des activités sportives et qu'existent des mécanismes de vérification d'une application appropriée de ces règles dont la violation soit sanctionnée* »[290].

II. Les sanctions infligées par les fédérations sportives aux sportifs

Le pouvoir de sanction dont est dotée chaque fédération est la garantie du bon fonctionnement et de la pérennité de l'activité conduite par la fédération. Comme le souligne Charles Dudognon[291], chercheur et avocat en droit du sport, « *[l]'ordre sportif est un ordre dominé par la répression disciplinaire qui s'y exerce. Il est un ordre de réglementation mais aussi de sanction. La régulation, l'autorégulation pour mieux dire, de l'ordre sportif, est assurée in fine par les pouvoirs de sanction dont sont titulaires les institutions sportives* »[292]. Cette citation illustre à quel point les sanctions, notamment disciplinaires, se trouvent au cœur de l'ordre juridique sportif.

Les sanctions émanant des fédérations sportives sont diverses et nécessitent d'être classifiées (a) afin de pouvoir cerner la catégorie de sanction se trouvant au cœur de notre réflexion (b).

---

[290] KARAQUILLO Jean-Pierre, *Le droit du sport*, *op. cit*., p. 65.
[291] Charles DUDOGNON est Maître de conférences en droit public au centre de droit et d'économie du sport (CDES) à Limoges, auteur de nombreux ouvrages et publications en droit du sport et notamment de la thèse sur les sources du droit du sport (2007).
[292] DUDOGNON Charles. « Contrôle spécifique des litiges relatifs au dopage : AFLD et AMA » *in* DUDOGNON C. *et al.*, *Règlement des litiges au sein du mouvement sportif*, *op. cit.*, p. 158.

a) Tentative de définition et proposition de classification des sanctions infligées par les fédérations sportives

Les sanctions se trouvent au cœur du mode de régulation des fédérations sportives. Ces dernières infligent un nombre de sanctions qui se compte par milliers annuellement selon la taille des fédérations et le sport concernés. Quid du nombre de cartons jaunes ou de cartons rouges infligés chaque année dans le milieu de football ? Quid du nombre de sanctions infligées annuellement pour des violences intervenues envers des officiels de match ?

Les sanctions infligées par les fédérations varient de par leur origine, leur portée, les règles de procédure qui y sont attachées ou même le type de faute qui est sanctionné.

Nous décidons de partir du principe selon lequel il n'existe que deux grandes catégories de sanctions :

Les sanctions sportives

Ce sont celles qui sont infligées par le juge sportif ou l'arbitre au cours du jeu à la suite de la violation d'une règle de jeu. Elles ne peuvent faire d'objet de contestation et aucune voie de recours n'est prévue (sauf cas de corruption d'arbitre). Ce sont des sanctions « spontanées » qui sont infligées au sportif sans que celui-ci ne soit mis en mesure de se défendre ou de contester la décision qui vient d'être prise à son encontre.

Les sanctions disciplinaires

Ce sont toutes les autres sanctions. Elles sont en principe infligées à la suite d'une procédure disciplinaire par un organe doté d'un pouvoir disciplinaire qui n'est exercé légitimement qu'autant qu'il n'est pas contrevenu aux principes fondamentaux du droit disciplinaire[293]. Une faute qui touche à la discipline est sanctionnée par une sanction disciplinaire. Il convient néanmoins de préciser que certaines sanctions, susceptibles d'être considérées comme disciplinaires, peuvent être amenées à échapper à la procédure disciplinaire

[293] KARAQUILLO Jean-Pierre, *Le droit du sport*, *op.cit*., p. 81.

mise en place dans les fédérations sportives. D'autres sanctions considérées comme non disciplinaires sont infligées par des organes disciplinaires.

Il y a donc des exceptions et des limites à la tentative de catégorisation proposée.

Si la définition de la sanction sportive ne fait pas l'objet de difficulté particulière, il n'en va pas de même pour les sanctions disciplinaires. Et pour cause, les règlements des fédérations sportives constituent une base normative de la procédure disciplinaire et se caractérisent par une complexité non-négligeable. Comme le souligne un rapport de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat français[294], « [*d]ans la majorité des cas, la réglementation disciplinaire est perdue au milieu du règlement général lequel se perd à son tour dans les règlements techniques, les règlements de compétition mais aussi les règlements de la fédération internationale […], ainsi que les règlements des organes locaux. Dès lors il apparaît difficile pour les intéressés d'accéder rapidement et facilement à l'ensemble des règles applicables en matière disciplinaire* ».

Se pose la question du concept de discipline. La discipline vient du latin « disciplina » et signifie « action d'apprendre » ou « éducation ». La discipline est définie en droit comme un « *ensemble des règles et devoirs imposés aux membres d'un corps ou d'une profession et dont le régime de sanction est autonome tant en ce qui concerne les instances compétentes et la procédure que la définition des infractions et la nature des peines* »[295]. Il convient d'adapter la définition au domaine du sport tout en précisant qu'aucune définition de la discipline ou de la sanction disciplinaire en tant que telle n'apparaît dans les règlements des fédérations sportives. Cela illustre la confusion et la complexité constatées par le Conseil d'Etat en la matière[296].

La discipline sportive pourrait donc se définir comme un ensemble de règles imposées aux membres d'un groupe, en l'occurrence d'une fédération, et donc aux licenciés, et dont le régime de sanction est autonome, tant en ce qui concerne les instances compétentes et la procédure que la définition des infractions et la nature des sanctions. La difficulté qui demeure est celle de la multiplicité des règlements fédéraux qui comportent des dispositions ayant trait à la discipline et qui sont susceptibles de conduire à une décision de sanction par une instance

[294] Conseil d'Etat français. *Sports : pouvoir et discipline…, op. cit.*, p. 21.
[295] CORNU Gérard. Vocabulaire juridique. Presses universitaires de France, 2007.
[296] Conseil d'Etat français. *Sports : pouvoir et discipline…, op. cit.*, pp. 19 et s.

compétente, dans le respect de procédures variables selon le domaine disciplinaire concerné. Nous pouvons partir du principe qu'il existe deux principaux types de contentieux disciplinaire dans le domaine du sport : le contentieux disciplinaire général et le contentieux disciplinaire relatif à la lutte contre le dopage, ce dernier se distinguant du premier en raison de la spécificité de la lutte à laquelle il est attaché et du cadre juridique auquel il est soumis à l'échelle internationale.

Mais qu'est-ce que le contentieux disciplinaire général ? Les règles susceptibles de conduire un licencié d'une fédération sportive devant un organe disciplinaire en cas de non-respect de ces dernières sont issues de divers règlements, d'où la confusion qui règne en la matière. Peuvent donc être convoqués devant un organe disciplinaire fédéral des licenciés n'ayant pas respecté des règles d'origine très variées ayant un lien plus ou moins direct avec l'activité sportive et les acteurs du jeu.

L'exemple des litiges traités par la commission disciplinaire de première instance de la FFHG donne un aperçu de la diversité des cas traités en matière dite de discipline générale [297] :

- Faute d'un licencié (joueur, coach, dirigeant, arbitre) au cours du jeu mais ne relevant pas de la violation d'une règle de jeu : violences verbales ou physiques (avec ou sans blessure) sur joueurs, officiels d'équipe ou officiels de match, propos racistes ou homophobes ;
- Faute d'un licencié ayant trait aux règles établies en matière de paris sportifs ;
- Faute d'un groupement sportif lors d'une rencontre (problème de sécurité dans l'infrastructure, atteinte à la sécurité des arbitres, de l'équipe adverse, etc.) ;
- Non-respect du règlement de la commission nationale de suivi et de contrôle de gestion de la part d'un groupement sportif (présentation de faux documents, de comptes erronés, etc.) ;
- Non-respect des procédures de déclaration de matchs ou des règles de qualifications de joueurs de la part d'un groupement sportif ;
- Non-respect de la charte du sportif de haut niveau par un sportif de haut niveau ;
- Manquement à l'éthique et à la déontologie du sport.

[297] Tableau de jurisprudence de la commission disciplinaire de première instance de la FFHG. Document non-public qui peut être consulté sur demande motivée au siège de la FFHG (hockeyfrance.com).

La sanction d'une règle relative à ce dernier domaine à ceci de spécifique que ladite règle – qualifiée de « diffuse » par le professeur Karaquillo - « *n'appar[aît] pas immédiatement, en pleine lumière, à la seule lecture des annuaires ou codes des groupements sportifs internationaux et nationaux. Il faut partir à leur découverte* »[298]. Si ces principes de déontologie et d'éthique du sport sont très souvent mentionnés dans les règlements fédéraux, aucun d'eux ne renvoie à une quelconque définition desdits principes.

Certaines fédérations sont tentées de maquiller des litiges disciplinaires en litige non-disciplinaires, notamment pour échapper aux contraintes d'une procédure disciplinaire ce qui contribue à la complexité de la définition à donner au contentieux disciplinaire général. En effet, certaines sanctions sont susceptibles d'être infligées par les fédérations en échappant aux procédures disciplinaires mises en place. C'est le cas lorsqu'il est donné compétence à un organe quelconque, par exemple le bureau directeur d'une fédération, d'infliger des sanctions financières ou de déclarer des matchs perdus sur tapis vert dans certaines circonstances, bien sûr prévues dans les règlements. Ces sanctions, échappant à une procédure disciplinaire, ne peuvent par conséquent pas être qualifiées de sanctions disciplinaires en tant que telles. Elles ne peuvent pas non plus être qualifiées de sanctions sportives conformément à la définition proposée plus haut. Ce sont donc des sanctions « à part » créées au sein du référentiel juridique sportif pour satisfaire aux besoins de l'organisation concernée. Ces dernières ne peuvent toutefois pas être infligées en dehors de toutes contraintes, notamment extérieures à l'ordre juridique sportif, comme nous le verrons un peu plus loin. L'existence de ces sanctions « à part » révèle par ailleurs l'absence d'étanchéité et de sécurisation du contentieux disciplinaire à proprement parlé.

Après cette tentative de classification des sanctions infligées par les fédérations sportives, pour la suite de nos recherches, ne seront prises en considération que les sanctions disciplinaires, et en particulier celles infligées au licencié en sa qualité de « sportif citoyen européen »[299] à la suite d'une faute relevant du champ disciplinaire et de la compétence des organes disciplinaires fédéraux, incluant ceux relatifs à la lutte contre le dopage.

[298] KARAQUILLO Jean-Pierre, *Le droit du sport, op.cit.,* p. 69.
[299] Cette notion est précisée dans l'introduction du titre 2 de cette première partie de thèse.

b) Les sanctions disciplinaires infligées aux sportifs par les organes compétents des fédérations nationales et internationales

« Si l'exercice, par une fédération, du pouvoir disciplinaire à l'égard de ses membres, est certes en lui-même inhérent à l'organisation de toute association et n'emporte théoriquement pas d'effets en dehors de celle-ci, la situation de monopole dans laquelle se trouve la majorité des fédérations confère à leurs actes une portée spécifique ; si un individu exclu d'une association quelconque peut toujours rejoindre ou créer une nouvelle association qui aurait le même objet, l'organisation du sport français s'oppose en revanche à ce qu'un sportif exclu de sa fédération puisse en rejoindre une autre organisant des compétitions et délivrant des titres dans la même discipline »[300]. Cette citation, extraite du rapport de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat intitulé « Sports : pouvoir et discipline », laisse entendre qu'un sportif licencié exclu par une fédération sportive nationale reconnue par sa fédération internationale[301] ne peut pas rejoindre une autre fédération nationale d'un autre pays, elle-aussi reconnue par sa fédération internationale, qui organiserait des compétitions et délivrerait des titres pour pratiquer la même discipline. Le rapport applique un raisonnement purement national sans tenir compte de l'introduction d'un éventuel élément d'extranéité, et notamment la possibilité pour un sportif exclu par sa fédération sportive nationale – par exemple française – d'aller se licencier dans une autre fédération sportive nationale – par exemple allemande – qui organiserait et délivrerait des titres dans la même discipline.

Les commissions disciplinaires des fédérations nationales – peu importe le pays concerné - ont compétence pour sanctionner des actes ou comportements intervenus dans le cadre d'évènements organisés sous l'égide de la fédération à l'échelle nationale. Le même raisonnement s'applique aux fédérations internationales. La compétence disciplinaire peut aussi être déléguée au TAS par certaines fédérations, nationales ou internationales, notamment en appel. Ces compétences disciplinaires relèvent toutes du mouvement sportif en général, mais s'inscrivent dans des « ordres disciplinaires » différents relevant des référentiels juridiques de

[300] Conseil d'Etat français. *Sports : pouvoir et discipline, op. cit.,* p. 7.

[301] En effet, la situation de monopole dans laquelle se trouve chaque fédération sportive évoquée dans la citation se vérifie à une plus large échelle. Si en France, le ministère ne reconnaît qu'une fédération française par sport (il n'y a bien qu'une fédération française de hockey sur glace, de football, de handball, de basket-ball etc.), les fédérations internationales ne reconnaissent, elles-aussi, qu'une fédération sportive par nation (il n'y bien qu'une fédération française de hockey sur glace, une fédération allemande de hockey sur glace, etc.). De la même manière, le CIO ne reconnaît qu'une fédération sportive internationale par discipline (il n'y a qu'une fédération internationale de hockey sur glace, de football, de hand-ball, de basket-ball, etc.).

fédérations différentes, alors susceptibles de s'entrecroiser, notamment lorsqu'il est question d'étendre une sanction disciplinaire infligée au sein du référentiel d'une fédération donnée (nationale ou internationale) pour qu'elle puisse produire ses effets au sein d'un « sous-référentiel » d'une autre fédération nationale (d'un même sport).

Il convient de cerner l'entrecroisement de ces « sous-référentiels » et plus spécifiquement en matière disciplinaire générale, en nous intéressant à la portée des sanctions rendues par les instances internes des fédérations nationales d'une part, et internationales d'autre part, étant entendu que la responsabilité de résoudre les litiges disciplinaires sportifs (hors dopage) revient en premier lieu aux fédérations sportives[302]. Le dopage fera l'objet d'une attention particulière.

- ***Les sanctions disciplinaires infligées par les fédérations nationales***

Chaque fédération nationale dispose d'une organisation et de procédures qui lui sont propres en matière disciplinaire. Ces dernières sont prévues dans les règlements édictés par chacune d'elles. Certaines fédérations internationales[303] disposent toutefois de règles visant à assurer une certaine harmonisation dans le domaine disciplinaire entre règlements des fédérations nationales et imposent ainsi aux fédérations nationales certaines dispositions contraignantes. Ce n'est pas le cas de toutes les fédérations internationales[304] qui généralement, laissent libres les fédérations nationales d'encadrer le domaine disciplinaire.

Toutes les sanctions rendues dans le domaine ont en principe la même portée. Autrement dit, un sportif sanctionné sur le plan disciplinaire par une fédération nationale doit purger sa sanction en sa qualité de licencié de la fédération nationale concernée et donc dans le cadre des

[302] D'après la base de données disponibles sur le site internet du TAS (www.tas-cas.org), 46 dossiers de la catégorie « disciplinaire » ont été traités depuis sa création jusqu'à 2012, parmi les 391 affaires référencées dans ladite base de donnée, soit 11% des affaires, avec une moyenne d'un peu moins de deux décisions par an, étant précisé qu'aucune décision entre 1987 et 1995 ne figure dans la base de données. Les autres catégories de litiges ont trait au dopage, aux transferts, aux nationalités, aux contrats (hors-transfert), à l'éligibilité (hors nationalité), à des affaires ne rentrant pas dans l'une de ces catégories.

[303] C'est le cas notamment de la FIFA qui, à l'article 146 de son Code disciplinaire, prévoit que « *1. Dans la perspective d'une harmonisation du domaine disciplinaire, les associations sont tenues d'adapter leur réglementation au présent code* ». Dans ce cadre, la FIFA prévoit d'ailleurs l'intégration par les fédérations nationales dans leurs règlements internes d'un certain nombre de dispositions contraignantes en matière disciplinaire. Ces dernières se cantonnent néanmoins essentiellement au domaine spécifique du dopage et sont conformes au Code mondial antidopage. Les dispositions contraignantes en matière de discipline générale restent très peu nombreuses (v. art. 146 « Codes disciplinaires des associations »).

[304] La FIBA fait partie de ces fédérations internationales.

activités organisées sous l'égide de cette dernière. Par exemple, nous pouvons considérer un sportif suspendu dix matchs pour agression physique et verbale sur un officiel de match par sa fédération sportive nationale. La question de la portée de la sanction peut poser problème si la sanction est par exemple infligée à l'intéressé juste avant la fin de la saison sportive et que ce dernier décide de poursuivre sa carrière dans un autre Etat nécessitant la prise d'une licence auprès d'une autre fédération sportive nationale. La sanction infligée par l'instance interne de la fédération nationale d'origine cesse de produire ces effets dès lors que les compétitions auxquelles participent le sanctionné ne relèvent plus de la compétence de la fédération sportive nationale à l'origine de la sanction prononcée. Il n'est en effet pas possible pour un organe disciplinaire d'une fédération sportive nationale de prononcer une sanction empêchant son destinataire de participer à des compétitions organisées sous l'égide d'une autre fédération sportive nationale, y compris si la discipline concernée est la même. Dans ce cas, le système de justice interne de la première fédération s'ignore avec celui de la seconde, une sanction émanant de l'un ne pouvant produire des effets juridiques dans l'autre.

Il peut toutefois exister des dispositifs réglementaires permettant l'extension d'une sanction émanant d'un référentiel juridique à un autre, tout en restant au sein de la justice interne au mouvement fédéral sportif. Les possibilités en matière d'extension dépendent des dispositifs prévus par chaque fédération internationale et de la volonté de ces dernières et des fédérations nationales qui en ont la faculté à les mettre en œuvre.

Une fédération nationale peut[305], et parfois doit, dans des cas spécifiques[306], demander l'extension d'une sanction au niveau mondial auprès de sa fédération internationale. Selon les dispositions réglementaires propres à chaque sport, il revient à la fédération nationale d'introduire une demande d'extension auprès de la fédération internationale qui statue sur ladite demande.

Partant de l'exemple du football, le Code disciplinaire de la FIFA[307] prévoit dans une sous-section 3 intitulée « *Extension de la portée des sanctions au niveau mondial* » que « *1. Lorsque l'infraction commise est grave, notamment – mais pas uniquement – en cas de dopage (art. 63), d'influence illégale sur le résultat d'un match (art. 69), de comportement incorrect*

[305] Les règlements des fédérations internationales sont très inégaux en la matière. Alors que certains comportent des dispositions détaillées (c'est le cas de la FIFA ou de l'IRB devenu WR), d'autres sont beaucoup plus discrets, voire silencieux (FIBA, FIRS).
[306] C'est le cas dans pour le football. V. ci-après.
[307] FIFA. Code disciplinaire. Edition 2011.

envers des officiels de match (art. 49), de faux de titres (art. 61) ou d'enfreinte aux dispositions relatives aux limites d'âge[…], les associations, les confédérations et les entités sportives organisatrices doivent demander à la FIFA l'extension au niveau mondial des sanctions qu'elles ont prises »[308]. Ledit Code précise par ailleurs que « *4. Si les autorités juridictionnelles de la FIFA constatent que les associations, les confédérations et les autres entités sportives ne demandent pas l'extension des effets des décisions au niveau mondial, elles peuvent prendre elles-mêmes une décision »*[309]. La FIFA écarte par ailleurs toute extension automatique et soumet une demande d'extension au respect de critères de recevabilité définis[310]. Une fois ces critères remplis, il est prévu que le président de la commission compétente statue « *sans débats et sans entendre les parties, au vu du seul dossier* »[311]. Concernant les effets de l'extension, la FIFA prévoit que la sanction initialement prononcée a le même effet que si cette sanction avait été prononcée par chacune des associations membres de la FIFA[312]. Cette disposition n'est cependant pas sans poser de difficulté en droit interne, notamment en droit français, comme ont pu le démontrer plusieurs affaires dans le milieu du rugby[313].

- ***Les sanctions disciplinaires internationales, infligées par les fédérations internationales ou toute autre instance sportive organisant des compétitions internationales***

Nous considérons les sanctions disciplinaires internationales comme les sanctions infligées par les fédérations internationales ou toute autre organisation sportive internationale[314].

Les fédérations sportives internationales ont, pour la quasi-totalité, leur siège social en Suisse[315]. Constituées en associations de droit suisse en application des articles 60 et suivants

[308] *Idem*, art.136§1, pp. 68-69.
[309] *Idem*, art.136§4, p. 69.
[310] *Idem*, art.137, p. 69.
[311] *Idem*, art.138, p. 70.
[312] *Idem*, art.140, p. 70.
[313] A ce sujet, v. II de la section 1 du chapitre 1 du titre suivant.
[314] Comme l'European Rugby Club (ERC) par exemple. L'ERC est une organisation qui administre et organise les tournois de rugby des clubs européens.
[315] C'est notamment le cas de l'IIHF. V. article I.1 des statuts selon lequel l'IIHF a été fondée en 1908 sous forme d'association conformément à l'article 60 et s. du Code civil suisse ("*Founded in 1908, the "International Ice Hockey Federation", hereinafter referred to as the IIHF, is designated an 'association' in accordance with the Swiss Civil Code (Article 60 and following) and is a federation of member national ice hockey and in-line hockey associations governing the sport of ice hockey and in-line hockey for both men and women in accordance with its Statutes, Bylaws and Regulations"*).

du Code civil suisse, ces dernières bénéficient, de par leur autonomie statutaire et réglementaire, d'un important pouvoir en matière de sanction, notamment disciplinaire. Les fédérations internationales ont un pouvoir de sanction à l'encontre des fédérations nationales qui lui sont affiliées, des clubs, des officiels, des coachs et des athlètes si ces derniers ne respectent pas ses statuts et règlements, comme toute association.

Les organisations sportives internationales qui peuvent, comme l'European Rugby Club (ERC) organiser et administrer certains types de tournois à une échelle donnée, sont dotées d'un pouvoir de sanction disciplinaire à l'encontre des participants aux matchs qu'elles organisent.

Le référentiel juridique d'une fédération internationale est donc différent de celui d'une instance sportive qui organise des matchs internationaux. L'existence d'un match international – entre deux équipes appartenant à deux clubs affiliés à deux fédérations sportives nationales différentes – ne signifie aucunement que la fédération internationale a une quelconque compétence disciplinaire en la matière. Le pouvoir disciplinaire de la fédération internationale ne s'exerce que dès lors qu'une règle internationale est violée dans le cadre d'un évènement organisé sous l'égide de cette fédération : c'est le cas des championnats du monde et des Jeux olympiques. Dans ces cas-là, ce sont les règlements de la fédération internationale concernée qui sont applicables, indépendamment du lieu du pays dans lequel se déroule la rencontre. La portée de la sanction se limite donc aux évènements organisés sous l'égide de la fédération internationale. Autrement dit, un joueur sanctionné d'une suspension ferme de trois matchs à la suite d'un comportement fautif lors d'un championnat du monde ne pourra, en l'absence de toute demande d'extension, purger sa sanction que lors de matchs de championnats du monde ou d'autres matchs organisés sous l'égide la fédération internationale à l'origine de la sanction. La sanction prise par une telle fédération à l'encontre d'un sportif licencié dans une fédération nationale pour des faits commis lors d'une compétition de la fédération internationale peut néanmoins voir sa portée étendue sous certaines conditions. En effet, il est possible que les règlements des fédérations internationales[316] prévoient la possibilité de demander l'extension d'une sanction rendue par l'une de ses instances internes à la fédération nationale d'appartenance du licencié sanctionné. Pour que la demande d'extension puisse être étudiée par la fédération nationale, cette dernière doit contenir dans ses règlements une disposition

[316] C'est notamment le cas du rugby (European Rugby Board et fédération internationale de rugby).

réglementaire qui prévoit ce genre de situation[317] afin que les deux référentiels juridiques de la fédération nationale et de la fédération internationale puissent « s'emboîter ». Un raisonnement similaire peut être appliqué aux instances internationales autres que les fédérations internationales organisant des matchs internationaux.

Les contraintes juridiques pesant sur ces demandes d'extension dépendent très largement de paramètres variables selon les sports, les règlements des fédérations nationales et internationales, mais également parfois selon le droit des Etats dans lesquels les fédérations sportives concernées ont leur siège.

[317] C'est le cas de la Ligue nationale de rugby qui dépend de la fédération française de rugby. Comme nous l'explique un juriste de la FFR interrogé dans le cadre de nos travaux, « *l'IRB a de longue date inscrit dans ses règlements le principe de « l'universalité des sanctions » qu'elle prononce. A cet égard, la LNR avait doté sa commission de discipline et des règlements du pouvoir de « prononcer, après la mise en œuvre d'une procédure disciplinaire conformément aux dispositions du présent règlement, l'extension aux compétitions nationales organisées par la LNR, des sanctions prises par un organe disciplinaire international pour des faits commis dans le cadre d'autres compétitions (compétitions d'équipes nationales, Coupes d'Europe, ...) » (Article 716 des Statuts et règlements de la LNR 2007/2008).*
A l'occasion de l'application de ce texte, s'est alors posée la question de l'étendue du pouvoir de la commission de discipline et des règlements de la LNR dans le cadre d'une procédure d'extension. Devait-elle s'en tenir à un contrôle formel, tenant au respect des droits élémentaires de la défense et des règles fondamentales de la procédure disciplinaire ? Ou devait-elle procéder également à un contrôle sur le fond ?
C'est la conférence des conciliateurs du CNOSF qui a donné le ton, en retenant à deux reprises en 2008, en substance, que le prononcé d'une sanction nationale, par transposition d'une sanction infligée par une fédération internationale, est subordonné au respect de la procédure légale, de telle manière que l'organisme national doit exercer pleinement le pouvoir disciplinaire qu'il détient, et ce dans le respect des dispositions législatives et réglementaires qui prévoient les sanctions en vigueur et définissent les règles de procédure applicables. Cette proposition s'inscrivait d'ailleurs dans une jurisprudence du TA de Paris (TA Paris, M. Djamel A. N°04166999, 5 août 2004, voir également, notes ss. article R.141-25 C.du.sport 2014, n°105 et 105 bis).
*S'en est suivie la réflexion évoquée, par laquelle la FFR et la LNR entendaient dégager un mécanisme règlementaire permettant d'articuler encore davantage les exigences de l'IRB – laquelle logiquement, s'accommodait difficilement de cette situation eu égard au principe d'universalité – avec l'état du droit positif français en la matière, caractérisé par l'arrêt « Pingeon » [*CE, 26 novembre 1976, *Fédération française de cyclisme*, n°95262, Rec. p. 513.].
Cette réflexion a abouti à la création, en 2009, d'une commission mixte d'extension qui, en sa qualité de juge de l'extension :
- vérifie que la décision internationale remplit les conditions permettant de lui donner force exécutoire sur le territoire français, en s'assurant notamment que la décision internationale a été prononcée par une autorité habilitée et en application de règlements internationaux en vigueur et au terme d'une procédure garantissant le respect des principes généraux des droits de la défense ;
- vérifie que l'instance disciplinaire internationale ou étrangère n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation ;
- s'assure que la sanction prononcée est compatible avec le barème disciplinaire de la FFR ou de la LNR, selon la compétition à laquelle participe la personne physique ou morale concernée.
En somme, la solution dégagée à force de discussions et de consultations n'est donc ni un simple contrôle minimum, ni complètement un contrôle normal. Il s'apparente en définitive à un contrôle restreint au sens du droit administratif français ».

- ***Les sanctions disciplinaires prononcées en matière de dopage : une procédure et des règles à part***

Les sanctions disciplinaires en matière de lutte contre le dopage sont infligées dans le cadre d'un dispositif à part, régi et contrôlé à l'échelle internationale, sous l'égide de l'Agence mondiale antidopage (AMA). L'AMA est une institution privée *ad hoc* générée par le mouvement sportif et érigée en novembre 1999 sous la forme d'une fondation de droit suisse. L'AMA est une organisation internationale non gouvernementale au sein de laquelle le mouvement sportif et les gouvernements, ainsi que l'Union européenne, coopèrent dans le but de lutter efficacement contre le dopage dans le sport à l'échelle mondiale avec un souci permanent d'harmonisation de la lutte, et notamment en matière de sanction. L'AMA s'assure que les règlements des différents sports sont conformes aux dispositions réglementaires figurant dans le Code mondial antidopage[318] en s'octroyant un droit d'appel devant le TAS[319] si elle devait contester des décisions rendues par les organes disciplinaires des 630 organisations sportives signataires[320] [321] du Code précité.

Le Code mondial antidopage est « *le document harmonisant les règles liées au dopage dans le sport dans tous les sports et dans tous les pays du monde. [Il] offre un cadre aux règles, règlements et pratiques antidopage des organisations sportives et des autorités publiques*[322] ». Il prévoit non seulement les sanctions applicables selon les infractions constatées, mais également un dispositif explicite de reconnaissance des sanctions disciplinaires rendues en la matière en vertu duquel « *[a]ucun sportif ni aucune personne suspendu(e) ne pourra, durant sa période de suspension, participer à quelque titre que ce soit à une compétition ou activité*

[318] C'est la raison pour laquelle les statuts de l'IIHF précisent au paragraphe 22 : « *Membership in the IIHF includes acceptance of the World Anti-Doping Code (Code) and a requirement that the policies, rules and programs of Member National Associations are in compliance with the Code.* ». Autrement dit, « *[l]'adhésion à l'IIHF comprend l'acceptation du Code mondial antidopage (le Code) et l'obligation pour les politiques, règles et programmes de membres des fédérations nationales, d'être en conformité avec le Code* ».

[319] Le TAS est particulièrement actif en matière de dopage puisque la base de données disponible sur le site du TAS permet d'établir que 136 affaires de dopage ont été traitées entre 1991 et 2012, ce qui représente un peu plus d'un tiers de l'ensemble des affaires traitées par le TAS.

[320] Données disponibles sur le site internet de l'AMA au printemps 2014.

[321] Etant précisé que « *La Charte olympique a été amendée en 2003 pour stipuler que l'adoption et la mise en place du Code par le Mouvement olympique sont obligatoires. Seuls les sports qui adoptent et mettent en place le Code peuvent être inclus ou rester dans le programme des Jeux olympiques. Si un pays ne ratifie pas la Convention internationale contre le dopage dans le sport, il peut également être sujet à des sanctions du CIO et d'autres organisations sportives, comprenant notamment l'interdiction d'organiser les Jeux olympiques* ». V. site internet de l'AMA : http://www.wada-ama.org/fr/Programme-mondial-antidopage/Sport-et-Organisations-antidopage/Le-Code/Q-R--Le-Code.

[322] Définition disponible sur le site internet de l'AMA : http://www.wada-ama.org/fr/Programme-mondial-antidopage/Sport-et-Organisations-antidopage/Le-Code/Q-R--Le-Code.

autorisée ou organisée par un signataire, un membre du signataire ou un club ou une autre organisation membre d'une organisation membre d'un signataire (sauf des programmes d'éducation ou de réhabilitation antidopage autorisés), ni à des compétitions autorisées ou organisées par une ligue professionnelle ou une organisation responsable de manifestations internationales ou nationales[323] ». Théoriquement, les dispositions du Code laissent donc penser que les difficultés liées au chevauchement de différents référentiels juridiques ne se posent pas en matière de dopage.

Dans le domaine des sanctions disciplinaires, et plus spécifiquement en matière disciplinaire générale, le mouvement sportif est confronté à l'entrecroisement des référentiels juridiques propres à chaque fédération ou organisation sportive et à leur *lex sportiva* respective. Alain Pellet, dans l'avant-propos de la thèse de Frank Latty consacrée à *La Lex Sportiva : recherche sur le droit transnational*[324]*,* souligne bien l'existence d'une « *multitude d'ordres juridiques transnationaux* » (eux-mêmes coiffant « les ordres juridiques partiels des fédérations nationales »). Il n'est par conséquent pas possible de considérer qu'il existe un seul et unique ordre juridique sportif, à moins de partir du principe que ce dernier est lui-même constitué de sous-référentiels indépendants. « *D'ordre juridique du sport unique, « amalgamant en un alliage l'intégralité des règles sportives », point* »[325]. La question de l'extension d'une sanction disciplinaire dans un contexte international soulève une difficulté liée au chevauchement de ces référentiels (ou sous-référentiels). Celle-ci peut néanmoins être solutionnée dès lors qu'il existe un cadre réglementaire permettant l'emboitement de ces derniers.

Le sport repose sur des liens associatifs, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle mondiale. Ces liens constituent des manifestations incontestables de l'initiative privée qui renforcent le principe de spécificité et d'autonomie du mouvement sportif tel qu'il le revendique, et qui est désormais reconnu par les instances à la fois gouvernementales et de l'Union européenne. Pour Jacques Rogge, président du CIO en 2008 qui intervint lors d'une réunion entre le mouvement sportif et les ministres des sports européens au siège du CIO le 29 janvier 2008, cette reconnaissance par l'Union européenne est « *le reflet de la légitimité et la crédibilité que le mouvement sportif a su acquérir par le biais de ses propres pratiques*

[323] Article 10.10.1 du Code mondial antidopage 2009.
[324] LATTY Franck, *La Lex Sportiva, op. cit.*
[325] *Loc. cit.*

d'autorégulation »[326]. Pourtant, les pratiques d'autorégulation et en particulier la résolution des litiges par le mouvement sportif ne sont pas sans comporter des limites empêchant toute consécration *stricto sensu* de ce principe revendiqué d'autonomie du mouvement sportif.

[326] COHEN B. « Instances internes des fédérations sportives internationales (3) : exemple de la FIBA » *in* DUDOGNON C. *et al*., *Règlement des litiges au sein du mouvement sportif*, *op. cit.*, p. 61.

Section 2 – La pluralité des référentiels juridiques, limite à « l'auto-organisation[327] » du mouvement sportif

« *Le sport évolue […] en permanence aux confluents de l'autorité publique et de l'indépendance naturelle du monde associatif* »[328]. Malgré une revendication d'autonomie du droit sportif de la part de nombreux dirigeants fédéraux et de la part d'une large partie de la doctrine, il convient de faire état des limites inhérentes à « l'auto-organisation » et en particulier à l'autorégulation du mouvement sportif qui empêchent toute consécration d'un principe strict d'autonomie de ce dernier.

« *A l'époque de la rénovation « coubertinienne », le sport avait été conçu comme une activité hors-société civile à l'image de la religion* »[329]. Il est certes indéniable que le mouvement sportif se distingue par son corpus normatif comprenant des règles qui lui sont propres et sur lesquelles nulle institution étatique n'exerce *a priori* une quelconque influence ; c'est notamment le cas des règles de jeu ou parfois des règles d'éthique et de déontologie du sport. Il se distingue aussi par sa capacité à créer en son sein un ordre juridique interne qui lui permet de sanctionner ses membres, notamment sur le plan disciplinaire. Pourtant, *« Sport is not, and should not be above the law* »[330], il n'est pas et ne doit ou ne devrait pas se trouver en dehors du droit.

D'une part, le lieu dans lequel une fédération sportive a son siège a une incidence, d'un degré variable selon l'Etat concerné, sur les règlements adoptés par cette fédération. Cela rend impossible pour les fédérations sportives d'échapper aux conséquences de référentiels à territorialités variables (I). D'autre part, l'évolution du rapport aux frontières dans l'espace européen ne permet pas au sport d'échapper à l'implication d'acteurs extérieurs au mouvement sportif et donc à de nouvelles contraintes (II).

---

[327] « Auto-organisation », terme employé par le Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000, soulignant l'importance du rôle des fédérations sportives et témoignant de son attachement à l'autonomie des organisations sportives et à leur droit à l'auto-organisation.
[328] Conseil d'Etat français. *Sports : pouvoir et discipline, op. cit.*, p. 7.
[329] GROS M., VERKINDT P.-Y., *op. cit*.
[330] WEATHERILL Stephen. *European Sports Law, op.cit.,* p.vii.

I. L'impossibilité d'échapper aux conséquences de référentiels à territorialités variables

Bien qu'*a priori* autonome, le mouvement sportif ne peut échapper, non pas à un seul référentiel à territorialités variables (l'ordre sportif), mais à plusieurs référentiels à territorialités variables (ordres sportif et étatiques – nationaux, de l'UE et internationaux) (a). Les règles qu'il édicte en subissent nécessairement les effets (b).

a) Territorialités et influences croisées de différents référentiels de normes – pluralité et rapports entre les sources

Il y a d'abord le référentiel de normes juridiques issues du mouvement sportif que nous proposons de qualifier de « référentiel juridique sportif privé ». Il y a ensuite le référentiel qui comprend les droits des Etats et des organisations européennes et internationales (Conseil de l'Europe, UE, etc.) et que nous qualifions de « référentiel juridique institutionnel public ».

- ***Caractéristiques des référentiels « juridique sportif privé » et « juridique institutionnel public »***

Nous avons parlé du « référentiel juridique sportif privé » - sans le citer - dans la première section du présent chapitre. Il s'agit en réalité du référentiel désignant celui de la *lex sportiva*, telle que nous l'avons définie. Nous avons montré dans notre première section que le mouvement sportif (et notamment les fédérations nationales et internationales) disposait d'un corpus de règles qu'il avait lui-même adopté, fait voter par ses membres, et qui ne pouvait s'appliquer qu'à eux. Ces règles ont permis la mise en place d'un ordre de justice sportive interne permettant aux fédérations de régler de façon autonome l'essentiel des litiges naissant en leur sein en ayant recours à leurs organes internes (les commissions disciplinaires fédérales par exemple) ou au TAS. Ces litiges sont traités à partir des règles établies au sein de ce premier référentiel, mais également de la jurisprudence née des décisions rendues par les organes compétents et qui relèvent, elle-aussi, dudit référentiel. Cela nous a permis de justifier les raisons pour lesquelles il est fréquemment fait référence à l'autonomie du sport et à sa capacité à « s'autoréguler ».

Dans cette première partie de chapitre, nous n'avons pas fait référence à un quelconque autre ordre juridique étatique ni à son incidence éventuelle, voire inévitable parfois, sur les

règlements de ce premier « référentiel juridique sportif privé ». Il convient désormais d'insister sur l'importance de la mention suivante « dans le respect des règlements et législations en vigueur ». Comme toute autre association ou structure juridique, une fédération ne peut échapper à la loi du pays dans lequel elle a son siège. Si l'autonomie du mouvement sportif lui est inhérente, il n'en demeure pas moins que « *cette autonomie n'est concevable [...] qu'assortie de la soumission à des règles de droit générales qui s'appliquent à tous* »[331]. Il s'agit là de la législation de l'Etat dans lequel les fédérations ont leur siège. Or, *« l'autonomie du droit sportif, qui est une indéniable réalité dans le domaine des règles techniques et déontologiques, doit s'arrêter là où commence l'application des principes généraux du droit auxquels aucune activité socialement organisée ne saurait être soustraite, à plus forte raison lorsqu'elle comporte l'exercice de prérogatives de puissance publique* »[332], ce qui est notamment le cas du sport en France[333].

C'est à ce moment qu'entre en considération le second référentiel intitulé « référentiel juridique institutionnel public » qui permet de mettre en évidence l'existence d'une pluralité de sources de droit public qui influent sur les règlements édictés au sein du premier référentiel nommé.

---

[331] Conseil d'Etat français. *Sports : pouvoir et discipline, op. cit.,* p. 8.

[332] *Loc. cit.*

[333] Il convient de préciser que dans de nombreux autres pays, et sur le plan international, le sport s'organise et se régule sans le concours de la puissance publique. Néanmoins, en France, l'article L. 131-16 du Code du sport met en évidence la forte implication de la puissance publique dans l'organisation du sport en France. Cet article prévoit en effet que : « *Les fédérations délégataires édictent :*
1° Les règles techniques propres à leur discipline ;
2° Les règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à leurs licenciés ;
3° Les règlements relatifs aux conditions juridiques, administratives et financières auxquelles doivent répondre les associations et sociétés sportives pour être admises à participer aux compétitions qu'elles organisent. Ils peuvent contenir des dispositions relatives au nombre minimal de sportifs formés localement dans les équipes participant à ces compétitions et au montant maximal, relatif ou absolu, de la somme des rémunérations versées aux sportifs par chaque société ou association sportive.
Elles édictent également des règles ayant pour objet d'interdire aux acteurs des compétitions sportives :
a) De réaliser des prestations de pronostics sportifs sur ces compétitions lorsque ces acteurs de la compétition sont contractuellement liés à un opérateur de paris sportifs titulaire de l'agrément prévu à l'article 21 de la loi n°2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ou lorsque ces prestations sont effectuées dans le cadre de programmes parrainés par un tel opérateur ;
b) De détenir une participation au sein d'un opérateur de paris sportifs titulaire de l'agrément prévu au même article 21 qui propose des paris sur la discipline sportive concernée ;
c) D'engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur la compétition à laquelle ils participent et de communiquer à des tiers des informations privilégiées, obtenues à l'occasion de leur profession ou de leurs fonctions, et qui sont inconnues du public.
Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'entrée en vigueur des règlements fédéraux relatifs aux normes des équipements sportifs requises pour la participation aux compétitions sportives organisées par les fédérations délégataires. »

« Le référentiel juridique institutionnel public » comprend les normes juridiques des Etats dans lesquels les fédérations ont leur siège. Cela inclut, en plus des normes de droit interne, les normes de droit international (issues des engagements internationaux signés par les Etats) et, s'agissant des Etats membres de l'UE, le droit de l'Union européenne, qui forme un « *système juridique propre, intégré aux systèmes juridiques des Etats membres* »[334]. Ces Etats membres ont, dans le domaine du sport, renoncé à une partie de leur souveraineté au profit de l'UE.

Ce « référentiel juridique institutionnel public » contient des normes ayant une influence sur le « référentiel juridique sportif privé », qu'il s'agisse de normes de droit commun[335] et/ou de normes de droit spéciales, notamment spécifiques au sport. Le contenu de ces normes varie logiquement selon l'Etat considéré. C'est là qu'intervient un autre paramètre, celui de la territorialité de ces référentiels.

- ***Territorialités croisées, intra et infra-référentiels***

Les aspects de territorialités croisées interviennent à deux niveaux, intra et infra référentiels. Autrement dit, à l'intérieur même du « référentiel juridique sportif privé » et entre ce dernier et le « référentiel juridique institutionnel public ».

L'entrecroisement des ordres juridiques internes des fédérations nationales et internationales au sein du mouvement sportif et donc au sein du « référentiel juridique sportif privé » se caractérise par ce que nous qualifierons de *territorialités croisées intra-référentielles*.

Nous avons évoqué le sujet à la fin de la première section du présent chapitre lors de l'étude des demandes d'extension de sanctions nationale ou internationale, notamment entre fédérations nationales d'une part, et entre fédérations nationales et internationales (ou organisation internationales) d'autre part. Nous avions souligné la question du chevauchement de systèmes de justice, certes internes au mouvement sportif en tant que tel, mais différents, puisque dépendant de fédérations ou d'organisations ayant leur siège dans des Etats différents. Ce cas précis illustre la question de la territorialité croisée intra-référentielle.

[334] CJCE, arrêt *Flaminio Costa c/ ENEL*, 15 juillet 1964, aff. 6/64, Rec, p. 1160.
[335] En effet, l'application du droit commun au sport se vérifie notamment en matière de droit du travail.

Cela permet de poser une limite dans la capacité du mouvement sportif à « s'autoréguler » en toute autonomie. En effet, même si les règlements des fédérations sportives – nationales ou internationales – peuvent, à eux-seuls, suffire à la mise en place de dispositifs autonomes permettant de satisfaire à des demandes d'extension de sanction, ces derniers devront toujours, comme indiqué plus haut, avoir été adoptés « dans le respect des règlements et législations en vigueur » du territoire dans lequel les fédérations ont leur siège.

C'est justement à ce niveau que se dresse une passerelle entre les deux référentiels juridiques « fédéral privé » et « institutionnel public » puisque tous les règlements des fédérations sportives (même si c'est, dans une moindre mesure, le cas des règles de jeu et de déontologie du sport[336]) doivent être conformes au droit dans lequel ces dernières ont leur siège.

L'entrecroisement du « référentiel juridique sportif privé » avec le « référentiel juridique institutionnel public » se caractérise par ce que nous qualifierons de *territorialités croisées infra-référentiels.*

Lorsqu'une fédération sportive adopte des règlements de droit privé, elle ne peut le faire que dans le respect du droit dans lequel elle a son siège, et donc dans le respect des réglementations et législations mais également de la jurisprudence. Or, chaque Etat dispose de législations de règlementations et jurisprudences diverses, qu'il s'agisse de droit commun (le sport est une activité économique et sociale, il est naturellement soumis à l'emprise des règles de droit commun[337]) ou de règles particulières (le sport est un élément fondamental de l'éducation et de la culture et rencontre de fait le droit de l'Etat *via* ces règles[338]), et notamment spécifiques au sport. Ne serait-ce qu'à l'échelle de l'Union européenne, nous avons pu constater dans le chapitre précédent que l'organisation du sport varie fortement selon les Etats membres, certains étant plutôt considérés comme interventionnistes alors que d'autres n'ont aucune loi relative au sport.

L'affirmation selon laquelle « *en général, le nombre limité de règlementations publiques est destiné à légitimer la capacité des institutions sportives de réguler leur activité*

[336] Des règles de jeu d'une fédération internationale mentionnant une quelconque discrimination en raison de la couleur de peau des participants serait, à coup sûr, considérées en France comme contraire aux règlements et législations du pays. Une telle règle ne pourrait donc pas être appliquée sur le territoire français.
[337] KARAQUILLO Jean-Pierre. *Le droit du sport*, *op. cit.*, p. 75.
[338] *Loc. cit.*

sans pour autant fixer de modalités contraignantes »[339], ne peut certainement pas se vérifier dans les Etats dits interventionnistes, même si elle peut être vraie pour les autres. En effet, les fédérations sportives implantées dans des Etats dits interventionnistes comme la France sont soumises au respect d'un certain nombre de contraintes dans l'élaboration et dans l'application de leurs règlements au risque pour elles de se voir supprimer la reconnaissance particulière dont elles bénéficient. Pourtant, comme le souligne le professeur Karaquillo, *« comment prétendre attribuer à une personne privée une capacité ou des prérogatives que celle-ci détient déjà de son insertion dans un ordre juridique sportif international ?* »[340]. Et que penser d'une fédération nationale qui aurait un agrément ministériel sans reconnaissance de sa fédération internationale, ou l'inverse ? Il n'en reste pas moins que cette contradiction qui existe et perdure depuis de nombreuses années ne laisse aucun doute sur l'effectivité de l'entrecroisement des référentiels juridiques précités qui viennent contrarier le principe d'autorégulation revendiqué par le mouvement sportif.

Les normes du « référentiel juridique institutionnel public » pénètrent les activités sportives, à des degrés divers, comme elles pénètrent toute activité humaine[341]. Elles ne peuvent pas être niées par les fédérations sportives en raison de son incidence sur les règlements établis par elles. L'influence de ce référentiel se traduit très concrètement par l'insertion de dispositions particulières dans les règlements fédéraux.

b) Les conséquences directes sur les règlements des fédérations

Les ordres juridiques étatiques et de l'Union européenne sont susceptibles d'exercer une influence plus ou moins contraignante sur les règlements fédéraux, et en particulier en matière disciplinaire. Il en découle une incidence sur le « référentiel juridique sportif privé » dès l'édiction des règles jusqu'à la prise de sanction.

[339] Synthèse de l'étude : « Aspects économiques et juridiques des transferts de joueurs », janvier 2013, KEA-CDES (pour la Commission européenne), p. 2.
[340] KARAQUILLO Jean-Pierre, *Le droit du sport*, *op. cit.*, p. 34.
[341] *Ibid.*, p. 78.

- ***De l'édiction des règles (hors règles sportives et déontologiques[342])***

Comme le dit très justement le professeur Pralus-Dupuy, la répression disciplinaire est dominée par un principe d'autonomie « *en vertu duquel chaque groupement, notamment sportif, définit les règles qui régissent l'exercice de son pouvoir disciplinaire, dans le respect des garanties et droits fondamentaux consacrés en la matière. Il reste que cette autonomie est de plus en plus restreinte, sous l'action de différentes sources et, en particulier, dans le cadre de l'ordre juridique interne, lui-même sous pression du droit européen* »[343].

L'influence du lieu du siège de la fédération

Par exemple, en France, les fédérations sportives agréées ont l'obligation d'adopter un règlement disciplinaire conforme à un règlement-type adopté par décret en Conseil d'Etat[344]. Dans ce cas précis, « *l'Etat endosse la responsabilité, à la place des fédérations, de fixer le cadre dans lequel vont être conduites les procédures disciplinaires fédérales. L'avantage de tels règlements, c'est qu'ils sont fournis « clé en main » et permettent une économie de rédaction. En cas de non-conformité d'un des règlements, le ministère procède dans un premier temps à un échange de lettres avec la fédération concernée qui doit alors effectuer les modifications demandées. Le risque encouru par une fédération qui fait adopter par son assemblée générale un règlement non conforme, n'est pas moins que le retrait de son agrément. Les conséquences d'un retrait sont très importantes[345]. Il y a déjà eu deux précédents dans le domaine* »[346].

---

[342] Si les règles sportives (et déontologiques) ont été écartées, c'est qu'il est admis de façon quasi-unanime que ces dernières échappent au contrôle du juge, peu importe l'Etat dans lequel la fédération sportive en cause a son siège. Néanmoins, il existe de très rares pays comme la Grèce qui considère que les règles de jeu sont des règles de droit à caractère privé (voir Conseil d'Etat hellénique, n°4176/1983 et n°1738/1986), ou des actes réglementaires (voir l'article 27 de la loi 2725/1999), dès lors susceptibles d'être contestées devant un tribunal étatique. (*in* AMSON Charles, *op. cit.*, p. 65).

[343] PRALUS-DUPUY Joëlle, « Les tendances contemporaines de la répression disciplinaire », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2000, n°3, juillet-septembre, p. 545-557.

[344] Article L131-8 du Code du sport français : « Un agrément peut être délivré par le ministre chargé des sports aux fédérations qui, en vue de participer à l'exécution d'une mission de service public, ont adopté des statuts comportant certaines dispositions obligatoires et un règlement disciplinaire conforme à un règlement type.
Les dispositions obligatoires des statuts et le règlement disciplinaire type sont définis par décret en Conseil d'Etat pris après avis du Comité national olympique et sportif français.

[345] L'agrément autorise les fédérations sportives françaises à participer à l'exécution d'une mission de service public et à solliciter le concours financier et en personnel de l'Etat.

[346] Propos recueillis lors d'un entretien réalisé au ministère des Sports français le jeudi 8 mars 2012.

Cet exemple rend incontestable l'entrecroisement des deux référentiels et met en lumière le fait que, pour un même sport, selon l'Etat dans lequel la fédération a son siège, les règles peuvent significativement varier[347]. Cela permet en outre de souligner que les règlements des fédérations nationales, malgré leur prétendue universalité au sein du mouvement sportif, ne sont pas nécessairement toujours uniformes, notamment en matière disciplinaire.

L'influence du droit de l'UE

Elle s'exerce essentiellement par le biais de dispositions de droit commun (ayant trait aux règles fondamentales de libre-circulation et à l'interdiction de discrimination sur la nationalité) et par le biais de la jurisprudence de la CJUE (notamment concernant celle rendue spécifiquement en matière de sport)[348]. L'UE n'ayant pas de compétence normative en matière de sport, il n'existe cependant pas de directive ou de règlement relatif aux activités sportives susceptibles de produire des effets sur les règlements fédéraux à ce jour.

Les règlements des fédérations sportives nationales ayant leur siège dans un Etat membre de l'UE ne peuvent donc contenir aucune disposition contraire au droit de l'Union (jurisprudence comprise). Par exemple, les règles des fédérations sportives nationales de l'UE en matière de transfert sont très étroitement liées aux décisions de la Cour de justice rendues en la matière, notamment depuis l'arrêt *Bosman* de 1995[349]. De même, l'insertion de la règle des « joueurs formés localement »[350] dans les règlements de ces fédérations nationales est une conséquence directe de l'influence du droit de l'UE sur la sphère sportive. Elle permet notamment la mise en place de quotas sans aucune condition de nationalité[351], dans le respect du droit de l'UE.

---

[347] Il convient néanmoins de noter qu'en matière disciplinaire, le message conforté en France par les règlements disciplinaires-types trouve un écho sur le plan international dans la mesure ou la jurisprudence du TAS tend à affirmer que le pouvoir disciplinaire des fédérations sportives nationales ou internationales n'est exercé légitimement qu'autant qu'il n'est pas contrevenu aux principes fondamentaux du droit disciplinaire.

[348] *Cf. supra*, chapitre 1, titre 1, partie 1.

[349] V. affaire CJCE, C-415/93 du 15 décembre 1995, Rec. p. I-4921.

[350] Règle adoptée initialement par l'UEFA permettant le contournement de l'interdiction de la mise en place de quotas de joueurs d'une nationalité donnée, mesure considérée comme incompatible avec le doit de l'UE. Les « joueurs formés localement » sont définis par l'UEFA comme des joueurs qui, indépendamment de leur nationalité ou de leur âge, ont été formés par leur club ou par un autre club de l'association nationale, pendant au moins trois ans, entre l'âge de 15 et 21 ans.

[351] Confirmant ce qu'elle avait indiqué un an plus tôt dans le Livre blanc sur le sport, la Commission a d'ailleurs estimé le 28 mai 2008 que le dispositif des joueurs formés localement était respectueux du principe de libre-circulation des travailleurs, puisqu'il n'impose aucune condition de nationalité. Par conséquent, le dispositif a été considéré comme compatible avec le droit de l'Union européenne. Le livre blanc prévoyait dans l'action n°9 du plan Pierre de Coubertin que « *les règles imposant aux équipes un quota de joueurs formés au niveau local*

Ces quelques exemples concrets illustrent dans quelle mesure les normes du « référentiel institutionnel public » ont une incidence directe sur les règlements des fédérations sportives.

- ***Jusqu'à la sanction du non-respect des règles fédérales***

Des sanctions sur lesquelles rejaillit l'incidence de l'entrecroisement des référentiels juridiques sont exclues les sanctions sportives infligées par les juges sportifs et les arbitres. En revanche, les sanctions disciplinaires sont, de fait, directement touchées par ce chevauchement de référentiels.

L'influence du lieu du siège de la fédération

L'exemple français est certainement celui qui met le plus en évidence l'interférence entre référentiels. En France, le règlement disciplinaire type (évoqué plus haut) qui doit être adopté par les fédérations sportives est essentiellement un règlement prévoyant et organisant la procédure qui doit être suivie pour conduire à la sanction d'un licencié qui aurait commis une infraction à la réglementation fédérale. Une grille de sanctions est notamment prévue par le règlement[352]. « *L'objectif de la loi française est de faire en sorte que la procédure disciplinaire soit la même pour tous les sports. […] L'idée principale de ces règlements est* ***de faire en sorte que tous les sportifs soient traités de la même façon*** *: qu'il s'agisse d'une discipline peu ou très pratiquée, relevant d'une fédération disposant de peu ou de beaucoup de moyens financiers* »[353]. Les nombreux pays qui ne disposent pas de loi en la matière permettent donc aux organes compétents de leurs fédérations de prononcer des sanctions en suivant des procédures disciplinaires qui diffèrent d'un sport à l'autre selon les règlements adoptés au sein de chaque fédération.

Le lieu du siège influe également sur les sanctions rendues par les fédérations nationales *via* les décisions rendues par les juridictions étatiques sur le sujet. C'est le cas notamment concernant les demandes d'extension ou de reconnaissance des sanctions rendues par des

pourront être jugées compatibles avec les dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes si elles n'entraînent aucune discrimination directe fondée sur la nationalité et si les éventuels effets discriminatoires indirects qui en résultent peuvent être considérés comme proportionnés à l'objectif légitime poursuivi, qui peut être, par exemple, d'encourager et de protéger la formation et l'épanouissement de jeunes joueurs talentueux ».

[352] V. article 18 du règlement type.

[353] Propos recueillis lors d'un entretien réalisé au ministère des Sports français le jeudi 8 mars 2012.

organisations sportives – notamment fédérales – ayant leur siège dans d'autres pays. Sur le sujet, le règlement-type précité est silencieux et les juridictions étatiques ont été amenées à se prononcer en la matière. La cour administrative d'appel de Lyon a ainsi, dans un jugement du 7 juillet 2011[354], condamné une règle édictée par une organisation internationale (en l'occurrence européenne) selon laquelle les sanctions prises par cette institution devaient faire l'objet d'une extension automatique par la fédération nationale concernée[355]. Pour la cour, il incombait à cette dernière l'obligation d'exercer pleinement ses attributions disciplinaires en vérifiant notamment que les droits de la défense avaient été respectés, au même titre que la matérialité et la gravité des faits reprochés[356], suivant ainsi les conclusions du rapporteur Dominique Marginean-Faure selon lesquelles *« l'extension d'une sanction disciplinaire doit faire l'objet d'un examen complet selon la procédure disciplinaire autonome. CE Pingeon du 26 nov 1976[357] (sic) »*[358]. Autrement dit, la cour mettait en évidence le fait que, « *lorsqu'une fédération française délégataire étend au territoire national et aux épreuves qui s'y déroulent une sanction prononcée par les instances disciplinaires d'un organisme international, elle exerce, qu'on le veuille ou non, une compétence disciplinaire. Or l'exercice de cette compétence confiée aux fédérations sportives [françaises] par la loi est sérieusement encadré par un règlement-type d'Etat qui s'impose à elles et les sanctions disciplinaires intervenues révèlent la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique, au titre d'un rattachement à une mission de service public administratif, et relèvent, en cas de contestation sur leur légalité, du juge administratif »*[359]. En France, les juridictions administratives considèrent ainsi que, s'agissant d'une décision autonome, indépendante d'une décision disciplinaire prise par une fédération internationale (fédérations continentales comprises), une décision disciplinaire d'une fédération française délégataire doit faire l'objet d'un nouvel examen complet et ne peut en aucun cas, sans erreur de droit, prononcer une sanction tout en s'interdisant d'en examiner la justification et le *quantum*. C'est ainsi que la demande d'extension d'une sanction internationale

[354] CAA Lyon, 7 juillet 2011, n°10LY01811.
[355] En l'espèce, la ligue nationale de rugby (LNR) de la fédération française de rugby (FFR) s'était prononcée sur l'extension d'une sanction infligée à l'occasion d'un match de la H Cup (organisée par l'European Rugby Club (ERC) – organisation qui administre et organise les tournois de rugby des clubs européens) à un joueur de rugby licencié dans un club français. La sanction infligée par l'ERC était une suspension de compétitions européennes de huit semaines. Conformément à ses règlements, la commission disciplinaire de la LNR s'était prononcée sur l'extension de cette sanction aux compétitions nationales en la réduisant à trente jours. La commission d'appel de la FFR avait décidé de réformer la décision de la commission disciplinaire de la LNR optant pour la même suspension que celle de l'ERC.
[356] « De l'extension d'une sanction internationale… », *Jurisport,* n°113, octobre 2011, p. 9.
[357] CE, 26 novembre 1976, *op. cit.*
[358] Conclusions du rapporteur (D. Maginean-Faure), audience du 16 juin 2011.
[359] LACHAUME Jean-François, « Extension des sanctions disciplinaires internationales par les fédérations françaises », *Jurisport*, n°119, avril 2012, pp. 34-38.

auprès d'une fédération sportive française conduit la sanction disciplinaire en cause à franchir la passerelle qui lie indéniablement les deux référentiels précités. L'influence du lieu du siège d'une fédération sportive est dès lors incontestable, y compris en matière de sanctions disciplinaires.

L'influence du droit de l'Union européenne

Si l'influence du droit des Etats sur les sanctions rendues par les fédérations sportives ne fait aucun doute, notamment dans les Etats dits interventionnistes, l'influence du droit européen est moins évidente à démontrer. Seul un arrêt rendu par la Cour de justice dans le domaine des activités sportives aborde la question des sanctions disciplinaires, en l'occurrence en matière de dopage. Il s'agit de l'arrêt *Meca-Medina et Majcen*[360]. Dans sa décision, la Cour de justice examine des règles antidopage (adoptées par le CIO et mises en œuvre par la FINA) considérées comme « purement sportives » sous le prisme du droit de la concurrence et les fait entrer dans le champ d'application du droit communautaire. D'une part, la décision installe le doute quant à ses conséquences sur une remise en cause de la capacité laissée aux instances sportives de créer un droit autonome[361]. D'autre part, la Cour de justice procède à un contrôle de proportionnalité[362] des effets restrictifs de la réglementation en cause. Elle appréhende les modalités du contrôle anti-dopage et constate que, loin d'être excessive, la réglementation poursuit un objectif légitime et ne contrevient pas aux règles de concurrence. Par une décision de sa Haute juridiction, le droit de l'UE exerce une influence sur les sanctions édictées et adoptées par les fédérations sportives, illustrant là-encore l'entrecroisement des deux référentiels[363].

Enfin, le « référentiel juridique institutionnel public » est par ailleurs susceptible d'exercer une influence, certes sur les règlements des fédérations sportives, mais également sur les contrats de travail des joueurs. En pratique, la consultation de plusieurs contrats de travail

[360] Affaire C-519/04 du 18 juillet 2006.
[361] ZYLBERSTEIN Julien (*in «* Que reste-t-il de la spécificité du sport en droit communautaire *? »*, *La Gazette du Palais*, n°311, 7 novembre 2007, pp. 18-24.) ; ICARD, Philippe (*in* « La spécificité du sport menacée ? », *D.* 2007, pp. 635-639; SUBIOTTO, Romano (*in* « How a lack of analytical rigour has resulted in an overbroad application of EC competition law in the sport sector? », *ISLR*, 2, 2009, pp. 21-29.) ; WEATHERILL Stephen (*in* « Anti-doping revisited - the demise of the rule of "purely sporting interest"? », *op. cit.*).
[362] Si la Cour fait soumet les règles antidopage à un contrôle de proportionnalité en considérant lesdites règles comme entrant dans le champ d'application des articles 81 et 82 du traité, elle n'annule pas pour autant la sanction des athlètes (préservant ainsi les objectifs recherchés dans le cadre de la lutte contre le dopage).
[363] L'entrecroisement des référentiels est d'autant plus marqué qu'il renvoie en quelque sorte au droit international. En effet, les règles contestées dans l'affaire *Meca-Medina* ont trait à la lutte contre le dopage qui est désormais organisée à l'échelle mondiale et mise en œuvre par les 145 Etats ayant ratifié individuellement la Convention internationale de l'UNESCO, premier traité universel contre le dopage dans le sport adopté en octobre 2005 et entré en vigueur en 2007.

récents de hockeyeurs[364] permet de constater, notamment en matière de sanction, que nombre d'entre eux faisaient des références, explicites ou implicites, aux règlements de la FFHG et/ou aux textes législatifs et réglementaires de droit du travail français[365].

L'interférence des référentiels juridiques de droit privé et de droit public ne fait désormais nul doute dans le domaine des activités sportives. Le principe d'autonomie du mouvement sportif, s'il est légitimement avancé et revendiqué, ne peut aucunement être pleinement consacré. Il est plus approprié de parler de degré d'autonomie du mouvement sportif. Peut-être serait-il opportun de nous demander si l'évolution du sport devrait permettre une telle consécration dans le futur ou si, au contraire, le degré d'autonomie du mouvement sportif sera amené à diminuer, ce dernier se voyant contraint de créer, voire de multiplier des passerelles entre son ordre juridique et celui des institutions publiques.

II. L'émergence de nouvelles contraintes dans un contexte européanisé

Avant de parler de paradoxe, il convient de définir ce qu'est une frontière. D'après Le Nouveau Petit Robert, une frontière se définit comme « *la limite d'un territoire qui en détermine l'étendue* ». Par extension, la frontière est considérée comme « *limite séparant deux Etats* ». Cela fait référence à la notion de frontière géographique. En mathématiques, il s'agit de « *l'ensemble des éléments délimitant un domaine* ».

Le paradoxe est défini par le même dictionnaire comme « *une opinion qui va à l'encontre de l'opinion communément admise* » ou comme *« un être, une chose, un fait qui heurte le bon sens* ».

[364] Ces contrats de travail ont été proposés par la FFHG à la consultation dans le cadre des présentes recherches. Ils restent néanmoins des documents confidentiels.

[365] Ainsi, un contrat de travail établi pour un hockeyeur évoluant dans une équipe de division 1 (deuxième division nationale après la Ligue Magnus) prévoit dans un article intitulé « comportement » que « *Le joueur étant référant et modèle des enfants et jeunes joueurs, il s'engage à adopter une attitude irréprochable, avant, pendant et après les entraînements et rencontres sportives. […]. Dans le cas où le rapport établi par les officiels ferait mention, en complément de la violation des règles du jeu listées ci-après [règles de la fédération internationale reprises dans les règlements de la FFHG], de geste volontaire et délibéré destiné à blesser et/ou à agresser intentionnellement, le club convoquera le joueur pour un entretien préalable à sanction pouvant aller jusqu'à la qualification pour « faute grave ». Dans tous les cas, le joueur devra s'acquitter de la sanction financière de 170 € […] accompagnant une pénalité 550 et 551 [référence aux règles de la fédération internationale], ou de 110 € […] pour les autres. […] ».*

Nous pourrions ainsi définir le « paradoxe des frontières » comme une limite territoriale ou étatique qui heurterait le bon sens ou qui irait à l'encontre des effets attendus d'une telle limite.

A quoi correspond ce « paradoxe des frontières » dans le sport contemporain européen ? Ce dernier nait du contraste existant entre l'importance et le maintien du sentiment de fierté et d'appartenance à la nation dans le domaine du sport d'aujourd'hui (a) et la disparition du concept de préférence nationale dans un contexte d'effacement des frontières étatiques au sein de l'Union européenne associé à l'émergence de nouvelles contraintes et difficultés (b).

a) L'importance du sentiment de fierté et d'appartenance à la nation dans le sport…

Le sentiment de fierté nationale est intimement lié au sport qui lui permet de s'exprimer dans un contexte international de confrontation d'une équipe - nationale ou de club - à une autre, et donc d'une identité à l'autre. Le sport, où qu'il soit pratiqué à travers le monde, contribue à la construction de l'identité nationale[366] et en est un théâtre d'expression qui se manifeste au-delà des crises identitaires que peuvent traverser les nations. « *L'impact du phénomène sportif sur la psyché nationale tiendrait […] à la spontanéité de l'adhésion qu'il suscite […]. L'existence en France d'un Musée national du sport[367], ou […] des Hall-of-Fames dédiés Outre-Atlantique aux ligues américaines de basket-ball, de base-ball, de football et de hockey montre que la vitalité du mouvement sportif tient aussi aux ancrages identitaires qu'il cultive, à sa capacité à transformer des péripéties en souvenirs communs et des sportifs en symboles nationaux. Inscrit dans l'histoire intime des pays autant que dans le quotidien de ceux qui y vivent, le sport joue ainsi le rôle de liant, entre conationaux, mais aussi entre les hommes et leur nation* »[368].

---

[366] Sur ce sujet, v. notamment BONIFACE Pascal, *La terre est ronde comme un ballon : géopolitique du football*, Seuil, Paris, 2002 ; DE WAELE J.-M., HUSTING A., *Sport, politiques et sociétés en Europe centrale et orientale,* Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2005 ; ELIAS N., DUNNING E., *Sport et civilisation : la violence maîtrisée,* Fayard, 1994 ; OSWALD Denis (dir.), *La nationalité dans le sport. Enjeux et problèmes*, Neuchâtel, Editions CIES, 2006 ; PAUTOT M. et S., *Sport et nationalités*, Légisport, 7ème édition, 2009 ; SMITH Andy, « La passion du sport: le football, le rugby et les appartenances en Europe », *Pôle Sud*, n°17, 2002, pp. 121-122.

[367] Article 9 du TUE « […] *Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* ».

[368] ARCHAMBAULT F., ARTIAGA L., « Les significations et les dimensions sociales du sport – Sport et identité nationale » *in* Sport et Société*, Cahiers français*, n°320, pp.38-42.

Ces logiques nationales sont inhérentes au sport contemporain. La référence à la nation est ici employée dans la mesure où la référence à une communauté – régionale, continentale ou internationale - n'aurait pas été justifiée. Aux Jeux olympiques, les Français, les Allemands, les Belges, les Espagnols, les Italiens s'identifient par rapport à leur nation et non à leur région, Land, ou Communauté. Ces mêmes Français, Allemands, Belges, Espagnols, Italiens – pourtant tous citoyens européens – ne s'identifient pas en tant que tel lors d'évènements sportifs.

André Gattolin, lors de l'examen par la commission des affaires européennes du Sénat français du rapport sur l'UE et le sport professionnel[369], souligne à juste titre que si l'arrêt *Bosman* peut être considéré comme l'une des premières applications de la citoyenneté européenne et a permis une ouverture des clubs, *« [i]l subsiste néanmoins une forte demande d'ancrage local des équipes. La presse sportive estime d'ailleurs qu'un bon tirage passe par un triptyque simple « un exploit, un héros, un drapeau ». Les Jeux olympiques incarnent assez bien ce principe d'ailleurs. Dans le tableau des médailles, il est difficile de faire émerger une comptabilisation des trophées accumulés par les pays membres de l'Union européenne*[370] *»*. Par conséquent, même si la circulation des sportifs (notamment professionnels) entre les nations au sein de l'Union européenne s'est nettement accélérée ces vingt dernières années, le fait même de pouvoir circuler librement sur un territoire donné – en l'occurrence l'UE – n'est pas suffisant pour pouvoir être associé à une logique d'appartenance ou d'identification au territoire concerné. La circulation accrue des sportifs au sein de l'UE ne s'est pas accompagnée d'une dilution ou d'une asthénie du sentiment d'appartenance à la nation.

Le maintien d'un sentiment fort d'appartenance à la nation en matière de sport reflète un attachement à la nation en tant qu'espace fermé par des frontières, indépendant et différent, avec une histoire et des valeurs différentes des autres nations. Cela contraste avec l'espace européen au sein duquel la notion de frontière a nettement évolué parallèlement à la construction de l'Union européenne. D'où cette idée de « paradoxe des frontières ».

Au-delà des logiques nationales qui restent prégnantes et caractéristiques du sport contemporain, que signifie aujourd'hui la notion de frontière dans l'Union européenne ? L'évolution de la notion de frontière ne constitue-t-elle pas, elle-aussi, une limite à l'autorégulation du mouvement sportif ?

[369] Rapport d'information n°379 (2012-2013), Humbert J.-F., *Plus vite, plus haut, plus fort ?...*, *op. cit.*
[370] *Ibid*., p. 74.

b) …Face à la porosité des frontières au sein de l'UE

L'importance du maintien du sentiment d'appartenance et de l'attachement à la nation dans le sport contraste nettement avec la porosité des frontières dans l'Union. Cette porosité est la conséquence de l'évolution du droit de l'UE, mais également de l'émergence de nouveaux phénomènes susceptibles de porter atteinte au principe d'intégrité des compétitions.

- ***Des conséquences de la construction de l'UE et de l'évolution du droit de l'UE***

La construction de l'UE et l'évolution de son droit ont pour effet de modifier la notion de frontière nationale. Le concept de préférence nationale et l'interdiction des clauses de nationalité dans les règlements sportifs ainsi que l'interdiction des indemnités de transfert en fin de contrat ont contribué à transformer le rapport aux frontières dans l'UE.

Le concept de préférence nationale

Il fait référence aux clauses de nationalité et aux quotas de joueurs qui existaient dans les règlements des fédérations sportives avant que la construction de l'Union européenne influence directement le sport et sa pratique en tant qu'activité économique.

La jurisprudence communautaire *Bosman*, puis la jurisprudence française *Malaja*[371], ont largement contribué à faire disparaître ce concept dans le domaine du sport européen[372] : sont en effet considérées comme contraires au droit communautaire les règles édictées par des associations sportives qui limitent, lors des compétitions qu'elles organisent, le nombre de joueurs professionnels ressortissants d'autres États membres.

[371] CE, 30 décembre 2002, *Malaja*, n°219646, Rec. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat français assimile Madame Malaja, une basketteuse polonaise (alors que la Pologne n'était pas encore membre de l'UE), à une ressortissante de l'Union européenne en faisant application de l'article 37 d'un accord d'association signé le 16 décembre 1991 à Bruxelles entre l'UE et la Pologne. Cet article prévoit que « *sous réserve des conditions et modalités applicables dans chaque Etat membre, les travailleurs de nationalité polonaise légalement employés sur le territoire d'un Etat membre ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination fondée sur la nationalité, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération ou de licenciement, par rapport aux ressortissants dudit Etat membre* ». Madame Malaja bénéficiant d'un contrat de travail français et d'un titre de séjour français en cours de validité, elle était donc « légalement employée » au sens de l'accord d'association précité.

[372] Le sport européen doit ici être entendu au sens large, dans la mesure où la jurisprudence *Malaja* étend l'influence du droit communautaire (et en particulier l'interdiction des clauses de nationalité) aux Etats non membres de l'UE ayant conclu des accords d'association avec l'UE faisant référence aux clauses de non-discrimination.

Les jurisprudences nationale et communautaire ont conduit à la disparition d'un tel concept, facilitant la circulation des athlètes à l'intérieur d'un territoire qui va au-delà des frontières nationales et conduisant à l'européanisation et à la mondialisation du sport. Elles ont donc fait évoluer la notion de frontière géographique, cette dernière n'étant plus assimilée à une limite nationale et n'étant donc plus perçue comme un obstacle.

L'interdiction des indemnités de transfert en fin de contrat

En considérant comme étant incompatibles avec le principe de libre circulation des travailleurs le fait d'obliger un club embauchant un joueur professionnel en fin de contrat avec un autre club à verser des indemnités de transfert au club d'origine, l'arrêt *Bosman* illustre là encore avec force dans quelle mesure la notion de frontière, en tant que limite, s'estompe au sein de l'UE. Toute indemnité de ce type étant interdite par la Cour, les règlements sportifs des fédérations nationales et internationales ont été contraints de s'adapter à une telle décision.

Depuis cet arrêt *Bosman*, les règles de transfert établies par les fédérations sportives restent cependant soumises à un large degré de standardisation au niveau international par la compétence des fédérations sportives internationales. « *Le fondement de cette réglementation repose sur la nécessité de se doter de règles universelles, afin de permettre les échanges sportifs internationaux*[373] », ce qui illustre l'autonomie du mouvement sportif dans sa capacité à établir une réglementation qui lui est propre et qui caractérise son mode de gouvernance. Il n'en demeure pas moins que cette règlementation, même internationale, doit être édictée dans le respect du droit de l'Union pour pouvoir être appliquée dans les Etats membres de l'UE.

Si l'arrêt *Bosman* montre à nouveau l'influence de l'UE et l'incidence de son ordre juridique sur la *lex sportiva*, Il illustre surtout dans quelle mesure une telle décision jurisprudentielle contribue à l'effacement progressif des frontières nationales.

Cette dilution des frontières au sein de l'Union est étroitement liée aux quatre libertés fondamentales (libre circulation des personnes, libre circulation des marchandises et des services, libre circulation des capitaux, libre prestation de service et d'établissement) sur

[373] *Étude relative aux aspects économiques et juridiques des transferts de joueurs*, Centre de droit et de l'économie du sport, rattaché à l'université de Limoges, KEA Affairs, cabinet de conseil et d'étude bruxellois, France-Belgique, 2013.

lesquelles le marché intérieur s'est construit. Ce constat de dilution des frontières se vérifie dans tous les domaines sur lesquels l'UE a une incidence directe ou indirecte.

- ***Des conséquences de l'émergence de nouveaux phénomènes susceptibles de porter atteinte au principe d'intégrité des compétitions***

L'effacement des frontières dans le sport contemporain se fait également ressentir au-delà d'un cadre strictement européen et par le biais de pratiques qui se développent, anciennes ou nouvelles, et qui portent atteinte au principe d'intégrité des compétitions sportives.

En effet, la manipulation des résultats sportifs constitue un phénomène émergeant de grande ampleur qui porte atteinte au principe d'intégrité des compétitions sportives et qui se diffuse en-dehors de quasiment toute considération frontalière. Les paris sportifs se trouvent en son cœur et le dopage peut également être considéré comme participant à ce type de manipulation.

La question de la porosité des frontières se pose au sujet des paris sportifs

Au premier abord, les paris sportifs peuvent sembler loin des acteurs du jeu. En effet, en principe, un pari sportif consiste pour le parieur, à miser une somme d'argent d'un montant « X » sur un évènement lié au déroulement d'une compétition sportive (score final, score à la mi-temps, nombre de cartons rouges délivrés, etc.). Le jeu se déroule donc *a priori* de la même façon, qu'il ait fait l'objet de paris ou non. De récents scandales[374] ont cependant fait apparaître que des sportifs, arbitres, dirigeants, pouvaient être impliqués dans des affaires de trucage de match à la suite de paris. Ces scandales impliquent des difficultés ayant trait à la fois à la grande criminalité et à la corruption, ainsi qu'à l'atteinte au principe d'intégrité des compétitions sportives.

Pourquoi parler de porosité des frontières en la matière ? Parce qu'il est aujourd'hui possible de miser depuis n'importe quel endroit du globe sur un match qui se déroule dans n'importe quel pays, les criminels (ceux qui commanditent la fraude) et les corrompus (souvent les acteurs du jeu) évoluent dans un monde sans frontière. La notion de frontière en tant que

[374] Le plus signifiant a été révélé en février 2013 par EUROPOL dont l'enquête a permis de révéler un réseau criminel impliquant plus de 415 personnes (dont des joueurs, des arbitres et des dirigeants) soupçonnées d'avoir truqué près de 380 matchs en Europe, dont des rencontres de Ligues des champions en football. Ces personnes seraient associées à un syndicat de crime asiatique (v. « Comment on a pu truquer 380 matchs de Ligue des champions et du mondial », article du 4 février 2013 sur Slate.fr).

borne ou limite est, à ce niveau, quasi-inexistante. Les criminels peuvent échapper aux dispositifs législatifs et réglementaires des différents Etats sans être inquiétés. Et si les institutions sportives réglementent par ailleurs également dans le domaine – toujours dans le respect du droit (non harmonisé !) de l'Etat dans lequel elles ont leur siège - et prévoient désormais le plus souvent la sanction de ses licenciés corrompus, les dispositifs actuels ne leurs permettent pas, à elles seules, d'enrayer le problème, ni celui lié à la grande criminalité, ni celui lié à la corruption de ses licenciés, tant les paramètres qui lui sont extérieurs et inconnus sont nombreux. Si la large autonomie du mouvement sportif dans l'édiction de ses règles n'est pas ici remise en cause, la portée et l'efficacité de ces dernières suscitent de nombreuses interrogations, justement parce que le phénomène dépasse largement celui des frontières nationales et qu'aucun cadre juridique supranational (de quelque référentiel soit-il issu, étatique ou sportif) n'existe pas à ce jour.

Comme l'étude de l'IRIS sur les paris sportifs et la corruption le souligne, « [l]*'autonomie du mouvement sportif ne doit pas être un frein à la lutte contre la criminalité et la fraude dans le sport, d'où la nécessaire implication des pouvoirs publics. Il s'agit autant d'anticiper en collectant et partageant du renseignement en amont afin de s'attaquer aux organisations criminelles qui orchestrent la corruption sportive (et pour cela comprendre leur évolution), que de disposer d'outils de sanction pour dissuader a priori, ou réprimer a posteriori, tous ceux qui se laisseraient tenter par ces manipulations* »[375]. D'une part, le mouvement sportif doit accepter l'intervention appuyée des pouvoirs publics nationaux mais également de l'Union européenne, voire internationaux. Il ne s'agit pas ici pour les pouvoirs publics de s'immiscer dans les règles de jeu mais bien d'intervenir pour protéger le mouvement sportif, l'équité et l'intégrité des compétitions sportives. D'autre part, un dispositif sanctionnateur efficace est indispensable à la lutte contre la manipulation des résultats sportifs.

La question de la porosité des frontières se pose également en matière de dopage.

La particularité du dopage, contrairement aux paris sportifs et aux matchs truqués, réside dans le fait qu'il existe déjà un dispositif réglementaire complexe à l'échelle internationale qui chapeaute les référentiels juridiques sportifs et étatiques et qui vise à harmoniser la lutte contre le dopage dans le monde.

[375] *Étude Paris sportifs et corruption*, IRIS, mai 2012, p. 59.

La question de la porosité des frontières dans ce domaine n'en est pas moins inappropriée. En effet, comme les matchs truqués, le dopage se développe au-delà des frontières en ciblant deux types de publics : les trafiquants (les criminels) et leurs cibles (autrement dit les sportifs). La lutte contre les trafiquants et la sanction de leurs actes passe par la lutte contre la criminalité mise en place par les pouvoirs publics à l'échelle nationale, européenne et internationale. En revanche, la sanction des sportifs tricheurs, comme c'est le cas en matière de paris, relève de l'ordre juridique sportif, et donc des règlements des fédérations sportives nationales et internationales, étant entendu que ces derniers, en plus d'être soumis au respect des dispositions internationales en la matière (et donc du Code mondial antidopage) sont bien évidemment soumis au respect du droit des Etats dans lesquels les fédérations ont leur siège.

Dans le domaine du dopage, et en particulier en ce qui concerne le volet propre à la lutte contre la grande criminalité et les réseaux de trafiquants, la coopération entre pouvoirs publics et mouvement sportif est établie et effective, bien que toujours en recherche d'une meilleure efficacité.

Les matchs truqués et le dopage sont deux phénomènes portant atteinte à l'intégrité des compétitions sportives et qui se développent partout dans le monde, au-delà de toute considération frontalière, tant ces deux phénomènes sont actuellement en mesure de proliférer à travers des frontières dont seule la perméabilité peut être constatée.

La porosité, ou du moins la sensation d'une telle porosité des frontières en matière de sport – accentuée dans l'UE - s'avère donc être à la fois une conséquence de l'évolution de l'Union européenne et de son droit, et du développement de phénomènes susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des compétitions sportives. Elle constitue par ailleurs une limite supplémentaire à la capacité du mouvement sportif à s'autoréguler.

Le « paradoxe des frontières » se traduit en somme par un surprenant contraste entre un attachement très fort à la nation en tant que territoire délimité par des frontières la séparant des autres nations, et cette évolution dans la perception de la notion de frontière dans le sport.

Finalement, si l'autonomie du mouvement sportif est effective, cette dernière n'est pas stricte et figée. En matière juridique, il sera préférable de parler de degré d'autonomie variable du mouvement sportif selon le corps de règles concerné. La capacité du mouvement sportif à

s'autoréguler fait face à des limites qui sont d'autant plus visibles dans un contexte désormais mondialisé, et tout du moins très largement européanisé.

Ce nouveau contexte voit se chevaucher des référentiels de normes divers susceptibles d'interagir, notamment en matière de sanction disciplinaire. L'influence du droit des Etats et du droit de l'Union européenne sur le « référentiel juridique sportif privé » à l'échelle nationale, européenne et internationale est indéniable. L'incidence du droit de l'Union est d'autant plus forte que les fédérations sportives, certes nationales mais également internationales, ont été contraintes de rendre leurs règles compatibles avec le droit de l'Union, et l'existence d'interactions entre niveaux de régulation et de référentiels juridiques est incontestable.

A cela s'ajoute ce qui peut être assimilé à une dilution des frontières étatiques comme conséquence d'abord (et à nouveau) de la construction de l'UE et de son droit, mais également de phénomènes tels que ceux relatifs à la manipulation des résultats sportifs ayant une portée sub- et transfrontalière et portant atteinte au principe d'intégrité des compétitions sportives dépassant *a priori* le champ de compétence du mouvement sportif. Dans ce contexte, il est ardu pour le mouvement sportif de réguler seul ces phénomènes qui dépassent souvent son champ de compétence et son champ d'action, tant les interactions transfrontalières, intra et supra-référentiels juridiques sont nombreuses et complexes.

*

* *

Le mouvement sportif européen se caractérise par son fonctionnement et son organisation pyramidale. Il est autonome et dispose d'un ordre juridique qui lui est propre. Bien que plutôt refermé sur lui-même, il ne bénéficie pas d'un degré d'autonomie qui lui permet d'échapper à l'influence du monde, notamment extra-européen, qui l'entoure, et à d'autres référentiels juridiques de droit public, d'autant qu'il fait désormais face à de nouvelles difficultés transnationales qui pourraient le contraindre à plus d'ouverture.

Les signes d'une régulation plus harmonieuse et de la nécessité d'une coopération, au moins au niveau européen, sont désormais perceptibles. Et le mouvement sportif est conscient

de cette nécessaire coopération comme le souligne le CIO à l'occasion de son premier séminaire sur « l'autonomie du mouvement olympique et sportif » en affirmant « *qu'à l'heure actuelle, le développement du sport passe impérativement par la collaboration avec les gouvernements et les organisations gouvernementales supranationales, lesquels jouent un rôle fondamental à cet égard. C'est la raison pour laquelle le Mouvement olympique souhaite une collaboration totale et harmonieuse avec les organismes gouvernementaux, dans le respect absolu et mutuel de l'autonomie des structures et organisations* »[376].

[376] CIO, « Résolutions du premier séminaire […] », *op. cit.,* pt. 4.

Conclusion du titre 1

Les règles applicables au « sportif citoyen européen » ont des origines diverses, selon le référentiel concerné, du « référentiel juridique institutionnel public » ou du « référentiel juridique fédéral privé », et le niveau national, européen ou international concerné. Il s'agit de référentiels de normes à territorialités et à fondement – privé ou public – variables qui coexistent et entretiennent des relations tantôt paisibles, tantôt conflictuelles au sein de l'Union européenne.

La cohérence entre les ordres juridiques internes des Etats membres, de l'Union européenne et internationaux, de droit privé ou de droit public, n'a en réalité rien de spontané dans le domaine du sport.

Le moteur de la mise en cohérence de ces référentiels s'entremêlant reste à déterminer, de même que l'incidence sur la fonction régulatrice du droit et sur la fonction régulatrice des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

Titre 2

Les effets de l'entremêlement des référentiels juridiques sur la fonction régulatrice du droit et sur l'efficacité des sanctions prononcées à l'encontre du « sportif citoyen européen »

Comme l'explique justement le professeur Karaquillo, *« l'ordre juridique d'Etat et l'ordre juridique du sport se heurtent, s'effacent ou se complètent mutuellement, avec une tolérance plus ou moins grande selon les Etats, du second à l'égard du premier »*[377]. L'entrecroisement des référentiels juridiques auxquels il fait référence, le « sportif privé » d'une part, et l'« institutionnel public » d'autre part, n'épargne pas le domaine des sanctions infligées au « citoyen sportif européen ». Leur efficacité ne peut qu'en être fragilisée. Pourtant, il est évident que, comme le précise le rapport du Sénat français sur l'Union européenne et le sport professionnel, « *[l]'efficacité des sanctions doit […] être garantie* »[378].

Or si cet efficacité n'est pas ou plus garantie, fragilisée et remise en cause, se pose légitimement de la question de la pertinence d'une révision et de l'adaptation du corpus juridique régissant les activités sportives, compte tenu des phénomènes nuisibles émergents, par ailleurs rendus possibles à l'échelle de l'Union et pour certains, grâce aux dispositions actuelles du droit de l'Union.

En quoi pouvons-nous affirmer que le périmètre d'intervention de l'Union peine à répondre à la dimension paneuropéenne, pour ne pas dire mondiale du sport ? En quoi l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » constitue-t-elle un moyen d'améliorer l'efficacité des sanctions et surtout de garantir ou du moins de contribuer au respect du principe d'intégrité des compétitions sportives sur le territoire européen d'une part, et au principe d'égalité de traitement d'autre part ? Pour cela, il convient de démontrer la réalité de la disparité des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » et ses conséquences néfastes sur les principes fondamentaux de l'UE mais également du mouvement sportif

[377] KARAQUILLO Jean-Pierre, *Droit international du sport*, Leiden, Boston, 2006, p. 27.
[378] Rapport d'information n°379 (2012-2013), Humbert J.-F., *Plus vite, plus haut, plus fort ?...*, *op. cit.,* p. 25. Il convient de préciser que cette affirmation porte, dans le rapport dont elle est extraite, sur le domaine spécifique du dopage. Elle est cependant valable pour toutes les sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

(chapitre 1). Il importe en outre de déterminer dans quelles mesures il est urgent de clarifier le cadre juridique du sport européen (chapitre 2).

CHAPITRE 1

L'identification des conséquences liées à l'entrecroisement des référentiels juridiques

L'entrecroisement de différents référentiels juridiques ayant été démontré, nous cherchons dans le présent chapitre à identifier les conséquences liées à cet entrecroisement et qui auraient une incidence néfaste en matière de sanction infligée au « sportif citoyen européen ». Le constat de la disparité des sanctions permettant de vérifier l'hypothèse de l'existence d'un « tourisme sportif disciplinaire » (section 1) nous conduit à identifier les menaces qui en émanent au niveau (du sport) européen, et notamment les atteintes susceptibles d'être portées au principe d'égalité de traitement entre « sportifs citoyens européens » et au principe d'intégrité des compétitions sportives (section 2).

Section 1 - Du constat de la disparité des sanctions disciplinaires au « tourisme sportif disciplinaire »

Les données obtenues de la pratique et de notre « travail de terrain »[379] à travers des entretiens semi-directifs et des questionnaires oraux et écrits administrés auprès de divers acteurs (sportifs amateurs, semi-professionnels ou professionnels, femmes et hommes ayant déjà été sanctionnés ou non, femmes et hommes politiques, fonctionnaires français ou de l'Union européenne, etc.)[380], l'étude de règlements ou de décisions disciplinaires de fédérations sportives et de travaux publiés dans le domaine et le retour d'expérience qu'est celui d'une juriste en fédération sportive nous permettent de démontrer que les sanctions disciplinaires prononcées sur le territoire de l'Union européenne par les fédérations sportives à l'encontre des sportifs sont disparates (I). Cette disparité est responsable du développement d'un phénomène que nous décidons de nommer « tourisme sportif disciplinaire »[381] (II).

Dans cette section sont abordées les sanctions disciplinaires rendues en matière de discipline générale à l'encontre des sportifs et les sanctions disciplinaires rendues dans le cadre de la lutte contre le dopage, tant à l'encontre de sportifs amateurs que de sportifs semi-professionnels ou professionnels.

Les questionnaires réalisés dans le cadre de notre « travail de terrain » ont été administrés à une échelle qui nous conduit à juger avec prudence les données statistiques obtenues. La présentation des résultats se veut donc davantage exemplative qu'exhaustive et le lecteur ne doit pas être déçu de ne pas y trouver l'intégralité des données collectées ou disponibles.

I. Le constat de la disparité des sanctions disciplinaires

Il convient de prime abord de spécifier ce que nous entendons par disparité des sanctions disciplinaires.

[379] A ce sujet, voir la définition donnée dans l'introduction et *cf. infra*, annexe.
[380] La méthodologie utilisée fait l'objet d'un développement plus important détaillé en annexe.
[381] Cette notion fait l'objet d'un développement spécifique dans le présent chapitre.

« Disparité » vient du latin « *dis* » et « *paritas* ». Le préfixe « dis » évoque généralement la séparation, la différence ou l'absence. « *Paritas* » implique l'égalité ou la similitude entre des objets ou des choses de même nature. Le Trésor de la langue française définit ainsi la disparité, en parlant de deux ou plusieurs choses que l'on compare quantitativement, comme « *absence d'égalité, disproportion* ». La disparité des sanctions disciplinaires implique par conséquent l'absence d'égalité ou la disproportion entre deux ou plusieurs sanctions qui seraient comparées du point de vue de leur *quantum*. Néanmoins, il convient de ne pas considérer que deux sanctions sont disparates uniquement dès lors qu'une simple différence de *quantum* est constatée. Le qualificatif de « disproportion » retenu par le Trésor de la langue française s'avère primordial dans notre étude des sanctions disciplinaires. Nous décidons de constater une disparité entre deux ou plusieurs sanctions dès lors que ces dernières présentent un *quantum* non seulement différent, mais également significativement disproportionné.

La disparité des sanctions a été constatée à plusieurs niveaux, grâce notamment aux données du travail « pratique » effectué au cours de nos recherches. Nous en donnons un aperçu dans les lignes qui suivent.

a) En matière disciplinaire générale

Parmi les questionnaires administrés aux sélections nationales de roller de vitesse[382] de France et d'Allemagne[383], un patineur dénonce dans l'encadré « commentaires libres » un net déséquilibre dans les sanctions prononcées à l'encontre des athlètes. L'enquêté donne les exemples suivants : des athlètes ayant insulté un arbitre ou des spectateurs ne se sont pas vus sanctionner ; de même pour des « conflits corporels » entre athlètes ; en revanche, pour avoir craché sur un arbitre, un autre athlète s'est vu infliger une sanction considérée comme sans effet car la période de suspension était, volontairement ou non, une période hors-compétition[384]. Selon l'enquêté, cet athlète a donc bénéficié d'un traitement de faveur.

[382] Le roller de vitesse est un sport non-olympique, postulant régulièrement pour faire partie des sports olympiques. Ce sport est néanmoins inscrit au programme des prochains Jeux olympiques de la jeunesse.
[383] Les enquêtés étaient principalement des sportifs pratiquant le sport à haut niveau mais non-professionnels. Les questionnaires ont été administrés à l'occasion du championnat de France piste 2011 à Valence d'Agen (82) et du championnat d'Europe 2011 à Heerde et Zwolle (Pays-Bas). *Cf. infra*, annexe.
[384] A ce sujet, il est important de spécifier à quel point la portée d'une sanction, et en particulier de son *quantum,* dépend des périodes de compétition. En hockey sur glace par exemple, une saison sportive peut être très courte (septembre à février dans certains cas). Un joueur sanctionné sept mois doit purger sa sanction « de date à date » comme le précise les règlements disciplinaires relatifs ou non à la lutte contre le dopage. Or s'il est sanctionné début février, il ne sera effectivement privé de compétition que pendant un mois.

Ces révélations ont pu être vérifiées à partir de données obtenues lors de plusieurs commissions disciplinaires de la fédération sportive concernée. A cette occasion, nous avons pu constater une disparité significative et une absence de cohérence entre les sanctions prononcées par les organes disciplinaires de cette fédération française multisports – pourtant délégataire d'une mission de service public – selon les disciplines concernées (roller course, roller hockey[385], rink hockey[386], etc.). Pour des fautes similaires telles que des agressions verbales sur arbitre*, selon la composition de la commission et la discipline sportive concernée*, la sanction pouvait notamment être ou non assortie d'une pénalité financière. En rink hockey, les sanctions infligées pour agression physique et/ou verbale sur joueurs ou arbitres sont le plus souvent assorties d'une amende, alors qu'en roller hockey, la « coutume » veut qu'aucune amende ne soit infligée. Ainsi, deux licenciés de cette même fédération, pour avoir donné un coup de crosse à un arbitre, selon que le joueur pratique le roller hockey ou le rink hockey, peuvent se voir sanctionnés d'une période de suspension assortie ou non d'une amende de 120 €. Au sein même de cette fédération, l'échelle de sanction varie selon la discipline sportive et la disparité entre les sanctions ne peut y être que constatée.

Nous avons par ailleurs observé que les sanctions infligées par la fédération française concernée variaient également par rapport à celles infligées par une autre fédération analogue dans un autre Etat membre, en l'occurrence en Italie[387] pour une même discipline sportive. A la lecture des décisions disciplinaires publiées sur le site de la fédération italienne, nous nous sommes notamment aperçus qu'un joueur de roller hockey, pour s'être battu avec des adversaires et avoir entraîné une bagarre générale, s'était vu sanctionner d'une suspension ferme de deux matchs assortie d'une amende de 150 €. La disparité est ici avérée.

Il ressort de ces premières données au moins deux éléments intéressants : non seulement la disparité des sanctions est constatée au sein d'une même fédération sportive, mais elle l'est également pour un même sport entre des fédérations sportives de deux Etats membres différents. Il conviendrait de modérer notre propos dans la mesure où les sports en question sont des sports comportant une faible proportion de sportifs professionnels et que ces fédérations disposent de moins de moyens et d'une structuration *a priori* plus limitée que des fédérations

[385] Jeu de hockey pratiqué avec des rollers à quatre roues alignées. Il s'agit d'une pratique proche du hockey sur glace.
[386] Jeu de hockey pratiqué avec des patins à roulettes (quads). La crosse est plus petite qu'en roller hockey et le palet est remplacé par une balle.
[387] La FIHP.

comme celles du football ou de cyclisme. Néanmoins, l'étude des sanctions, en particulier dans le roller hockey, demeure d'autant plus pertinente qu'en dépit des apparences, ce sport relève, dans certains pays comme la Suède, de la même fédération que celle qui organise les compétitions de hockey sur glace[388], sport olympique et professionnel.

Justement, en comparant les exemples précités avec les sanctions disciplinaires prononcées dans le hockey sur glace par la FFHG - fédération bénéficiant d'une structuration et de moyens plus importants que les fédérations précitées - à l'encontre de hockeyeurs pour des faits similaires, nous pouvons constater un autre niveau de disparité. Ce dernier intervient entre deux sports différents régis par deux fédérations sportives d'un même pays.

En hockey sur glace, l'analyse de la jurisprudence de la FFHG tend à montrer qu'une insulte envers arbitre entraîne généralement, selon les circonstances, une sanction ferme variant de deux à cinq matchs de suspension (selon que l'insulte a été assortie de menace verbale ou de bousculade par exemple), alors qu'en roller course, nous avons pu voir que les athlètes ne sont pas nécessairement sanctionnés et qu'en rink hockey, en revanche, l'étude de la jurisprudence fait apparaître que si le nombre de matchs de suspension prononcé est analogue, la sanction est le plus souvent assortie d'une amende.

Nous avons en outre observé que les questionnaires administrés aux hockeyeuses du Pôle France féminin de Chambéry[389] et aux hockeyeurs de l'équipe de Ligue Magnus de Grenoble[390] font apparaître qu'un peu plus d'un tiers des personnes ayant déjà été licenciées dans une fédération de hockey sur glace d'un autre Etat, ont constaté des différences dans les règlements sportifs des fédérations et en particulier dans le pouvoir de sanction exercé par les organes compétents des fédérations concernées.

Nous avons repéré un autre niveau de disparité qui intervient cette fois-ci entre une fédération nationale, en l'occurrence la FFHG, et sa fédération internationale, l'IIHF. En effet, en matière de racisme, la règle IIHF 550-e) prévoit une simple sanction sportive[391], mais sans

[388] Fédération suédoise de hockey « Svenska Ishockey Verbundet ».
[389] *Cf. infra*, annexe.
[390] *Cf. infra*, annexe.
[391] En effet, la règle IIHF 550 e) des règles de jeu IIHF 2010-2014, prévoit qu'« *un joueur qui utilise ou prononce des remarques raciales ou des reproches ethniques sera sanctionné par une pénalité de méconduite de match* », ce qui implique que le joueur sanctionné quitte le jeu pour le reste du match.

poursuite disciplinaire particulière. En revanche, les règlements de la FFHG prévoient qu'en cas de rapport d'incident établi à l'encontre d'un licencié pour propos racistes, ce dernier fait l'objet de poursuites disciplinaires. La jurisprudence fédérale en la matière prévoit une suspension ferme d'au moins un mois.

Concernant justement le cas spécifique du racisme, un entretien réalisé avec la vice-présidente de la LICRA[392] chargée des sports fait apparaître que « *certaines fédérations sportives dans l'UE taisent les actes racistes et ne les sanctionnent pas* ». L'enquêtée regrette qu'à l'échelle de l'UE, les efforts fournis en France en matière de lutte contre le racisme dans le sport ne soient pas « récompensés ». Elle explique ainsi que « *lors de certaines compétitions européennes[393], des joueurs français sont victimes de propos racistes et les fautifs ne sont pas sanctionnés de la même façon qu'en France. La sanction est souvent inadaptée et incohérente avec les sanctions infligées au niveau interne. Or, cela affaiblit largement la lutte et les efforts réalisés en France ».* La personne interrogée évoque par ailleurs ce qu'elle qualifie de « *triste exemple* » pour illustrer le décalage persistant qui perdure pour le moment entre différents Etats au sein même de l'UE. L'anecdote dont elle fait état révèle qu'à l'issue d'un regroupement du réseau FARE[394] à Barcelone, après deux jours de réflexion, le président de la Real Federación Española de Fútbol[395] s'est exprimé en expliquant que le racisme n'était finalement pas grave, « *tant qu'il restait sur les terrains* ». La banalisation, ou du moins l'appréhension et l'appréciation variables, des faits de racisme par certaines fédérations sportives nationales est l'une des origines expliquant la disparité des sanctions prononcées (ou pas, le cas échéant !) à l'encontre du « sportif citoyen européen » en la matière, et ce indépendamment du fait que le sportif soit ou non professionnel.

[392] Carine BLOCH a été entendue au cours d'un entretien semi-directif s'étant déroulé à Paris le mardi 13 mars 2012. Elle était interrogée en sa qualité de vice-président de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA). Le thème de l'entretien portait sur l'harmonisation à l'échelle de l'Union européenne de la législation pour lutter contre le racisme dans le sport. *Cf. infra*, annexe.

[393] L'enquêtée fait référence ici au niveau de racisme particulièrement élevé dans les pays d'Europe de l'Est (de l'UE ou hors-UE). Elle pointe l'existence de discriminations manifestes et le fait que de nombreuses pressions sont exercées dans ces pays, sur les sportifs eux-mêmes, sur les clubs, sur les supporters, indiquant que le phénomène n'est pas propre au football. Elle précise en outre que dans des pays comme l'Italie ou l'Espagne, les faits de racisme sont également plus fréquents et plus graves qu'en France. Selon elle, l'Espagne doit s'adapter aux changements qu'elle traverse : ancienne terre d'émigration, elle est devenue terre d'immigration.

[394] FARE est une organisation non gouvernementale internationale dont le siège est à Londres. Il s'agit d'un réseau européen créé en 1999 à Vienne sous l'impulsion de groupes de supporters de football de diverses régions d'Europe avec pour objectif de développer une stratégie commune et un programme de lutte contre le racisme et la xénophobie. FARE a bénéficié d'un lancement officiel au Parlement européen à Bruxelles juste avant l'Euro de football en 2000.

[395] La RFEF est la fédération espagnole de football.

Enfin, si le phénomène de la manipulation des résultats sportifs par le biais des paris sportifs est relativement récent, il n'en est pas moins important[396]. Sur le plan disciplinaire, le point relève actuellement aujourd'hui encore des commissions disciplinaires générales en ce qui concerne le contentieux disciplinaire fédéral. Il n'a pas été difficile de constater la disparité des *quanta* de sanctions mentionnés dans les grilles de sanction de plusieurs fédérations sportives françaises, ce qui laisse supposer que l'ampleur de la disparité constatée concerne naturellement les autres fédérations sportives des Etats membres. Ainsi, en hockey sur glace, la FFHG prévoit une simple « suspension » et une éventuelle amende[397] sans plus de précision. En revanche, la fédération française de handball prévoit une sanction allant de un à deux ans de suspension en cas de première faute et précise qu'en cas de récidive, la sanction encourue est une radiation pure et simple. Les sanctions pécuniaires, dont le plafond est fixé à 30 000 € en cas de première faute et à 60 000 € en cas de récidive, ne sont envisagées qu'à l'encontre de personnes morales. La fédération française de football se contente d'un renvoi vers le règlement disciplinaire général et son barème des sanctions de référence pour comportement antisportif[398] sans plus de précision. Il en va de même pour la fédération française de basket-ball[399] et pour la fédération française de roller sports[400]. La fédération française de cyclisme prévoit quant à elle une sanction disciplinaire allant de « *huit jours à un an et/ou une amende à partir de 1 250 €* »[401]. Force est de constater, en dehors du champ purement disciplinaire, que les sanctions pénales en la matière sont par ailleurs également particulièrement disparates entre Etats membres de l'UE[402].

En somme, la disparité des sanctions disciplinaires touche à différents domaines de la discipline générale. Elle se vérifie entre différents sports d'un même pays (voire même d'une même fédération) et entre différentes fédérations nationales d'un même sport.

[396] En juin 2014, le Parlement européen révélait le bilan des matchs suspectés de corruption en affirmant *via* l'eurodéputé belge Marc Tarabella que « *de lourds soupçons pèsent sur 460 matchs de football européen pour la saison 2013-2014, pour 110 d'entre eux ne plane pas l'ombre d'un doute. Certains matchs de tennis sont aussi dans le collimateur*. ». A ce sujet, v. le bilan du Parlement européen sur les rencontres de football truquées en Europe pour la saison 2013-2014.
[397] V. infraction 21 de l'annexe AS-1 du règlement des activités sportives (2014-2015).
[398] V. annexe 2 « règlement disciplinaire général et son barème des sanctions de référence pour comportement antisportif » des règlements généraux de la FFF (2014-2015).
[399] V. article 609, pts. 17, 26 à 30 du titre VI « Les pénalités, sanctions et voies de recours » des règlements généraux de la FFBB.
[400] V. titre sixième du règlement intérieur de la FFRS.
[401] V. article 1.2.030 du titre I « Organisation du sport cyclisme » de la réglementation fédérale de la FFC, janvier 2014.
[402] KEA European Affairs. Match-fixing in sport – A mapping of criminal law provisions in EU 27, mars 2012.

Une difficulté supplémentaire vient s'ajouter à la disparité constatée. Il convient de garder à l'esprit la différence qui peut être faite entre des faits relevant d'un domaine disciplinaire dit « pur » (une « simple » bousculade d'un joueur sur un arbitre), et ceux relevant d'un domaine disciplinaire à coloration pénale (des faits de racisme par exemple, de trucage liés à des paris sportifs ou encore de violence physique volontaire). La distinction est d'autant plus importante et justifiée que le domaine pénal s'accompagne d'une perte d'autonomie de la structure disciplinaire en charge du dossier. Cette distinction prendra tout son sens dans les chapitres et développements suivants.

Le dopage est typiquement l'un de ces domaines à forte coloration pénale.

b) En matière de dopage

En guise de remarque préliminaire, il convient de mentionner que nous avons observé, lors de notre « travail de terrain », que le sentiment d'injustice en matière de dopage était prégnant chez les sportifs, et ce de façon nettement plus significative qu'en matière de discipline générale. Ce sentiment d'injustice est particulièrement présent dans le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur la lutte contre le dopage[403]. Dans une partie consacrée à la nature transnationale de la lutte contre le dopage, il fait apparaître que « *l'hétérogénéité des règles applicables à la lutte contre le dopage est source d'injustice dans le sport* »[404]. Sans nous attarder sur ces aspects à forte connotation morale, nous pouvons néanmoins laisser penser que cette dernière pourrait contribuer à asseoir une compétence de l'Union. Nous développerons ce volet dans la section suivante.

S'agissant plus particulièrement des sanctions, le rapport susvisé constate que le système de compétence partagée au niveau national (en France), entre fédérations et AFLD, présente plusieurs inconvénients, et qu'il ne permet pas notamment « *une harmonisation des sanctions entre les disciplines »,* précisant que *« [p]lusieurs acteurs du mouvement sportif se sont plaints des différences de traitement entre les sportifs selon leur discipline* »[405].

[403]Commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage, rapport n°782 (2012-2013), HUMBERT J.-F., LOZACH J.-J.. *Lutte contre le dopage : avoir une longueur d'avance*, tomes 1 et 2, 2013.
[404] *Ibid.* p. 91.
[405] *Ibid.* p. 174.

Lors des auditions menées par la commission d'enquête précitée, Ghani Yalouz, directeur technique national de la fédération française d'athlétisme, dénonce les différences de sanctions infligées par des fédérations sportives françaises en matière de défaut de localisation, regrettant que pour des faits strictement identiques, les échelles de sanction varient tant d'une fédération à l'autre[406]. En athlétisme en effet, les sanctions infligées pour défaut de localisation peuvent aller de un à trois ans alors que dans d'autres disciplines, c'est de trois à six mois. Or les sportifs sanctionnés pour défaut de localisation sont nécessairement des sportifs appartenant à un groupe cible. Il s'agit le plus souvent de sportifs de haut niveau[407] parmi lesquels figurent nombre de professionnels.

Laurent Jalabert, ancien cycliste professionnel, dénonce lui aussi l'absence d'égalité concernant les sanctions rendues en matière de dopage[408].

Il en va de même pour Denis Masseglia, président du CNOSF, qui affirme qu'il faut tout faire pour éviter tout sentiment d'inégalité de traitement entre les disciplines en matière de sanctions[409].

Ce rapport du Sénat français fait en outre apparaître une variation dans l'application de l'article 10 du Code mondial antidopage[410] consacré à la fixation du *quantum* des sanctions au niveau international[411], notamment en France.

Jean-Jacques Lozach, rapporteur de cette commission d'enquête sénatoriale, nous a d'ailleurs confirmé par oral lors d'un entretien[412] après la parution du rapport, que la disparité des sanctions et l'inégalité de traitement qui en découlait était l'une des réflexions revenue très souvent lors des auditions.

---

[406] Rapport n°782 (2012-2013), *Lutte contre le dopage : avoir une longueur d'avance,* tome 2, *op. cit.,* pp. 509 et s. (audition du 18 avril 2013).
[407] Ayant ou non le statut de « sportif de haut niveau » (SHN), tel qu'il existe en France.
[408] *Idem*, audition du 15 mai 2013, p. 579.
[409] *Idem*, p. 631.
[410] L'article 10 du Code mondial antidopage (version 2009) précise les sanctions possibles (suspension, annulation de résultats, pénalités pécuniaires) et les cas dans lesquels ces dernières peuvent être allégées, ou le cas échéant, alourdies.
[411] Rapport n°782 (2012-2013), *Lutte contre le dopage : avoir une longueur d'avance,* tome 2, *op. cit.*, p. 178.
[412] Entretien s'étant déroulé au Sénat le 1er octobre 2014. *Cf. infra*, annexe.

Jakob Kornbeck[413], fonctionnaire dans l'unité sport de la direction générale Education et Culture de la Commission européenne spécialisé sur les questions de dopage, a lui aussi pointé l'existence de règlements plus ou moins sévères dans le domaine du dopage. Lors du 12ème colloque national de lutte et de prévention du dopage qui s'est déroulé à Paris les 2 et 3 mars 2012[414], ce dernier a même plus largement dénoncé la grande diversité non seulement des règlements, mais également des procédures et des pratiques, que ce soit au niveau des Etats membres ou des institutions sportives. Il en avait conclu à l'impossibilité d'assurer un égal traitement des athlètes[415].

Les histoires de coureurs blanchis dans des affaires de dopage confirment cette disparité en matière de sanctions disciplinaires. Encore tout récemment, en 2014, la fédération tchèque de cyclisme a blanchi le coureur Roman Kreuziger[416] après un contrôle positif à des substances interdites. C'est d'ailleurs en partie ce qui aurait conduit l'UCI à annoncer le 25 septembre 2014[417] la création d'une instance indépendante pour juger les cyclistes contrôlés positifs à des substances interdites en expliquant *via* un communiqué publié à l'issue de son congrès organisé à Ponferrada (Espagne), en marge des championnats du monde de cyclisme, que « *Le tribunal sera composé de juges spécialisés dans l'antidopage et totalement indépendants de l'UCI afin de fournir à tous les athlètes de haut niveau le même procédé [de jugement] et un calendrier clair et court. Ce qui permettrait d'obtenir de la qualité et de l'uniformité dans les décisions* ».

L'effectivité de la disparité des sanctions disciplinaires en matière de dopage a pu être vérifiée et confirmée grâce aux questionnaires administrés au cours de ces recherches aux premiers concernés.

---

[413] Jakob Kornbeck a été rencontré en juin 2010 à la Commission européenne à Bruxelles. *Cf. infra*, annexe.
[414] Ce colloque, organisé conjointement avec le ministère des Sports français et l'Agence française de lutte contre le dopage, a réuni trente intervenants spécialistes et plus de cent cinquante participants. Il s'était déroulé à la Maison du sport français à Paris les 2 et 3 mars 2012.
[415] KORNBECK Jakob, « Harmonisation de la lutte contre le dopage au niveau de l'Europe : compétences et apports de l'Union européenne », *12ème colloque national de lutte et de prévention du dopage*, Paris, 2 et 3 mars 2012.
[416] Roman Kreuziger a été blanchi par la commission arbitrale du comité olympique tchèque en septembre 2014, cette dernière ayant indiqué que *« La commission arbitrale a décidé (...) que Roman Kreuziger n'avait pas violé les règles antidopage de l'UCI* […]. *Les valeurs dans le passeport biologique n'ont pas dépassé les valeurs basales »*. Le cycliste avait été sanctionné par l'UCI en raison des anomalies relevées sur son passeport sanguin à deux périodes distinctes. Le Tchèque avait été suspendu à titre provisoire en juin 2014, juste avant le Tour de France. Affirmant son innocence sur les faits incriminés, il avait déposé le 5 août 2014 un recours auprès du TAS pour pouvoir courir la Vuelta et être sélectionnable aux championnats du monde, mais le TAS a maintenu sa suspension, le 20 août 2014. Début juin 2015, alors que le coureur blanchi devait être convoqué devant le TAS le 10 juin, l'AMA et l'UCI annonçait finalement renoncer à renvoyer l'intéressé devant cette juridiction sportive spécialisée au regard des « données confidentielles » nouvellement reçues.
[417] Article du journal Le Monde du 25 septembre 2014 intitulé « Dopage, création d'un tribunal indépendant ».

Nombreux sont les questionnaires à citer le dopage comme étant un domaine dans lequel règne une grande disparité en matière de sanction. Certains d'entre eux sont révélateurs de ce que nous pourrions assimiler à une aversion à l'égard du système actuel tant le sentiment d'injustice qui y est associé paraît grand. Dans l'onglet « commentaires libres » des questionnaires administrés, quasiment tous les enquêtés qui ont souhaité s'exprimer font référence au dopage. Nous avons ainsi pu lire « *Mort à l'AFLD* » ou encore *« un tennisman n'a pris que trois mois de suspension pour avoir consommé de la cocaïne alors qu'une judokate a pris deux ans pour avoir consommé du cannabis…* » ; « *Affaire de dopage (des cyclistes avaient été sanctionnés alors que d'autres sportifs, notamment des footballeurs n'avaient rien eu) » ; « fermer les yeux sur certains coureurs pour ne pas briser leur carrière, comme par exemple un contrôle antidopage positif » (sic).*

La disparité des sanctions disciplinaires prononcées en matière de dopage - et surtout le sentiment d'inégalité de traitement qui en découle - transpirent des questionnaires téléphoniques administrés à des hockeyeurs sanctionnés par la FFHG pour des faits de dopage[418]. Tous les enquêtés – joueurs amateurs pratiquant le hockey en quatrième division ou en loisir - ont répondu par l'affirmative à la question dans laquelle il leur était demandé s'ils avaient éprouvé un sentiment d'injustice en prenant connaissance de la sanction qui leur avait été infligée, à la fois par rapport à d'autres hockeyeurs, par rapport à la substance détectée (le cannabis) et en raison de leur niveau de pratique.

La campagne de collecte de données menée courant 2013[419] auprès de nombreuses fédérations sportives françaises[420] s'est par ailleurs révélée intéressante à plusieurs égards. Il était demandé aux fédérations de communiquer les données relatives au contentieux disciplinaire spécifique à la lutte contre le dopage entre 2010 et 2012. Dix-huit d'entre elles ont répondu, parfois partiellement uniquement. L'étude des données révèle des disparités entre les fédérations et entre les sports, étant précisé que les taux de substance dopante détectés n'ont pas été spécifiés par les fédérations interrogées. En tout état de cause, le *quantum* varie au moins du simple au double selon certains sports, qu'il y ait eu – ou non – réformation de la part de l'AFLD.

[418] *Cf. infra*, annexe.
[419] *Cf. infra*, annexe.
[420] Voici un extrait du mail adressé aux fédérations sportives : « *Je voudrais savoir si vous pourriez me transmettre un récapitulatif des sanctions infligées ces dernières années (de 2010 à 2012 par exemple) par les organes disciplinaires de première instance et d'appel relatifs à la lutte contre le dopage de votre fédération. Le cas échéant, pourriez-vous m'indiquer le nombre de dossiers traités annuellement par lesdites commissions, accompagné si possible du nombre de dossiers saisis par l'AFLD ?* ».

Il est assez paradoxal de constater tant de disparités en matière de dopage, tant le système de lutte contre le dopage tel qu'il est organisé à l'échelle internationale peut paraître, y compris en pratique, si structuré. Et pour cause, les relances systématiques de l'AMA et de l'IIHF dès qu'un cas positif est décelé chez un athlète licencié à la FFHG ne sont pas sans contraster avec les nombreuses disparités constatées.

Nous constatons dès lors deux types de disparités en matière de sanction disciplinaire, qu'il s'agisse ou non du dopage : une disparité horizontale et une disparité verticale. La disparité horizontale est constatée entre sanctions infligées entre différentes fédérations d'un même pays ou de différents pays mais d'un même sport. La disparité verticale est constatée selon les sportifs sanctionnés, et en particulier selon qu'ils pratiquent leur sport en qualité de sportif amateur semi-professionnel ou professionnel.

Ces disparités ne sont pas sans effet sur l'évolution des comportements du « sportif citoyen européen » concerné.

II. Le « tourisme sportif disciplinaire »

Ce que nous qualifions de « tourisme sportif disciplinaire » constitue une conséquence directe de la disparité des sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre du « sportif citoyen européen » par les fédérations sportives des Etats membres. Ce phénomène permet à des citoyens européens de circuler uniquement dans le dessein de bénéficier d'une situation avantageuse – ou le cas échéant d'échapper à une situation défavorable - dans un autre Etat membre. Avant de démontrer que ce phénomène ne relève pas de conjonctures (b), nous tenterons d'en cerner les contours (a).

a) Le concept de « tourisme sportif disciplinaire »

L'hypothèse nouvelle que nous introduisons en évoquant un « tourisme sportif disciplinaire » au sein de l'UE fait écho au « tourisme médical » qui s'est développé dans l'Union.

Le « tourisme médical » consiste pour un patient à quitter l'Etat dans lequel il a sa résidence principale dans le but principal de se faire soigner dans un autre Etat. Les motivations

qui animent les patients européens qui recourent au « tourisme médical » sont multiples. Ces motivations sont essentiellement liées à l'indisponibilité des traitements médicaux nécessaires dans le pays d'affiliation (91 %), à une meilleure qualité des soins (78 %), à l'accès à un spécialiste réputé (69 %), à la réduction des délais d'accès aux soins (64 %) et à la réalisation d'économies (48 %)[421]. Par exemple, s'agissant de la gestation pour autrui (GPA), illégale en France, le recours au « tourisme médical » permet à un Français de partir en Belgique pour se voir octroyer le droit d'y recourir. Autrement dit, le « tourisme médical » permet dans ce cas de bénéficier de droits dans un Etat membre voisin dont il était pourtant privé dans l'Etat dans lequel il a sa résidence principale. Ce phénomène est rendu possible par l'un des piliers sur lequel repose l'UE, à savoir la libre circulation des personnes. Depuis le début de la construction européenne, la mobilité des patients a accompagné celle des travailleurs. Dans l'UE, l'organisation des systèmes de santé relève du principe de subsidiarité et de la compétence première des Etats membres alors que la mobilité des patients revêt une dimension intrinsèquement européenne[422] [423]. Ce phénomène, bien connu dans l'Union européenne, est d'ailleurs encouragé par l'UE elle-même. La brochure intitulée « *Aller se faire soigner dans un autre Etat membre, vos droits* »[424] accompagnant la directive relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers en est l'illustration[425]. Ce « tourisme médical » comporte en outre un volet touristique à proprement parler – incluant la notion de voyage, de découverte, et qui est exclu de la notion de « tourisme sportif disciplinaire ».

A n'en pas douter, le « tourisme sportif disciplinaire » est un phénomène complexe. Il ne doit pas être confondu avec le *forum shopping*[426], comportement qui consiste à « *[choisir] une juridiction en raison des avantages, de procédure ou de fond, qu'on en attend* »[427]. Le *forum shopping* implique un comportement postérieur à la sanction alors que le « tourisme sportif

[421] *The Gallup Organization, Cross-border health services in the EU*, Commission européenne, Eurobaromètre 210, 2007.
[422] FILHON G. *et. al.*, « La mobilité des patients dans l'Union européenne : les enjeux de la prise de décision », *Pratiques et Organisation des Soins* 4/ 2012 (Vol. 43), pp. 285-294.
[423] L'article 168 TFUE prévoit en effet que *« l'action de l'Union est menée dans le respect des responsabilités des États membres en ce qui concerne la définition de leur politique de santé, ainsi que l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux »*.
[424] Brochure disponible à l'adresse suivante : http://bookshop.europa.eu/fr/aller-se-faire-soigner-dans-un-autre-tat-membre-de-l-ue-pbND0313476/.
[425] Directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers.
[426] Nous n'avons pas collecté les données permettant de prouver que le *forum shopping* est pratiqué ou pas dans le domaine du sport au sein de l'UE.
[427] Vocabulaire du droit (liste de termes, expressions et définitions adoptés), JORF n°0121 du 25 mai 2008, p. 8521, texte n°30.

disciplinaire » implique une démarche par anticipation – et donc antérieure à une sanction - de la part du sportif. Le « tourisme sportif disciplinaire », s'il comporte des différences évidentes inhérentes à la qualité de ses acteurs, se rapproche du « tourisme médical ». Il consiste pour un sportif à quitter la fédération sportive de l'Etat dans laquelle il est licencié et à se licencier dans une fédération sportive d'un autre Etat dans le but principal de contourner un dispositif répressif permettant d'échapper aux effets produits par une sanction prononcée à son encontre et rendu possible par l'entrecroisement des différents référentiels juridiques constaté dans le domaine du sport[428]. Il permet en outre au sportif de « choisir » l'Etat membre « le plus avantageux » pour poursuivre sa carrière de sportif, avec toujours en toile de fond, la volonté d'échapper à un dispositif sanctionnateur qui lui serait potentiellement plus nuisible qu'un autre[429].

Le sportif qui recourt au « tourisme sportif disciplinaire » peut ainsi bénéficier d'avantages purement sportifs d'une part, et économiques d'autre part. Il peut éviter de perdre du temps dans une carrière, souvent courte à l'échelle d'une vie, étant précisé qu'une sanction de suspension de compétition – surtout si elle est longue - peut avoir des répercussions irrémédiables sur la carrière d'un sportif. Sur le plan économique, le sportif – professionnel ou semi-professionnel – en sa qualité de travailleur, peut ainsi poursuivre son activité avec un préjudice économique limité, voire nul.

Nous pourrions nous interroger sur la réaction potentielle de la Cour de justice amenée à se prononcer sur un cas de « tourisme sportif disciplinaire ». Même si notre démarche relève de « l'hypothétique », la question de la réception par la Cour de justice sur un cas de « tourisme sportif disciplinaire » mérite d'être posée compte tenu de la position qu'elle a fait valoir dernièrement sur ce qui pourrait être qualifié de « tourisme professionnel ». En effet, dans un arrêt de grande chambre[430] du 17 juillet 2014[431], la Cour de justice considère qu'« *il y a lieu de considérer que le droit pour les ressortissants d'un État membre de choisir, d'une part, l'État membre dans lequel ils souhaitent acquérir leurs qualifications professionnelles et, d'autre part, celui où ils ont l'intention d'exercer leur profession est inhérent à l'exercice, dans un*

[428] *Cf. supra*, chapitre 2, titre 1, partie 1.
[429] Il convient de mentionner que l'hypothèse plus générale d'un principe de « tourisme sportif » pourrait être posée. Nous pourrions en effet considérer que le défaut d'harmonisation des règles nationales en vigueur (comme c'est le cas en matière de dopage) pourrait inciter un sportif à optimiser sa localisation ou son lieu de pratique. A ce sujet, le rapport de la mission sénatoriale sur la lutte contre le dopage (p. 91) précité précise que *« certains athlètes ont tout simplement quitté les États-Unis ou la France pour s'entraîner dans des pays moins regardants, plus laxistes ».*
[430] Arrêt revêtant une importance particulière.
[431] CJUE, arrêt *Torresi*, 17 juillet 2014, aff. C-58/13 et C-59-13.

marché unique, des libertés fondamentales garanties par les traités »[432]. Elle conclut que « *ne saurait constituer une pratique abusive le fait, pour le ressortissant d'un État membre, de se rendre dans un autre État membre afin d'y acquérir la qualification professionnelle d'avocat à la suite de la réussite d'épreuves universitaires et de revenir dans l'État membre dont il est le ressortissant pour y exercer la profession d'avocat sous le titre professionnel obtenu dans l'État membre où cette qualification professionnelle a été acquise »*[433]. Autrement dit, ce « tourisme professionnel » - qui permet à un citoyen européen souhaitant devenir avocat de choisir l'Etat membre dans lequel la qualification d'avocat s'obtient plus facilement que dans son Etat d'origine avant de revenir exercer sous ce titre dans ce dernier – ne pourrait-elle se rapprocher de la démarche entreprise par le citoyen européen « touriste », du « tourisme sportif disciplinaire » ou encore, d'une certaine manière, du *forum shopping*. Dès lors, en l'état actuel de la législation qui ne prévoit pas d'harmonisation des sanctions, la Cour de justice ne pourrait-elle pas être tentée de se prononcer dans le même sens, dans un cas de « tourisme sportif disciplinaire » ? En l'absence de coordination des systèmes nationaux, une telle démarche – qui ne trouverait pas à s'appliquer en matière pénale - n'est-elle pas inhérente à l'essence même du marché unique ?

Comme pour le « tourisme médical » et *a fortiori* le « tourisme professionnel », le « tourisme sportif disciplinaire » peut permettre de contourner un dispositif législatif ou réglementaire à l'échelle de l'Union européenne. Si la compétence disciplinaire sportive relevant de chacune des fédérations sportives se trouve actuellement en dehors du champ de compétence de l'UE, la mobilité des sportifs – surtout professionnels – revêt une dimension intrinsèquement européenne.

Le « tourisme sportif disciplinaire » est notamment rendu possible au sein de l'espace sportif européen par l'existence d'un dispositif pas toujours efficace, parfois partiellement mal défini ou mal connu, de reconnaissance mutuelle ou d'extension des sanctions disciplinaires entre fédérations sportives, que ce soit en matière de dopage ou non.

Ce dispositif vise à empêcher un athlète frappé d'une suspension de compétition dans un sport de poursuivre son activité dans un autre sport ou, le cas échéant, dans le même sport mais dans un autre pays.

---

[432] *Idem*, pt. 48.
[433] *Idem*, pt. 52, conclusion.

Le problème de la reconnaissance mutuelle ou de l'extension des sanctions disciplinaires est connu depuis longtemps. Dans les années 1990, dans le domaine du dopage, il était déjà très difficile de persuader les différentes fédérations sportives sur la reconnaissance mutuelle des sanctions. En 1993, seules cinq fédérations sur cinquante-quatre concernées avaient reconnu les sanctions disciplinaires prononcées par d'autres fédérations sportives, étant précisé que ces cinq fédérations n'avaient pas reconnu les sanctions appliquées par les agences gouvernementales antidopage. Quelques années plus tard, les chiffres étaient toujours très faibles[434]. En matière de discipline générale, le problème se pose aussi et Carine Bloch le confirme[435]. Très investie dans la lutte contre le racisme, elle regrette l'absence d'un mécanisme efficace de reconnaissance réciproque des sanctions disciplinaires entre fédérations sportives nationales. Seule la fédération internationale de rugby[436] dispose à ce jour d'un mécanisme efficace d'extension des sanctions disciplinaires aux fédérations nationales[437], grâce à la consécration par l'IRB du principe de l'universalité des sanctions, également qualifié de « principe de non-dissociation »[438] par le président de l'IRB Bernard Lapasset. Ce dernier insiste sur le caractère fondamental de ce principe – considéré comme un marqueur identitaire fort du rugby - et sur la nécessité de parvenir à une universalité et à une « permanence » en matière disciplinaire[439]. A ce titre, comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, la fédération française de rugby a été amenée à mettre en place une procédure innovante, lui permettant d'étendre une sanction dans le respect de la législation française en vigueur, sans que cette extension soit assimilée à une extension automatique[440] dont la mise en œuvre se trouverait contraire au droit français.

Si le phénomène de « tourisme sportif disciplinaire » fait l'objet d'une attention particulière, c'est parce qu'à l'inverse du « tourisme médical », il risque de poser problème à l'Union européenne. En effet, l'Union se retrouve comme étant la caution d'une pratique assimilée à de l'injustice et dont les effets – nous le verrons dans la section suivante - portent atteinte non seulement au principe d'égalité entre citoyens européens mais également au

[434] HOULIHAN Barrie, *La victoire à quel prix ? Le dopage dans le sport*, Editions du Conseil de l'Europe, 2ème édition, avril 2003, p. 217.
[435] *Cf. infra*, annexe.
[436] Il s'agit de l'International Rugby Board (IRB), fédération internationale de rugby, rebaptisée Word Rugby (WR) en novembre 2014.
[437] A ce sujet, *cf. supra*, chapitre précédent.
[438] V. article de presse paru sur le site Rugbyrama.fr le 17 mars 2010 intitulé « Lapasset sur les sanctions », disponible sur : http://www.rugbyrama.fr/rugby/lapasset-sur-les-sanctions_sto2257511/story.shtml.
[439] *Loc. cit.*
[440] V. entretien avec le service juridique de la FFR.

principe d'intégrité des compétitions sportives. Or, comme le souligne le rapport de la mission d'enquête sénatoriale sur la lutte contre le dopage, *« [à] l'image du sport qui ne connaît pas de frontières, [le dopage] ne peut s'analyser qu'en tenant compte de la circulation des athlètes dans tous les pays du monde tant au titre des compétitions qu'à celui des entraînements »*[441]. C'est d'ailleurs non seulement le dopage, mais également l'ensemble des comportements susceptibles de porter atteinte au principe d'égalité et au principe d'intégrité des compétitions sportives qui ne peuvent être analysés qu'en tenant compte de la mobilité des sportifs à travers le monde, certes, mais surtout au sein de l'espace sportif de l'UE. Les flux de sportifs – plus communément appelé « transferts » dans le jargon du sport professionnel - sont d'ailleurs d'autant plus facilités dans l'UE qu'ils reposent sur le principe fondamental de libre circulation des citoyens européens. C'est la raison pour laquelle cette hypothèse de tourisme disciplinaire ne doit pas être considérée comme relevant de conjoncture. Les données de terrain obtenues au cours de nos travaux tendent d'ailleurs à démontrer que le phénomène doit être appréhendé avec le plus grand sérieux.

b) Exploitation des données de terrain

Le « travail de terrain » nous a permis de cerner deux éléments importants en matière de « tourisme sportif disciplinaire ». D'une part, des comportements assimilables à du « tourisme sportif disciplinaire » ont été constatés à la fois chez des sportifs sanctionnés pour des faits de dopage et pour des faits relevant de la discipline générale. D'autre part, la part de sportifs interrogés prêts à devenir des « touristes-sportifs » pour contourner une sanction est non-négligeable.

- ***Des soupçons et des cas de « tourisme sportif disciplinaire » avérés***

Des traces de « tourisme sportif disciplinaire », encouragé par la fédération française de football ont été repérées dans les années 1990 en matière de discipline générale. En effet, dans les conclusions sous l'arrêt du 27 octobre 1999 dans l'un des nombreux épisodes de la célèbre affaire de corruption « OM-VA » impliquant les clubs de football de Marseille et de Valenciennes, les conclusions du Conseil fédéral de la FFF du 22 avril 1994 prévoient **«** *que MM. EYDELIE, ROBERT et BURRUCHAGA ne pourraient obtenir à nouveau une licence dans*

[441] Rapport n°782 (2012-2013), *Lutte contre le dopage : avoir une longueur d'avance,* tome 1, *op. cit*, p. 91.

le football français avant le 1er juillet 1996, la fédération ne s'opposant pas toutefois, à partir du 1er juillet 1994, à ce qu'ils aillent jouer à l'étranger »[442]. Sans entrer dans les détails de cette affaire, ces conclusions sont assez révélatrices quant à la portée des sanctions prononcées par la FFF à cette époque, l'essentiel étant que les joueurs fautifs ne jouent qu'en dehors du championnat français. Sans qu'il en soit à l'époque explicitement question, la préservation du principe d'intégrité des compétitions sportives importait à l'échelle nationale et les championnats des autres Etats ne faisaient guère partie des préoccupations. Pourtant, à la veille du bouleversant arrêt *Bosman*, l'Union européenne semblait sans incidence aucune sur la prise de décision en matière de sanction disciplinaire.

Il existe par ailleurs des cas plus concrets de « tourisme sportif disciplinaire » avérés. Nos recherches se sont essentiellement portées sur le hockey sur glace. Un cas dans le patinage de vitesse a cependant attiré notre attention par son côté révélateur.

Nous commençons par exposer un premier cas[443] de « tourisme sportif disciplinaire » relatif à du contentieux disciplinaire général. En l'espèce, Monsieur G., joueur de hockey sur glace professionnel évoluant au sein d'une équipe du championnat de France Senior Super 16 (ancêtre de la Ligue Magnus), a été sanctionné d'une pénalité de match pour comportement dangereux lors d'une rencontre de fin de saison (en mars 2004). Le rapport d'incident établi par les arbitres fait apparaître que Monsieur G. a « *chargé par derrière avec les poings en avant le joueur de l'équipe adverse, le touchant au niveau de la tête* ». Les arbitres qualifient l'action de « *volontaire* » et estiment que cette dernière s'est « *manifestement produite en dehors du jeu* », étant précisé que le joueur victime de l'agression de Monsieur G. a « *perdu connaissance* » et a dû « *être transporté à l'hôpital* ». A l'issue du match, dans le respect de la réglementation fédérale en vigueur[444], la licence de Monsieur G. a été retirée et une procédure disciplinaire a été engagée à son encontre. Conformément aux règles disciplinaires de la FFSG, le joueur s'est vu convoquer par l'organe disciplinaire d'appel et non de première instance, ce dernier ne s'étant pas prononcé dans un délai de trois mois à compter de l'engagement des poursuites disciplinaires. L'organe disciplinaire d'appel prononce une sanction de suspension ferme d'un an au début de la saison suivante (septembre 2004). Cette dernière entraîne une

[442] Conclusions sous Conseil d'Etat, 27 octobre 1999, fédération Française de Football. Par Edmond HONORAT- RAJF. V. aussi : CE, 27 octobre 1999, *Fédération française de football*, n° 196251, inédit.
[443] La FFHG nous a donné accès à l'intégralité de ce dossier dans le cadre des présentes recherches.
[444] En l'occurrence l'article 12.3 du règlement sportif des clubs de hockey sur glace de la saison 2003/2004 de la FFSG. A cette époque, la FFHG n'existait pas encore et le hockey sur glace dépendait encore de la FFSG en France.

rupture anticipée d'un contrat de travail que le joueur venait de signer avec une nouvelle équipe du championnat de France Senior Super 16 pour la nouvelle saison. Le motif invoqué par le club est que le joueur aurait dissimulé, lors de la conclusion de son contrat, l'existence de la procédure disciplinaire en cours. La procédure est contestée devant la mission de conciliation du CNOSF (mars 2005). Les parties acceptent la conciliation et la FFSG convoque une nouvelle fois Monsieur G. devant sa commission d'appel « *afin de statuer sur son cas et prendre une décision motivée le concernant et proportionnée à la gravité des faits qui lui sont reprochés* », bien que les délais réglementaires de procédure soient écoulés. Ladite commission inflige une sanction ferme d'un an de suspension rétroactive à compter de la date de la première audience (août 2005). Le conciliateur est une nouvelle fois saisi mais propose à Monsieur G. de s'en tenir à la décision de la FFSG et « *s'interroge sur l'intérêt qu'aurait [eu] le requérant à obtenir […] l'annulation de la décision contestée compte tenu du fait que sa période de suspension est terminée [au jour de la conciliation]* » (novembre 2005). Suspendu du 10 septembre 2004 au 9 septembre 2005, Monsieur G. n'a pu prendre part à aucune compétition organisée par la FFSG durant cette période. Or, en prospectant sur le site internet Eliteprospects.com[445], nous nous sommes aperçus que le joueur avait poursuivi sa carrière en Italie en 2004/2005 (quand bien même il était licencié en France durant cette même saison). Ledit site internet nous permet en outre d'observer que le joueur a poursuivi sa carrière en Italie jusqu'en 2010 avant de devenir entraîneur principal d'une équipe italienne. Le logiciel des licences de la FFHG[446] nous permet par ailleurs de constater que Monsieur G. était licencié à la FFSG depuis 1994 (à l'exception des saisons 2000/2001 et 2001/2002). Ces constats nous conduisent à conclure à la mise en évidence d'un cas avéré de « tourisme sportif disciplinaire » chez un joueur professionnel de hockey sur glace, ce dernier ayant quitté la France pour se licencier dans un autre Etat-membre, l'Italie, pour y poursuivre sa carrière en échappant à une sanction disciplinaire lourde qui l'aurait privé de son activité professionnelle pendant une saison complète. Nous observons par ailleurs que le touriste ne s'est jamais de nouveau licencié auprès de la fédération dont il a contourné le dispositif répressif. Une demande d'extension de la sanction par la FFSG à l'IIHF n'a pas abouti. Elle aurait pourtant pu (ou dû) permettre d'éviter à un joueur considéré comme dangereux sur la glace, de contourner une sanction disciplinaire qui lui avait été infligée. En

[445] Eliteprospects.com est un site internet de données statistiques qui permet de suivre la carrière de nombreux sportifs, parmi lesquels les joueurs de hockey sur glace professionnels. Plus de 320000 joueurs y sont référencés.
[446] Nous rappelons que la FFHG est née en 2006. Les hockeyeurs en France sont, depuis cette date, désormais licenciés auprès de la FFHG et non plus de la FFSG.

plus du dispositif disciplinaire qui a été contourné, nous constatons en outre que le mécanisme lié aux autorisations de transfert international a lui aussi été défaillant[447].

Le second cas que nous souhaitons exposer a trait au contentieux lié à la lutte contre le dopage.

Sur soixante dossiers disciplinaires traités par la FFHG entre 2007 et 2013, deux cas de « tourisme sportif disciplinaire » ont été détectés. Ils concernent tous les deux des joueurs professionnels. Si ces deux cas ne concernent pas des flux intra-UE et constituent des données d'une moindre portée, il convient toutefois de les mentionner.

Le premier cas vise un Canadien suspendu pour une période ferme de neuf mois pour défaut de localisation[448]. Si l'intéressé n'a pas repris de licence auprès de la FFHG pendant sa période de suspension, Eliteprospects.com fait apparaître qu'il a évolué au sein de la Ligue Nord-Américaine de Hockey (LNAH)[449], une ligue hors mouvement sportif fédéral et olympique non reconnue par l'IIHF et échappant au dispositif mondial de lutte contre le dopage.

Le second cas concerne cette fois-ci un citoyen européen, en l'occurrence un Estonien, sanctionné d'une suspension ferme de deux ans après un contrôle positif à la norandrostérone. Le logiciel de la FFHG fait apparaître que l'intéressé n'a pas été licencié auprès de la fédération pendant sa période de suspension. Néanmoins, le logiciel permet de constater que le joueur y a été licencié naturellement juste avant son contrôle, mais également juste après sa période de suspension. Pourtant, pendant ladite période, Eliteprospects.com révèle que l'intéressé a évolué dans deux ligues Nord-américaines différentes, en Federal Hockey League (FHL) et dans

[447] En effet, le document intitule « statuts et règlements de l'IIHF » spécifie qu'un joueur suspendu par l'IIHF, par une fédération nationale affiliée (ou même par une organisation non affiliée mais reconnue par l'IIHF) ne peut prétendre bénéficier d'un transfert international. V. actuel art. 407 du document « IIHF Statutes and bylaws ».

[448] Peuvent être sanctionnés pour « défaut de localisation » ou « no-show », les sportifs appartenant à un groupe « cible » tenus de transmettre leurs informations de localisation à échéances fixes afin de pouvoir être contrôlés à tout moment par un contrôleur habilité, et ne s'étant pas conformés aux règles spécifiques à la localisation. Les manquements aux obligations de transmission d'informations relatives à la localisation des sportifs appartenant au groupe cible de l'AFLD sont notamment : la non-transmission à l'Agence des informations de localisation requises à la date fixée, soit le 15 du mois précédant le début de chaque trimestre civil ; la transmission à l'Agence d'informations insuffisamment précises et actualisées pour permettre la réalisation de contrôles individualisés prévus à l'article L. 232-5 du Code du sport pendant le créneau horaire d'une heure défini par le sportif ; l'absence du sportif, constatée par le préleveur, durant le créneau d'une heure à l'adresse ou sur le lieu indiqué par lui pour la réalisation de contrôles individualisés.

[449] La LNAH est une ligue Nord-américaine de hockey sur glace fondée au Québec en 1996.

l'Atlanta Amateur Hockey League (AAHL), ligues hors mouvement sportif fédéral et olympique non reconnues par l'IIHF.

Ces deux cas demeurent intéressants dans la mesure où ils permettent d'illustrer ce à quoi des sportifs professionnels sont prêts pour pouvoir contourner ce qui constituerait et serait perçu comme une atteinte à leur carrière, quand bien même cette dernière relèverait du domaine disciplinaire.

Un dernier exemple concret de « tourisme sportif disciplinaire », extérieur au hockey sur glace mais en lien avec le dopage, concerne un jeune patineur de vitesse sur glace néerlandais, mineur au moment des faits. En l'espèce[450], Monsieur L. a fait l'objet d'un contrôle antidopage diligenté par l'agence nationale antidopage néerlandaise lors d'une compétition de patinage de vitesse aux Pays-Bas le 31 janvier 2009. Positif à la norandrosterone avec un taux de 72,8 ng/mL (bien au-dessus du seuil autorisé fixé à 2,0 ng/mL), substance figurant sur la liste des produits prohibés de l'AMA, le patineur est suspendu à titre conservatoire le 18 février 2009. Le 12 mars 2010, l'intéressé est sanctionné par l'organe disciplinaire de première instance de la fédération néerlandais de patinage de vitesse (KNSB) d'une suspension ferme de deux ans. Après un appel interjeté par l'athlète, l'organe disciplinaire d'appel de la KNSB infirme le jugement de première instance le 26 novembre 2010. Le 15 décembre 2010, la KNSB et l'ONAD néerlandaise interjettent appel devant le TAS, qui confirme finalement la décision de l'organe disciplinaire de première instance de la KNSB le 22 août 2011.

Notre « travail de terrain » nous permet de faire apparaître que l'intéressé a demandé « l'asile sportif » auprès de la fédération luxembourgeoise de patinage de vitesse (l'ULPV)[451]. En avril 2011, nous observons sur le réseau social Twitter le message suivant « *[Monsieur M…] skating for Luxemburg. Wow, interesting choice of country. Let's hope they'll keep the country clean. #doping* » (*sic*)[452]. De même, le 19 mars 2011, un journal régional néerlandais annonce le départ de l'intéressé vers le Luxembourg[453]. Monsieur M. a été contacté dans le cadre de nos

[450] V. CAS 2010/A/2311, 2312 Stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland (NADO) & the Koninklijke Nederlandsche Schaatsenrijders Bond (KNSB) v. W.
[451] Les données sur le sujet ont été obtenues lors de discussions informelles obtenues auprès d'acteurs ayant fréquenté l'athlète concerné. Elles ont été vérifiées *via* des coupures de presse ou des sites internet.
[452] Profil Twitter de Claudia Wallin, patineuse internationale de vitesse sur glace de nationalité suédoise.
[453] *« Arnhemse schaatstalenten onder vlag van Luxemburg » dans De Gelderlander du 19 mars 2011.*

travaux mais notre demande d'entretien n'a pas trouvé satisfaction. Néanmoins, nul doute que nous sommes à nouveau ici dans un cas concret de tourisme sportif disciplinaire.

Enfin, nous ne manquerons pas de relever une référence explicite à un comportement assimilable à du « tourisme sportif disciplinaire » dans une décision du conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD)[454] du 28 septembre 2006. Dans cette dernière figure en effet le considérant suivant : « *Considérant que l'intéressé s'est abstenu de comparaître devant le Conseil qu'il explique, dans un courrier adressé au Conseil de prévention et de lutte contre le dopage le 10 septembre 2006, ne pas avoir l'intention de revenir jouer en France, et considérant au demeurant, cette affaire comme étant terminée* ». En l'espèce, l'intéressé, de nationalité slovaque et donc citoyen européen, n'a pas caché son intention de contourner une potentielle sanction en quittant la France.

- ***Un phénomène avec un potentiel de développement confirmé***

En dépit des affirmations critiques[455] du livre vert du Sénat français sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne[456], les résultats obtenus au cours de nos recherches peuvent sembler surprenants eu égard au pourcentage de sportifs susceptibles de devenir « touristes sportifs ».

Parmi les questionnaires administrés aux joueurs d'une équipe de Ligue Magnus et donc à des joueurs étant tous professionnels ou semi-professionnels, près de la moitié (46,6%)[457] d'entre eux ont répondu positivement à la question « *Seriez-vous prêt(e), si vous étiez sanctionné(e) par votre fédération nationale, à prendre une licence auprès d'une fédération sportive d'un autre Etat membre de l'Union européenne pour pouvoir continuer à pratiquer votre*

[454] Le CPLD est l'entité qui a précédé à l'AFLD, créée par la loi du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs. C'est le décret du 29 septembre 2006 qui a réellement donné naissance à l'AFLD le 1er octobre suivant.

[455] Dans ce livre vert, il est écrit que « *l'idée avancée par la Commission selon laquelle la disparité existante en matière d'incriminations et de sanctions pénales dans l'Union inciterait les criminels à choisir l'État dans lequel ils commettent leur crime en fonction de la peine encourue peut prêter à sourire* ». Le document précise par ailleurs qu'« *[o]n imagine mal, en effet, les criminels procéder à une comparaison des vingt-cinq codes pénaux des États membres alors que les juristes eux-mêmes ignorent souvent le droit pénal comparé. Cette idée ne paraît pouvoir jouer que pour certains domaines spécifiques, comme la criminalité informatique ou économique* ».

[456] Livre vert du Sénat français sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne, COM (2004) 334, 30 avril 2004 ; Communication de Monsieur Hubert Haenel du 7 juillet 2004, examen par la délégation pour l'Union européenne du livre vert sur les sanctions pénales dans l'Union européenne (texte E 2587).

[457] Un tiers répond négativement et un cinquième ne se prononce pas. *Cf. infra*, annexe.

activité sportive et à participer à d'autres compétitions, profitant ainsi de la libre circulation des personnes au sein de l'Union ? ». Parmi les hockeyeuses du Pôle France féminin de Chambéry - toutes sportives de haut niveau mais n'étant pas professionnelles - ayant répondu à la même question, ce sont presque les deux tiers qui ont exprimé leur « oui ». Quant aux judokas de l'équipe de France interrogés, filles ou garçons sportifs de haut niveau[458], c'est près de la moitié (42,9%)[459] qui ont répondu positivement. Les réponses sont similaires chez les patineurs de vitesse des sélections françaises et allemandes ayant répondu à nos questionnaires[460].

Parmi les justifications aux réponses positives exprimées figurent notamment « *Etant française, je suis aussi européenne, donc il me semble tout à fait normal de profiter des autres pays de l'UE* » ou encore « *Pour pouvoir continuer à pratiquer mon sport, ma carrière* », cette dernière étant la justification la plus souvent donnée par les enquêtés. Un enquêté pointe en outre le fait que l'incompétence des membres de commissions disciplinaires peut mettre en péril la carrière d'un sportif et que le « tourisme sportif disciplinaire » peut être un moyen d'échapper aux effets de cette incompétence. Le sentiment d'injustice qui naît de cette incompétence peut être – à lui seul – le moteur d'une démarche conduisant au « tourisme sportif disciplinaire ».

En moyenne, plus de la moitié des sportifs interrogés sont prêts à recourir au « tourisme sportif disciplinaire ». Les pourcentages des réponses positives fournies par l'ensemble des enquêtés judokas femmes et hommes sportifs de haut niveau et par les hockeyeurs professionnels ou semi-professionnels, patineurs et patineuses de vitesse, sont comparables (globalement autour de 50%). Aucune différence majeure n'a été constatée à ce niveau entre sportifs de haut niveau au statut d'amateur et professionnels ou semi-professionnels, issus ou non d'un sport olympique.

Dès lors, les réponses fournies peuvent être interprétées de la sorte : un athlète de haut niveau ou un sportif professionnel ou semi-professionnel est sensible à la possibilité qui s'offre à lui de poursuivre sa carrière dans un autre pays pour échapper à une sanction afin de pouvoir satisfaire à son engagement de sportif en continuant à s'entraîner, à progresser, pour rester ou devenir encore plus compétitif et performant. Nous comprenons, à travers les réponses fournies, qu'une carrière sportive est courte et que toutes les opportunités doivent être saisies. Au-delà

[458] L'un d'entre eux se considère comme professionnel.
[459] Un peu plus d'un tiers se prononce négativement et un peu plus d'un cinquième ne sait pas ou n'a pas répondu à la question. *Cf. infra*, annexe.
[460] *Cf. infra*, annexe.

de l'aspect purement sportif explicitement mis en évidence ici, le volet économique n'est pas écarté, en particulier chez les sportifs professionnels à qui le « tourisme sportif disciplinaire » permet de « *garder un sponsor* » et de « *continuer à exercer son métier* »[461].

Nous avons décidé de traiter à part les réponses fournies par les enquêtés ayant été sanctionnés pour des faits de dopage. Les résultats obtenus chez ces hockeyeurs, amateurs, semi-professionnels ou professionnels, mettent en évidence la tendance dégagée précédemment parmi les autres enquêtés. Si aucun d'eux n'a tenté de souscrire une licence auprès de la fédération sportive d'un autre Etat, un peu moins de 50% affirment qu'ils auraient été prêts à recourir au « tourisme sportif disciplinaire » mais expliquent ne pas l'avoir fait, soit en raison de leur statut de sportif amateur et non professionnel, soit en raison de la durée relativement limitée de la suspension.

En effet, à ce sujet, il convient de souligner que le « tourisme sportif disciplinaire » ne mérite d'être employé que dès lors que la sanction disciplinaire est assortie d'une période de suspension suffisamment importante et longue pour potentiellement nuire à sa carrière.

Ce phénomène ne peut d'ailleurs exister et se développer, en matière disciplinaire générale, que dans les sports dans lesquels les sanctions disciplinaires sont les plus nombreuses et dans lesquels les périodes de suspension encourues peuvent être longues. De fait, un pongiste ou un véliplanchiste est moins sanctionné qu'un hockeyeur ou un footballeur. Par conséquent, le développement d'un « tourisme sportif disciplinaire » dans les premiers sports cités est quasi-écarté.

Enfin, nous pouvons affirmer, à partir des données de terrain obtenues, que le « tourisme sportif disciplinaire » n'est à craindre vraisemblablement qu'en matière de sport professionnel ou semi-professionnel, voire en phase de professionnalisation et éventuellement chez des athlètes ayant un statut s'apparentant au sportif de haut niveau tel qu'il existe en France. S'agissant du sport amateur non pratiqué à haut niveau, le sportif sanctionné lourdement, notamment en matière disciplinaire générale, se contentera de changer de sport, en raison de l'absence d'enjeu de « carrière » ou d'enjeu économique ou financier.

[461] Justifications données dans les questionnaires.

Des questionnaires et de la pratique, il ressort que le constat de l'existence du « tourisme sportif disciplinaire » contredit l'affirmation selon laquelle « *les règles autonomes des organisations sportives sont effectives à double-titre […] en cas de non-respect de ces dernières, les athlètes ne peuvent participer aux compétitions. Ils ne pourront de surcroît affronter leurs compétiteurs dans un autre cadre, en raison de la position monopolistique des organisations sportives sur leur discipline.* »[462]. En effet, non seulement le « tourisme sportif disciplinaire » permet de participer à des compétions, mais il permet en outre de contourner les garanties apportées initialement par la position monopolistique des organisations sportives.

Ce phénomène est une conséquence de l'entrecroisement des différents référentiels juridiques. Cette conséquence, nous l'avons démontré, s'apparente plus vraisemblablement à un risque, en l'occurrence celui de porter atteinte au principe d'égalité de traitement entre « sportifs citoyens européens » et au principe d'intégrité des compétitions sportives.

La métamorphose des pratiques et des compétitions, la professionnalisation du sport, sa saisine et sa transformation par les forces du marché et par les flux financiers qui le traversent[463] pourraient contribuer au développement de ce phénomène de « tourisme sportif disciplinaire » si la faille pointée devait persister.

Nous concluons cette première section avec la certitude que la disparité des sanctions disciplinaires infligées aux « sportifs citoyens européens » par les fédérations sportives des Etats membres est effective et nous nous demandons dans quelle mesure elle ne constitue pas, directement ou indirectement, une atteinte aux principes susvisés ?

[462] JAQUIER Jérôme, *La qualification juridique des règles autonomes des organisations sportives,* CIED, Staempfli Editions SA Berne, 2005, p. 53.
[463] V. DUDOGNON C., FOUCHER B., HONORAT E., KARAQUILLO J.-P., LACABARATS A.*, Intégrité des compétitions sportives*, Juriseditions. Dalloz, 2014, p. vii.

Section 2 - La révélation de la résonance morale des atteintes portées aux principes d'égalité et d'intégrité des compétitions sportives

Les principes d'égalité de traitement et d'intégrité des compétitions sportives sont affectés par la disparité des sanctions disciplinaires prononcées par les fédérations sportives des Etats membres à l'encontre du « sportif citoyen européen » d'une part, et par les éventuels phénomènes qu'elle génère comme le « tourisme sportif disciplinaire » d'autre part. Fondateur de la démocratie et fondamental dans le droit de l'Union pour l'un, inhérent à l'activité sportive de compétition pour l'autre (I), les atteintes qui leur sont portées et qui émanent des comportements constatés précités dévoilent des tensions d'ordre moral susceptibles d'asseoir une compétence de l'UE (II).

I. Des atteintes aux principes d'égalité et d'intégrité des compétitions sportives

Les principes d'égalité et d'intégrité des compétitions sportives sont essentiels à chacun des ordres juridiques dont ils relèvent. L'un est fondamental à l'ordre juridique de l'UE (a), l'autre est inhérent à l'ordre juridique sportif (b), et tous deux subissent les effets de la disparité des sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre du « sportif citoyen européen ».

a) L'égalité, principe fondamental de l'ordre juridique de l'UE

« Les choses qui sont semblables doivent être traitées semblablement alors qu'il faut traiter des choses dissemblables en proportion de leur dissemblance »[464]. Aristote, dans Ethique à Nicomaque, pose un principe qui devient par la suite un pilier de notre société : le principe d'égalité.

- ***Teneur et consécration***

Considéré comme fondateur de la démocratie et de notre droit, il n'est autre qu'un principe général du droit de l'Union européenne[465], c'est-à-dire une règle prétorienne dégagée

[464] ARISTOTE, *op. cit.,* p. 142.

[465] Le principe d'égalité en droit de tous les citoyens européens fait en effet partie des principes généraux du droit communautaire dégagés par la Cour de justice (CJCE, arrêt *Racke*, 13 novembre 1984, aff. 283/83, Rec. 1984 p. 3791 ; CJCE, arrêt *EARL de Kerlast*, 17 avril 1997, aff. 15/95, Rec. 1997 p. I-1961).

ou consacrée comme telle par les tribunaux[466], et notamment par la jurisprudence communautaire.

Le principe d'égalité pénètre le droit communautaire d'abord, puis le droit de l'Union ensuite, par le biais des décisions jurisprudentielles, mais également par celui des traités, tantôt dénommé en tant que tel, tantôt accolé de la dénomination « de traitement »[467], alors associé au principe de non-discrimination. Les frontières sont minces pour appréhender les uns et les autres à travers le prisme du droit de l'UE. L'avocat général à la Cour de cassation, Madame Petit, décrit un « *principe éminemment désirable et insaisissable* »[468] quand le doyen Vedel parle d'« *une instruction contradictoire et pragmatique* »[469].

Initialement, les traités communautaires ne contenaient pas de disposition spécifique aux droits fondamentaux puisque les communautés avaient une vocation de nature principalement économique. C'est d'ailleurs pour cette raison que le principe de libre circulation des personnes a d'abord été limité aux travailleurs. Il est vrai néanmoins que l'article 7 du traité de Rome[470], dans sa version initiale, pose un principe de non-discrimination en raison de la nationalité. Si ce principe n'est pas encore identifié comme un droit fondamental auquel un traité communautaire se réfère explicitement, il constitue les prémices de l'importance que s'apprête à revêtir le principe d'égalité pour l'UE. Ce même traité introduit d'ailleurs la notion de « discrimination de traitement » fondée sur la nationalité ou la résidence des parties[471] et celle de « principe de l'égalité des rémunérations »[472] au sujet des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail. Nul besoin de mentionner que le principe d'égalité inclut celui de non-discrimination et que celui d'égalité de traitement constitue l'un de ses volets.

---

[466] MASSON Antoine, *Droit communautaire – Droit institutionnel et droit matériel – Théorie, exercices et éléments de méthodologie*, Manuels Larcier, Larcier, 2008, p. 52.
[467] Le professeur Jannaud décrit l'égalité de traitement comme une variante de l'exigence du principe d'égalité, en tant que version atténuée, *in* JANNEAUD Antoine, « Du principe d'égalité de traitement des salariés », Dr. Soc. 2004.
[468] Avis de Madame Petit, premier avocat général, relatif à l'arrêt n°574 rendu par la Cour de cassation le 27 février 2009 (Cass. Ass. plén., 27 février 2009, n°574, inédit.).
[469] V. Droit des libertés fondamentales. 3ème éd. Dalloz.
[470] Article 7 TCE « *Dans le domaine d'application du présent Traité, […], est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité. […]* ».
[471] Article 67 TCE.
[472] Article 119 TCE.

La référence aux droits fondamentaux fait une première apparition – discrète - dans le préambule de l'acte unique de 1986[473], avant que le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, marque une étape en indiquant que « *L'Union respecte les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales […], et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire* »[474].

Le principe de l'égalité de traitement, ainsi dénommé, fait son apparition dans un traité communautaire à la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997, dans l'article 119 TCE[475]. Il se voit même élevé au domaine de compétences des institutions communautaires. Le traité de Nice, signé le 26 février 2001, inclut des dispositions spécifiques en lien avec le principe de l'égalité de traitement sur la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes[476], sur cette même égalité en matière d'emploi[477] ou de rémunération[478].

Le traité de Lisbonne va encore plus loin et inclut le principe d'égalité parmi les valeurs et les objectifs de l'UE[479]. La non-discrimination devient par ailleurs l'une des valeurs dont la violation grave et persistante, ou le risque d'une telle violation, peut entraîner la suspension des droits d'un Etat membre[480] et dont le respect constitue une condition à l'adhésion à l'UE. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne n'est pas non plus avare de références à la

---

[473] Les Etats signataires se disent « *décidés à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les Constitutions et lois des Etats membres, dans la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dans la charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale* ».

[474] V. article F2 du traité de Maastricht.

[475] Article 119 TCE modifié par le traité d'Amsterdam, pt 3. « *Le Conseil […] adopte des mesures visant à assurer l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail […]* ».

[476] Article 2 et 3§2 TCE.

[477] Article 173 TCE.

[478] Article 141 TCE.

[479] Article 2 TUE : « *L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* ».

[480] Article 7 TUE :

« *1. […]*

2. Le Conseil européen, statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des États membres ou de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, peut constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées à l'article 2, après avoir invité cet État membre à présenter toute observation en la matière.

3. Lorsque la constatation visée au paragraphe 2 a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil. Ce faisant, le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales ».

non-discrimination et à l'égalité[481]. En plus de consacrer sa deuxième partie à la non-discrimination et à la citoyenneté européenne, il introduit une nouvelle clause horizontale anti-discrimination[482]. L'innovation majeure du traité de Lisbonne en matière de droits fondamentaux réside probablement dans son article 6 TUE[483] dans lequel l'UE accorde une place centrale des droits fondamentaux en reconnaissant de surcroît une force juridique contraignante à la charte des droits fondamentaux[484] qui consacre le principe d'égalité dans son article 20[485]. La reconnaissance des droits fondamentaux par l'UE a également été renforcée par son adhésion à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Si la visibilité du principe d'égalité, et plus largement des droits fondamentaux, est de plus en plus forte au fil des traités, c'est notamment grâce à la jurisprudence communautaire. C'est d'ailleurs elle qui confirme à de multiples reprises que les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit[486]. Ces derniers s'imposent aux juridictions nationales et européennes, dès lors que celles-ci font application du droit de l'UE[487].

Ainsi, la Cour de justice voit dans le principe de non-discrimination une *« expression spécifique* » du principe général d'égalité[488] et considère la règle du traitement national comme *« l'une des dispositions juridiques fondamentales de la Communauté »*[489]. Selon une jurisprudence constante, « *une discrimination consiste dans l'application de règles différentes à des situations comparables ou dans l'application de la même règle à des situations*

[481] Article 19§1 TFUE (ex 13 TCE), article 157 TFUE (ex 141 TCE), article 45 TFUE (ex 39 TCE).
[482] Article 10 TFUE *: « Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».*
[483] Article 6 TUE « 1. *L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. […].*
2. L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. […].
3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux ».
[484] Union européenne. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. 2010/C 83/02.
[485] L'article 20 de la Charte, intitulé « Égalité en droit », dispose que *« [t]outes les personnes sont égales en droit ».*
[486] V. notamment CJCE, arrêt *Kremzow*, 29 mai 1997, aff. C-107/97, Rec.I-2629.
[487] CJCE, arrêt *Procédure pénale contre Jean-Louis Mauron*, 13 juin 1996, aff. C-144/95, Rec. I-2909.
[488] CJCE, arrêt *Überschär*, 8 octobre 1980, aff. 810/79, Rec. 1980, p. 02747.
[489] CJCE, arrêt *Patrick c. Ministre des affaires culturelles*, aff.11/77, Rec. 1977, p. 01199.

différentes »[490]. Néanmoins, une condamnation fondée sur une cause de discrimination peut être évitée à condition que des justifications aux critères précis soient apportées par le défendeur. Le juge communautaire s'est d'ailleurs prononcé à plusieurs reprises[491] en matière de libre circulation sur la compatibilité de règles édictées par des associations sportives, avec notamment l'article 48 du traité CEE et son principe de non-discrimination en raison de la nationalité entre les travailleurs des États membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les conditions de travail.

Le principe d'égalité est également présent, en plus de l'être dans les sources de droit primaire et subsidiaire, dans celles de droit dérivé. Deux directives majeures ont ainsi vu le jour en 2000[492]. La première porte création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail[493] et la seconde est relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes, sans distinction de race ou d'origine ethnique[494].

En constatant la place des principes de non-discrimination et d'égalité de traitement accordée par l'UE, nous nous sommes aperçus de l'absence de différence marquée entre l'emploi d'un principe ou de l'autre, ces derniers semblant, au regard de la perception de l'UE, interchangeables et constituant des volets du principe d'égalité. Si ce n'est pas l'avis de tous[495], nul doute effectivement que la frontière entre ces deux notions est ténue. C'est pourquoi nous décidons, pour la suite de notre réflexion, de suivre l'UE en ne faisant pas de différence marquée entre l'un et l'autre principe dès lors que cela n'a pas d'incidence sur le cœur de notre développement.

---

[490] V. notamment : CJCE, arrêt *Mary Brown c. Rentokil*, 30 juin 1998, aff. C-394/96, Rec. I-04185 ; CJCE, arrêt *Gillespie e. a*., 13 février 1996 , C-342/93, Rec. p. I-475, pt. 16 ; CJCE, arrêt *Schumacker*, 14 février 1995, C-279/93, Rec. p. I-225, pt. 30.

[491] Dans les affaires précitées *Walrave, Donà, Bosman, Kolpak.*

[492] Un communiqué de presse de la Commission européenne intitulé « Égalité de traitement : les directives européennes de lutte contre la discrimination sont désormais transposées dans les 28 États membres de l'Union », publié le 17 janvier 2014, indiquait d'ailleurs que « *Les États membres de l'Union [avaient], à présent, tous transposé dans leur droit interne les directives européennes de lutte contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* », mais que « *leur application concrète appelle[ait] maintenant des efforts supplémentaires* ».

[493] Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail**.**

[494] Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique**.**

[495] V. à ce sujet : LOCHAK Danièle, « La notion de discrimination dans le droit français et le droit européen. Égalité des sexes : la discrimination positive en question », Société de législation comparée, avril 2006, p. 40.

- ***Le droit à l'égalité de traitement pour les sportifs européens***

Dans les traités de l'Union, le principe d'égalité de traitement prévoit que les citoyens de l'Union qui circulent et séjournent dans un autre Etat membre bénéficient des mêmes droits et sont soumis aux mêmes obligations que les ressortissants de cet Etat membre. Il n'est cependant pas un principe absolu[496] et s'attache à une égalité de traitement entre citoyens européens dans le domaine d'application des traités et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient [497].

La qualité de sportif, à elle seule, ne confère *a priori* pas de droit spécifique à l'égalité de traitement – en plus du droit général à l'égalité de traitement dont bénéficie tout citoyen européen. Par conséquent, le sportif professionnel ou semi-professionnel, en sa qualité de travailleur, pourra bénéficier de l'application des dispositions du droit de l'UE dont bénéficie le travailleur européen, notamment en matière de non-discrimination sur la nationalité, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les conditions de travail[498]. Une différence de traitement pourra être admise dans des cas et des conditions précisés par la Cour de justice.

Et pour cause, la notion d'égalité de traitement apparaît dans plusieurs décisions jurisprudentielles[499] en lien avec le sport et dans les conclusions d'avocat général[500] qui en dépendent. Par exemple, dans l'affaire *Lehtonen*[501], la Cour de justice retient que la différence de traitement entre joueurs provenant d'une fédération appartenant à la « zone européenne » et

---

[496] L'avocat général, Melchior Wathelet, dans ses conclusions présentées le 20 mai 2014 dans l'affaire *Donà* (C-333/13), insiste sur ce caractère non-absolu du principe d'égalité de traitement, estimant que ce dernier doit pouvoir être limité de manière à réaliser un compromis entre le droit fondamental à l'égalité de traitement, *in* DUMONT Léa, « Citoyenneté européenne et égalité de traitement : entre exigence d'intégration et droit fondamental à la libre circulation », *Site du Réseau universitaire européen dédié à l'étude du droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice (ELSJ),* juin 2014.

[497] V. art. 18 TFUE « *Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité*. » et art. 20§2, second alinéa TFUE, les droits que confère cet article aux citoyens de l'Union s'exercent « *dans les conditions et limites définies par les traités et les mesures adoptées en application de ceux-ci. »*.

[498] V. article 45 TFUE.

[499] Notamment : affaire *Walrave* et affaire *Donà (*pts 6 et s., 17 : principe de non-discrimination fondée sur la nationalité)*, Bosman* (pt. 97 : au sujet du bénéfice du traitement national ; pts. 115 et s. : sur les clauses de nationalité et leur compatibilité avec le traité ; pts. 117, 146 : rappel sur le principe de non-discrimination fondée sur la nationalité prévu à l'article 48 CEE) ; affaire *Lehtone* (pt. 541 : différence de traitement).

[500] Notamment : affaire *Walrave* et affaire *Donà (*sur l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité) ; affaire *Bosman* (notamment pt. 135 : sur l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité concernant la libre-circulation des travailleurs ; pts. 156, 161, 162, 163, 169 : sur l'inégalité ou la différence de traitement ; nous notons par ailleurs que la « non-discrimination » apparaît 76 fois dans les conclusions de l'avocat Lenz.) ; affaire *Deliège* (pt. 80 : restrictions discriminatoire et différence de traitement).

[501] CJCE, arrêt *Lehtonen*, 13 avril 2000, aff. C-176/96, Rec. I-2681.

joueurs provenant d'une fédération n'appartenant pas à ladite « zone », concernant des périodes de transfert variables selon la fédération d'origine du joueur, n'était pas justifiée et s'opposait aux règles communautaires – et notamment au principe de libre circulation des travailleurs[502]. Elle précise néanmoins que seules des raisons objectives, intéressant uniquement le sport en tant que tel ou tenant à des différences existant entre la situation desdits joueurs, pourraient venir justifier une telle différence de traitement[503]. L'avocat général Lenz[504], dans les conclusions qu'il présente dans l'affaire *Bosman*[505], explique quant à lui que, dans la mesure où les transferts de joueurs vers l'étranger sont soumis à des règles plus défavorables que les transferts au sein de la même association, il y a effectivement une *« inégalité de traitement [qui] peut aboutir à ce que le joueur soit empêché d'exercer son droit à la libre circulation »*[506].

A vrai dire, la jurisprudence de l'Union en matière de sport tend à considérer qu'est compatible avec le droit de l'Union toute mesure qui constituerait *a priori* une atteinte au principe d'égalité de traitement entre sportifs – et en particulier au principe de non-discrimination en raison de la nationalité - dès lors que cette dernière ne serait pas considérée comme constituant une activité économique au sens du traité ou serait considérée comme justifiée par un motif non-économique de nature purement sportif[507].

- ***Le lien entre le principe d'égalité de traitement et la disparité des compétitions sportives***

Le constat de la disparité des sanctions auquel nous avons abouti dans la première section de ce chapitre nous conduit logiquement à déduire que ce dernier constitue – presque par essence – une atteinte au principe d'égalité, et en particulier d'égalité de traitement entre « sportifs citoyens européens ».

En effet, nous avons démontré que des « sportifs citoyens européens » pouvaient être sanctionnés dans des proportions différentes et de façon dissemblable sur le plan disciplinaire

[502] Article 48 CEE.
[503] Affaire *Lehtonen*, pt. 60.
[504] Conclusions de l'Avocat général Lenz, C-415/93, pt. 162.
[505] CJCE, arrêt *Bosman*, 15 décembre 1995, aff. C-415/93, Rec. I-4921.
[506] Si la Cour reprend la teneur des propos de l'avocat général Lenz, elle n'emploie pas les termes précisément utilisés par ce dernier. Il n'en est pas moins pertinent de le citer dans la mesure où les conclusions des avocats généraux sont considérées comme « préparant le chemin ».
[507] V. jurisprudences de la Cour de justice précitées.

par leur fédération sportive pour des faits pourtant semblables. Le constat est apparu entre « sportifs citoyens européens » pratiquant un même sport mais licenciés dans des fédérations sportives nationales différentes, entre sportifs licenciés dans une fédération sportive d'un même Etat membre mais pratiquant un même sport et, *a fortiori*, entre « sportifs citoyens européens » licenciés dans des fédérations sportives nationales différentes et pratiquant un sport différent.

Or, le fondement même du principe d'égalité, c'est justement de faire en sorte que « *les choses qui sont semblables soient traitées semblablement* ».

Le lien entre le principe d'égalité de traitement et la disparité des compétitions sportives est par conséquent évident.

Un autre principe, d'origine et de portée différente du principe d'égalité, est par ailleurs lui aussi fragilisé par la disparité des sanctions disciplinaires prononcées dans l'espace sportif européen. Il s'agit du principe d'intégrité des compétitions sportives, par ailleurs cité dans un avis rendu le 12 novembre 1999 par le groupe européen d'éthique (GEE) saisi par la Commission européenne comme l'un des trois principes[508] qui « *doivent inspirer les actions communautaires* »[509].

b) Le principe d'intégrité des compétitions sportives, fondateur de l'ordre juridique sportif

« *L'intégrité des compétitions sportives est un sujet aussi ambitieux qu'anxiogène* » et « […] *son lot d'affaires et de scandales incitent l'observateur à penser que l'intégrité est un objectif inaccessible et que toute tentative de régulation ou de sanction est, inéluctablement en retard sur la dernière innovation des fraudeurs* »[510]. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, parle d'exigence d'intégrité des compétitions sportives pour garantir la consolidation et la refondation d'une éthique sportive afin de faire en sorte que la loyauté et la sincérité des compétitions demeurent « *la marque de fabrique de l'activité sportive* »[511]. Cela

[508] Les deux autres principes sont « *le droit de tous à la sécurité et à la santé* » et « *l'attention particulière que l'on doit porter aux personnes les plus vulnérables et notamment les enfants* ».
[509] Conseil de l'Europe. Documents de séance – session ordinaire de 2000 (troisième partie), 26-30 juin 2000, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, volume IV, documents 8711-8754., p. 5.
[510] Propos introductifs de Jean-Marc Sauvé *in* DUDOGNON C. *et al., Intégrité des compétitions sportives*, *op. cit.*, p. v.
[511] *Loc. cit.*

démontre le caractère absolument fondateur de l'intégrité sportive en tant que principe en ce qu'il peut notamment être considéré comme inhérent aux compétitions sportives. Les atteintes qui lui sont portées font de lui un objectif fondamental à atteindre. Or, l'intégrité des compétitions sportives n'est pas sans être affectée par la disparité des sanctions infligées à l'encontre des « sportifs citoyens européens » et par les phénomènes qui en découlent.

- ***Teneur et consécration***

Si l'intégrité des compétitions sportives, en tant que principe, semble s'imposer depuis quelques années dans le monde du sport, nul doute que l'intégrité est *a priori* inhérente à la compétition sportive. Autrement dit, l'intégrité constitue l'essence même, la caractéristique propre de toute compétition sportive. L'intégrité se pose comme condition de la crédibilité de la compétition sportive, et donc de son succès[512]. C'est probablement la fragilisation et la remise en cause de cette intégrité, liée à l'émergence de pratiques déviantes telles que le dopage ou les matchs truqués, qui l'a conduite à être « promue » au rang de « principe », en étant placée de surcroît en objectif primordial des institutions en charge de l'organisation des compétitions sportives[513].

C'est l'association du terme « intégrité » à celui de « compétition sportive » qui est relativement nouvelle. L'intégrité, présente dans certains règlements de fédérations sportives[514], était le plus souvent associée à la personne physique ou à la morale, et non à la compétition en tant que telle. Ce n'est que depuis peu, ou alors de façon non formalisée et dans tous les cas (ou presque) non érigée en principe[515], que des références explicites à l'intégrité des compétitions sportives sont constatées aussi bien - et c'est le début - dans des dispositions réglementaires des fédérations sportives[516] que dans des publications des autorités publiques

[512] COLLOMB P. « Identification du principe d'intégrité des compétitions sportives » *in* DUDOGNON C. *et. al*. Intégrité des compétitions sportives, *op. cit.*, p. 21.
[513] *Loc. cit.*
[514] Par exemple, dans celui de la FFF (il y est spécifié que « *les parole(s) et/ou geste(s) ou attitudes exprimant une intention de porter préjudice à l'intégrité d'une personne et/ou de lui inspirer de la peur ou de la crainte* » entre dans la catégorie des « *menace(s) ou intimidation(s) verbale(s) ou physique(s) »*), ou encore dans celui de la FFHG (v. règlement des activités sportives, article consacré à la sécurité des arbitres et de l'équipe adverse).
[515] A ce sujet, v. LATTY F. « Consécration par les « législateurs » du mouvement sportif » *in* DUDOGNON C. *et. al.,* Intégrité des compétitions sportives, *op. cit.*, pp. 43 et s.
[516] Dans les statuts de la FIFA notamment (art.2 e) ; dans les statuts de l'UEFA (art. 7bis) ; dans les statuts de l'IAAF (art.3) ; dans le règlement 6 anticorruption de l'IRB (devenu World Rugby en novembre 2014) ; dans l'article 11.1.003 du règlement de l'UCI ; dans les statuts de la FEI (art.43), les seuls à affirmer d'ailleurs que l'intégrité des compétitions sportives a valeur de principe, etc.

nationales et européennes (Commission européenne, Parlement européen, Conseil de l'UE, Conseil de l'Europe, etc.)[517], sans oublier la création en 2011 par Interpol, en coopération avec la FIFA, d'un service intitulé « intégrité dans le sport ».

Pourtant, à ce jour, malgré l'affirmation et la reconnaissance progressive de l'intégrité des compétitions sportives en tant que principe, ni le législateur, ni le juge ne se sont prononcés sur une tentative de définition, ce que nous décidons de proposer ci-après.

Le Trésor de la langue française informatisé définit l'intégrité comme l'*« état de ce qui est sain, intact, qui n'a subi aucune altération, aucune atteinte* ». La compétition est définie comme une *« lutte, rivalité simultanée de plusieurs personnes ou groupes de personnes dans la poursuite d'un même but* ». Accolée du qualificatif « sportive », elle devient une « *épreuve sportive mettant en concurrence plusieurs joueurs ou équipes* ». Une compétition sportive, pour être intègre, implique donc le respect des règles de jeu telles que nous les avons définies dans le chapitre précédent, mais également la non-violation de toutes les autres règles du référentiel de normes duquel dépend la compétition en cause, de sorte que cette dernière reste entière et saine.

« *Dès lors, l'utilisation de tout moyen non prévu par les règles préétablies, quel que soit ce moyen, porte atteinte à l'intégrité des compétitions et doit être prévenu ou sanctionné. Par conséquent des actions très diverses [et de nature différente] peuvent porter atteinte à l'intégrité du sport* »[518]. Il convient d'insister sur l'emploi du terme « diverses » ici employé. En effet, parmi ces actions figurent les pratiques déviantes les plus connues comme le dopage et les matchs truqués qui contribuent tous deux à une manipulation du résultat sportif. Mais ils comprennent également tous les faits sanctionnés sur le plan disciplinaire puisqu'ils englobent *« tout moyen non prévu par les règles préétablies* ». Le « tourisme sportif disciplinaire » tombe ainsi naturellement dans le giron des « *actions très diverses pouvant porter atteinte à l'intégrité*

[517] COM (2011)12 *op.cit*. (v. 4.5 « intégrité des compétitions sportives ») ; Recommandation du Comité des ministres aux Etats membres sur la promotion de l'intégrité du sport pour lutter contre la manipulation des résultats, notamment des matchs arrangés, Conseil de l'Europe, CM/Rec(2011)10, 28 septembre 2011 ; Résolution du Parlement européen du 10 mars 2009 sur l'intégrité des jeux d'argent (le Parlement note que *« la menace qui pèse sur l'intégrité du sport et sur les compétitions sportives porte un coup sérieux au vecteur incontournable de santé publique et d'intégration sociale …* » ; Note du Conseil de l'Union européenne n°8795 sur le rôle des pouvoirs publics dans la lutte contre la sophistication accrue des moyens de dopage dans le sport (elle évoque les menaces qui pèsent sur [l'] intégrité [du sport] comme le dopage) ; Guide juridique sur la prévention et la lutte contre les incivilités, les violences et les discriminations dans le sport publié par le ministère des Sports français en 2013 ; etc.

[518] V. DUDOGNON C. *et. al., Intégrité des compétitions sportives*, *op. cit.*, p. viii.

du sport ». La diversité de ces actions implique par ailleurs le caractère transnational inhérent à l'intégrité des compétitions sportives et le fait qu'elle ne peut être appréhendée, pour être effective, qu'en tenant compte de la mondialisation du sport, ou tout au moins de son européanisation.

Quid alors de l'intégrité des compétitions sportives en tant que principe ? Appréhendé comme principe, « c*e qui permet principalement de le caractériser et donc de l'identifier, c'est évidemment ce qu'il exprime, sa signification, mais aussi la valeur de la norme qu'il constitue, sa force juridique, son autorité au sein des différentes variétés des règles de droit* »[519]. Les principes peuvent dès lors endosser différentes propriétés, significations et avoir une portée variable. Il n'est pas toujours aisé d'identifier des principes juridiques dans la mesure où *« ils se drapent souvent dans leur haute teneur abstraite* »[520]. Un simple principe directeur n'est pas nécessairement un principe général du droit, voire un principe général du sport ou « *principium sportivum* »[521].

A ce jour, il ne fait aucun doute que l'intégrité des compétitions sportives doit être considérée comme un « *principium sportivum* ». La question de la valeur de la norme qu'il constitue, celle de sa force juridique ou encore de son autorité au sein des différentes variétés des règles de droit, ne sont pas encore clairement élucidées.

L'intégrité des compétitions sportives constitue « *une finalité irradiant le monde du sport dans son ensemble, dont la légitimité tend même à en déborder les confins dans la mesure où des ordres tiers lui confèrent une relevance* »[522]. Elle est finalement plus qu'un simple « *principium sportivum* » ayant une portée dépassant le cadre juridique purement sportif. Sa consécration par les législateurs étatiques nationaux ou européens ou par les juges nationaux ou européens ne relèvent pas de conjoncture.

---

[519] *Ibid.* p. 22.
[520] LATTY F. « Consécration par les « législateurs » du mouvement sportif » *in* DUDOGNON C. *et. al., Intégrité des compétitions sportives*, *op. cit.*, p. 43.
[521] COLLOMB P. « Identification du principe d'intégrité des compétitions sportives » (p. 29) et LATTY F. « Consécration par les « législateurs » du mouvement sportif » (p. 48) *in* DUDOGNON C. *et. al., Intégrité des compétitions sportives*, *op. cit.*
[522] LATTY F. « Consécration par les « législateurs » du mouvement sportif » (p. 48) *in* DUDOGNON C. *et. al. Intégrité des compétitions sportives*, *op. cit.*, p. 49.

« *A ce jour, même si les interrogations restent nombreuses quant à une définition précise d'un principe d'intégrité des compétitions sportives et à son étendue, l'amateur de sport qui le vit dans ses entrailles comme un besoin vital, sait que l'altération de l'activité sportive compétitive est l'amorce de sa remise en cause. C'est dire que l'intégrité est l'un de ses gènes sans lequel elle n'aurait plus de sens* »[523].

- ***Le(s) garant(s) du principe d'intégrité des compétitions sportives***

Comme l'a exprimé Frederick Meredith[524], ancien membre de l'IIHF, *« one of the most precious things we protect is the integrity of our sport* »[525]. L'intéressé parle ici en tant que représentant du mouvement sportif. Dans son esprit, il est très clair que l'intégrité des compétitions sportives ne doit et ne peut être garantie que par le mouvement sportif lui-même. D'ailleurs, dans la même phrase, il affirme que « *Sport has rules in place, not extensively tested, but is taken very seriously as cheating / match fixing threatens […] integrity of our sport* »[526] avant de nous interpeller en nous demandant « *can you honestly see or want Brussels dealing with such matters? I see no benefit to sport, do you?* »[527]. Ces propos confirment non seulement la revendication très affirmée de l'autonomie du mouvement sportif, mais certifient par ailleurs que c'est bien au mouvement sportif, et à lui-seul, qu'il revient de prendre les mesures et d'édicter les règles nécessaires pour garantir le respect du principe d'intégrité des compétitions sportives, en tant que « *principium sportivum* ».

Au regard de la gouvernance du sport et du fonctionnement du mouvement sportif actuel, c'est effectivement à ce dernier qu'il revient *a priori* en priorité de faire le nécessaire pour garantir cette intégrité.

Pourtant, au regard de la croissance exponentielle de certains comportements déviants dans le sport, l'intégrité du sport peut être considérée comme étant une question d'ordre public, surtout dès lors qu'il s'agit de la violation de règles sportives dissimulant des intérêts

[523] V. DUDOGNON C. *et. al., Intégrité des compétitions sportives*, *op. cit.*, p. 15.
[524] *Cf. infra*, annexe.
[525] Traduction par nos soins : « l*'une des choses les plus précieuses que nous protégeons est l'intégrité du sport ».*
[526] Traduction par nos soins : « *le sport a des règles en place, pas testées de façon extensive, mais il prend très au sérieux des problèmes comme la tricherie ou les matchs truqués dans la mesure où ils menacent l'intégrité de notre sport* ».
[527] Traduction par nos soins : « *Voyez-vous ou voulez-vous honnêtement que Bruxelles s'occupe de ce type de dossiers ? Je n'y vois aucun bénéfice pour le sport, pas vous* ? »

économiques illégaux[528], comme cela peut être le cas en matière de dopage ou de paris sportifs truqués. D'ailleurs, la déclaration de Berlin adoptée en 2013 par plus de 120 Etats membres de l'ONU pour l'éducation, la science et la culture lors de la cinquième conférence mondiale des ministres et hauts fonctionnaires responsables de l'éducation physique et du sport[529], souligne l'importance de la préservation de l'intégrité du sport.

Les responsabilités du mouvement sportif et des pouvoirs publics sont donc partagées en la matière, d'autant qu'ainsi que le précise le vice-président du Conseil d'Etat, en plus de la diversité des actions qui se retrouvent sous l'intitulé général d'intégrité des compétitions sportives, s'y ajoutent « *des règles de fond très diverses qui ressortissent à des politiques publiques ne poursuivant pas nécessairement le même but.* »[530].

Ces questions de « gouvernance », relevant du « référentiel juridique sportif privé » ou du « référentiel juridique institutionnel public », constituent des obstacles qui viennent ralentir la réalisation pleine et entière de l'objectif d'intégrité des compétitions sportives, en particulier à l'échelle européenne. Pourtant, le mouvement sportif, à lui seul, ne peut pas garantir le respect de ce principe d'intégrité en raison des enjeux qui y sont attachés et qui dépassent largement la sphère strictement sportive. Franck Latty évoque d'ailleurs le possible qualificatif de principe « métajuridique »[531]. Il faut comprendre qu'ainsi que l'affirme Charles Dudognon, « *[l]e principe d'intégrité des compétitions sportives fait partie de cette boîte à outils permettant de lutter contre les dysfonctionnements de la mondialisation sportive* »[532]. Un consensus s'impose dès lors afin que deux formes d'égoïsme puissent être dépassées. Le premier est l'égoïsme national, celui qui consiste à dire « *chacun gère son problème dans son pays* ». Le second est l'égoïsme du mouvement sportif qui consisterait à dire « *c'est une question liée au sport, c'est à nous de la gérer, les pouvoirs publics n'ont pas à s'en mêler* ».

[528] Traduction par nos soins de « *Integrity of sport can be considered a public order issue, especially when breaching sporting rules conceals significant illegal economic interests* » in KEA European Affairs. Match-fixing in sport – A mapping of criminal law provisions in EU 27, mars 2012, p. 42.
[529] Cette conférence mondiale des ministres des Sports, la « MINEPS V », avait réuni plus de 600 participants de 128 pays différents du 28 au 30 mai 2013. Elle y avait posé un jalon important pour la politique sportive internationale.
[530] *Ibid.,* p. viii.
[531] LATTY F. « Consécration par les « législateurs » du mouvement sportif » (p.48) *in* DUDOGNON C. *et. al., Intégrité des compétitions sportives*, *op. cit.*, p. 49.
[532] V. DUDOGNON C. *et. al*., *Intégrité des compétitions sportives, op. cit.*, p. 14.

Une recommandation du Conseil de l'Europe relative aux principes de bonne gouvernance dans le sport[533] ne fait d'ailleurs que confirmer l'importance de ce partage de responsabilités, essentiel pour atteindre cet objectif primordial d'intégrité des compétitions sportives. Celle-ci définit la bonne gouvernance dans le sport comme « *un réseau complexe de mesures gouvernementales et de règlements privés servant à promouvoir l'intégrité dans la gestion des valeurs clés du sport, concrétisées par des activités sportives qui se fondent sur la démocratie, l'éthique, l'efficacité et la responsabilité* ».

- ***Le lien entre le principe d'intégrité des compétitions sportives et la disparité des sanctions disciplinaires des fédérations sportives prononcées dans l'espace sportif européen***

Nous l'avons abordé précédemment, les actions susceptibles de porter atteinte au principe d'intégrité des compétitions sportives sont diverses et de nature différente. Deux actions associées à la violation de ce principe - en ce sens qu'elles altèrent la compétition ainsi rendue malsaine - sont le plus souvent mises en avant : celles en lien avec le dopage et celles en lien avec les paris sportifs et les matchs truqués. Le « tourisme sportif disciplinaire » est cependant, lui-aussi, susceptible de conduire à une violation de ce principe.

Le dopage implique une triche dans le but d'augmenter les performances physiques et/ou mentales du sportif pour gagner la compétition sportive.

La première définition du dopage remonte à 1963 alors que les connaissances en la matière n'en étaient qu'à leurs balbutiements : « *est considérée comme doping[534], l'utilisation de substances ou de tous moyens destinés à augmenter artificiellement le rendement, en vue ou à l'occasion de la compétition, et qui peut porter préjudice à l'éthique sportive et à l'intégrité physique et psychique de l'athlète* »[535]. La même année, le Conseil de l'Europe adopte une définition sensiblement plus précise : *« Le doping est l'administration à un sujet sain, ou l'utilisation par lui-même, ou par quelque moyen que ce soit, d'une substance étrangère à l'organisme, de substances physiologiques en quantité ou par voie anormales et ce, dans le seul*

[533] Recommandation du Comité des ministres aux Etats membres relative aux principes de bonne gouvernance dans le sport, Conseil de l'Europe, CM/Rec(2005)8, 20 avril 2005.
[534] L'utilisation du terme « doping » pour parler de « dopage » était préférée à cette époque.
[535] Définition adoptée lors d'un colloque européen à Uriage-les-Bains les 26 et 27 janvier 1963.

but d'augmenter artificiellement et de façon déloyale la performance du sujet à l'occasion de sa participation à une compétition ». La recherche de la performance apparaît comme une condition nécessaire à la détermination du dopage et l'atteinte à l'éthique sportive en est la conséquence. Si une définition devait aujourd'hui être proposée, seul peut-être le terme d'intégrité viendrait se substituer à celui de l'éthique. En somme, il y a toujours eu une conscience que le dopage constituait une atteinte à la sincérité de la compétition sportive et sans la citer, à son intégrité.

A contrario, la manipulation des résultats sportifs *via* les paris sportifs truqués et la corruption (notamment des joueurs) implique une triche conduisant le plus souvent à perdre la compétition. KEA European Affairs, dans son rapport sur les matchs truqués dans le sport[536], propose de définir la manipulation des résultats sportifs[537] comme « *couvrant l'arrangement portant sur une modification irrégulière du déroulement ou du résultat d'une compétition sportive ou de l'un de ses évènements particuliers (matchs, courses, etc.) dans le but d'en tirer un avantage financier, pour soi-même ou pour les autres, et de supprimer tout ou partie de la glorieuse incertitude normalement associés aux résultats d'une compétition* ». La recherche du gain financier apparaît comme une condition nécessaire à la détermination des résultats sportifs *via* les paris sportifs truqués et la corruption. La remise en cause de la glorieuse incertitude du sport qui implique la fragilisation du principe d'intégrité des compétitions sportives se révèle en être la conséquence.

L'atteinte à l'intégrité des compétitions sportives se trouve en quelque sorte inhérente aux deux phénomènes précités. Or, comme abordé plus haut, tout ce qui est susceptible de porter atteinte au principe d'intégrité des compétitions doit être prévenu ou sanctionné. Si les sanctions sont disparates, leurs portées varient et les effets escomptés par le prononcé de ces sanctions n'en sont qu'amoindris.

Par conséquent, non seulement ces deux phénomènes constituent par leur essence même une atteinte au principe d'intégrité des compétitions sportives, mais le fait que les sanctions qui

[536] KEA European Affairs. Match-fixing in sport, *op. cit.*
[537] Traduction en français par nos soins à partir du texte original suivant : « *The manipulation of sports results covers the arrangement on an irregular alteration of the course or the result of a sporting competition or any of its particular events (e.g. matches, races…) in order to obtain financial advantage, for oneself or for other, and remove all or part of the uncertainty normally associated with the results of a competition*. »

frappent les sportifs convaincus de tricherie en lien avec le dopage ou la manipulation des résultats sportifs soient disparates ne fait qu'aggraver cette atteinte.

Si le dopage et la manipulation des résultats sportifs *via* les paris sportifs truqués et la corruption sont des actions de nature à porter atteinte au principe d'intégrité des compétitions sportives, les effets produits par le « tourisme sportif disciplinaire » - en ce qu'il constitue un dispositif de contournement réglementaire associé là encore à de la tricherie - ne sont pas sans porter atteinte à ce principe.

A partir du moment où un athlète fait l'objet d'une sanction assortie d'une période de suspension de compétition, c'est qu'il est considéré comme ayant agi de telle sorte que sa présence en compétition n'était pas la bienvenue. Une sanction disciplinaire est prononcée dans le but de condamner une action contraire aux règles fédérales ayant trait à la discipline relative ou non au dopage et aux paris sportifs truqués. Dès lors, la participation d'un sportif à une compétition alors qu'il est en principe suspendu entraîne nécessairement une altération à ladite compétition. Un tel comportement de tricherie peut donc être considéré comme portant atteinte à l'intégrité d'une compétition sportive.

La tricherie fait généralement naître un sentiment d'injustice chez celui ou celle qui en est victime. Les tensions d'ordre moral qui en émanent pourraient constituer un point commun à ce qui se cache derrière la violation, certes du principe d'intégrité des compétitions sportives, mais également du principe d'égalité.

II. La révélation des tensions d'ordre moral

La disparité des sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre du « sportif citoyen européen » - et les comportements qu'elle génère – ont pour effet de fragiliser, voire de porter directement atteinte aux principes d'égalité et d'intégrité des compétitions sportives. Les travaux de terrain[538] réalisés au cours de nos recherches nous ont permis d'établir un lien marqué entre disparité et injustice, caractérisée par une forte résonance morale. Or, cette dernière se retrouve non seulement directement dans les dispositions de l'article 165 TFUE,

[538] A ce sujet, voir la définition donnée dans l'introduction et *cf. infra*, annexe.

mais transparaît également à travers les comportements de « tricherie »[539] considérés comme portant atteinte au principe d'intégrité des compétitions sportives. Les tensions morales émergentes associées à ce sentiment d'injustice (a) pourraient se révéler constituer un levier d'action – certes inhabituel – de l'UE (b).

a) Sentiment d'injustice et tensions morales

L'injustice est une situation toujours particulière qui suppose une victime, l'individu qui se sent lésé, et un coupable, incarné par la règle de droit et son auteur. « *Il n'y a pas d'injustice s'il n'y a personne pour nous la faire subir* » écrivait déjà Aristote. En somme, il n'y a pas d'injustice sans droit et le sentiment d'injustice naît de l'application ou de l'interprétation des règles de droit. Ces dernières s'imposent en effet d'abord pour faire régner la justice. Comme l'explique le Professeur Henri Mazeaud dans son cours de droit civil sur la règle morale et la règle de droit[540], « *[l]e besoin de justice est l'un des plus élémentaires et l'un des plus impérieux que nous ressentions. Il existe déjà chez l'enfant ; dès le plus jeune âge l'enfant se révolte contre l'injustice, et ce sentiment demeure également puissant chez l'adulte : nous ne pouvons admettre un acte qui ne paraît se justifier que par la force de celui qui l'accomplit ; il y a contre cet acte une révolte de notre conscience ».*

Les tensions d'ordre moral sont associées à une « *situation d'équilibre précaire, de désaccord dans des relations entre personnes, entre groupes de personnes, […] entraînant des risques de conflit, de crise, de rupture* »[541]. Elles sont liées à une situation de non-conformité avec des principes, avec un idéal de conduite[542]. Ces tensions émergent naturellement d'une situation perçue comme de l'injustice.

Le court développement qui suit nous permet de saisir dans quelles mesures les tensions morales sous-tendent à l'appréhension du sport par l'UE.

[539] Nous pensons notamment au dopage et aux paris sportifs/matchs truqués.
[540] V. MAZEAUD Henri, « La règle de droit et la règle morale. Extrait de cours de droit civil de première année de licence », Les cours de droit 1954-1955, Disponible sur : http://fsjp.ucad.sn/files/doc_site.pdf.
[541] V. Trésor de la langue française.
[542] V. Trésor de la langue française.

- ***De l'égalité à l'équité : l'article 165 TFUE***

Le renvoi de l'article 165 TFUE à la seule notion d'équité - terme non dénué de connotation morale – et non à celle d'égalité, n'est certainement pas innocent. Et pour cause, l'article 165 TFUE qui consacre la nouvelle compétence de l'UE en matière de sport fait référence – parmi les actions visées par l'UE – au développement de « *la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives […]* ». La notion d'égalité ne figure pas explicitement dans cet article, ni même celle de non-discrimination.

Il convient de nous interroger sur le sens et l'interprétation à donner à *la promotion de l'équité* en matière de sport, telle qu'elle figure dans l'article 165 TFUE précité.

Les réflexions sur la notion d'équité ne sont jamais très éloignées de celles portant sur la notion d'égalité mais aussi sur celle de justice. Pourtant, seule l'égalité appartient aux droits fondamentaux et constitue un principe général du droit.

Comme le souligne justement le sociologue Simon Wuhl[543], *« l'égalité est contenue dans la loi et constitue une norme objective par rapport à laquelle chacun (le juge en premier lieu) doit se situer. L'équité en revanche demeure extérieure à la loi, en position subordonnée, cantonnée à une appréciation subjective »*[544]. Cela explique la raison pour laquelle le principe d'égalité constitue un pilier de la démocratie et une place fondamentale en droit de l'UE, alors que le terme « équité » n'apparaît que sporadiquement dans les diverses sources de ce droit. Le terme « égalité » apparaît ainsi trente-huit fois dans les versions consolidées du TUE et du TFUE[545], alors que le terme « équité » n'est présent qu'une fois, dans l'article 165 TFUE précité[546].

[543] Simon Wuhl est un sociologue français et professeur associé à l'université de Marne-la-Vallée.
[544] WUHL Simon. Définition d'équité parue dans le *Nouveau dictionnaire critique de l'action sociale,* sous la direction de Jean-Yves Barreyre et Brigitte Bouquet, Bayard, octobre 2006.
[545] 2012/C 326/01.
[546] Le terme d'équité n'apparaît, ni dans le TUE, ni dans le TFUE, ni dans les protocoles. En revanche, le terme « équitable » est utilisé une fois dans le TUE, six fois dans le TFUE et une fois dans un protocole, mais dans un contexte très différent. Son emploi n'en demeure pas moins nettement moins fréquent par rapport aux références faites à l'égalité. Dans le TUE, le terme « équitable » apparaît à l'art. 39 (au sujet de la contribution de l'UE à un commerce libre et *équitable*). Dans le TFUE, le terme apparaît à l'art. 39 selon lequel la politique agricole a pour but, notamment, d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole.) ; à l'art. 67 (au sujet du développement d'une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures, *équitable* à l'égard des ressortissants des pays tiers) ; à l'art. 79 (concernant le développement par l'UE d'une politique commune de l'immigration visant à assurer notamment un traitement *équitable* des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres) ; à l'art. 80 (au sujet du partage *équitable* des

D'un point de vue étymologique, nous nous apercevons que ces deux notions ont une racine latine commune. Pour autant, le latin *aequus* n'est pas forcément la cause de l'ambiguïté qui pourrait exister entre ces deux termes, même si cela peut constituer une explication. Comme le souligne Maurice Tournier[547], « *sur ce terme à la valeur ambivalente ont été forgés plusieurs substantifs qui reflètent tous, plus ou moins, la double postulation : aequatio, la répartition égale, aequilibrium, le niveau identique des plateaux d'une balance mais aussi la loi du talion, et, pour en revenir à notre couple politique, aequitas, la symétrie et, en même temps, l'esprit de justice, et aequalis, aequalitas, qui désignent les aspects similaires et les choses de même niveau* »[548]. Pour autant, le linguiste français renonce à *« analyser ce couple égalité-équité comme s'il venait innocemment du latin* ». Il préfère s'en remettre au Trésor de la langue française. Ainsi, l'égalité y est définie comme *« le fait de ne pas présenter de différence* ». Maurice Tournier interprète la définition donnée comme « ni différence, ni préférence ». Quant à l'équité, elle est définie comme un « *principe impliquant l'appréciation juste, (le) respect absolu de ce qui est dû à chacun* »[549]. Le philosophe Vladimir Jankélévitch[550] parle de justice proportionnelle. Comme le spécifie Maurice Tournier, « *ou le niveau uniformise, ou la proportion ajuste aux niveaux convenables* »[551]. Par conséquent, l'application stricte du principe d'égalité sans souci d'équité ne peut que générer de l'injustice.

Le professeur François Luchaire[552] préfère l'explication[553] selon laquelle c'est non pas la similitude qui se rapproche de l'égalité, mais l'identité qui s'oppose à la différence. N'y-a-t-il pas toujours une différence entre deux situations ? Cette notion d'équité intervient au moment où il faut rechercher l'origine, les raisons et les justifications éventuelles de cette différence.

responsabilités entre Etats membres concernant les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration) ; aux art. 101 et 102 (concernant les règles de concurrence : « partie équitable du profit » pour l'art. 101 et « transaction non équitable » pour l'art. 102). Enfin, le terme apparaît à l'art. 11 du protocole n°5 sur les statuts de la banque européenne d'investissement (au sujet d'une participation *équitable* des nationaux des Etats membres concernant les personnels de la banque).

[547] M. Tournier était un linguiste français, notamment chercheur au CNRS spécialisé dans l'étude des langages du politique, ancien directeur du laboratoire de lexicométrie de l'ENS de Saint-Cloud.

[548] TOURNIER Maurice, « Egalité ou équité, question d'hier, problème d'aujourd'hui », *in Mots*, mars 1995, n°42. pp. 102-109.

[549] V. Trésor de la langue française.

[550] V. Jankélévitch est un philosophe français, ancien professeur à l'université Paris-Sorbonne.

[551] TOURNIER Maurice, *op. cit.*

[552] François Luchaire était professeur de droit public, spécialiste de droit constitutionnel, par ailleurs cofondateur de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et ancien membre du Conseil constitutionnel.

[553] V. la protection constitutionnelle des droits et des libertés. Economica. 1987, p. 230.

En somme, le principe d'égalité de traitement, variante du principe d'égalité, ne peut être assimilé à un simple principe d'identité de traitement et la notion d'équité se trouve englobée par lui. Ce principe d'égalité de traitement implique l'existence autorisée d'une distinction ou d'une différenciation dans la mesure où elle n'est pas illégitime ou arbitraire. Elle exige simplement que des critères communs soient applicables de la même manière pour tous. Dès lors, la distinction entre deux personnes ou groupes de personnes se trouvant dans une situation identique ou comparable ne constitue pas nécessairement une discrimination au sens juridique du terme[554].

Nous comprenons à présent pourquoi Simon Wuhl, dans l'article qu'il consacre à la définition de l'équité[555], considère l'équité comme pourvue d'une fonction de correction, certes nécessaire mais secondaire, dans les applications du principe d'égalité devant la loi : cette dernière étant générale et abstraite, son application concrète aux individus exige une interprétation constante, par les juges notamment, qui doivent se fonder sur des critères d'impartialité, c'est-à-dire d'équité.

C'est en effet au juge qu'il revient d'interpréter et de corriger les insuffisances et le sentiment d'injustice que la loi peut générer en cherchant à reproduire « *ce qu'eût dit le législateur lui-même s'il avait été présent* » et « *ce qu'il aurait porté dans la loi s'il avait connu le cas en question* »[556].

Lorsque le juge de l'UE cherche à déterminer si une liberté de circulation est effectivement restreinte avant de se prononcer sur sa possible justification, sa nécessité, son caractère proportionné et le fait qu'elle poursuit un objectif légitime, sa démarche relève de cette idée d'équité. Par exemple, dans l'un des derniers arrêts rendus par la Cour de justice en matière de libre circulation des joueurs – en l'occurrence l'arrêt *Bernard*[557] - cette dernière rappelle qu'« *[u]ne mesure qui entrave la libre circulation des travailleurs ne peut être admise que si elle poursuit un objectif légitime compatible avec le traité et se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général. Encore faut-il, en pareil cas, que l'application d'une telle mesure*

[554] V. LIM Suy-Hong, *L'égalité dans les relations du travail au Cambodge*, thèse de doctorat de l'université Lumière Lyon 2, octobre 2007, p. 28.
[555] WUHL Simon, *op. cit.*
[556] ARISTOTE, *op. cit.*, cité par RAYNAUD Philippe, « L'équité dans la philosophie politique », *in* Egalité et Equité, antagonisme ou complémentarité, Economica, 1999, p. 6.
[557] CJCE, arrêt Olympique Lyonnais SASP c. Olivier Bernard et Newcastle UFC, *op. cit.*

soit propre à garantir la réalisation de l'objectif en cause et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (voir, notamment, arrêt du 31 mars 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, point 32, ainsi que arrêts précités Bosman, point 104 ; Kranemann, point 33, et ITC, point 37) »[558]. La démarche du juge – qui n'est pas propre au sport bien entendu - permet de limiter le sentiment d'injustice qui pourrait naître d'une application stricte des lois et des règlements en vigueur. Cela va de soi que les membres des organes disciplinaires des fédérations sportives adoptent, dans ce domaine, la même démarche que le juge, qui doit permettre de limiter l'émergence d'un sentiment d'injustice qui émanerait d'une application trop stricte de la réglementation fédérale.

Nous comprenons à présent que l'égalité de traitement entre sportifs sanctionnés sur le plan disciplinaire n'implique pas que la sanction prononcée à l'encontre de deux sportifs à qui un comportement semblable est reproché soit égale, et donc prononcée sans différence, ni préférence. D'ailleurs, comme le souligne Madame Petit, avocat général à la Cour de cassation, « *le caractère semblable ou non ne se découvre pas par une recherche objective, il suppose une appréciation qui est nécessairement subjective ; ce qui compte par conséquent c'est bien le rapport entre la spécificité de la situation et la règle différente et non pas cette spécificité elle-même* »[559]. Il n'en demeure pas moins qu'une pratique discriminatoire est susceptible d'entraîner une différence de traitement et donc une rupture d'égalité qui, appréciée sans souci d'équité, fait naître chez sa victime un inévitable sentiment d'injustice.

Or, comme nous venons de le démontrer, des situations d'inégalité de traitement – dont le constat n'émane pas nécessairement d'une simple différence de *quantum* - peuvent naître de la différence et donc de la disparité des sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre du « sportif citoyen européen ». Le *quantum* d'une sanction dépend d'une grille de sanction en principe prévue dans un règlement (peu importe le référentiel d'appartenance de la norme) et peut varier selon des données factuelles, selon les circonstances et notamment selon la qualité du sportif, à savoir s'il est amateur, semi-professionnel ou professionnel[560]. C'est là que le

[558] *Ibid***,** pt. 38.
[559] Avis de Madame Petit, *op. cit.*
[560] A ce sujet, nous pouvons rappeler, comme précédemment abordé dans une note précédente, que la portée d'une sanction et en particulier de son *quantum* dépend des périodes de compétition. En hockey sur glace par exemple, une saison sportive peut être très courte (septembre à février dans certains cas). Un joueur sanctionné sept mois doit purger sa sanction « de date à date » comme le précise les règlements disciplinaires relatifs ou non à la lutte contre le dopage. Or, s'il est sanctionné début février, il ne sera effectivement privé de compétition que pendant un mois. Dès lors, les membres des commissions disciplinaires peuvent, voire devraient, veiller à l'effectivité de la période de suspension selon les périodes de championnat.

principe d'équité intervient pour faire en sorte que les sportifs bénéficient d'un traitement équitable, et c'est pourquoi nous pouvons affirmer que le principe d'égalité de traitement implique celui de traitement équitable. A partir du moment où une disparité des sanctions disciplinaires - et donc une différence dans laquelle la disproportion est significative - est constatée, elle peut entraîner une atteinte au principe général du droit qu'est le principe d'égalité, ce qui sans nul doute pose un problème de compatibilité avec le droit de l'Union.

Si l'équité est finalement partout présente dans le raisonnement « habituel » du juge, mais également des membres des commissions disciplinaires, le traité de Lisbonne fait une mention explicite de cette notion d'équité dans un article consacré au sport, la préférant même à celle d'égalité. Nous en déduisons que l'équité doit être considérée comme un élément fondamental imposant une prise en compte particulière dans le développement de la dimension européenne du sport et dans la promotion des compétitions sportives.

La connotation morale qui découle de la notion d'équité – indéniablement liée à celle d'égalité - est également très présente dans la notion de tricherie, toujours associée aux comportements pointés comme ceux portant atteinte au principe d'intégrité des compétitions sportives. En effet, les conduites dopantes, comme les comportements de manipulation des résultats sportifs à la suite de paris sportifs frauduleux, visent à enfreindre des règles pour obtenir certains avantages, en l'occurrence essentiellement financiers. Ces comportements de triche s'assimilent à de la « *malhonnêteté morale* »[561] révélant une « *absence de respect vis-à-vis des valeurs que l'on prétend défendre* »[562] et qui sont par conséquent naturellement à l'origine de l'injustice possiblement ressentie par leurs victimes, et donc les non-tricheurs.

A n'en pas douter, les tensions morales générées par l'injustice, qu'elle émane de la violation du principe d'égalité de traitement (et donc d'équité) ou du principe d'intégrité des compétitions sportives, pourraient constituer un levier d'action pour l'Union européenne.

[561] V. Trésor de la langue française.
[562] V. Trésor de la langue française.

b) Un levier d'action pour l'UE

Selon la Professeure Frison-Roche[563], l'injustice est ce qui permet l'établissement libre et nécessaire du juste par le droit[564]. L'injustice est donc réparable grâce au droit, même si « *le légal n'est pas toujours juste* »[565]. C'est là qu'intervient la notion d'équité qui « *consiste à corriger la loi, dans la mesure où celle-ci se montre insuffisante, en raison de son caractère général* »[566]. Reste à savoir si le législateur européen, en rédigeant l'article 165 TFUE, avait à l'esprit le raisonnement aristotélicien.

Il n'en demeure pas moins qu'en partant du postulat de Marie-Anne Frison-Roche, l'injustice et les tensions morales qu'elle génère en matière de sanction disciplinaire dans le domaine du sport sont susceptibles de constituer un levier d'action de l'UE. Autrement dit, le constat de tensions morales pourrait – à lui seul et sans être forcément nécessaire à la réalisation du marché unique – contribuer à asseoir une compétence de l'Union.

Aussi étonnante que l'idée puisse paraître, elle n'est pourtant pas complètement absurde. L'UE a en effet déjà produit de la législation contraignante pas forcément nécessaire à la réalisation du marché unique et comportant de fortes connotations morales. Ce fut notamment le cas de la directive facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière[567] dans laquelle l'objectif annoncé est « *d'améliorer la sécurité routière dans l'ensemble de l'Union et de garantir l'égalité de traitement entre les conducteurs* »[568]. Cette directive vise, grâce à un dispositif d'échange d'informations entre les Etats membres de l'UE concernant les infractions en matière de sécurité routière, à empêcher les citoyens européens d'échapper au paiement d'une amende dont ils auraient écopé dans un autre Etat membre que leur Etat de résidence. Mais derrière l'objectif affirmé de cette directive

[563] Marie-Anne Frison-Roche est professeure de droit économique à SciencesPo Paris et spécialiste du droit de la régulation. Elle a enseigné par le passé à l'université Paris-Dauphine.
[564] FRISON-ROCHE M.-A., BARANES W. (dir.), *De l'injuste au juste*, Dalloz, 1997.
[565] http://www.philolog.fr/droit-et-morale/.
[566] ARISTOTE, *op.cit.*
[567] Directive 2011/82/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière. Il convient de préciser que la Cour de justice a annulé ladite directive dans un arrêt rendu par la grande chambre le 6 mai 2014. Elle a estimé que la directive n'était pas fondée sur la base juridique appropriée (qui aurait dû être la sécurité des transports et non la coopération policière). La Cour a néanmoins estimé que d'importants motifs de sécurité juridique justifiaient le maintien des effets de la directive jusqu'à l'adoption, dans un délai raisonnable qui ne saurait excéder un an à compter de la date du prononcé de l'arrêt. V. CJUE, arrêt *Commission européenne c. Parlement européen, Conseil de l'Union européenne*, 6 mai 2014, aff. C-14/12.
[568] Pt. 6 de la directive concernée.

sous-tendent de véritables tensions d'ordre moral liées à l'injustice née de la possibilité pour des conducteurs de commettre des infractions routières – de surcroît dangereuses – en échappant aux sanctions en principe applicables dans l'Etat membre dans lequel elles ont été commises.

En somme, cette directive répond à des exigences d'ordre moral. Or cette exigence de morale implique, voire impose, une transcription des tensions morales en règles de droit. C'est en cela que les tensions morales, qui émanent de la violation des principes d'égalité et d'intégrité de compétitions sportives liée à la disparité des sanctions disciplinaires, pourraient constituer un levier d'action de l'UE dont les compétences restent à définir.

La disparité des sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des « sportifs citoyens européens » débouche, au sein de l'espace sportif européen, directement ou indirectement, sur une atteinte à deux principes d'origines et de portées différentes, pourtant tous deux fondamentaux pour les deux ordres juridiques dont ils dépendent. Les principes d'égalité de traitement et d'intégrité des compétitions sportives sont affectés par des actions qui, si les sanctions prononcées n'étaient pas disparates, devraient ne pas pouvoir être constatées.

*

* *

Nous avons démontré que la disparité des sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre du « sportif citoyen européen » était effective, à la fois en matière disciplinaire générale et en matière de dopage. Nous avons en outre prouvé que le sport amateur était indifféremment concerné par la question par rapport au sport semi-professionnel ou professionnel. Néanmoins, les atteintes potentielles à ces deux principes identifiés – le principe d'égalité de traitement et le principe d'intégrité des compétitions sportives – s'avèrent d'autant plus importantes et graves que le sport professionne[569]l est concerné.

[569] Ou semi-professionnel (dès lors que le sportif est considéré comme travailleur au sens du traité).

Il est désormais légitime de nous demander si nous assistons actuellement à une remise en cause de la gouvernance des fédérations sportives, notamment dans leur capacité à prononcer des sanctions susceptibles de produire les effets escomptés, compte tenu des difficultés soulevées. Il convient en outre de poser la question du caractère opportun que pourrait présenter une clarification du cadre juridique du sport, en raison des problèmes identifiés découlant de la disparité avérée des sanctions disciplinaires prononcées au sein de l'espace sportif européen.

Le différentiel de référentiels dans le domaine sportif ne rend pas ces derniers moins interdépendants. L'irruption relativement récente du droit de l'Union dans les règles du sport constitue un phénomène sans précédent qui a eu une influence significative sur le fonctionnement des organisations sportives. Un nouvel équilibre (par la voie de l'harmonisation ?) dans la gouvernance du sport doit désormais être trouvé en concertation avec les instances concernées.

CHAPITRE 2

L'urgence d'une nécessaire clarification européenne du cadre juridique du sport

Nous avons cerné les conséquences néfastes de la disparité des sanctions disciplinaires prononcées par les fédérations sportives et constatées au sein de l'espace européen. Les atteintes aux principes d'égalité de traitement et d'intégrité des compétitions sportives qui en découlent s'avèrent graves et font apparaître une nécessité d'action urgente et, de surcroît, susceptible de se révéler stratégique (section 1). Néanmoins, une action de l'UE ne pourra se faire que si cette dernière est légitimée (section 2).

Section 1 - Une action urgente et stratégique pour l'UE

La mise en péril de la sécurité d'un individu implique généralement une mesure d'urgence afin de rétablir, au plus vite, un environnement familier. Dès lors, toute situation d'insécurité juridique impose une (ré)action urgente afin que ladite situation puisse être endiguée pour faire en sorte de limiter au plus vite son potentiel de nuisance envers chacun. En matière de sanctions disciplinaires, la disparité constatée est révélatrice et illustre l'insécurité juridique qui règne dans le domaine à l'échelle de l'Union européenne. Une action urgente de cette dernière visant à rétablir un climat de sécurité juridique apparait nécessaire (I) et ce, d'autant plus qu'elle permettrait à l'UE de poursuivre et de remplir un double objectif stratégique de « pouvoir interne » et de « pouvoir externe » (II).

I. L'insécurité juridique comme catalyseur de l'urgence à agir

La disparité des sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des « sportifs citoyens européens » au sein de l'espace sportif européen, en portant atteinte aux principes d'égalité de traitement et d'intégrité des compétitions sportives, créé les conditions du développement d'un sentiment d'insécurité juridique – indépendant du sentiment d'injustice - sur le territoire concerné. Après avoir cerné les contours de l'insécurité juridique (a) en ce qu'elle émane d'un environnement juridique incertain et d'une atteinte au principe de sécurité juridique, nous verrons qu'elle apparaît comme une menace imminente et permanente pour le sport, de nature à justifier une action urgente (b).

a) De l'insécurité juridique

Appréhender l'insécurité juridique ne peut se faire sans aborder le principe de sécurité juridique, principe général du droit communautaire depuis l'arrêt *Bosch*[570] du 6 avril 1962.

[570] CJCE, arrêt *Robert Bosch GmbH et autres*, 5 avril 1962, aff. 13/61, Rec. p.104

L'insécurité est définie comme un « *manque de sécurité ; inquiétude provoquée par l'éventualité d'un danger* »[571]. *A contrario*, la sécurité est présentée comme *« un état d'esprit confiant et tranquille qui résulte du sentiment, bien ou mal fondé, que l'on est à l'abri de tout danger »*[572]. Quant au terme « juridique », sans entrer dans les détails d'une définition approfondie, il provient du latin *juridicus* et renvoie à tout ce qui relève du droit. A partir de ces éléments de définition, nous pouvons en déduire que la sécurité juridique s'apparente à une situation de confiance liée à l'environnement juridique et donc à tout ce qui a trait au droit. L'insécurité juridique renvoie par conséquent à une situation dans laquelle cette confiance serait remise en question et de laquelle un risque ou une menace émergerait. Toute incertitude liée à l'environnement juridique est donc susceptible d'entrer dans le champ de l'insécurité juridique.

L'insécurité juridique est une situation qui émane de la violation du principe de sécurité juridique.

Pour Jean-Guy Huglo, Conseiller à la chambre sociale de la Cour de cassation, la sécurité juridique est pourtant une tautologie[573]. C'est d'ailleurs l'avis de Jean Boulouis, professeur spécialisé en droit de l'Union, selon qui « *la formule sonne en effet comme une sorte de redondance, tant il paraît évident qu'un droit qui n'assurerait pas la sécurité des relations qu'il régit cesserait d'en être un. Imagine-t-on un droit qui organiserait l'insécurité, ou même qui la rendrait possible ?* »[574]. Il n'empêche que si le principe existe et qu'il est considéré comme un principe général du droit de l'Union commun aux Etats membres[575], c'est qu'il revêt non seulement une importance fondamentale qui nécessite d'être rappelée, mais surtout parce que le droit applicable est apparu, à un moment donné – en droit interne ou à l'échelle du droit de l'Union - comme n'assurant pas la sécurité des relations qu'il régit. La CJCE consacre le principe en s'inspirant du droit allemand, tout en précisant que « *tout important qu'il soit, il ne saurait s'appliquer de façon absolue* »[576]. Si l'utilisation de la formule semble nettement plus

[571] V. Trésor de la langue française.
[572] V. Trésor de la langue française.
[573] HUGLO Jean-Guy, « Dossier : Le principe de sécurité juridique », *Cahiers du Conseil constitutionnel n°11*, décembre 2001.
[574] BOULOUIS Jean, *Quelques observations à propos de la sécurité juridique, Du droit international au droit de l'intégration*, *Liber amicorum*, Pierre Pescatore, Nomos Verlag, 1987, p .53.
[575] Les principes généraux du droit commun aux Etats membres constituent l'une des trois catégories de principes généraux du droit de l'UE, les deux autres étant les principes généraux du droit spécifiques à l'UE et les principes généraux du droit issus de certains droits nationaux. V. le site internet http://Eur-lex.europa.eu qui donne accès à tout le droit de l'UE.
[576] CJCE, arrêt *SNUPAT c. Haute autorité de la CECA*, 22 mars 1961, aff. 42, 49/59, Rec. 1961, p. 126.

fréquente de la part de la Cour de justice[577] [578] que par les juridictions françaises[579] par exemple[580], c'est peut-être justement du fait de l'agencement et de l'emboîtement des droits internes et du droit de l'Union, plus susceptibles d'engendrer de l'insécurité juridique. La sécurité juridique existe comme principe, ou comme « *forme plus diffuse ou plus répartie entre ses composantes, dans la jurisprudence des cours* »[581] dans d'autres Etats membres. En Allemagne par exemple, la Cour constitutionnelle déduit du principe de sécurité juridique, principe qui se trouve au sommet de la hiérarchie des normes, « *des exigences de stabilité de l'ordre juridique et de prévisibilité de l'action de l'Etat* »[582].

Parfois considéré comme un « *principe "à tout faire", "fourre-tout" ou encore "garde-fou"* »[583], il n'existe pas véritablement de définition juridique partagée de ce principe.

D'ailleurs, comme le soulignent justement les deux Conseillers d'Etat français Jean-Pierre Puissochet, ancien juge à la CJCE, et Hubert Legal, ancien juge au Tribunal de première instance des Communautés européennes et jurisconsult du Conseil de l'Union, la fonction du principe de sécurité juridique « *est différente dans un ordre juridique national ayant vocation à la permanence et reposant sur une tradition établie et dans l'ordre juridique communautaire, qui est un ordre d'intégration entre des systèmes disparates, qui est d'essence évolutive, donc à contenu variable en termes de substance comme de procédures, et dans lequel la Cour de justice doit tant bien que mal faire office de vigie, de garde-fou, de stabilisateur et de dispositif " anti-retour "* »[584]. Autrement dit, la notion de sécurité juridique est appréhendée différemment selon

[577] Il a d'ailleurs été démontré certaines années que la notion de sécurité juridique apparaissait dans plus de 10% des arrêts de la Cour. V. à ce sujet : NAÔME Caroline, « La notion de sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance des Communautés européennes », *Rivista di Diritto Europeo*, n°2, 1993.
[578] La Cour de justice se prononce sur ce principe de sécurité juridique dès les années 1960 en le qualifiant tantôt de « *règle de droit à respecter dans l'application du traité* » [CJCE, arrêt *Robert Bosch GmbH*, *op.cit*.], tantôt de « *principe général […] inhérent à l'ordre juridique communautaire* » [CJCE, arrêt *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Salumi*, 27 mars 1980, aff. 66, 127 à 128/79, Rec., p. 1261], d'« *exigence fondamentale* » [CJCE, arrêt *Azienda Colori Nazionali*, 12 juillet 1972, aff. 57/69, Rec., p. 934] ou encore de « *principe fondamental* » [Conclusions de l'avocat général K. Roemer présentées dans l'affaire CJCE, arrêt *Brasserie de Hecht c. Wilkin Janssen*, 6 février 1973, aff. 48/72, Rec., p. 99].
[579] Il est impossible ici de ne pas faire référence à l'arrêt *KPMG* rendu par le Conseil d'Etat français le 24 mars 2006 (CE Ass., 24 mars 2006, *KPMG et autres*, n°288460 et s., Rec. p. 160). Par cet arrêt, le Conseil d'Etat vient préciser les règles applicables lors de l'édiction de nouvelles réglementations.
[580] HUGLO Jean-Guy, *op. cit.* ; PUISSOCHET J.-P., LEGAL H., « Dossier : le principe de sécurité juridique », *Cahiers du Conseil constitutionnel,* n°11, décembre 2001.
[581] *Loc. cit.*
[582] *Loc. cit.*
[583] BORDES Elodie, « Radioscopie jurisprudentielle du principe de sécurité juridique. Analyse des évolutions possibles à la lumière de la QPC », *VIIIe Congrès national de l'A.F.D.C.*, Nancy, 16,17 et 18 juin 2011.
[584] *Loc. cit.*

les systèmes juridiques[585]. Alors que les deux conseillers d'Etat visent à n'en pas douter les systèmes juridiques des Etats membres en parlant de « systèmes disparates », la particularité de notre objet d'étude nous impose d'appréhender l'ordre juridique de l'UE comme un ordre d'intégration entre systèmes disparates comprenant non seulement ceux des Etats membres, mais également celui de l'ordre juridique sportif, ou plus exactement celui du « référentiel juridique sportif privé », intégrant lui aussi des « sous-systèmes » parfois disparates.

L'appréhension de ce principe variant effectivement en droit interne (selon les Etats membres et même selon les juridictions d'un même Etat membre[586]) et en droit externe (selon la Cour européenne des droits de l'homme ou selon la Cour de justice)[587], nous n'entrerons pas dans ce débat doctrinal dans le cadre des présents travaux.

Ce constat témoigne d'une absence d'unicité certaine posant un problème évident quant à la définition du principe à retenir. Néanmoins, le Conseil d'Etat français propose une définition *a priori* applicable aussi bien en droit interne qu'en droit externe. Selon les termes de la Haute juridiction administrative française, la sécurité juridique « *constitue l'un des fondements de l'Etat de droit* »[588] et « *[l]e principe de sécurité juridique implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans*

[585] V. à ce sujet, v. SOULAS DE RUSSEL D., RAIMBAULT P., « Nature et racines du principe de sécurité juridique : une mise au point », *in Revue internationale de droit comparé*, Vol. 55 N°1. Janvier-mars. pp. 85-103.

[586] C'est notamment le cas en France avec des définitions différentes du Conseil constitutionnel, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. Par exemple, le Conseil constitutionnel préférait, jusqu'à très récemment, se référer à des notions voisines comme celles de la « bonne administration de la justice » [Conseil constitutionnel, n°2010-14/22 QPC, 30 juillet 2010, Daniel W et autres ; pt. 16] quand le Conseil d'Etat le définit dans son rapport public de 2006 [Conseil d'Etat français. *Sécurité juridique et complexité du droit*. Rapport public 2006. La Documentation française. 2006, pp. 233 et s.]. Il convient néanmoins de préciser qu'à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (Q.P.C.), la formule « sécurité juridique » a été utilisé par le Conseil constitutionnel déclenchant un nouveau débat doctrinal sur l'usage de la notion [BORZEIX Arnaud, « La question prioritaire de constitutionnalité : quelle confiance légitime, quelle sécurité juridique ? », *RDP*, 2010, n°4, pp. 981-1002.]

[587] Le concept de sécurité juridique peut être compris ou défini de nombreuses façons. Nombreuses sont d'ailleurs les études qui lui sont consacrées [v. notamment à ce sujet : PACTEAU Bernard, « La sécurité juridique, un principe qui nous manque ? », *AJDA,* 1995 Chroniques, p. 151 ; DELAMARRE Manuel, « La sécurité juridique et le juge administratif français », *AJDA,* 2004, Chronique, p. 186. ; BENOIT L., « Absence de responsabilité de l'Etat pour méconnaissance du principe de confiance légitime », *AJDA,* 1999, Chroniques pp. 880-882] et qui mettent en évidence le fait qu'il s'agit d'une « *notion protéiforme qui va d'un principe de valeur constitutionnelle à celle d'une simple règle de relation avec les administrés, relevant de la procédure administrative* » [Cour de cassation. Rapport général. Rapport du groupe de travail n°1 « Incertitude et insécurité juridique ». 2005].

[588] Conseil d'Etat français. *Sécurité juridique et complexité du droit*. Rapport public 2006. La Documentation française. 2006, pp. 233 et s.

le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles »[589]. Cela implique qu'un environnement d'insécurité juridique place les citoyens dans une situation ne leur permettant pas de déterminer sans difficulté les droits et obligations qui leur incombent en vertu du droit en vigueur, soit en raison de l'absence de clarté et de prévisibilité des normes qui en découlent, soit du fait de leurs variations régulières et imprévisibles dans le temps.

En somme, « *[l]a première sécurité juridique, c'est finalement un droit qui ne laisserait place ni à la fantaisie, ni à l'arbitraire* »[590]. Par conséquent, l'apparition de la fantaisie ou de l'arbitraire laisserait place à un climat d'insécurité juridique remettant en cause la fonction de protection du citoyen qui découle de ce principe de sécurité juridique.

Les contours de l'insécurité juridique étant cernés, il convient à présent de démontrer en quoi elle est révélatrice de l'imminence à agir en matière de sanctions prononcées à l'encontre des « sportifs citoyens européens », domaine qui, nous le verrons, n'est pas sans laisser place à la fantaisie et à l'arbitraire.

b) … révélatrice de l'imminence à agir dans le domaine du sport

L'insécurité juridique apparaît comme un reflet de l'appréhension du sport par l'UE et de la disparité des sanctions. Elle témoigne de l'urgence à agir dans le domaine.

- ***L'insécurité juridique, en ce qu'elle émane de l'entrecroisement des référentiels juridiques***[591]

Partant de la définition que nous venons de proposer, pour qu'un « sportif citoyen européen » soit considéré comme étant confronté à de l'insécurité juridique, il doit se trouver dans une situation ne lui permettant pas de déterminer sans difficulté les droits et les obligations

[589] *Idem*, p. 281.
[590] PACTEAU Bernard, *op. cit.*
[591] L'insécurité juridique qui émane de l'entrecroisement de référentiels juridiques – et en particulier de la rencontre entre normes sportives et normes européennes – a déjà été établie par plusieurs auteurs dont le constat est celui de la nécessaire amélioration de la sécurité juridique. V. notamment : DE WAELE J.-M., HUSTING A., *op. cit.* ; HUSTING Alexandre, *L'Union européenne et le sport, l'impact de la construction européenne sur l'activité sportive*, Juris-Associations, 1998 ; PARRISH Robert, *Sports Law and Policy in the European Union*, Manchester University Press, 2003 ; PARRISH R., MIETTINEN S., *op. cit.* ; RANGEON Florence, « Gouvernance du sport : quelle place pour l'Europe ? », *Jurisport*, n°110, juin 2011, pp. 38-41 ; WATHELET Melchior, « La gouvernance du sport et l'ordre juridique communautaire : le présent et l'avenir », *op. cit.*.

qui lui incombent en vertu du droit en vigueur – peu importe le référentiel juridique de référence - soit en raison de l'absence de clarté et de prévisibilité des normes qui en découlent, soit du fait de leurs variations régulières et imprévisibles dans le temps.

S'agissant de la situation ne permettant pas de déterminer sans difficulté les droits et obligations qui lui incombent en vertu du droit en vigueur – peu importe le référentiel juridique de référence, les chapitres précédents[592] ont permis de montrer que l'entrecroisement des référentiels juridiques s'accompagne d'une complexité certaine liée au chevauchement des règles applicables. Il suffit que le « référentiel juridique institutionnel public » ait une incidence spécifique dans un Etat membre sur le « référentiel juridique sportif privé » pour semer de la confusion chez les sportifs, et en particulier chez ceux qui circulent régulièrement sur le territoire européen d'une année sur l'autre.

Le « travail de terrain » tend d'ailleurs à confirmer que nombre de sportifs ignorent leurs droits ou obligations en ce qui concerne la portée des sanctions disciplinaires prononcées ou susceptibles d'être prononcées à leur encontre. A la question « *Savez-vous si vous pouviez participer à des compétitions internationales dans d'autres Etats, malgré votre sanction ?* », parmi les questionnaires administrés aux hockeyeuses et hockeyeurs[593], 14 % ont coché la réponse « *Je savais que je pouvais participer à une compétition dans un autre Etat, malgré ma sanction* », aucun n'a coché la réponse « *Je savais que je ne pouvais PAS participer à une compétition dans un autre Etat à cause de ma sanction* », 20 % ont opté pour la réponse « *J'ignorais si ma sanction pouvait me priver de participer à une compétition dans un autre Etat* », étant précisé que deux tiers des interrogés ne se sont pas prononcés. Autrement dit, les résultats obtenus de ces questionnaires permettent de conclure qu'une large partie des sportifs ignore le mécanisme de demande de reconnaissance ou d'extension d'une sanction. Il est d'ailleurs évident pour les hockeyeuses et hockeyeurs enquêtés qu'ils auraient pu avoir recours à du « tourisme disciplinaire sportif » puisque plus des deux tiers d'entre eux ont répondu qu'ils auraient eu recours à ce dernier si cela leur avait été possible dans le cas où ils auraient été sanctionnés. Est ici mise en cause la complexité des dispositifs juridiques conduisant à la sanction d'un sportif, d'autant plus importante qu'elle peut différer d'un Etat membre à l'autre.

[592] *Cf. supra*, chapitre 1 & 2, titre 1, partie 1.
[593] Il s'agit des questionnaires administrés à une équipe de Ligue Magnus comportant plusieurs joueurs professionnels ou semi-professionnels et à un collectif de joueuses du Pôle France féminin de Chambéry. *Cf. infra,* annexe.

S'agissant ensuite de l'absence de clarté et de prévisibilité des normes qui découlent de l'insécurité juridique, là encore le constat de l'entrecroisement des référentiels juridiques peut être pointé du doigt. Ledit entrecroisement devient facteur d'aléa.

Les législations des Etats non coordonnées au sein de l'UE constituent un exemple permettant d'illustrer cette absence de clarté et de prévisibilité des normes. C'est le cas en matière de paris sportifs, de lutte contre les violences ou contre le racisme notamment. Or, si ces législations émanent du « référentiel juridique institutionnel public », elles ne sont pas sans incidence sur le « référentiel juridique sportif privé ». Ces législations s'accompagnent de variations parfois fréquentes en fonction notamment de l'actualité sportive. Il suffit en quelque sorte d'un scandale en matière de matchs truqués pour que cela provoque des initiatives législatives et réglementaires des Etats membres mais également des fédérations sportives, le plus souvent non coordonnées et susceptible de conduire à la production de textes contradictoires, à travers l'Union.

Concernant le cas spécifique du dopage, dans la mesure où toute veille juridique sur ce qui se passe dans les autres Etats membres est inexistante, les Etats membres participent à une compétition improductive qui consiste, pour chacun d'eux, à montrer qu'il est pourvu de l'arsenal législatif le plus efficace en la matière. La France fait d'ailleurs partie des pays ayant un esprit particulièrement « compétitif » dans le domaine. L'Union peut-elle se permettre de ne pas réagir face à cela ?

S'agissant enfin des variations régulières et imprévisibles dans le temps, nous pouvons ici faire référence non pas aux normes, mais aux décisions jurisprudentielles dont l'imprévisibilité et les variations peuvent être aggravées par l'absence de normes claires et prévisibles justement. Nous pensons notamment à la décision *Meca Medina*[594] de la Cour de justice, perçue comme une surprise lors de sa publication et parfois même incomprise[595]. En effet dans cette dernière, la décision de la Cour de justice lui permet – en considérant que toute règle sportive (elle entend par là toute règle des fédérations sportives) est susceptible d'entrer dans le champ d'application du traité dès lors qu'elle ne contrevient pas aux dispositions du traité, sauf à ce que l'infraction à ces dernières soit considérée comme légitime et proportionnée.

[594] Arrêt CJCE *Meca Medina, op.cit. ;* V. aussi : chapitre premier du titre 1 de la première partie.
[595] *Cf. supra*, chapitre 1, titre 1, partie 1. V. en particulier INFANTINO Gianni, « Meca-Medina : un pas en arrière pour le modèle sportif européen et la spécificité du sport ? », *UEFA,* octobre 2006.

- ***L'insécurité juridique, un sentiment partagé, voire unanime***

L'environnement actuel apparaît propice au développement d'une insécurité juridique. Il en ressort une impression de désordre qui règne sur le territoire de l'UE en matière de sport et qui est d'ailleurs partagée par diverses parties prenantes. C'est ce qu'ont confirmé plusieurs entretiens réalisés au cours de ces travaux.

Le fonctionnaire à l'unité sports de la direction générale Education et Culture de la Commission européenne, Gianluca Monte[596], nous a confirmé au cours d'un entretien conduit en 2010 à Bruxelles que « *plusieurs parties prenantes réclament régulièrement plus de sécurité juridique* », en précisant que pour appréhender cette sécurité ou insécurité juridique, il convient de prendre en considération un certain nombre d'éléments, et notamment le fait que les pays sont différents, que les contextes sont différents, que les disciplines sont différentes et que, par conséquent, l'appréciation et l'examen de chaque situation sont différents. Son collègue, Jakob Kornbeck, spécialisé notamment sur tous les aspects liés au dopage, souligne également la complexité de certaines situations prêtant à confusion.

Quant à Mathieu Fonteneau, du bureau des comités olympiques européens, également rencontré en 2010 dans la capitale européenne, il a affirmé que « *peu importe qu'il s'agisse du sport professionnel ou du sport amateur, l'insécurité juridique est partout, le premier n'étant pas mieux préserver que le second en la matière* ».

Sébastien Richard, administrateur au Sénat rencontré lors d'un entretien en 2013, justifie l'urgence à agir en raison de la remise en cause de plus en plus fréquente de la sincérité et de l'intégrité des compétitions sportives. Il pointe en particulier les domaines du dopage et des matchs truqués. Il se rassure néanmoins estimant qu'*« au fur et à mesure des scandales, l'urgence sera de plus en plus avérée »* et l'UE n'aura plus d'autre choix que d'intervenir. S'il précise que « *pour l'instant, nous ne voyons que la partie émergée de l'iceberg* », il indique en outre que « *si l'UE veut garantir l'aléa sportif comme elle l'entend implicitement dans les compétences qui lui ont été attribuées, elle ne peut que se saisir de ces sujets, d'autant qu'il n'y a pas de problème de subsidiarité, étant donné que le dopage comme les matchs truqués sont par essence transfrontaliers* ». Autrement dit, non seulement il y a urgence à exploiter l'article 165

[596] Fonctionnaire de l'unité sport de la direction générale Education et Culture de la Commission européenne, déjà cité dans le chapitre premier du titre premier de la présente partie. V. aussi annexe.

TFUE, mais il ne faut pas s'enfermer dans la portée *a priori* réduite de ce dernier. C'est le caractère « sans frontière » des thématiques aussi nocives que le dopage ou les matchs truqués qui force à une action supra-étatiques et pour laquelle l'UE a une responsabilité qu'elle doit assumer.

- ***L'insécurité juridique, en ce qu'elle provient de l'absence de définition du sport et de la compétence sportive par l'UE***

Dans le secteur du sport européen, l'absence de définition du sport d'une part, et de la compétence sportive de l'UE d'autre part, peuvent être considérés comme responsables de l'insécurité juridique constatée dans le domaine. En effet, si la spécificité sportive correspond au caractère et au cadre spécifique purement sportif intéressant uniquement le sport, il n'en demeure pas moins que l'absence de définition du sport s'accompagne inévitablement d'un flou juridique certain. Flou d'autant plus marqué que la Cour de justice – quand bien même elle dit que ladite spécificité échappe à sa compétence – s'abstient de la définir. Or, comme le précise justement Florence Lefebvre-Rangeon dans sa thèse, « *rien n'est plus dangereux puisqu'alors sa propre compétence est indéfinie* » [597]. C'est d'ailleurs certainement ce qui explique la décision *Meca-Medina* de la Cour de justice que nous venons d'évoquer.

Gianni Infantino, aujourd'hui secrétaire général de l'UEFA, précise d'ailleurs que « *la CJCE s'est montrée assez peu encline à définir plus clairement la portée de l'exception sportive […], de telle sorte que l'ampleur de l'insécurité juridique semble être appelée à croître et à entraîner une inflation du nombre de plaintes fondées sur le droit de la concurrence à l'encontre des instances sportives, souvent pour des motifs fallacieux ayant peu – sinon rien à voir avec le fonctionnement de la concurrence économique au sein de l'Union européenne. Dans ce contexte, un surcroît de clarification quant au sens de la spécificité du sport devra, selon toute probabilité, être apporté par les responsables politiques européens, une fois qu'ils auront pris le temps d'une réflexion plus approfondie et pour autant qu'ils décident que ce type « d'activisme judiciaire » est allé trop loin* »[598]. Gianni Infantino pointe le fait que l'insécurité juridique, d'ores-et-déjà existante, constitue un problème qui doit être endigué, et ce de façon urgente compte tenu des risques qui y sont associés. Le premier est lié à un développement au potentiel important et le second est lié à une augmentation des affaires soumises à la Cour de justice qui, de surcroît, le seraient pour des motifs « fallacieux ». L'auteur fait ici référence au

[597] V. LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit*., p. 162.
[598] INFANTINO Gianni. Meca-Medina : un pas en arrière…, *op. cit.*

fait que le droit de l'Union pourrait être « utilisé » à mauvais escient, dans l'unique but de contourner des dispositions réglementaires des fédérations sportives et donc émanant du « référentiel juridique sportif privé ». C'est bien « d'utilisation » dont il est question. L'insécurité juridique constatée dans le domaine du sport, tel qu'il est appréhendé par l'UE, est d'autant plus nuisible qu'elle pourrait transformer le droit de l'Union en un instrument permettant de contourner le droit des fédérations sportives.

- ***Une nécessité et une urgence à agir caractérisée***

Les atteintes aux principes de sécurité juridique privent le sportif, et *a fortiori* le sport UE en général, de la protection du droit à laquelle ils doivent pouvoir prétendre. Ces atteintes rendent nécessaire et urgente une action dans le domaine. D'ailleurs, comme l'affirme le Professeur Henri Mazeaud dans son cours de droit civil sur « la règle morale et la règle de droit »[599], « *la règle de droit est […] nécessaire pour nous donner la sécurité, car, pour vivre en société, l'homme a encore plus besoin de sécurité que de justice. Nous pouvons à la rigueur vivre sous une règle que nous estimons injuste, du moins faut-il que nous connaissions la règle sous laquelle nous vivons ; il faut, en effet, que quand nous accomplissons un acte, nous sachions quelles seront exactement les conséquences de cet acte »*[600].

Les témoins de l'urgence à agir sont multiples. Dans la mesure où le sport peut et veut être utilisé comme porteur de valeur – il est ici question de la dimension sociale du sport – dès lors qu'il ne devient plus exemplaire et que lesdites valeurs se trouvent bafouées, ce dernier est menacé alors même qu'il occupe une place prégnante chez les citoyens européens. L'insécurité juridique ne peut en outre satisfaire ni le législateur, ni le juge, ni l'observateur, d'autant moins que les atteintes aux principes d'égalité de traitement et d'intégrité des compétitions sportives dénoncées et constatées dans le chapitre précédent contribuent au climat d'insécurité juridique qui règne en matière de sport à l'échelle de l'UE. L'action de l'Union européenne apparaît finalement comme d'autant plus urgente que l'image renvoyée par le sport est celle du cautionnement, à la fois par le mouvement sportif et par l'UE, du contournement et de la violation de principes fondamentaux de l'UE et du sport permis par le climat d'insécurité juridique existant.

[599] Cours de droit civil dispensé en licence 1ère année en 1954-1955.
[600] MAZEAUD Henri, *op. cit.*

Enfin, s'il est un autre témoin de l'urgence, c'est celui très concret de l'engagement des quinze Etats signataires de la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives soumise à signature pour ratification le 18 septembre 2014. Cela constitue « *un record pour ce genre de texte qui généralement à l'ouverture de la signature ne recueille qu'une petite dizaine d'intentions* »[601].

En somme, comme l'expliquent brillamment les membres d'un groupe de travail de la Cour de cassation animé par le Conseiller d'Etat Michel Pinault sur l'incertitude et la sécurité juridique, « *le système doit bien sûr répondre de façon adéquate à ces demandes sociales plus pressantes et à ces défis d'un monde où tout à la fois l'incertitude s'accroît de manière objective mais où la PERCEPTION subjective de l'incertain devient aussi plus aigüe et plus déstabilisante. En même temps d'ailleurs que vacille l'espoir mis dans le progrès et dans sa promesse de maîtrise sans cesse meilleure des phénomènes physiques, économiques et sociaux* » [602].

II. L'européanisation des sanctions comme stratégie

En plus de répondre à l'urgence soulevée précédemment, une action de l'Union européenne dans le domaine du sport, et plus spécifiquement en matière de sanction, répond à un double objectif stratégique. Le premier est un objectif de « pouvoir externe »[603] qui vise à positionner l'Union sur le plan international (a) alors que le second est un objectif de « pouvoir interne »[604] de réconciliation des citoyens européens avec l'UE (b). Ces deux objectifs font écho au « double défi » de l'Europe dont il est question dans la Déclaration de Laeken[605], l'un étant un défi « en dehors de ses frontières », et l'autre étant un défi à mener « en son sein ».

[601] Europolitics. N°4935. Mercredi 24 septembre 2014, p. 7.
[602] Cour de cassation française. Rapport du groupe de travail n°1. « Incertitude et sécurité juridique ». 2005.
[603] V. à ce sujet : LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, p. 357.
[604] *Loc. cit.*
[605] Le 15 décembre 2001, le Conseil européen a adopté une « Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne » - ou « Déclaration de Laeken », portant le nom du lieu où il s'est réuni. Cette déclaration engage l'Union à devenir plus démocratique, plus transparente et plus efficace. Elle a convoqué une convention dans le but de soulever les questions essentielles que soulevait l'avenir de l'Europe et qui prépara, sous la présidence de Valéry Giscard D'Estaing, le Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

a) Une stratégie de l'Union européenne pour peser au niveau international

La stratégie pour l'UE de peser au niveau international peut être qualifiée de stratégie de « pouvoir externe ». Elle consiste pour l'Union à exercer une influence, non pas sur sa propre société, mais en dehors de celle-ci, auprès de citoyens non-européens ou d'institutions étatiques ou sportives nationales ou internationales hors-UE.

- ***Importer son modèle et influencer des organisations internationales***

Une action de l'UE dans le domaine du sport, et en particulier en matière de sanction, lui permet, en tant que « puissance normative »[606], de peser bien au-delà de la stricte sphère UE et de ses Etats membres. En effet, comme le souligne Ian Manners, professeur en sciences politiques spécialiste de l'UE ayant très largement contribué à conceptualiser l'Union européenne comme acteur international, « *l'Union change les normes, standards et prescriptions des politiques mondiales au-delà des attentes stato-centrées limitées* »[607]. Ainsi qu'il le précise, « *il est une chose de dire que l'UE est une puissance normative en vertu de sa nature hybride consistant en des formes de gouvernance supranationale d'une part et internationale d'autre part ; il en est une autre d'arguer que l'UE agit sur le plan normatif (i.e. selon le bien d'un point de vue éthique)* »[608]. Autrement dit, « *en arguant que l'UE constitue une puissance normative sur la scène politique mondiale [il faut comprendre par-là] que l'UE promeut une série de principes normatifs qui sont généralement reconnus comme étant universellement applicables au sein des Nations Unies »*[609]. L'auteur affirme que l'UE a une capacité à diffuser ses normes en dehors de son périmètre géographique, ce qui lui permet d'influencer les autres Etats et organisations internationales – notamment sportives – d'un point de vue normatif.

---

[606] Le concept d'une Union européenne qualifiée de « puissance normative » a été formulé et décrit par Ian Manners en 2002. V. MANNERS Ian, « Normative Power Europe, A Contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies*, vol.40, n°2 (juin 2002), pp.235-258.

[607] Traduction par nos soins. Version originale : « *In this respect, the EU is a normative power: it changes the norms, standards and prescriptions of world politics away from the bounded expectations of state-centricity ». in* Ian Manners, *«* The normative ethics of the European Union », *International Affairs,* 84 :I, 2008, p. 45.

[608] *Loc. cit.,* Traduction par nos soins. Version originale : « *it is one thing to say that the EU is a normative power by virtue of its hybrid polity consisting of supranational and international forms of governance; it is another to argue that the EU acts in a normative (i.e. ethically good) way ».*

[609] *Loc. cit.*, Traduction par nos soins. Version originale : « *In arguing that the EU is a normative power in world politics, […] the EU promotes a series of normative principles that are generally acknowledged, within the United Nations system, to be universally applicable ».*

Zaki Laïdi[610], dont les travaux ont généralisé l'analyse de puissance normative de l'UE, fait lui référence à une nette préférence de l'Europe – par rapport aux Etats-Unis et aux autres puissances souveraines du monde - pour « *la norme plutôt que pour la force* »[611]. Il met en avant la capacité de l'Europe à diffuser ses normes de référence à l'échelle internationale.

Bien que partant du principe que l'Europe est une « puissance normative », il convient de ne pas nous méprendre en affirmant – trop vite et à tort – que l'Europe serait un « *modèle normatif pour le reste du monde* »[612]. Néanmoins, c'est bien en ce qu'elle est dotée de cette « puissance normative » que l'UE peut recourir à une stratégie de « pouvoir externe » dans le domaine du sport, domaine qui justement constitue l'archétype de la mondialisation.

La stratégie de « pouvoir externe » se révèle bénéfique à la fois pour l'UE et pour le sport en général. Il y a donc une double vertu qui émane de cette dernière.

Elle est bénéfique pour l'UE puisqu'elle lui permet de peser et d'obtenir ou d'élargir sa crédibilité dans les relations internationales. C'est pourquoi, comme le souligne le sénateur français Jean-Jacques Lozach[613] dans un entretien réalisé au cours de nos travaux[614], alors qu'il se réfère au problème du dopage, « *il faudrait arriver au plus vite vers un socle commun [au sein de l'UE]. Cela donnerait du crédit à l'Europe au niveau international aussi* ». Elle constitue par ailleurs un atout dans la mesure où elle peut influencer le reste du monde à partir de normes ou de modèles de normes dont elle aura été à l'origine. Cela lui permet de ne pas avoir à subir l'influence d'un autre pays ou groupement de pays et la place très clairement dans une position de leader, de modèle, voire d'exemple. Monsieur Jean-Jacques Lozach croit justement fermement à la politique « par l'exemple ». Si l'Union est exemplaire dans un domaine en particulier, elle peut devenir une locomotive à l'extérieur.

Elle est en outre profitable au sport dans la mesure où l'importation et la diffusion de normes, voire de modèles de normes ou de procédures hors-UE, constituent à elles seules un

[610] Zaki Laïdi est directeur de recherche au Centre de recherche (CEE) de SciencesPo Paris.
[611] LAIDI Zaki, « L'Europe, puissance normative internationale », In *Politiques européennes*, éd. Renaud Dehousse, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, pp. 227-242.
[612] PETITEVILLE Franck, « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *Critique internationale,* 2/ 2011 (n°51), pp. 95-112.
[613] Pour rappel, Jean-Jacques Lozach est le rapporteur de la mission d'enquête sénatoriale sur l'efficacité de la lutte contre le dopage dont le rapport a été publié en 2013.
[614] *Cf. infra*, annexe.

moyen d'harmonisation au-delà du territoire européen. En matière de sport, et en particulier en matière de dopage, nous avons déjà pu constater ce phénomène, non pas depuis l'Union vers des pays du reste du monde, mais au sein même de l'UE, d'un Etat membre vers l'autre. En effet, comme le souligne le sénateur ci-dessus cité[615] « *[i]l a été très intéressant de pouvoir assister aux séances du Parlement espagnol*[616], *dont la loi est une sorte de copier-coller de ce qui existe en France : c'est en quelque sorte un mélange des lois Lamour*[617]*, Buffet*[618]*, etc. En termes d'harmonisation, on peut dire que, de ce point de vue-là, il y a une avancée* ». D'ailleurs, en matière de dopage, les pays européens sont considérés comme moteur. Sur les trente-trois laboratoires accrédités par l'AMA au 30 avril 2013, dix-huit se trouvent sur le continent européen[619], ce qui représente plus de 50% d'entre eux. Cela démontre la prééminence de l'Europe dans le domaine[620].

La particularité de cette voie d'harmonisation réside dans le dispositif de « copier-coller » des législations nationales des Etats membres entre eux. Il est important de souligner ici que l'harmonisation des législations nationales n'émane pas d'une initiative de l'Union européenne mais d'une démarche isolée de certains Etats membres.

L'exercice stratégique par l'Union européenne d'un « pouvoir externe » peut également prendre une autre forme que celle que nous venons d'aborder. En effet, le biais des aides aux Etats tiers pourrait s'avérer pertinent à plusieurs niveaux.

- ***L'aide aux Etats tiers***

Le sénateur Jean-Jacques Lozach précité l'évoque[621] en indiquant que « *parmi les rôles que l'UE doit jouer en matière de lutte contre le dopage figure celui, [très important selon lui,] de l'aide aux Etats tiers (hors-UE), et notamment aux pays d'Afrique* ». En effet, Bernard

[615] *Cf. infra*, annexe.
[616] Jean-François Lozach fait référence aux séances auquel il a participées dans le cadre des travaux effectuées pour la mission d'enquête sénatoriale sur la lutte contre le dopage. V. rapport n°782 (2012-2013), J.-F. Humbert, J.-J. Lozach*, Lutte contre le dopage : avoir une longueur d'avance*, *op.cit.*
[617] Il est ici fait référence à la loi n°2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs.
[618] Il est ici fait référence à la loi 99-223 du 23 mars 1999 relative à la protection de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage.
[619] Parmi les quinze laboratoires restant, six se trouvent sur le continent américain, six sont sur le continent asiatique, deux sur le continent africain et un en Océanie.
[620] Rapport n°782 (2012-2013), *Lutte contre le dopage : avoir une longueur d'avance, op.cit.,* p. 157.
[621] *Cf. infra*, annexe.

Amsalem, président de la fédération française d'athlétisme, l'a montré avec force lors de son audition du 18 avril 2013[622] réalisée dans le cadre des travaux de la mission d'enquête sénatorial sur la lutte contre le dopage : *« La réglementation antidopage est un domaine où règne l'inégalité la plus totale. Les pays économiquement plus développés ont mis en place des contrôles assez développés mais d'autres sont encore très en retrait de ces avancées, notamment en Afrique, voire dans les pays de l'Est (Ukraine, Biélorussie, Russie). Le sport n'y est pas organisé de la même façon qu'ici et les fédérations y contrôlent très peu leurs athlètes en raison d'enjeux financiers pris en main par des groupes. Dans les stades, je constate d'ailleurs à quel point il est facile de repérer des signes physiques clairs de prise de produits dopants, notamment chez les athlètes féminines* ».

C'est en ce sens que l'UE peut, voire doit, jouer un rôle déterminant. Cela pourrait véritablement contribuer à une réduction des inégalités de traitement entre sportifs et ce, non plus uniquement à l'échelle européenne, mais également à l'échelle mondiale.

Or, des politiques à plusieurs vitesses nuisent gravement à leur efficacité générale. C'est notamment le cas en matière de lutte contre le dopage. Par exemple, si la France en particulier, ou l'Europe en général, disposent d'un dispositif de lutte contre le dopage performant et très sévère à l'égard des sportifs dopés alors qu'ailleurs, certains Etats se montrent plus laxistes, il en résulte plusieurs effets négatifs. Cela débouche non seulement sur une inégalité de traitement entre sportifs, mais aussi sur l'émergence d'une crainte grandissante pour les sportifs, et donc pour les fédérations internationales, que des affaires de dopage éclatent dans les pays dans lesquels la lutte contre le dopage est la plus structurée, comme en France, et plus généralement en Europe. *In fine*, cela pourrait pénaliser la France et l'Europe, envers qui les fédérations internationales pourraient avoir plus de réticences à confier l'organisation de grands évènements, et notamment de championnats du monde.

Le principe de l'aide aux Etats tiers comporte ainsi des vertus non négligeables et s'inscrit pleinement dans la stratégie de « pouvoir externe » que l'UE pourrait adopter.

Au-delà de ce premier volet stratégique de « pouvoir externe », l'UE pourrait – en agissant dans le domaine des sanctions disciplinaires infligées aux « sportifs citoyens

[622] V. Rapport n°782 (2012-2013), *Lutte contre le dopage : avoir une longueur d'avance,* tome 2, *op. cit*. pp. 507 et s.

européens » et en adoptant une stratégie de « pouvoir interne » - avoir l'opportunité de rassembler ses citoyens autour d'une action qui fait consensus.

b) Et comme moyen de (ré)conciliation d'une UE fragilisée, au service de ses citoyens

Une action de l'Union dans le domaine des sanctions disciplinaires infligées à l'encontre des « citoyens sportifs européens » pourrait s'inscrire dans une stratégie de rassemblement des citoyens européens autour d'une thématique consensuelle, permettant d'endiguer le « défaut d'efficacité »[623] de l'UE face aux attentes des citoyens européens.

- ***Un moyen d'endiguer le « défaut d'efficacité » de l'UE face aux attentes des citoyens européens***

La déclaration de Laeken fait le constat suivant : « *À l'intérieur de l'Union, il faut rapprocher les institutions européennes du citoyen. Certes, les citoyens se rallient aux grands objectifs de l'Union, mais ils ne voient pas toujours le lien entre ces objectifs et l'action quotidienne de l'Union. Ils demandent aux institutions européennes moins de lourdeur et de rigidité et surtout plus d'efficacité et de transparence. Beaucoup trouvent aussi que l'Union doit s'occuper davantage de leurs préoccupations concrètes, plutôt que s'immiscer jusque dans les détails dans des affaires qu'il vaudrait mieux, compte tenu de leur nature, confier aux élus des États membres et des régions. Certains ressentent même cette attitude comme une menace pour leur identité. Mais, ce qui est peut-être plus important encore, les citoyens trouvent que tout se règle bien trop souvent à leur insu et veulent un meilleur contrôle démocratique* »[624].

Cette déclaration dénonce – comme le qualifie la juriste Florence Lefebvre-Rangeon dans ses travaux de thèse – le « défaut d'efficacité » de l'UE face aux attentes des citoyens européens. Ce dernier révèle en fait un désintérêt des citoyens européens envers l'Union, lié à la confusion qui ressort des actions concrètes menées par les institutions européennes et dont

[623] Expression utilisée et développée par Florence Lefebvre-Rangeon, qui consiste à dire que bien que les citoyens se rallient aux grands objectifs de l'Union, ils ne saisissent pas la valeur ajoutée de l'UE en ne percevant pas toujours le lien entre ces objectifs et l'action quotidienne de l'Union, en raison notamment de la lourdeur, de la rigidité, du peu d'efficacité et du manque de transparence des institutions européenne. V. LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.,* p. 368.
[624] Déclaration de Laeken, dite « sur l'avenir de l'Europe » du 15 décembre 2001.

les citoyens ont du mal à en saisir la finalité et le lien avec les objectifs de l'UE annoncés dans les traités. Lesdits citoyens sont bien en peine de cerner en quoi les actions de l'UE les touchent et les servent directement, utilement et de façon bénéfique. En somme, la valeur ajoutée de l'UE ne leur paraît pas évidente. Pourtant, ainsi que le démontre la dernière auteure citée[625], le fait pour l'Union de devoir répondre aux attentes des citoyens européens constitue une obligation juridique, certes secondaire, dès lors que nous considérons comme primaire l'obligation qui lui est faite de répondre aux objectifs fixés par les traités. Cette obligation secondaire serait liée à l'exigence d'effectivité du droit et donc à son efficacité quant aux effets escomptés.

Le nouveau principe de règlementation intelligente, tel que proposé par la Commission européenne[626] et défendu par le Conseil de l'Union[627] en 2011, doit justement pouvoir permettre aux citoyens européens appartenant au mouvement sportif – et donc au mouvement sportif en tant que tel - de peser sur la mise en œuvre de la réglementation européenne pour ensuite peser au niveau international. La communication de la Commission européenne sur ladite réglementation est très claire sur ce point : *« l'opinion de ceux qui sont concernés au premier plan par la réglementation joue un rôle clé dans le processus de réglementation intelligente* ». Elle cherche même à « *voir comment renforcer encore la voix des citoyens et des parties prenantes* ». C'est l'opportunité pour le mouvement sportif européen de se saisir de cette dynamique et pour l'Union européenne de répondre à son objectif de « pouvoir interne » en corrigeant le « défaut d'efficacité » auquel elle est confrontée.

Dès lors, intervenir dans le domaine des sanctions infligées par les fédérations sportives ou par les juridictions d'un Etat membre au « sportif citoyen européen » pourrait permettre à l'Union de relever le défi consistant à « agir en son sein »[628] pour rapprocher l'UE de ses citoyens et répondre à leurs attentes non satisfaites soulevées par la Déclaration de Laeken. Il n'y a rien de plus approprié qu'un domaine d'action consensuel pour répondre à une stratégie de « pouvoir interne ».

---

[625] V. LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.,* p. 368.
[626] *La réglementation intelligente au sein de l'Union européenne*, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (2010) 543, 8 octobre 2010.
[627] Conclusions sur une « réglementation intelligente », 3094ème Conseil Compétitivité (Marché intérieur, Industrie, Recherche et Espace), Bruxelles, le 30 mai 2011.
[628] *Idem.*

- ***… par le biais de thématiques consensuelles (dopage, paris sportifs et matchs truqués, violence, etc.)***

Comme le souligne la Commission européenne dans une communication publiée en 1999 présentant un plan d'appui communautaire à la lutte contre le dopage dans le sport[629], les attentes des citoyens européens en matière de sport sont indéniables tant le sport revêt une importance sociale majeure dans l'Union européenne. Or, la Commission entend répondre à ces attentes, arguant que « *l'Europe occupe traditionnellement une place majeure dans le sport mondial* » et qu'elle a également *« joué un rôle de précurseur dans le domaine de la lutte contre le dopage* ». Elle insiste sur le fait que « *la lutte contre le dopage constitue une très bonne illustration de la manière dont l'action communautaire peut contribuer à renforcer les efforts entrepris à différents niveaux, notamment national, et à répondre ainsi aux attentes des citoyens, tout en respectant aussi bien l'autonomie des organisations sportives que le principe de subsidiarité* ». Elle précise en outre qu'« *une lutte efficace contre le dopage ne peut se concevoir dans un espace exclusivement national : dans un monde du sport qui s'internationalise, il importe de veiller à ce que les différents États adoptent des approches similaires dans ce domaine. L'Union européenne peut apporter une plus-value en favorisant une certaine convergence dans les différentes approches et en mettant à la disposition de la lutte contre le dopage les moyens dont elle dispose* ».

La communication de la Commission européenne illustre en quoi une intervention de l'Union - spécifiquement sur le sport et en particulier en matière de dopage - est pertinente, notamment en ce qu'elle répond à des attentes avérées des citoyens européens. Ces attentes, visées deux ans plus tard par la Déclaration de Laeken, sont par ailleurs d'autant plus avérées que le sujet qui permet de les satisfaire est consensuel, peu importe la nationalité ou les sensibilités du citoyen européen concerné.

La diversité des cultures et des histoires qui sont propres à chaque Etat membre et à chaque citoyen et qui coexistent au sein de l'UE est réelle. La recherche d'une véritable identité européenne, dont dépend tant l'affirmation de la citoyenneté européenne, est d'ailleurs confrontée à des difficultés d'intégration de ces différents pays dont l'Histoire nous rappelle qu'ils ont été impliqués dans des guerres violentes. Ce paramètre lié à la diversité est un élément

[629] V. *Plan d'appui communautaire à la lutte contre le dopage dans le sport*, *op. cit.*

majeur qui permet de comprendre en quoi il peut être difficile de trouver des domaines d'action consensuels susceptibles de satisfaire l'ensemble des citoyens européens.

Or, force est de constater que des thèmes comme la lutte contre dopage, les matchs truqués ou la violence sur les terrains de sport, sanctionnables à la fois sur le plan disciplinaire et sur le plan pénal, ne sont pas des sujets qui divisent mais plutôt qui rassemblent. C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé le sénateur français Jean-François Lozach déjà cité – au sujet du dopage notamment - en affirmant que « *le dopage peut faire facilement l'objet d'un consensus au niveau de l'UE, ce qui est loin d'être le cas pour tous les autres sujets qui sont traités à l'échelle européenne* ». Cela ne révèle-t-il pas une double force pour l'UE, à la fois pour l'efficacité de la lutte contre le dopage, et *a fortiori* de la lutte contre les matchs truqués ou les faits de violence sur les terrains de sport, mais également pour répondre à cette stratégie de « pouvoir interne » ?

En effet, il y a une vision à la fois éthique et morale du sport. Le dopage, les matchs truqués, mais également les faits de violence susvisés nuisent à ce point à l'image du sport que tous les Etats membres ont une envie commune d'y mettre fin. Le fait pour ces thématiques de faire l'objet d'un consensus européen faciliterait grandement une action de l'Union. Le sénateur Jean-Jacques Lozach se dit assez optimiste sur le moyen terme et compare le combat du dopage à celui de Michel Platini, actuel président de l'UEFA, concernant le fair-play financier au niveau européen. Jean-Jacques Lozach a d'ailleurs affirmé à ce sujet avoir été surpris lors des nombreuses auditions conduites dans le cadre de la mission sénatoriale sur la lutte contre le dopage précédemment évoquée, tant la dimension passionnelle existant autour du dopage est considérable.

Le Professeur Jean-Pierre Karaquillo, sans parler de consensus, préfère évoquer l'existence de phénomènes universels pour dire que nous pourrions rêver d'actions normatives plus réfléchies en [leur] présence. Les phénomènes visées sont la violence, la corruption ou encore le racisme – ceux-là même qui sont susceptibles de mettre en péril l'activité sportive. Selon lui, la production normative concertée entre pouvoirs publics et mouvement sportif, déjà expérimentée avec l'Agence mondiale antidopage, est indéniablement une issue à propager.[630]

[630] V. KARAQUILLO Jean-Pierre, *Le droit du sport*, *op.cit*., p. 77.

Nous constatons ici à nouveau l'existence d'une connotation morale significative derrière ces phénomènes universels ou cette idée de consensus. L'aspect moral qui sous-tend ces derniers est indéniable.

Ces thèmes rassemblent les citoyens européens qui se sentent concernés, de près ou de loin, par une cause commune, compte tenu de la prégnance du sport dans l'Union européenne. Que le citoyen européen soit acteur ou spectateur, le sport est très présent dans son quotidien.

En somme, une ou des actions de l'UE dans ces domaines consensuels lui permettrai-en-t d'endiguer le « défaut d'efficacité » auquel elle fait face. Cela lui permettrait en outre de répondre véritablement à une stratégie de « pouvoir interne ».

Nous avons à présent recueilli les éléments nous permettant de conclure à la nécessité et à la pertinence d'une action de l'UE en matière de sanction dans le domaine du sport, tant cette dernière revêt un caractère urgent et se révèle pertinente d'un point de vue strictement stratégique – qu'il s'agisse d'une stratégie de « pouvoir externe » ou de « pouvoir interne ». Reste qu'en ce qui concerne la légitimité d'action de l'UE, notamment d'un point de vue juridique, il faut apporter la preuve de son existence.

L'européanisation des sanctions – dont l'urgence est désormais établie – doit pouvoir s'inscrire dans une stratégie de « pouvoir externe » et de « pouvoir interne » à condition que la légitimité d'action de l'UE en la matière soit vérifiée.

Section 2 - Une action de l'UE légitime en vue de l'européanisation des sanctions

Le caractère *sui generis* - donc de « son propre genre » - de l'Union européenne, s'avère constituer à la fois une force et une faiblesse. Il est une force dans la mesure où l'UE, en tant qu'organisation supra-étatique relativement récente, constitue une entité juridique à part entière, productrice de règles de droit, contraignant ou non-contraignant, applicables à ses membres qui ne sont autres que des Etats de droit. La solidité, la réalité et l'effectivité de l'édifice juridique qu'elle constitue ne sont plus à démontrer. Sans aucun semblable à travers le monde, son « identité juridique » - aussi originale et vertueuse soit-elle - se révèle néanmoins être également une faiblesse. Certes dotée d'un mécanisme complexe de production de normes, sa faiblesse réside surtout dans la nécessité permanente de devoir légitimer toute action en apportant la preuve que les trois principes fondamentaux – tous trois principes généraux du droit de l'Union - sur lesquels repose la délimitation des compétences entre l'Union et les Etats membres, sont respectés[631]. Il s'agit des principes d'attribution des compétences[632], de subsidiarité[633] et de proportionnalité[634] définis à l'article 5 TUE.

Dès lors, quand bien même l'urgence d'une action dans le domaine des activités sportives en matière de sanction à l'échelle de l'UE serait caractérisée, et quand bien même cette dernière serait susceptible de s'inscrite dans une stratégie de « pouvoir interne » et de « pouvoir externe » efficace et nécessaire pour l'UE, sa légitimité devra être prouvée (I) avant de pouvoir envisager l'européanisation des sanctions comme moyen d'endiguer leur disparité et les difficultés qu'elles génèrent (II). La preuve de cette légitimité ne pourra par ailleurs pas se faire sans que puisse être parallèlement démontrée qu'une intervention de l'UE dans le domaine concerné n'est pas incompatible avec l'autonomie revendiquée du mouvement sportif, et en quoi cette intervention constitue une valeur ajoutée à l'égard de ce dernier.

[631] V. dans de sens LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, p. 362.
[632] Article 5§2 TUE.
[633] Article 5§3 TUE.
[634] Article 5§4 TUE.

I. La légitimité d'action de l'UE

Pour déterminer en quoi la légitimité d'action de l'UE existe en matière de sanction dans le domaine du sport, il importe d'identifier dans un premier temps les conditions nécessaires à légitimer une action de l'UE (a), puis dans un second temps de vérifier dans quelles mesures l'intervention de l'UE en matière sportive remplit ces dernières sans porter atteinte à l'autonomie du mouvement sportif (b).

a) Les conditions d'une action légitime de l'UE

Le fait de déterminer les conditions d'une action légitime de l'UE en matière de sport – en particulier dans le domaine des sanctions – comporte deux volets. Le premier vise la légitimité d'action de l'UE au regard du droit de l'Union alors que le second cible la légitimité d'action de l'UE à l'égard du mouvement sportif.

- ***Au regard du droit de l'Union***

L'Union européenne est une puissance normative dont la production de normes demeure soumise au respect de trois principes fondamentaux : le principe d'attribution des compétences[635], le principe de subsidiarité[636] et le principe de proportionnalité[637]. Ces derniers ne permettent à l'UE d'intervenir que dans des domaines de compétence qui lui sont attribués par les traités, et qui sont donc délimités, à condition que cette intervention n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser les objectifs des traités d'une part, et qu'elle soit plus efficace que celle des Etats membres (pour les compétences partagées entre elle et ces derniers). Les deux derniers principes cités régissent l'exercice des compétences de l'Union européenne.

Le seul respect de ces principes, pour rendre légitime une action de l'Union, est une condition nécessaire mais pas suffisante.

En effet, comme le souligne Jacqueline Dutheil de la Rochère, professeure de droit public et ancienne présidente de l'université Paris Panthéon-Assas, l'exercice des compétences

[635] Article 5§2 TUE.
[636] Article 5§3 TUE.
[637] Article 5§4 TUE.

de l'UE ne peut être fondé qu'en tenant compte des objectifs, très largement explicités dans le traité de Lisbonne, qui lui sont assignés[638] à l'article 3 TUE. D'ailleurs, l'article 5 TUE n'est pas sans faire de référence auxdits objectifs puisqu'il précise dans son deuxième alinéa que « *l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les Etats membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent* ».

Or, selon Mireille Delmas-Marty, qui affirme qu'*« [e]n introduisant la dynamique fonctionnelle des objectifs à atteindre, le traité CE (art. 5) ouvrait la voie d'une interprétation large de la compétence d'attribution »*[639], cette référence aux objectifs à atteindre vise purement et simplement à accorder de la souplesse à un champ d'intervention de l'UE *a priori* figé. Cette élasticité des compétences accordée à l'UE semble d'ailleurs confirmée par l'article 352 TFUE qui prévoit dans son premier alinéa que « *[s]i une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées. Lorsque les dispositions en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen* », même si le troisième alinéa vient préciser que « *[l]es mesures fondées sur le présent article ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les cas où les traités excluent une telle harmonisation* ».

Pour créer sa légitimité d'action, l'UE devra donc prouver que son action intervient dans le champ des compétences qui lui sont attribuées et dans le respect des principes susvisés qui régissent l'exercice de ces dernières. Ce postulat établi, rien n'empêche donc *a priori* que l'Union européenne profite des compétences qui lui sont attribuées dans un domaine donné pour agir et produire des normes dans un domaine dans lequel ses attributions seraient limitées mais se trouveraient en lien étroit avec le premier domaine cité. L'UE pourrait ainsi, *via* un « dispositif lien », élargir son champ d'action. Ce dispositif consisterait pour l'Union

[638] DUTHEIL DE LA ROCHERE Jacqueline. Préface, *in* NEFRAMI Eleftheria (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 2.
[639] DELMAS-MARTY Mireille, « Intégration européenne et identité nationale, le rôle des juges », *Forum des juges*, 3-4 décembre 2012.

européenne à établir des liens entre diverses dispositions des traités ayant pour effet de renforcer l'élasticité de ses compétences visant à élargir son champ d'intervention.

- ***A l'égard du mouvement sportif***

Quand bien même l'UE parviendrait à prouver sa légitimité d'action en matière sportive conformément aux traités en vigueur, il lui reviendrait de prouver cette légitimité à l'égard du mouvement sportif. En effet, ce dernier – aussi spécifique soit-il - se caractérise par une gouvernance singulière et son propre référentiel de normes[640]. S'il n'échappe pas *de facto* au droit de l'Union, en dépit de sa spécificité, il demeure libre d'édicter et de produire les normes qu'il souhaite, à condition que ces dernières ne soient pas contraires au droit de l'Union, ou que si elles le sont, elles soient justifiées conformément notamment à la jurisprudence de la Cour. Habituellement réticent à l'intervention de l'UE[641] perçue comme une immixtion malvenue, inappropriée et surtout injustifiée dans l'ordre juridique sportif, le mouvement sportif accepte d'abord frileusement, puis moins craintivement ensuite, en raison des difficultés naissantes auquel il doit faire face seul, l'intérêt porté par l'UE au sport européen.

Redoutant une action d'un acteur méconnaissant le sport et *a priori* insusceptible de lui « apporter quelque chose » ou de lui être bénéfique, le mouvement sportif doit être convaincu de la valeur ajoutée de l'UE[642] pour le sport avant de la laisser l'approcher.

Le supplément de valeur proposée par l'UE par rapport à ce que serait susceptible de proposer le mouvement sportif dans un même domaine d'activité permettrait à l'Union européenne d'acquérir une légitimité à l'égard du mouvement sportif et de ses acteurs. En nous inspirant des propos de la politiste Anja Thomas[643] sur la légitimité d'action de l'UE et sa valeur ajoutée, nous pourrions affirmer que l'Union européenne peut articuler sa propre légitimité sur

[640] *Cf. supra*, chapitre 2, titre 1, partie 1.
[641] Le mouvement sportif s'est en effet exprimé plusieurs fois, par l'intermédiaire de certains de ses représentants, pour prévenir l'UE que son intervention en matière sportive n'était pas la bienvenue. Nous pensons notamment à Sepp Blatter qui, en sa qualité de président de la FIFA, avait mis en garde l'UE à propos de réformes en matière sportive et avait appelé les responsables politiques européens à laisser le sport en paix (v. SIEKMANN Robert, « Is Sport 'Special' in EU Law and Policy ? », *in* BLANPAIN Roger, *The Future of Sports Law in the European Union, Beyond the EU Reform Treaty and the White Paper*, éd. Wolters Kluwer & Kluwer Law International, 2008, p. 46).
[642] A ce sujet, *Document de travail intitulé évolution et perspectives de l'action communautaire dans le sport*, direction générale X, 29 septembre 1998, pp. 13, 15.
[643] Anja Thomas est une politiste, doctorante en co-tutelle à SciencesPo Paris et à l'université de Cologne. Elle est notamment spécialisée sur les affaires institutionnelles de l'UE.

sa capacité à résoudre des problèmes que les Etats – et de surcroît le mouvement sportif - ne peuvent pas régler eux-mêmes, ou seulement à un coût plus élevé. C'est par cette valeur ajoutée aux politiques jusqu'ici administrées au niveau national – ou par les seules institutions sportives - qu'elle peut acquérir une légitimité aux yeux des parties prenantes[644]. Nous pouvons dès lors considérer que la légitimité d'action de l'UE est créée ou confirmée par l'existence d'une valeur ajoutée qui émane de la capacité de l'Union à endiguer un risque ou une menace pour le sport, et *a fortiori* pour des principes fondamentaux de l'UE, en apportant une solution à des problèmes auxquels le mouvement sportif ne parvient pas à mettre un terme seul.

La légitimité d'action de l'UE à l'égard du mouvement sportif ne pourrait donc être créée qu'en démontrant la valeur ajoutée d'une action de l'Union.

Actuellement dans une situation incommodante et relativement indéterminée, voire confuse quant aux contours précis de la compétence en matière de sport attribuée par le traité de Lisbonne à des Etats membres « relativement incompétents », l'Union « *renverse la situation afin de se placer dans une position plus conforme à sa nature juridique : une position d'attente, à l'affût d'une éventuelle ouverture sous le signe de la valeur ajoutée* »[645].

L'Union, à travers l'action de la Commission européenne, tente de susciter une attente du mouvement sportif à son égard, afin de se conforter dans le rôle qu'elle peut jouer dans le but de confirmer la valeur ajoutée qu'elle vise à apporter aux acteurs du monde sportif. Confirmant ainsi sa légitimité d'action, la Commission procède « *en se servant de la consultation comme d'un bouclier contre les accusations d'usurpation de compétences [et] s'y réfugie de manière exacerbée pour ce qui concerne le domaine sportif* »[646]. Dans le document de travail accompagnant son livre blanc sur le sport, la Commission européenne précise que « *[l]es parties prenantes ont régulièrement demandé aux institutions de l'Union de prendre des mesures par rapport aux nombreux problèmes liés au sport et leurs attentes ont souvent dépassé les limites des compétences des institutions concédées par le droit communautaire* »[647]. Dans le même document, la Commission européenne évoque d'ailleurs directement « la valeur

[644] THOMAS Anja. « Démocratie et légitimité dans l'Union européenne » *in* B. Geremek et R. Pitch (dir.), *Visions d'Europe*, Odile Jacob, Paris, 2007, p. 129.
[645] V. LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, p. 385.
[646] *Idem*, p. 384.
[647] SEC (2007) 935. Document de travail des services de la Commission. L'Union européenne et le sport : historique et contexte. Document accompagnant le livre blanc sur le sport. 11 juillet 2007, p. 112.

ajoutée » que peut créer le dialogue social au niveau européen « *au regard du nombre croissant de difficultés que présente la gouvernance du sport* »[648]. Cette notion de valeur ajoutée se retrouve dans plusieurs documents de la Commission européenne publiés par la suite. Elle est notamment très présente (quatorze fois en tout) dans le document de travail[649] accompagnant la communication intitulée « Développer la dimension européenne du sport » publiée 18 janvier 2011. Le document, sans parler de légitimité d'action, décrit notamment la valeur ajoutée qu'une implication de l'UE dans le domaine du sport devrait chercher à offrir.

La recherche et la justification d'une valeur ajoutée de l'Union se révèlent être un élément fondamental pour pouvoir enclencher une quelconque action de l'Union en matière sportive.

b) … sont réunies pour justifier une intervention de l'UE

Les conditions d'une action de l'UE dans le secteur sportif ayant été déterminées, à la fois au regard du droit de l'Union et à l'égard du mouvement sportif, il importe de démontrer en quoi ces dernières se trouvent concrètement réunies pour enclencher une action dans le domaine des sanctions.

- ***Au regard du droit de l'Union***

Pour ce faire, il convient de reprendre un par un les trois principes – d'attribution, de proportionnalité et de subsidiarité – puis les objectifs de l'Union, afin de cerner en quoi l'UE peut prétendre être légitime pour agir dans le domaine des sanctions en matière de sport.

Quant à l'attribution des compétences

Comme nous l'avons expliqué dans les premières pages de cette étude[650], ce sont les articles 6 et 165 TFUE qui confèrent à l'Union une compétence d'appui, de soutien et de coordination dans le domaine du sport, en reconnaissant la spécificité de sa nature. Encore une

[648] *Idem,* p. 61.
[649] Document de travail des services de la Commission, Résumé de l'analyse d'impact, document accompagnant la communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Développer la dimension européenne du sport », SEC (2011) 68, 18 janvier 2011.
[650] *Cf. supra*, chapitre 1, titre 1, partie 1.

fois, la compétence accordée à l'UE en la matière est très limitée, et ce d'autant plus que toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres est explicitement exclue par le traité. Seuls des actions de soutien et de promotion des politiques mises en œuvre par les Etats membres sont *a priori* possibles, conformément au principe de subsidiarité. Par conséquent, une action de l'UE en matière de sanction dans le domaine du sport, dans le strict respect de l'article 165 TFUE, ne pourrait se cantonner qu'au soutien et à la promotion de démarches entreprises au sein des Etats membres.

Or, nous avons démontré que les difficultés engendrées par la disparité des sanctions au sein de l'UE étaient liées à une absence d'harmonisation, ou du moins à un manque de cohérence entre « référentiels » et « sous-référentiels juridiques institutionnels publics » et « référentiels » et « sous-référentiels juridiques fédéraux privés ». Ce n'est pourtant pas en soutenant et en promouvant des initiatives isolées des Etats membres que la disparité des sanctions prononcées en matière sportive au sein de l'espace sportif européen – et les phénomènes négatifs qui en découlent – pourront être endigués.

L'étroitesse de cette compétence et la faible marge de manœuvre qu'elle offre à l'Union peuvent néanmoins être « contournées » en recourant au « dispositif lien » que nous avons évoqué plus haut. Comme l'affirme Gianluca Monte, fonctionnaire à l'unité sport de la direction générale Education et Culture de la Commission européenne cité plus haut, « *toutes les possibilités offertes par les traités doivent être exploitées* ».

L'article 83 TFUE[651] pourrait notamment servir de base légale pour légitimer une action de l'UE en matière de sanction dans le domaine du sport en passant par la voie pénale. La

[651] Article 83 TFUE : « *1. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de directives conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes.*
Ces domaines de criminalité sont les suivants : le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée.
En fonction des développements de la criminalité, le Conseil peut adopter une décision identifiant d'autres domaines de criminalité qui remplissent les critères visés au présent paragraphe. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.
2. Lorsque le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière pénale s'avère indispensable pour assurer la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation, des directives peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans le domaine concerné. Ces directives sont adoptées selon une

difficulté réside ici en ce que seules des sanctions pénales pourraient être harmonisées à l'échelle de l'UE ; les sanctions disciplinaires en seraient naturellement exclues. Néanmoins, au regard de la nature des infractions relevées en matière de dopage, de paris sportifs ou de matchs truqués, une pénalisation – d'ailleurs d'ores-et-déjà envisagée[652], voire actée par plusieurs Etats membres – n'est pas à écarter. La définition d'un délit pénal de manipulation des résultats sportifs en lien avec les paris ou le dopage pourrait ainsi être arrêtée. De même, des sanctions minimales à l'échelle de l'UE pourraient être fixées dans une telle directive en cas de « trafic de produits dopants » par exemple.

Nous le verrons plus en détail, dans la section 2 du dernier chapitre de cette thèse consacrée à cette voie de l'harmonisation en matière pénale, mais cet article 83 TFUE devrait vraisemblablement pourvoir servir à la mise en œuvre d'une directive d'harmonisation en lien avec le sport, également susceptible de s'appliquer dans des domaines autres que le dopage ou les matchs truqués et qui relèveraient de la matière pénale, tout en portant atteinte aux valeurs du sport.

Enfin, et plus classiquement, ce sont les articles du traité en lien avec la libre circulation[653] qui pourraient servir de base légale à une harmonisation des sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des « sportifs citoyens européens » à condition que ces derniers soient des sportifs considérés comme travailleurs au sens du traité. En effet, l'UE pourrait faire valoir que certains sportifs pratiquant en tant que « travailleur » encourent des sanctions disciplinaires trop différentes d'une fédération à l'autre, ce qui les empêche les d'exercer leur activité professionnelle d'une manière similaire dans tous les Etats membres.

---

procédure législative ordinaire ou spéciale identique à celle utilisée pour l'adoption des mesures d'harmonisation en question, sans préjudice de l'article 76.
3. Lorsqu'un membre du Conseil estime qu'un projet de directive visée au paragraphe 1 ou 2 porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que le Conseil européen soit saisi. Dans ce cas, la procédure législative ordinaire est suspendue. Après discussion, et en cas de consensus, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure législative ordinaire.
Dans le même délai, en cas de désaccord, et si au moins neuf États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de directive concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée, qui est visée à l'article 20, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et à l'article 329, paragraphe 1, du présent traité est réputée accordée et les dispositions relatives à la coopération renforcée s'appliquent ».

[652] C'est le cas de l'Allemagne en 2014 qui envisage de pénaliser le dopage par exemple. En matière de matchs truqués, l'étude produite par KEA European Affairs intitulée "Match-fixing in sport – A mapping of criminal law provisions in EU 27" et publiée en mars 2012, est particulièrement instructive quant à l'appréhension par les Etats membres des infractions constatées et des sanctions prononcées en matière pénale dans des affaires liées à des paris sportifs et à des matchs truqués.

[653] Article 45 TFUE.

L'article 352 TFUE précité ne serait par ailleurs pas d'une grande aide dans notre cas d'espèce.

Nous sommes à présent en mesure d'affirmer qu'en ce qui concerne le principe d'attribution des compétences, l'idée d'une intervention de l'UE visant à harmoniser les sanctions infligées aux sportifs, ne serait compatible avec lui.

Quant au principe de proportionnalité

Le principe de proportionnalité est confié, dans le contrôle de son application, au juge de l'Union, si tant est qu'il soit saisi. C'est lui qui, en appliquant un « test de proportionnalité », s'assure que l'objectif poursuivi par une disposition ou une mesure est légitime et est atteint par des moyens justes et proportionnés. Le contrôle de la proportionnalité est donc un contrôle *a posteriori*.

La réflexion développée au sujet du principe de proportionnalité par Guy Canivet, ancien premier président de la Cour de cassation et membre du Conseil constitutionnel, nous fait prendre conscience de son caractère absolument essentiel et pertinent dans notre réflexion. Ce dernier qualifie ledit principe de « *régulateur de la confrontation des normes* », expliquant qu'il « *régule les relations entre les ordres juridiques nationaux et les deux ordres juridiques européens* »[654]. Nous devrions ajouter qu'il régule certes les relations entre les ordres juridiques précités, mais qu'il régule aussi les relations entre ces ordres juridiques européens - et en particulier l'ordre juridique de l'UE - et l'ordre juridique sportif. Florence Lefebvre-Rangeon le souligne d'ailleurs dans ses travaux de thèse[655]. L'auteur de la réflexion aborde cette confrontation des normes, qui émane de leur entrecroisement, issues du « référentiel juridique institutionnel public », et notamment de l'ordre juridique de l'UE, et du « référentiel juridique sportif privé », en l'occurrence de l'ordre juridique sportif. Il cite en effet l'affaire *Meca-Medina*[656]dans laquelle il est justement question de contestation, devant la Cour de justice, de sanctions émanant de l'ordre juridique sportif. Guy Canivet explique ainsi que « *[l]'application [du test de proportionnalité] à la réglementation anti-dopage édictée par le Comité*

[654] CANIVET Guy, « La proportionnalité comme modèle d'intégration européenne par la méthode du jugement », *in Liber Amicorum en l'honneur de Bo Vesterdorf*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 169.
[655] V. LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, p. 387.
[656] *Cf. supra*, chapitre 1, titre 1, partie 1.

international olympique montre […] que le principe de proportionnalité conduit à mettre sur le même plan des réglementations dont l'objet est totalement différent et d'en articuler le domaine respectif, d'en concilier les finalités et finalement de les rendre compatibles. Il assure ainsi un trait d'union entre des préoccupations qui peuvent apparaître étanches, voire irréductibles, et joue dans ces conditions un rôle modérateur, à rebours d'interprétations potentiellement fondamentalistes des libertés reconnues par le traité »[657].

Partant de ces explications, Florence Lefebvre-Rangeon affirme, à juste titre, que le juge de la Cour de justice a fait du principe de proportionnalité un « *mode d'arbitrage de la conciliation entre normes sportives et normes européennes* »[658] qui lui permet « *de préserver la relevance de chacun des deux ordres alors même qu'ils s'engageaient dans une collision frontale »*[659]. De l'application de ce principe résulte la prévalence d'un ordre sur l'autre et donc l'effacement de l'un par rapport à l'autre : « *soit la règle européenne s'applique et la règle sportive jugée non conforme et non compatible est censurée, soit l'ordre européen s'efface pour laisser place à l'application de la norme sportive* »[660].

L'affaire *Meca Medina* citée par Guy Canivet est l'exemple type que l'ordre juridique de l'UE peut prévaloir sur celui du sport, en dépit de la reconnaissance d'une éventuelle spécificité sportive, et ce y compris en matière de sanction infligée à des « sportifs citoyens européens ».

Quant au principe de subsidiarité

« Dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de l'Union européenne, le principe de subsidiarité entend protéger la capacité de décision et d'action des États membres, et il légitime l'intervention de l'Union si les objectifs d'une action ne peuvent pas être réalisés de manière satisfaisante par les États membres «en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée »[661].

[657] CANIVET G., *op. cit.*, pp. 181-182.
[658] V. LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*, p. 388.
[659] *Loc. cit.*
[660] *Loc. cit.*
[661] V. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_1.2.2.pdf.

Toute intervention de l'Union européenne en matière sportive requiert le respect par elle du principe de subsidiarité dans la mesure où l'article 165 TFUE ne lui confère aucune compétence exclusive dans le domaine. Par conséquent, le respect de ce principe par l'UE lui impose de n'agir que si les objectifs de l'européanisation des sanctions en matière de sport ne peuvent pas être réalisés de manière satisfaisante par les Etats membres en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée.

En vertu de ce principe, les Etats membres restent compétents en termes d'organisation du sport sur le territoire. Néanmoins, il est légitime de nous poser la question de savoir ce qu'il en est concernant spécifiquement les règles édictées par le mouvement sportif – à quelque niveau de la pyramide du sport[662] – dans chacun des Etats membres. Or en la matière, la difficulté réside dans le fait que les sanctions – notamment disciplinaires – ne sont pas édictées, dans la quasi-totalité des cas, par les Etats membres[663]. Cette compétence revient au mouvement sportif. L'ordre juridique concerné est différent de l'ordre juridique étatique. Dans la mesure où les Etats-membres ne disposent pas de pouvoir de coercition sur l'ordre juridique sportif, il n'est pas aberrant - même si l'idée peut sembler novatrice - d'affirmer que dès lors que les normes édictées par le mouvement sportif ne relèvent pas de la compétence des Etats membres ou de leurs organes déconcentrés, alors les objectifs de l'européanisation des sanctions en matière de sport ne peuvent pas être réalisés de manière satisfaisante par les États membres.

Dès lors, une action de l'UE en matière de sanction dans le secteur du sport ne serait pas contraire au principe de subsidiarité.

Quant aux objectifs

Les objectifs poursuivis par l'Union sont fixés à l'article 3 TUE. Parmi ceux-ci figurent notamment :

- « *2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières*

[662] *Cf. supra*, chapitre 1, titre 1, partie 1.
[663] En effet, des pays comme la France, dont le mode d'organisation du sport donne à la fois une place importante à l'État et au mouvement sportif, sont considérés comme des systèmes atypiques.

extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène. »

- *« 3. [...] Elle combat […] les discriminations, et promeut la justice […]. »*
- *« 5. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. […]. »*

Au regard de ces objectifs, qui doivent être poursuivis par des moyens appropriés en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités, nous nous apercevons que les déviances constatées émanant de la disparité des sanctions disciplinaires infligées aux « sportifs citoyens européens » mettent en doute la capacité de l'Union à atteindre lesdits objectifs.

Par conséquent, une intervention de l'UE dans le domaine des sanctions infligées aux « sportifs citoyens européens » s'inscrirait pleinement dans les objectifs poursuivis par elle. Une telle intervention serait d'autant plus pertinente que le respect de principes comme celui d'égalité de traitement ou de non-discrimination ne fait pas partie des objectifs fondamentaux poursuivis par le mouvement sportif. Cela constitue une préoccupation propre à l'UE qui justifie d'autant plus une action dans le domaine que le mouvement sportif n'y prête, peut-être paradoxalement, que peu ou pas d'intérêt.

- ***A l'égard du mouvement sportif***

Nous avons constaté les limites du mouvement sportif à s'autoréguler de façon strictement autonome dans un contexte qui est celui de l'Union européenne et qui impose le respect des principes fondamentaux qui en découlent[664]. C'est donc du fait de l'ancrage des fédérations sportives et de leur référentiel de normes dans un Etat membre que des principes aussi fondamentaux que le principe d'égalité de traitement se trouvent violés. C'est d'ailleurs en partie ce qui contribue à légitimer une action de l'Union en matière de sanction infligée au « sportif citoyen européen ». Si l'*émission* de normes par l'UE dans le domaine est possible et envisageable, il convient de se demander ce qu'il en est de la *réception* de ces dernières par le mouvement sportif, généralement très hostile à l'immixtion d'un régulateur qui lui est extérieur.

De ce point de vue, la légitimité d'action devient moins évidente.

[664] *Cf. supra*, titre 1 de la partie 1.

En pratique, le « travail de terrain »[665] et de consultation réalisé au cours de cette étude a permis de dégager une forte réticence à l'idée que l'UE puisse jouer un rôle prépondérant en matière de sanction dans le domaine du sport. Les propos recueillis ou les remarques observées pourraient laisser penser que toute tentative de démonstration de l'existence d'une éventuelle valeur ajoutée de l'UE serait vaine. Nous citerons ici deux exemples qui illustrent notre propos.

Le premier exemple est celui de Frederick Meredith, membre britannique du conseil de la fédération internationale de hockey sur glace (IIHF) et président de sa commission juridique, qui s'est montré très hostile à tout type d'intervention de l'UE, peu importe que ce soit en matière disciplinaire générale, en matière disciplinaire relative à la lutte contre le dopage ou en matière de lutte contre les matchs truqués[666]. Selon lui, en ce qui concerne l'hypothèse de « tourisme sportif disciplinaire », il espère que comme, c'est le cas au niveau de l'IIHF, la plupart des autres sports maîtrise ce qui pourrait conduire à ce genre de déviances. En ce qui concerne les matchs truqués, l'élu de la fédération internationale ne s'est pas montré moins réticent à une intervention de l'UE en la matière, bien qu'ayant pointé les nouveaux enjeux et difficultés qu'ils soulèvent. Selon lui, si des instructions suffisamment fermes sont communiquées sur le sujet par le mouvement sportif, il n'y a pas de raison que l'UE intervienne, même si une harmonisation des sanctions en la matière pourrait être pertinente. Enfin, en matière de dopage, le cadre d'harmonisation proposé par l'AMA serait suffisant « pour le moment ». Finalement, Frederick Meredith affirme ne pas percevoir ce qui pourrait justifier ou légitimer une action de l'UE alors que le mouvement sportif se suffit à lui-même[667].

---

[665] *Cf. infra*, annexe.

[666] La question de l'harmonisation en matière pénale n'a pas été abordée avec l'intéressé.

[667] Les propos de Horst Lichtner ont été recueillis par courriel en langue anglaise et traduits par nos soins (*Cf. infra*, annexe). En voici un extrait : *« It is also a matter for the sport to ensure there is no 'disciplinary tourism' and I expect that as with the IIHF most sports have this under control* » (*sic*); *« This [concerning match fixing] could well be an area for harmonisation of sanctions, but I think that most organisations are responsible and if strong enough guidance is issued then there is no need for the EU to get involved* » (sic) ; « I*n my opinion the WADA code which has been adopted by all Olympic sports at international level and NOCs at national level and (assuming linkage is in place) provides a harmonised set of anti-doping rules and sanctions at the sports level., which works well, (provided CAS does not decide to go its own way – we can discuss). Given that the WADA code specifies sanctions and where sanctions imposed by International and National Federations are not in line with the code these can be appealed, I feel this is sufficient harmonisation at present. » (sic); What benefit can State regulations bring over a system that works well. Do you really want an unelected unaccountable minion in Brussels with no understanding of the sport deciding how a player who commits an offense should be sanctioned? Totally impracticable given decisions have to be taken in matters of hours. Where an event is excessive (eg resulting in injury, national law can apply – but should go no further otherwise you may as well try and harmonise all criminal law).*

Le second exemple est celui du sénateur français André Gattolin, dont les propos tenus dans le rapport n°379 du Sénat sur l'Union européenne et le sport professionnel[668], bien que plus mesurés, rejoignent ceux de Frederick Meredith. Le sénateur pose la question suivante : « *L'intervention de l'Union européenne, nécessaire, est-elle pour autant la bienvenue ?* ». Selon lui, « *au plan juridique, elle ne peut imposer d'harmonisation. Elle serait pourtant utile en matière de dopage notamment. Mais elle […] semble également impossible en raison du poids pris par les instances sportives nationales ou internationales, à l'instar du Comité international olympique (CIO), très autonomes et qui disposent de surcroît de leurs propres appareils* ».

Le sénateur met ici en exergue la frilosité de l'UE quant à une potentielle intervention de sa part dans des domaines – bien que préoccupants – en lien avec le sport. Cette frilosité est liée en grande partie, certes aux compétences limitées de l'UE dans le domaine, mais peut-être surtout à ce « poids » pris par le mouvement sportif, à son influence sur les Etats et sur l'UE. L'absence de compétence et de possibilité d'harmoniser pour l'UE dans le domaine du sport pourrait se révéler être la parfaite excuse justifiant la non-intervention de l'Union dans ledit domaine. En réalité, c'est peut-être le mouvement sportif en tant que tel, son organisation et son système juridique autonome, qui constituent le principal frein empêchant l'Union de se donner les moyens et les outils pour intervenir.

Même si cette tendance au scepticisme est marquée chez les acteurs du sport, il n'en demeure pas moins que des phénomènes au potentiel de nuisance aussi important que le dopage ou les matchs truqués contribuent à faire évoluer les positions. Et pour cause, près des deux tiers des sportifs interrogés par voie de questionnaire au cours des présentes recherches pensent que l'UE a un rôle à jouer dans le domaine des sanctions en matière de sport, alors qu'un peu plus d'un cinquième pense le contraire. Un peu plus de 15% ne se sont pas exprimés ou ont affirmé ne pas savoir[669].

Dans le même sens, nous avons pu observer, à la lecture du tome 2 du rapport de la mission d'enquête sénatoriale sur la lutte contre le dopage[670], que des personnes telles que Prune Rocipon, alors juriste au centre de droit et d'économie du sport de Limoges, ou Jean-François

[668] Rapport d'information n°379 (2012-2013), Humbert J.-F., *Plus vite, plus haut, plus fort ?...*, *op. cit.*, p. 73.
[669] *Cf. infra,* annexe. Il convient par ailleurs de rester prudent quant aux réponses fournies dans ces questionnaires dans la mesure où la notion d'Union européenne et tout ce qu'elle implique ne semblent pas être maitrisés par tous les enquêtés.
[670] Rapport n°782 (2012-2013), *Lutte contre le dopage : avoir une longueur d'avance*, tome 2, *op. cit.*, p. 597.

Lapouble, avocat et maître de conférence en droit public à SciencesPo Bordeaux, admettent qu'à l'heure actuelle, « *le mouvement sportif n'est pas capable de résoudre seul le dopage* ». Prune Rocipon affirme par ailleurs que, « *comme Serge Simon, [elle] pense que l'enjeu de la lutte antidopage ne se limite pas à la santé publique ; il renvoie aux valeurs du sport, à son intégrité et à son exemplarité* »[671]. Selon elle, force est de constater que l'efficacité réelle de la lutte contre le dopage, qui ne peut se faire dans un contexte strictement national, n'est pas avérée. Carine Bloch de la LICRA, dans ce même rapport, affirme quant à elle que c'est le sport en général qui a besoin d'une action de l'UE. Une telle action ne doit pas se cantonner à la lutte contre le dopage ou contre les matchs truqués. Elle doit cibler tous les phénomènes susceptibles de porter atteinte aux valeurs véhiculées par l'UE, et notamment le racisme.

La démonstration des risques et menaces qui émanent de la disparité des sanctions en matière sportive et des comportements qu'elle peut générer doit permettre de créer la légitimité d'action de l'UE à l'égard du mouvement sportif. Cette légitimité provient de la valeur ajoutée que l'UE est susceptible d'apporter dans des domaines dans lesquels le mouvement sportif ne se suffit pas à lui-même. Il se retrouve confronté à de la défaillance le plaçant dans une situation d'autant moins confortable que tant ses moyens d'action juridique que sa volonté politique ne lui permettent pas ou plus, à lui seul, de garantir le principe d'intégrité des compétitions sportives, principe pourtant inhérent au mouvement sportif.

Cette valeur ajoutée de l'Union provient du fait que son intervention vient satisfaire des besoins spécifiques de mouvement sportif et qui émanent des atteintes ou menaces qui lui sont portées et qu'il n'est pas en mesure d'enrayer seul. L'UE dispose des prérogatives pour épauler – sans s'y substituer – le mouvement sportif dans sa lutte pour garantir l'intégrité des compétitions sportives d'une part, et pour garantir le respect du principe d'égalité de traitement entre « sportifs citoyens européens ».

[671] *Idem*, p. 595.

II. L'européanisation comme moyen d'endiguer la prolifération, l'éclatement et la disparité des sanctions

Il est une chose de légitimer une action de l'UE dans le domaine du sport en spécifiant le secteur visé – celui des sanctions infligées aux « sportifs citoyens européens ». Il en est une autre de démontrer la pertinence d'une action dans un domaine aussi spécifique que celui des sanctions. Cette démonstration s'impose et implique d'abord de définir « l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » » (a) avant d'appréhender en quoi elle constitue (ou pas) un moyen à la fois nécessaire et suffisant pour endiguer les difficultés liées à la disparité des sanctions disciplinaires infligées au « sportif citoyen européen » par les organes disciplinaires du mouvement sportif (b).

a) Définition de l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen »

Avant toute chose, il convient de définir précisément ce que signifie l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

- ***L'européanisation***

L'**européanisation** s'entend comme l'action d'européaniser qui consiste à « *considérer certaines questions, faire certaines réalisations à l'échelle de l'Europe* »[672] ou de l'Union européenne.

Cette notion en abrite plusieurs autres telles que l'harmonisation, l'unification, l'uniformisation. Toutes ont pour objectif commun un rapprochement juridique des législations qui coexistent entre différents systèmes juridiques. Elles constituent des techniques juridiques au degré d'intégration variable. Il convient de les définir succinctement pour en cerner les caractéristiques qui les distinguent les unes des autres, afin d'appréhender au mieux la première notion citée. Il convient de préciser que nous ne nous engageons pas dans une fastidieuse démonstration des caractéristiques qui distinguent chacun de ces concepts. Nous nous

[672] V. Trésor de la langue française.

contentons de mettre en lumière la variabilité du degré d'intégration des normes selon le concept concerné.

Du latin *harmonia*, **l'harmonisation** désigne l'action d'harmoniser et consiste en un « *rapprochement entre deux ou plusieurs systèmes juridiques* »[673]. Elle vise à mettre en accord des règles de droit d'origine différente « *afin d'en réduire ou d'en supprimer certaines contradictions* »[674]. Son degré d'intégration est *a priori* moins important que celui de l'unification ou de l'uniformisation.

Composée des mots latins *unus,* qui signifie « un », et *facere,* qui signifie « faire », **l'unification** se présente comme l'action d'unifier et donc « *de rendre semblables plusieurs éléments rassemblés pour former un tout unique* »[675]. L'unification vise à mettre en place, « *dans une matière juridique donnée, une réglementation détaillée et identique en tous points pour tous les États membres tout en leur laissant le choix de la modalité de mise en œuvre de ces normes communes* »[676].

L'uniformisation est le procédé au degré d'intégration du droit le plus élevé. Le terme provient des mots latins *unus,* qui signifie « un », et *forma,* qui signifie « forme ». Il consiste en une « *modification de la législation de deux ou plusieurs pays tendant à instaurer dans une matière juridique donnée une réglementation identique* »[677], et dont « *dont toutes les parties se ressemblent entre elles* »[678], y compris sur le plan formel. Autrement dit, l'uniformisation implique non seulement que l'adoption par les Etats concernés de normes identiques, mais également que ces dernières soient contenues dans un même outil juridique. C'est ce dernier aspect qui distingue l'uniformisation de l'unification. En droit de l'Union, le règlement est un exemple typique d'uniformisation puisqu'il doit être mis en œuvre, dans son intégralité, dans le droit des Etats membres, sans mesure de transposition. Il s'applique simultanément et uniformément à tous les Etats membres.

[673] CORNU Gérard. Vocabulaire juridique. Presses universitaires de France, 2007.
[674] KANDEM Innocent Fetze, « Harmonisation, unification et uniformisation. Plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d'intégration juridique », *RJT*, 2009, p. 617.
[675] LITTRÉ Émile, Dictionnaire de la langue française, t. 7, Paris, Gallimard, Hachette, 1971, p. 1450.
[676] KANDEM Innocent Fetze, *op. cit.* p. 618.
[677] CORNU Gérard, *op. cit.*
[678] LITTRÉ Émile, *op. cit.* note 24, pp. 1450 et 1451.

A la lecture des traités de l'Union européenne, nous nous apercevons que les termes d'unification ou d'uniformisation[679] sont absents alors que celui d'harmonisation apparaît trente-deux fois dans la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Une lecture attentive nous permet de constater que l'UE semble adopter une conception large de la notion d'harmonisation en incluant dans cette dernière des mesures relevant de l'unification ou de l'uniformisation – telles que nous venons de les définir. Ainsi, l'***H**armonisation*[680] en droit de l'Union, citée comme telle dans les traités, peut se traduire par l'adoption de directives, de règlements (technique d'intégration du droit relevant de l'uniformisation), de recommandations ou d'actions d'encouragement (techniques d'intégration du droit se rapprochement plus de la définition donnée plus haut de l'harmonisation et ayant donc un degré d'intégration autrement plus faible que les deux premières citées). L'Union semble ainsi préférer se référer au caractère contraignant ou non contraignant[681] des normes, en décidant d'englober toutes les mesures conduisant à la convergence – plus ou moins forte - desdites normes, sous le terme d'harmonisation.

Nous disposons à présent de l'éclairage nécessaire pour mieux appréhender l'européanisation telle que nous envisageons de la concevoir dans la présente étude.

Ainsi, nous décidons de considérer l'européanisation comme un procédé visant à limiter, voire à supprimer les disparités entre systèmes juridiques – notamment ceux des Etats membres de l'Union, dans le but de tendre vers un ensemble de normes cohérent au sein de l'Union européenne. Cela implique que l'européanisation couvre des procédés dont le degré d'intégration du droit, et donc de convergence des normes, est variable.

S'il n'est pas d'usage pour le juriste de recourir au jargon du mathématicien – quand bien même il existe des liens historiques entre calcul et justice – nous décidons néanmoins, à partir des définitions que nous venons de présenter, de résumer l'européanisation à une formule mathématique en nous inspirant du juriste et mathématicien François Viète (1540-1603),

[679] Le terme d'uniformisation apparaît toutefois une fois à l'article 207 TFUE au sujet de la politique commerciale commune à propos de « l'uniformisation des mesures de libéralisation » mais ne fait aucunement allusion à un règlement européen.
[680] L'utilisation de la lettre majuscule est volontaire et expliquée dans la formule figurant sur la page suivante.
[681] V. notamment art. 2 TFUE.

fondateur avec Descartes des notations algébriques modernes et de la mise en équation d'un problème[682].

EUROPEANISATION

= [(unification ∩ uniformisation ∩ harmonisation**)**

⊂ *H*armonisation]

∩ ACTION DE L'UE

Le « ∩ » se lit « inter » et signifie « et » ou plus « + » et le ⊂ se lit « inclut » et signifie « compris dans ». Autrement dit, l'européanisation est un procédé qui consiste en une ***H****armonisation* qui prend la forme de mesure d'unification, d'uniformisation ou d'harmonisation de normes issues de différents systèmes juridiques, et rendue possible par l'action de l'Union.

Enfin, il convient de préciser que l'européanisation n'implique aucunement l'ignorance de l'échelon national. A ce titre, comme l'illustrent les conclusions du programme européen de l'IRIS[683], le niveau national est indispensable. Des domaines comme la régulation des paris sportifs, la définition des qualificatifs pénaux ou encore l'organisation des services policiers ou judiciaires, restent encore de la seule compétence des Etats membres. L'appréhension sur le plan national, notamment de ces phénomènes particuliers, est donc un préalable indispensable. Cela participe à réduire les failles dans lesquelles s'engouffrent les organisations criminelles.

- ***Les sanctions disciplinaires… et pénales***

C'est la disparité des sanctions disciplinaires prononcées par des organes disciplinaires des fédérations sportives à l'encontre des « sportifs citoyens européens » qui est à l'origine de notre réflexion. Néanmoins, nos travaux nous ont conduits à ne pas nous borner qu'à une potentielle européanisation des sanctions disciplinaires. En effet, la prise en compte du volet pénal s'est imposée à notre raisonnement, quand bien même ce dernier ne comporte *a priori* aucun lien avec le mouvement sportif, et donc avec le « référentiel juridique sportif privé ».

[682] BERGER Marcel, *Cinq siècles de mathématiques en France*, ADPF ministère des Affaires étrangères, mai 2005, p. 31.
[683] Conclusions du programme européen intitulé « Quels réseaux nationaux dans l'Union Européenne pour lutter contre la corruption sportive ? », piloté par l'IRIS avec le soutien de l'association européenne des loteries et la Commission européenne, *in* VERSCHUUREN Pim, « Conclusions du programme de l'IRIS « Quels réseaux nationaux dans l'UE pour lutter contre la corruption sportive ? » », *Sport et Citoyenneté*, n°27, juin-juillet-août 2014, pp. 11-19.

Notre réflexion nous conduit donc à élargir le champ des sanctions disciplinaires à celui des sanctions pénales, étant convaincu de la pertinence d'une approche pénaliste.

Le point commun entre sanction disciplinaire et sanction pénale réside dans leur fonction répressive visant à réprimer un comportement, autrement dit à punir un fait qualifié d'infraction à une norme. Ces sanctions visent en outre toutes les deux à dissuader leur destinataire d'adopter à l'avenir le comportement qui fait l'objet d'une sanction.

Les sanctions les plus graves relèvent en principe du droit pénal. Parmi elles figurent des peines d'emprisonnement, privatives de liberté. Les sanctions disciplinaires les plus graves sont la radiation d'un joueur par sa fédération. Elles ne privent ce dernier que de la liberté de pouvoir pratiquer un sport, notamment dans le cadre de compétitions officielles. Les sanctions disciplinaires comme les sanctions pénales peuvent être des amendes. Il convient en outre de préciser que les régimes de procédures, disciplinaire et pénale, tendent à se rapprocher surtout en matière de garanties de procédure.

En somme, c'est essentiellement la nature de l'autorité investie du pouvoir de sanctionner – les commissions disciplinaires pour les unes et le juge pénal pour les autres – qui semble constituer un critère de distinction essentiel et pertinent entre sanction disciplinaire et sanction pénale. C'est également le référentiel de normes auquel elles sont rattachées qui diffère : les sanctions disciplinaires relèvent du « référentiel juridique sportif privé » alors que les sanctions pénales relèvent du « référentiel juridique institutionnel public ». Il va sans dire que l'organisation du sport en France rend la distinction d'autant plus complexe que les sanctions disciplinaires, prononcées par les fédérations sportives en application du règlement disciplinaire général type adopté conformément à un décret en Conseil d'Etat, sont des sanctions administratives. Il existe alors *de facto* un lien entre les deux référentiels cités, sans même qu'il soit question de sanction pénale. Il s'agit néanmoins d'un exemple isolé, les sanctions disciplinaires prononcées par les organes disciplinaires des fédérations sportives des autres Etats membres étant, pour l'extrême majorité, des sanctions « purement disciplinaires » ne relevant que du « référentiel juridique sportif privé ».

- ***Le « sportif citoyen européen »***

Nous ne nous étendrons pas sur la définition du « sportif citoyen européen » dont une définition a été proposée dans l'introduction générale. Nous nous contentons de rappeler que le « sportif citoyen européen » est le sportif détenteur de la citoyenneté européenne.

En somme, l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » consiste en un procédé visant à limiter, voire à supprimer, les disparités entre différents systèmes juridiques dans le domaine des sanctions qui sont infligées au « sportif citoyen européen » dans le but de tendre vers un ensemble de sanctions cohérent au sein de l'Union européenne.

Il convient de veiller à ne pas faire de raccourci maladroit qui consisterait à considérer que l'européanisation desdites sanctions implique la mise en place pure et simple d'un barème de sanctions automatiques « unique » et en vertu duquel le principe retenu serait « à telle faute telle sanction ». L'européanisation dans un domaine aussi complexe que les sanctions impose la prise en compte de nombreux paramètres, comme par exemple la qualité professionnelle ou amateur du sportif concerné ou encore le niveau éventuel du championnat concerné.

L'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » devraient pouvoir émerger de dispositifs – tantôt contraignants, tantôts non contraignants – comme nous le verrons dans la deuxième partie de cette thèse.

b) L'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen », moyen nécessaire et suffisant ?

Désormais fixé sur le sens donné à l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen », il convient à présent de déterminer si ce moyen d'action est, en plus d'être nécessaire, suffisant pour endiguer les difficultés qui émanent directement de la disparité des sanctions disciplinaires susvisées.

- ***Un moyen nécessaire ?***

De prime abord, il convient de définir ce que nous entendons par « moyen nécessaire ».

Le terme « moyen » est défini par le Trésor de la langue française comme « *ce qui permet de réaliser le but que l'on vise* ». Le Trésor de la langue française définit par ailleurs l'adjectif « nécessaire » comme quelque chose ou quelqu'un « [*d]ont l'existence, la présence, l'usage, l'action sont requis (pour atteindre une fin, répondre à une situation, à un besoin)* », ou encore comme quelque chose ou quelqu'un « *dont on ne peut se passer ou se dispenser* ».

Au regard de ces deux définitions, nous décidons de définir un « moyen nécessaire » comme un procédé dont l'existence et l'activation sont requises pour réaliser le but rechercher et dont on ne peut se passer.

Considérer l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » comme un moyen nécessaire pour endiguer les difficultés liées à la disparité desdites sanctions revient d'abord à démontrer qu'elle constitue une démarche dont l'existence et la mise en œuvre s'imposent pour garantir et poursuivre l'objectif d'intégrité des compétitions sportives sur le territoire européen. Elle revient ensuite à limiter les entraves au principe d'égalité de traitement. Elle revient enfin à mettre un terme à la croissance exponentielle de l'insécurité juridique à laquelle l'UE et le mouvement sportif doivent faire face en raison de l'importance des enjeux qui gravitent autour de la thématique spécifique des sanctions infligées au « sportif citoyen européen », notamment dans des domaines tels que le dopage ou les matchs truqués.

Les problèmes identifiés liés à la disparité des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » sont les suivants : le « tourisme sportif disciplinaire » ; l'inégalité de traitement entre citoyens européens ; les atteintes au principe d'intégrité des compétitions sportives que cela révèle ; l'insécurité juridique qui en émane ; et finalement le sentiment d'injustice associé à tous ces phénomènes.

Concernant le « tourisme sportif disciplinaire », des sanctions européanisées constituent une solution pour mettre un terme au développement de ce phénomène vicieux de contournement des réglementations fédérales nationales. L'absence de disparité entre sanctions, rendue possibles par une harmonisation de ces dernières, empêcherait définitivement le sportif de recourir au « tourisme sportif ».

Concernant le rétablissement de l'égalité de traitement entre citoyens européens, celui-ci pourrait naturellement être rendu possible par l'européanisation des sanctions, en ce qu'il est

lié à la disparité des sanctions disciplinaires telle que nous l'avons constaté dans les pages précédentes. Il va de soi que l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » n'a pas la prétention d'endiguer toutes les atteintes au principe d'égalité de traitement, de quelque domaine qu'elle émane.

Concernant le principe d'intégrité des compétitions sportives, nous pouvons prendre appui sur les conséquences de la disparité des sanctions constatée dans certains domaines, comme le dopage ou des matchs truqués, qui incarnent typiquement une violation de ce principe. Européaniser les sanctions en matière de dopage ou de match truqué doit pouvoir contribuer à limiter les atteintes portées au principe d'intégrité des compétitions sportives.

Concernant l'insécurité juridique, dans la mesure où son émergence est liée aux principes susvisés, si les atteintes portées à ces derniers parviennent à être réduites grâce à l'européanisation des sanctions, il va de soi que cela ne peut que réduire ou au moins freiner la croissance de l'insécurité juridique sur le territoire européen dans le domaine du sport.

Concernant le sentiment d'injustice, dans la mesure où il émane de la disparité des sanctions, il ne peut qu'être réduit, voire anéanti, par un processus visant à européaniser ces dernières.

En somme, dans la mesure où la disparité des sanctions disciplinaires infligées au « sportif citoyen européen » nuit à leur efficacité, l'européanisation de ces sanctions ne peut que contribuer à endiguer les comportements ou les atteintes nuisibles qui résultent de cette disparité. L'européanisation, en tant que processus qui doit conduire à l'amélioration de l'efficacité des sanctions, peut ainsi être considérée comme un moyen nécessaire pour maîtriser les comportements ou les atteintes nuisibles précités.

- ***Un moyen suffisant ?***

Il convient également de définir ce que nous entendons par « moyen suffisant ».

La définition de « moyen » est la même qu'énoncée plus haut. En revanche, il importe de préciser les contours du terme « suffisant ». Nous nous apercevons que le Trésor de la langue française renvoie à la notion de nécessité dans la définition de ce terme. En effet, d'après lui, il s'agit de quelque chose ou de quelqu'un « *[d]ont la quantité, la force, l'intensité sont à la juste*

mesure de ce qui est nécessaire » ou *« [q]ui entraîne à [lui] seul un certain effet ou qui permet à [lui] seul d'obtenir un certain résultat ».*

Le caractère suffisant d'un moyen, ce procédé visant à atteindre un but fixé, est donc intimement lié à son caractère nécessaire. Par conséquent, nous pouvons considérer qu'un moyen peut être nécessaire et suffisant, nécessaire et insuffisant, mais pas suffisant et non nécessaire.

Chercher à déterminer si l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » dans le cadre de sa pratique sportive revient à rechercher s'il y a d'autres moyens que l'européanisation desdites sanctions pour endiguer le « tourisme sportif disciplinaire », pour poursuivre l'objectif du respect du principe d'égalité de traitement ou de celui d'intégrité des compétitions sportives qui subissent tous les deux des atteintes liées à la disparité de ces sanctions.

Il convient de ne pas nous méprendre sur ce que nous cherchons à déterminer. Nous avons démontré que la disparité des sanctions, qu'elle soit constatée en matière de dopage ou en matière générale, peut mener à la pratique du « tourisme sportif disciplinaire », mais conduit dans tous les cas à la violation des deux principes susvisés. Cela ne signifie en aucun cas que cette disparité est la seule en cause à l'origine des atteintes portées auxdits principes. Les difficultés liées à la lutte contre le dopage vont bien au-delà des failles constatées émanant de la disparité des sanctions infligées aux sportifs en la matière. De même, d'autres domaines/faits/comportements/mesures– sans lien particulier avec les sanctions – peuvent conduire à ces atteintes. Nous pensons par exemple à la question des transferts de joueurs.

Il est par conséquent certain, sans besoin d'une démonstration approfondie et détaillée, qu'endiguer la prolifération, l'éclatement et la disparité des sanctions prononcées à l'encontre du « sportif citoyen européen » *via* l'européanisation des sanctions ne constitue nullement un moyen suffisant de mettre un terme aux atteintes portées aux principes d'égalité de traitement et d'intégrité des compétitions sportives, et donc *a fortiori* au principe de sécurité juridique.

Néanmoins, en ce qui concerne la question très spécifique du « tourisme sportif disciplinaire », il est vraisemblable qu'une européanisation efficace et pertinente des sanctions devrait pouvoir permettre, à elle seule d'endiguer ce phénomène.

Quid alors du ou des autres moyens qui seraient susceptibles de venir limiter ces atteintes émanant de la disparité des sanctions infligées, que celui d'européaniser lesdites sanctions *via* une action de l'Union européenne en la matière, voire du mouvement sportif ?

Nous n'entrerons pas dans des démarches vertigineuses visant à déterminer précisément ces autres moyens. Néanmoins, nous sommes en mesure d'affirmer que des actions à tous les niveaux de la lutte contre le dopage[684] et contre le trucage des matchs[685] constituent des exemples d'autres moyens visant à endiguer des phénomènes nuisibles émanant de la disparité des sanctions disciplinaires. Les actions de prévention font partie de ces autres moyens. Néanmoins, le volet préventif ne concerne en rien le volet répressif duquel relève le domaine des sanctions. Ces deux volets se complètent et permettent, à eux-seuls, de conclure au fait que l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » est un moyen certes nécessaire, mais pas suffisant pour endiguer tous les méfaits émanant de la disparité des sanctions disciplinaires.

Finalement, les disparités constatées en matière de sanction et les atteintes aux principes d'intégrité des compétitions sportives et d'égalité de traitement qui en découlent, donnent une impression de désordre allant même jusqu'à laisser penser à un système globalement défaillant. Il semble qu'une révision et une adaptation du corpus juridique qui régit les activités sportives s'impose, en raison notamment des évolutions juridiques et économiques au sein de l'UE mais aussi au sein du mouvement sportif qui se retrouve dans l'incapacité d'endiguer seul, conformément au principe d'autonomie tant revendiqué, les difficultés rencontrées.

*

* *

[684] La révision du Code mondial antidopage en est une illustration, cette révision ne touchant pas qu'au volet disciplinaire.

[685] A ce sujet, v. VERSCHUUREN Pim, *op. cit.* Cet article illustre très bien la mobilisation des fédérations sportives nationales, européennes et internationales contre les risques de manipulation des résultats sportifs. Il donne l'exemple d'outils de prévention, de détection et de répression. Il fait en outre référence à l'articulation de ces mesures avec celles mises en place par les autorités publiques, dans une démarche de coopération.

La volonté marquée du mouvement sportif de rester «entre soi » constitue une caractéristique forte de ce dernier. Or, en réalité, l'ouverture de l'espace européen (avec la libre-circulation des personnes notamment) force l'ouverture du mouvement sportif. Il existe donc ce que nous pourrions qualifier de « torsion contradictoire » entre l'Union européenne et le mouvement sportif. Autrement dit, il y a une contradiction entre les mutations qui interviennent dans l'espace européen et l'organisation du mouvement sportif. L'autonomie du mouvement sportif, qui s'ancrait jusqu'à récemment parfaitement dans un système « national », n'est désormais plus adaptée voire compatible avec un système supranational et ouvert comme l'espace européen. Il semblerait que le mouvement sportif, en ce qu'il est considéré comme réticent à toute entrave à son autonomie, n'ait pas encore intégré en quoi la modification d'échelle (liée à la modification de l'espace européen) conduirait nécessairement à la modification des règles à l'échelle de l'Union. Néanmoins, compte tenu du climat d'insécurité juridique grandissant lié au chevauchement mal maîtrisé de différents référentiels juridiques, sportif privé et institutionnel public, d'une part, et faisant face à des phénomènes émergents hautement nuisibles pour l'intégrité du sport d'autre part, la clarification du cadre juridique du sport devient nécessaire et justifiée en plus d'être urgente.

Conclusion du titre 2

Nous avons démontré le caractère nécessaire et même urgent de clarifier le cadre juridique, et en particulier répressif, du sport européen. Cette clarification s'impose en raison des dérives et des atteintes à des principes aussi fondamentaux que celui d'égalité de traitement pour l'UE, et d'intégrité des compétitions sportives pour le sport. Liées à la disparité des sanctions infligées au « sportif citoyen européen », ces dérives et atteintes conduisent *in fine* à une remise en cause de la fonction régulatrice du droit.

Si la voie de l'européanisation des sanctions infligées au « sportif européen » se présente comme nécessaire, bien qu'insuffisante, pour clarifier le cadre juridique du sport européen, sa mise en œuvre et sa traduction juridique restent à déterminer.

Deuxième partie

LES OUTILS JURIDIQUES AU SERVICE DE L'EUROPEANISATION DES SANCTIONS INFLIGEES AU « SPORTIF CITOYEN EUROPEEN »

« *Il faut s'attendre à la mise en place, dans les années qui viennent, d'une politique européenne du sport et, à terme, des bases d'un droit européen du sport. Si le sport n'échappe pas au droit de l'Union, on peut constater à présent – et c'est une nouveauté – que l'Europe n'échappe pas au sport* »[686].

Cette citation de Jean-Claude Bonichot déjà mentionnée dans nos travaux[687], donne un avant-goût de ce que pourraient être les perspectives que l'Union européenne réserve à l'émergence d'un véritable cadre normatif européen dans le domaine du sport.

La mise en place de normes communes dans le domaine sportif dans l'Union européenne doit s'accompagner de l'organisation d'un système convergent des sanctions, sans lequel pourraient se développer des phénomènes nocifs résultant de la disparité des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » mais également de le leur manque d'efficacité.

Par suite, les modalités d'instauration et de convergence des sanctions qui devront être précisées, voire imaginées.

Malgré le rôle encore non précisément défini de l'Union européenne en matière sportive[688], la place significative occupée par l'UE dans ce domaine ne fait aucun doute. Elle doit néanmoins prendre conscience de la responsabilité qui repose sur elle, tout comme le mouvement sportif doit accepter de la laisser venir au chevet du sport européen, sans nécessairement déroger au respect de l'autonomie du sport et dans la limite des compétences qui sont accordées dans les traités. Il revient à l'Union européenne la responsabilité d'endiguer les phénomènes nuisibles et l'insécurité juridique qui découlent de la disparité des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » et de leurs potentielles conséquences. Ces derniers, s'ils devaient perdurer, ne peuvent satisfaire ni le législateur, ni le juge, ni l'observateur – européen ou acteur du mouvement sportif.

Dès lors, en quoi et de quelle façon notre réflexion peut-elle prétendre viser poser des jalons de nature juridique susceptibles d'alimenter la réflexion européenne dans un objectif futur d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Pour le savoir,

[686] BONICHOT Jean-Claude *in* Conclusions de la conférence sur le droit européen et le sport, *op. cit.*
[687] *Cf. supra*, Partie 1, titre 1, chapitre 1, section 1, II, a).
[688] A ce titre, lire LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.*

nous proposons d'articuler notre raisonnement autour de deux catégories d'instruments – de droit souple (titre 1) et de droit dur (titre 2), qui devraient pouvoir profiter à l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen », en toutes connaissances de leurs forces et faiblesses, de leur potentiel à être exploités ou mis en œuvre, de façon parfois inattendue, souvent originale et novatrice, mais toujours dans le respect des traités de l'Union européenne en vigueur.

Titre 1

Des outils de droit souple

« C'est le manque de souplesse, le plus souvent, qui nous fait trébucher »[689].

Cette citation de Sophocle peut être vue comme un « tacle » pertinent et justifié, peut-être arrogant mais approprié au sport européen. Le droit dur ne peut se prévaloir de cette souplesse qui fait la force de celui pourtant parfois qualifié de droit sans portée réelle, qui est de plus en plus perçu comme son rival, tant son développement est exponentiel.

Le droit souple a vu son usage en droit étatique entériné par le récent rapport que lui a consacré le Conseil d'Etat français en 2013[690]. Réputé parfois inefficace étant dépourvu de toutes forces obligatoire et contraignante, le droit souple pourrait surprendre par la puissance de ses effets normatifs. Doté d'avantages dont le droit dur ne peut se prévaloir, il est plus qu'un simple instrument juridique. Il se présente comme un véritable enjeu dans les « luttes de pouvoir » entre différents acteurs du sport européen.

En l'état actuel des possibilités offertes par le droit de l'Union, le droit souple constitue l'outil juridique « par excellence » certes, mais utilisé *a priori* « à défaut » ou « faute de mieux » en matière sportive par l'UE.

Il n'en demeure pas moins que les normes « souples », même dépourvues de forces contraignante et obligatoire, trouvent leur force dans leur « *capacité à fournir référence, c'est-à-dire à modeler les comportements, à réguler l'action, à guider l'interprétation des juges, à orienter la création du droit par le législateur, voire à inspirer la pensée de la doctrine et, plus largement encore, les représentations sociales du droit* »[691]. Autrement dit, elles sont une *«« force de référence », de modèle ou de guide »*[692].

---

[689] Sophocle dans Antigone (SOPHOCLE, *Antigone*, Flammarion, 1999).
[690] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat, La Documentation française, 2013.
[691] THIBIERGE C., « Conclusion. Le concept de 'force normative' » in THIBIERGE C. *et. al.*, *La force normative. Naissance d'un concept*, Bruxelles, Paris, Bruylant, LGDJ, 2009, p. 818.
[692] *Idem*, p. 42.

Résumer la force normative aux seules forces obligatoire et contraignante apparaît dès lors restrictif tant la « force harmonisatrice »[693] du droit souple, et donc sa force persuasive et même dissuasive, incitative, recommandatoire ou informative pourraient surprendre par sa son efficacité.

Exploiter les instruments juridiques « souples » existants (chapitre 1), les modeler pour les adapter aux spécificités et aux exigences du sport européen, en imaginer de nouveaux issus de la mobilisation finalisée de structures existantes (chapitre 2), devrait constituer des jalons pertinents contribuant à l'objectif d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

.

[693] A ce sujet, lire HACHEZ Isabelle, « Balises conceptuelles autour des notions de « source du droit », « force normative » et *« softlaw » »*, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques,* 2/ 2010 (Volume 65), pp. 1-64.

CHAPITRE 1

La mobilisation des outils de droit souple existants

Le présent chapitre vise à prendre la mesure de l'importance et de l'émergence du droit souple dans nos systèmes juridiques actuels et de l'atout qu'il représente aujourd'hui. Son utilité et son efficacité servent indéniablement la politique de qualité du droit et nous imposent de prendre ce « phénomène »[694] en compte avec la plus grande rigueur. Après en avoir cerné la teneur et les contours et après l'avoir appréhendé à travers le prisme du droit de l'Union et du sport (section 1), nous tenterons de déterminer en quoi il pourrait se révéler être vertueux pour européaniser les sanctions infligées au « sportif citoyen européen » (section 2).

[694] Expression utilisée dans l'étude annuelle 2013 du Conseil d'Etat sur le droit souple *in Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat, *op. cit.*

Section 1 - Le droit souple, l'UE et le sport

Le droit souple se caractérise essentiellement par la faiblesse de sa force normative[695] et son absence de justiciabilité[696] qui contrastent grandement avec le droit dur. En tant qu'instrument juridique de nature et de contenu variables, le droit souple pourrait surtout constituer un enjeu dans les « luttes de pouvoir » entre acteurs issus de différents référentiels de normes. Non dénué de limites qui lui sont inhérentes (II), cela ne remet aucunement en cause les avantages de ce droit aux caractéristiques spécifiques, notamment en ce qu'il est appréhendé par l'Union européenne dans le domaine du sport (I).

I. Son objet et ses caractéristiques

Si la notion de « soft law » demeure très utilisée, elle est autrement connue en France sous le terme de « droit souple »[697] qui correspond à une traduction littérale des termes anglais « soft » d'une part, et « law » d'autre part. Parfois appelé péjorativement « droit mou[698] », voire « droit flou »[699] ou encore « droit assourdi [700]», le droit souple s'est imposé récemment comme un instrument juridique vertueux et efficace (a) qu'il n'est plus possible d'ignorer tant son omniprésence, notamment au sein de l'Union, est prégnante (b).

---

[695] La notion de « force normative » a récemment fait l'objet d'un ouvrage collectif dirigé par Catherine THIBIERGE (THIBIERGE C. *et. al.*, *La force normative, op. cit.*) Dans cet ouvrage, les auteurs cherchent à élucider ce qu'est la force d'une norme dans le but de saisir la complexité du droit et de nos sociétés actuels qui se traduit, selon eux, par un foisonnement de sources de droit hétérogènes.

[696] V. avant-propos de Jean-Marc SAUVÉ *in Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat*, op. cit.,* p. 5.

[697] Il s'agit plus précisément de l'expression recommandée par la commission de terminologie et de néologie en matière juridique, présidée par le Professeur F. Terré, v. Les Annonces de la Seine, 2008, n°20, p. 4.

[698] Le terme « mou » peut aussi être considéré comme une traduction du terme anglais « soft ». Le terme « mou » renvoie une image nettement plus négative que le terme « souple » qui lui est aujourd'hui préféré comme le souligne le rapport annuel 2013 du Conseil d'Etat qui lui est consacré. En effet, dans sa conclusion (p. 189), le rapport précise que « le choix des mots n'est pas neutre. En retenant le « *droit souple » […], le Conseil d'Etat qui, dans ses Considérations générales du rapport public de 1991, parlait de « droit mou », en fournit une nouvelle illustration*. ».

[699] V. par exemple CHARVIN Robert, « Régulation juridique et mondialisation néolibérale. Droit « mou », droit « flou » et non-droit », *Actualité et Droit International*, janvier 2002.

[700] RIGAUX François, « Les situations juridiques individuelles dans un système de relativité générale - Cours général de droit international privé », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1989-I, vol. 213, p. 362.

a) Sa fiche d'identité

Il convient de définir les termes qui font l'objet de notre réflexion.

- ***Ses caractéristiques***

La notion de droit – sans nous y attarder – renvoie à un fondement de règles régissant les rapports des hommes et des femmes en société, et impliquant une répartition équitable des biens, des prérogatives et des libertés[701].

Le terme « souple » est défini comme pouvant « *être assorti de nuances, modifié afin de mieux s'adapter aux circonstances ; qui n'est pas rigide ou systématique dans son application* »[702].

Dès lors, nous pourrions définir le droit souple comme un ensemble de règles, régissant les rapports des hommes et des femmes en société, dont la force normative serait variable. Cette référence à la variabilité de la force normative se retrouve dans les propos du Doyen Carbonnier qui affirme, à propos de la « soft law » ou du droit souple, « *qu'il convient d'entendre, non pas le vide absolu du droit, mais une baisse plus ou moins considérable de la pression juridique* »[703]. *A priori* dépourvu de force - obligatoire (qui renvoie à l'intensité de la norme) et contraignante (qui renvoie à la possible sanction en cas de non-respect de ladite norme) – le droit souple n'est pas sans produire d'effet sur le comportement de ses destinataires. Dans ce sens, Jean-Michel Jacquet[704], professeur de droit, affirme que « *[s]i non obligatoire était synonyme de "ne produit aucun effet", il ne serait pas justifié de parler de droit souple* »[705]. Il se caractérise par la variété de ses effets normatifs, mais également par l'hétérogénéité certaine des instruments utilisés.

---

[701] V. Trésor de la langue française.
[702] V. Trésor de la langue française.
[703] CARBONNIER Jean, *Flexible droit – Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, Paris, 10ème éd., 2002, p. 26.
[704] Jean-Michel JACQUET est professeur émérite de l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève.
[705] JACQUET Jean-Michel, *L'émergence du droit souple (ou le droit "réel" dépassé par son double)*, *in* Etudes à la mémoire du professeur Oppetit, Litec, Paris, 2009, p. 336.

Ces considérations nous rapprochent de la définition proposée par le Conseil d'Etat, dans son rapport de 2013 précité, selon laquelle le droit souple est considéré comme l'ensemble des instruments réunissant les trois conditions cumulatives suivantes[706] :

- La première condition tient à l'objet du droit souple, qui est de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, si possible, leur adhésion ;
- La deuxième condition consiste en l'absence de droits et obligations pour leurs destinataires ;
- La troisième condition est celle du degré de structuration et de formalisation qui les apparente aux règles de droit.

- ***Ses avantages***

La démonstration des avantages du droit souple s'inspire, en grande partie, des travaux produits par le Conseil d'Etat français sur le sujet en 2013.

Le droit souple présente l'intérêt de la contradiction qui lui est inhérente. Ce sont des règles dépourvues de force obligatoire et contraignante, ce qui apparaît *a priori* comme contraire à l'essence du droit. Il s'agit d'un ensemble de règles dont la juridicité est discutée mais qui « *parvient à être respecté, et à assujettir ses destinataires au-delà de la contrainte [...]* »[707]. Un texte est créateur de droit souple dès lors qu'il produit des effets sans obligation juridique sur ses destinataires. « *De fait, la principale force potentielle du droit souple est son effectivité ; il suppose, impose ou expose une faculté d'adaptation à la multiplicité des circonstances concrètes à laquelle un droit plus rigide se heurterait par sa généralité ; il favorise l'expérimentation et l'assouplissement du droit dur en préconisant des dispositions spécifiques, parfois limitées dans l'espace ou dans le temps* »[708].

Le droit souple se positionne avant tout comme un substitut à l'incompétence du droit dur dont il peut parfois accompagner la mise en œuvre, voire s'y substituer entièrement. Le droit souple est en effet susceptible « *d'agir sur les comportements de manière plus efficace*

[706] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat*, op. cit.,* p. 61.
[707] V. « La force normative du pouvoir étatique dans la philosophie de Michel Foucault » in THIBIERGE C. *et. al.*, *La force normative, op.cit*., p. 58.
[708] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat*, op. cit.,* p. 190.

que le droit dur, alors que ses destinataires ne sont, par définition, pas tenus de le respecter »[709].

Contrairement au droit dur, le droit souple présente en outre l'avantage indéniable de pouvoir être rapidement adopté et modifié, ce qui lui permet de s'adapter aux variations dans les préférences réglementaires. Il constitue en quelque sorte « *l'oxygénation du droit* » et favorise « *sa respiration dans les interstices du corset parfois un peu trop serré des sources traditionnelles de la règle* »[710].

Les vertus du droit souple ne remettent nullement en cause les qualités du droit dur et ses avantages. C'est d'ailleurs ce qui nous conduit à souligner l'intérêt du droit souple – en l'occurrence à l'échelle de l'UE – en ce qu'il est susceptible d'être un facteur d'inspiration du droit dur d'une part, mais également en ce qu'il peut aspirer à devenir du droit dur d'autre part. Il constitue en cela un « droit antichambre ». Comme le souligne Julien Cazala, chercheur en droit public, il existe en effet un jeu d'influence du droit souple sur les auteurs du droit dur qui permet de considérer le droit souple comme une source matérielle de droit dur[711]. Par ailleurs, si comme l'affirme Jean-Michel Jacquet, « *la règle de droit souple s'imagine volontiers un "destin" et projette, ou, en tout cas, n'exclut pas de se dépouiller de sa souplesse* »[712], cela nous conforte dans l'idée selon laquelle le droit souple est un droit dont la « force » va bien au-delà que celle qui veut bien lui être *a priori* associée. Cela est d'autant plus vrai que, comme le souligne le rapport du Conseil d'Etat de 2013 précité, « *le langage du droit souple est souvent juridique* » ce qui permet à certains de ses instruments de se transformer en droit dur « par la simple vertu d'une homologation »[713]. Ce rapport va d'ailleurs un peu plus loin en affirmant que *« la limite entre droit souple et droit dur n'est pas un fossé mais une étape au sein d'une gradation* »[714] et que plusieurs instruments – qui ne sont pas du droit souple « *stricto sensu* » s'insèrent dans ce qu'il qualifie d'« *échelle de normativité graduée* »[715].

[709] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat*, op. cit.,* p. 19.
[710] *Idem*, p. 5.
[711] V. CAZALA Julien, « Le *Soft Law* international entre inspiration et aspiration », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 1/ 2011 (Volume 66), p. 46.
[712] JACQUET Jean-Michel, *op. cit.*, p. 347.
[713] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat*, op. cit.,* p. 63.
[714] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat, *op. cit.,* p. 65.
[715] V. *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat*, op. cit.,* pp. 70-71.

Enfin, d'après le Conseil d'Etat, le droit souple est un droit susceptible de contribuer à l'amélioration de la qualité de la réglementation et à la simplification des normes.

Il est aujourd'hui acquis en droit interne, comme en droit de l'Union ou en droit international[716], que le droit souple est un droit qui, de surcroît, a prouvé son efficacité dans les ordres juridiques – privés ou publics – dans lesquels il est utilisé.

Qualifié de droit « post-moderne »[717] par Mireille Delmas-Marty, il va à l'encontre de la conception classique ou « moderne » du droit et qui consiste à lier son effectivité à sa force (obligatoire et contraignante). Hans Kelsen, selon qui « *dire qu'une norme est valable, c'est affirmer qu'elle est obligatoire* »[718] fait partie de ces nombreux juristes à appréhender le droit de la sorte. Il est néanmoins acquis aujourd'hui que le droit souple est un droit et son omniprésence ne fait que confirmer la notoriété dont il bénéficie.

- ***Son omniprésence : une réalité***

Dans l'avant-propos de l'étude annuelle 2013 du Conseil d'Etat sur le droit souple, Jean-Marc Sauvé se demande de quoi le droit souple est le symptôme[719] tant ce phénomène grandissant ne peut plus échapper à quelconque juriste. Il évoque un « *système juridique malade de ses normes ou incapable de produire des règles dont la force normative ne serait pas sujette à caution* » ou encore « *l'annonce de la dilution lente d'un ordre juridique qui aurait perdu toute rigueur* ». Vu sous l'angle du droit de l'Union, nous pourrions ajouter d'autres symptômes comme la difficulté du consensus à vingt-huit Etats-membres ou encore l'accélération et l'émergence exponentielle de l'entrecroisement et du chevauchement des différents référentiels juridiques qui coexistent et qui conduisent à réduire, voire annuler, l'efficience et l'efficacité du droit dur.

[716] A ce titre, il convient de relever qu'il arrive que des recommandations du Conseil de l'Europe soient directement citées dans des arrêts de la CEDH. Cela illustre dans quelle mesure un instrument de droit souple peut directement influencer un jugement et donc le droit dur.
[717] DELMAS-MARTY Mireille, *Les forces imaginantes du droit, Le relatif et l'universel*, La couleur des idées Seuil, octobre 2004, pp. 181-182.
[718] KELSEN Hans, *Théorie pure du droit*, traduit par Ch. Eisenmann de la 2ème édition de la Reine Rechtslehrer (1960 1ère éd., 1934), Dalloz, 1962.
[719] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat*, op. cit*, p. 5.

Le droit souple gagne du terrain comme ne manque pas de le démontrer Julien Cazala. En recherchant l'expression « soft law » dans le catalogue de la bibliothèque du Palais de la Paix à la Haye au début de l'année 2011, ce juriste a vu apparaître 309 résultats dont 229 correspondent à des publications postérieures à 1990[720]. Si le nombre de publications juridiques n'a cessé d'augmenter lui aussi sur cette même période, ce chiffre reste révélateur quant à la place grandissante du « soft law » ces vingt dernières années.

Ce droit se retrouve aujourd'hui partout présent dans de nombreuses branches du droit et dans nombres d'ordres juridiques, internes comme externes, étatiques, supra-étatiques ou privés.

Certes né dans le domaine du droit international sous le terme de « soft law » dans les années 1930, le droit souple est d'abord venu combler les difficultés auquel le droit dur se trouvait confronté pour réguler des relations internationales.

Il s'est ensuite développé de façon accélérée au sein de l'UE, constituant un outil idéalement adapté pour cette organisation supra-étatique. En plus de faciliter le fonctionnement des institutions de l'Union[721], il occupe une place exponentiellement prégnante dans les politiques européennes. Les directives « nouvelle approche »[722] ayant notamment permis de relancer le marché intérieur dans les années 1980, la « méthode ouverte de coordination » (MOC)[723] ou encore l'accord institutionnel de 2003 visant à « mieux légiférer »[724], sont autant d'instruments de droit souple qui se sont avérés décisifs pour l'Union et qui ont prouvé leur efficacité. Le droit souple apparaît très vite comme un instrument particulièrement adapté et propice à une action inter et transnational.

---

[720] CAZALA Julien, *op.cit.,* p. 41.

[721] C'est ce qu'illustre le compromis de Ioannina sur les règles de vote au sein du Conseil dans une Union élargie par exemple. V. à ce sujet *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat, *op. cit*, p. 7.

[722] V. Résolution du Conseil (85/C 136/01) du 7 mai 1985 concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation. V. également la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen intitulée *Améliorer l'application des directives « nouvelle approche »*, COM (2003) 0240.

[723] V. développement consacré à la MOC dans la section 2 du présent chapitre.

[724] Cet accord interinstitutionnel intitulé "Mieux légiférer" (2003/C 321/01) établit des principes généraux et les modalités de la coopération entre les institutions, notamment au cours du processus législatif, dans le but d'optimiser l'élaboration et l'application du droit de l'Union. A ce sujet, v. également : *Rapport sur la subsidiarité et la proportionnalité*, 18ème rapport « Mieux légiférer », COM (2011) 344, 10 juin 2011 ; Résolution sur le 18ème rapport « Mieux légiférer » - application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (2010), Parlement européen, 2011/2276/(INI), 13 septembre 2012.
. Il convient d'observer que la Commission européenne a adopté le 19 mai 2015 un programme pour « Mieux légiférer » (« Better Regulation »). L'objectif de ce dernier est de renforcer l'élaboration des politiques à travers l'accessibilité, la transparence et le réexamen permanent de la législation existante. Il est prévu qu'un accord interinstitutionnel entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne vienne conclure ce programme.

Puis le droit souple est apparu en droit interne, à l'échelon national, à la fois au sein des pouvoirs publics, mais également dans la vie des entreprises[725].

Aujourd'hui omniprésent, particulièrement au niveau de l'UE, le droit souple est un outil bien connu dans le domaine du sport tel qu'il est appréhendé par l'Union.

b) Son utilisation dans le domaine du sport par l'UE

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union européenne dispose d'un droit d'action – certes réduit - dans le champ sportif. Seuls des outils d'incitation, de soutien, ou de coordination peuvent être utilisés dans la mesure où les traités excluent très directement toute harmonisation par la voie de directive ou de règlement. Autrement dit, tout recours à des instruments juridiques de droit dur est écarté. A ce jour, seul le droit souple doit permettre une action de l'UE dans le domaine du sport. Néanmoins, avant le traité de Lisbonne, la production de documents en lien avec le sport, par des organes ou des institutions de l'UE, n'était pas inexistante.

- ***Avant le traité de Lisbonne***

Comme nous l'avons souligné dans les premières pages de cette thèse[726], les institutions européennes n'ont pas attendu qu'un traité fasse une référence explicite au sport et accorde une compétence à l'UE dans le domaine pour mener des réflexions et produire des documents sur des problématiques en lien avec le sport.

En effet, l'UE a déjà influé sur le monde du sport « *en exerçant ses pouvoirs législatifs non contraignants* »[727] dans des domaines proches comme l'éducation, la santé et l'inclusion sociale, à travers ses programmes de financement respectifs. L'absence de compétence juridique spécifique ne l'a donc pas empêchée d'esquisser les prémices de ce qui pourrait devenir une politique sportive européenne. C'est ce que démontre l'existence de documents de

[725] Qu'il s'agisse du commerce international, des relations avec les consommateurs, des activités bancaires et financières, des normes techniques, des normes comptables, de la gouvernance des entreprises ou encore de la responsabilité sociale et environnementale. V. à ce sujet *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat, *op. cit*, p. 8.
[726] *Cf. supra*, chapitre 1, titre 1, partie 1.
[727] http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.13.7.html

travail ou de communications de la Commission européenne, de déclarations du Conseil, de résolutions du Parlement européen, ou encore d'avis du Comité des régions.

Si certains de ces documents ont pour objet le sport en général, sa fonction sociale et ses vertus éducatives[728], la plupart d'entre eux concerne la lutte contre le dopage.

En effet, le Conseil adopte à six mois d'intervalle deux textes – une résolution puis une déclaration - relatives à « *une action communautaire de lutte contre le dopage, y compris l'abus de médicaments, dans les activités sportives* », respectivement le 3 décembre 1990, puis le 4 juin 1991.

En 1992, il adopte une nouvelle résolution, cette fois-ci relative à un code antidopage dans les activités sportives[729].

En 1998, lors du Conseil européen des 11 et 12 décembre, les chefs d'Etat et de Gouvernement rappelant la déclaration relative au sport annexée au traité d'Amsterdam montrent leur « *préoccupation face à l'ampleur du dopage dans le milieu du sport, et à la gravité de cette pratique, qui nuit à l'éthique sportive et à la santé publique* ». La nécessité d'une mobilisation au niveau de l'Union européenne est soulignée et les Etats membres sont invités à examiner, avec la Commission européenne et avec les instances sportives internationales, les mesures qui pourraient conduire à un renforcement de la lutte contre le dopage, visant notamment une meilleure coordination des mesures nationales existantes. Une semaine plus tard, c'est le Parlement européen qui adopte une résolution sur les mesures urgentes à prendre contre le dopage dans le sport[730] dans laquelle il invite la Commission européenne à tenir compte de la dimension réelle de la question du dopage afin de proposer des mesures visant à garantir une meilleure coordination et une meilleure complémentarité entre les mesures et actions prises au niveau national et celles qui relèvent du niveau communautaire.

[728] Nous pensons ici notamment à la communication du 31 juillet 1991 de la Commission européenne intitulée « La Communauté européenne et le sport » ; au rapport d'Helsinki sur le sport remis par la Commission européenne au Conseil européen ; à la déclaration du Conseil européen, des 7, 8 et 9 décembre 2000 à Nice, relative aux caractéristiques spécifiques du sport et à ses fonctions sociales en Europe devant être prises en compte dans la mise en œuvre des politiques communes ; ou encore aux documents sur l'année européenne de l'éducation par le sport en 2004.
[729] Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, relative à un code antidopage dans les activités sportives, 8 février 1992.
[730] Résolution sur les mesures urgentes à prendre contre le dopage dans le sport, 17 décembre 1998.

En 1999, dans un avis[731], le Comité des régions insiste sur la fonction sociale du sport en soulignant spécifiquement qu'en matière de dopage « *la coordination et l'harmonisation sont nécessaires* ». La même année, la Commission européenne adoptait une communication intitulée « *Plan d'appui communautaire à la lutte contre le dopage dans le sport »*[732], particulièrement révélatrice quant au potentiel normatif de l'UE en la matière. Cette communication évoque très directement les instruments communautaires qui pourraient et devraient être utilisés au service de la lutte contre le dopage[733].

En 2005, la résolution du Parlement européen sur la lutte contre le dopage dans le sport[734] puis en 2007, la Commission européenne adopte le libre blanc sur le sport et le plan d'action Pierre de Coubertin qui ne sont pas sans faire de référence au dopage. Suivant la dynamique de lutte contre le dopage, la Commission européenne s'est dotée d'un groupe de travail informel sur la lutte contre le dopage en juillet 2008, transformé en groupe d'experts en 2010, une fois le traité de Lisbonne en vigueur.

Cet aperçu non-exhaustif ne laisse aucun doute sur la place accordée, voire occupée par le sport, et en particulier par la lutte contre le dopage au niveau communautaire avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Les diverses réflexions conduites par les institutions européennes ont débouché sur la production de documents, dont certains viennent d'être cités, et qui ne constituent rien d'autre que du droit souple : ils visent effectivement à modifier ou orienter les comportements de leur destinataire en suscitant si possible leur adhésion ; ils sont dépourvus de force obligatoire et de force contraignante ; ils peuvent être considérés comme pourvus d'un degré de structuration et de formalisation – certes limité – susceptible de les apparenter à des règles de droit.

Ces documents visent en effet à proposer, recommander, conseiller, préconiser, guider, orienter, appuyer ou encore soutenir. Ils répondent ainsi à la définition du droit souple énoncée

[731] Avis du 15 septembre 1999 du Comité des régions sur la fonction sociale du sport
[732] *Plan d'appui communautaire à la lutte contre le dopage dans le sport*, *op. cit.*
[733] En effet, cette communication consacre une partie à la mobilisation des instruments communautaires. Elle évoque très directement deux types d'actions envisageables : l'amélioration de la coordination des mesures à caractère réglementaire et la mobilisation de programmes communautaires susceptibles de soutenir des actions positives à l'échelle européenne en faveur de la lutte contre le dopage. La communication précise en outre que *« L'action communautaire se doit de renforcer et rendre plus efficaces les actions engagées par les pouvoirs publics nationaux et les organisations sportives. Cette action doit mobiliser des instruments communautaires en faveur de cette lutte. Avec le Plan d'appui proposé, la Commission répond ainsi aux invitations formulées par le Conseil européen, le Parlement européen et le Comité des régions* ».
[734] Résolution sur la lutte contre le dopage dans le sport, Parlement européen, 2005/2527(RSP), 14 avril 2005.

plus haut et posent la question de savoir quel est l'apport concret de la nouvelle compétence dans le domaine du sport, telle qu'elle est définie dans le traité de Lisbonne.

Enfin, nous rappelons[735] que la Cour de justice n'a pas attendu le 1er décembre 2009 pour rendre des décisions ayant eu des conséquences importantes sur le domaine du sport. L'arrêt *Bosman* de 1995 en est certainement l'exemple le plus révélateur. Malgré l'absence de socle juridique suffisant, la Cour de justice a largement contribué à façonner, pas à pas, une certaine approche européenne de justice du sport.

- ***Depuis le traité de Lisbonne***

Nous avons constaté que l'existence d'une compétence dans le domaine du sport n'était pas une condition requise pour que l'Union produise des textes de droit souple en la matière. Dans la mesure où l'article 165 TFUE, qui confère cette nouvelle compétence à l'Union, exclut explicitement tout recours à des instruments juridiques de droit dur, il convient de rechercher ce qu'apporte concrètement le traité de Lisbonne à l'UE d'un point de vue juridique, si ce n'est l'octroi – certes symboliquement fort – de cette compétence dans le domaine du sport.

L'article 165 TFUE ne laisse aucun doute sur sa mise en œuvre au moyen d'instruments de droit souple tant les verbes utilisés dans son deuxième alinéa sont révélateurs : « développer » ou « encourager » (employés à trois reprises pour trois actions différentes), « favoriser » ou « promouvoir » (employés à deux reprises pour deux actions différentes). L'article autorise et invite l'Union à utiliser des recommandations, adoptées par le Conseil de l'UE sur proposition de la Commission, ou des mesures incitatives (permises notamment grâce à des programmes de financement), adoptées par le Conseil de l'UE et le Parlement européen selon la procédure législative ordinaire. Ces recommandations, avec les avis, font partie des deux actes juridiques ne liant pas leurs destinataires et qui sont énoncés à l'article 288 TFUE qui énumère et définit les cinq actes juridiques[736] que l'Union peut produire pour exercer les compétences que lui attribuent les traités. Il convient néanmoins de préciser qu'il arrive que les institutions de

[735] *Cf. supra*, chapitre 1, titre 1, partie 1.
[736] Il convient de spécifier ici que dans leur rédaction antérieure, les traités mentionnaient jusqu'à 14 instruments juridiques différents, répartis entre les trois piliers de l'Union européenne. La réduction du nombre des instruments juridiques telle que figurant dans l'article 288 TFUE, est conforme au mandat défini par la Déclaration de Laeken. Parmi les instruments supprimés figurent notamment la décision-cadre, l'action commune ou la stratégie commune.

l'Union utilisent d'autres appellations que celles d'avis ou de recommandations pour désigner leurs instruments de droit souple, sans que cela n'altère les effets de ces derniers[737]. La communication sur le développement de la dimension européenne du sport déjà évoquée et citée ci-dessous est un exemple de recommandation appelée autrement par la Commission européenne.

Cette compétence permet à l'Union de mieux promouvoir le sport dans d'autres domaines politiques et programmes, comme la santé, l'éducation, la jeunesse, l'environnement ou encore la citoyenneté – domaines qui jusqu'alors, lui servaient de biais pour produire des documents de droit souple concernant très explicitement le sport.

Aussi, si l'article 165 TFUE, combiné à l'article 6 TFUE, offre à l'Union de nouvelles possibilités d'action, c'est aussi – et peut-être essentiellement – parce qu'il créé une base juridique pour un programme de financement du sport visant à l'élaboration d'un programme spécifique européen en matière de sport. Le premier budget consacré au sport a été affecté à la période 2014-2020.

Concrètement, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il y a eu plusieurs initiatives des institutions européennes[738]. La communication de la Commission « Développer la dimension européenne du sport » en janvier 2011 en fait partie. Elle vient compléter le livre blanc sur le sport de 2007 et comporte de nombreuses propositions. Les ministres en charge du sport ont par ailleurs adopté un Plan de travail 2011-2014 en faveur du sport en mai 2011, et qui rassemblait leurs priorités jusqu'en 2014. La mise en œuvre de cette nouvelle compétence par les institutions européennes est par ailleurs suivie de près par le mouvement olympique et sportif qui adopte très tôt, en janvier 2010, une position commune[739] dans laquelle il exprime son souhait de proposer une définition de l'application des articles 6 et 165 TFUE ainsi que des éclaircissements sur cette nouvelle compétence dans le domaine du sport de manière très concrète. Il va d'ailleurs sans dire que l'UE compte beaucoup sur un dialogue avec le

[737] V. *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat*, op. cit.,* p.81
[738] *Cf. supra*, chapitre 1, titre 1, partie 1.
[739] Position commune du mouvement olympique et sportif concernant l'application du nouveau traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) sur le sport (Traité de Lisbonne), disponible sur : http://franceolympique.com/files/File/actions/international/final_position_mos_lisbon_treaty_21jan10_qc_-_fra.pdf. Ce texte, soutenu par de nombreuses organisations sportives internationales (CIO, COE, ASOIF, AIOWF, SportAccord, FIBA, FIFA, IIHF et IRB (devenu World Rugby en novembre 2014)) adresse aux institutions européennes des recommandations précises sur la façon d'interpréter et d'appliquer les articles 6 et 165 TFUE.

mouvement sportif et sur sa capacité à s'organiser pour exercer sa compétence d'appui. Elle pourrait ainsi jouer le rôle de cristallisateur d'un certain nombre d'initiatives.

Seules des actions dépourvues de force contraignante ou obligatoire ont ainsi vu le jour depuis le 1er janvier 2009. Aucun biais n'a pour l'instant été soulevé pour renforcer l'action législative européenne dans le domaine du sport et lui permettre de produire des textes normatifs juridiquement contraignants. L'article 165 TFUE n'est donc effectivement, pour le moment, qu'un signe de reconnaissance, un « clin d'œil » sur la place du sport – et toutes les thématiques qui gravitent autour de lui – dans l'Union européenne. Pour l'heure et en l'état actuel des instruments juridiques utilisés, ses effets juridiques sur la politique sportive européenne qui se dessine demeurent limités.

Toujours est-il que si l'article 165 TFUE s'est limité à attribuer une compétence ne permettant que la production de normes de droit souple, c'est probablement, comme le suggère la docteure Florence Lefebvre-Rangeon[740], parce que les Etats membres se trouvent dans une impasse juridique liée à l'attribution d'une compétence dont la matière est essentiellement régulée, non pas par eux-mêmes, mais par les organisations sportives. C'est cela qui pourrait expliquer « *la maladresse, voire l'ambiguïté de l'article 165 TFUE* » qui a conduit à « *taire le rôle des organisations sportives* » et « *à limiter la compétence attribuée à l'Union à une stricte compétence d'appui »* et donc à empêcher l'Union de franchir un pas symbolique grâce au traité de Lisbonne, en lui permettant d'émettre des normes de droit dur et d'asseoir plus significativement sa politique sportive.

En effet, même si le droit souple a ses vertus, il n'en est pas moins dépourvu de limites qui lui sont inhérentes et qui ne peuvent être négligées.

II. Ses limites

Le droit souple comporte des limites dont certaines sont réelles (b) alors que d'autres – qui lui sont attribuées – sont considérées comme telles à tort (a).

[740] V. LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen*, *op. cit.,* p. 373.

a) Des limites qui n'en sont pas

Parmi les nombreuses critiques qui portent sur le droit souple, la plus sévère est certainement celle qui reproche à ce droit de ne pas en être un. Et quand bien même il serait considéré comme tel, ce droit qui « dérange » est pointé comme responsable de la déliquescence du droit. Ces critiques ne constituent néanmoins pas nécessairement des limites avérées.

- ***Un droit qui n'en est pas un ?***

Partant de la conception du droit telle qu'Hans Kelsen l'envisage, le droit souple se trouve inévitablement en conflit avec elle. Communément accepté et considéré depuis Kelsen comme « *ordre de contrainte* » dans lequel, lorsque le comportement n'est pas conforme à la norme, il doit être sanctionné, cette approche du droit se trouve en contradiction avec celle du droit souple dont la caractéristique essentielle est d'être dépourvu de toutes forces contraignante et obligatoire.

En restant fidèle à cette conception kelsenienne, définir le droit souple revient - maladroitement certainement - à le considérer comme un « *ordre de contrainte* » dépourvu de toute force contraignante (et le cas échéant, obligatoire). Inconcevable ou absurde ? Antinomique ou contradictoire ? Il est vrai qu'à première vue, la définition ainsi proposée paraît dépourvue de tout sens et nous permet de reconnaître la légitimité des critiques faites au droit souple par certains juristes, allant jusqu'à le considérer comme n'étant pas un droit.

En appréhendant le droit souple comme des figures de style – l'oxymore et le paradoxe – ce sont les actes d'un colloque du 27 mars 2008 consacré au droit souple[741] qui proposent une réponse aux juristes réfractaires à cette notion qui dérange.

L'oxymore vise à rapprocher deux termes que leurs sens devraient *a priori* éloigner et suscitant de la surprise, ce qui est exactement le cas du droit souple. Si le droit, en tant qu'« *ordre de contrainte* » est souple, donc dépourvu de « force contraignante » (et obligatoire), l'association des deux notions, *a priori* éloignées, suscite effectivement de la surprise, si tant est que la notion du droit ne soit appréhendée que d'après la conception kelsenienne. L'oxymore

[741] Actes du colloque « Le droit souple » du 27 mars 2008, organisé par l'association Henri Capitant des amis de la Culture juridique française, avec le concours de la faculté de droit et du laboratoire de recherche juridique du littoral côte d'Opale, collection Thèmes et commentaires, février 2009.

révèle ici que le droit peut produire des effets juridiques sur ses destinataires sans que ces derniers ne soient contraints de s'y tenir. Cela nous force à ne pas nous cantonner à l'approche, certes répandue, héritée de Kelsen.

Le paradoxe consiste à formuler une expression ou association de mots, généralement antithétique, et allant à l'encontre du sens commun, suscitant là encore de la surprise. Le paradoxe du droit souple se retrouve, non pas en ce que « *l'ordre de contrainte* » est opposé à l'absence de « force contraignante », mais plutôt en ce que le droit souple parvient parfois à agir plus efficacement que le droit dur, alors même que ses destinataires ne sont pas tenus de le respecter.

Cette efficacité prouvée du droit souple, en plus de déranger, constitue la preuve que ce droit en est bien un, si tant est que l'approche retenue de la norme ne soit pas celle de Kelsen, mais plutôt celle de Catherine Thibierge ou Paul Amselek. Reprenant l'étymologie de la norme ou « *norma* » qui désigne une sorte d'équerre en latin, la première citée définit comme attributs essentiels de la norme le « tracé » et la « mesure »[742]. Selon elle, de la même façon qu'une équerre permet à la fois de tracer des angles droits et de vérifier que des angles sont droits, la norme peut servir de modèle pour l'action et de référence pour juger l'action accomplie. Les caractères contraignant et obligatoire ne seraient ainsi pas inhérents à la norme, mais seraient des attributs possibles de celle-ci. Le second cité, philosophe et juriste du XXème siècle, préfère souligner le caractère « *ouvert* » et « *indécis* » de la règle de droit, mettant en lumière toute son hétéronomie qui nous empêche de nous enfermer dans la théorie kelsenienne.

Il n'est donc pas raisonnable de considérer comme étant recevable la critique selon laquelle le droit souple n'est pas un droit, même si cela impose une rupture avec l'approche héritée de Kelsen.

D'autres axes de critiques ont par ailleurs vu le jour parallèlement au développement exponentiel de ce droit.

[742] THIBIERGE Catherine, « Au cœur de la norme : le tracé et la mesure » in L'égalité*, Archives de philosophie du droit*, n°51, 2008, pp. 341-371.

- ***Une marque de déliquescence du droit ?***

Comme le souligne le rapport du Conseil d'Etat de 2013 précité, il est reproché au droit souple de « *dégrader les qualités attendues du droit* »[743], comme la clarté et la sécurité juridique.

Le Conseil d'Etat lui-même, dans son rapport public de 1991, « *De la sécurité juridique* », dénonçait les effets du développement des énoncés peu ou pas contraignants dans les textes de lois et décrets. En 2006, la même institution constate dans son rapport sur la « *Sécurité juridique et [la] complexité du droit* » que le droit mou[744] peut créer des conditions d'insécurité juridique. En 2007, c'est le Parlement européen qui critique de façon particulièrement virulente le recours aux *« instruments juridiques non-contraignants* »[745] allant jusqu'à qualifier la « soft law » d'« *ambiguë* » et de « *pernicieuse* » ne devant être utilisée *« dans aucun document des institutions communautaires* ». L'institution de l'UE va même jusqu'à considérer la « soft law » d'aberration conceptuelle, indiquant que les « *prétendus instruments juridiques non contraignants, tels que recommandations, livres verts et blancs ou conclusions du Conseil, n'ont aucune valeur juridique ni aucun caractère contraignant* ».

Pourtant, comme le souligne Jean-Marc Sauvé dans l'avant-propos du rapport du Conseil d'Etat de 2013, le droit souple n'est aucunement une marque de la déliquescence du droit. Face aux craintes des atteintes portées à la clarté et à la sécurité juridique – soulevée par le Conseil d'Etat français ou par le Parlement européen - le vice-président de la juridiction suprême administrative française se veut rassurant en assurant que le droit souple doit désormais être perçu plus comme une solution que comme un risque, à condition que son emploi soit raisonné afin justement de ne pas porter atteinte à la sécurité juridique[746].

Ne pas considérer le droit souple comme un symptôme de dégradation de la norme ou *a fortiori* comme une marque de déliquescence du droit impose cependant, là-encore, de rompre avec l'approche kelsenienne évoquée plus haut.

[743] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat, *op. cit.,* p. 47.
[744] Le Conseil d'Etat parlait encore à cette époque de « droit mou » et non de « droit souple ».
[745] Résolution sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law), Parlement européen, 2007/2028(INI), 4 septembre 2007.
[746] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat*, op. cit.,* p. 8.

Ces limites qui n'en sont pas constituent finalement des reproches couramment proférés à l'encontre du droit souple et qui pourtant peuvent facilement être mis à mal.

Il existe néanmoins des limites réelles et effectives qu'il convient d'exposer pour ensuite exploiter au mieux les possibilités qu'offrent les instruments de droit souple.

b) Des limites réelles

L'absence de forces obligatoire et contraignante du droit souple lui est inhérente mais constitue aussi une limite à ne pas négliger, tout comme la difficulté à identifier les outils juridiques qui le caractérisent. Il s'agit de limites réelles qui nécessitent légitimement d'être abordées.

- ***Un droit privé de forces obligatoire et contraignante***

Suivant l'échelle de normativité graduée proposée par le Conseil d'Etat dans son rapport annuel de 2013 sur le droit souple, ce dernier - privé de forces obligatoire et contraignante - est celui dont le niveau de normativité est le moins élevé alors que le droit dur se trouve en haut de l'échelle avec un degré de normativité maximum.

L'absence de forces obligatoire et contraignante du droit souple pose la question de son efficacité et donc de son utilité. Si le droit souple n'est pas efficace, il n'a pas lieu d'être.

Pour être effectif et donc efficace, un droit doit être appliqué, et s'il ne l'est pas, sa méconnaissance doit être sanctionnée. C'est du moins de cette façon que le droit dur parvient à être respecté et donc à produire les effets escomptés.

Ce qui pourrait être considéré à première vue comme un problème, si l'on s'en tient à la conception traditionnelle et kelsenienne du droit – et donc du droit dur – c'est que le droit souple ne peut pas être imposé à son destinataire et que si ce dernier décide de ne pas l'appliquer ou de mal l'appliquer, il ne peut pas être sanctionné.

Partant du principe que la sanction consiste en un processus permettant à un système juridique d'assurer le respect des règles de droit dur « *dans le double sens de l'affirmation de*

sa respectabilité et de son respect effectif »[747], le droit souple devient alors dépourvu d'intérêt dès lors que ce dernier est ignoré par ses destinataires qui ne peuvent être sanctionnés pour ne pas l'avoir appliqué.

Comme l'expose le Conseil d'Etat dans son rapport de 2013, « *si l'effectivité du droit souple est souvent mise en avant, et est incontestable dans un certain nombre de cas, elle ne saurait être présumée* »[748]. Le droit souple n'étant pas présumé effectif, il faut donc prouver l'existence de cette effectivité en tenant compte de l'absence de forces contraignante et obligatoire qui lui est inhérente. En ce sens, l'hypothèse formulée par le Conseil d'Etat dans son rapport de 2013[749] est intéressante : « *le droit souple ne peut s'imposer que s'il suscite une dynamique en sa faveur parmi ses destinataires* ». Autrement dit, l'effectivité du droit souple dépend de la réceptivité du milieu dans lequel il est produit.

Pour cela, il doit avoir valeur de standard d'une part, et intervenir dans un contexte n'écartant pas toute sanction[750].

Les instruments de droit souple rédigés sous la forme de modèle et qui acquièrent ainsi valeur de standard sont très vite efficaces, car susceptibles d'être repris et mis à profit rapidement et sans que cela n'engendre de contrainte – cette fois-ci de mise en œuvre – à l'égard de leurs destinataires. Un contrat-type ou un document de normalisation technique sont des exemples d'instrument de droit souple constituant des standards de référence, et qui représentent un gage d'effectivité de ce droit.

Le contexte n'écartant pas toute sanction se définit comme celui qui laisse planer l'ombre d'une conséquence nuisible pour le destinataire du droit souple si ce dernier décidait de ne pas l'appliquer. Il s'agit en quelque sorte d'une menace qui plane sur ce destinataire et qui exerce une pression suffisamment forte sur lui pour le convaincre d'appliquer ce droit. Par exemple, au sein de l'Union européenne, le Conseil adopte, sous la forme d'une recommandation, des « grandes orientations de politique économique » (GOPE) dont il contrôle ensuite la mise en œuvre par les Etats membres à partir de rapports établis par la Commission

[747] VAN DE KERCHOVE Michel, « Les fonctions de la sanction pénale », *Informations sociales* 7/ 2005 (n°127), pp. 22-31.
[748] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat*, op. cit.,* p. 104.
[749] *Idem*, p. 104.
[750] *Idem*, pp. 104-110.

européenne. S'agissant d'une recommandation, le non-respect de cette dernière par un Etat n'est pas susceptible d'entraîner le prononcé d'une sanction à son encontre. Néanmoins, la possibilité qu'a le Conseil d'adresser une recommandation (qu'il peut rendre publique) à l'Etat contrevenant, et dans laquelle il révèle que la politique économique de l'Etat en question n'est pas conforme à la première recommandation citée, constitue une menace au potentiel de nuisance suffisamment dissuasif pour rendre efficace l'instrument de droit souple utilisé.

Néanmoins, en l'absence de dynamique créée par un instrument de droit souple sur ses destinataires, son efficacité risque d'être mise à mal. C'est en quelque sorte cette dynamique qui vient se substituer au pouvoir contraignant et obligatoire du droit dur, et qui est nécessaire pour garantir l'efficacité du droit souple.

- ***Des outils juridiques pas toujours facilement identifiables***

Parmi les limites incontestables du droit souple figure sans nul doute la difficulté à identifier l'ensemble des outils qu'il comporte à côté des sources traditionnelles du droit qui demeurent « matériellement » assez facilement identifiables, mais également à côté des sources de « non-droit », comme les règles éthiques ou morales.

Nous nous trouvons ici dans le champ de la troisième et dernière condition posée par le Conseil d'Etat pour qu'un instrument soit considéré comme étant de droit souple[751]. Pour rappel, il s'agit de la condition qui vise à marquer la limite entre le droit souple et le non-droit, puisqu'elle concerne le degré de structuration et de formalisation de l'instrument concerné qui doit l'apparenter à une règle de droit.

Pour rester au plus près de notre objet d'étude, nous nous cantonnons ici à une réflexion ciblée sur les instruments de droit souple utilisés à l'échelle européenne par l'Union européenne certes, mais également par le Conseil de l'Europe.

[751] *Cf. supra*. Pour rappel, la première condition tient à l'objet du droit souple et la deuxième condition consiste en l'absence de droits et obligations pour ses destinataires. Les trois conditions sont cumulatives.

Comme évoqué précédemment, pour exercer ses compétences, l'UE n'a la possibilité d'adopter que deux instruments juridiques considérés comme ne liant par leurs destinataires et donc relevant du droit souple. Il s'agit des recommandations et des avis[752].

Une recommandation permet aux institutions européennes « *de faire connaître leur avis et de proposer des mesures, sans contraindre les destinataires, à s'y conformer* »[753]. Un avis est utilisé par les institutions européennes *« pour exprimer leur point de vue sans imposer d'obligation à leurs destinataires* »[754]. Toute la difficulté réside dans l'utilisation par l'Union d'autres appellations pour qualifier ces deux instruments. C'est ainsi qu'une recommandation peut être qualifiée de « communication ». Déterminer si un instrument relève du droit souple peut devenir fastidieux.

Or, il convient de tenir compte des autres instruments de droit souple - non mentionnés dans les traités car pas nécessairement utilisés dans le cadre de l'exercice d'une quelconque compétence de l'Union – et qui pourtant sont très largement répandus. Nous pensons notamment aux résolutions du Parlement européen ou du Conseil. Elles ne figurent pas parmi les instruments juridiques cités à l'article 288 TFUE car elles ne servent pas à l'exercice des compétences de l'UE mais n'en sont pas moins des instruments de droit souple. Dépourvues de toutes forces contraignante et obligatoire, une résolution peut en effet se définir comme suggérant une volonté politique d'agir dans un domaine déterminé. C'est un outil qui permet aux institutions européennes d'adopter des lignes directrices pour la coordination des législations des Etats membres.

Quid également des diverses lignes directrices émanant des institutions de l'Union ou encore de la méthode ouverte de de coordination (ci-après dénommée « MOC »)[755] et qui constituent, elles-aussi des instruments de droit souple ? Nous ne ferons pas une liste exhaustive de toutes les publications de l'Union européenne susceptibles d'être considérées comme des instruments de droit souple[756], tant elle pourrait s'avérer longue, fastidieuse à établir, et susceptible de susciter débats et polémiques.

[752] V. art. 288 TFUE.
[753] V. http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_fr.htm
[754] *Idem.*
[755] La MOC fait l'objet d'un développement important dans la section suivante.
[756] Les livres verts en font partie notamment.

Les instruments de l'UE relevant possiblement du droit souple ne sont donc pas facilement identifiables. Cette difficulté d'identification n'est cependant pas propre aux instruments de l'Union européenne puisqu'elle est constatée par ailleurs et notamment en ce qui concerne les instruments de droit souple du Conseil de l'Europe. Qualifiés de « recommandation », ils sont aussi parfois dénommés codes[757], déclarations, chartes, résolutions ou même propositions de convention[758].

Parmi ces divers outils de droit souple, il nous revient désormais d'étudier dans quelles mesures ils pourraient contribuer à la réalisation de l'objectif d'européanisation des sanctions prononcées à l'encontre du « sportif citoyen européen ».

[757] C'est le cas notamment du code d'éthique sportive qui est en fait une recommandation n°R(92)14 (Recommandation du Comité des ministres aux Etats membres sur le code d'éthique sportive révisé, n°R(92)14 rev, 24 septembre 1992 révisée le 16 mai 2001)

[758] C'est le cas notamment de la « Proposition de Convention du Conseil de l'Europe pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ». Il s'agit bien d'une ***recommandation*** adoptée le 28 janvier 2009 par la Conférence des OING du Conseil de l'Europe.

Section 2 – Son application au service du principe d'égalité de traitement entre « sportifs citoyens européens » et au service du principe d'intégrité des compétitions

Les contours du droit souple ayant été cernés, nous pouvons à présent aborder plus concrètement les outils juridiques relevant de son champ qui seraient susceptibles de contribuer de façon efficace à atteindre l'objectif d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Un aperçu des instruments juridiques disponibles s'impose (I) avant de nous concentrer plus spécifiquement et plus longuement à l'un d'eux – la méthode ouverte de coordination – dont l'utilisation pourrait s'avérer particulièrement pertinente (II).

I. Les recommandations et les résolutions en droit de l'UE et en droit du Conseil de l'Europe

Les outils juridiques « souples » européens susceptibles de servir l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » ne se cantonnent pas aux seuls instruments de l'Union européenne. A ces derniers (a) s'ajoutent des instruments du Conseil de l'Europe (b) avec qui l'Union et ses Etats membres – tous membres du Conseil de l'Europe - entretiennent d'étroites relations.

a) Les outils disponibles en droit de l'UE

Réfléchir à ces outils nous impose d'étudier leur potentiel à atteindre l'objectif recherché qu'est celui de l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

- ***Pour exercer la nouvelle compétence et donc répondre aux objectifs fixés par l'article 165 TFUE***

Comme nous l'avons expliqué préalablement, les seuls instruments de droit souple disponibles pour exercer la compétence dont dispose l'Union dans le domaine du sport sont les avis et recommandations.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Commission européenne n'a adopté qu'une seule recommandation dans le domaine du sport. Il s'agit de la communication sur la dimension européenne du sport du 18 janvier 2011[759] que nous avons déjà citée dans notre premier chapitre. Elle présente les mesures à prendre au niveau de l'Union européenne pour renforcer le rôle sociétal, la dimension économique et l'organisation du sport. Elle fait suite au livre blanc sur le sport adopté le 11 juillet 2007[760] et a donné lieu à l'adoption de deux avis, du Comité des régions le 12 octobre 2011[761] d'une part, et du Comité économique et social européen le 26 octobre 2011[762] d'autre part.

Il ressort de ces trois documents que la lutte contre le dopage dans le milieu sportif, la lutte contre la violence, le racisme et la xénophobie, et la lutte contre les problèmes posés par les événements sportifs truqués[763], constituent des axes d'intervention et d'initiative primordiaux pour l'Union. Ce sont trois « luttes » qui permettent de contribuer à la préservation du principe d'intégrité des compétitions sportives visant à protéger la « vérité sportive »[764] qui, traitées à l'échelle de l'Union européenne, ne peuvent que contribuer à garantir un traitement qui soit le moins inégal entre citoyens européens.

Le besoin de clarification concernant la législation applicable au sport est mis en évidence, tout comme l'importance que revêt le sport pour ce qui est de forger une identité européenne.

Ces instruments de droit souple posent un cadre, les grandes lignes qui doivent guider des actions se traduisant plus concrètement sur le terrain. Ils définissent les objectifs à atteindre et la valeur ajoutée que doit et peut représenter l'action de l'Union dans le domaine du sport. Ils abordent des aspects d'ordre « méthodologique » - la mise en place de groupes informels d'experts[765] par exemple - pour conduire des réflexions sur les problématiques identifiées. En

[759] COM (2011) 12, *op. cit.*
[760] COM (2007) 391, *op. cit.*
[761] Avis – « Développer la dimension européenne du sport », (2012/C 9/14), 12 octobre 2011.
[762] Avis sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions « Développer la dimension européenne du sport », adopté le 26 octobre 2011 lors de la 475ème session plénière dudit Comité, (2012/C 24/23).
[763] La particularité de ces phénomènes réside dans la possibilité d'être endigués ou à tout le moins sanctionnés sur le plan pénal, pour réprimer un crime ou un délit, et ce au moyen d'instruments de droit dur. Cette répression pénale en lien avec le sport n'a pourtant pas pour objet direct de réglementer le sport.
[764] V. communication 2012/C 24/23, *op. cit.*, pt. 3.2.1.
[765] V. pt. 9 dudit avis : « *se félicite de l'intention de la Commission européenne et du Conseil de soutenir les groupes d'experts informels dans le domaine du sport que les États membres souhaiteront créer et qui rendront*

revanche, ils n'identifient et ne définissent pas effectivement les leviers susceptibles de contribuer concrètement à la réalisation des objectifs fixés.

Nous considérons l'européanisation des sanctions comme un levier nécessaire et cherchons à savoir si une recommandation ou un avis pourrait permettre de tendre vers cette européanisation. C'est pour cette raison que nous nous posons la question de l'efficacité de ces instruments juridiques et de la réalité des effets produits par ces derniers. Quid de leur capacité à atteindre les objectifs établis d'une part, mais surtout quid de leur potentiel à contribuer à une européanisation effective des sanctions ?

Certes, tels qu'ils sont utilisés aujourd'hui, ces deux instruments juridiques - que sont l'avis et la recommandation – permettent d'identifier concrètement des objectifs à atteindre en invitant les Etats membres à coordonner leur action, à échanger des informations ou encore à coopérer. Ces objectifs sont d'autant plus pertinents qu'ils sont susceptibles d'avoir été dégagés, après consultation par l'institution concernée, de différents acteurs du mouvement sportif[766]. Ils ont donc indéniablement une portée symbolique importante qui a l'avantage de formuler très officiellement les attentes de l'Union, notamment dans le domaine du sport. Pour être complet, il convient de mentionner que la Commission européenne a utilisé dans d'autres domaines le financement de projets associatifs pouvant conduire à l'extension de compétences européennes pour peser indirectement sur la pratique nationale concernée.

Cette portée symbolique constitue néanmoins une faiblesse, puisqu'au-delà du symbole, pour assurer l'effectivité des mesures proposées, la portée se doit – en plus d'être symbolique – d'être surtout juridique. Autrement dit, les effets produits par ces instruments – mêmes s'ils sont dépourvus de force contraignante ou obligatoire – se doivent d'être effectifs. Ils doivent donc se traduire par des actions concrètes au sein des Etats membres et qui vont au-delà de la simple constitution de groupes d'experts.

L'autre difficulté posée par ces instruments, ce sont leurs destinataires qui ne sont autres que les Etats membres, voire les autres institutions de l'Union. Se pose alors la question de la

compte au groupe « Sport » du Conseil; demande à cet égard de prévoir la représentation du Comité des régions dans ces instances ».

[766] Ce fut le cas de la communication sur la dimension européenne du sport.

portée de tels outils juridiques sur le mouvement sportif et son « référentiel juridique sportif privé ».

Dès lors, quand bien même nous pourrions imaginer envisager l'adoption d'une recommandation, voire d'avis, consacrés très spécifiquement à l'européanisation des sanctions[767] dans le domaine du sport – ciblant les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre dans les Etats membres – l'absence de lien entre « le référentiel juridique institutionnel public » auquel ils seraient rattachés et le « référentiel juridique sportif privé » auquel ils seraient destinés pose problème. Le destinataire direct de cette recommandation serait en effet le mouvement sportif plus que les Etats membres eux-mêmes. L'UE n'a pas encore la possibilité de prétendre lier des autorités ayant un pouvoir normatif de droit privé – comme le mouvement sportif – si ce n'est pas le biais des décisions prononcées par la Cour de justice. Or l'européanisation des sanctions en amont vise précisément à permettre toute anticipation – et donc à agir - pour éviter que naissent des situations non prévues et tranchées par une Cour en aval – forçant cette fois-ci à ré-agir.

Partant de ce constat, nous devons rechercher si d'autres instruments seraient susceptibles d'être plus efficaces pour nous permettre de tendre concrètement vers l'européanisation des sanctions telle que nous l'avons définie plus haut.

- ***Les outils juridiques de l'UE disponibles au-delà de la compétence en matière de sport de l'UE***

Au-delà des recommandations et avis, spécifiquement visés par les traités pour exercer la compétence « sport » de l'UE, le Parlement européen et le Conseil ont la possibilité d'adopter des résolutions, autres instruments de droit souple, sur des sujets qui relèvent, ou non, de la compétence de l'Union.

[767] Cette recommandation pourrait notamment comporter un volet « formation » indispensable tant la composition des commissions disciplinaires compétentes pour prononcer des sanctions disciplinaires peut varier selon les personnes ayant pouvoir de décision. En effet, l'européanisation des sanctions ne peut se faire sans formations. Une recommandation pourrait être appropriée pour coordonner la formation des membres de ses commissions disciplinaires. Mais là-encore se pose la question de la portée d'une recommandation sur le mouvement sportif en tant que tel.

La communication de la Commission européenne sur la dimension européenne du sport consacre d'ailleurs ses derniers mots à ces résolutions puisqu'elle invite précisément le Parlement européen et le Conseil *« à appuyer les propositions formulées dans la […] communication […] et à indiquer leurs priorités pour les activités futures* ».

Ces institutions ont suivi les préconisations de cette communication. Le Parlement européen a adopté le 2 février 2012 une résolution sur la dimension européenne du sport[768], quelques mois après l'adoption par le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, d'une résolution sur un plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour 2011-2014, publiée au journal officiel le 1er juin 2011[769]. D'ailleurs, dans cette dernière, le Conseil insiste sur l'impératif d'une « *étroite collaboration de l'UE avec le mouvement sportif et les organisations compétentes concernées aux niveaux national, européen et international, par exemple le Conseil de l'Europe, notamment au moyen d'un dialogue structuré* ». Même si cela ne change rien à la portée de la résolution et à ses potentiels effets sur le « référentiel juridique sportif privé », la résolution interpelle de cette façon sur les relations, y compris juridiques, qui doivent être entretenues entre ces deux « mondes ».

Une autre résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 21 mai 2014, a été publiée sur le plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour 2014-2017[770]. Son annexe I est intéressante dans la mesure où elle présente sous forme de tableau les résultats à atteindre dans des domaines identifiés parmi lesquels se trouve l'intégrité du sport. Dans ce domaine, parmi les cinq sujets clé mentionnés, figurent la lutte contre le dopage, le trucage de matchs et la bonne gouvernance. Les outils auxquels il est fait référence pour atteindre les objectifs établis sont des recommandations de groupes d'experts ou de la Commission européenne, l'élaboration de principes directeurs ou encore de lignes directrices. L'échange de bonnes pratiques apparaît comme le vecteur principal qui doit permettre la réalisation de ces objectifs.

[768] Résolution sur la dimension européenne du sport, *op. cit.*
[769] Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres (2011/C 162/01), réunis au sein du Conseil, sur un plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour 2011-2014.
[770] 2014/C 183/03.

Nous recherchons, comme pour la recommandation ou l'avis, à savoir si ces résolutions pourraient nous permettre de tendre vers l'européanisation des sanctions afin justement de pouvoir garantir le respect du principe d'intégrité des compétitions sportives et du principe d'égalité de traitements entre « citoyens sportifs européens ».

Certes, ces résolutions peuvent appuyer des initiatives préalables de la Commission européenne. Mais nous avons déjà pointé les limites de ces dernières, qui sont *de facto* inhérentes aux résolutions.

Une résolution ne peut donc *a priori* apporter aucune plus-value aux instruments juridiques de droit souple actuellement à la disposition de l'Union européenne pour exercer une compétence définie par les traités, si ce n'est qu'elle peut être adoptée dans un domaine ne relevant justement pas du champ de compétence de l'Union.

En plus de ces résolutions, il existe d'autres instruments de droit souple appartenant à la catégorie des instruments « non spécifiquement identifiés ». Nous pensons notamment ici à l'exemple des chartes à l'image de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs adoptée lors du Conseil européen de Strasbourg les 8 et 9 décembre 1989 par les chefs d'État ou de Gouvernement de onze États membres de la Communauté européenne. Il s'agissait, comme le précise Jacques Delors, très impliqué dans l'élaboration de cette charte, d'une « déclaration solennelle » qui fixait les grands principes sur lesquels se fonde le modèle européen du droit du travail. Elle consacrait un socle de droits sociaux dont la mise en œuvre revenait, selon les cas, aux États membres ou à la Communauté européenne, dans le cadre de ses compétences. Jacques Delors avait insisté sur le fait qu'elle ne pourrait entrer dans la réalité sociale sans l'implication active des partenaires sociaux. Dépourvue de force contraignante et de force obligatoire, elle constituait un signal politique fort permettant d'affirmer auprès de Bruxelles que le marché unique devait se construire parallèlement à la réalisation d'un véritable espace social européen. Il a fallu quelques années pour que cette charte apparaisse comme un outil aux vertus concluantes ayant produit des effets non négligeables dans l'ordre juridique communautaire. Si elle a donné lieu à un programme d'action de la part de la Commission européenne pour sa mise en œuvre, elle a ensuite été mentionnée dans l'accord sur la politique sociale annexé au traité de Maastricht d'une part, puis dans l'article 136 TCE révisé par le traité d'Amsterdam, pour formuler les objectifs sociaux de la Communauté. Elle a en outre joué un rôle fondamental pour la Cour de justice qui y fait référence dans de nombreuses décisions.

Dès lors, une charte européenne du sport comportant un volet sur l'européanisation des sanctions comme levier nécessaire à la préservation de principes fondamentaux pour le sport européen pourrait présenter un intérêt certain compte tenu de son potentiel en matière d'efficacité. Instrument juridique figurant au pied de l'échelle de normativité graduée, telle que conceptualisée par le Conseil d'Etat dans son étude annuelle de 2013, sa propension à gravir les étapes pour se « durcir » fait de lui un instrument juridique à prendre très au sérieux. C'est d'ailleurs l'avis du Sénat français qui, en 2013, dans une proposition de résolution européenne sur l'action de l'UE en matière de sport professionnel[771], affirme qu'une charte sportive de l'UE, à l'image de la charte sociale de 1989[772], « *permettrait de mieux définir les enjeux européens du sport »*[773] tels que mentionnés dans le traité de Lisbonne. En effet, une charte donnerait une « coloration ». Sans être assimilable à du droit dur, son effet invocatoire viendrait densifier, teinter l'environnement juridique concerné. Elle pourrait en outre constituer une base juridique claire susceptible de servir les juges de la Cour de justice.

En somme, si les résolutions du Parlement et du Conseil sont confrontées à des limites similaires à celles des recommandations et avis et qui sont liées à leur manque d'effectivité, notamment à l'égard du mouvement sportif, d'autres outils de droit souple d'ores-et-déjà disponibles présentent un intérêt tout particulier. C'est le cas de la charte européenne, qui présente un potentiel important à gravir les étapes pour intégrer les traités et accentuer sa force normative au fil du temps.

En dehors des initiatives de l'Union européenne, d'autres initiatives européennes, élargies cette fois-ci, au moyen d'instruments de droit souple du Conseil de l'Europe, pourraient se révéler pertinentes.

[771] Le rapport d'information et la proposition de résolution européenne sur l'action de l'UE en matière de sport professionnel évoquent la rédaction d'une charte sportive européenne sur le modèle de la charte sociale de 1989. Cette dernière était avant tout considérée comme contenant des obligations morales. Elle contenait également une demande expresse adressée à la Commission afin qu'elle présente des initiatives visant à traduire le contenu de la charte sociale dans les actes législatifs. Ses dispositions ont ensuite été reprises en 2000 au sein de la charte des droits fondamentaux.

[772] La charte sociale est aujourd'hui intégrée à la charte des droits fondamentaux.

[773] Proposition de résolution européenne n°829 présentée au nom de la commission des affaires européennes, *op. cit,* p. 7.

b) La prise en compte des instruments de droit souple proposés par le Conseil de l'Europe

Si tous les Etats membres de l'UE sont aussi membres du Conseil de l'Europe, il n'en demeure pas moins que la première entité citée est parfaitement indépendante et distincte de la seconde, et ce même si l'UE participe aux réunions du Conseil des ministres du Conseil de l'Europe. Autrement dit, le droit de l'Union n'est pas celui du Conseil de l'Europe, même si le dernier droit cité produit nécessairement des effets sur le droit de ses membres et donc sur celui des Etats membres de l'Union. Ces deux entités ont pour point commun de partager les mêmes valeurs fondamentales – les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit et des droits de l'homme et des libertés fondamentales[774] – tout en remplissant des missions distinctes, quoique complémentaires[775]. Comme l'Union européenne, le Conseil de l'Europe utilise, bien qu'ils soient différents, des instruments de droit souple au degré de normativité variable, et qui pourraient constituer un biais à ne pas négliger pour européaniser les sanctions dans le domaine du sport.

- ***Les instruments de droit souple du Conseil de l'Europe***

En préambule, il convient d'indiquer que le Conseil de l'Europe peut être considéré comme un producteur de normes de droit international relevant du schéma dit classique de la hiérarchie des normes. Suivant l'article 20 a) de son statut, il ne peut produit que des normes – certes non-obligatoires - exprimant la volonté de ses Etats membres, au moyen d'instruments juridiques divers.

Nous dénombrons trois principaux instruments juridiques utilisés et utilisables par le Conseil de l'Europe : les traités, parmi lesquels figurent les conventions, accords, chartes et autres protocoles ; les recommandations et les résolutions. Tous sont non-obligatoires, mais seuls les deux derniers cités sont non contraignants pour leurs destinataires.

[774] V. *Memorendum* d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, mai 2007, p. 3.
[775] C'est notamment ce qu'affirme la Représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe sur son site internet http://www.delegfrance-conseil-europe.org/Le-Conseil-de-l-Europe-et-l-Union dans un article mis à jour le 14/12/2011.

Dans la mesure où les traités, qui constituent l'activité normative la plus importante du Conseil de l'Europe, produisent des effets contraignants, nous nous attacherons à l'étude de ces derniers dans un développement consacré au droit contraignant[776].

Les recommandations constituent l'un des deux instruments juridiques de droit souple utilisés par le Conseil de l'Europe. Elles sont utilisées par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui les adresse aux Etats membres afin de les inciter à harmoniser leurs législations nationales ou à mettre en œuvre une politique commune. Elles exercent donc une influence sur leurs destinataires directs, mais également sur d'autres institutions dotées d'un pouvoir normatif, comme le Parlement européen, et contribuent à la dynamique actuelle de rapprochement des normes relevant de divers référentiels. Les recommandations représentent l'instrument de droit souple par excellence utilisé par le Conseil de l'Europe et expressément cité à l'article 15 b) de son statut. Elles sont très proches, en tant qu'instrument de droit souple, des recommandations de l'Union européenne.

Les résolutions constituent un autre instrument de droit souple à la portée juridique moindre que les recommandations. Elles peuvent être adoptées par le Comité des ministres ou l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Elles sont l'expression du point de vue des Etats membres sur une question précise. Nous pourrions les comparer aux avis de l'Union européenne.

C'est à partir de 1976, date de création du comité directeur pour le développement du sport (CDDS) au sein du Conseil de l'Europe, que ce dernier élabore ses premiers textes, parmi lesquels des résolutions et recommandations, pour soutenir et guider les activités sportives dans l'ensemble de l'Europe. Attachée au maintien du principe d'autonomie du sport[777], le Conseil de l'Europe s'est attaché à la lutte contre certains phénomènes négatifs comme le dopage, émettant des normes en réaction – le plus souvent – à des affaires médiatiques ayant entaché le sport. Depuis l'intégration institutionnelle du sport avec la création du CDDS, plus de cent textes – tous instruments juridiques compris – ont été élaborés par le Conseil de l'Europe dans le domaine du sport.

[776] *Cf. supra*, chapitre 1, titre 2, partie 2.
[777] Recommandation du Comité des ministres aux Etats membres sur la promotion de l'intégrité du sport pour lutter contre la manipulation des résultats, notamment des matchs arrangés, *op. cit.*

Certaines recommandations ont trait au sport en général : il y a par exemple la recommandation sur la charte européenne du sport révisée[778]; la recommandation sur le code d'éthique sportive révisé[779] ; la recommandation relative aux principes de bonne gouvernance dans le sport[780] ; la recommandation relative au principe de l'autonomie du sport en Europe ou encore la recommandation sur la prévention du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance raciale dans le sport[781].

D'autres se consacrent à des thématiques spécifiques : le Conseil de l'Europe a ainsi élaboré onze recommandations et six résolutions dans le domaine du dopage dans le sport. A titre d'exemple, nous pouvons citer la recommandation relative aux principes de base communs à introduire dans les législations nationales en vue de lutter contre le trafic des produits dopants[782], la recommandation concernant le dopage dans le sport[783], la recommandation relative à la « charte européenne contre le dopage dans le sport »[784], la recommandation concernant l'institution de contrôles antidopage sans préavis hors compétition[785], la résolution sur les problèmes éthiques et humains dans le sport[786] ou encore les résolutions sur les questions de dopage dans le sport[787].

Il y a en outre les productions de droit souple du Conseil de l'Europe spécifiques à la manipulation des compétitions sportives. C'est le cas notamment de la recommandation du Comité des ministres aux Etats membres sur la promotion de l'intégrité du sport pour lutter contre la manipulation des résultats, notamment les matchs arrangés[788].

---

[778] Recommandation n°R(92)13 rev, *op. cit.*
[779] Recommandation du Comité des ministres aux Etats membres sur le code d'éthique sportive révisé, *op. cit.*
[780] CM/Rec(2005)8, *op. cit*.
[781] Recommandation sur la prévention du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance raciale dans le sport, Conseil de l'Europe, (2001/6), 18 juillet 2001.
[782] Recommandation du Comité des ministres aux Etats membres relative aux principes de base communs à introduire dans les législations nationales en vue de lutter contre le trafic des produits dopants (2000/16).
[783]Recommandation concernant le dopage dans le sport. Rec(79)/8F, 20 avril 1979.
[784] Recommandation relative à la charte européenne contre le dopage dans le sport, Conseil de l'Europe, Rec(84)19F, 25 septembre 1984.
[785] Recommandation n°R(88)12 du Comité des ministres aux Etats membres concernant l'institution de contrôles antidopage sans préavis hors compétition (adoptée par le Comité des ministres le 21 juin 1988, lors de la 418ème réunion des délégués des ministres).
[786] Résolution sur les problèmes éthiques et humains dans le sport, 4-7 avril 1978.
[787] Résolution des ministres européens responsables du sport sur la lutte contre le dopage, 30, 31 mai 2000 ; résolution des ministres européens responsables du sport sur le dopage dans le sport, 30 mai – 1er juin 1989 ; résolution des ministres européens responsables du sport sur le dopage dans le sport, 2 octobre 1986.
[788] Recommandation du Comité des ministres aux Etats membres sur la promotion de l'intégrité du sport pour lutter contre la manipulation des résultats, notamment des matchs arrangés, *op. cit.*

Enfin, il ne faut pas omettre l'existence des accords-partiels du Conseil de l'Europe qui, depuis une résolution du Comité des ministres du 14 mai 1993, permet à des Etats membres et à des Etats non-membres de mener à bien une action commune dans un domaine identifié relevant de la compétence du Conseil de l'Europe. En 2015, il existe quinze accords partiels[789] parmi lesquels figure l'accord partiel élargi sur le sport (APES). Trente-six Etats[790] sont actuellement membres de l'APES et trente organisations sportives européennes[791] sont partenaires de l'Accord partiel élargi sur le sport en tant que membres de son comité consultatif.

La réalisation des travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine du sport a pris une toute autre dimension après l'adoption d'une résolution[792] instituant l'APES. Cet accord partiel vise à donner un élan nouveau à la coopération paneuropéenne et à relever les défis auxquels le sport est confronté en Europe – poursuivant les travaux déjà réalisés par le Conseil de l'Europe dans le domaine depuis trente ans. L'APES permet une concertation entre de multiples acteurs tels que les autorités publiques de ses Etats membres, les pouvoirs publics, les fédérations sportives et les ONG. Ces échanges doivent pouvoir contribuer à une meilleure gouvernance afin de « *rendre le sport plus sain, plus sûr, et conforme à une éthique élevée* »[793].

Dans le cadre des présents travaux, l'APES revêt un intérêt tout particulier dans la mesure où « *il élabore des normes (politiques ou légales), en assure le suivi et propose des activités d'assistance et d'échange de bonnes pratiques »*[794]. Pour ce faire, il se fonde sur les instruments – au degré de normativité variable - du Conseil de l'Europe, tels que la charte européenne du sport, le code d'éthique sportive ou encore la Convention contre le dopage qui sont des instruments de droit contraignant et sur lesquels nous ne nous attarderons donc pas dans ce chapitre. En ce qui concerne donc les instruments de droit souple, il faut savoir que différentes recommandations, initialement préparées par l'APES, ont été adoptées par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, notamment sur des questions d'éthique sportive, d'autonomie du mouvement sportif ou sur la lutte contre les matchs arrangés.

---

[789] Ces accords sont disponibles sur le lien suivant : http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTousAP.asp?CL=ENG.
[790] Albanie, Andorre, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, Israël, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Maroc, Monaco, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Saint-Marin, Serbie, Slovénie, Suisse et « ex-République yougoslave de Macédoine ».
[791] Parmi eux figurent : SportAccord, l'ENGSO, l'UEFA et le CIO.
[792] Résolution CM/Res (2007) 8, mai 2007.
[793] Fiche d'information., EPAS (2014) 10rev1, 6 octobre 2014.
[794] *Idem.*

En 2014, la rédaction d'une nouvelle recommandation sur l'approche intégrée de l'égalité dans le sport, dans le cadre de l'APES, était en cours. Elle pourrait permettre de contribuer à assurer le respect du principe d'égalité de traitement dans le sport, en particulier entre sportifs européens, alors même que, nous l'avons démontré, ce dernier peut être fragilisé par la disparité des sanctions prononcées à l'encontre des sportifs européen, et plus spécifiquement à l'échelle de l'Union. A ce titre, le Conseil de l'Europe pourrait présenter un potentiel à exploiter pour réaliser l'objectif d'européanisation de ces sanctions.

- ***Le Conseil de l'Europe, un potentiel à exploiter pour européaniser les sanctions***

Comme nous l'avons fait pour les instruments de droit souple de l'Union européenne, nous nous posons la question de la pertinence du recours aux instruments de droit souple du Conseil de l'Europe, et bien sûr de leur efficacité, pour européaniser les sanctions dans le domaine du sport.

Tout d'abord, le recours aux outils juridiques du Conseil de l'Europe présente d'autant plus d'intérêt que le traité de Lisbonne a étendu le champ d'action de l'Union européenne à de nombreux domaines – parmi lesquels figure justement le sport - où le Conseil de l'Europe possède déjà une expérience et une expertise considérables[795] qui devraient directement servir les initiatives entreprises au sein de l'UE dans le domaine.

Ensuite, il convient de mentionner que le Conseil de l'Europe a toujours constitué un « laboratoire d'essai »[796] pour l'Union européenne qui, en fonction du caractère concluant ou non des thématiques traitées et instruments juridiques utilisés par le Conseil de l'Europe, les reprenait à son profit.

[795] Voir sur le sujet le site de la représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe.
[796] Par exemple, la Convention n°108 du Conseil de l'Europe sur la protection des données (Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, signée à Strasbourg le 28 janvier 1981), précédent reconnu de la directive 95/46/CE (directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données) sur le même sujet.

Ce sont les premiers éléments qui nous permettent de démontrer en quoi le recours aux instruments juridiques de cette institution, indépendante de l'Union, pourrait directement servir l'européanisation des sanctions prononcées à l'encontre du « sportif citoyen européen ».

Il convient par ailleurs d'apprécier en quoi les recommandations ou les résolutions du Conseil de l'Europe pourraient jouer un rôle déterminant qui leur permettait d'apporter une plus-value pour assurer l'égalité de traitement entre les « sportifs citoyens européens » et le respect du principe d'intégrité des compétitions sportives.

Comme pour les avis, les résolutions et les recommandations de l'UE, les recommandations et les résolutions du Conseil de l'Europe ont une portée politique non négligeable qui vise à véhiculer un message aux Etats membres en formulant explicitement sa volonté politique. Elles présentent donc l'avantage de poser noir sur blanc les attentes du Conseil de l'Europe dans des domaines précis et dont l'un d'eux pourrait être l'européanisation des sanctions infligées au « sportif européen ». Mais là encore, la portée est politique, donc plus symbolique que juridique.

Le fait d'être rédigées en collaboration avec le mouvement sportif – comme c'est le cas grâce à l'APES – permet en outre une cohérence entre les attentes du Conseil de l'Europe et celles du mouvement sportif justement.

L'une des limites majeures de ces instruments réside dans le fait que leurs destinataires ne sont autres que les Etats membres. Les divers acteurs du mouvement sportif ne sont pas destinataires de ces documents. Il revient donc au mouvement sportif de prendre l'initiative, à lui seul et sans supervision, de diffuser à ses membres l'ensemble des lignes directrices établies avec le Conseil de l'Europe. Autrement dit, s'il existe la limite inhérente aux instruments juridiques de droit souple qu'est celle de l'absence de forces contraignante et obligatoire, il y a le problème de l'égalité des effets produits par ces instruments à l'égard des Etats membres et du mouvement sportif. La question de la double-portée des effets produits par ces instruments de droit souple, à la fois sur le « référentiel juridique institutionnel public » et sur le « référentiel juridique sportif privé », se pose à nouveau.

Une recommandation consacrée à l'européanisation des sanctions infligées au sportif européen se présenterait dès lors plus comme un instrument transitoire ayant une valeur

symbolique quant à l'affirmation d'un objectif établi par le Conseil de l'Europe en accord avec le mouvement sportif, que comme un instrument juridique efficace permettant de réaliser cet objectif d'européanisation.

II. La méthode ouverte de coordination (MOC), outil stratégique dans le droit de l'UE

Au-delà des instruments juridiques de droit souple classiquement utilisés par les institutions de l'Union européenne, il en existe d'autres créés par et pour les institutions elles-mêmes.

Nous voulons ici aborder l'existence de la méthode ouverte de coordination (a) afin d'appréhender dans quelle mesure elle pourrait se révéler être efficace pour produire des effets réels en matière d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen »[797] (b).

a) Un outil a priori incompatible avec la tradition réglementaire du mouvement sportif

La MOC est un instrument émanant de la stratégie de Lisbonne (2000), élaborée lors du Conseil européen de Lisbonne les 23 et 24 mars 2000, avec pour objectif de faire de l'Union en 2010 « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* »[798]. Elle consiste à définir des objectifs et des principes d'actions communs aux Etats membres et à leur demander de rendre compte annuellement de leur mise en œuvre auprès de leurs pairs (donc d'autres Etats membres), la Commission européenne étant chargée de superviser l'ensemble du dispositif.

Considérée comme un instrument de coordination des législations nationales, la MOC s'inscrit, lors de sa création, dans la continuité de processus communautaires des trois précédentes années visant à faire converger les politiques, notamment économiques, des Etats membres. En effet, dès 1997, avant l'adoption de la stratégie de Lisbonne, la stratégie

[797] L'ouvrage « Droit du sport » évoque très succinctement le recours à l'utilisation de la MOC en matière sportive (v. SIMON G. *et al*., *Droit du sport*, *op. cit*., p. 57).
[798] Conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, pt. 37.

européenne pour l'emploi (SEE), aussi appelée processus de Luxembourg, avait inspiré le développement de nouveaux instruments de coordination des politiques économiques. Un an plus tard, le processus dit de Cardiff devait encourager les Etat membres à mettre en œuvre des réformes structurelles visant à améliorer la compétitivité de l'économie européenne, en assurant la libéralisation du capital, des services et des marchés de marchandises, de même qu'en rendant le marché de l'emploi plus flexible. Puis en 1999, le processus de Cologne était instauré pour promouvoir le « dialogue macro-économique » entre les partenaires sociaux, les gouvernements nationaux, la Commission européenne et la Banque centrale européenne. La stratégie de Lisbonne s'est accompagnée, avec la MOC, d'une extension de ces méthodes de coopération à de nouveaux domaines comme la recherche, la politique d'entreprise et l'éducation D'autres domaines ont ensuite été ajoutés à la liste de ceux pour lesquels il convient d'utiliser la MOC : c'est le cas par exemple de la lutte contre l'exclusion en décembre 2000 ou de l'environnement en juin 2001.

La MOC est donc réservée à des domaines de compétences relevant des Etats membres mais pour lesquels l'Union dispose malgré tout d'une compétence de soutien, d'appui et de coordination qui doit être exercée dans le respect du principe de subsidiarité. Le sport, qui pourtant relève de ces domaines, n'a jamais été directement visé pour être ajouté à la liste des domaines bénéficiant de la MOC.

Instrument certes politique, mais également juridique, il demeure original et dispose de caractéristiques propres qui ne sont *a priori* aucunement compatibles avec la tradition réglementaire du mouvement sportif.

- ***Les caractéristiques de la MOC***

La MOC prévoit un cadre de coopération entre les Etats membres de l'Union européenne pour leur permettre de faire converger leurs législations nationales dans le but de réaliser des objectifs communs préalablement déterminés. Selon le livre blanc de la Commission européenne sur la gouvernance européenne[799], la MOC ne représente pas un outil alternatif, mais de complément et de renforcement, à l'approche législative classique.

[799] *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, communication de la Commission européenne, COM (2001) 0428, 25 juillet 2001.

Comme le précisent les conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne du 23 et 24 mars 2000, « *[c]onçue pour aider les États membres à développer progressivement leurs propres politiques, cette méthode consiste à :*

- *définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les Etats membres ;*
- *établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents Etats membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ;*
- *traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ;*
- *procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements* ».

Le Conseil européen précise que l'approche retenue doit être totalement décentralisée, dans le respect du principe de subsidiarité, tout en indiquant que l'Union, les Etats membres, les collectivités régionales et locales ainsi que les partenaires sociaux et la société civile doivent être associés dans différentes formes de partenariat.

La MOC se caractérise par un certain nombre d'éléments, identifiés dans le cadre d'une étude de 2004[800] produite par l'association « Notre Europe » créée par Jacques Delors en 1996 et librement repris et présentés ci-après :

- sa flexibilité, dans la mesure où les Etats membres traduisent les « lignes directrices » énoncées de la façon qui convient le mieux à chacun d'eux et aux spécificités qui peuvent les concerner ;

- sa nature décentralisée, puisque les « lignes directrices » sont traduites à partir d'un travail collectif associant l'Union, les Etats membres, les collectivités régionales et

[800] V. COLLIGNON S. *et. al.,* « La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination », Policy paper n°12, *Notre Europe – Etudes et recherches*, octobre 2004.

locales, de même que les partenaires sociaux et la société civile[801], expliquant ainsi l'adjectif qualifiant la méthode en cause de méthode « ouverte » ;

- la mise en place de procédures de routine ayant pour but de partager et d'échanger des connaissances acquises des Etats membres (stimulée par le processus d'évaluation par les pairs mis en œuvre), et qui comprend la définition des lignes directrices et d'indicateurs, un suivi périodique de rapports nationaux et la quête d'amélioration permanente visant à identifier les meilleures pratiques ;

- l'absence de contraintes formelles : c'est précisément ce qui fait de la MOC un instrument juridique non contraignant et non obligatoire puisque les lignes directrices sont dépourvues de tout caractère obligatoire ;

- l'émulation entre Etats membres et l'autocontrôle entre pairs visant à assurer la réalisation des objectifs dans les meilleures conditions, avec les meilleures outils, et avec la plus grande efficacité ; la pression exercée dans le cadre de ce contrôle par les pairs est censée compenser le peu de pouvoirs adressés aux diverses institutions européennes, et en particulier à la Commission européenne qui élabore un rapport annuel visant à évaluer l'état d'avancement des progrès réalisés par les Etats membres pour atteindre les objectifs à remplir, tels qu'ils ont été adoptés par le Conseil.

En ce qui concerne plus spécifiquement le rôle de l'UE dans la mise en œuvre de la MOC, ce dernier peut être considéré comme très limité. Or cela pose un problème de *« « dépolitisation » du traitement par l'Union de certaines politiques »*. C'est en tous cas l'avis de Jean-Luc Sauron[802], qui dirige cette thèse, selon qui cette « dépolitisation » n'est acceptable « *que s'il s'agit d'un travail, très en amont, d'expertises ouvertes sur les difficultés rencontrées par les Etats membres et sur le caractère généralisable ou normatif des meilleures pratiques. Sinon, elle ne pourra qu'accentuer la contestation, vive et en partie fondée, du manque de légitimité de l'action de l'Union* ». Jean-Luc Sauron dénonce notamment le fait que la Commission européenne, *a priori* au centre d'un pouvoir d'incitation de type gouvernemental, ne dispose même pas des moyens incitatifs lui permettant de jouer un rôle efficace – rôle qui se réduit en réalité à animer, bien plus qu'à diriger. D'après lui, le Conseil et le Conseil européen

[801] Conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, pt. 38.
[802] SAURON Jean-Luc. Un bouleversement discret de la gouvernance européenne. RTD eur. 2005, pp.411 et s.

n'ont par ailleurs pas de ligne directrice à adopter ou à préparer. Le Parlement ne fait quant à lui l'objet que d'une simple information.

Dès lors, si la MOC est susceptible de constituer un instrument juridique « souple » pertinent, il convient de garder à l'esprit son potentiel à « dégrader » un cadre institutionnel à-même de fragiliser la légitimité « d'action » de l'UE dans le domaine concerné.

Si les domaines identifiés pour lesquels il convient d'utiliser la MOC sont relativement nombreux, le sport n'en fait pour le moment pas partie, bien qu'il soit reconnu, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, comme relevant des compétences de soutien et de coordination, au même titre que la formation ou l'éducation par exemple.

- ***L'incompatibilité a priori de la MOC avec la tradition réglementaire du mouvement sportif***

A priori, la MOC, comme les autres instruments juridiques de l'Union européenne, ne peut avoir de répercussion sur le pouvoir normatif du mouvement sportif dont le référentiel juridique est différent de celui de l'Union européenne. En effet, la MOC ne permet pas de créer un lien entre les deux référentiels juridiques, « institutionnel public » et « fédéral privé », d'abord et avant tout parce que la majorité des Etats membres n'ont qu'une compétence – si elle existe – très limitée en matière sportive, ne leur permettant pas d'avoir une quelconque incidence sur les règlementations des fédérations sportives localisées sur leur territoire. Nous pouvons rappeler que la France fait ici figure d'exception, comme nous avons pu le souligner préalablement[803].

La MOC constitue un mécanisme de coopération pour aider les Etats membres identifiés en tant que tels à faire en sorte que leurs législations puissent converger dans des domaines identifiés. Elle ne peut donc avoir aucune incidence sur les normes relevant d'un autre référentiel juridique, et donc certainement pas sur les normes édictées par le mouvement sportif.

La MOC ne constitue en rien un mécanisme de coopération pour aider le mouvement sportif à coordonner l'ensemble des règles édictées par les fédérations sportives des Etats membres.

[803] *Cf. supra*, chapitre 1, titre 1, partie 1.

Aussi, dans la mesure où l'une des caractéristiques essentielles de cette méthode dite « ouverte » est de réaliser les objectifs fixés par le Conseil à partir d'un travail collectif associant tant l'Union que les Etats membres ou encore les collectivités régionales et locales, les partenaires sociaux et la société civile, peut-être pourrions-nous y voir une brèche nous permettant de considérer que le mouvement sportif, en ce qu'il relève de la société civile, pourrait être associé à ce travail collectif. Il n'en demeure pas moins que sa collaboration n'aurait pour effet que de contribuer à l'élaboration de nouvelles normes relevant du « référentiel juridique institutionnel public » et non du « référentiel juridique sportif privé », sauf à ce que nous imaginions que le mouvement sportif, en tant que partie prenante, décide de produire des normes en parfaite cohérence avec les objectifs de l'Union européenne.

Toujours est-il qu'au regard des caractéristiques qui sont celles de la MOC, celle-ci s'avère effectivement incompatible avec la tradition réglementaire du mouvement sportif.

b) Un outil au service de l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » ?

Dans le cadre d'une réflexion prospective, nous pourrions nous poser légitimement la question de savoir quels seraient les effets de la MOC sur le « référentiel juridique sportif privé » si le sport venait à rejoindre officiellement les domaines dans lesquels il convient de recourir à cet instrument.

Le sport figure bien parmi les domaines de compétence dans lesquels la MOC peut être utilisée. La particularité de ce domaine, contrairement à l'éducation ou à la formation, réside dans ce principe revendiqué d'autonomie, accepté et reconnu par l'UE. Le sport est en effet le seul à produire de façon autonome, ou quasi-autonome, les règles qui régissent son activité. L'éducation ou la formation ne disposent pas d'un « référentiel juridique » propre.

Partant de l'idée selon laquelle le sport rejoindrait les domaines dans lesquels il est possible de recourir à la MOC, il faudrait vérifier en quoi la MOC pourrait s'avérer efficace pour européaniser les sanctions.

A partir de là, nous décidons de poser deux hypothèses.

Nous avons dévoilé la première hypothèse dans les lignes précédentes. Elle consiste à envisager que le mouvement sportif, en prenant part au travail collectif entre notamment l'Union, les Etats membres, les collectivités et la société civile, pourrait, lors de l'élaboration de futures normes, reprendre les lignes directrices de la MOC pour les transposer dans son « référentiel juridique ».

L'efficacité de l'instrument serait démontrée grâce à l'adoption par le mouvement sportif de normes traduisant la volonté de l'UE et des Etats membres.

Pour cela, il faudrait être certain que le mouvement sportif « joue le jeu ». Or, l'absence de garantie pour l'UE à ce niveau met en cause la pertinence potentielle de la MOC pour atteindre l'objectif d'européanisation des sanctions.

La deuxième hypothèse consiste à imaginer la mise en œuvre d'une MOC « sport » qui tiendrait compte de la spécificité du sport et de son autonomie – d'ores-et-déjà explicitement reconnus par le traité de Lisbonne.

En faisant l'objet d'une adaptation spécifique au sport, la MOC pourrait enfin créer une passerelle entre le droit de l'Union et les règles du mouvement sportif de façon proactive. Autrement dit, cette passerelle permettrait au mouvement sportif d'accompagner et d'évoluer parallèlement au droit de l'Union en anticipant des déviances potentielles à venir. Elle éviterait ainsi au mouvement sportif de « subir » le droit de l'Union comme cela peut être le cas lorsque la Cour de justice rend des décisions ayant une répercussion directe sur le « référentiel juridique sportif privé »

Dès lors, dans ces deux hypothèses, la MOC, qui se manifeste dans sa conception classique par du droit souple au niveau européen avant de se traduire ensuite par du droit dur au niveau national, pourrait cette fois-ci se traduire par du droit dur dans la *lex sportiva*.

Concrètement, le Conseil définirait les objectifs d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » à atteindre. Ensuite, les Etats membres, en collaboration avec les acteurs énoncés plus haut et avec le mouvement sportif, rassembleraient leurs connaissances et feraient valoir les spécificités propres à chacun d'eux (notamment en ce que l'organisation du sport varie selon les Etats membres) pour aider *in fine* le mouvement

sportif à adopter des normes conduisant à l'européanisation, voire *a fortiori* a l'internationalisation des sanctions.

La MOC pourrait en outre constituer un outil inédit offrant au mouvement sportif la possibilité d'anticiper et de faire face aux limites grandissantes liées à son autonomie. Il ne serait plus contraint de subir les décisions – parfois imprévisibles – de la Cour de justice. Cela contribuerait à renforcer la sécurité juridique.

*

* *

Le droit souple est doté d'atouts indéniables qui sont de nature à lui permettre de se hisser au niveau des instruments juridiques pertinents permettant de contribuer à l'objectif d'européanisation visé.

Les outils juridiques « souples » de l'UE actuellement disponibles présentent un intérêt variable et inégal pour atteindre ledit objectif. Il se pourrait néanmoins que d'autres instruments juridiques – toujours non contraignants – issus de la mobilisation finalisée de structures existantes soient en mesure de venir compléter et surtout renforcer efficacement la faiblesse de l'arsenal juridique existant.

CHAPITRE 2

Des outils de droit souple issus de la mobilisation finalisée de structures existantes

Les outils aux effets juridiques non contraignants proposés dans le présent chapitre sont le fruit de nos recherches. Ils ont été imaginés au fil de notre réflexion. Il convient d'avertir le lecteur de l'aspect prospectif du développement qui suit. Il s'agit de proposer deux instruments juridiques « souples » issus de la mobilisation finalisée de structures existantes, dont la mise en œuvre et la traduction concrète permettraient de contribuer à l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

Le premier instrument aux effets juridiques non contraignants présenté ci-après vise à permettre une convergence de fond et donc des normes (section 1). Le deuxième instrument proposé se focalise quant à lui sur une convergence des bonnes pratiques et du savoir-faire qui n'est pas sans incidence sur une éventuelle convergence de fond (section 2). Il conviendra, pour ces deux instruments, de les définir, de les caractériser, de pointer leurs avantages et leurs limites.

Section 1 - Une européanisation *via* la convergence des normes

Le dispositif français Légifrance[804] et le dispositif de l'Union européenne Eur-lex[805] sont à l'origine de l'outil que nous avons imaginé adapter spécifiquement au domaine du sport, pour contribuer à l'objectif d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

Il s'agit d'un instrument juridique que nous avons décidé d'intituler Legi-EU-Sport et qui viserait à permettre un rapprochement des normes en matière sportive à l'échelle de l'UE, au sein du « référentiel juridique institutionnel public » d'abord, mais également au sein du « référentiel juridique sportif privé » ensuite.

Legi-EU-Sport a été choisi en ces termes, à la fois compréhensibles en anglais et en français. « Legi » fait référence à la législation au sens large, « EU » à l'« European Union » et « Sport » au domaine concerné.

Legi-EU-Sport consisterait en une plateforme d'informations en ligne comportant l'ensemble des instruments juridiques, contraignants ou non, du « référentiel juridique institutionnel public » et du « référentiel juridique sportif privé ». En libre-accès, il permettrait, *in fine*, de faire converger non seulement les règles et les barèmes de sanctions, mais également les décisions des organes dotés d'un pouvoir de sanction à l'égard des sportifs citoyens européens. Il pourrait ainsi répondre à l'impérieuse nécessité de mieux coordonner les parties prenantes.

En tant qu'instrument juridique original et innovant doté de caractéristiques spécifiques (I), il est important d'en cerner à la fois les vertus et les limites (II) pour envisager à termes sa concrétisation.

[804] Légifrance est un service public français de la diffusion en ligne du droit.
[805] Eur-lex, portail d'accès au droit de l'UE, est un outil comparable à Légifrance à l'échelle de l'Union européenne.

I. Son objet et ses caractéristiques

Legi-EU-Sport est inspiré de Celex[806] - d'abord complété puis remplacé par Eur-lex - et de Légifrance. Eur-lex est un site internet géré par l'Office des publications de l'Union européenne (OPUE), service interinstitutionnel de l'UE chargé d'assurer l'édition des publications des institutions de l'UE[807]. Légifrance est un service public français de la diffusion du droit par l'internet, placé sous la responsabilité éditoriale du Secrétariat général du gouvernement (SGG)[808].

Eur-Lex et Légifrance sont des bases de données en ligne qui ont pour objectif commun de donner accès gratuitement au droit. Tous deux exercent une large mission d'information juridique. Le premier se concentre sur le droit de l'Union et le second sur le droit français.

Dans le cadre des présentes recherches, Eur-lex présente un intérêt particulier puisqu'il constitue un outil de l'Union européenne qui devrait pouvoir nous guider dans la concrétisation et dans la traduction juridique (b) de Legi-EU-Sport, outil juridique aux caractéristiques propres (a).

a) Sa fiche d'identité

Legi-EU-Sport s'entendrait comme un outil assurant une mission d'information juridique, dont l'esprit se rapprocherait globalement de celui d'Eur-lex ou de Légifrance, mais qui ne traiterait que du droit en lien avec le sport. Il s'agirait donc d'un portail de droit spécial et non d'un portail général du droit.

Legi-EU-Sport se définirait ainsi comme une base de données juridiques commune à un public composé de nombreux acteurs en lien direct ou indirect avec le sport.

---

[806] Celex – *Communitatis Europeae Lex* – est précurseur en matière de base juridique. Celex a vu le jour à la fin des années soixante au sein du service juridique de la Commission des Communautés européennes alors que le droit communautaire était en plein essor. Disponible en interne dès le début des années 1970, Celex constitue la première base juridique communautaire répondant à un besoin de facilité d'accès à de nouvelles sources d'un droit à la croissance exponentielle. Celex est rendu public en 1981 grâce à la démocratisation et à l'émergence de deux outils technologiques que sont l'ordinateur d'abord et l'internet ensuite, sans qui l'accès au droit n'aurait pu connaître un tel développement. Celex est ensuite complété, puis remplacé définitivement par Eur-Lex le 1er janvier 2007. V. *25 années de droit européen en ligne*, Office des publications de l'UE, 2006.

[807] Décision n°2009/496/CE (Euratom) du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, de la Cour de justice, de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen et du Comité des régions du 26 juin 2009 relative à l'organisation et au fonctionnement de l'office des publications de l'union européenne.

[808] Décret n°2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet.

- ***Une base de données juridiques…***

Legi-EU-Sport aurait pour objet de faciliter l'accès de ces acteurs aux données juridiques (lois, règlements, recommandations, jurisprudences, etc.) émanant à la fois des autorités publiques de l'UE (incluant le droit de l'UE et celui des Etats membres) et des autorités sportives (incluant le droit des fédérations sportives nationales, européennes, voire internationales, du TAS, des ONAD, etc.).

Legi-EU-Sport devrait pouvoir mettre à la disposition de ses destinataires le panel de données suivant :

1) Les actes à caractère normatif, présentés tels qu'ils résultent de leurs modifications successives, émanant du « référentiel juridique institutionnel public » et établissant un lien direct avec le sport (les lois, règlements, décrets des Etats membres) ;

2) Les actes, contraignants ou non contraignants, résultant des engagements internationaux en lien direct avec le sport de chacun des Etats membres :
    a) Les traités et accords en lien direct avec le sport auxquels chacun des Etats membres est partie ;
    b) Le droit, contraignant ou non contraignant, émanant des autorités de l'Union européenne, tels qu'ils sont diffusés par ces dernières ;

3) Les actes à caractère normatif, présentés tels qu'ils résultent de leurs modifications successives, émanant du « référentiel juridique sportif privé » (le corpus réglementaire des fédérations sportives, nationales, voire européenne ou internationales, le corpus réglementaire du TAS, des ONAD, etc.).

4) La jurisprudence :
    a) Les décisions et arrêts des organes disciplinaires des fédérations sportives des Etats membres, du TAS, des ONAD et éventuellement des fédérations sportives européennes et internationales ;
    b) Les décisions et arrêts en liens avec le sport des juridictions étatiques des Etats membres (Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat, Cour de cassation, etc.) ;

c) Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et les décisions de la Commission européenne ;

d) Les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne.

5) Un ensemble de publications ou extraits de publications officielles :

a) Des fédérations sportives, du TAS ;

b) Des Etats membres ;

c) De la Cour de justice de l'Union européenne.

6) Des données émanant d'un système d'alerte (mentionnant des cas de suspicion portant sur des sportifs, ou établissant par exemple une « liste noire » des sportifs citoyens européens sanctionnés par leurs fédérations sportives).

7) Une plateforme d'échanges d'information (en matière de localisation par exemple, de circulation des sportifs, de passeports biologiques, etc.).

Ce panel met en lumière l'originalité de cet instrument. Cette dernière réside en effet, certes dans la spécificité du domaine sur lequel Legi-EU-Sport se concentrerait, mais surtout dans la diversité des sources qui devraient venir l'alimenter.

L'ensemble de ces informations, aux sources multiples, aurait vocation à être consulté par un large spectre d'acteurs dont le lien avec le sport serait plus ou moins marqué.

- ***… Au service d'un public composé de nombreux acteurs en lien direct ou indirect avec le sport***

Les acteurs au service de qui Legi-EU-Sport pourrait œuvrer sont nombreux.

Il s'agirait des fédérations sportives des Etats membres et de leurs organes disciplinaires notamment, du TAS, des comités nationaux olympiques et européens, des ONAD, des Etats membres et de leurs tribunaux, de l'Union ou encore du Conseil de l'Europe, mais également des citoyens européens, et donc des « sportifs citoyens européens ».

En libre accès, Legi-EU-Sport devrait permettre à l'ensemble de ses destinataires d'obtenir facilement et rapidement des informations juridiques fiables. Il pourrait aussi produire des effets indirects sur d'autres acteurs plus éloignés, notamment internationaux, qui chercheraient à s'inspirer des règlements et de la jurisprudence sur lesquels s'appuie le sport européen et en particulier celui de l'Union européenne.

La motivation qui animerait chacun de ces acteurs pour consulter Legi-Eu-Sport serait variable. La base de données pourrait avoir un rôle purement informatif pour répondre à un besoin visant à satisfaire une simple curiosité. Ce serait le cas par exemple du citoyen européen. Elle pourrait en outre servir de guide dans l'élaboration de nouvelles normes, pour un Etat ou une fédération sportive par exemple, ou encore dans le prononcé d'une décision par un organe disciplinaire fédéral ou par un tribunal.

En somme, Legi-EU-Sport, en rendant facilement disponible et accessible à tous un panel d'informations juridiques sportives, émanant à la fois du « référentiel juridique institutionnel public » et du « référentiel juridique sportif privé », devrait constituer un instrument non contraignant au service de l'européanisation des sanctions en matière sportive.

Sa concrétisation et sa traduction juridique doivent être précisées.

b) Sa concrétisation et sa traduction juridique

Legi-EU-Sport disposerait par essence d'une ambivalence liée aux informations qu'il fournirait et qui émaneraient des autorités publiques d'une part (les Etats membres, l'UE, voire le Conseil de l'Europe) et des autorités sportives d'autre part (les fédérations nationales, européennes voire internationales, les ONAD, le TAS, etc.). La spécificité de la justice sportive, de son système de normes et de son entrecroisement avec le « référentiel juridique institutionnel public » feraient de Legi-EU-Sport un instrument particulier dont la concrétisation et la traduction juridique envisagées doivent être précisés.

Legi-EU-Sport ne serait pas un instrument de droit interne relevant de la seule compétence d'un ou de plusieurs Etat membres comme c'est le cas pour Légifrance, service public français relevant de la seule compétence de la France. Legi-EU-Sport se rapprocherait

plus d'Eur-Lex, instrument de l'Union européenne, mais la question de la dualité entre autorités publiques et autorités sportives demeure et doit être clarifiée.

Nombreuses sont en effet les interrogations qui surviennent dès lors qu'est envisagée une traduction juridique et une concrétisation de Legi-EU-Sport. S'agirait-il d'un instrument de l'UE ? D'un instrument du mouvement sportif ? D'un instrument à la fois de l'UE et du mouvement sportif ? Qui assurerait sa mise en œuvre ? Sa conception éditoriale ? L'alimentation de sa base de données ? Son suivi, sur le fond comme sur la forme ?

Nous décidons d'écarter la possibilité d'envisager de conférer une compétence exclusive aux autorités sportives pour gérer Legi-Eu-Sport. Confier ce dernier au seul mouvement sportif paraîtrait absurde et impertinent. D'abord parce que le rôle des autorités publiques dans le suivi d'un tel instrument est primordial. Ce n'est pas le rôle de ces dernières d'assurer le suivi et la mise à jour des informations juridiques émanant des Etats membres ou de l'Union européenne. Ce sont les autorités publiques qui servent de soutien aux autorités sportives et non l'inverse. Ensuite, l'argument est moindre, mais il n'existe pas à ce jour de structure susceptible de superviser et de gérer un tel dispositif, si ce n'est éventuellement le CIO. Certes, nous pourrions envisager la création, sous l'égide du mouvement sportif, d'une entité chargée de la gestion de Legi-EU-Sport. Mais l'argument ne tient pas pour les raisons citées plus haut. Le mouvement sportif n'a ni un intérêt direct, ni vocation, ni réellement de compétence, pour collecter les informations juridiques sportives des autorités publiques nationales ou européennes.

Notre réflexion nous conduit donc à nous pencher sur un mécanisme qui reposerait, au moins en partie, sur les autorités publiques et en particulier sur l'Union européenne. D'abord, l'UE est la plus à-même et a plus de légitimité que le mouvement sportif (au sens large) pour endosser une responsabilité impliquant la coopération des Etats membres et des autorités sportives nationales, voire européennes et internationales. Ensuite, les compétences dont elle dispose et son arsenal juridique devraient nous permettre d'imaginer un dispositif compatible avec les traités d'une part, et avec l'organisation du mouvement sportif d'autre part. L'adossement à des outils de l'UE déjà existants se présente comme une hypothèse appropriée, l'objectif étant de servir au mieux les intérêts de l'UE et du mouvement sportif et de faire de Legi-EU-Sport un instrument performant et efficace.

Adosser Legi-EU-Sport à l'Office des publications de l'Union européenne (OPUE) pourrait constituer une solution intéressante.

- ***L'adossement de Legi-EU-Sport à l'OPUE***

Sous réserve de la réalisation de certains aménagements juridiques, l'Office des publications de l'Union européenne (OPUE) devrait pouvoir constituer un support idéal pour assurer la mise en œuvre et la supervision de Legi-EU-Sport.

L'OPUE, dont l'organisation et le fonctionnement sont fixés dans une décision spécifique du 26 juin 2009[809], dispose de compétences portant notamment sur les domaines suivants :

> *« a) L'édition du Journal officiel de l'Union européenne […] et la garantie de son authenticité ;*
>
> *b) L'édition des autres publications obligatoires ;*
>
> *c) L'édition ou la coédition des publications non obligatoires confiées à l'Office dans le cadre des prérogatives de chaque institution […] ;*
>
> *d) L'édition ou la coédition de publications de sa propre initiative, incluant des publications ayant pour but d'assurer la promotion de ses propres services […] ;*
>
> *e)* ***Le développement, le maintien et la mise à jour de ses services d'édition électronique destinés au public*** *;*
>
> *f)* ***La mise à disposition du public de l'ensemble de la législation et des autres textes officiels*** *;*
>
> *g) La conservation et la mise à disposition du public sous forme électronique de toutes les publications des institutions ; […] »*[810].

L'office fournit en outre aux institutions des conseils et une assistance relatifs à *« […] l'analyse, l'évaluation et la construction des sites et services internet destinés au public ».*

[809] Décision n°2009/496/CE (Euratom) du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, de la Cour de justice, de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen et du Comité des régions du 26 juin 2009 relative à l'organisation et au fonctionnement de l'Office des publications de l'union européenne.
[810] Décision n°2009/496/CE du 29 juin 2009, *op. cit.,* article 3. Mise en gras par l'auteure.

Interprétées au sens large, les compétences de l'OPUE – notamment celles figurant aux alinéas e) et f) ci-dessus mentionnés - nous permettent d'imaginer que Legi-EU-Sport pourrait rejoindre les nombreux sites internet gérés par l'OPUE[811] au moyen d'un avenant sectoriel consacré au domaine du sport.

Legi-EU-Sport serait ainsi un instrument de l'Union européenne à part entière, mis en œuvre sous l'égide et sous le contrôle de l'OPUE, qui aurait en charge la conception éditoriale du site internet.

Cet avenant sectoriel préciserait les modalités de fonctionnement dudit site internet et la répartition effective des missions entre les autorités publiques d'un côté et les autorités sportives de l'autre. Le contenu potentiel dudit avenant ne sera pas détaillé dans nos travaux.

- ***Un avenant sectoriel***

Cet avenant sectoriel aurait pour objet de rendre l'OPUE compétente pour gérer Legi-EU-Sport comme elle le fait pour d'autres sites internet tels qu'Eur-Lex, dans le respect et en réponse aux exigences de l'article 165 TFUE. Cet article, rappelons-le, prévoit que l'action de l'UE vise à « *développer la dimension européenne du sport, en promouvant […] la coopération entre les organismes responsables du sport […]* », dans le cadre d'une compétence d'appui, de soutien et de coordination.

Les modalités d'organisation et de fonctionnement de Legi-EU-Sport, et le cas échéant, le rôle dévolu au mouvement sportif et aux Etats ou à l'UE, pourraient faire l'objet d'une partie spécifique de cet avenant.

Nous ne nous étendrons pas cependant sur ces modalités.

[811] C'est le cas notamment des sites suivants :
- *eur-lex.europa.eu* que nous avons abordé plus haut et qui permet d'accéder gratuitement à toute la législation européenne dans toutes les langues officielles de l'UE et qui permet de suivre les procédures législatives ;
- *bookshop.europa.eu*, une librairie et bibliothèque en ligne permettant d'accéder aux publications des institutions et autres organes de l'UE ;
- ou encore *open-data.europa.eu*, portail « données ouvertes » de l'UE qui constitue un point d'accès unique aux données des institutions et autres organes de l'Union.

Enfin, si la concrétisation de Legi-EU-Sport devait arriver, celle-ci s'inscrirait dans une démarche similaire à celle de Celex à la fin des années soixante, alors que le droit communautaire était en plein essor et que l'absence de base de données s'était révélée être source de confusion et d'entrave à une bonne lisibilité et visibilité du droit en vigueur.

Legi-EU-Sport, qui comporterait de nombreux avantages dont l'amélioration de cette visibilité du droit, ne serait pas cependant dépourvu de limites qu'il est important de souligner.

II. Ses avantages et ses limites

Les sources juridiques sportives sont aujourd'hui tellement nombreuses que la base de données que proposerait Legi-EU-Sport se présente comme une réponse pertinente à un besoin, devenu essentiel, de sécurité juridique, et permettant de tendre vers une européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Dotée d'avantages indéniables (a), Legi-EU-Sport comporterait toutefois des limites (b) qu'il est essentiel d'identifier.

a) Ses avantages

Legi-EU-Sport présenterait des avantages qu'il convient de mettre en exergue afin d'appuyer la légitimité et la nécessité de sa concrétisation au service de l'européanisation des sanctions.

Trois grands avantages ont été identifiés : la faculté de Legi-EU-Sport à améliorer la connaissance et la visibilité des droits coexistant en matière sportive sur le territoire de l'UE ; les possibilités qu'il offre en matière de droit comparé ; enfin, l'absence de caractère contraignant associé au dispositif.

- ***Un outil d'amélioration de la connaissance des droits***

Legi-EU-Sport constituerait un outil d'amélioration de la connaissance des droits pour plusieurs raisons et avant tout parce qu'il serait un moyen de rendre visible l'ensemble des normes – de droit public et de droit privé - qui coexistent en matière de sport européen. Cette

visibilité serait possible parce que Legi-EU-Sport rendrait ces normes accessibles[812], disponibles et actualisées par le seul biais de la consultation de sa base de données.

L'amélioration de la connaissance de l'ensemble des droits qui coexistent à l'échelle de l'Union européenne dans le domaine du sport est essentielle pour tendre vers une européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Elle l'est car elle permet notamment, *in fine*, d'assurer une convergence des droits et de faire émerger des règlementations et une jurisprudence cohérentes, donc plus égalitaires, entre « sportifs citoyens européens ».

Elle permettrait de tendre vers cette européanisation à deux niveaux : lors de l'élaboration des normes et lors de la prise de décision, que ce soit en matière disciplinaire, civile ou pénale.

L'européanisation « en amont » permettrait d'anticiper sur les prises de décisions à venir en fixant et en précisant des barèmes de sanction par exemple. Elle interviendrait quasiment au moment de la prise d'une décision par un organe judiciaire ou disciplinaire. Le « travail de terrain » réalisé au cours de ces travaux a permis de révéler combien il peut être difficile pour des membres de commission disciplinaire fédérale de fixer non pas le *quantum* d'une sanction en tant que tel, mais ne serait-ce que son ordre de grandeur. Parfois amenés à consulter la jurisprudence d'autres fédérations sportives ou du TAS – si tant est qu'elle soit disponible – les membres des organes disciplinaires des fédérations pourraient utiliser Legi-EU-Sport qui les guiderait utilement dans leur prise de décision. Cela permettrait ainsi d'éviter le prononcé de sanctions aux antipodes - qu'elles soient disciplinaires, civiles ou pénales - quand bien même les faits reprochés aux intéressés et les circonstances propres à chaque dossier seraient comparables.

- ***Un outil de droit comparé ou l'intérêt de savoir « ce qui se fait ailleurs »***

En étant un outil d'amélioration de la connaissance des droits, Legi-EU-sport se présenterait également comme un instrument de droit comparé permettant à ses utilisateurs de savoir « ce qui se fait ailleurs ». Comparer, c'est « *approcher pour mettre en évidence des*

[812] Il convient de noter par ailleurs que l'accessibilité à tous de Legi-EU-Sport, y compris à des acteurs hors-UE, permet à cet instrument de s'inscrire pleinement dans la stratégie de « pouvoir externe » de l'UE, telle que nous l'avons évoqué dans le dernier chapitre de la première partie de cette thèse. La publicité des informations juridiques sportives européennes, grâce à Legi-EU-Sport représente aussi un moyen pour l'UE de peser sur la règlementation sportive internationale.

rapports de ressemblance ou de différence »[813]. Dès lors, comparer les droits – ou les systèmes de droit – permet d'apprendre des autres droits, de les comprendre en vue d'une amélioration de son propre système de droit, quitte à remettre en cause des acquis. Cela permettrait en outre de trouver des solutions à des problèmes juridiques à travers l'observation d'autres droits, de convaincre par l'utilisation de la comparaison.

Le droit comparé, c'est aussi ce qui permet d'envisager une harmonisation des droits. Comment proposer des normes communes à tous si le point de départ de chacun n'est pas connu ? Il faut partir du principe qu'il y a en quelque sorte un « marché du droit », ou « marché des droits ». Or, pour bien intervenir sur un marché, il faut connaître ce marché. C'est à cela notamment que peut servir le droit comparé, et donc Legi-EU-Sport, en ce qu'il constituerait à lui seul un outil efficace de comparaison du droit, permettant de contribuer à l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Cette contribution pourrait se traduire par l'adoption de normes communes résultant non pas d'une harmonisation au moyen des instruments d'harmonisation de l'UE classiques (que sont la directive et le règlement), mais d'une démarche quasi-spontanée des législateurs à l'origine des normes concernées. Il pourrait s'agir des législateurs étatiques comme de ceux du mouvement sportif.

Il est à noter que la concrétisation de Legi-EU-Sport, de par les possibilités qu'il offrirait en matière de comparaison des droits, s'inscrirait pleinement dans la volonté actuelle[814] de faire émerger le droit comparé, tant ses vertus ont convaincu de son utilité pour le droit.

- ***L'absence de caractère contraignant***

L'absence de caractère contraignant qui caractérise Legi-EU-Sport constituerait le troisième et dernier avantage de cet instrument sur lequel nous souhaitons insister.

Tout d'abord, cette absence de caractère contraignant - qui en ferait un instrument de droit souple – signifie que ses destinataires ne seraient liés juridiquement par aucune des informations juridiques qu'ils pourraient y trouver[815]. Peu importe le destinataire – ou

[813] V. Trésor de la langue française.
[814] La délégation de droit européen au Conseil d'Etat français comprend un service spécifique consacré au droit comparé.
[815] A l'exception de celles qui leur sont directement opposables du fait de leur appartenance à un référentiel donné.

l'utilisateur – en cause, ce dernier s'avèrerait libre de s'inspirer des informations juridiques diverses qui seraient portées à sa connaissance.

Cet instrument aurait une véritable orientation citoyenne : servir de guide pour ses destinataires. Il répondrait d'ailleurs en cela à la stratégie de « pouvoir interne » de l'UE telle que nous l'avons abordée dans le dernier chapitre de la première partie.

En étant non contraignant, à la fois à l'égard des Etats membres, des autorités sportives et de leurs juridictions respectives, Legi-EU-Sport respecterait à la fois les dispositions du traité de Lisbonne en matière sportive et le principe d'autonomie du mouvement sportif. Chacun serait libre d'utiliser comme il le souhaite les données auxquelles Legi-EU-Sport donnerait accès.

Le caractère non contraignant de l'instrument, source d'inspiration du droit dur, présenterait par ailleurs l'avantage d'une européanisation progressive.

Il présenterait enfin, et ce n'est pas contradictoire avec ce qui vient d'être exposé, l'avantage de pouvoir faciliter la possible émergence de nouveaux principes de droit opposables aux législations fédérales. De cette façon, le principe d'intégrité des compétitions sportives pourrait être consacré, *via* la voie jurisprudentielle nationale et européenne. Cela permettrait ainsi à Legi-EU-Sport de constituer une passerelle vers le droit dur, et tous ses avantages, avec là-aussi cette idée de progressivité.

En somme, Legi-EU-Sport se présenterait comme une solution appropriée pour réaliser l'objectif d'européanisation des sanctions recherché. Les avantages que présenterait Legi-EU-Sports ne seraient cependant pas de nature à exonérer cet instrument novateur de certaines limites qui lui seraient inhérentes.

b) Ses limites

Certaines limites associées à Legi-EU-Sport pourraient pondérer l'enthousiasme qui aurait pu naître de la présentation de ses avantages. Ces limites, pour être maîtrisées au mieux et pour en limiter les effets, doivent être identifiées. Elles sont moins des limites ayant trait à la pertinence de Legi-EU-Sport pour contribuer à l'objectif d'européanisation des sanctions

recherché que des limites plus générales qui pourraient mettre en cause l'existence et l'efficacité même dudit instrument.

Trois grandes limites ont ainsi été identifiées : les difficultés liées aux coûts de mise en œuvre et de fonctionnement de Legi-EU-Sport ; l'absence de certitude quant à l'obtention des informations juridiques souhaitées auprès des institutions sportives ; enfin, l'absence de caractère contraignant associé au dispositif.

- ***Le coût de mise en œuvre et de fonctionnement de Legi-EU-Sport***

Les difficultés liées à la mise en œuvre de Legi-EU-Sport ne doivent pas être sous-estimées. Deux d'entre elles ont attiré notre attention. Il s'agit du coût de la mise en œuvre d'un tel instrument et de la question de la traduction des informations juridiques disponibles sur la base de données.

Le coût de Legi-EU-Sport serait à la fois humain et matériel.

Le nombre d'acteurs à mobiliser, et donc à rémunérer, pour la mise en œuvre de cet instrument serait conséquent. En effet, des ressources humaines seraient nécessaires pour collecter et mettre à jour en quasi-temps réel l'ensemble des données que Legi-EU-Sport ambitionnerait de pouvoir communiquer. Même s'il ne prétendrait que se focaliser sur un contenu juridique sportif, Legi-EU-Sport devrait être en mesure de fournir l'ensemble de la législation et de la jurisprudence sportive des 28 Etats membres, de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, mais également l'ensemble de la législation et de la jurisprudence des fédérations sportives de tous ces Etats membres et de tous les sports. A cela viendraient s'ajouter d'autres informations juridiques du TAS, des ONAD, des comités olympiques nationaux, d'autres fédérations sportives – européennes ou internationales. La densité de l'information juridique à collecter, sa multi-territorialité et la diversité des sources imposeraient une mobilisation importante des ressources humaines.

Concernant les aspects purement matériels, Legi-EU-Sport devrait utiliser une plate-forme informatique de qualité avec tout l'outillage technologique qui s'impose aujourd'hui pour faire face aux risques auxquels s'expose ce genre de base de données. Cet outillage informatique aurait lui aussi un coût, qu'il conviendrait de prendre en considération.

En somme, c'est un travail fastidieux et coûteux qui s'annoncerait et auquel viendrait s'ajouter une autre difficulté qui est celle de la traduction des informations juridiques communiquées qui, si elle était réalisée, représenterait, là-encore, un coût important.

La question de la langue dans laquelle les données devraient être disponibles doit être abordée. Généralement, les documents officiels de l'Union sont traduits dans l'ensemble de ses langues officielles. Les règlements des fédérations sportives et les décisions de leurs organes disciplinaires ne sont pas des publications officielles de l'UE. Pourtant, si un instrument de l'UE comme Legi-EU-Sport les rendait accessibles en les insérant dans sa base de données, la question de la traduction de ces derniers se poserait inévitablement. Mais la traduction à un coût et peut prendre du temps[816]. Dès lors, il conviendrait peut-être d'envisager la traduction systématique de l'ensemble des données disponibles en une seule, voire trois langues officielles de l'UE, en l'occurrence l'anglais, le français et l'allemand. Cela permettrait de limiter les coûts mais également les délais de mise en ligne des informations juridiques concernées.

Il faut prendre conscience que, quand bien même Legi-EU-Sport apparaît séduisant et réalisable, il importe de tenir compte de tous les aspects qui pourraient nuire à une mise en place relativement rapide du dispositif. La longueur de sa mise en place et les coûts associés doivent être cernés afin que des solutions, voire des compromis, puissent être trouvés pour que ces limites et leurs effets soient amoindris.

- ***L'absence de certitude quant à l'obtention et à la fiabilité des informations juridiques des autorités sportives***

Si la question ne se pose pas *a priori* concernant l'obtention des données d'origine étatique ou européenne, il en va autrement concernant la collecte des informations juridiques relevant du mouvement sportif.

En effet, le travail risquerait d'être d'autant plus complexe que l'ensemble de ces données ne sont pas toutes publiques ou facilement accessibles auprès de toutes les fédérations sportives de l'ensemble des vingt-huit Etats membres. Cela pourrait imposer l'entreprise de

[816] Cela serait antinomique avec la notion de « temps (du) sportif » qui impose la disponibilité de données juridiques et surtout un traitement rapide du contentieux disciplinaire en raison du calendrier sportif et des compétitions rapprochées auxquelles les athlètes sont amenés à participer.

démarches auprès des institutions sportives concernées. Or rien ne les obligerait à coopérer, ce qui pourrait rendre encore plus compliquée cette collecte de données. Rien ne permettrait par ailleurs de contrôler la fiabilité ou la véracité des données communiquées. Une autorité sportive pourrait parfaitement décider de ne fournir que des données partielles sans que l'UE ne dispose d'aucun moyen de contrôler quoique ce soit.

Legi-EU-Sport compterait sur la coopération du mouvement sportif, au moment de sa mise en œuvre, mais également dans le cadre de son fonctionnement quotidien, et en particulier dans le cadre du suivi et de la mise à jour des informations juridiques attendues. Il faudrait que les institutions sportives soient convaincues de l'intérêt de Legi-Eu-Sport et de leur intérêt à coopérer pour faire en sorte que Legi-EU-Sport puisse exister. La coopération du mouvement sportif serait un élément primordial au bon fonctionnement de Legi-UE-Sport et sur lequel l'UE ne disposerait pas véritablement de marge de manœuvre. Nous pouvons noter que le caractère primordial de la coopération entre les diverses parties prenantes – les Etats, l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et le mouvement sportif – est très présent dans de nombreux documents produits par les institutions de l'Union européenne en matière sportive.

L'accessibilité aux sources des institutions sportives dépendrait donc de la volonté du mouvement sportif à coopérer dans la mise en œuvre de cet outil.

L'effectivité de l'investissement des autorités sportives pour assurer un bon suivi des données juridiques fournies n'est, à ce jour, pas garantie. Cela constitue dès lors une limite considérable à la possible mise en œuvre de Legi-EU-Sport. Il faudrait trouver des moyens d'apporter des garanties sur la coopération des autorités sportives avec Legi-EU-Sport. Mais ces moyens demeurent limités, notamment du fait du caractère non contraignant de l'instrument juridique en cause. Le recours à un dispositif comparable au processus de Bologne[817] dans le milieu sportif pourrait être judicieux.

[817] Le processus de Bologne est un dispositif de réformes européen qui visait à créer un espace européen de l'enseignement supérieur pour 2010 en rapprochant les systèmes d'enseignement supérieur européen. Il s'est agi d'un instrument juridique original, dirigé par les 46 pays qui y participaient en coopération avec plusieurs d'organisations internationales, dont le Conseil de l'Europe. Le processus de Bologne ne reposait pas sur un traité inter-gouvernemental. Il a été mis en œuvre à plusieurs niveaux, national (impliquant les gouvernements et ministères compétents), international (impliquant plusieurs modes de coopération et de structures comme la Commission européenne ou le Conseil de l'Europe) et institutionnel (impliquant notamment les établissements d'enseignement supérieur européen).

- ***L'absence de caractère contraignant***

L'absence de caractère contraignant a été mentionnée parmi les avantages de Legi-EU-Sport, mais la « souplesse » de l'instrument pourrait se révéler comme l'une de ses limites, et ce à plusieurs niveaux.

D'abord, l'absence de caractère contraignant ne permettrait pas d'obliger une autorité sportive à fournir les informations demandées. Cela constituerait une limite évidente pour les raisons évoquées plus haut. Autrement dit, si une fédération sportive ne souhaitait pas coopérer en communiquant les données nécessaires à l'alimentation de Legi-EU-Sport, l'UE n'aurait aucune compétence lui permettant d'imposer à la fédération concernée de coopérer. Cette absence de contrainte sur les autorités sportives pourrait faire de Legi-EU-Sport une base de données incomplète. Cela nuirait aux vertus que Legi-UE-Sport ambitionnerait d'avoir pour contribuer efficacement à l'européanisation des sanctions.

Ensuite, l'absence de caractère contraignant de Legi-EU-Sport ne serait pas de nature à empêcher une autorité sportive – ou même un Etat membre – d'adopter une norme ou un barème de sanctions en totale opposition avec la tendance qui aurait pu se dégager des législations en vigueur. Une telle démarche, qui irait directement à l'encontre de l'européanisation des sanctions recherchées, ne pourrait être empêchée.

Legi-EU-Sport, instrument juridique à mi-chemin entre Eur-lex et Légifrance, adapté spécifiquement au domaine du sport, se révèlerait être un moyen pertinent pour contribuer concrètement à l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». S'il constitue un instrument intéressant, il ne se suffirait pas pour autant à lui seul pour atteindre l'objectif recherché. Legi-EU-Sport a été imaginé sous l'angle du rapprochement des normes uniquement. Néanmoins, il se pourrait que l'objectif d'européanisation des sanctions recherché puisse être réalisé, au moins en partie, par le biais du rapprochement non pas des normes, mais de bonnes pratiques et de savoir-faire.

Section 2 - Une européanisation *via* la convergence des pratiques et de savoir-faire

Le dispositif ERASMUS ou « European Action Scheme for the Mobility of University Students »[818], aujourd'hui considéré comme « Programme Star de l'Europe »[819] est à l'origine de la réflexion menée dans la présente section.

Intitulé « ERASMAS » ou « European Action Scheme for the Mobility of the Actors of Sports »[820], le programme que nous avons imaginé serait spécifiquement consacré à la mobilité d'acteurs en lien direct ou indirect avec le mouvement sportif européen. Il aurait pour but de faciliter les échanges de bonne pratique et de savoir-faire dans le domaine des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Il s'agirait d'un outil éducatif et pédagogique qui interviendrait en amont de toute européanisation.

En tant qu'instrument juridique original et innovant doté de caractéristiques spécifiques (I), il est important d'en cerner à la fois les vertus et les limites (II) pour envisager à termes sa concrétisation.

I. Son objet et ses caractéristiques

Le programme ERASMAS serait directement inspiré du très fameux programme initialement consacré aux échanges d'étudiants et d'enseignants entre les universités et grandes écoles de l'UE, unanimement connu dans l'Union européenne sous le nom d'ERASMUS.

Créé en 1987, le programme ERASMUS est un dispositif mis en place par l'Union européenne afin de contribuer à la réalisation d'un espace européen de l'enseignement supérieur. S'adressant principalement aux enseignants et étudiants de l'enseignement supérieur, le programme ERASMUS avait initialement pour objectif[821] :

[818] Cela signifie en français « programme d'action européen pour la mobilité des étudiants ».
[819] Expression extraite du site internet de l'Agence Erasmus+ France / Education Formation qui assure, pour la France, la promotion et la de gestion de plusieurs programmes et dispositifs de l'UE dont notamment Erasmus+ qui concerne les volets Education et Formation. (http://www.agence-erasmus.fr).
[820] Cela signifie en français « programme d'action européen pour la mobilité des acteurs du sport ».
[821] Le programme ERASMUS, aujourd'hui devenu ERASMUS+, a beaucoup évolué et s'adresse aujourd'hui à un public plus large.

« 1) l'amélioration de la qualité et le renforcement de la dimension européenne de l'enseignement supérieur ;

2) l'accroissement de la mobilité des étudiants, des enseignants et du personnel universitaire ;

3) le renforcement de la coopération multilatérale entre établissements d'enseignement supérieur et entreprises ;

4) la transparence et la reconnaissance des qualifications acquises dans l'enseignement supérieur et la formation professionnelle supérieure en Europe »[822].

ERASMUS présente pour nous un intérêt particulier puisqu'il constitue un outil de l'Union européenne dont l'efficacité a été très largement démontrée en presque trente années d'existence. Ce programme doit pouvoir nous guider dans la concrétisation et dans la traduction juridique (b) d'un dispositif similaire dédié au sport, distinct ou non d'ERASMUS, spécifiquement consacré à l'échange de bonnes pratiques et de savoir-faire en matière de sanctions infligées au « sportif citoyen européen », instrument aux caractéristiques propres (a).

a) Sa fiche d'identité

ERASMAS s'entendrait comme un programme, ou sous-programme de l'Union européenne, qui contribuerait à la réalisation d'un espace européen du sport en se focalisant notamment sur les sanctions infligées au « sportif citoyen européen » par des organes du mouvement sportif, qui ne font généralement l'objet d'aucune interconnexion constructive dans ce domaine ou, le cas échéant, par des juridictions d'Etat.

ERASMAS aurait, comme ERASMUS, plusieurs objectifs spécifiques et qui constitueraient par là-même ses caractéristiques :

[822] Source : http://www.agence-erasmus.fr/page/erasmus.

1) l'échange de bonnes pratiques et de savoir-faire ;

2) le développement de la mobilité des dirigeants et personnels administratifs des institutions sportives ayant leur siège dans l'Union européenne (fédérations sportives nationales, européennes ou internationales, en particulier) d'une part, et des fonctionnaires, ou élus des Etats membres impliqués dans les processus conduisant à la sanction d'un « sportif citoyen européen » d'autre part ;

3) le renforcement de la coopération multilatérale.

- ***ERASMAS, outil d'échange de bonnes pratiques et de savoir-faire***

ERASMAS serait un outil d'échange de bonnes pratiques et de savoir-faire. Il ambitionnerait d'exploiter les expériences de chacun de ses bénéficiaires pour les mettre à profit de tous et conduire vers une convergence des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

Ces « expériences » seraient de plusieurs ordres.

Il s'agirait d'abord d'expériences dites normatives, concernant la mise en œuvre de dispositifs ayant fait leur preuve ou non. Certaines institutions sportives ou certains Etats ont pu adopter, puis adapter, des normes ayant une incidence sur les sanctions pour des raisons différentes. Les informations pourraient en outre être échangées sur des évolutions jurisprudentielles (émanant des juridictions sportives ou étatiques). ERASMAS devrait permettre de partager et de comprendre les raisons de ces mises en place et de ces adaptations de normes afin d'extraire leurs vertus et leurs limites pour envisager d'encourager d'autres institutions, notamment sportives, à s'en inspirer. C'est ainsi qu'une européanisation des sanctions pourrait être envisagée, ces expériences dites normatives étant susceptibles d'avoir une incidence sur d'éventuelles normes des référentiels juridiques « institutionnel public » ou « sportif privé ».

Il s'agirait ensuite d'expériences dites humaines, concernant le savoir-faire et la compétence des personnes investies d'un pouvoir décisionnaire, lors du processus d'élaboration des normes et lors du prononcé d'une sanction. ERASMAS contiendrait en cela un volet visant

à assurer ou à compléter la formation de ces personnes en se servant des expériences de chacune d'elles et de leurs institutions sportives.

Ces échanges de bonnes pratiques et de savoir-faire ne sont possibles qu'à travers la participation d'acteurs du mouvement sportif, des Etats et de leurs juridictions, et susceptibles de véhiculer les pratiques et le savoir-faire de leurs institutions respectives, dans un sens comme dans un autre, de leurs institutions vers la plate-forme d'échange découlant du programme ERASMAS, et inversement.

- ***ERASMAS, outil à destination des dirigeants et administratifs des institutions sportives implantées sur le territoire de l'UE, et des fonctionnaires ou élus des Etats membres impliqués dans les processus conduisant à la sanction d'un « sportif citoyen européen »***

Les dirigeants et administratifs des institutions sportives (ce qui inclut les membres de leurs organes disciplinaires) d'une part, et les fonctionnaires ou élus des Etats membres (les magistrats, députés ou sénateurs, personnels des ministères des Sports notamment) impliqués dans les processus conduisant à la sanction d'un « sportif citoyen européen » d'autre part, seraient considérés comme étant les bénéficiaires[823] directs du programme ERASMAS.

Il convient de préciser les personnes considérées comme relevant de ces catégories de bénéficiaires.

Les dirigeants et administratifs seraient considérés comme des bénéficiaires représentants du « référentiel juridique sportif privé » et donc des institutions sportives. Il importe de préciser que ces dernières s'entendraient au sens large et incluraient notamment les fédérations sportives des Etats membres, les comités nationaux olympiques et européens, des ONAD implantées sur le territoire de l'UE, mais également le TAS, etc.

[823] Il convient d'ajouter que, pour le cas spécifique de la France, les conciliateurs de la mission de conciliation du comité national olympique et sportif français (CNOSF) seraient, eux-aussi, considérés comme des destinataires du dispositif. Comme mentionné sur le site internet du CNOSF, « *la conciliation est une procédure par laquelle deux parties en désaccord tentent, à l'occasion d'une audience de conciliation, de rapprocher leurs points de vue, en faisant des concessions réciproques, grâce à l'intervention d'un tiers, en l'occurrence l'un des conciliateurs du CNOSF* ». Juristes professionnels (Professeurs de droit, magistrats, conseillers d'Etat, avocats) mais bénévoles, ces conciliateurs jouent un rôle fondamental en matière d'uniformisation du droit du sport. Ils traitent, en amont et par la voie contractuelle et amiable, les litiges qui leur sont soumis. Ils limitent de manière significative la transmission du traitement du contentieux aux juridictions d'Etat (non spécialisées à l'heure actuelle).

Nous décidons de retenir une définition non-restrictive de la notion de dirigeant. Les dirigeants seraient considérés comme les personnes élues ou nommées au sein des institutions sportives et de leurs organes de fonctionnement. La notion comprendrait donc les membres des organes de direction desdites institutions, mais également ceux de leurs organes disciplinaires.

Les administratifs seraient considérés comme les personnes salariées des institutions sportives. Parmi eux figureraient donc les référents ou coordonnateurs garants du bon fonctionnement des organes disciplinaires, mais également ceux qui font parfois office d'instructeurs des dossiers disciplinaires.

Les fonctionnaires ou élus des Etats membres impliqués dans les processus conduisant à la sanction d'un « sportif citoyen européen » seraient considérés comme les bénéficiaires représentants du « référentiel juridique institutionnel public » et donc principalement des Etats et de leurs juridictions. Ces fonctionnaires ou élus seraient des magistrats, des députés, des sénateurs ou des personnels des ministères des Sports correspondant, selon l'organisation du sport propre à chaque Etat membre.

Nous pouvons observer que, comme pour le programme ERASMUS, la détention de la citoyenneté européenne ne conditionnerait pas la possibilité pour un candidat de bénéficier du programme en cause.

Les dirigeants et administratifs des institutions sportives et les fonctionnaires ou élus des Etats membres impliqués dans les processus conduisant à la sanction d'un « sportif citoyen européen » se trouveraient au cœur de ce programme pour différentes raisons. La disparité des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » n'est pas uniquement liée à la disparité des normes – du « référentiel juridique institutionnel public » ou du « référentiel juridique sportif privé ». Elle peut aussi être liée à la différence d'appréciation donnée par les personnes intervenant dans le processus conduisant à la sanction d'un « sportif citoyen européen », qu'il relève d'une juridiction étatique ou sportive. Or cette différence d'appréciation, si elle varie nécessairement selon la subjectivité de chacun, dépend aussi largement de la compétence des membres concernés et de leur connaissance des spécificités du sport. C'est d'ailleurs ce qu'ont révélé plusieurs des questionnaires administrés lors du « travail de terrain » réalisé au cours de ces recherches[824].

[824] *Cf. infra*, annexe.

En favorisant et en facilitant l'échange de bonnes pratiques et de savoir-faire entre dirigeants et administratifs des institutions sportives et fonctionnaires et élus des Etats membres, ERASMAS agirait en réalité sur deux pans essentiels permettant de contribuer à l'européanisation des sanctions. En effet, les bénéficiaires du programme ERASMAS seraient susceptibles, selon les fonctions propres à chacun, de représenter des acteurs clés, d'abord dans le processus d'élaboration des normes – au moment de la rédaction des normes, règlements et barèmes de sanction – et ensuite dans le processus conduisant au prononcé d'une sanction à l'encontre d'un « sportif citoyen européen ».

Echanger, comparer les normes et former par là-même les acteurs clés intervenant dans le processus d'élaboration des normes s'inscrirait dans une dynamique inévitable de convergence des normes, les normes impertinentes ou injustes pouvant notamment ainsi être facilement identifiées et écartées des règlements des institutions sportives concernées.

Cependant, en dépit des efforts réalisés pour européaniser les sanctions en amont – donc dans le cadre du processus d'élaboration des normes, l'incompétence des décideurs suffirait à elle-seule pour nuire significativement et remettre en cause définitivement l'européanisation visée. Une sanction émerge en effet de la réflexion conduite par les membres qui composent l'organe disposant du pouvoir juridictionnel ou disciplinaire et donc décisionnaire. Plusieurs facteurs peuvent avoir une incidence sur la décision adoptée *in fine* : la compétence des membres qui composent la commission, leur expérience, leur connaissance du sport et de ses spécificités, le cas échéant l'influence de l'administratif référent et donc le niveau d'indépendance de la commission (en matière disciplinaire). C'est pourquoi agir sur ce volet qui concerne la compétence et les connaissances des membres des organes disciplinaires constituerait un élément essentiel pour contribuer à l'objectif d'européanisation recherché.

ERASMAS, en ciblant spécifiquement les « décideurs » intervenant dans le processus d'élaboration des normes et dans celui conduisant au prononcé d'une sanction disciplinaire, se présenterait ainsi comme une réponse aux carences liées à leur incompétence et à leur formation limitée, voire inexistante[825].

[825] Nous pouvons noter qu'un tel programme serait par ailleurs pertinent en matière de sanction purement sportive s'il s'adressait aux arbitres qui sont les seuls décideurs en la matière.

- ***ERASMAS, outil de coopération multilatérale***

ERASMAS devrait permettre aux institutions sportives, dont le siège serait situé dans l'un des Etats membres de l'UE, d'établir entre eux (ERASMAS et les institutions sportives), et avec les Etats membres et leurs juridictions, un partenariat leur permettant *in fine* de faciliter et de favoriser les échanges de bonne pratique et de savoir-faire entre les bénéficiaires du programme.

ERASMAS s'entendrait par ailleurs comme un outil plus large de coopération multilatérale entre institutions sportives implantées sur le territoire de l'UE, voire entre juridictions d'Etat. Cette coopération pourrait se traduire sous forme de jumelages, en particulier des institutions sportives, favorisant la solidarité et l'entraide.

En permettant de tisser des liens entre institutions sportives représentant différents sports ou représentant les mêmes sports mais implantées dans des Etats membres différents *via* leurs dirigeants et administratifs d'une part, et entre les Etats membres et leurs juridictions *via* leurs représentants d'autre part, ERASMAS se présenterait comme un mode de partage et comme un moyen de renforcer l'apprentissage mutuel entre institutions sportives de mêmes sports et de pays différents, de sports différents et de pays différents ou même de sports différents et de même pays et entre pays et juridictions étatiques. Pourtant, aussi surprenant que cela puisse paraître, les échanges entre fédérations sportives, d'un même sport mais de nationalités différentes, sont loin d'être systématiques.

La coopération multilatérale impulsée par ERASMAS ferait de lui un instrument de « capitalisation d'expérience »[826] et de mutualisation des bonnes pratiques. La qualité du droit en ressortirait renforcée car les informations obtenues par le biais des coopérations multilatérales établies, permettraient d'éviter de reproduire les erreurs effectuées par d'autres, ou de se servir des expériences positives de chacun.

En somme, ERASMAS s'entendrait comme un programme de l'Union européenne, spécifiquement dédié aux acteurs impliqués dans le processus intervenant dans la sanction d'un « sportif citoyen européen » pour améliorer leur formation et leur compétence, favoriser et faciliter l'échange de bonnes pratiques et de savoir-faire dans ce domaine si particulier.

[826]http://www.utc.fr/~mastermq/public/publications/qualite_et_management/MQ_M2/2005-2006/projets/capitalisation/capitalisation.htm.

Effectivement directement inspiré du programme ERASMUS, ERASMAS se rapprocherait sans nul doute, dans son esprit, du programme phare de l'Union européenne. Si ses caractéristiques feraient de lui un programme singulier, il nous revient de déterminer dans quelles mesures sa concrétisation et sa traduction juridique pourraient se rapprocher du programme « modèle ».

b) Sa concrétisation et sa traduction juridique

La concrétisation et la traduction juridique d'ERASMAS devraient être envisagées dans un contexte particulier qui est celui de la continuelle évolution du droit.

En effet, nous aurions pu, au moment où nous avons entamé nos recherches, envisager raisonnablement deux montages juridiques possibles. Le premier montage aurait consisté à imaginer ERASMAS comme un programme propre et indépendant d'ERASMUS, qui était alors l'une des six déclinaisons[827] d'un programme plus large d'éducation et formation tout au long de la vie[828] mis en œuvre pour la période 2007/2013. Le second nous aurait conduits à imaginer ERASMAS comme une émanation d'ERASMUS, tant leurs objectifs sont similaires, bien que propres à leurs domaines de compétence respectifs.

Mais entre 2007 et 2013, le traité de Lisbonne est entré en vigueur. Cela a eu une incidence importante sur les programmes de l'UE prévus pour la période 2014/2020, notamment en matière d'éducation, de formation, de jeunesse, et désormais de sport, nouvellement entré dans les domaines de compétence de l'Union.

[827] Parmi ces six sous-programmes figurent notamment, en plus d'ERASMUS, COMENIUS, Leonardo da Vinci ou encore Grundtvig.

[828] Décision n°1720/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 établissant un programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.
Le deuxième alinéa de l'article premier de cette décision prévoit que « *[C]e programme […] a pour objectif général de contribuer, par l'éducation et la formation tout au long de la vie, au développement de la Communauté en tant que société de la connaissance avancée, caractérisée par un développement économique durable, des emplois plus nombreux et meilleurs et une cohésion sociale accrue, tout en assurant une bonne protection de l'environnement pour les générations futures. En particulier, il vise à favoriser les échanges, la coopération et la mobilité entre les systèmes d'éducation et de formation au sein de la Communauté, afin qu'ils deviennent une référence de qualité mondiale ».*

- ***L'impossible concrétisation d'ERASMAS indépendamment du nouveau programme ERASMUS+***

En 2014, le programme de l'UE « Education et formation tout au long de la vie » a disparu en même temps qu'ERASMUS s'est vu consacré et promu au rang des programmes européens à part entière pour la période 2014-2020[829]. Ainsi, pour l'occasion, ERASMUS s'est vu rebaptisé ERASMUS+, le + faisant référence au plus large public visé, au plus grand nombre de pays concernés ou encore au plus large budget qui lui est consacré. Repensé et redimensionné ERASMUS est ainsi devenu le programme de l'UE dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et, pour la première fois également en raison de la nouvelle compétence de l'UE qui lui est consacrée, du sport[830].

ERASMUS+ a pour objectif de donner à un programme devenu « *la marque de l'Europe du sourire, refusant le repli sur soi et l'espérance d'un triplé de rayonnement* »[831], une nouvelle dimension. Cette nouvelle dimension et conception du programme ERASMUS traduit la volonté de la Commission européenne, telle qu'elle l'avait exprimée dans une communication du 29 juin 2011 intitulée « Un budget pour la stratégie Europe 2020 »[832]. Cette communication recommandait en effet un programme unique dans le domaine de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport.

Ce nouveau programme ERASMUS+ va bien au-delà des programmes mis en place dans le cadre du sous-programme ERASMUS jusqu'alors. Il intègre notamment les sous programmes Comenius, Grundtvig, ou encore Leonardo da Vinci du programme 2007-2013 d'éducation et de formation tout au long de la vie. ERASMUS+ vise en effet à soutenir « *les*

[829] Règlement (UE) n°1288/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant « ERASMUS+ » : le programme de l'Union pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport et abrogeant les décisions n°1719/2006/CE, n°1720/2006/CE et n°1298/2008/CE. A ce sujet, v. aussi la résolution sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant « ERASMUS POUR TOUS », Le programme de l'UE pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport. (COM(2011)0788 – C7-0436/2011 – 2011/0371(COD)), 19 novembre 2013 ; Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant «ERASMUS POUR TOUS» le programme de l'UE pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport, Commission européenne, COM (2011) 788, 23 novembre 2011.

[830] ERASMUS+ intègre une nouvelle dimension relative au domaine du sport et y consacre un budget total de plus de 265 millions d'Euros, soit une augmentation de plus de 700% du budget « sport » précédent. (http://ec.europa.eu/sport/news/2015/0219-info-day_en.htm).

[831] Agence ERASMUS+ France / Education formation, apport annuel 2014, p. 5.

[832] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 29 juin 2011 intitulée « Un budget pour la stratégie Europe 2020 », COM (2011) 500.

synergies et les possibilités de valorisation croisée dans les différents domaines de l'éducation, la formation […] la jeunesse [et le sport], en supprimant les frontières artificielles entre les différents formats de projets et actions, en encourageant les nouvelles idées, en attirant de nouveaux acteurs du monde du travail et de la société civile et en favorisant de nouvelles formes de coopération »[833]. « *Le sport, et notamment le sport de masse* »[834] font partie des domaines couverts par ERASMUS+.

En effet, en réponse à la nouvelle compétence de l'UE en matière de sport, le programme ERASMUS+ comporte un nouveau volet spécifiquement consacré aux activités qui visent à développer la dimension européenne du sport en encourageant et en favorisant les coopérations entre institutions responsables des sports. « *Le programme favorise la création et le développement de réseaux européens en offrant des possibilités de coopération entre les parties prenantes et l'échange et le transfert de connaissances et de savoir-faire dans différents domaines liés au sport et à l'activité physique. Cette coopération renforcée aura notamment des répercussions positives sur le capital humain de l'Europe en contribuant à réduire les coûts socio-économiques de l'inactivité physique* »[835].

Si l'objectif prioritairement visé par ce nouveau volet « sport » semble lié à la problématique du « sport-santé », il n'en demeure pas moins que le programme ERASMAS pourrait venir s'adosser à cette nouvelle dynamique de l'Union européenne. En effet, au regard de la description qui est faite de ce nouveau volet consacré au sport dans le guide du programme ERASMUS+ publié par la Commission européenne début 2015, il se pourrait que la concrétisation juridique d'ERASMAS puisse se faire dans une relative simplicité.

Dans ce nouveau contexte, envisager une dissociation entre ERASMAS et ERASMUS+ paraîtrait inapproprié. Nous proposons dès lors d'aborder la concrétisation et la traduction juridique du programme ERASMAS à travers l'intégration de ce dernier parmi les sous-programmes, existants ou à venir, proposés par ERASMUS+ ou son successeur à compter de 2021 dans le domaine du sport.

[833] Guide du programme ERASMUS+, version 3 (2015). Commission européenne, 16 janvier 2015, p. 8.
[834] Règlement (UE), n°1288/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant « ERASMUS+ », *op. cit.*, article premier.
[835] *Idem*, p. 7.

- ***ERASMAS, sous-programme sport du programme ERASMUS+***

Le règlement européen établissant ERASMUS+ énonce dans son article 16 les objectifs du programme en matière de sport.

> « 1. *Conformément à l'objectif général du programme, tel que précisé à l'article 4, et au plan de travail de l'Union en faveur du sport, le programme est centré en particulier sur le sport de masse et poursuit les objectifs spécifiques suivants :* ***a) lutter contre les menaces transfrontalières qui touchent l'intégrité du sport, comme le dopage, les matchs truqués et la violence, ainsi que toutes les formes d'intolérance et de discriminations***[836] ***;*** *b) promouvoir et soutenir la bonne gouvernance dans le sport et les doubles carrières des athlètes ; c) promouvoir les activités de volontariat dans le sport, ainsi que l'inclusion sociale, l'égalité des chances et la conscience de l'importance de l'activité physique bienfaisante pour la santé grâce à une plus grande participation sportive et à l'égal accès au sport pour tous* ».

A ce jour, deux types de projet peuvent être soutenus par l'Union européenne dans le cadre d'ERASMUS+ : les manifestations européennes à but non lucratif et les partenariats collaboratifs. Ces partenariats collaboratifs doivent permettre à des organisations et à des acteurs de plusieurs pays, issus ou non du milieu sportif, de « *développer, transférer et/ou de mettre en œuvre des pratiques novatrices dans différents domaines liés au sport et à l'activité physique* »[837].

Si le programme ERASMAS, tel que nous l'avons défini, n'entrerait pas en tant que tel dans le cadre d'ERASMUS+, il pourrait s'en rapprocher.

En effet, l'extrait de l'article 16 susvisé pourrait servir de fondement à la mise en œuvre d'ERASMAS qui, en ayant pour objet de contribuer à l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen », pourrait être considéré comme entrant dans le cadre de cet article. Comme nous l'avons montré dans notre première partie, il ne fait en effet aucun doute que l'européanisation des sanctions est un moyen nécessaire pour *« lutter contre les menaces*

[836] Mise en gras par l'auteure.
[837] V. site internet de l'Agence ERASMUS+ France, Jeunesse & Sport sur http://www.erasmusplus-jeunesse.fr/site/partenariats_collaboratifs_sportifs.html.

transfrontalières qui touchent l'intégrité du sport, comme le dopage, les matchs truqués et la violence, ainsi que toutes les formes d'intolérance et de discriminations ».

C'est pourquoi ERASMUS+ se présente comme un instrument juridique incontournable pour la mise en œuvre d'ERASMAS, qui pourrait en devenir l'une de ses émanations.

Dans cette hypothèse, en devenant un sous-programme d'ERASMUS+, voire « le » sous-programme consacré au sport, sa mise en œuvre dépendrait de plusieurs entités : la Commission européenne au niveau de l'Union et, au niveau national, les agences nationales dans les pays participant au programme.

Enfin, si ERASMAS devait devenir l'unique sous-programme d'ERASMUS+ consacré au sport, il va de soi de préciser que la partie dédiée à la réalisation de l'objectif d'européanisation des sanctions en serait l'un de ses projets. ERASMAS intègrerait tous les projets « sport » qui encourageraient la mobilité des acteurs du sport dans un but d'échange de bonnes pratiques et de savoir-faire mais pas uniquement en vue d'européaniser les sanctions.

Cette unique hypothèse proposée s'inscrirait finalement pleinement dans la continuité de la dynamique engagée par l'Union européenne en matière de sport. Elle proposerait et offrirait à ERASMAS un dispositif déjà bien en place lui permettant de voir le jour dans les meilleures conditions et de produire les effets attendus de cet instrument dans des délais qui pourraient se révéler très courts.

II. Ses avantages et ses limites

Envisager l'européanisation des sanctions par le biais d'un dispositif intervenant sur les « acteurs du mouvement sportif », en particulier sur les dirigeants et administratifs des institutions sportives d'une part, et sur les fonctionnaires et élus des Etats et de leurs juridictions d'autre part, revêt un caractère plutôt original. Les caractéristiques mêmes du programme ERASMAS ont permis de mettre en évidence l'importance d'agir sur la formation, les connaissances et les compétences de ces personnes pour contribuer à l'objectif d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». ERASMAS se présenterait dès lors comme un programme de l'UE – ou plus exactement un sous-programme - pertinent et adapté à

l'européanisation des sanctions recherchés, doté d'avantages indéniables (a) mais qui ne serait pas dépourvu de limites (b).

a) Ses avantages

ERASMAS présenterait des avantages qu'il convient de mettre en exergue afin d'appuyer la légitimité et la nécessité de sa concrétisation au service de l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

Trois grands avantages ont été identifiés : la mise en évidence du rôle clé des personnes investies du pouvoir de sanctionner ou de réglementer en matière de sanction ; la facilité de mise en œuvre ; et enfin l'absence de caractère contraignant associé au dispositif.

- ***Le rôle clé des personnes investies du pouvoir de sanction ou de règlementation en matière de sanction ou une « action à la source »***

Le premier avantage d'ERASMAS serait celui de son « action à la source ».

ERASMAS se présenterait comme le seul instrument à permettre une action ciblée sur des personnes et non plus uniquement sur des normes. Il s'agirait d'un dispositif qui prendrait le problème « à la source ». Il consacrerait en outre le rôle primordial de ses bénéficiaires dans le processus d'européanisation des sanctions.

Les bénéficiaires directs d'ERASMAS auraient en effet un rôle déterminant sur l'européanisation des sanctions. Leur action pourrait avoir une incidence directe sur les sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Comme précisé plus haut, l'incompétence des personnes dotées du pouvoir décisionnaire en matière de sanction peut suffire, à elle-seule, à nuire significativement et à remettre en cause définitivement l'européanisation recherchée.

ERASMAS permettrait de perfectionner les compétences et les connaissances de ses bénéficiaires à partir des connaissances, des compétences et des expériences de chacun d'eux. Tout ce qui aurait démontré son intérêt ou sa valeur pourrait ainsi profiter à d'autres, et inversement.

En initiant et en instaurant une dynamique d'échanges de bonnes pratiques et de savoir-faire, et donc une dynamique formatrice source de progrès, ERASMAS devrait inévitablement conduire vers une convergence de ces pratiques et de savoir-faire et éventuellement *in fine* des normes.

Enfin, en agissant sur ces personnes, ERASMAS amènerait de la cohérence et une confiance mutuelle qui constitueraient une opportunité de renforcer des coopérations et de développer ces réseaux de dirigeants et d'administratifs des institutions sportives. Cela contribuerait ainsi à l'amélioration de leurs capacités à travailler ensemble à un niveau supranational, européen, voire international d'une part, et à les rendre – tous ensemble – plus forts sur une scène mondiale. La voie de l'Europe serait donc unique et cohérente.

- ***Une mise en œuvre a priori facilitée***

Le deuxième avantage d'ERASMAS résiderait dans sa facilité de mise en œuvre. En effet, l'étude des différentes pistes offertes quant à la concrétisation et à la traduction d'ERASMAS nous a conduits à ne retenir que celle de l'intégration d'ERASMAS au programme ERASMUS+.

Or, comme indiqué plus haut, ERASMUS+ est le résultat de près de trente années d'expérience. Il s'agit d'un programme dont le fonctionnement et la mise en œuvre sont rôdés, tant à l'échelle européenne, *via* la Commission européenne, qu'à l'échelle nationale, *via* les agences existantes qui lui sont spécifiquement consacrées[838].

Fort de sa réussite, ERASMUS+ bénéficie par ailleurs d'un budget conséquent qui profite directement à ses bénéficiaires, sous forme de bourses ou de subventions. ERASMAS pourrait ainsi bénéficier de ce système de financement bien rodé. Le dispositif de bourse ERASMUS est l'une des clés de sa réussite car ce sont ces bourses qui ont permis à de très nombreux citoyens de pouvoir se mouvoir avec facilité au sein de l'UE et des pays partenaires du programme. Dès lors, ERASMAS devrait pouvoir profiter du mécanisme de financement des projets qui a contribué au succès de ce vaste programme de l'UE.

[838] Il s'agit par exemple d'AEF-EUROPE pour la Belgique, de l'Agence Erasmus+ France/Education Formation pour la France ou encore de l'Agenzia Nazionale - Erasmus+ pour l'Italie.

ERASMAS pourrait en outre s'inscrire dans une dynamique de mutualisation des moyens, humains, matériels et financiers. A ce titre, il pourrait notamment bénéficier de tout le savoir-faire d'ERASMUS quant à l'organisation des échanges ou quant à la maîtrise d'un protocole d'optimisation du partage de bonnes pratiques et de savoir-faire. L'expérience et la méthode acquises au cours de l'existence d'ERASMUS ne pourraient que servir à ERASMAS.

- ***L'absence de caractère contraignant***

Enfin, l'absence de caractère contraignant d'ERASMAS constituerait le dernier avantage sur lequel nous avons souhaité insister.

Tout d'abord, cette absence de caractère contraignant - qui en ferait un instrument de droit souple – signifierait que ses destinataires n'ont aucune obligation d'intégrer le programme ERASMAS d'une part[839], et que les échanges de bonnes pratiques et de savoir-faire ne pourraient produire d'effet contraignant à l'égard de quiconque, ni des bénéficiaires directs, ni des institutions sportives, d'autre part.

En étant non contraignant, ERASMAS resterait cohérent avec le principe d'autonomie revendiqué par le mouvement sportif qui profiterait directement du dispositif sans pour autant être lié juridiquement par ce dernier.

Cet instrument, comme Legi-EU-Sport, aurait par ailleurs une véritable orientation citoyenne qui permettrait de renforcer les coopérations, de tisser des liens entre les institutions du mouvement sportif et d'introduire de la confiance. Il répondrait d'ailleurs en cela à la stratégie de « pouvoir interne » de l'UE telle que nous l'avons abordée dans le dernier chapitre de la première partie de cette thèse.

Le caractère non contraignant de l'instrument présenterait enfin, comme évoqué plus haut, l'avantage d'une européanisation progressive, donc plus douce et plus facilement acceptable.

[839] C'est le système vertueux des bourses qui encourage les cibles d'ERASMAS à participer au programme. Ces bourses constituent un moyen incitatif, mais non coercitif, qui contribue à encourager ceux qui auraient pu hésiter à le faire à se lancer dans le programme.

En somme, ERASMAS se présenterait comme une solution appropriée pour réaliser l'objectif d'européanisation des sanctions recherché. Les avantages d'ERASMAS ne seraient cependant pas de nature à exonérer cet instrument novateur de certaines limites.

b) Ses limites

Certaines limites inhérentes à ERASMAS viendraient pondérer les avantages certains que présente ce programme – ou sous-programme – de l'UE. Ces limites, pour être maîtrisées au mieux et pour en limiter les effets, doivent être identifiées. Elles seraient moins des limites ayant trait à la pertinence d'ERASMAS pour contribuer à l'objectif d'européanisation des sanctions recherché que des limites plus générales qui pourraient mettre en cause l'existence et l'efficacité même dudit instrument.

Trois grandes limites ont ainsi été identifiées : l'absence de certitude quant à l'obtention des informations juridiques souhaitées auprès des institutions sportives ; l'absence de certitude quant à l'obtention et à la fiabilité des informations échangées ; et enfin l'absence de caractère contraignant associé au dispositif.

- ***L'absence de certitude quant à l'intérêt manifesté par les bénéficiaires d'ERASMAS***

L'absence de certitude quant à l'intérêt manifesté par les bénéficiaires d'ERASMAS relèverait de deux aspects essentiels.

Il s'agirait d'abord du risque d'émergence d'un sentiment de mise en concurrence chez les bénéficiaires visés par dispositif. Ce sentiment serait nuisible dans la mesure où il serait susceptible de conduire à une dégradation de la volonté initiale de coopérer liée à une crainte de « dévoiler les secrets ». Une fois envahis par ce sentiment, les destinataires du programme pourraient remettre en question l'intérêt de ce dernier, craignant de « moins recevoir que ce que l'on donne ». Il faudrait parvenir à intégrer et à convaincre de l'intérêt que les parties au programme ont à y participer.

Par exemple, l'UEFA pourrait considérer – quand bien même elle a l'habitude de travailler en étroite collaboration avec la Commission européenne – que le dispositif

ERASMAS ne présente aucun intérêt pour elle car elle n'aurait rien à apprendre de fédérations aux enjeux, à la notoriété et à la portée médiatique autrement différents. Pourtant, l'apport de l'expérience d'une structure comme l'UEFA, ou plus largement du monde du football, revêt un intérêt primordial pour d'autres participants du programme ERASMAS. Il faudrait alors convaincre l'UEFA de l'intérêt qu'elle aurait à faire participer un ou plusieurs de ses dirigeants à ERASMAS. L'argument selon lequel un dispositif propre à l'UEFA pourrait devenir un dispositif européen, dans la perspective d'une européanisation, pourrait contribuer à convaincre l'UEFA de sa participation à ERASMAS.

Viendrait ensuite le caractère chronophage associé à ERASMAS. Echanger ses connaissances ou se former à travers l'UE impose aux bénéficiaires du programme d'y consacrer du temps et donc d'être disponibles : pour la préparation, dans la cadre de l'exécution du programme, puis après, lors de la synthèse du travail réalisé dans le cadre du programme. Or parmi les destinataires figureraient les dirigeants, qui sont le plus souvent bénévoles. Il s'agirait donc de personnes susceptibles d'exercer une profession par ailleurs, déjà très sollicités dans le cadre de leur engagement associatif, et dont les disponibilités pour participer à un tel programme n'en seraient que plus limitées. La mise en place de visio-conférences pourrait constituer une solution à la difficulté soulevée.

- ***L'absence de certitude quant à la fiabilité des informations échangées***

L'absence de certitude concernant la fiabilité des informations échangées constituerait une deuxième limite d'ERASMAS.

Ce dispositif compterait avant tout sur la bonne volonté mais également sur la bonne foi de ses participants. Certains d'entre eux pourraient voir dans ERASMAS la possibilité d'adopter une stratégie pour influencer les débats d'une façon inattendue et nuisible.

ERASMAS ne serait pas armé pour garantir la fiabilité des informations échangées. Plusieurs cas de figure pourraient mettre en doute cette fiabilité :

- Le silence des participants assimilable à de la rétention d'information. Taire des informations peut en effet contribuer à biaiser une réflexion et donc à nuire à cette

dernière. Dans le cadre d'ERASMAS, le silence pourrait s'expliquer par une volonté de taire des pratiques contestables de certaines institutions sportives.

- La communication d'informations erronées émanant d'une démarche volontaire ou involontaire. Dans le premier cas, la communication d'informations erronées peut découler d'une volonté de nuire. Dans le second cas, cela peut être lié à une absence de volonté de coopérer de laquelle naîtrait un manque de rigueur et d'implication dans le programme, source d'erreur.

La non-communication d'informations ou la communication de données erronées seraient en effet de nature à fragiliser ERASMAS. Mener une réflexion à partir de données biaisées ou incomplètes est source d'erreur, de mauvaise interprétation ou de mauvaise compréhension. Le risque encouru serait celui de la « fausse piste » conduisant à un résultat qui pourrait produire non seulement des effets inadaptés à ceux initialement recherchés, mais également à une échelle possiblement élargie et européenne.

Cette limite alerte sur la rigueur absolue avec laquelle ERASMAS devrait être conduit d'une part, et avec laquelle les participants au programme devraient s'impliquer.

- ***L'absence de caractère contraignant***

La dernière limite est également considérée comme un avantage. Il s'agirait de l'absence de caractère contraignant de cet instrument visant à conduire vers une convergence des normes en matière de sanction dans le domaine du sport européen. Les avantages qui découleraient de la « souplesse » de l'instrument ne l'exonèreraient pas pour autant des limites qui y seraient attachées.

L'absence de caractère contraignant constituerait une limite au dispositif ERASMAS car l'UE n'aurait aucune compétence pour contraindre un bénéficiaire du programme à y participer.

Autrement dit, l'institution sportive qui ne souhaiterait pas participer au programme aurait la possibilité de décider de ne faire participer aucun de ses dirigeants ou administratifs. Il en serait de même pour les Etats ou leurs juridictions. Ce type de démarche pourrait être lié à l'absence d'intérêt apparent du dispositif comme nous l'avons évoqué plus haut. Il serait problématique car il pourrait conduire à l'isolement de certaines institutions sportives, de

certaines disciplines, voire de certains pays. Le fait que seule une partie des institutions sportives « joue le jeu » en participant au programme ne permettrait pas à ce dernier de produire les effets et d'obtenir la qualité escomptés. Cela pourrait dès lors constituer une entrave à la dynamique d'européanisation recherchée, même si cette entrave pourrait elle-même être limitée par l'effet de groupe contraignant *in fine* les plus réticents à rejoindre ceux qui « joueraient le jeu » au risque de se voir marginaliser ou pointés du doigts.

Cela fait partie des limites inhérentes à tout instrument de droit souple.

ERASMAS, instrument juridique inspiré du programme ERASMUS et envisagé comme l'une de ses possibles émanations futures, se révèlerait être un moyen pertinent, spécifiquement dédié au sport, permettant de contribuer concrètement à l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Il aurait la spécificité d'intervenir « à la source », très en amont de tout processus conduisant à la sanction d'un « sportif citoyen européen ».

S'il constituerait un instrument intéressant dont la concrétisation à termes ne paraît pas utopique, ERASMAS n'aurait pas vocation à se suffire à lui seul pour atteindre l'objectif recherché. Il serait un instrument complémentaire des autres instruments.

*

* *

Legi-EU-Sport et ERASMAS constituent deux outils de droit souple imaginés pour servir l'objectif d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Ils sont tous les deux des instruments qui viendraient s'adosser à des dispositifs ou mécanismes déjà existants en droit de l'Union, ce qui leur permettrait d'augmenter leurs chances de se réaliser.

L'un comme l'autre ont été abordés avec comme objectif celui de contribuer à l'européanisation des sanctions. Legi-EU-Sport et ERASMAS devraient pouvoir permettre d'aller au-delà de cet objectif en contribuant plus largement au développement de la dimension européenne du sport. Ce sont des instruments – à proprement parler – qui devraient pouvoir offrir un ensemble d'autres possibilités à exploiter, dans le respect et en réponse à l'article 165 TFUE.

Conclusion du titre 1

L'usage du droit souple dans le système juridique européen constitue une alternative *a priori* plus dynamique et plus appropriée au contexte et aux spécificités du sport.

L'arsenal juridique de l'UE nous permet de contribuer à l'objectif d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » au moyen d'instruments de droit souple variés. Tantôt imaginés à partir d'outils juridiques de l'UE déjà existants, tantôt issus de la mobilisation finalisée de structures existantes, toutes les pistes envisagées n'ont pas vocation à se suffire à elles-seules. Toutes ambitionnent de contribuer à l'objectif recherché sans prétendre constituer une solution unique et suffisante.

Le droit souple, perçu et utilisé comme un substitut à l'incompétence du droit dur, pourrait se révéler constituer un véritable tremplin vers le droit dur, un « *allié utile* »[840] et non un concurrent. En étant « *instrumentalisé* »[841] de la sorte, il pourrait finalement être employé comme « *le complément servile et utile du droit dur* » [842], en faisant bénéficier ses destinataires de « *ses vertus d'adaptabilité, de simplicité et de rapidité* » [843], rapidité nécessaire et répondant parfaitement au « temps (du) sportif »[844]. En cela, le droit souple pourrait être considéré comme un droit « *qui ressemble au droit dur, qui a la couleur du droit dur, l'odeur du droit dur, mais qui n'est pas du droit dur ou, tout au moins, pas encore* »[845].

Pour autant, le droit dur présente des avantages indéniables qui pourraient être permettre d'assurer une plus grande efficacité de l'européanisation visée.

[840]NICOLAS E., ROBINEAU M., « Prendre le droit souple au sérieux ? À propos de l'étude annuelle du Conseil d'État pour 2013 », *La Semaine Juridique - Edition générale,* 21 octobre 2013, Etudes JCP G 2013, doctr. , 1116, pt. 15.
[841] *Loc. cit.*
[842] *Loc. cit.*
[843] *Loc. cit.*
[844] *Cf. supra*, II, section 1, chapitre 2, titre 1, partie 2.
[845] NICOLAS E., ROBINEAU M., *op. cit.*, pt. 27.

Titre 2

Des outils de droit dur

Le droit dur est le droit étatique par excellence. Il est le droit qui contraint, qui oblige son destinataire et qui le sanctionne. Il est le droit qui soumet tous ses destinataires au respect des mêmes dispositions et qui les expose, en cas de non-respect de ces dernières, à des sanctions.

Pour produire des normes de droit dur, son émetteur doit se voir accorder une compétence prévue à cet effet. En droit de l'Union, l'article 165 TFUE empêche « *toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* »[846] ce qui limite grandement le champ de ses possibilités pour produire des normes de droit dur, sauf à ce qu'elles soient dépourvues de toute force harmonisatrice des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres[847].

La base légale autorisant l'adoption d'instruments juridiques « durs » susceptibles de contribuer à l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » est certes limitée et limitative, mais pas inexistante et encore moins impertinente, notamment dès lors que nous élargissons notre réflexion aux instruments du Conseil de l'Europe (chapitre 1). S'il ne fait aucun doute que les dispositions de l'article 165 TFUE apparaissent de façon rédhibitoire comme privant l'Union européenne de toute harmonisation ou tentative d'harmonisation en matière sportive, le recours à des instruments de droit dur issus de la mobilisation finalisée de structures ou de modalités existantes, s'appuyant tantôt sur l'article 165 TFUE, tantôt sur d'autres articles susceptibles d'offrir une compétence (certes imprévue) au législateur européen, doit être sérieusement envisagé (chapitre 2).

[846] Art. 165§4 TFUE.
[847] *Cf. infra*, I-b), section 1, chapitre 2, titre 2, partie 2.

CHAPITRE 1

La mobilisation des outils de droit dur existants

Le droit dur évoque le droit dans sa conception la plus classique, qu'est celle de Kelsen. Il est aujourd'hui qualifié ainsi en « réaction » au droit souple. Le droit qui n'est pas souple est donc *a priori* dur. Ce droit est utilisé par tous les Etats membres de l'Union et *a fortiori* par l'Union européenne elle-même. Il ne peut néanmoins être produit qu'à condition que son émetteur se soit vu accorder une compétence rendant possible l'édiction de ces normes de droit dit dur. Si l'Union européenne est effectivement productrice de droit dur, elle ne l'est pas dans tous les domaines. En matière de sport, elle n'a *a priori* aucune possibilité de produire des actes législatifs contraignants (section 1). Des instruments de droit dur, de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe, d'ores-et-déjà exploitables par l'Union, pourraient pourtant lui permettre de produire des effets en matière sportive et plus spécifiquement en matière de sanction infligée au « sportif citoyen européen » (section 2).

Section 1 - Le droit dur, l'UE et le sport

Selon la formule de Portalis, avocat et homme d'Etat connu pour avoir été l'un des rédacteurs du premier Code civil, le droit dur est « *le droit qui ordonne, prescrit ou interdit* ». Il se caractérise essentiellement par sa force contraignante et par sa force obligatoire. Doté de caractéristiques propres et de vertus dont le droit souple ne peut se vanter (I), le droit dur n'en comporte pas moins des limites qui lui sont inhérentes (II).

I. Son objet et ses caractéristiques

Le droit dur, également appelé « hard law », par opposition au « soft law », comprend les normes juridiques les plus classiquement utilisées dans les ordres juridiques étatiques actuels.

Le droit dur, qui dispose de caractéristiques propres aux avantages nombreux (a) a été mis en œuvre au sein de l'Union européenne au moyen des décisions, directives et règlements dans des domaines définis et prévus dans les traités, conformément au principe d'attribution des compétences, mais le sport ne fait pas partie des domaines dans lesquels l'Union dispose d'une quelconque compétence explicite pour générer des normes de droit dur (b).

a) Sa fiche d'identité

- ***Ses caractéristiques***

Emanant principalement des pouvoirs publics, le droit dur est constitué des règles de droit obligatoires d'origine légale ou réglementaire et dont la caractéristique essentielle est de produire des effets contraignants dont le non-respect conduit généralement à une sanction. Ainsi que l'explique le juriste Julien Cazala, « *l'effet premier de la règle de « droit dur » (hard law) est d'exprimer un commandement, une habilitation ou une interdiction pour son destinataire* »[848]. Selon Kelsen, sans évoquer le droit dur à proprement parler pour les raisons

[848] CAZALA Julien, *op.cit,* p. 45.

susmentionnées, « *dire qu'une norme est « valable », c'est affirmer qu'elle est obligatoire »*[849]. D'après ce dernier, seules les normes de droit dur sont donc valables.

En somme, le droit dur est le « droit étatique » par excellence. Il est d'ailleurs historiquement l'apanage de l'Etat dit Etat de droit. Or cet Etat de droit, tel qu'il est défini par l'Organisation des Nations Unies (ONU), écarte toutes les normes autres que celles de droit dur.

En effet, l'ONU définit *« l'Etat de droit comme un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme* [850]».

La citation est intéressante dans la mesure où elle ne se contente pas d'aborder le droit (dur) des Etats à l'échelle strictement nationale puisqu'elle le lie aux règles et normes internationales (de droit dur), en l'occurrence des droits de l'homme.

Cette définition mérite d'être complétée à deux niveaux. D'abord en ajoutant à ces *« règles et normes internationales en matière de droits de l'homme* », les règles et normes internationales (de droit dur) applicables à chacun de ces Etats, selon qu'ils ont ratifié les conventions internationales qui les prévoient et, pour les Etats membres de l'Union, les règles et normes de droit (dur) de l'UE, plus haut placées dans la hiérarchie des normes. Ensuite, il est primordial de tenir compte, dans cette définition du droit dur, des décisions prononcées par les juridictions étatiques, quelles qu'elles soient (judiciaires ou administratives notamment), mais aussi de l'Union européenne, et des juridictions internationales comme la Cour européenne des droits de l'homme. La jurisprudence, surtout dans une approche de droit international, constitue en effet un volet essentiel du droit dur. Les principes ou règles qui en découlent, et notamment les principes généraux du droit[851], sont eux aussi dotés de forces obligatoire et contraignante, caractéristiques du droit dur.

[849] KELSEN Hans, *Théorie pure du droit, op.cit*., p. 225.
[850] Rapport du Secrétaire général « Rendre la justice : programme d'action visant à renforcer l'Etat de droit aux niveaux national et international », Assemblée générale de l'ONU, 66ème session, point 83 de l'ordre du jour. (A/66/749). 16 mars 2012.
[851] Sauf ceux issus de l'UE qui sont tous infra-législatifs.

- ***Ses avantages***

Nombreux sont les avantages du droit dur sur le droit souple.

La qualité et la force technique du droit dur lui permettent de s'imposer face au droit souple qui ne peut se vanter d'aucun de ces atouts. « *Le droit dur a une fonction propre de commandement, qui est de permettre, de défendre ou d'ordonner, selon la formule de Portalis »*[852]. Ses forces obligatoire, exécutoire et contraignante lui garantissent un avantage certain sur le droit souple. La force obligatoire du droit dur renvoie à l'intensité de la norme. Sa force exécutoire lui confère la possibilité de faire procéder à l'exécution d'un droit auquel son destinataire doit pouvoir prétendre. Enfin, sa force contraignante renvoie à une possible sanction en cas de non-respect de ladite norme.

Sa prévisibilité, en ce que les mécanismes conduisant à l'édiction et à la mise en œuvre de normes de droit dur sont connus, constitue un élément permettant d'apporter des garanties en matière de sécurité juridique. En effet, contrairement aux instruments de droit souple, nombreux et souvent difficilement reconnaissables, les instruments de droit dur sont « matériellement » facilement identifiables. Par exemple, les décisions, directives et règlements constituent les trois instruments de droit dur, aux modalités et à l'intensité certes variables, utilisés par l'Union européenne. Ce sont les seuls instruments de droit dur à pouvoir être utilisés par l'UE pour exercer ses compétences et ils ne peuvent être dénommés autrement que par la dénomination prévue aux quatre premiers alinéas de l'article 288 TFUE[853]. Par ailleurs, contrairement aux instruments de droit souple[854], l'UE ne peut recourir à aucun instrument de droit dur en dehors de son champ de compétence, expressément défini dans les traités.

---

[852] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat, *op. cit.,* p. 134.

[853] Pour rappel, l'article 288 TFUE prévoit que « *Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis.*
Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.
La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.
La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.
Les recommandations et les avis ne lient pas. ».

[854] *Cf. supra*, chapitre 1, titre 1, partie 2.

L'effectivité et l'efficacité vont de paires et font partie des caractéristiques positives du droit dur. L'effectivité du droit dur se démontre par sa réalité et son omniprésence dans nos sociétés contemporaines qui sont des Etats de droit.

La légitimité du droit dur fait, elle aussi, partie des avantages indéniables du droit dur, tant il se trouve être le fondement même et la colonne vertébrale des Etats souverains.

Enfin, le rapport annuel du Conseil d'Etat de 2013 sur le droit souple récapitule de façon concise les vertus du droit dur, quand bien même il ne tarit pas d'éloges quant à celles de celui qu'il présente désormais comme son allié et non comme son concurrent. En effet, le rapport indique qu'*« il est clair que le droit dur est le seul à pouvoir définir les garanties des libertés fondamentales, établir l'impôt, instaurer les droits sociaux ou assurer la répression des comportements que la société estime nécessaire de punir »*[855]. Il ajoute par ailleurs que « [l]*e rôle du droit dur produit par la puissance publique reste spécifiquement indispensable pour assurer la légitimité démocratique, la protection des libertés, et la mise en œuvre de sanctions contraignantes »*[856].

- ***Son omniprésence ou l'expression de la normativité dite classique***

L'omniprésence du droit dur n'a nul besoin de faire l'objet d'une démonstration longue et minutieuse tant le droit dur représente « le droit », et donc le droit tel qu'il se conçoit dans sa définition la plus classique. Le droit dur est celui qui se trouve partout dans nos sociétés.

Comme nous l'avons abordé plus haut, son utilisation par l'Union européenne, même si elle n'est pas possible dans tous les domaines, est très largement développée. Les directives européennes ne font pas figure d'exception dans le paysage juridique de l'Union et donc de ses Etats membres. Ce sont justement elles, avec les décisions et les règlements, qui incarnent la « puissance normative » de l'Union et tout ce qu'elle représente sur le plan juridique, à savoir un « *nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants* »[857].

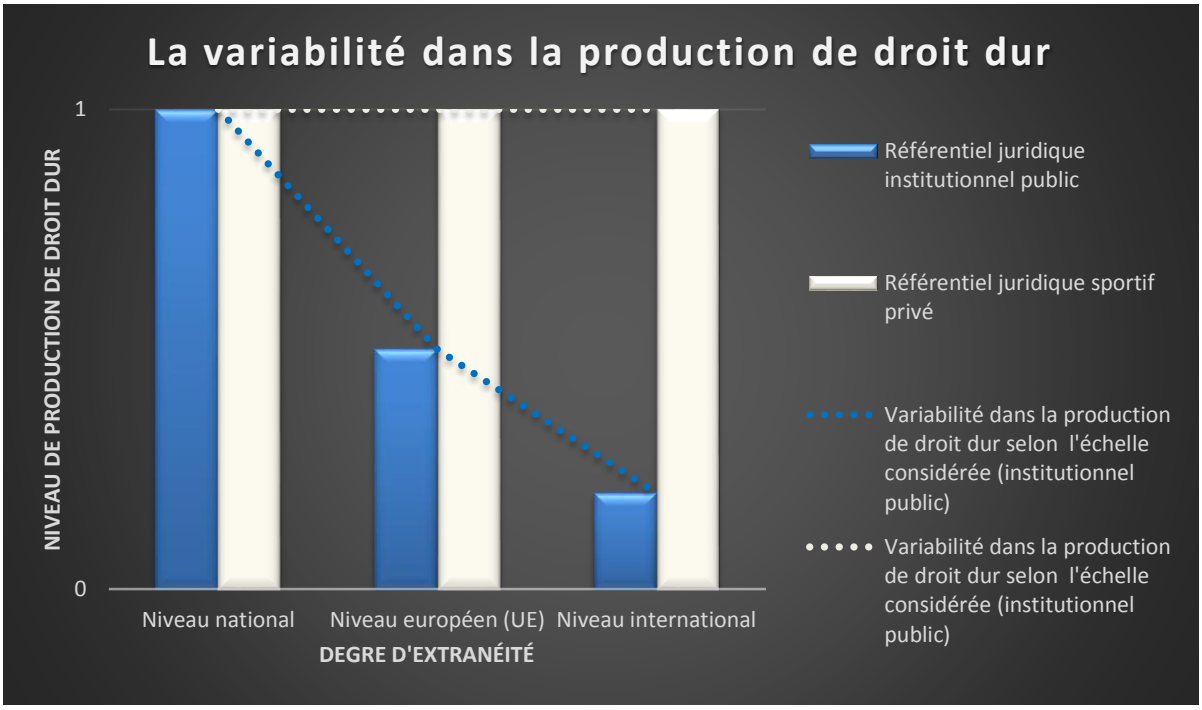
[855] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat*, op. cit.,* p. 134.
[856] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat*, op. cit.,* p. 135.
[857] CJCE, arrêt *Van Gend En Loos*, 5 février 1963, aff 26/62, Rec. p. 0003.

Le droit dur se trouve également utilisé à l'échelle mondiale dans le droit international avec notamment les conventions internationales rédigées sous l'égide de diverses organisations internationales comme le Conseil de l'Europe, l'ONU ou ses institutions spécialisées comme l'UNESCO.

Enfin, s'il est l'archétype du droit des autorités publiques, il n'en demeure pas moins utilisé pour réglementer des organisations de droit privé comme c'est le cas pour la *lex sportiva*. Les règlements des fédérations sportives nationales sont effectivement de forces obligatoire et contraignante à l'égard de leurs membres.

L'omniprésence du droit dur ne fait donc aucun doute. Nous noterons néanmoins une forme de graduation quant à l'omniprésence du droit dur dans le domaine « public » selon le degré considéré – national, de l'UE ou international. Finalement, plus le droit s'internationalise, moins il y a de droit dur, aussi parce que le droit souple se pose essentiellement comme un droit intra et supra national, tant il devient complexe d'adopter des dispositions de droit dur au fur et à mesure que les potentiels décideurs se multiplient et se diversifient.

<u>Graphique sur la variabilité de production de droit dur selon le degré d'extranéité</u>



b) Son utilisation dans le domaine du sport par l'Union européenne

Le droit dur de l'Union européenne comprend la législation de l'UE - les décisions, les directives et les règlements – et la jurisprudence de la Cour de justice.

Si les dispositions des traités actuels de l'Union européenne ne permettent pas au droit dur d'être employé au bénéfice du sport en « amont », dans le but de traduire une politique sportive définie, il n'en reste pas moins un outil de premier choix pour produire des effets juridiques contraignants « en aval », par le biais des décisions de la Cour de justice.

- ***La législation de l'Union européenne et le sport***

Comme nous l'avons exprimé plus haut, les décisions, directives et règlements ne peuvent être produits dans un domaine donné que dans la mesure où l'Union européenne s'est vue attribuer une compétence particulière dans ledit domaine.

Il convient de rappeler que les catégories et domaines de compétence de l'Union sont prévus au titre I de la première partie « Principes » du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le traité distingue trois catégories de compétences : les compétences exclusives, les compétences partagées et les compétences d'appui.

« Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants, les États membres ne pouvant le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union »[858]. Les domaines dans lesquels l'Union dispose d'une telle compétence sont énoncés à l'article 3 TFUE et comprennent notamment l'union douanière, l'établissement des règles de concurrence nécessaire au fonctionnement du marché intérieur, la politique monétaire pour les Etats membres dont la monnaie est l'Euro ou encore la politique commerciale commune.

« *Lorsque les traités attribuent à l'Union une compétence partagée avec les États membres dans un domaine déterminé, l'Union et les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine. Les États membres exercent leur*

[858] Article 2 TFUE, premier alinéa.

compétence dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. Les États membres exercent à nouveau leur compétence dans la mesure où l'Union a décidé de cesser d'exercer la sienne »[859]. Les domaines dans lesquels l'Union dispose d'une telle compétence sont énoncés à l'article 4 TFUE et comprennent notamment le marché intérieur, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, l'énergie, ou encore l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

« *Dans certains domaines et dans les conditions prévues par les traités, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans pour autant remplacer leur compétence dans ces domaines. Les actes juridiquement contraignants de l'Union adoptés sur la base des dispositions des traités relatives à ces domaines ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* »[860]. Les domaines dans lesquels l'Union dispose d'une telle compétence sont énoncés à l'article 6 TFUE et comprennent notamment l'industrie, la culture, le tourisme, la coopération administrative et surtout l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport.

Nous l'avons souligné à maintes reprises déjà, la compétence actuelle de l'Union en matière de sport ne peut pas se traduire par l'adoption d'actes juridiquement contraignants dans les Etats membres. S'agissant des possibilités liées à la production législative de droit dur, le traité de Lisbonne n'a donc, semble-t-il, rien apporté au domaine du sport.

A ce jour, l'UE ne peut pas proposer de décision, directive ou règlement européens dans le champ sportif, ou en tout cas exclusivement sportif. Cette dernière partie de phrase s'avère primordiale. En effet, il est possible pour l'Union d'établir une directive dont une partie seulement pourrait avoir une influence dans le champ sportif. C'est le cas par exemple de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et entrée en vigueur le 30 octobre 2007[861].

[859] Article 2 TFUE, deuxième alinéa.
[860] Article 2 TFUE, cinquième alinéa.
[861] Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et entrée en vigueur le 30 octobre 2007. *Cf. infra.*

Les points d'entrée, pour permettre l'adoption d'une telle directive, sont ceux de la liberté d'établissement[862] ou de la libre prestation des services[863] qui supposent, dans le cas de la directive susvisée, que les qualifications professionnelles soient équivalentes ou du moins analogues.

La compétence d'appui dont dispose désormais l'UE en matière de sport se conjugue aujourd'hui avec d'autres compétences, notamment en matière de liberté de circulation des personnes, des services et des capitaux, ou encore de droit de la concurrence. C'est la conjugaison de ces compétences qui permet à l'Union d'envisager la production de législation « dure » ayant des effets dans le champ sportif et notamment sur le « référentiel juridique sportif privé ». Il n'est pourtant pas simple, comme nous l'avons vu dans les précédents chapitres, d'établir ce lien entre les référentiels juridiques « étatique publique » et « fédéral privé ».

Le fair-play financier[864] dans le football peut être pris comme exemple pour illustrer les biais susceptibles d'être utilisés par l'UE dans le domaine pour produire du droit dur d'une part, et pour illustrer l'entrecroisement des deux référentiels susvisés d'autre part.

Le fair-play financier est une initiative du mouvement sportif, très attaché à sa capacité de régulation interne - et en particulier de l'UEFA - qui s'inscrit dans le cadre d'un dialogue permanent et impératif avec la Commission européenne. En effet, la question touche à la fois le transfert des joueurs professionnels (ou semi-professionnels) et donc la libre circulation des travailleurs au sein de l'UE, mais également la situation financière des clubs et l'économie du sport en général qui, compte tenu de la taille critique atteinte par les enjeux commerciaux, sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application du droit de la concurrence de l'UE.

La liberté de circulation et la libre concurrence sont des domaines dans lesquels l'UE a compétence pour produire du droit dur. Or, au regard des problématiques soulevées, le mouvement sportif européen n'a d'autre choix que de se soumettre au droit de l'UE. C'est à ce moment précis que les liens se tissent irrémédiablement entre les deux référentiels juridiques – « étatique publique » et « fédéral privé ».

---

[862] V. art. 49 et s. TFUE.
[863] V. art. 56 et s. TFUE.
[864] En vigueur depuis 2011, « *le fair-play financier a pour objectif d'améliorer la santé financière générale du football interclubs européen* ». « *Depuis cette date, les clubs qualifiés pour les compétitions de l'UEFA doivent prouver, pendant toute la saison, qu'ils n'ont pas d'arriérés de paiement envers d'autres clubs, leurs joueurs et les administrations sociales/fiscales. En d'autres termes, ils doivent prouver qu'ils ont réglé leurs factures.* » http://fr.uefa.com/community/news/newsid=2065498.html.

Partant de cette illustration, nous pouvons considérer qu'il existe une base juridique suffisante et des outils juridiques pertinents pour permettre à l'Union, certes indirectement, de produire du droit dur dans le domaine du sport. Dès lors, en matière de sanction infligée au « sportif citoyen européen » professionnel, et donc au travailleur, nous pourrions imaginer que la conjugaison des compétences de base comme la libre circulation des travailleurs et la liberté de prestation de services d'une part, avec la compétence d'appui dans le domaine du sport d'autre part, pourrait constituer une base juridique suffisante pour que l'Union produise du droit dur en matière sportive. Il est néanmoins essentiel de préciser que ce dispositif de contournement légal du principe d'attribution des compétences n'a jamais été, jusqu'alors, directement et explicitement mis en œuvre par l'Union européenne.

En somme, à ce jour, il ne nous est pas possible d'affirmer que l'Union produit de la législation dure dans le domaine du sport même si la stratégie contentieuse et la jurisprudence de la Cour de justice sont directement génératrices de droit dur.

- ***La stratégie contentieuse et la jurisprudence de l'Union européenne et le sport***

Bien que privée de toute compétence directe pour produire de la législation « dure », l'UE n'en est pas pour autant privée de produire du droit dur dans le domaine du sport, par le biais des décisions prononcées par sa Cour de justice.

La Cour de justice n'a pas attendu le traité de Lisbonne et l'article 165 TFUE pour se prononcer dans des affaires relevant du champ sportif. Nous l'avons vu à plusieurs reprises dans précédemment[865]. Nous faisons notamment ici référence aux affaires *Walrave*[866], *Donà*[867], *Bosman*[868], *Deliège*[869], *Lehtonen*[870]ou encore *Meca Medina*[871]. Les décisions prononcées par la Cour de justice ont toutes, à divers degrés, eu une incidence sur le « référentiel juridique sportif privé ». La jurisprudence communautaire d'abord, puis de l'Union ensuite, a ainsi tissé, là encore, ce lien qui paraît pourtant si difficile à établir entre les référentiels juridiques « étatique publique » et « fédéral privé ». Il s'agit d'un lien irrémédiable et irrévocable.

[865] Cf. *supra*, partie 1, titre 1, chapitre 1.
[866] Affaire CJCE 36/74 du 12 décembre 1974, Rec. p. 1405.
[867] Affaire CJCE, C-13/76 du 14 juillet 1976, Rec. p. 1333.
[868] Affaire CJCE, C-415/93 du 15 décembre 1995, Rec. p. I-4921.
[869] Affaire C-51/96 et C-191/97 du 11 avril 2000, Rec. p. I-2549.
[870] Affaire C-117/96 du 13 avril 2000, Rec. p. I-2681.
[871] Affaire C-519/04 du 18 juillet 2006**,** Rec. p. I-6991.

Aussi, il convient d'évoquer la stratégie contentieuse déjà employée par la Commission européenne dans d'autres secteurs que le sport et visant à engager des poursuites pour faire évoluer des dispositions de droit dur. Cette stratégie a notamment été utilisée par la Commission européenne en droit de la fonction publique. Elle avait donné lieu à *l'arrêt Commission c. Royaume de Belgique* du 17 décembre 1980[872] et avait conduit la Cour de justice à prononcer une décision *contra legem*, forme particulièrement audacieuse et source puissante de création du droit. A ce jour, cette stratégie n'a jamais été adoptée dans le domaine du sport. Cela pourrait être lié à la multi-territorialité ou encore au différentiel de référentiels. Cela pourrait s'expliquer par une absence (ressentie) de maîtrise suffisante des tenants et des aboutissants en la matière de la part de la Commission européenne, à tel point qu'elle préfèrerait ne pas se risquer à encourager du contentieux. Enfin, il est peut-être encore trop tôt dans le processus d'élaboration et de définition progressive d'une politique européenne du sport pour que la Commission européenne décide d'user d'une telle stratégie.

Ces suppositions restent en suspens et ne feront pas l'objet d'une réflexion plus approfondie dans la présente thèse. Elles méritent néanmoins d'être posées dans la mesure où cette stratégie pourrait, à l'avenir, constituer un levier de production de droit dur en matière de sport.

En somme, si les traités de l'Union européenne en vigueur ne lui confient aucune compétence législative directe pour produire du droit dur dans le domaine du sport, l'UE n'en demeure pas moins une productrice directe, *via* sa Cour de justice, de droit dur. Elle est même une potentielle productrice de droit dur, à la fois grâce à un dispositif lui permettant de s'appuyer sur des domaines relevant de ses compétences exclusives pour justifier son intervention, et *via* la stratégie contentieuse de la Commission européenne.

Enfin, bien que comprenant des avantages indéniables, le droit dur n'en est pas moins dépourvu de limites qui lui sont inhérentes et qui ne peuvent être négligées.

[872] Affaire C-149/79 du 7 décembre 1980, Rec.03881.

II. Ses limites

Le droit dur comporte des limites dont certaines sont réelles et effectivement négatives (b) alors que d'autres sont susceptibles d'être considérées comme vertueuses (a).

a) Des limites vertueuses du droit dur

Le droit dur comporte deux inconvénients majeurs et qui pourtant pourraient se révéler posséder des vertus. Il s'agit de la complexité du processus d'adoption des normes de droit dur d'une part, et de la lenteur des procédures législatives et contentieuses, d'autre part.

Si ces limites sont avérées à la fois à l'échelle nationale et à l'échelle de l'UE, nous n'illustrerons le présent propos qu'à partir d'exemples concrets extraits des divers processus tels qu'ils existent au niveau de l'UE.

- ***La complexité du processus d'adoption des normes***

L'intervention de l'UE et la production par elle de normes « dures » supposent un processus complexe qui repose avant tout sur un consensus qui met du temps à germer et qui repose lui-même sur des jeux entre Etats membres, chacun ayant des avis plus ou moins convergents.

Vient ensuite le temps du choix de l'instrument de droit dur à utiliser : la directive européenne ou le règlement européen. Puis le processus d'élaboration de l'instrument juridique retenu peut débuter.

Un acte législatif doit d'abord faire l'objet d'une proposition de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil conformément à la procédure législative ordinaire[873], voire à une procédure législative spéciale[874] [875].

[873] La procédure législative ordinaire confère un poids identique au Conseil de l'Union et au Parlement européen qui adoptent la majorité des lois européennes. Elle a succédé à la procédure de codécision, antérieure au traité de Lisbonne, et est devenue la principale procédure législative de l'Union européenne. Les modalités de cette procédure sont définies à l'article 294 TFUE.
[874] Les procédures législatives spéciales ne s'appliquent qu'à des cas définis et spécifiques. Le Parlement européen n'y possède qu'un rôle consultatif.
[875] L'article 289 TFUE fait référence à ces deux procédures législatives.

Dans le cadre de la première procédure citée – procédure législative ordinaire sur laquelle nous prenons exemple pour illustrer notre propos – l'article 294 TFUE prévoit de nombreuses étapes successives et obligatoires conduisant à l'adoption d'un acte législatif de l'Union européenne. Elle fait notamment référence aux diverses navettes potentielles entre le Parlement européen et le Conseil dans les cas où des amendements sur le projet initial seraient sollicités.

A cette complexité du processus conduisant à l'entrée en vigueur d'un acte législatif s'ajoute d'autres aspects propres aux instruments juridiques concernés. Par exemple, la directive, une fois en vigueur après avoir été notifiée aux Etats membres ou après publication au Journal officiel, doit faire l'objet de mesures de transposition dans le droit interne de chacun des Etats membres. La directive, qui n'impose pas de modalité d'application, exige une obligation de résultat, les moyens pour y parvenir étant librement définis par chacun des Etats membres. Ces moyens doivent par ailleurs être communiqués à la Commission européenne. Le processus allant de l'élaboration de la directive jusqu'à son application effective dans les Etats membres est sensiblement plus complexe que pour le règlement, applicable dans le droit interne des Etats membres immédiatement après son entrée en vigueur.

Même si le traité de Lisbonne a amplement contribué à simplifier et à clarifier les procédures législatives, il n'en demeure pas moins que le mécanisme d'adoption d'un acte législatif, y compris dans le cadre de la procédure législative ordinaire, reste complexe.

Pourtant, cette complexité – au moins apparente - n'est pas superfétatoire. La procédure conduisant à l'application d'un acte législatif de l'UE, aussi complexe soit-elle, permet de garantir le respect des principes démocratiques dans une organisation – elle aussi complexe – qu'est celle de l'Union européenne. Un instrument de droit souple ne peut prétendre avoir été élaboré avec un tel « contrôle démocratique ».

A cette complexité des dispositifs, notamment à l'échelle de l'UE, conduisant à l'adoption de normes de droit dur, s'ajoute la longueur, voire la lenteur de ces derniers.

- ***La lenteur des procédures***

La lenteur est souvent pointée comme étant l'une des limites du droit dur. Elle est présente à deux niveaux, lors du processus d'élaboration des normes et dans le cadre du contentieux duquel émane la jurisprudence.

Comme nous venons de l'évoquer, les processus allant de l'élaboration à l'application effective des normes de droit dur sont souvent complexes, notamment à l'échelle de l'Union européenne. La longueur et donc la lenteur avec lesquelles les normes de droit dur sont adoptées découlent directement de la complexité de ces processus d'élaboration des normes. La lenteur et la complexité des procédures législatives sont effectivement intimement liées. La durée moyenne de la procédure législative ordinaire est de quatorze mois.

Si cette durée de quatorze mois n'est pas pour autant excessive, il ne faut pas omettre que, dans le cadre d'une directive, la longueur du processus qui conduit à l'application effective de l'acte législatif en cause est d'autant plus accentuée que son délai de transposition, fixé par les institutions européennes, varie de six mois à deux ans. L'application de la directive peut donc devenir effective seulement deux années après son adoption et donc à l'issue du délai de quatorze mois susvisé. Au-delà de ce délai, la Commission européenne peut demander à la Cour de justice de condamner les Etats fautifs.

Pourtant, cette lenteur du processus d'élaboration de la norme « dure » peut contribuer à limiter les excès quantitatifs en matière de production normative, ce qui n'est vraisemblablement pas possible avec le droit souple. La longueur et la complexité d'élaboration du droit dur pourraient ainsi constituer un atout face à la facilité d'élaboration du droit souple, susceptible de conduire à une production normative surabondante et confuse, accentuée par la multitude d'autorités qui peuvent en être à l'origine. En effet, comme le souligne le rapport annuel de 2013 du Conseil d'Etat sur le droit souple « *plus encore que le droit dur, le droit souple peut être bavard, voire verbeux* »[876].

Concernant plus spécifiquement la durée des procédures devant les juridictions, elle-aussi souvent dénoncée, il convient d'admettre qu'elle ne peut être considérée comme

[876] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat*, op. cit.,* p. 135.

susceptible d'être vertueuse. Cette durée, de plusieurs mois, voire de plusieurs années, constitue un handicap d'autant plus important dans le domaine du sport que le rapport au temps n'est pas le même qu'en droit commun. Le « temps (du) sportif »[877], celui du calendrier du sportif, celui de sa carrière, impose que les décisions, en cas de contentieux, soient rendues au plus vite. Dans ce contexte, la lenteur des procédures doit être considérée comme l'une des limites incontestables du droit dur.

b) Des limites incontestables

Le droit dur, bien qu'incontestablement prééminent sur la scène juridique dans le monde aujourd'hui, comporte des limites indéniables. Il s'agit en particulier de son inflation, de sa densité et des dispositions dites parasites qu'il comporte d'une part, et de sa difficulté à être exploité, voire de son inadaptabilité à un contexte intra-étatique d'autre part.

- ***Inflation normative « dure » et dispositions non impératives et parasites***

Bien que le Conseil d'Etat s'attache continuellement - dans ses rapports publics de 1991[878] et de 2006[879] sur la sécurité juridique et dans son rapport de 2013[880] sur le droit souple - à la rigueur du droit dur, à ce qu'il soit bien écrit, utile, lisible et applicable, le droit dur actuel comporte parfois des dispositions non impératives et donc souvent parasites[881]. Il est aujourd'hui synonyme de production exponentielle d'actes législatifs.

Ne serait-ce qu'en France, en 2013, le stock de normes est estimé à 400 000[882]. Le rapport de lutte contre l'inflation normative remis au Premier Ministre français le 26 mars 2013 parle même d'« *incontinence normative* »[883] tant le phénomène apparaît comme important et nuisible. L'inflation normative y est considérée comme un véritable « *risque* », une « *maladie* », une « *épidémi*e » qu'il est urgent de traiter et dont les risques sont « *unanimement partag*és ». Selon ce rapport, « *le stock normatif ressemble beaucoup à une banquise dangereuse pour sa*

[877] *Cf. supra*, II, section 1, chapitre 2, titre 1, partie 2.
[878] Conseil d'Etat français. *De la sécurité juridique*. Rapport public 1991. La Documentation française. 1991.
[879] Conseil d'Etat français. *Sécurité juridique et complexité du droit*. Rapport public 2006. La Documentation française. 2006.
[880] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat*, op. cit.*
[881] NICOLAS E., ROBINEAU M. Prendre le droit souple au sérieux ?, *op. cit.*
[882] BOULARD J.-C., LAMBERT A., *Rapport de lutte contre l'inflation normative*. Ministère de la réforme de l'état de la décentralisation et de la fonction publique ministère délégué chargé de la décentralisation, 2013, p .10.
[883] *Idem*, p. 7.

face cachée. La loi qui apparaît au-dessus de la ligne de flottaison n'est pas toujours l'essentiel. Les dangers se cachent le plus souvent dans les profondeurs juridiques où se déposent le décret, l'arrêté, la circulaire et plus encore l'application de la lettre des textes »[884]. C'est dire à quel point l'inflation des normes « dures » est considérée comme un mal profond dont la tendance doit urgemment être inversée.

L'inflation normative de l'Union européenne, parfois même considérée comme envahissante du fait de la quantité de normes produites[885], est elle aussi souvent dénoncée. L'UE a d'ailleurs forcément une part de responsabilité dans l'inflation normative à laquelle les Etats membres peuvent être confrontés puisqu'elle alimente le champ normatif de chacun d'eux. En l'occurrence, en ce qui concerne l'application des directives européennes en France, le pays a une fâcheuse tendance à la « sur-transposition »[886], et donc au zèle.

L'inflation normative « dure » et les dispositions parasites contenues dans le droit dur vont à l'encontre de l'ambition poursuivie par lui en raison de la confusion qu'elles apportent à ce dernier et à ce qu'il prétend être. Cela contribue notamment à l'affaiblissement de la force contraignante qui constitue pourtant l'une de ses caractéristiques majeures, si ce n'est sa caractéristique première.

L'inflation normative « dure » associée à l'apparition de dispositions parasites sont donc de nature à affaiblir le droit dur. Face à ces excès ou à ce zèle de production, voire de surproduction normative, le droit dur se trouve confronté à une difficulté majeure dans la mesure où c'est la qualité et l'effectivité de la contrainte même qui le caractérisent, qui sont remis en cause. La contrainte du droit dur est fragilisée et susceptible de devenir mauvaise ou impertinente.

- ***Un droit infra mais pas intra-étatique***

L'omniprésence du droit dur est incontestable. Il constitue « la norme » dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne et dans la plupart des autres pays du monde. S'il demeure ainsi le droit « type » infra-étatique, il n'en est pas de même sur le plan « intra-étatique ».

[884] *Idem*, p. 11.
[885] GUILLOUD-COLLIAT Laetitia, *L'action normative de l'Union européenne*, Collection Droit de l'Union européenne dirigée par Fabrice PICOD, Bruylant, 1ère édition, 2014.
[886] *Idem*, p. 45.

Le droit dur demeure indéniablement un droit étatique, caractéristique même de l'Etat de droit. En revanche, concernant le fait de légiférer à un niveau supra-étatique et en particulier intra-étatique, le recours au droit dur est moins spontané et moins évident. A ce niveau, ce droit se trouve généralement plus difficilement utilisé. Il existe certes le mécanisme des conventions internationales. Mais ces dernières ne produisent des effets que dans les Etats les ayant ratifiées. Il n'y a donc pas de portée obligatoire sur l'ensemble des Etats.

Le consensus entre Etats est plus difficile à trouver qu'au sein même d'un Etat. Les pratiques juridiques, les cultures, les histoires, les enjeux et les usages diffèrent d'un pays à l'autre. Les outils intra-étatiques de contrôle de la bonne application du droit dur à cette échelle font partie intégrante des sujets qui doivent faire, eux-aussi, l'objet d'un consensus dans chaque Etat. Par conséquent, plus il y a d'Etats et donc d'acteurs impliquées, plus le nombre de particularités et de spécificités augmente, et plus la quantité de paramètres à prendre en compte est importante. Les exigences de chaque Etat – en raison de telle ou telle spécificité - dans le processus d'élaboration de la norme « dure » finissent par affaiblir la portée effectivement initialement recherchée dans le cadre des travaux engagés. Les chances de parvenir à un consensus susceptible de conduire à la production de normes « dures » et efficaces sont d'autant plus maigres que le nombre de parties prenantes augmente.

En somme, plus il y a d'Etats impliqués dans l'élaboration d'une norme « dure » et plus l'efficacité de ladite norme encourt un risque en termes d'efficacité.

Le droit dur apparaît donc comme un droit avant tout « infra-étatique » et non comme un droit « intra-étatique ». Malgré une omniprésence marquée, il n'est pas un droit adapté à tous les contextes et à toutes les relations. Mais si le droit souple est le plus utilisé au niveau « infra-étatique », il se pourrait que le droit dur se révèle plus pertinent et plus approprié pour mieux fixer les règles des systèmes juridiques étatiques différents.

Finalement, le droit dur, en dépit de toutes ses qualités et de son écrasante domination sur le droit souple, n'est pas sans comporter de limites. Il n'est pas un droit qui échappe aux critiques, même si, parmi celles qui lui sont faites, certaines peuvent malgré tout être mises à son profit.

Parmi ces divers outils de droit dur, il nous revient désormais d'étudier dans quelles mesures ils pourraient contribuer à la réalisation de l'objectif d'européanisation des sanctions prononcées à l'encontre du « sportif citoyen européen ».

Section 2 – Son application au service des principes d'égalité de traitement entre « sportifs citoyens européens » et d'intégrité des compétitions sportives

Il existe *a priori* des instruments de droit dur exploitables à l'échelle de l'UE pour atteindre l'objectif d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Il s'agit d'abord des outils juridiques propres à l'UE et considérés comme « classiques » (I) et ensuite des instruments juridiques « durs » internationaux, et notamment ceux du Conseil de l'Europe, dont l'action se conjugue souvent avec celle de l'Union européenne (II).

I. Les outils de droit dur « classiques » de l'Union européenne

Comme nous venons de l'exposer plus haut, les instruments de droit dur de l'UE sont de deux sortes. Il y a le droit du législateur et le droit du juge. Le premier cité (a), comme le second (b), doivent pouvoir contribuer à réaliser l'objectif d'européanisation des sanctions recherché.

a) L'européanisation via une utilisation contournée des instruments normatifs durs de l'UE

En l'état actuel du droit de l'Union, il n'est pas possible pour le législateur européen de produire des actes législatifs dans le domaine du sport sur le fondement de l'article 165 TFUE. L'UE n'a pas de compétence exclusive en matière de sport et cet article 165 TFUE l'empêche très explicitement de recourir à des instruments juridiques « durs » dans le but d'une quelconque harmonisation en lien direct avec le sport.

Pour autant, un contournement légal de la compétence limitée de l'UE dans le domaine du sport n'est pas à écarter. L'hypothèse de l'adoption d'un acte législatif de l'UE sur le fondement d'une disposition du traité autre que l'article 165 TFUE – et produisant des effets en matière sportive – doit être sérieusement prise en considération. Néanmoins, si un contournement légal est *a priori* possible, il se pourrait qu'il se révèle insatisfaisant au regard du but d'européanisation des sanctions recherché.

- **Un contournement *a priori* possible…**

Ce contournement doit consister à utiliser un biais pour peser sur l'européanisation des sanctions prononcées à l'encontre du « sportif citoyen européen » et ainsi limiter les atteintes au principe d'égalité de traitement et au principe d'intégrité des compétitions sportives.

L'objectif est donc ici de trouver dans quelle mesure une règlementation de l'UE pourrait produire des effets sur ces dernières et donc nécessairement sur le « référentiel juridique sportif privé », sans avoir directement le sport et les sanctions infligées au « sportif citoyen européen » pour objet.

De prime abord, nous décidons d'écarter le domaine pénal de la présente démonstration. Ce domaine sera traité dans le prochain chapitre dans la mesure où nous considérons que, plus qu'un simple contournement, les dispositions en matière pénale sont susceptibles de faire l'objet d'une extension imprévue pour réaliser l'objectif d'européanisation des sanctions – pénales – infligées au « sportif citoyen européen ».

Nous savons qu'il est possible pour un acte législatif de l'UE, sur le fondement de dispositions aussi fondamentales que celles ayant trait à la libre circulation, de produire des effets en matière sportive. C'est notamment le cas en matière de reconnaissance des diplômes et de qualifications professionnelles. Plusieurs directives ont ainsi successivement été adoptées. La première, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans, date de 1988[887]. La deuxième complète la première, quatre années plus tard en 1992[888]. Ces deux directives instituent un dispositif général de reconnaissance des diplômes et permettent à tout citoyen européen pleinement qualifié d'obtenir la reconnaissance de ses qualifications professionnelles acquises dans son pays d'origine afin d'obtenir le droit d'exercer la profession réglementée dans un autre Etat membre. La troisième et dernière directive, adoptée treize ans plus tard, renouvelle la précédente législation[889].

[887] Directive 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans.
[888] Directive 92/51/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48/CEE.
[889] Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Ce sont les principes de libre circulation des travailleurs et de libre prestation de services et d'établissement qui ont servi de base juridique à ces trois directives. Or ces principes s'appliquent aux professionnels, y compris à ceux de l'encadrement sportif. Le domaine du sport se retrouve ainsi indirectement visé par cette directive.

Un règlement d'une fédération sportive, qui comporterait un volet spécifique en matière de formation et qui ne prévoirait que l'embauche d'un entraîneur titulaire d'un diplôme d'entraînement d'un Etat membre en particulier, serait ainsi considéré comme contraire au droit de l'UE. Par conséquent, quand bien même la disposition règlementaire en cause relèverait du « référentiel juridique sportif privé », elle serait considérée comme illégale du fait de sa non-conformité avec le droit de l'UE et donc avec le « référentiel juridique institutionnel public ».

Nous prenons ici pleinement conscience de la force et de la prévalence du deuxième référentiel cité sur le premier et de leur inévitable entrecroisement.

Un tel contournement légal et malicieux est-il néanmoins possible dans le domaine spécifique des sanctions, notamment disciplinaires, infligées au « sportif citoyen européen » ? Autrement dit, en quoi les barèmes de sanction et dispositifs en matière de reconnaissance mutuelle desdites sanctions pourraient être influencés, voire liés, par des dispositions de droit dur de l'UE ? Nous cherchons à déterminer si un contournement légal serait ici envisageable et pertinent au regard de l'objectif poursuivi.

- ***… Mais pas satisfaisant concernant la thématique précise d'européanisation des sanctions***

La question qui se pose est celle de savoir si ce contournement légal, *a priori* possible, serait effectivement envisageable et pertinent pour réaliser l'objectif d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

Il convient de rappeler que l'enjeu de cette européanisation est celui de la contribution à la préservation et à la garantie des principes d'intégrité des compétitions sportives et d'égalité de traitement. Le premier principe n'a, jusqu'alors, jamais été consacré à l'échelle de l'UE. Il ne pourra donc servir de base légale à un quelconque contournement. En revanche, le principe

d'égalité[890], principe consacré par l'Union, pourrait constituer une base juridique susceptible de justifier une intervention législative de l'Union. Peut-être pourrait-il constituer une voie d'entrée judicieuse pour contourner les dispositions de l'article 165 TFUE ?

De prime abord et eu égard aux dispositions du traité, il convient de relever que les chances pour un sportif amateur d'entrer dans le champ d'application d'un acte législatif de l'UE sont plus limitées que pour un sportif professionnel ou semi-professionnel. C'est notamment le cas en ce qui concerne les dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs, à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services.

Dès lors, nous pourrions partir du principe que seul le sportif professionnel ou semi-professionnel pourrait entrer dans le champ d'application d'un acte législatif dur et « contourné », dont la portée contribuerait, d'une façon ou d'une autre, à l'européanisation des sanctions ou, par extension, au principe de reconnaissance mutuelle ou d'extension de ces dernières.

Pourtant la qualité même de professionnel ajoute une complexité qui ne se retrouve pas chez le sportif non-professionnel, donc non considéré comme un travailleur au sens du traité.

Un travailleur citoyen européen *lambda*, non sportif et sanctionné sur le plan disciplinaire par sa hiérarchie dans une entreprise X située dans un Etat membre Y, n'a pas de raison de se voir entraver sa liberté de circuler, dans l'Etat membre Y ou dans n'importe quel autre Etat membre, pour exercer sa profession auprès d'un autre employeur notamment. La sanction disciplinaire dont il a fait l'objet au sein de l'entreprise X ne peut produire d'effet au-delà du référentiel de l'entreprise concernée. De même, ce travailleur citoyen européen *lambda*, non sportif et sanctionné sur le plan disciplinaire par sa hiérarchie dans une entreprise X située dans un Etat membre Y, n'a pas de raison d'éprouver un sentiment d'injustice lié à une inégalité de traitement si un travailleur citoyen européen, non sportif et sanctionné disciplinairement différemment pour une faute comparable par sa hiérarchie dans une entreprise X ou W située dans un Etat membre Z.

Ce même raisonnement n'est pourtant pas applicable au travailleur sportif, justement parce que le référentiel en cause doit être appréhendé différemment. Le référentiel de la

[890] L'article 9 TUE précise à ce titre que « *Dans toutes ses activités, l'Union respecte le principe d'égalité de ses citoyens européens qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes* ».

fédération sportive à l'origine de la sanction disciplinaire infligée au sportif n'est autre qu'un sous-référentiel du « référentiel juridique sportif privé » qui, sur un plan purement géographique, ne tient pas compte des frontières étatiques. Par ailleurs, l'atteinte portée au principe d'intégrité des compétitions sportives et résultant de l'absence d'européanisation des sanctions est une difficulté qui ne se pose qu'au sportif sanctionné.

En somme, c'est uniquement parce que le travailleur exerce la profession de sportif et parce que le fait de chercher à échapper à sa sanction serait de nature à engendrer une atteinte au principe d'égalité de traitement, qu'une restriction à sa liberté de circuler pourrait être justifiée. Le présent raisonnement ne serait applicable qu'aux sanctions qui impliqueraient une interdiction de travailler. C'est le cas des sanctions d'interdiction de participer à une compétition sportive.

La difficulté réside dans l'enjeu de préservation du principe d'égalité qui est lié, non pas à la levée d'une entrave à la libre circulation, mais à la mise en place d'une restriction à cette dernière. Il s'agit en effet notamment de priver le sportif sanctionné de pratiquer le « tourisme sportif disciplinaire » au sein de l'Union en l'empêchant de circuler librement, au gré des règlements et barèmes de sanctions en vigueur. Une fédération sportive, qui sollicite la reconnaissance ou l'extension d'une sanction infligée à un sportif, recherche, non pas à préserver les droits du sportif sanctionné, mais plutôt ceux de tous les autres non sanctionnés chez qui pourrait naître un véritable sentiment d'injustice.

Dès lors, l'acte législatif européen qui résulterait d'un contournement dit légal reviendrait, pour contribuer à l'objectif d'européanisation des sanctions, à rendre compatible avec le droit de l'UE une entrave à la libre circulation, du fait de la qualité de sportif du travailleur en cause.

Par suite, il n'est pas raisonnable d'imaginer qu'un acte législatif de portée générale, régulièrement adopté par l'UE, pourrait avoir une incidence quelconque sur l'européanisation des sanctions. L'état actuel du droit de l'UE ne permet pas l'adoption d'un acte législatif d'une telle portée.

Enfin, si tant est que cet acte pourrait avoir une incidence, même minime, sur l'européanisation des sanctions, seules les sanctions infligées au sportif semi-professionnel ou

professionnel pourraient entrer dans le champ d'application de la norme concernée. Or, dans la mesure où le phénomène de « tourisme sportif disciplinaire » touche aussi les sportifs amateurs, l'efficacité de ce dispositif, aussi faible soit-il, n'en serait que d'autant plus amoindri.

Finalement, si le dispositif de contournement légal du traité permet, en se fondant sur une base juridique « dure » existante, de produire du droit dur dans le domaine du sport, il ne peut constituer une piste de réflexion sérieuse pour réaliser l'objectif d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

Il reste une possibilité à l'Union pour réaliser ledit objectif au moyen d'un instrument de droit dur. Il s'agit de sa jurisprudence.

b) L'européanisation confortée par le juge de l'Union européenne

Nous savons que le juge de l'Union européenne a déjà rendu des décisions ayant eu une incidence directe sur le « référentiel juridique sportif privé ». La jurisprudence de l'Union constitue donc un instrument de droit dur qui assure un lien direct entre les référentiels juridiques « institutionnel public » et « fédéral privé » et qui permet à l'UE d'exercer une influence contraignante sur le mouvement sportif. Se pose la question de savoir si le fait de compter sur les décisions prononcées par la Cour de justice doit pouvoir être considéré comme un moyen efficace et adapté pour endiguer les difficultés liées à la disparité des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

- ***Une possibilité réelle…***

Il n'est pas question ici de refaire un état de la jurisprudence, communautaire d'abord puis de l'Union ensuite, pour démontrer l'emprise incontestable et inévitable du droit de l'Union européenne sur la *lex sportiva*. Nous invitons le lecteur à consulter le chapitre premier de la présente étude pour avoir un aperçu de cette jurisprudence.

Il est cependant important ici de souligner que les décisions du juge communautaire – devenu juge de l'UE – constituent un instrument de droit dur qui permet d'influencer réciproquement les deux référentiels juridiques qu'il confronte lorsqu'il statue sur des affaires en lien avec le sport.

En effet, la Cour de justice n'a pas hésité très longtemps à soumettre à son contrôle des dispositions émanant de l'ordre sportif susceptibles d'avoir une incidence sur les libertés économiques consacrées par les traités. De même qu'elle a donné très vite son appréciation de la notion de questions « purement sportives »[891].

Si le contrôle de la Cour de justice s'est le plus souvent porté sur des règles comme celles relatives au transfert des joueurs[892] ou encore à la composition des équipes d'un championnat[893], il s'est étendu ces dix dernières années à deux domaines souvent au cœur de l'actualité sportive : le dopage d'une part, et les paris sportifs – qui doivent être intégrés à la problématique plus large des jeux de hasard – d'autre part[894]. C'est justement dans l'unique arrêt dans lequel le contrôle de la Cour de justice porte sur des règles antidopage qu'il est question de sanction disciplinaire. En effet, dans le domaine spécifique des sanctions infligées au « sportif citoyen européen », le contrôle de la Cour de justice n'est intervenu qu'une seule fois, dans le cadre de l'affaire *Meca Medina*[895].

Comme le souligne Edmond Honorat, Conseiller d'Etat et président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'Etat, « *la jurisprudence de la Cour de justice, limitée aux aspects économique de l'activité sportive, a été le point de départ d'une prise en compte sans cesse croissante du sport dans le droit de l'Union* »[896]. Autrement dit, le juge européen, en étudiant la compatibilité d'une norme issue du « référentiel juridique sportif privé » avec le droit de l'Union, établit un lien entre ces deux grands référentiels. Or ce lien n'est pas anodin.

D'une part, il permet une mise en cohérence d'un référentiel avec l'autre et conduit à la suppression des dispositions contradictoires qui pourraient se chevaucher du fait de la coexistence et de la co-applicabilité de ces référentiels. Autrement dit, ce lien conduit à

---

[891] HONORAT E. « Consécration par la Cour de justice de l'Union européenne » *in* DUDOGNON C., *et. al., Intégrité des compétitions sportives*, *op. cit.,* p. 63.
[892] V. notamment l'affaire Bosman (affaire CJCE, C-415/93 du 15 décembre 1995, Rec. p. I-4921) ou l'affaire Lethonen (affaire C-117/96 du 13 avril 2000, Rec. p. I-2681).
[893] V. notamment l'affaire Bosman (affaire CJCE, C-415/93 du 15 décembre 1995, Rec. p. I-4921), l'affaire Kolpak (affaire CJCE, C-438/00 du 8 mai 2003, Rec. I-4135) ou encore l'affaire Simutenkov (affaire CJCE, C-265/03 du 12 avril 2005, Rec. I-2579)**.**
[894] HONORAT E. « Consécration par la Cour de justice de l'Union européenne » *in* DUDOGNON C. *et. al., Intégrité des compétitions sportives*, *op. cit.,* p. 65.
[895] Affaire C-519/04 du 18 juillet 2006, Rec. p. I-6991.
[896] HONORAT E. « Consécration par la Cour de justice de l'Union européenne » *in* DUDOGNON C. *et. al., Intégrité des compétitions sportives*, *op. cit.,* p. 67.

améliorer la compatibilité des normes issues de deux référentiels juridiques distincts, en tenant compte des spécificités et des contraintes inhérentes à chacun d'eux.

D'autre part, ce lien instaure un système d'influence réciproque entre les deux référentiels juridiques en cause. En effet, s'il est évident que le « référentiel juridique institutionnel publique », et donc celui de l'UE, exerce une influence de premier ordre sur le « référentiel juridique sportif privé » dont les normes sont parfois jugées comme étant incompatibles avec le droit du premier référentiel cité, il convient de spécifier que la *lex sportiva* peut, elle-aussi, influencer le droit de l'UE. Par exemple, le principe d'intégrité des compétitions sportives, qui est un principe fondamental de l'ordre juridique sportif, n'a, à ce jour, fait l'objet d'aucune consécration particulière à l'échelle de l'Union européenne. Pourtant, sa reconnaissance par le juge de l'UE se fait progressivement à travers les décisions de la Cour de justice. L'arrêt *Meca Medina* précité illustre cette reconnaissance progressive. Dans ce dernier, le juge retient que, s'agissant de la règlementation antidopage, « *l'objectif général de cette règlementation vise […] à lutter contre le dopage en vue d'un déroulement loyal de la compétition sportive et inclut la nécessité d'assurer l'égalité des chances des athlètes, […], l'intégrité et l'objectivité de la compétition ainsi que les valeurs éthiques dans le sport* »[897], précisant que l'existence de sanctions et « *l'effet de celles-ci sur la liberté d'action des athlètes doit être considéré comme étant, en principe, inhérent aux règles antidopage* »[898]. Dès lors, il n'est pas utopique d'imaginer que, compte tenu du développement croissant de la politique européenne du sport et de la prise en compte par l'UE des problématiques aussi actuelles et graves que celles du dopage ou de la manipulation des résultats sportifs, le principe d'intégrité des compétitions sportives soit un jour consacré par le juge de l'UE, voire par le législateur européen.

La possibilité pour l'UE de produire du droit dur ayant des effets en matière sportive et notamment dans le domaine des sanctions, au moyen des arrêts de la Cour de justice, est indéniable. Par conséquent, nous sommes en mesure d'affirmer qu'en dépit de la seule compétence d'appui dont dispose l'UE en matière de sport, l'Union peut – *via* les décisions de sa Cour de justice – générer une harmonisation, non pas des législations des Etats membres, mais des règlementations édictées par le mouvement sportif, si tant est que la règlementation en cause produise des effets sur le territoire de l'UE.

[897] Affaire C-519/04, *op.cit*., pt. 43.
[898] Affaire C-519/04, op.cit., pt. 44.

- ***… Mais qui comporte des limites au regard de l'objectif poursuivi***

La jurisprudence de la Cour de justice établit un lien précieux entre le référentiel juridique de l'UE et celui du mouvement sportif. Elle est la seule à disposer de cette faculté en l'état actuel du droit.

Néanmoins, plusieurs aspects viennent relativiser l'enthousiasme qui pourrait nous conduire à considérer la voie contentieuse et les décisions des juridictions de l'UE comme satisfaisantes et suffisantes au regard de l'objectif d'européanisation des sanctions recherché.

D'abord, comme nous l'avons déjà souligné dans la première section du présent chapitre, une procédure contentieuse devant la juridiction de l'UE est souvent longue.

Ensuite, compter sur la jurisprudence de la Cour de justice implique d'intégrer et d'accepter un aspect important : l'incertitude associée au contentieux. Cette incertitude s'exprime à plusieurs niveaux. D'une part, rien ne permet *a priori* de déterminer ni d'anticiper le type d'affaires qui sera soumis à l'étude de la Cour. D'autre part, l'issue des affaires, même s'il est parfois possible d'anticiper le raisonnement que le juge européen devrait adopter en raison d'une jurisprudence établie, n'est jamais connue d'avance. Un revirement jurisprudentiel peut intervenir à tout moment.

L'affaire *Meca Medina*[899] illustre parfaitement l'incertitude associée à toute affaire contentieuse. Dans cette affaire, l'avis de la CJCE avait non seulement été différent de celui du Tribunal, mais surtout, nul n'avait imaginé qu'il serait ainsi. Une position ambiguë voire contradictoire avait été reprochée au juge communautaire dans cette affaire[900].

Une autre affaire – cette fois-ci en cours – mérite également d'être citée, même si son issue est pour l'instant inconnue et alors même que la Cour de justice n'a pas encore été saisie. Cette affaire est intéressante à de très nombreux égards. Elle l'est notamment, sur l'incertitude qui pèse sur le contentieux. C'est ce point précis que nous développons succinctement.

[899] Affaire C-519/04, *op.cit*.
[900] LATTY Franck, « L'arrêt, le livre blanc et le traité - La *lex sportiva* dans l'ordre juridique communautaire développements récents », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°514, janvier 2008, pp. 34-52.

En l'espèce, il s'agit d'une affaire opposant Claudia Pechstein, une patineuse de vitesse allemande, à sa fédération internationale, l'International Skating Union (ISU). Multi-médaillée au niveau olympique et mondial, elle écope en 2009 d'une sanction disciplinaire d'une suspension de toute compétition d'une durée de deux ans, infligée par l'ISU à la suite d'anomalies détectées sur son passeport biologique[901]. Dans le respect des règlements de l'ISU, la sportive fait appel de cette décision devant le TAS. Le 25 novembre 2009, le TAS rejette la demande de la patineuse allemande et confirme la sanction prononcée par l'ISU. Insatisfaite de la décision du TAS, Claudia Pechstein saisit alors le Tribunal fédéral suisse. Elle est à nouveau déboutée.

En même temps, elle saisit la Cour européenne des droits de l'homme contre la Suisse. Le dossier est toujours en cours au moment de rédaction de ces travaux.

L'athlète engage par ailleurs une action en indemnisation du préjudice subi (elle a notamment été privée de sa participation aux Jeux olympiques de Vancouver en 2010) devant le tribunal allemand de Munich. Fait marquant pour la *lex sportiva*, dans sa décision du 26 février 2014, ledit tribunal reconnaît la nullité de la clause d'arbitrage mentionnée dans la règlementation de l'ISU tout en affirmant que la compétence du TAS ne peut être remise en cause dans la mesure où Claudia Pechstein n'a pas contesté cette dernière lorsqu'elle a décidé d'interjeter appel de la décision initiale de l'ISU. La patineuse saisit alors la Cour d'appel de Munich qui décide en janvier 2015 – et c'est sans précédent – de faire droit aux demandes de l'athlète[902].

Compte tenu du contentieux en cours, il se pourrait que le juge de l'Union européenne soit amené à clore à cette affaire. Cette dernière pourrait conduire à une remise en cause de l'arbitrage dans le sport à plus ou moins court terme puisque la justice allemande a refusé d'appliquer des arrêts du TAS[903] (et donc indirectement des décisions de fédérations internationales), considérant ces derniers comme contraires au droit de l'UE.

---

[901] Instrument récent du dispositif mondial antidopage, le passeport biologique de l'athlète (PBA) fait aujourd'hui partie des stratégies de lutte contre le dopage de nombreuses fédérations internationales – dont l'ISU – et d'organisations nationales antidopage (ONAD) comme l'AFLD. Le PBA est un outil qui permet une approche indirecte du contrôle antidopage. Il est « *basé sur le suivi au fil du temps de variables biologiques sélectionnées qui révèlent indirectement les effets du dopage, par opposition à la détection directe traditionnelle du dopage au moyen d'analyses » (V. https://www.wada-ama.org/fr/nos-activites/science-et-medecine/passeport-biologique-de-lathlete).* Ce sont les données issues d'analyses successives dudit passeport qui permettent de détecter des variations qui sont signe de dopage.

[902] Oberlandesgericht München (Cour d'appel de Munich), 15 janvier 2015, U 1110/14 Kart.

[903] Il est important de noter que le cas « Pechstein » n'est pas le premier dans lequel une cour d'appel allemande refuse d'appliquer un arrêt du TAS. Dans un arrêt du 31 décembre 2014, la Cour d'appel de Brême avait prononcé

Ce cas, d'une complexité remarquable et remarquée, illustre là encore la passerelle directe et immédiate que le contentieux permet d'établir entre le « référentiel juridique institutionnel publique » et le « référentiel juridique sportif privé ». Il illustre surtout à quel point une décision du juge est incertaine et peut fragiliser ou remettre en cause tout un « système » aussi solide soit-il, comme c'est *a priori* le cas du TAS.

Finalement synonyme d'instabilité, l'incertitude liée à l'attente de l'émergence de contentieux et à la décision parfois imprévisible du juge ne permet pas d'endiguer dans un délai approprié les risques identifiés liés à la disparité des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». La jurisprudence se présente donc plus comme un instrument de « réaction » et non « d'anticipation ».

Certes, la jurisprudence – notamment de l'Union – dispose seule de la capacité de tisser un lien direct et contraignant entre son référentiel juridique et celui du mouvement sportif. Elle représente en cela un outil de droit dur à ne pas négliger tant ses effets peuvent être redoutables sur le « référentiel juridique sportif privé ». Néanmoins, au regard de l'objectif d'européanisation des sanctions poursuivi, l'incertitude qui lui est inhérente nous empêche de nous satisfaire et de nous contenter de ce dernier dans le cadre de la réflexion conduite.

Les instruments actuels de droit dur de l'UE ne nous permettent pas de réaliser l'objectif recherché. Il convient de rechercher, comme nous l'avons fait pour les instruments de droit souple, dans quelles mesures le Conseil de l'Europe – voire d'autres organisations internationales – seraient susceptibles d'offrir des instruments juridiques durs pertinents.

II. Les outils de droit dur internationaux au service de l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen »

Au-delà des instruments juridiques durs propres à l'Union européenne, d'autres instruments à la portée plus étendue pourraient se révéler d'une utilité et d'une pertinence certaine pour contribuer à réaliser l'objectif d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Il s'agit des outils de droit dur internationaux.

---

une décision du même ordre. L'affaire en cause opposait un club de football allemand, le SV Wilhelmshaven, à la FIFA.

La diversité de ces outils susceptibles d'être utilisés à l'échelle internationale en matière de sport (a) nous empêche de nous focaliser uniquement – et naïvement - sur ceux du Conseil de l'Europe. Nous y attacherons néanmoins une attention toute particulière en raison des relations étroites et privilégiées qui existent entre le Conseil de l'Europe et l'UE (b).

a) Les outils de droit dur internationaux disponibles

Les outils de droit dur internationaux sont utilisés en vue d'une harmonisation des dispositions contraignantes dans un domaine donné à l'échelle mondiale. Lorsqu'il est question d'instrument international de droit dur, nous pensons spontanément aux conventions internationales élaborées par des organisations intergouvernementales comme le Conseil de l'Europe ou l'ONU.

Certaines thématiques qui relèvent du domaine sportif – comme le dopage ou les matchs truqués – sont aussi susceptibles de relever du domaine régalien. C'est pourquoi elles peuvent faire l'objet de conventions internationales. Il ne faut cependant pas oublier un autre type d'outil international contraignant – cette fois-ci de droit privé dur - créé en vue d'endiguer les difficultés liées au dopage dans le sport. Pour cette raison, nous sommes contraints d'intégrer à notre développement sur les outils contraignants de droit international public, un volet sur les outils contraignants de droit privé et le mécanisme susceptible de lier les uns aux autres.

- ***Les outils de droit public dur internationaux***

Les outils de droit public dur internationaux utilisés dans le domaine du sport émanent à ce jour de deux organisations intergouvernementales : le Conseil de l'Europe et l'ONU *via* l'une de ses institutions spécialisées, en l'occurrence l'UNESCO, organisation du système des Nations Unies dotée d'un mandat historique dans le domaine du sport. Ces outils – qu'ils émanent de l'une ou de l'autre organisation – sont qualifiés de « traités internationaux » mais sont le plus souvent dénommés « conventions internationales », et parfois de protocoles[904] (qui viennent le plus souvent compléter ces conventions). Ils sont le plus appropriés pour harmoniser les domaines *a priori* les plus régaliens puisqu'ils ne sont contraignants qu'à l'égard des Etats

[904] Par exemple : le Protocole additionnel à la Convention contre le dopage du 12/09/2002.

et non d'organisations privées non gouvernementales comme celles relevant du mouvement sportif.

Peuvent devenir parties aux conventions internationales de l'UNESCO l'ensemble de ses Etats-membres[905]. Il en va sensiblement différemment pour les instruments de droit dur du Conseil de l'Europe qui peuvent être, selon les clauses finales de chaque traité ou convention, des Etats membres du Conseil de l'Europe[906], des Etats européens non membres, des Etats non européens non membres ou encore l'Union européenne. L'une des dernières conventions signées par le Conseil de l'Europe (justement !) sur la manipulation de compétitions sportives est d'ailleurs ouverte à tous les Etats, membres ou non membres[907], du Conseil de l'Europe, y compris aux non-européens et à l'Union européenne. La Convention contre le dopage du 16 novembre 1989 était également ouverte à tous, sauf à l'Union européenne qui ne pouvait pas, à cette époque, prétendre être signataire. La portée des instruments de droit dur du Conseil de l'Europe peut donc aller bien au-delà de ses simples membres. Cela place donc *a priori* les traités internationaux du Conseil de l'Europe et de l'UNESCO sur un même pied d'égalité.

Ces traités internationaux définissent des règles auxquelles les Etats s'engagent à se conformer et permettent ainsi l'harmonisation des législations nationales des pays les ayant ratifiés ou acceptés. Même si chaque Etat s'organise en réalité comme il le souhaite pour se mettre en conformité avec une convention internationale[908], cet instrument demeure à ce jour l'outil le plus efficace – bien qu'imparfait - en termes d'harmonisation, y compris dans le domaine du sport.

Sur l'échelle de normativité graduée proposée par le Conseil d'Etat[909], les traités internationaux apparaissent bien dans la catégorie des instruments de droit dur traditionnels. S'il

[905] 195 membres début 2015.
[906] 47 membres début 2015 (dont les 28 Etats membres de l'UE).
[907] Ces Etats non membres doivent cependant, pour prétendre pouvoir signer la convention, avoir participé à son élaboration.
[908] En matière de dopage, le choix de l'outil juridique, pour mettre en œuvre le Code mondial antidopage au niveau national, diffère d'un Etat à l'autre, y compris au sein de l'Union européenne. Cela ne permet pas d'apporter les garanties qui s'imposent en matière d'harmonisation. Dix Etats sur vingt-huit, à l'instar de la France, ont opté pour l'adoption d'une loi entièrement dévolue à la lutte contre le dopage alors que cinq autres ont préféré l'intégrer dans une loi plus générale sur le sport, les autres Etats privilégiant d'autres instruments légaux. Ces écarts de transposition du Code mondial antidopage dans le droit interne des pays signataires sont à déplorer.
[909] *Le droit souple*, Etude annuelle 2013 du Conseil d'Etat*, op. cit.,* p. 71.

existait une échelle - non pas de normativité du droit comme celle précitée - mais une échelle de dureté du droit[910], les conventions internationales apparaitraient au bas de cette échelle.

Les traités internationaux du Conseil de l'Europe en matière de sport

Trois grandes thématiques en lien avec le sport ont fait l'objet d'une convention internationale du Conseil de l'Europe : la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matchs de football[911], la lutte contre le dopage[912] et plus récemment, la lutte contre la manipulation de compétitions sportives[913]. Nous écartons de notre développement la première thématique citée dans la mesure où elle ne vise pas les sportifs eux-mêmes. Les deux autres thématiques présentent un intérêt d'autant plus avéré qu'elles contribuent au respect des deux principes – d'égalité de traitement et de préservation de l'intégrité des compétitions sportives – qui sont fragilisés par la disparité des sanctions aujourd'hui constatée à l'échelle de l'UE.

La Convention contre le dopage, adoptée par le Conseil de l'Europe le 16 novembre 1989 à Strasbourg, constitue le premier traité international – toutes organisations intergouvernementales confondues – en lien direct avec le sport et les sportifs. Elle s'inscrit dans la droite ligne de la charte internationale sur le dopage dans le sport du CIO[914], outil juridique qui émane d'une organisation non-gouvernementale et se révèle donc insusceptible de produire des effets contraignants auprès des Etats. Dès lors, la Convention du Conseil de l'Europe « *constitue le pendant pour les pouvoirs publics dont elle reconnaît le devoir de participer activement à ces travaux en tant que partenaires des milieux sportifs »*[915].

Cette convention du Conseil de l'Europe représente une avancée capitale dans la lutte contre le dopage à l'échelle internationale dans la mesure où elle est la seule à lier les pouvoirs

[910] Cette dernière consisterait à classer les instruments de droit dur en fonction de leur niveau de dureté et donc de leur force contraignante. Les instruments au niveau de dureté le plus faible figureraient en bas de l'échelle.
[911] Conseil de l'Europe. Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matchs de football, ouverte à signature le 19/08/1985 et entrée en vigueur le 01/11/1985.
[912] Conseil de l'Europe. Convention contre le dopage, ouverte à signature le 16/11/1989 et entrée en vigueur le 01/03/1990 ; et Conseil de l'Europe. Protocole à la Convention contre le dopage, ouvert à signature le 12/09/2002 et entré en vigueur le 01/04/2004.
[913] Conseil de l'Europe. Convention sur la manipulation de compétitions sportives, ouvert à signature le 19/09/2014.
[914] Charte internationale olympique contre le dopage, CIO, 1988. (Charte en vigueur au 9 septembre 2013).
[915] Rapport explicatif de la Convention internationale contre le dopage du Conseil de l'Europe, 16 novembre 1989, STE n°135, pt. 27.

publics. Or les Etats ont des responsabilités complémentaires en la matière et disposent de pouvoirs auxquels le mouvement sportif ne peut pas prétendre. Un dispositif mondial antidopage efficace ne pouvait se passer d'une harmonisation entre Etats.

« *L'harmonisation qu'apporte cette Convention consiste, pour l'essentiel, à fournir un cadre commun à la politique des différents pays* »[916]. Elle a pour but « *la réduction et, à terme, l'élimination du dopage dans le sport* »[917] et prévoit que les Etats signataires – dont des pays non membres du Conseil de l'Europe comme l'Australie - s'engagent à prendre « *les mesures nécessaires pour donner effet aux dispositions de la […] Convention* »[918]. Elle comporte en annexe une liste des substances et procédés interdits mise à jour annuellement et qui doit être insérée par les Etats signataires dans leur droit interne.

Bien que précurseur dans l'élaboration de normes contraignantes de portée internationale dans ce domaine, le Conseil de l'Europe ne dispose pas d'un instrument juridique lui permettant d'exercer une force contraignante sur le « référentiel juridique sportif privé ».

La Convention se révèle donc d'une efficacité limitée dans la mesure où, bien qu'elle consacre son article 7 à la « *collaboration avec les organisations sportives concernant les mesures que celles-ci doivent prendre* », elle ne dispose pas d'une portée universelle lui permettant par ailleurs de contraindre juridiquement lesdites organisations sportives. Cet article a d'ailleurs la particularité d'insérer du droit souple dans un outil de droit dur en prévoyant que les parties à la Convention doivent « *encourager leurs organisations sportives et, à travers celles-ci, les organisations sportives internationales, à élaborer et appliquer toutes les mesures appropriées relevant de leur compétence pour lutter contre le dopage dans le sport* »[919]. Nous relevons que, parmi les mesures que les organisations sportives sont encouragées à élaborer et à appliquer, figurent l'harmonisation des « *procédures disciplinaires* » et des « *procédures de reconnaissance mutuelle des suspensions et autres sanctions imposées par d'autres organisations sportives dans le pays même ou dans un autre pays* ». La Convention ne contient aucune disposition d'effet direct sur la règlementation des fédérations sportives. C'est donc ici

[916] *Loc. cit.*
[917] Conseil de l'Europe. *La Convention contre le dopage*. 16 novembre 1989. Art. 1.
[918] *Loc. cit.*
[919] Conseil de l'Europe. *La Convention contre le dopage, op.cit.*, art.7.

le droit souple qui sert à faire le lien entre les deux référentiels juridiques « institutionnel public » et « fédéral privé ».

Cette Convention du Conseil de l'Europe de lutte contre le dopage dans le sport demeure pendant dix ans l'unique instrument de droit dur multilatéral permettant aux Etats signataires de lutter de manière coordonnée – entre eux et non avec le mouvement sportif - contre le dopage. C'est l'UNESCO, comme nous l'abordons ci-après, qui propose un nouvel instrument international similaire en 2005.

Le Conseil de l'Europe n'en reste cependant pas là en matière de convention internationale dans le sport. En effet, très récemment, il a élaboré une convention sur la manipulation de compétitions sportives, premier instrument de droit dur international à traiter cette question. Cette Convention a pour but « *de prévenir, détecter et sanctionner pénalement et disciplinairement la manipulation de compétitions sportives, ainsi que de renforcer l'échange d'informations et la coopération nationale et internationale entre les autorités publiques concernées, et avec les organisations sportives et les opérateurs de paris sportifs* »[920]. Soumis à signature le 18 septembre 2014, nous n'avons pas encore une réelle idée de la portée de cet instrument si ce n'est qu'il demeure un précurseur en la matière. Le Conseil de l'Europe s'inscrit ici comme un moteur international dans le domaine.

Les traités internationaux de l'UNESCO en matière de sport

Parallèlement aux outils du Conseil de l'Europe, il existe celui de l'UNESCO. Dans le domaine du sport, l'UNESCO a en effet élaboré un instrument international contraignant relatif à la lutte contre le dopage.

Le 19 octobre 2005[921], la Conférence générale de l'UNESCO a adopté à l'unanimité une Convention internationale contre le dopage dans le sport. Cette dernière s'inscrit dans la dynamique d'élaboration en cours d'un dispositif plus large de lutte contre le dopage à l'échelle internationale. Il est en réalité l'aboutissement d'un processus engagé à Copenhague en mars

[920] V. résumé sur la Convention disponible sur http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Summaries/Html/215.htm.
[921] La Convention internationale contre le dopage dans le sport de l'UNESCO est entrée en vigueur le 1er février 2008 après la trentième ratification.

2003, peu après l'adoption du Code mondial antidopage – instrument international de droit privé - par l'Agence mondiale antidopage[922].

Dotée d'une force contraignante, comme la Convention du Conseil de l'Europe dont l'existence n'est pas remise en cause[923], la Convention de l'UNESCO demeure néanmoins le seul instrument international de droit dur à avoir permis une mise en conformité des législations étatiques avec le Code mondial antidopage. Il impose aux Etats l'ayant ratifiée d'adopter la liste des substances et des procédés interdits figurant dans le Code mondial antidopage ainsi que le standard adopté dans ce dernier pour l'autorisation d'usage à des fins thérapeutiques (AUT). Les Etats parties s'engagent en outre à respecter les principes adoptés dans ledit Code et à prendre des mesures appropriées conformes à ces principes[924]. En revanche, dans la mesure où le Code mondial antidopage n'est pas intégré à la Convention, il n'est donc pas obligatoire pour les Etats parties.

Il faut noter que la Convention de l'UNESCO, certainement du fait de son caractère plus récent et surtout de la synchronisation qu'elle permet avec le Code mondial antidopage (outil qui n'existait pas lors de l'entrée en vigueur de la Convention du Conseil de l'Europe), a attiré à ce jour un nombre d'Etats parties[925] l'ayant acceptée, signée ou y ayant adhéré, plus de trois fois supérieur aux Etats parties[926] à la Convention du Conseil de l'Europe.

- ***Les outils de droit dur privé internationaux et leur agencement avec leurs semblables de droit public***

Parmi les outils de droit dur internationaux utilisés dans un but d'harmonisation des dispositions réglementaires en matière de sport, il ne faut pas omettre ceux qui relèvent directement du référentiel juridique propre au mouvement sportif. A vrai dire, il n'existe à ce jour qu'un seul véritable instrument juridique, Code mondial antidopage[927], émanant d'une organisation non gouvernementale de droit privé, contraignant à l'égard de la quasi-totalité des

[922] *Cf. infra*, le court développement qui lui est consacré.
[923] V. art. 6 « Relation avec d'autres instruments internationaux » de la Convention internationale contre le dopage de l'UNESCO.
[924] V. art. 4 « Relation entre le Code et la Convention » et 5 « Mesures permettant d'atteindre les objectifs de la Convention » de la Convention internationale contre le dopage de l'UNESCO.
[925] Au 31 octobre 2014, 177 Etats avaient accepté, signé ou adhéré à la Convention internationale contre le dopage dans le sport de l'UNESCO.
[926] Au 31 octobre 2014, 52 Etats avaient adhéré ou ratifié la Convention contre le dopage du Conseil de l'Europe.
[927] *Cf. infra*, le développement qui lui est consacré.

acteurs du mouvement sportif à l'échelle mondiale, et qui entretient des liens avec les autorités publiques.

Il faut attendre l'affaire Festina du Tour de France 1998 pour faire évoluer la lutte contre le dopage et susciter une prise de conscience sur le fait que le problème ne peut qu'être traité efficacement s'il est appréhendé à une échelle encore plus large. En effet, « *[l]e traitement du dopage, pour être efficace et respecter l'égalité des compétiteurs, doit être international* »[928], et pas seulement internationalisé entre Etats, mais aussi entre fédérations sportives et entre Etats et acteurs du mouvement sportif. Autrement dit, combattre la lutte contre le dopage à une échelle uniquement nationale, uniquement inter ou supra-étatique ou uniquement « sportive » est vaine. Ces affirmations ne sont pas sujettes à polémique.

A la suite du scandale révélé lors du Tour de France 1998, le CIO engage une réflexion à laquelle participent le mouvement sportif, les gouvernements intéressés et d'autres organisations internationales parmi lesquelles figure justement le Conseil de l'Europe. De cette réflexion naît le 10 novembre 1999 l'Agence mondiale antidopage (AMA), financée à parts égales par le mouvement sportif et les Etats.

Fondation de droit privé suisse, l'AMA a pour principale mission de promouvoir et de coordonner la lutte contre le dopage dans le sport sur le plan international. Elle adopte en mars 2003 un Code mondial antidopage, premier instrument juridique à harmoniser les règlements relatifs à la lutte contre le dopage dans tous les sports et dans tous les pays.

Pas plus que la Charte internationale olympique contre le dopage du CIO[929], le Code mondial antidopage ne dispose malheureusement d'aucune force juridique contraignante à l'égard des Etats, en particulier vis-à-vis de ceux ayant signé la Convention du Conseil de l'Europe précitée. C'est pourquoi, lors de la conférence de Copenhague organisée par l'AMA en 2003, de nombreux Etats[930] ont manifesté leur volonté d'adapter leurs politiques pour les rendre conformes au Code mondial antidopage. Dans la déclaration de Copenhague contre le dopage dans le sport[931], les Etats signataires se déclarent « *[c]onscients que les pouvoirs publics*

[928] BUY F. *et al*.,, *Droit du sport*, *op. cit*., p. 597.
[929] Charte internationale olympique contre le dopage, *op. cit.*
[930] Parmi eux figurent la totalité des Etats alors membres de l'UE et la totalité des Etats alors membres du Conseil de l'Europe.
[931] Déclaration de Copenhague contre le dopage dans le sport – document disponible sur le site internet de l'AMA.

et les organisations de sport ont des responsabilités complémentaires dans la lutte contre le dopage dans le sport et, en particulier, dans la garantie du bon déroulement – sur la base du principe de l'esprit sportif[932]*– des manifestations sportives […]* »[933]. Chacun d'eux s'engage notamment à reconnaître le rôle de l'AMA et du Code « *en tant que texte de base en matière de lutte mondiale contre le dopage* ». C'est cette déclaration de Copenhague qui conduit les gouvernements vers la préparation de la Convention de l'UNESCO évoquée plus haut.

Il demeure incontestable que, depuis son entrée en vigueur le 1er janvier 2004, le Code mondial antidopage constitue le document de base qui harmonise les politiques, règles et règlements antidopage des six-cent-soixante organisations sportives[934] et, dans une certaine mesure et *a minima*, de toutes les autorités publiques du monde qui l'ont adopté. Il est considéré comme le document universel et fondamental sur lequel repose le Programme mondial antidopage dans le sport. Ainsi que le précise l'Agence mondiale antidopage sur son site internet, « *cette approche harmonisée s'adresse au manque de coordination dans les efforts antidopage qui engendrait auparavant des difficultés* » parmi lesquelles « *une approche disparate des sanctions infligées aux sportifs déclarés coupables de dopage* ».

Comme l'atteste non seulement son acceptation par un nombre très important d'organisations (inter)gouvernementales ou non, mais également la jurisprudence exponentielle du TAS appuyant ses principes, le Code mondial antidopage est aujourd'hui reconnu comme un instrument juridique puissant et efficace dans l'harmonisation des efforts réalisés en matière de lutte contre le dopage dans le monde.

Finalement, innovant et sans pareil, le dispositif mondial antidopage actuel est parvenu à établir ce lien primordial et pourtant si peu évident entre le « référentiel juridique sportif privé » et le « référentiel juridique institutionnel public » en rendant compatible et cohérents des instruments juridiques internationaux contraignants à l'égard de l'ensemble des acteurs, privés ou publics, de la lutte contre le dopage.

---

[932] Nous pouvons observer ici l'emploi de l'expression « principe de l'esprit sportif » qui renvoie à ce qui est plus communément appeler aujourd'hui le « principe d'intégrité des compétitions sportives ».
[933] *Idem*, p. 2/7.
[934] Celles-ci comprennent notamment le comité international olympique (CIO), le comité international paralympique (CIP), toutes les fédérations internationales de sport olympique et toutes les fédérations internationales reconnues par le CIO, les comités nationaux olympiques et paralympique et les organisations nationales antidopage (ONAD).

En combattant le dopage à l'échelle mondiale, ce dispositif contribue plus globalement à la préservation du principe d'intégrité des compétitions sportives et du principe d'égalité de traitement entre sportifs du monde.

Les imperfections du dispositif – puisqu'elles existent[935] - sont pour la plupart inhérentes à la nature même des instruments contraignants de droit international, public ou privé. Elles sont grandement liées à ce que le haut-fonctionnaire français Jean-François Vilotte[936], appelle « *une asymétrie entre puissance sportive et puissance publique* ». Qu'il s'agisse du traitement globale du dopage à l'échelle du sport ou de la tentative d'endiguement d'autres phénomènes également susceptibles de nuire gravement aux principes d'égalité de traitement et d'intégrité des compétitions sportives, ce problème d'asymétrie devra être solutionné.

L'enjeu pour ces instruments de droit dur internationaux réside dans le lien, compte tenu de leurs objectifs parfois communs et partagés, qui pourrait ou devrait être établi entre leurs deux référentiels juridiques d'appartenance pourtant distincts : le « référentiel juridique institutionnel public » et le « référentiel juridique sportif privé ».

Nous constaterons que l'ensemble des instruments internationaux déployés et mis en œuvre en matière de sport ont, jusqu'alors, essentiellement été consacrés à la lutte contre le dopage, seul phénomène réputé inconditionnellement comme présentant un potentiel de nuisance extrême à l'égard du sport.

S'agissant de l'atteinte grave au principe d'intégrité des compétitions sportives, la nouvelle problématique liée à la manipulation des résultats et des compétitions sportives vient « concurrencer » le dopage. La préservation de ce principe, d'abord laissé à la seule initiative du mouvement sportif, fait l'objet d'une intégration progressive dans le « référentiel juridique institutionnel public » et en particulier à l'échelle européenne. D'où l'intérêt particulier qui doit être accordé au binôme UE/Conseil de l'Europe qui pourrait, dans cette perspective, parvenir à

[935] Nous avons pointé certaines failles en matière de sanction dans la première partie de ce travail.
[936] Ces dernières années, Jean-François Vilotte a été directeur de cabinet du ministre des Sports français Jean-François Lamour, puis directeur général de la fédération française de tennis avant de devenir président de l'Agence de régulation des jeux en ligne (ARJEL). Il est aujourd'hui avocat et a été mandaté début 2015 par l'UNESCO pour piloter une mission visant à évaluer la portée et la prise en compte de la Convention internationale de lutte contre le dopage de l'UNESCO par ses signataires.

mettre en œuvre un dispositif permettant l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

b) Les conventions internationales du Conseil de l'Europe pour européaniser les sanctions

Nous cherchons ici à démontrer en quoi le Conseil de l'Europe, en raison des relations spécifiques et privilégiées qu'il entretient avec l'UE, doit pouvoir apporter des solutions juridiques permettant d'atteindre l'objectif d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen », absolument nécessaires à la préservation des principes d'égalité de traitement et d'intégrité des compétitions sportives.

- ***Les relations entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe dans le domaine du sport***

De prime abord, il importe de souligner que la prise en compte croissante du sport par l'Union européenne rejoint l'action engagée de longue date par le Conseil de l'Europe qui considère le sport comme « *une contribution importante à apporter pour la promotion des valeurs clé du Conseil de l'Europe : la démocratie, la défense des droits de l'homme et la prééminence du droit* »[937]. C'est pourquoi il se bat, notamment au moyen des conventions internationales qu'il met en œuvre, contre les aspects négatifs du sport, et en particulier ceux remettant en cause son intégrité comme le dopage ou la manipulation des compétitions sportives.

Si les compétences de l'Union européenne dans le domaine du sport l'empêchent d'envisager une harmonisation des législations de ses Etats membres par voie de directive ou de règlement, sa proximité et son lien évident avec le Conseil de l'Europe doit lui permettre, en coopérant étroitement avec ce dernier, de se placer en tant qu'actrice de premier plan dans l'élaboration de normes produisant des effets directs sur ses Etats membres. A ce titre, nous pouvons observer les références fréquentes à des productions du Conseil de l'Europe dans les documents de l'UE, notamment dans les résolutions du Parlement européen[938], ce qui confirme l'étroitesse des relations qui lie les deux entités européennes.

[937] http://www.coe.int/t/dg4/sport/default_FR.asp.
[938] C'est le cas par exemple de la résolution du Parlement européen du 2 février 2012 sur la dimension européenne du sport (2011/2087(INI)) qui fait référence à deux conventions du Conseil de l'Europe : la convention

Cette coopération entre les deux organisations est particulièrement encouragée, en matière de sport explicitement et sans ambiguïté dans l'article 165 TFUE[939], et plus généralement dans un *memorendum* d'accord signé en mai 2007 entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Dans ce dernier, il est précisé que « *[l]e Conseil de l'Europe et l'Union européenne s'emploieront à élaborer des normes communes promouvant ainsi une Europe sans clivage, sans préjudice de leur autonomie décisionnelle. […] Gardant cela à l'esprit, la coopération juridique devrait être encore développée entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne en vue d'assurer la cohérence entre la législation de […] l'Union européenne et les normes des conventions du Conseil de l'Europe. […] A cette fin, et dans la mesure nécessaire, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne se consulteront à un stade précoce du processus d'élaboration de leurs normes* »[940]. Dans une recommandation de 2011 sur l'impact du traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe[941], son Conseil des ministres considère par ailleurs que les deux organisations européennes doivent *« conjuguer leurs efforts pour mieux relever les défis auxquels l'Europe et ses voisins sont confrontés* ».

Cette coopération encouragée constitue aujourd'hui un biais ou une compensation à la faiblesse de la compétence « sport » de l'UE. En effet, la participation de l'UE à l'élaboration des normes du Conseil de l'Europe – comme elle l'a fait dans le cadre des travaux ayant conduit à l'adoption de la Convention sur la manipulation de compétitions sportives – est un moyen pour l'Union de s'exprimer à travers un instrument juridique dont elle n'est pas directement l'auteure. L'Union peut ainsi influencer les termes d'une future convention dès la phase de rédaction de cette dernière. En somme, bien que n'attribuant qu'une compétence d'appui à l'UE en matière de sport, le traité de Lisbonne lui permet, en coopérant avec le Conseil de l'Europe qui possède déjà une expérience et une expertise considérables[942] en matière de sport, d'influer très directement sur les normes internationales élaborées dans ce domaine.

---

du 19 août 1985 sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives, et la convention du 16 novembre 1989 contre le dopage. C'est aussi le cas de la très récente résolution du Parlement européen du 11 juin 2015 sur les dernières révélations concernant les cas de corruption au plus haut niveau de la FIFA (2015/2730(RSP)) qui fait cette fois-ci référence à une résolution du Conseil de l'Europe : la résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 23 avril 2015 sur la réforme de la gouvernance du football.

[939] V. art.165§3 TFUE : « *L'Union et les Etats membres favorisent la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales compétences en matière de […] sport et en particulier avec le Conseil de l'Europe.* »

[940] *Memorendum* d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, *op. cit.*

[941] « L'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe » – Recommandation 1982 (2011) de l'Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, CM/AS(2012) Rec 1982, 30 mars 2012.

[942] Voir sur le sujet le site de la représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe.

De cette façon, l'UE est encouragée, de manière un peu paradoxale, à utiliser les instruments juridiques contraignants utilisés par le Conseil de l'Europe pour tendre vers une harmonisation des législations sportives des Etats membres dans un domaine qui représente un intérêt commun pour les deux organisations. C'est justement le cas de la lutte contre la manipulation des compétitions sportives dont l'objectif clairement établi est de « *protéger l'intégrité du sport et l'éthique sportive dans le respect dans le respect du principe de l'autonomie du sport* »[943].

Aussi, comme évoqué précédemment, l'histoire nous a montré que le Conseil de l'Europe constituait en quelque sorte un « centre d'entraînement » de l'UE, et qu'il constituait en cela un « droit antichambre ». Ainsi, le travail élaboré en amont par l'UE, au sein et en coopération avec le Conseil de l'Europe, devrait se traduire plus concrètement encore à l'avenir, dans des textes exclusivement de l'UE.

- ***Les pistes d'évolution envisageables***

Partant de ce duo coopératif que forment l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, plusieurs pistes d'évolution semblent envisageables pour la mise en œuvre d'outils juridiques contraignants susceptibles de contribuer à la réalisation de l'objectif visant à européaniser les sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

En matière de dopage

La non-applicabilité directe du Code mondial antidopage dans le droit des Etats de l'UE est source de disparité dans les mesures finalement adoptées par ces Etats pour se mettre en conformité avec le Code mondial antidopage. Des mesures uniformes dans l'UE paraissent être la moindre des choses pour garantir une harmonisation effective du dispositif et surtout un minimum de divergences et d'incohérences sur le territoire de l'UE.

La solution la plus évidente consisterait en une modification de l'article 165 TFUE pour modifier la compétence de l'UE dans le domaine du sport et lui permettre d'édicter un acte législatif applicable dans toutes ses dispositions à tous ses Etats membres. Les mesures de

[943] V. art.1 « But et principaux objectifs » de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives soumises à signature le 18 septembre 2014.

transposition retenues par l'UE auraient par ailleurs une portée autrement plus importante puisqu'elles seraient communes à au moins vingt-huit Etats. L'UE obtiendrait alors un véritable statut de locomotive et de modèle sur l'échiquier mondial, ce qui s'inscrirait pleinement dans sa stratégie de « pouvoir externe »[944] telle qu'abordée dans un précédent chapitre.

Sans aller jusqu'à évoquer une modification de l'article 165 TFUE, comme évoqué ci-dessus, le traité de Lisbonne fournit à l'UE une base juridique qui lui permet de favoriser « *la coopération […] en matière […] de sport et en particulier avec le Conseil de l'Europe* »[945]. D'ailleurs, dès le mois de décembre 2011, un an après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, une première étape en faveur d'une coordination des positions a été franchie avec l'adoption d'une résolution – qui n'est certes qu'un instrument de droit souple – relative à la représentation des Etats membres de l'UE au sein du conseil de fondation de l'AMA d'une part, et à des lignes de conduites entre les Etats membres, la Commission européenne et le Conseil concernant la préparation des réunions de l'AMA d'autre part. Réunis au sein du Conseil avant chaque réunion de l'AMA, il est prévu que les Etats membres de l'UE analysent l'ordre du jour de celle-ci avant que la présidence du Conseil élaborm8e un projet de position détaillé mentionnant les souhaits des États membres et l'avis de la Commission européenne sur les questions relevant de la compétence de l'Union européenne[946].

Une coordination semblable de l'UE avant chaque comité *ad hoc* européen pour l'Agence mondiale antidopage (CAHAMA)[947] s'inscrit par ailleurs dans l'objectif annoncé étant à moyen terme une adhésion de l'Union européenne à la Convention contre le dopage du Conseil de l'Europe[948].

---

[944] *Cf. supra*, chapitre 2, titre 2, partie 1.
[945] Art. 165§3 TFUE.
[946] Rapport d'information n°379 (2012-2013), Humbert J.-F., *Plus vite, plus haut, plus fort ?...*, *op. cit.,* pp. 58-59.
[947] Le CAHAMA est un comité d'experts qui coordonne les positions des Etats parties à la Convention culturelle européenne du Conseil de l'Europe s'agissant de l'AMA. Le CAHAMA examine les questions concernant les relations entre le Conseil de l'Europe, ses Etats membres et l'AMA, et élabore, chaque fois que possible une position commune sur ces questions ; il élabore en outre, si nécessaire, des avis à l'intention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur ces questions, y compris sur les aspects budgétaires ; il révise par ailleurs périodiquement le mandat des membres du Conseil de fondation de l'AMA nommés par le Conseil de l'Europe. (V. http://www.coe.int/t/dg4/sport/Doping/fec_fr.asp).
[948] V. notamment :

- COM/99/0643, *op. cit*. : « *la Commission s'efforcera de mener toutes ces actions en coordination avec le Conseil de l'Europe. La Commission envisagera notamment la possibilité, sur base de l'article 300 du traité, de présenter une recommandation au Conseil en vue de l'adhésion de la Communauté à la Convention européenne de lutte contre le dopage* »
- COM (2011) 12, *op. cit*. : « d*e nombreuses parties prenantes réclament une participation plus active de l'Union à la lutte contre le dopage, qui pourrait passer, par exemple, par une adhésion à la convention contre*

En tant que « partie » à la Convention du Conseil de l'Europe contre le dopage, l'UE serait forcée à des adaptations conduisant à plus de cohérence des législations des Etats membres et du mouvement sportif sur son territoire, notamment en matière de sanctions.

En matière de manipulation de compétitions sportives

Il convient ici de se référer à la toute récente Convention internationale du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives ouverte à la signature de l'Union européenne. Dans cette dernière, déjà citée plus haut, le Conseil de l'Europe noue sans équivoque les référentiels juridiques « institutionnel public » et « fédéral privé » en « *[r]econnaissant que les organisations sportives, conformément au principe de l'autonomie du sport, sont responsables du sport, et sont dotées de responsabilités en matière d'autorégulation et de sanctions disciplinaires dans la lutte contre la manipulation de compétitions sportives, mais que les autorités publiques, autant que de besoin, protègent l'intégrité du sport* ».

Les sanctions disciplinaires sont directement visées comme étant susceptibles de relever, dans un but de protection de l'intégrité de sport, des autorités publiques.

La Convention indique par ailleurs dans son premier article consacré à ses buts et objectifs qu'elle vise « *à prévenir, détecter et* ***sanctionner*** *la manipulation nationale ou transnationale de compétitions sportives nationales ou internationales* »[949]. Non seulement elle cible directement le volet disciplinaire, mais également le volet pénal.

Concernant le premier volet ciblé, elle prévoit dans son article 7 que *« [c]haque Partie encourage ses organisations sportives et, à travers elles, les organisations sportives internationales, à* ***appliquer des sanctions et mesures disciplinaires spécifiques, effectives, proportionnées et dissuasives*** *en cas d'infraction de leurs règles internes contre la manipulation de compétitions sportives, en particulier celles visées au paragraphe 1 du présent*

le dopage du Conseil de l'Europe, dans la mesure où les compétences de l'Union dans ce domaine le lui permettent ».

[949] Mise en gras par l'auteure.

article, ainsi que pour assurer la ***reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions*** *imposées par d'autres organisations sportives, notamment dans d'autres pays »*[950].

Concernant le second volet, l'article 15 indique que *« [c]haque [p]artie veille à ce que son droit interne permette de* ***sanctionner pénalement*** *la manipulation de compétitions sportives, dès lors que les faits comprennent des éléments de contrainte, de corruption ou de fraude tels que définis par son droit interne »*[951]. L'article 22, consacré aux sanctions pénales à l'encontre des personnes physiques, vient compléter cet article 15 en prévoyant que *« Chaque Partie prend les mesures législatives ou autres nécessaires pour que les infractions visées aux articles 15 […], commises par des personnes physiques, soient passibles de* ***sanctions effectives, proportionnées et dissuasives****, notamment des sanctions pécuniaires, tenant compte de la gravité des infractions. Ces sanctions incluent des peines de privation de liberté pouvant donner lieu à l'extradition, telles que prévues par le droit interne »*[952].

La façon dont cette convention est rédigée présente un intérêt remarquable au regard de l'objectif d'européanisation des sanctions.

D'abord parce qu'elle nous conforte dans le fait que les sanctions représentent un axe majeur pour la protection de l'intégrité du sport, ensuite parce que la Convention fait référence aux responsabilités et engagements des « Parties » et donc de ses signataires ce qui correspond à l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, quelques autres Etats non membres[953] ayant participé aux travaux de la Convention et surtout à l'Union européenne.

Dès lors, le jour où l'UE deviendra partie à la Convention, elle devra notamment avoir recours à des instruments de droit souple - pour les sanctions relevant du champ disciplinaire – et à des instruments de droit dur – pour les sanctions relevant du domaine pénal. Elle devra ainsi sur ce dernier point directement veiller à ce que son droit interne – celui de l'UE - permette de sanctionner pénalement la manipulation de compétitions sportives. Se pose la question de savoir si le fait pour l'UE de devenir partie à cette Convention la forcerait à faire évoluer ses

[950] Mise en gras par l'auteure.
[951] Mise en gras par l'auteure.
[952] Mise en gras par l'auteure.
[953] Il s'agit en l'occurrence de l'Australie, de la Biélorussie, du Canada, des Etats-Unis, d'Israël, du Japon, du Kazakhstan, du Maroc, du Mexique, de le Nouvelle-Zélande et du Saint-Siège.

traités et ses compétences. Des éléments de réponse figurent dans le chapitre suivant[954], notamment en ce qui concerne le domaine pénal.

> *Et donc plus généralement – tous domaines confondus – en matière d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen »*

De même que la récente Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives a pour objectif clairement établi de protéger l'intégrité du sport et l'éthique sportive, dans le respect du principe de l'autonomie du sport, nous pourrions imaginer la mise en œuvre d'une convention internationale du Conseil de l'Europe ayant pour objet spécifique l'européanisation des sanctions et la lutte contre le « tourisme sportif disciplinaire » et dont l'objectif clairement établi serait – là aussi – de protéger l'intégrité du sport et l'éthique sportive, dans le respect dans le respect du principe de l'autonomie du sport.

Nous pourrions aussi compter sur l'addition des effets produits par plusieurs conventions internationales du Conseil de l'Europe consacrées au sport et visant des domaines spécifiques – le dopage, la manipulation de compétitions sportives, la violence, le racisme – et dont le but premier serait la protection de l'intégrité du sport. Le volet répressif – sanctions disciplinaires et pénales – constituerait dans chacune d'elles un aspect essentiel.

En somme, en dépit de « *l'asymétrie entre puissance sportive et puissance publique* » dénoncée par Jean-Pierre Vilotte, nous pouvons affirmer que les conventions internationales du Conseil de l'Europe peuvent servir de support à une action ultérieure de l'Union européenne pour renforcer non seulement la place de l'UE sur la scène mondiale, mais surtout leur efficacité en tant que telle pour protéger l'intégrité du sport en agissant sur un certain nombre de leviers comme celui des sanctions infligées aux sportifs..

*

* *

[954] *Cf. infra*, chapitre 2, titre 2, partie 2.

Le droit dur est doté d'atouts indéniables et primordiaux pour parvenir, de la façon la plus efficace semble-t-il, à réaliser l'objectif d'européanisation visé.

Si le droit souple présente des avantages indéniables, ceux du droit dur nous poussent à rechercher des solutions d'autant plus novatrices que l'UE est *a priori* dépourvue de toute compétence pour harmoniser des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres, et donc pour utiliser, semble-t-il, des outils juridiques contraignants permettant d'européaniser les sanctions.

Pourtant, le recours à des outils de droit dur issus de la mobilisation finalisée de structures ou de modalités existantes, dans le respect du droit de l'UE en vigueur, pourrait se révéler pertinent. Ces outils pourraient ainsi venir compléter les quelques instruments de droit durs européens disponibles – dont les limites sont cernées – et l'arsenal juridique souple dont les contours ont été définis dans le titre précédent.

CHAPITRE 2

Des outils de droit dur issus de la mobilisation finalisée de structures ou de modalités existantes

Les outils aux effets juridiques contraignants proposés dans le présent chapitre sont issus de la mobilisation finalisée de structures ou de modalités existantes. Il s'agit de proposer deux pistes de droit dur permettant de contribuer à l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Le caractère novateur de ces instruments ne réside pas tant dans leurs caractéristiques, puisqu'ils appartiennent à des catégories d'outils juridiques déjà existants, mais dans la façon dont il pourrait être utilisés et adaptés en matière sportive.

Une agence de l'Union consacrée à l'européanisation des sanctions dans le sport pourrait constituer un premier instrument juridique « dur » pertinent (section 1). Si le deuxième instrument est un classique de l'UE, son extension (*a priori*) imprévue à la matière sportive l'est moins. Il s'agit d'une directive d'harmonisation pénale qui viserait à européaniser les sanctions pénales dans le domaine du sport sur le fondement de l'article 83 TFUE (section 2).

Section 1 - L'européanisation *via* une agence de l'Union

L'Agence mondiale antidopage (AMA) et les agences de l'Union dites « de régulation »[955] telles qu'EUROPOL, EUROJUST ou FRONTEX, sont à l'origine de la réflexion menée dans la présente section.

C'est le succès mondial de l'AMA qui a d'abord suscité notre intérêt. Une agence similaire à l'échelle de l'UE, en tant qu'émanation de l'UE et dont l'action ne se limiterait pas à la seule lutte contre le dopage, pourrait présenter un intérêt tout particulier pour combattre des phénomènes susceptibles de porter atteinte au développement de la dimension européenne du sport. Gardant toujours à l'esprit la volonté d'européaniser les sanctions, nous nous sommes interrogés sur les points suivants : Quid d'une agence européenne antidopage[956] ? Quid d'une agence européenne consacrée à la lutte contre la manipulation des résultats sportifs, englobant les deux problématiques du dopage et des paris sportifs ? Quid d'une agence européenne consacrée à l'intégrité des compétitions sportives et qui couvrirait non seulement les deux problématiques précitées, mais également toutes celles susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des compétitions sportives ?

A ces questions est venue s'ajouter celle de la traduction juridique d'un tel instrument. C'est à ce moment de la réflexion que les agences de l'Union susvisées se sont présentées comme une solution intéressante. Aucune d'entre elles n'est à ce jour consacrée au sport. Cela est notamment lié au caractère récent de l'insertion de l'article 165 TFUE dans le droit de l'Union.

---

[955] Sont exclues de notre réflexion les agences dites « exécutives » dont le rôle est différent de celui des agences dites « traditionnelles ». Les agences exécutives sont en effet chargées d'aider la Commission européenne à gérer des programmes de l'UE identifiés. Elles sont créées pour une période donnée et sont établies là où siège la Commission, à Bruxelles ou à Luxembourg. Les agences décentralisées ont une mission moins restrictive qui consiste à aider les institutions de l'UE à élaborer et mettre en œuvre leurs politiques en exécutant des tâches techniques, scientifiques ou d'encadrement. Les premières citées occupent une place beaucoup mieux définie dans le cadre juridique et institutionnel de l'UE.

[956] Le rapport de la mission d'enquête sénatoriale de 2013 (v. Rapport n°782 (2012-2013), *Lutte contre le dopage : avoir une longueur d'avance* …, tome 2, *op. cit.*, p. 366) révèle cependant un avis arrêté de Monsieur Jean-Pierre Bourely, chef du bureau de la protection du public, de la promotion de la santé et de la prévention du dopage à la direction des sports du ministère des Sports français, à ce sujet. Monsieur Jean-François Humbert, président de la mission d'enquête sénatoriale, lui avait posé la question suivante : *« Selon vous, la lutte contre le dopage serait-elle meilleure en Europe et en France s'il existait une instance intermédiaire entre l'AFLD et l'AMA ? Faudrait-il ou non organiser les choses à l'échelon européen ? Pensez-vous que les agences nationales peuvent suffire à la lutte contre le dopage ?* » M. Jean-Pierre Bourely avait répondu par les propos suivants : « *Ce serait un élément de complexité qui pourrait déséquilibrer la construction actuelle, altérant l'efficacité globale du système en cours de construction* ». Considérer une agence européenne comme un élément de complexité ne s'appliquait ici qu'à la seule problématique du dopage.

Il nous a alors semblé que tous les éléments étaient réunis pour envisager la création, pour la première fois, d'une agence de l'Union consacrée au sport et, compte tenu de notre objet d'étude, plus spécifiquement aux sanctions dans le domaine du sport. Cela implique la prise en compte du dopage, des matchs truqués et de tout autre comportement, comme les faits de racisme ou de violence, susceptibles de conduire à la sanction d'un « sportif citoyen européen ».

Intitulée European Agency for Sports Law (EASL) ou Agence européenne de droit du sport, l'instrument juridique que nous avons imaginé aurait donc notamment pour objet l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Doté de caractéristiques spécifiques (I), ce nouvel instrument juridique comporterait des avantages certains sans être dépourvu de limites (II).

I. Son objet et ses caractéristiques

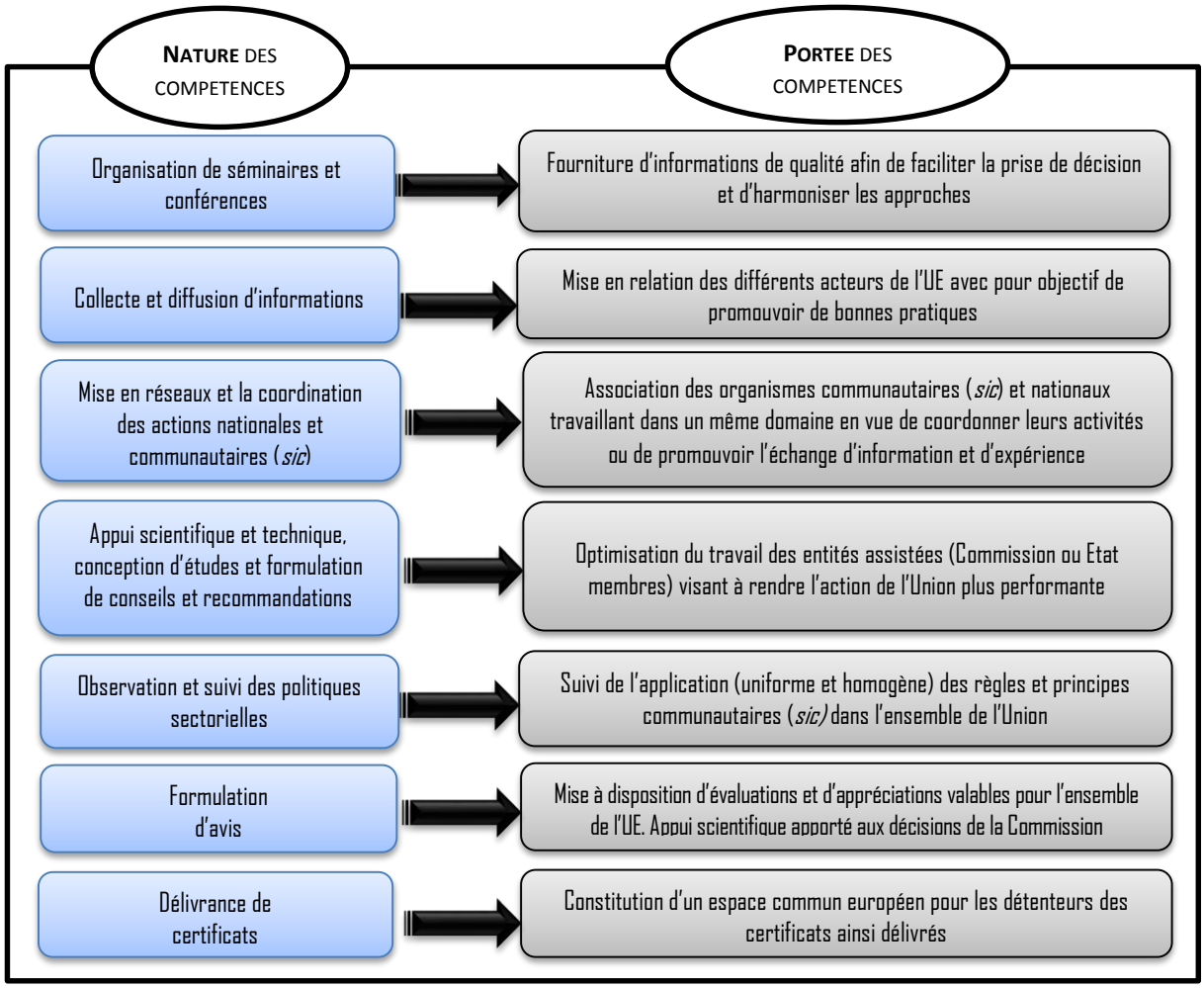
L'EASL serait directement inspirée de l'AMA d'une part, et des agences de l'Union d'autre part.

L'AMA, qui « *vise à faire en sorte que tous les sportifs bénéficient des mêmes procédures antidopage quels que soient leur nationalité, leur sport et le pays où ils sont contrôlés, pour garantir des compétitions équitables et sécuritaires dans le monde entier* »[957], n'est autre qu'une fondation de droit privé suisse[958]. Composée et financée à parts égales par le mouvement sportif et les gouvernements, elle ne constitue en rien un instrument de droit international émanant d'une organisation internationale. Elle a néanmoins une portée internationale et produit des effets sur les droits nationaux grâce à un mécanisme complexe prévu dans la Convention internationale contre le dopage dans le sport de l'UNESCO[959]. L'AMA est la seule structure consacrée au sport à l'échelle mondiale. Elle constitue une première source d'inspiration, comme exemple réussi d'agence consacrée au sport à l'échelle internationale.

Si les agences de régulation de l'Union européenne sont des organismes distincts de l'UE et dotés d'une personnalité juridique propre, elles n'en demeurent pas moins directement

[957] Agence mondiale antidopage. Brochure sur l'AMA. 1er février 2009. P.8.
[958] Article premier des Statuts de l'Agence mondiale antidopage – World Anti-doping Agency.
[959] UNESCO. Convention internationale contre le dopage dans le sport, *op. cit.*

liées à l'Union européenne. « *Créés dans le but d'exécuter des tâches spécifiques dans le cadre de la législation de l'UE* »[960], ces agences sont donc des instruments au service du droit de l'UE. Elles remplissent des tâches opérationnelles - techniques, scientifiques ou d'encadrement - de mise en œuvre des politiques décidées par les institutions européennes[961]. En utilisant et en mutualisant les compétences techniques et spécialisées des institutions nationales et européennes, elles exercent des activités variées : « *certaines contribuent au processus de décision de l'Union par la mise en commun des connaissances disponibles, d'autres adoptent des décisions particulières en appliquant des normes convenues à l'échelle de l'Union, d'autres encore aident à la mise en œuvre de politiques de l'Union* »[962]. La nature et la portée des compétences de ces agences sont diverses, comme le montre le tableau ci-après, réalisé à partir du rapport de la Cour des comptes européenne consacrée aux agences de l'Union[963].



[960] Portail de l'Union européenne. « Agences et autres organes de l'UE ». Disponible sur : http://europa.eu/about-eu/agencies/index_fr.htm
[961] V. BARBIERI D., ONGARO E. Les agences de l'UE : points communs et différences avec les agences publiques agissant au niveau national. *RISA*. 3/2008 (Vol. 74), pp. 419-446.
[962] « Avancée décisive grâce à l'accord entre les institutions de l'Union européenne concernant une approche commune sur les agences », communiqué de presse de la Commission européenne du 13 juin 2012.
[963] Agences de l'Union - Obtenir des résultats, Cour des comptes européenne, Rapport spécial n°5, 2008, p. 33 (annexe I).

Les agences de l'Union constituent donc une deuxième source d'inspiration car, si elles sont généralement des réussites dans leurs domaines respectifs, elles se présentent surtout comme un modèle d'instrument de l'Union européenne sur lequel l'EASL pourrait s'appuyer.

L'européanisation de politiques ou dispositions juridiques est d'autant moins facile à atteindre dans un domaine comme le sport dans lequel l'Union européenne n'a aucune compétence exclusive. Dans ce domaine, l'européanisation implique la prise en compte d'intérêts et d'usages à la fois publics et privés ce qui en fait un défi d'autant plus périlleux à relever. La mise en place d'une ou de plusieurs agences de l'Union consacrées au sport pourrait contribuer efficacement à relever ce défi. Nous proposons de concentrer notre réflexion sur l'EASL qui devrait nous permettre de faire converger les normes en matière de sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Il conviendra d'en dresser les caractéristiques (a) avant d'envisager les modalités de sa concrétisation et de sa traduction juridique (b).

a) Sa fiche d'identité

L'EASL s'entendrait comme une agence devant répondre aux exigences de l'article 165 TFUE. Elle devrait donc contribuer « *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* ». A ce jour, il n'existe aucune agence de l'Union consacrée au sport. L'EASL serait la première de ce type.

L'EASL viserait avant tout à améliorer l'efficacité de l'action de l'UE dans le domaine du sport en se concentrant sur une action ciblée sur les sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Elle interviendrait à différents niveaux du processus conduisant au prononcé d'une telle sanction, incluant le mécanisme de reconnaissance mutuelle d'une sanction. L'EASL pourrait ainsi apporter une assistance d'expertise et de coordination à la Commission européenne mais également aux autorités sportives et aux Etats membres. Elle interviendrait par ailleurs en sa qualité d'exécutante en participant à la mise en œuvre de la politique de l'UE en matière de sport et pourrait même aller jusqu'à endosser un rôle d'autorité régulatrice et de contrôle.

Il convient de préciser la nature de chacun de ces trois rôles dévolus à l'EASL.

- ***Un rôle d'assistance et de coordination***

L'EASL jouerait un rôle d'assistance et de coordination au service des autorités sportives, des Etats membres et de la Commission européenne. Cela lui permettrait d'intervenir dans différents secteurs susceptibles d'avoir une incidence sur l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

Assister les autorités sportives, les Etats membres et la Commission européenne en vue de faciliter leur mise en relation réciproque représenterait une caractéristique clé de l'EASL. Cette dernière ferait office d'intermédiaire stratégique entre ces différents acteurs en favorisant leurs échanges et en coordonnant leurs actions visant à réaliser l'objectif d'européanisation des sanctions.

A ce jour, le dispositif de reconnaissance mutuelle des sanctions est un exemple de mécanisme dont le potentiel n'est pas exploité. Consistant à rendre possible l'extension d'une sanction au-delà d'un « sous-référentiel juridique sportif privé » donné, l'intervention d'une structure comme l'EASL pourrait rendre possible sa consécration. Le manque d'efficacité de ce dispositif est d'abord lié à la « légèreté » des dispositifs prévus dans les règlements de certaines fédérations nationales et internationales sur le sujet. L'A2ES pourrait assister, voire inciter les fédérations concernées à mettre en œuvre ou à renforcer leurs dispositions réglementaires en matière d'extension de sanction. Ce manque d'efficacité provient ensuite de l'absence de structure susceptible de guider et coordonner les autorités sportives (les fédérations, mais également directement les membres des commissions disciplinaires concernées) dans leurs démarches. L'EASL pourrait joueur un rôle incitatif majeur permettant une prise de conscience sur l'importance de solliciter l'extension d'une sanction pour éviter le recours à toute tentative de « tourisme sportif disciplinaire ». En effet, une fois la frontière « nationale » franchie, les autorités sportives, et en particulier les organes compétents des plus petites structures se trouvant au pied de la pyramide du sport[964] peuvent être tentées de renoncer à une demande d'extension de sanction. L'EASL devrait enfin permettre d'améliorer et de renforcer l'efficacité de ce dispositif de reconnaissance mutuelle des sanctions, grâce à une mise en relation facilitée des autorités sportives d'un même sport, mais également des autorités sportives de sports différents. Dans ce cadre, L'EASL promouvrait la solidarité entre les

[964] *Cf. supra*, chapitre 1, titre 1, partie 1.

autorités sportives afin de renforcer la dynamique de coopération entre les différents acteurs gravitant autour de l'objectif d'européanisation des sanctions.

L'EASL agirait également en tant qu'intermédiaire stratégique en collectant puis en relayant des informations de chacune des parties. Elle pourrait par exemple informer la Commission européenne des besoins d'évolution manifestés par les Etats membres et ou les autorités sportives. A l'inverse, l'EASL pourrait relayer un message politique de la Commission européenne auprès des autorités sportives. Par sa coopération avec un panel d'acteurs en lien direct ou indirect avec le sport, en diffusant des informations communes, en facilitant les échanges ou en organisant des rencontres, l'EASL contribuerait inévitablement plus largement au développement de la dimension européenne du sport.

A l'image de l'AMA, ou même de l'AFLD[965] sur un plan national, l'EASL constituerait par ailleurs un relai privilégié en matière de sanction sportive principalement pour guider les autorités sportives. Ces dernières pourraient en effet être assistées sur différents aspects liés à l'interprétation des textes, aux orientations sportives de l'UE ou encore aux possibilités et aux contraintes du droit de l'UE susceptibles d'avoir une incidence sur leur référentiel de normes ou leur politique sportive.

Enfin, à partir d'un travail d'identification et d'analyse des besoins et des risques, réalisé en amont et s'appuyant sur l'expérience et l'expertise d'acteurs du mouvement sportif et des Etats membres, le rôle de l'EASL se traduirait en aval au moyen d'actions de coordination ou d'assistance. L'EASL devrait alors être en mesure de prendre les initiatives qui s'imposent. Elle pourrait ainsi être amenée à coordonner, voire à organiser, des actions de formation au profit des acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des normes en matière de sanction ou dans le processus conduisant au prononcé d'une sanction. Elle pourrait en outre être amenée à fournir aux autorités sportives, aux Etats membres et à la Commission européenne, des informations adéquates permettant d'anticiper des menaces et des risques ayant trait à des sanctions, susceptibles de porter atteinte au principe d'intégrité des compétitions sportives et au principe d'égalité entre citoyens européens.

[965] L'AFLD peut être amenée à guider les fédérations sportives qui les sollicitent, parfois de manière parfaitement informelle – au téléphone par exemple - sur l'interprétation de certaines règles ou dispositions législatives. En diffusant une même interprétation des règles ou dispositions législatives aux fédérations sportives, l'AFLD réalise un premier travail tendant vers une homogénéisation.

En somme, le rôle d'assistant et de coordinatrice dévolu à l'EASL lui confèrerait une faculté d'influence non-négligeable sur les autorités sportives essentiellement, mais également sur les Etats membres et la Commission européenne. Cela ne l'empêcherait pas pour autant d'assurer un rôle d'exécution.

- ***Un rôle d'exécution***

L'EASL jouerait un rôle d'exécution en mettant en œuvre, dans le domaine spécifique des sanctions, les exigences de l'Union européenne en matière de politique sportive.

La mise en œuvre de l'article 165 TFUE et de la politique sportive de l'UE serait de nature à requérir une certaine expertise, un certain degré de compétence et une mobilisation de moyens dont ne dispose pas forcément la Commission européenne. L'EASL servirait donc à assumer une mission spécifique déterminée – concernant l'européanisation des sanctions – dans le respect du droit primaire de l'Union et en particulier de l'article 165 TFUE. Elle resterait néanmoins soumise à un contrôle de la Commission européenne rendu possible par la présence de certains de ses représentants au sein du conseil d'administration de l'EASL, comme c'est le cas dans nombre d'agences de l'Union[966].

- ***Un rôle de régulation et de contrôle***

L'EASL jouerait par ailleurs un rôle de régulation et de contrôle qui lui offrirait différentes possibilités.

L'EASL exercerait un pouvoir normatif en adoptant des actes allant dans le sens d'une européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Elle pourrait en effet assurer une interprétation et une compréhension homogènes du droit – souple ou dur – de l'UE, par exemple au moyen de recommandations, avis ou décisions individuelles, comme le font d'autres agences de l'Union[967].

[966] C'est le cas par exemple du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, agence de l'Union créée par le règlement (CEE) n°337/75 du Conseil du 10 février 1975 (v. art. 1er du règlement (CE) n°2051/2004 du Conseil du 25 octobre 2004 modifiant le règlement (CEE) n°337/75).

[967] C'est le cas par exemple de l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie instituée par le règlement (CE) n°713/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009. Ce règlement prévoit en effet notamment que l'agence concernée (v. art. 4) « a*) émet des avis et recommandations destinés aux gestionnaires de réseau de transport ; b) émet des avis et des recommandations destinés aux autorités de régulation ; c) émet des avis et des*

L'EASL constituerait ainsi une source de droit dur dont le rôle ne se cantonnerait pas qu'à procéder à de l'arbitrage ou à faire converger des régimes de sanction au moyens d'instruments juridiques « souples ». Les mesures normatives qu'elle arrêterait ne pourraient avoir une application généralisée.

Ce rôle de régulateur pourrait par ailleurs être lié à celui de contrôleur. Ce dernier permettrait à l'EASL de s'assurer de la conformité des sanctions prononcées à l'encontre des « sportifs citoyens européens » avec l'objectif d'européanisation recherché. En effet, sur le modèle de l'AFLD, nous pourrions imaginer que l'EASL pourrait se voir attribuer un pouvoir en matière de sanction, lui permettant de réformer des décisions d'organes disciplinaires de fédérations sportives par exemple. L'EASL disposerait alors d'un moyen direct et efficace de produire du droit dur dans le cadre d'un mécanisme de réformation qu'elle coordonnerait. Des critères définis précisant les modalités d'exercice – strictes et limitées – de ce pouvoir de sanction seraient détaillés et ne devraient pas être de nature à remettre en cause l'autonomie du mouvement sportif. Un pouvoir de sanction similaire à celui octroyé à l'AFLD pourrait être envisagé. Nous nous exprimons ici avec précaution, étant précisé qu'il n'existe pas de mécanisme similaire mis en place au sein d'une Agence de l'Union à ce jour.

Nous pourrions dès lors imaginer que l'EASL serait compétente pour :

- ✓ infliger des sanctions disciplinaires à tout « sportif citoyen européen » non licencié et participant à un évènement sportif organisé sous l'égide d'une fédération sportive dont le siège serait situé sur le territoire de l'UE ;
- ✓ infliger des sanctions disciplinaires au « sportif citoyen européen » relevant d'une fédération sportive lorsque celle-ci n'a pas statué dans les délais prévus dans les règlements qui leur sont applicables ;
- ✓ réformer des décisions disciplinaires prononcées à l'encontre de « sportifs citoyens européens » ;
- ✓ décider de l'extension d'une sanction disciplinaire prononcée par une fédération aux activités de l'intéressé relevant d'autres fédérations situées sur le territoire de l'Union

recommandations destinés au Parlement européen, au Conseil ou à la Commission ; d) prend des décisions individuelles dans [des] cas particuliers ; e) soumet à la Commission des orientations-cadres non-contraignantes (orientations-cadres) […] ». Il convient de préciser que, si depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'énergie fait partie des domaines de compétences partagées de l'UE, cette dernière ne disposait d'aucune compétence dans le domaine lors de l'institution de l'agence susvisée. Il n'y a donc *a priori* pas d'obstacle à ce qu'une agence comme l'EASL ait compétence pour émettre des avis et recommandations, y compris à l'égard des autorités sportives qui sont des entités privées, tout comme les gestionnaires de réseau de transport susvisés.

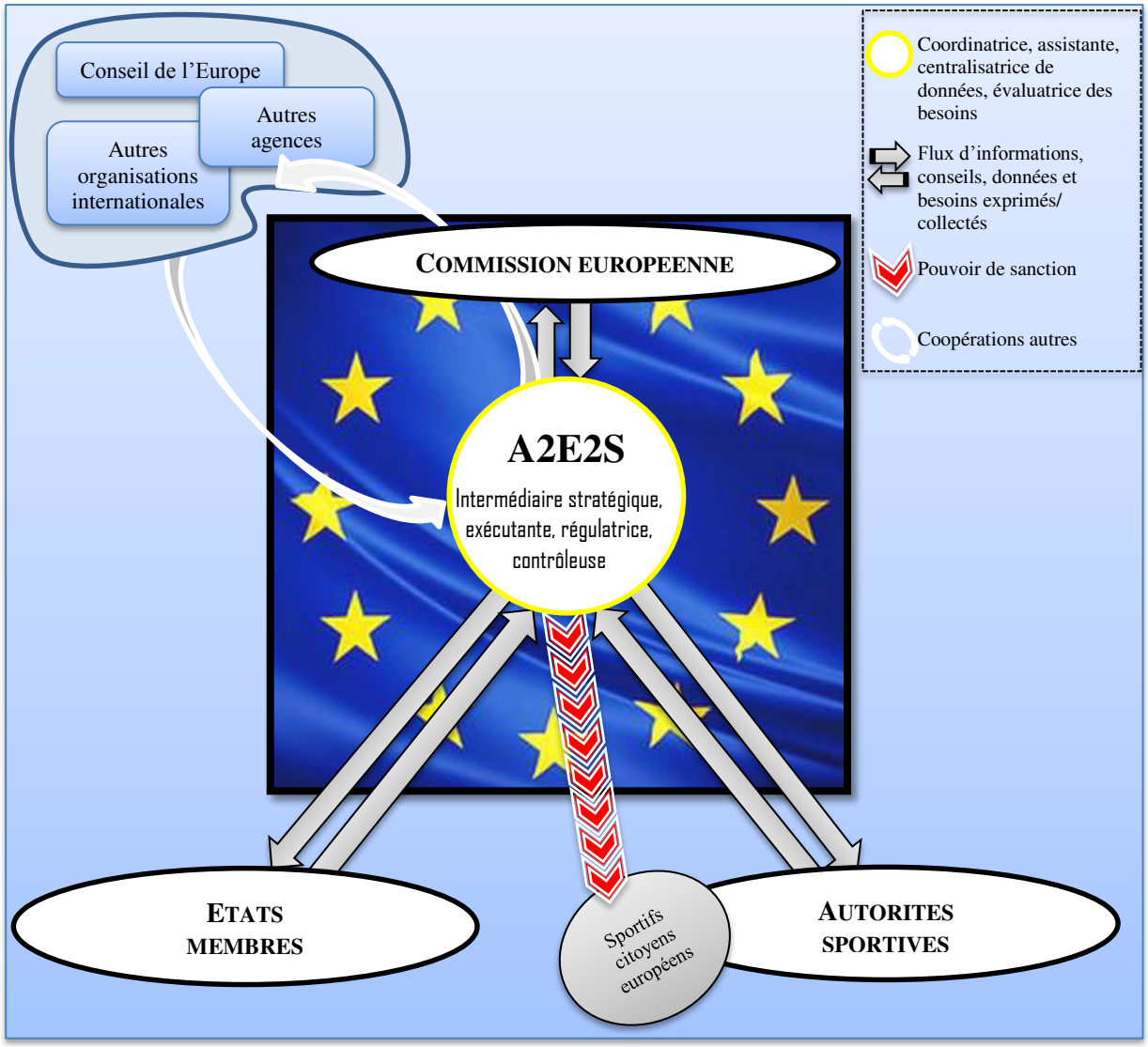
européenne, de sa propre initiative, ou à la demande de la fédération ayant prononcé la sanction.

Comme le dit Charles DUDOGNON, l'attribution d'un pouvoir de sanction à l'AFLD garantit l'efficacité de son action régulatrice[968]. C'est pourquoi l'attribution d'un pouvoir de sanction à l'EASL semblerait parfaitement pertinente et cohérente avec l'objectif d'européanisation des sanctions poursuivi. Elle répondrait par ailleurs, certes de façon élargie, à la préconisation de Bernard Amselem, président de la FFA auditionné lors de la mission d'enquête sénatoriale sur la lutte contre le dopage en 2013, visant à confier la responsabilité des sanctions (en matière de dopage) à une instance extérieure, compétente pour tous les sports[969].

Pour finir, il est précisé que pour mener à bien sa mission, et dans la mesure où cela serait nécessaire à l'exécution de ses tâches, l'Agence pourrait coopérer avec d'autres agences ou organisations internationales compétentes dans les domaines qui la concernent, en vue notamment d'exercer au mieux son rôle de « contrôleur » incluant un volet sur la vérification de la bonne application des textes en vigueur.

[968] DUDOGNON C, « Contrôles spécifiques des litiges relatifs au dopage : AFLD et AMA », *in* DUDOGNON C. *et al*., *Règlement des litiges au sein du mouvement sportif*, *op. cit.*, p. 158.
[969] Rapport n°782 (2012-2013), *Lutte contre le dopage : avoir une longueur d'avance,* tome 2, *op. cit.*, p. 510.

Schéma de la fiche d'identité de l'EASL



La question de la concrétisation et de la traduction juridiques de l'EASL doit désormais être posée afin que le statut juridique de cette agence – et les possibilités qui en découlent – puissent être mieux cernés.

b) Sa concrétisation et sa traduction juridique

L'EASL disposerait, comme Legi-EU-Sport, d'une ambivalence liée à ses fonctions et qui ferait d'elle une entité clé de l'UE, mais également du mouvement sportif. La question de la dualité entre autorités publiques et autorités sportives demeure et devrait être clarifiée.

Dès lors que sont évoquées la concrétisation et la traduction juridique de l'EASL, plusieurs interrogations surviennent en effet. L'EASL serait-elle une émanation du mouvement sportif ? S'agirait-il d'un instrument de l'Union européenne ? D'un Etat membre en particulier ?

Nous décidons d'écarter la possibilité d'envisager la création d'une telle agence qui relèverait du seul mouvement sportif. D'abord parce que l'instrument s'inscrirait comme une réponse à des objectifs de l'UE, ce qui rendrait inenvisageable d'en confier la gestion et la mise en œuvre au seul mouvement sportif. Ensuite, parce que le mouvement sportif n'aurait, ni un intérêt direct, ni vocation, ni réellement de compétence, pour engager un tel travail à l'échelle de l'UE. Enfin, parce que le mouvement sportif dispose déjà d'une structure européenne propre - « Les comités olympiques européens » (COE)[970] - qui poursuit des objectifs qui se rapprochent, en partie, d'une partie de ceux poursuivis par l'EASL. C'est notamment le cas de l'objectif de la « *[p]romotion de la coopération des C.N.O. européens par la recherche, l'étude de sujets d'intérêt commun, l'échange d'informations et la défense de positions communes* »[971].

Ecarter une structure émanant du seul mouvement sportif nous conduit vers l'hypothèse d'une structure relevant des autorités publiques. Cette dernière pourrait émaner des seuls Etats *via* la création d'une agence intergouvernementale comme l'Agence spatiale européenne (ASE)[972]. Elle pourrait aussi se présenter comme une émanation de l'Union européenne et prendre la forme d'une agence de l'Union. Ce sont d'ailleurs ces agences de l'Union qui ont amorcé la réflexion conduite dans la présente section.

S'agissant d'un instrument de l'Union, c'est justement l'agence de l'Union qui retient notre attention comme un support juridique qui pourrait être approprié pour l'EASL. Cet instrument s'inscrit par ailleurs pleinement dans la continuité de notre réflexion qui, rappelons-le, vise à poser des jalons susceptibles d'alimenter la réflexion européenne dans un objectif futur d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

D'abord, l'UE serait la plus à-même et aurait plus de légitimité que le mouvement sportif (au sens large) pour endosser une responsabilité impliquant la coopération des Etats

[970] Association d'intérêt public dépourvue de but lucratif, les COE regroupent les comités nationaux olympiques européens.
[971] V. site officiel des COE sur http://www.eurolympic.org/fr/cnoe-2.html.
[972] L'ASE coordonne les projets spatiaux menés par une vingtaine d'Etats européens dont deux (la Norvège et la Suisse) ne sont pas membres de l'UE. Il ne s'agit aucunement d'une émanation de l'UE.

membres et des autorités sportives nationales, voire européennes et internationales. Ensuite, les compétences dont elle dispose et son arsenal juridique devraient nous permettre d'imaginer un dispositif compatible avec le droit de l'UE d'une part, et avec l'organisation du mouvement sportif d'autre part. Les agences de l'Union, même si elles ne font pas encore l'objet d'un cadre juridique unique et toujours cohérent[973], se présenteraient comme le support juridique le plus approprié pour l'EASL.

En tant qu'instrument juridique de l'UE, l'EASL devrait pouvoir se concrétiser à travers l'adoption d'un acte législatif de l'Union européenne l'instituant.

Il convient toutefois de préciser que dans la mesure où le traité de Lisbonne ne définit - ni même n'évoque - les agences de l'Union[974], la concrétisation et la traduction juridique de l'EASL ne peuvent s'envisager de façon évidente. Le silence du droit primaire de l'Union constitue un avantage pouvant être perçu comme offrant une grande liberté dans la mise en œuvre d'une agence. Il se présente néanmoins comme une difficulté en raison de l'absence de cadre juridique défini. Malgré cela, comme le précise l'étude annuelle du Conseil d'Etat français consacrée aux agences[975], les institutions de l'Union considèrent que les agences de l'Union relèvent de la catégorie des « organes et organismes de l'Union » telle que mentionnée dans le traité de Lisbonne.

- ***Le règlement européen, base légale concrétisant l'EASL***

Le règlement européen, acte juridique le plus contraignant de l'UE[976], est la base légale utilisée par l'UE pour porter création de ces agences de l'Union. Il existe un règlement par agence, chacune d'elles étant unique, tant pas leur domaine d'action que par leurs missions, leurs

[973] Il est reproché aux agences de l'Union d'être créées au cas par cas et sans cadre juridique unique. Des réflexions sont actuellement menées en vue d'instaurer un cadre juridique plus précis propre à ces agences. Il devrait permettre d'améliorer considérablement la gouvernance et l'efficacité de ces dernières, l'objectif étant d'en faire un outil plus efficace de mise en œuvre des politiques de l'UE.
V. http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_fr.pdf
[974] Il convient de préciser que si les agences de l'Union en tant que telles ne sont ni définies, ni évoquée en tant qu'organe ou organisme spécifique, certaines agences sont expressément mentionnées par les traités, soit dans l'acte de création (c'est le cas de l'agence d'approvisionnement d'Euratom), soit dans le fonctionnement d'une politique (c'est le cas de l'Agence européenne de défense).
[975] *Les agences : une nouvelle gestion publique ?* Etude annuelle 2012, La Documentation française, 2012, p. 219.
[976] Le règlement européen est un acte juridique de l'UE de portée générale, obligatoire dans toutes ses dispositions, et directement applicable dans l'ordre juridique des Etats membres.

activités, leur organisation et leur fonctionnement. Critère fonctionnel permettant d'identifier une agence de l'Union[977], le règlement européen se présenterait donc comme le support juridique le plus adapté à la création et à la mise en œuvre de l'EASL, agence destinée à n'agir que dans un seul domaine stratégique de la politique européenne du sport.

Bien que répandue[978] dans l'Union européenne, les agences décentralisées de l'Union européenne ne disposent pourtant pas encore (ou toujours pas) de cadre juridique unique et précis[979]. Chaque règlement portant création d'une agence décentralisée est librement établi et adapté selon les besoins propres à chacune. Aucune disposition n'est *a priori* obligatoire, mais il existe certains principes communs à chacune d'entre elles.

Le règlement européen portant création de l'EASL pourrait donc vraisemblablement être rédigé « sur mesure » en tenant compte de toutes les spécificités qui lient – ou ne lient pas justement – l'UE et ses Etats membres au mouvement sportif. Ce règlement pourrait ainsi prévoir une procédure d'adhésion des structures privées et donc des autorités sportives.

Au regard de ces spécificités, il conviendrait d'être particulièrement vigilant dans la rédaction des dispositions relatives aux compétences de l'Agence, à la composition et aux compétences de son conseil d'administration, ainsi qu'à ses experts qualifiés.

Par exemple, en ce qui concerne la composition du conseil d'administration, il importerait d'inclure, en plus des habituels membres du conseil d'administration d'une agence de l'Union[980], des représentants du mouvement sportif européen qui pourraient être des membres de l'association des comités olympiques européens, et des représentants de pays tiers

---

977 *Les agences : une nouvelle gestion publique ?, op. cit*., p. 219.

978 Il existe à ce jour plus d'une trentaine d'agences décentralisées de l'UE.

979 Seules les agences exécutives de l'UE bénéficient d'un cadre institutionnel et juridique précis. Comme le précise la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée « Agences européennes - Orientations pour l'avenir » (SEC(2008) 323 - COM/2008/0135 du 11 mars 2008, **«** *Les agences exécutives […] sont régies par une base juridique unique. Des modalités en matière de gestion des agences exécutives ont récemment été arrêtées en accord avec la commission des budgets du Parlement européen. Les tâches qui leur sont dévolues doivent avoir un lien avec la gestion de programmes communautaires, elles sont établies pour une durée limitée et sont toujours situées près du siège de la Commission. La responsabilité de la Commission à leur égard est claire : la Commission les met en place, exerce un « véritable contrôle » sur leurs activités et désigne les membres clés de leur personnel. Leur rapport annuel d'activités est annexé au rapport de leur direction générale de tutelle* ».

980 Un conseil d'administration comprend toujours la Commission européenne et des représentants des Etats membres, il intègre parfois des représentants désignés par le Parlement européen, des personnalités des autres agences ou d'autres partenaires spécifiques. Des représentants de pays tiers peuvent par ailleurs faire partie des membres dudit conseil avec une simple voix consultative et non délibérative.

ou d'institutions sportives (ou en lien avec le sport) non établies sur le territoire de l'UE. Nous pensons notamment à l'AMA, au TAS ou aux fédérations européennes ou internationales, quasiment tous de droit privé suisse.

En ce qui concerne plus spécifiquement les dispositions relatives aux experts qualifiés, l'objet de l'EASL lui imposerait de s'entourer d'experts ayant une parfaite connaissance du mouvement sportif et de l'ensemble des dispositifs conduisant à la sanction du « sportif citoyens européen ».

Bien que le cadre juridique et institutionnel des agences décentralisées de l'UE soit peu précis, il convient de nous assurer de la conformité de l'EASL avec le droit en vigueur ou si, le cas échéant, il serait de nature à imposer des ajustements d'ordre juridique.

- ***Un montage juridique a priori compatible avec le droit en vigueur***

Si le cadre juridique utilisé généralement pour instituer les agences de l'Union constitue un modèle dans la perspective d'une concrétisation juridique de l'EASL, il nous revient de nous assurer qu'un tel montage juridique resterait compatible avec les articles 6 et 165 TFUE.

Pour rappel, l'article 6 TFUE[981] consacre la compétence d'appui et de coordination visant à compléter l'action des Etats membres dans le domaine du sport. D'autres domaines sont visés par cet article : c'est le cas par exemple de la formation professionnelle.

L'article 165 TFUE, comme rappelé plus haut, prévoit 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*

[981] Article 6 TFUE : « *L'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres. Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne :*
a) la protection et l'amélioration de la santé humaine ;
b) l'industrie ;
c) la culture ;
d) le tourisme ;
e) l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport ;
f) la protection civile ;
g) la coopération administrative. »

eux »[982]. Cet article précise par ailleurs que « *[p]our contribuer à la réalisation des objectifs visés au présent article :*
- le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, adoptent des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ;
- le Conseil adopte, sur proposition de la Commission, des recommandations ».

La question qui se pose ici est celle de savoir dans quelle mesure l'adoption d'un règlement européen portant création d'une agence de l'Union dédiée au sport serait compatible avec ces deux articles. C'est notamment la dernière partie de citation de l'article 165 TFUE qui attire notre attention.

Les termes « *à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres »* sont souvent interprétés de façon large et abusive. Ces termes sont en effet généralement compris comme privant l'UE d'adopter toute directive ou tout règlement directement consacré au domaine du sport. Pourtant, l'article 165 TFUE n'exclut que l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres[983]. Un règlement européen portant création d'une agence de l'Union consacrée au sport comme l'EASL n'aurait aucunement pour objet d'harmoniser des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. L'adoption d'un tel règlement ne serait donc *a priori* pas incompatible avec les dispositions du traité.

L'article 165 TFUE précise que « *le Parlement européen et le Conseil adoptent […] des actions d'encouragement* » et que « *le Conseil adopte, sur proposition de la Commission, des recommandations ».* Plusieurs questions surviennent : d'abord, est-ce que l'article 165 TFUE est exhaustif quant aux moyens d'intervention de l'UE qu'il prévoit ? Ensuite, est-ce qu'un règlement portant création d'une agence de l'Union doit être compris comme l'une des actions d'encouragement visées dans cet article ?

[982] Article 165 TFUE.
[983] C'est aussi le cas d'autres articles comme l'article 153 TFUE (politique sociale), l'article 166 TFUE (formation professionnelle), l'article 167 TFUE (culture), l'article 168 TFUE (santé publique) ou encore l'article 195 TFUE (tourisme).

Si aucune réponse ne semble pouvoir être proposée avec certitude, il convient de mentionner l'existence de précédents, non pas dans le domaine du sport, mais dans d'autres domaines dans lesquels l'UE a la même compétence qu'en matière sportive, en l'occurrence en matière de formation professionnelle.

Parmi les domaines visés à l'article 6 TFUE et relevant de la compétence d'appui et de coordination de l'Union figure en effet la formation professionnelle. L'article 166 TFUE consacré à la compétence de l'UE en matière de formation professionnelle prévoit, comme l'article 165 TFUE pour le sport, que *« Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, adoptent des mesures pour contribuer à la réalisation des objectifs visés au présent article, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres, et le Conseil adopte, sur proposition de la Commission, des recommandations* »[984]. Or il existe déjà une agence décentralisée de l'UE consacrée à la formation professionnelle. Il s'agit du centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop)[985] créé en 1975 à la suite de l'adoption d'un règlement européen du Conseil[986], modifié ensuite à plusieurs reprises[987]. Le Cedefop se présente ainsi comme un exemple d'agence décentralisée de l'UE ayant même été créé alors qu'aucune compétence en matière de formation professionnelle n'avait été consacrée par un traité de l'UE[988]. La base légale utilisée par le Conseil était celle de l'article 235 du traité de Rome permettant au Conseil de prendre les dispositions appropriées, en l'absence de compétence de

[984] Article 166§4 TFUE.
[985] Le Cedefop a pour mission d'apporter son concours à la Commission européenne dans le but de favoriser, à l'échelle de l'UE, la promotion et le développement de la formation professionnelle et de la formation continue.
[986] Règlement (CEE) n°337/75 du Conseil, du 10 février 1975, portant création d'un centre européen pour le développement de la formation professionnelle.
[987] Règlement (CEE) n°1946/93 du Conseil du 30 juin 1993 modifiant le règlement (CEE) n°337/75 portant création d'un Centre européen pour le développement de la formation professionnelle ; règlement (CE) n°1131/94 du Conseil du 16 mai 1994 modifiant le règlement (CEE) n°337/75 portant création d'un Centre européen pour le développement de la formation professionnelle ; règlement (CE) n°251/95 du Conseil du 6 février 1995 modifiant le règlement (CEE) n°337/75 portant création d'un Centre européen pour le développement de la formation professionnelle ; règlement (CE) n°354/95 du Conseil du 20 février 1995 modifiant le règlement (CEE) n°337/75 portant création d'un Centre européen pour le développement de la formation professionnelle ; règlement (CE) n°1655/2003 du Conseil du 18 juin 2003 modifiant le règlement (CEE) n°337/75 portant création d'un Centre européen pour le développement de la formation professionnelle et abrogeant le règlement (CEE) n°1416/76 ; règlement (CE) n°2051/2004 du Conseil du 25 octobre 2004 modifiant le règlement (CEE) n°337/75 portant création d'un Centre européen pour le développement de la formation professionnelle.
[988] C'est le traité de Maastricht (entré en vigueur le 1er novembre 1993) qui est le premier texte de droit primaire de l'UE à faire référence à la formation professionnelle.

la Communauté, si une action de cette dernière apparaissait nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté[989].

Ainsi une agence décentralisée de l'UE peut être créée par voie de règlement, y compris dans des domaines dans lesquels l'Union ne dispose que d'une compétence d'appui et de coordination.

Nous proposons de répondre aux interrogations soulevées plus haut de la façon suivante : d'abord, il est possible que l'article 165 TFUE ne soit pas exhaustif quant aux moyens d'intervention de l'UE qu'il prévoit et qu'un règlement portant création d'une agence de l'Union soit compris comme l'une des actions d'encouragement visées dans cet article.

Par suite, en l'état actuel du droit de l'Union, rien ne nous permet de penser que la création de l'EASL serait incompatible avec ledit droit.

Nous pouvons à présent nous focaliser sur les avantages et les limites de cet instrument.

II. Ses avantages et ses limites

La pluralité des acteurs et des sources en matière de sport européen est telle que l'EASL pourrait se présenter comme un instrument juridique pertinent et moteur pour tendre vers une européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Dotée d'avantages indéniables (a), l'EASL comporterait toutefois des limites (b) qu'il est essentiel d'identifier.

a) Ses avantages

L'EASL présenterait des avantages qu'il convient de mettre en exergue afin d'appuyer la légitimité et la nécessité de sa concrétisation au service de l'européanisation des sanctions.

[989] Art.35 du traité de Rome : « *Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées*. »

En plus de renforcer la visibilité de l'UE, comme toutes les autres agences décentralisées de l'UE, *via* son développement au-delà de Bruxelles, trois grands avantages ont été identifiés : la faculté de l'EASL à fédérer les acteurs impliqués en matière de sanction infligée au « sportif citoyen européen » ; sa propension à orienter la politique sportive européenne et à initier la production de droit dur ; enfin, sa capacité à produire des normes contraignantes.

- ***L'EASL, instrument de « proximité » fédérateur***

L'EASL se présenterait comme un instrument de « proximité » aux vertus fédératrices. Son rôle d'assistance et de coordination, auprès des entités sportives, des Etats membres et de la Commission européenne, permettrait de rapprocher ces derniers les uns des autres. En introduisant de la confiance, les parties prenantes apprendraient à se connaître et à travailler ensemble, non pas dans l'adversité, mais dans un esprit solidaire à visée constructive, dans l'unique but de préserver et de servir le sport européen.

En rapprochant les acteurs du sport européen, directs ou indirects, publics ou privés, l'EASL ferait office de palliateur du manque de concertation de ces derniers, souvent préjudiciable en matière de sanction infligée au « sportif citoyen européen ». L'absence de concertation est en effet l'une des causes majeures de l'échec du mécanisme de reconnaissance mutuelle des sanctions. La mise en place de relations plus étroites et plus tenues entre les divers acteurs gravitant autour des mécanismes de sanction en matière sportive permettrait de valoriser les expériences, les connaissances et la complémentarité de chacun pour les mettre au service de tous.

L'EASL éviterait en outre l'isolement de certaines entités sportives. Les plus petites d'entre-elles, dont les moyens et le nombre de licenciés est limité, peuvent rencontrer des difficultés auxquelles certains de leurs homologues ont déjà fait face. Aussi petites soient-elles, certaines difficultés sont communes à toutes les entités sportives, notamment en matière de sanction. L'EASL, de par ses vertus fédératrices, permettrait d'apporter son expertise à ces entités, soit en les soutenant directement, soit en les mettant en relation avec une entité pertinente.

Enfin, en unissant tous ces acteurs, l'EASL les rendrait encore plus fort, leur permettant de cerner ensemble des difficultés communes pour proposer des évolutions normatives

contraignantes adaptées pour répondre notamment à l'objectif d'européanisation des sanctions recherchées.

- ***L'EASL, guide à l'orientation de la politique sportive européenne***

L'EASL serait le seul instrument de l'UE à pouvoir avoir une vision globale du fonctionnement des diverses institutions, sportives ou étatiques, en matière de sanction. Elle serait la seule à disposer de cette richesse d'information et d'une expertise unique. Cela lui permettrait d'émettre, auprès de la Commission européenne, des préconisations différentes de celles des Etats membres seuls, ou du mouvement sportif seul, dans le domaine très spécifique auquel elle serait consacrée.

Dès lors, l'EASL serait à-même d'aider la Commission européenne à concentrer son action sur des domaines identifiés et prioritaires. L'Agence pourrait ainsi soutenir le processus décisionnel en centralisant les compétences techniques ou spécialisées disponibles au niveau sportif et étatique, national et européen.

L'EASL s'entendrait donc comme un moyen d'améliorer l'efficacité de l'action de l'Union européenne en matière sportive.

- ***Un substitut permettant de palier l'incompétence de l'UE pour européaniser au moyen de directives et règlements dans le domaine du sport***

L'article 165 TFUE ne laisse place à aucune ambiguïté quant aux possibilités offertes à l'UE pour harmoniser des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Nous pourrions comprendre de cet article, de façon un peu précipitée, que l'UE ne dispose d'aucun moyen de produire du droit contraignant en matière sportive.

Pourtant, l'EASL devrait nous permettre d'affirmer le contraire en produisant du droit dur ayant des effets directs en termes d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen », sans pour autant produire du droit dur au moyen de directives ou règlements visant à harmoniser des dispositions législatives et réglementaires des règlements.

En effet, la faculté pour l'EASL de produire du droit dur devrait se manifester par deux biais. Le premier moyen de produire du droit dur passerait par le rôle joué par l'EASL en matière de reconnaissance mutuelle des sanctions. Le second moyen serait plus explicite puisqu'il aurait trait au pouvoir de sanction, comparable à celui de l'AFLD, qui lui serait accordé.

En somme, l'EASL se présenterait comme un substitut permettant de palier l'incompétence de l'UE pour européaniser au moyen de directives et règlements dans le domaine du sport. Elle serait un moyen de passer outre la compétence d'appui et de coordination de l'Union, capable de générer du droit dur, combiné à du droit souple, produisant des effets - et c'est sans précédent - sur le « référentiel juridique sportif privé », tout en étant un instrument de l'UE. L'EASL serait donc le premier instrument de l'Union européenne capable de tisser un lien direct et contraignant entre son référentiel juridique et celui du mouvement sportif.

Finalement, l'EASL pourrait constituer une solution appropriée pour réaliser l'objectif d'européanisation des sanctions recherché. Les avantages que présenterait cet instrument juridique ne seraient cependant pas de nature à l'exonérer de certaines limites qui lui seraient inhérentes.

b) Ses limites

Certaines limites associées à l'EASL pourraient pondérer l'enthousiasme qui aurait pu naître de la présentation de ses avantages. Ces limites, pour être maîtrisées au mieux et pour en limiter les effets, doivent être identifiées. Elles sont moins des limites ayant trait à la pertinence de l'EASL pour contribuer à l'objectif d'européanisation des sanctions recherché que des limites plus générales qui pourraient mettre en cause l'existence et l'efficacité même dudit instrument.

Trois grandes limites ont ainsi été identifiées : les difficultés liées aux coûts de mise en œuvre et de fonctionnement de l'EASL ; la production de normes contraignantes néanmoins conditionnées à l'acceptation du mouvement sportif ; enfin la possibilité pour les destinataires de l'EASL de la « contourner ».

- ***Les coûts de mise en œuvre et de fonctionnement de l'EASL***

Cette première limite liée aux coûts – humain et matériel - de mise en œuvre et de fonctionnement de l'EASL a déjà été pointée au sujet de Legi-EU-Sport dans un chapitre précédent.

Il serait d'abord humain compte tenu du nombre important d'acteurs à mobiliser et donc à rémunérer pour la mise en œuvre de cet instrument. En effet, des ressources humaines seraient nécessaires pour le bon fonctionnement de l'agence, à la fois sur le plan administratif, mais également sur le plan technique. En effet, au personnel administratif chargé du bon fonctionnement administratif de l'agence viendraient s'ajouter les experts ainsi éventuellement que les membres des organes de l'agence dotés d'un pouvoir de sanction.

Concernant les aspects purement matériels, l'EASL devrait s'établir physiquement dans l'un des Etats membres de l'UE, ce qui, *de facto*, aurait un coût auquel s'ajouterait l'ensemble des frais matériels de fonctionnement de l'Agence. Parmi ces coûts figurerait notamment l'ensemble de l'outillage informatique nécessaire à la collecte des données relatives aux procédures disciplinaires en cours dans l'ensemble des fédérations sportives implantées sur le territoire de l'UE. Cette collecte serait nécessaire à l'EASL pour exercer son rôle concernant le mécanisme de reconnaissance mutuelle des sanctions et sa fonction de réformation.

Enfin, comme pour Legi-EU-Sport, se poserait la question de la langue utilisée dans l'exercice des missions réalisées par l'EASL. Cet aspect linguistique, qui pourrait sembler redondant et accessoire, doit pourtant être apprécié avec la plus grande attention. En effet, l'interprétation d'un document juridique peut être rendue d'autant plus difficile que les personnes qui en prennent connaissance font face à des difficultés de compréhension liées à la langue utilisée. La non-disponibilité d'un document dans une langue maîtrisée par son lecteur peut par ailleurs le conduire à renoncer, *in fine,* à prendre connaissance de certaines informations juridiques au motif que la langue employée constitue un obstacle. Les difficultés linguistiques peuvent empêcher certaines réflexions menées d'être alimentées de la façon la plus exhaustive. Elles peuvent aboutir à des raisonnements établis à partir de données biaisées ou incomplètes, devenant alors source d'erreur, de mauvaise interprétation ou compréhension. Le risque encouru serait donc celui de la « fausse piste » conduisant à un résultat qui pourrait produire non seulement des effets inadaptés à ceux initialement recherchés, mais également à une échelle possiblement élargie et européenne.

Mais la traduction à un coût et peut prendre du temps[990]. Dès lors, il conviendrait peut-être d'envisager la traduction systématique de l'ensemble des données échangées et communiquées au sein de l'EASL en une seule, voire trois langues officielles de l'UE, en l'occurrence l'anglais, le français et l'allemand. Cela permettrait de limiter les coûts mais également les délais pour rendre disponible les informations juridiques concernées.

Dans l'hypothèse où l'EASL verrait le jour, il faudrait garder à l'esprit qu'un manque de moyens, nécessaires au fonctionnement de l'agence, pourrait se révéler hautement préjudiciable pour l'agence elle-même, mais surtout pour l'ensemble du sport européen, compte tenu des fonctions qu'elle ambitionnerait d'endosser.

- ***La production de normes contraignantes conditionnées à l'acceptation du mouvement sportif***

La deuxième limite serait liée à l'absence de certitude quant à la position du mouvement sportif vis-à-vis de l'EASL et quant à son acceptation d'être juridiquement lié par ses décisions.

L'autonomie du mouvement sportif est, nous l'avons déjà mentionné[991], l'une de ses caractéristiques phares. La création d'une telle agence et son incidence sur le mouvement sportif pourrait être mal perçue et mal acceptée par ce dernier qui pourrait décider de ne pas recourir aux services de l'agence et d'échapper à son pouvoir de contrôle, et donc de sanction.

Autrement dit, le mouvement sportif pourrait décider de refuser d'être lié à l'EASL et donc d'être lié par ses décisions, en ne signant par le protocole d'adhésion envisagé plus haut. Or, ni l'EASL, ni l'UE, n'auraient la possibilité de contraindre ce dernier à établir un lien juridique avec l'Agence. La faculté de l'EASL à émettre des normes contraignantes produisant des effets sur le « référentiel juridique sportif privé » se trouverait en réalité conditionnée avant tout à l'acceptation par le mouvement sportif d'être juridiquement lié à l'Agence. Cette acceptation ne pourrait dépendre que du mouvement sportif et de l'intérêt qu'il manifesterait envers l'Agence. Il s'agirait par ailleurs d'apprécier l'intérêt du mouvement sportif dans son

[990] La remarque est la même que pour Legi-EU-Sport (*Cf. supra*, II, section 1, chapitre 2, titre 1, partie 2) : cela serait antinomique avec la notion de « temps (du) sportif » qui impose la disponibilité de données juridiques et surtout un traitement rapide du contentieux disciplinaire en raison du calendrier sportif et des compétitions rapprochées auxquelles les athlètes sont amenés à participer.
[991] *Cf., supra*, chapitre 2, titre 1, partie 1.

ensemble, et de chacune de ses composantes. En effet, s'il existe les spécificités du sport, il y a aussi les spécificités de chaque sport qui pourraient dissuader certaines entités sportives de devenir juridiquement liées à l'EASL.

En dépit de l'intérêt que présente l'EASL pour européaniser les sanctions et donc préserver les principes d'égalité de traitement et d'intégrité des compétitions sportives, les rôles d'assistance, de coordination, d'exécution et de régulation conférés à l'EASL ne seraient pourtant pas de nature à convaincre facilement le mouvement sportif de l'intérêt qu'il aurait à se lier à cette agence.

L'exemple du dispositif antidopage en France est un exemple qui permet d'illustrer la réticence parfois ressentie par le mouvement sportif lorsque l'AFLD décide de réformer une décision disciplinaire fédérale. Certes, dans le cadre du suivi d'un dossier disciplinaire, si le service juridique d'une fédération sportive nationale rencontre une difficulté, il peut obtenir un éclairage de l'AFLD et y trouver un intérêt certain. En revanche, lorsqu'un organe disciplinaire relatif à la lutte contre le dopage d'une fédération sportive française prononce une sanction à l'encontre d'un licencié, ses membres (et *a fortiori* la fédération concernée) redoutent parfois une réformation de l'AFLD qui pourrait conduire à remettre en cause leur décision. Le « travail de terrain » a permis de cerner à quel point les membres des organes disciplinaires peuvent redouter une décision de réformation, interprétée parfois comme une immixtion de l'AFLD dans les affaires de la fédération. C'est pourtant cette faculté à réformer une décision disciplinaire prononcée par un organe disciplinaire fédéral qui permet à l'AFLD d'exercer pleinement sa mission d'harmonisation des sanctions. En matière de lutte contre le dopage, les fédérations sportives françaises n'ont cependant aucun moyen de passer outre les décisions de l'AFLD par lesquelles ils sont liés en vertu des dispositions législatives nationales en vigueur.

Il est donc important de rappeler que le règlement européen qui porterait création de l'EASL ne serait juridiquement contraignant qu'à l'égard des Etats membres et non directement à l'égard du mouvement sportif.

Néanmoins, il convient de relativiser cette limite en rappelant le principe qui veut que celui qui n'adhèrerait pas à un tel dispositif s'exposerait à une situation laissant le doute s'installer sur sa probité et son éthique. « Si telle autorité sportive ne signe pas… c'est qu'elle a quelque chose à craindre ou à se reprocher ». Par exemple, le Code mondial antidopage,

pourtant particulièrement contraignant dans certaines de ses dispositions à l'égard du mouvement sportif, a été signé par la quasi-totalité du mouvement fédéral sportif international. Pourrions-nous seulement imaginer qu'une fédération sportive internationale refuse d'être liée par un tel outil juridique. Les doutes pesant sur cette dernière en matière de dopage seraient incommensurables.

- ***Un instrument susceptible d'être contourné***

La troisième et dernière limite de l'EASL sur laquelle nous avons décidé d'insister pointe les stratégies de contournement de cette agence. Ces dernières pourraient naître de la non-acceptation par certaines institutions sportives des normes produites par l'EASL. Cette limite ne concernerait que les institutions sportives juridiquement liées à l'EASL et à ses décisions.

Comme illustré dans le cadre de la démonstration consacrée à la deuxième limite de l'EASL, le mouvement sportif pourrait avoir une certaine réticence à voir l'EASL exercer un pouvoir de sanction susceptible de remettre en cause des décisions prononcées par un organe disciplinaire d'une fédération sportive.

Il conviendrait dès lors de prendre conscience du risque de contournement du pouvoir disciplinaire conféré à l'EASL. En effet, les institutions sportives, si elles le souhaitaient, pourraient être amenées à décider de « faire les choses entre elles » sans que leur action en matière disciplinaire relève de l'EASL. Une telle intention pourrait les conduire à décider de « cacher » certaines, voire toutes leurs procédures disciplinaires, à l'EASL.

Cela n'est pourtant pas possible en matière de dopage, théoriquement en tous cas, dans la mesure où tout contrôle positif est signalé à l'ONAD compétente. C'est pourquoi, par exemple, si un licencié d'une fédération sportive française est contrôlé positif lors d'une compétition sportive en France, l'information du contrôle positif est communiquée à la fédération sportive de rattachement certes, mais également à l'AFLD dont le Département des analyses a révélé la positivité du contrôle. La fédération concernée n'a donc aucun moyen de « cacher » une procédure disciplinaire. Le résultat positif du contrôle est le fait générateur de la procédure et ne peut échapper à l'AFLD.

Dans le cadre du dispositif prévu au sein de l'EASL, il en irait autrement puisqu'en matière disciplinaire générale, le fait générateur d'une procédure disciplinaire ne serait pas directement porté à la connaissance de l'EASL. Ce serait à la fédération sportive concernée qu'il reviendrait de transmettre cette information. La garantie de la transmission de ces informations à l'EASL reposerait alors sur le respect d'un principe de confiance mutuelle.

Finalement, l'EASL, instrument juridique inspiré de l'AMA et des agences décentralisées de l'Union européenne, se révèlerait être un outil juridique de l'Union européenne spécifiquement dédié au sport, dont les compétences lui permettraient de produire des effets juridiquement contraignants sur le « référentiel juridique sportif privé ». Il constituerait dès lors un moyen de contribuer directement et concrètement à l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

S'il constituerait un instrument intéressant dont la concrétisation à termes ne paraît pas utopique, il n'aurait cependant pas vocation à se suffire à lui seul pour atteindre l'objectif recherché. Il serait un instrument complémentaire des autres instruments qui pourraient être mis en place en la matière. C'est également le cas du dernier instrument que nous proposons de présenter puisqu'il porte uniquement sur le volet pénal des sanctions qui pourraient être infligées au « sportif citoyen européen ».

Section 2 - La voie de l'harmonisation pénale dans le domaine du sport *via* l'extension imprévue de l'article 83 TFUE au service de l'européanisation des sanctions

Si plusieurs pistes peuvent être étudiées pour européaniser les sanctions dans le domaine des activités sportives, il en est une qui pourrait être symboliquement très forte. En effet, sans produire *a priori* aucun effet sur le « référentiel juridique sportif privé », cette mesure aurait néanmoins une incidence directe sur les « sportifs citoyens européens ». La difficulté liée à l'entrecroisement des référentiels juridiques serait alors écartée. Il s'agit de l'harmonisation en matière pénale.

Nous l'avons déjà mentionné, nombre de faits répréhensibles sur le plan disciplinaire sportif *peuvent* aussi l'être sur le plan pénal. C'est par exemple le cas du dopage, du trucage de matchs, des faits de racisme ou de violence.

C'est pourquoi la voie de l'harmonisation en matière pénale pourrait présenter un intérêt puisqu'elle aurait une répercussion directe sur l'européanisation des sanctions… pénales[992]. Elle pourrait ainsi contribuer à préserver et à garantir le respect des principes d'égalité de traitement et d'intégrité des compétitions sportives.

En l'état actuel du droit primaire de l'Union européenne, l'absence de compétence directe de l'Union européenne pour harmoniser les dispositions législatives et règlementaires des Etats membres en matière sportive ne peut être remise en cause. C'est en tout cas l'esprit de l'article 165 TFUE. Pourtant, la piste de l'harmonisation pénale nous permet d'envisager un rapprochement des législations des Etats membres en lien avec le sport, au moyen d'un raisonnement juridique s'appuyant sur l'article 83 TFUE (ex art. 31 TUE). En effet, *via* une extension *a priori* imprévue de cet article au domaine du sport, un rapprochement des législations des Etats membres en matière pénale dans des domaines en lien direct avec le sport devrait pouvoir être réalisé. Parmi ces domaines pourraient notamment figurer le dopage et les matchs truqués.

[992] Sur l'harmonisation des sanctions pénales en Europe, lire aussi : DELMAS-MARTY Mireille, *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, Société de législation comparée, mai 2003.

Le cadre de cette harmonisation pénale visant explicitement le domaine des activités sportives (I) devra être exposé avant que soient évoqués les avantages de cette piste d'harmonisation, les interrogations qu'elle suscite et les limites qu'elle présente (II).

I. Le cadre d'une harmonisation pénale visant explicitement le domaine des activités sportives

C'est le « travail de terrain »[993] et les lectures réalisés au cours de nos recherches qui nous ont permis de considérer la piste de l'harmonisation pénale comme un moyen probablement imprévu, de contourner les dispositions de l'article 165 TFUE. Figurant dans l'esprit de nombreux acteurs impliqués dans le sport européen[994], cette piste devrait permettre une harmonisation en matière de manipulation des résultats sportifs, et donc dans le domaine du dopage et des matchs truqués.

Jean-Jacques Lozach, rapporteur de la mission d'enquête sénatoriale sur la lutte contre le dopage, est l'un de ceux à qui la voie de l'harmonisation pénale n'a pas échappé. Il affirme dans un entretien consacré au think tank européen Sport et Citoyenneté qu'*« [e]n s'appuyant sur **le** traité de Lisbonne, des directives d'harmonisation pourraient […] être adoptées ; elles permettraient d'établir des principes communs pour les infractions pénales considérées comme les plus consensuelles en matière de dopage, par exemple le trafic de produits, mais aussi le délit de détention »* [995]. Il complète ensuite son propos en précisant que *« [l]e cadre juridique existe donc, et c'est maintenant d'une volonté politique des États membres dont nous avons besoin »*[996].

Jakob Kornbeck, fonctionnaire européen déjà cité[997], est lui aussi tout à fait conscient du potentiel du traité sur le fonctionnement de l'UE en vue d'une harmonisation pénale de certaines dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Selon lui, une harmonisation européenne en matière de dopage serait possible « *en légiférant sur certains thèmes autour de la lutte anti-dopage, à l'instar du commerce de substances dopantes, discutée*

[993] *Cf. infra*, annexe.
[994] Plusieurs entretiens réalisés dans le cadre de notre « travail de terrain » au Sénat en France ou encore à la Commission européenne à Bruxelles, se sont montrés révélateurs sur ce sujet.
[995] Entretien *Sport et Citoyenneté* -24 septembre 2013, disponible sur : http://www.sportetcitoyennete.com/opinions_sante_lozach_sept2013.htm.
[996] *Idem.*
[997] *Cf. supra*, chapitre 1, titre 2, partie 1 ; *cf. infra*, annexe.

dans la présente intervention, dont la répression pourrait dorénavant être harmonisée à travers une directive UE basée sur l'article 83 §1 TFUE »[998].

L'Autorité française de régulation des jeux en ligne (ARJEL)[999] compte, elle-aussi, pouvoir s'appuyer sur l'article 83 TFUE pour permettre un rapprochement des législations des Etats membres en matière de corruption sportive. Un rapport de l'ARJEL intitulé « Préserver l'intégrité et la sincérité des compétitions sportives face au développement des paris sportifs en ligne » remis par son président[1000] à la ministre des Sports française[1001] le 17 mars 2011, mentionne d'ailleurs que l'« *harmonisation de la politique pénale des Etats membres en matière de corruption notamment pourrait appréhender à terme la question des atteintes à l'intégrité des compétitions sportives. Cependant les délais d'harmonisation au niveau communautaire doivent inciter à agir au niveau national sans plus attendre* ».

Dès lors, il semblerait que la base juridique pour harmoniser les dispositions législatives et réglementaires pénales des Etats membres de l'Union européenne soit difficilement contestable (a). Cette dernière pourrait conduire à l'adoption, en toute conformité avec le droit en vigueur, d'une directive d'harmonisation pénale ayant une incidence directe sur le sport (b).

a) Une base juridique existante pour harmoniser en matière pénale

La coopération judiciaire en matière pénale a été introduite dans le droit primaire de l'Union par le traité de Maastricht en 1993. Si les traités postérieurs n'ont cessé de consolider les bases d'une action commune des Etats membres en matière pénale, c'est le traité de Lisbonne qui « *renforce et concilie l'efficacité et la légitimité de l'action dans le domaine pénal* »[1002].

---

[998] KORNBECK Jakob, « Harmonisation de la lutte contre le dopage au niveau de l'Europe », *op. cit.*

[999] L'ARJEL est une autorité administrative française indépendante (AAI). Elle a été créée par une loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne n°2010-476 du 12 mai 2010. Comme précisé sur le site internet de l'AAI, « *[d]ans un contexte politique et juridique européen en pleine réflexion sur les politiques des jeux et paris en ligne, avec une forte hétérogénéité des législations nationales, la France a fait le choix d'une politique de jeux inédite en Europe avec la mise en place d'un dispositif législatif spécifique* ». L'ARJEL se définit comme « *le pilier d'une régulation qualitative qui vise à servir les objectifs de l'Etat en matière de politique des jeux* ».

[1000] Le président alors en place était Jean-François VILOTTE.

[1001] La ministre des Sports en fonction était alors Chantal JOUANNO.

[1002] PRIOLLAUD F.-X., SIRITZKY D.*, Le traité de Lisbonne – Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE),* La Documentation française, 2008, p. 219.

L'article 83 TFUE, consacré notamment à l'harmonisation dans des « *domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontalière […] »* est celui qui a suscité la présente réflexion. En l'état actuel du droit, il se présente en effet comme une base légale pertinente permettant de contribuer à l'harmonisation des sanctions pénales infligées au « sportif citoyen européen ». En effet, parmi les domaines de criminalité susceptibles d'être concernés par des mesures d'harmonisation figurent le trafic illicite de drogues, le blanchiment d'argent et la corruption. Ces trois infractions pénales peuvent en effet être commises dans un contexte sportif, notamment en matière de dopage ou de matchs truqués.

L'article 82 TFUE présente lui aussi un intérêt dans la mesure où il consacre le principe de reconnaissance des jugements et décisions judiciaires, pierre angulaire de l'Europe judiciaire. Absent des précédents traités, ce principe vise à permettre à une décision pénale rendue par une juridiction d'un Etat membre d'être exécutée par les juridictions d'un autre Etat membre de la même façon que si la décision en cause émanait d'elles[1003].

Un autre article du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, visant le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres en matière pénale, aurait pu revêtir un intérêt particulier si son champ d'action avait été moins limité. Néanmoins, nous le citons dans la mesure où il pourrait, sous réserve de certains aménagements juridiques, constituer à l'avenir une base juridique permettant de contribuer à l'européanisation des sanctions pénales infligées au « sportif citoyen européen ». Il s'agit de l'article 86 TFUE, qui prévoit la possibilité pour l'UE d'instituer un parquet européen pour combattre des infractions portant atteinte aux seuls intérêts financiers de l'Union, ce qui ne présente, en l'état actuel du droit, aucune base juridique pertinente. A terme, si la création d'un parquet sportif européen[1004] pourrait se révéler être un outil intéressant pour renforcer encore la dimension européenne du sport, elle demeure, en l'état, hypothétique.

[1003] DE KERCHOVE G., WEYEMBERGH A., *La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2001.

[1004] A ce sujet, il convient de mentionner que lors du « travail de terrain » réalisé pendant nos travaux, l'une des personnes rencontrées avait émis l'hypothèse de la création, à termes et sous réserve de révision du traité de Lisbonne, la mise en place d'un Parquet sportif européen. Dans le même esprit, Michel Platini, président de l'UEFA interrogé dans le cadre de la mission d'enquête sénatoriale sur la lutte contre le dopage menée en France en 2013, avait fait part de son souhait de « *voir la mise en place d'une structure européenne, tel un organisme policier indépendant, qui traiterait de tous les problèmes qui minent le sport (dopage, paris truqués, corruption, contrôles des transferts…)* ». V. rapport n°782 (2012-2013), *Lutte contre le dopage : avoir une longueur d'avance* tome 2, *op. cit.*, p. 31.
Les difficultés actuelles rencontrées par l'adoption d'un parquet européen financier ne seraient peut-être pas aussi grandes s'agissant d'un Parquet sportif européen.

- ***Une base juridique difficilement contestable…***

La base juridique permettant à l'UE d'adopter des directives d'harmonisation ayant une incidence directe en matière sportive repose donc à ce jour sur les seuls articles 82 et 83 TFUE. Ces articles figurent au quatrième chapitre, intitulé « Coopération judiciaire en matière pénale », appartenant au cinquième titre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, consacré à « L'espace de liberté, de sécurité et de justice ».

L'article 82 TFUE est ainsi rédigé :

Article 82 TFUE[1005]

1. La coopération judiciaire en matière pénale dans l'Union est fondée sur le **principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires** et inclut **le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres** dans les domaines visés au paragraphe 2 et à l'article 83.
Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures visant :
a**) à établir des règles et des procédures pour assurer la reconnaissance, dans l'ensemble de l'Union, de toutes les formes de jugements et de décisions judiciaires** ;
b) à prévenir et à résoudre les conflits de compétence entre les États membres ;
c) à soutenir la formation des magistrats et des personnels de justice ;
d) à faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions.

2. Dans la mesure où cela est nécessaire pour faciliter la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires, ainsi que la coopération policière et judiciaire dans les matières pénales ayant une dimension transfrontière, le Parlement européen et le Conseil, statuant **par voie directi**ves conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent **établir des règles minimales**. Ces règles minimales tiennent compte des différences entre les traditions et systèmes juridiques des États membres.
Elles portent sur :
a) l'admissibilité mutuelle des preuves entre les États membres ;
b) les droits des personnes dans la procédure pénale ;
c) les droits des victimes de la criminalité ;
d) d'autres éléments spécifiques de la procédure pénale, que le Conseil aura identifiés préalablement par une décision ; pour l'adoption de cette décision, le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.
L'adoption des règles minimales visées au présent paragraphe n'empêche pas les États membres de maintenir ou d'instituer un niveau de protection plus élevé pour les personnes.

3. Lorsqu'un membre du Conseil estime qu'un projet de directive visée au paragraphe 2 porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que le Conseil européen soit saisi. Dans ce cas, la procédure législative ordinaire est suspendue. Après discussion, et en cas de consensus, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure législative ordinaire.
Dans le même délai, en cas de désaccord, et si au moins neuf États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de directive concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée, qui est visée à l'article 20, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et à l'article 329, paragraphe 1, du présent traité est réputée accordée et les dispositions relatives à la coopération renforcée s'appliquent.

[1005] Mise en gras par l'auteure.

Cet article permet la production de droit dur en autorisant un rapprochement des législations des Etats membres au moyen de directives, ce qui permet d'associer les parlements nationaux à la transposition des mesures concernées. Il opère un renvoi direct vers l'article 83 TFUE qui prévoit les domaines dans lesquels le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres est possible. C'est donc cet article qui consacre, certes indirectement, la compétence de l'Union pour harmoniser pénalement des domaines en lien avec le sport.

L'article 83 TFUE se présente de la façon suivante :

Article 83 TFUE[1006]

« 1. Le Parlement européen et le Conseil, statuant **par voie de directives** conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent établir **des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière résultant du caractère ou des incidences de ces infractions ou d'un besoin particulier de les combattre sur des bases communes**.
Ces domaines de criminalité sont les suivants: le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée.
En fonction des développements de la criminalité, le Conseil peut adopter une décision identifiant d'autres domaines de criminalité qui remplissent les critères visés au présent paragraphe. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

2. Lorsque le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière pénale s'avère indispensable pour assurer la mise en œuvre efficace d'une politique de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation, des directives peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans le domaine concerné. Ces directives sont adoptées selon une procédure législative ordinaire ou spéciale identique à celle utilisée pour l'adoption des mesures d'harmonisation en question, sans préjudice de l'article 76.

3. Lorsqu'un membre du Conseil estime qu'un projet de directive visée au paragraphe 1 ou 2 porterait atteinte aux aspects fondamentaux de son système de justice pénale, il peut demander que le Conseil européen soit saisi. Dans ce cas, la procédure législative ordinaire est suspendue. Après discussion, et en cas de consensus, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure législative ordinaire.
Dans le même délai, en cas de désaccord, et si au moins neuf États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de directive concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée, qui est visée à l'article 20, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et à l'article 329, paragraphe 1, du présent traité est réputée accordée et les dispositions relatives à la coopération renforcée s'appliquent. »

Comme l'article 82 TFUE, l'article 83 TFUE autorise un rapprochement des législations des Etats membres uniquement au moyen de directives.

Seul le paragraphe premier de cet article présente un intérêt pour répondre à l'objectif d'européanisation des sanctions pénales infligées au « sportif citoyen européen ».

[1006] Mise en gras par l'auteure.

En effet, le premier paragraphe de l'article 83 TFUE prévoit la possibilité pour le Parlement européen et le Conseil d'établir des règles minimales relatives à la définition d'infractions pénales et des sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontalière et parmi lesquels figurent « le trafic illicite de drogues », « le blanchiment d'argent » ou encore « la corruption ». Or ces trois domaines constituent des infractions pénales qui peuvent être commises en matière de dopage et/ou de matchs truqués, d'où le lien direct qu'ils établissent avec le sport. C'est la citation expresse de ces trois domaines dans l'article 83 TFUE qui fait de ce dernier une base juridique du droit de l'UE octroyant une compétence d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres dans le domaine du sport.

L'article 83 TFUE présente par ailleurs une certaine facilité à harmoniser dans la mesure où, en autorisant de procéder à une coopération renforcée, il permet d'échapper à une situation de blocage liée à l'opposition de certains Etats membres à harmoniser dans un domaine visé par ledit article.

- ***… A l'extension imprévue***

Nous souhaitons souligner l'extension *a priori* imprévue de cette base juridique au domaine du sport auquel les Etats membres n'ont souhaité conférer qu'un mandat restreint à l'UE. En effet, au regard de la rédaction relativement claire de l'article 165 TFUE excluant toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres, il est fort probable que l'article 83 TFUE, et *a fortiori* l'article 82 TFUE, n'aient pas été rédigés avec la perspective de l'adoption d'actes juridiquement contraignants en matière sportive.

Partant de l'hypothèse que les rédacteurs des articles 82 et 83 TFUE auraient écrit ces derniers en l'absence de toute volonté caractérisée de leur prise en compte d'éventuelles problématiques propres au sport et relevant du domaine pénal, il y a lieu d'employer la notion « d'extension » de ces articles au domaine du sport.

Il importe à présent d'envisager concrètement les conséquences de la mise en œuvre de ces articles pour des infractions en lien direct avec l'activité sportive. Autrement dit, nous cherchons à déterminer les possibilités juridiques que pourraient offrir les articles 82 et 83 TFUE en matière d'harmonisation pénale dans le domaine du sport.

b) La coopération judiciaire en matière pénale appliquée au sport

C'est l'article 83 TFUE, et en particulier son premier paragraphe, qui se trouve au cœur de notre développement. C'est en effet l'article 83§1 TFUE qui prévoit les domaines dans lesquels une directive d'harmonisation pourrait être adoptée.

L'article 83§1 TFUE, *a priori* non destiné initialement à produire des effets directs en matière sportive, offre à l'UE une compétence que l'on pourrait qualifier d'imprévue. Malgré cela, cette dernière n'est pas passée inaperçue aux yeux du législateur européen qui s'est déjà prononcé sur son utilisation en matière sportive.

A ce jour, il n'existe pas encore de directive d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres visant des infractions pénales commises en matière sportive, adoptée sur le fondement légal de cet article 83 TFUE. L'UE dispose pourtant d'une compétence non ambiguë, au potentiel d'harmonisation certainement plus large que celui envisagé par ses rédacteurs, lui permettant de produire du droit dur conduisant à la définition de délit(s) concernant spécifiquement la matière sportive.

- ***L'effectivité d'une compétence imprévue dont les contours ont bien été perçus par le Parlement européen***

Il est évident que la compétence de l'Union européenne pour harmoniser des infractions pénales relevant du domaine sportif - en dépit de l'octroi à l'UE d'une unique compétence d'appui, de soutien et de coordination dans le domaine du sport - n'est pas passée inaperçue, surtout pas auprès du Parlement européen. A ce jour, le Parlement européen est la seule institution de l'UE à faire référence, dans un document officiel, à l'article 83 TFUE comme base juridique utilisable en matière d'harmonisation sportive.

En effet, dans un rapport du 21 novembre 2011 sur la dimension européenne du sport[1007], le Parlement européen présente une proposition de résolution[1008] dans laquelle il « *demande à la Commission de lutter contre l'opacité des transferts et le trucage de matchs, comme annoncé dans sa stratégie anti-corruption, en mettant en place* ***des règles minimales concernant la***

[1007] Rapport du Parlement européen sur la dimension européenne du sport du 21 novembre 2011.
[1008] Résolution sur la dimension européenne du sport, *op. cit*.

définition des infractions pénales dans ce domaine »[1009]. Sans citer expressément l'article 83 TFUE, le Parlement européen y fait une allusion qui ne laisse aucun doute quant à sa volonté de se servir de cette base légale pour légiférer sur le plan pénal en matière sportive.

Cette proposition de résolution mentionne ensuite que le Parlement européen *« exprime sa forte préoccupation concernant des phénomènes* ***d'infractions graves dans le sport, tels que, par exemple, le blanchiment d'argent,*** *et invite les États membres à intensifier la coopération entre eux afin de lutter contre ces phénomènes et d'assurer une transparence accrue dans les transactions financières ayant lieu dans le cadre des transferts de joueurs et des opérations des agents de joueurs* »[1010]. Là encore, le document du Parlement européen vise, sans le citer, l'article 83§1 TFUE.

Un peu plus loin, dans la partie consacrée aux « remarques du rapporteur » dans l'exposé des motifs, il est écrit qu'« *[e]n ce qui concerne l'intégrité des compétitions sportives : l'intégrité des évènements sportifs est importante. Les États membres devraient adopter des mesures réglementaires pour garantir que le sport est protégé contre toute mauvaise influence, telle que le pari ou le trucage des matchs.* ***Le rapporteur exhorte les États membres à ériger en infraction pénale toute forme d'atteinte à l'intégrité des compétitions*** *»*[1011]. Le rapporteur fonde à nouveau sa demande sur l'article 83 §1 TFUE.

Enfin, l'avis de la commission des affaires économiques et monétaires figurant dans ce rapport interpelle sur l'impérative défense de l'intégrité et de l'équité sportives « *dans le respect des articles 6, 83 et 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* »[1012].

Dès lors, le recours à l'article 83 TFUE, pour établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans des domaines de « criminalité sportive », ne devrait pas être considéré comme un tabou. Par « criminalité sportive », il faut comprendre la criminalité qui pourrait se manifester au travers ou à l'occasion d'activités sportives, notamment en compétition. L'expression vise donc les cas de trafic illicite de produits dopants

[1009] Pt. 86 de la proposition de résolution *in* Rapport du Parlement européen sur la dimension européenne du sport, *op. cit.*, p. 18/52.
[1010] Pt. 87 de la proposition de résolution *in* Rapport du Parlement européen sur la dimension européenne du sport, *op. cit.*, p. 18/52.
[1011] Rapport du Parlement européen sur la dimension européenne du sport, *op. cit.*, p. 23/52.
[1012] Rapport du Parlement européen sur la dimension européenne du sport, *op. cit.*, p. 27/52.

(dans le domaine du dopage), la corruption et le blanchiment d'argent (dans le premier domaine cité et dans le domaine des matchs truqués et paris sportifs). Ces trois domaines au sein desquels seront formulées des incriminations font partie de ceux limitativement énumérés à l'article 83§1 TFUE.

- ***Les pistes d'utilisation de l'article 83§1 TFUE pour contribuer à l'objectif d'européanisation des sanctions pénales infligées au « sportif citoyen européen »***

Les domaines de « criminalité particulièrement grave » visés à l'article 83§1 TFUE y sont limitativement énumérés. Par exemple, les faits de racisme ou de violence, condamnables sur le plan pénal, sont exclus de ce champ d'application puisqu'ils n'entrent pas dans le champ des « *domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontalière* […] ». Dès lors, tous les faits commis par un « sportif citoyen européen », à la fois répréhensibles sur le plan disciplinaire et sur le plan pénal, n'entrent pas dans le champ d'application de cet article. Seules les infractions relevant du domaine de la « criminalité sportive », tel que défini plus haut, peuvent faire l'objet d'une harmonisation de la législation pénale des Etats membres.

Dès lors, sur la base de l'article 83§1 TFUE, nous pourrions envisager la création d'un « délit de corruption sportive », d'un « délit de fraude sportive » et/ou d'un « délit de manipulation des résultats sportifs ». Ce ou ces délits couvriraient essentiellement les infractions pénales commises en matière de dopage ou de matchs truqués.

Certains Etats membres ont déjà créé des infractions pénales de ce type. La France a par exemple créé un « délit de corruption sportive » institué par l'article 9[1013] de la loi française du 1er février 2012[1014] visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs. Avant la France, l'Italie et l'Espagne avaient introduit dans leurs législations la notion de « fraude sportive ».

[1013] L'article 9 de cette loi créé notamment l'article 445-1-1 du Code pénal français : « *Les peines prévues à l'article 445-1 sont applicables à toute personne qui promet ou offre, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, à un acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs, afin que ce dernier modifie, par un acte ou une abstention, le déroulement normal et équitable de cette manifestation.* »
[1014] Loi française n°2012-158 du 1er février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs.

Plus récemment, c'est le Conseil de l'Europe qui, dans l'article 15 de sa Convention internationale sur la manipulation de compétitions sportives, incite chaque Etat membre « *à ce que son droit interne permette de sanctionner pénalement la manipulation des compétitions sportives, dès lors que les faits comprennent des éléments de contrainte, de corruption ou de fraude […]* »[1015].

Il semblerait que le Conseil de l'Europe joue une nouvelle fois son rôle de producteur de « droit antichambre » pour l'UE. Force est de constater que n'ont plus lieu d'être les inquiétudes soulevées dans le chapitre précédent, au sujet des potentielles difficultés liées à la signature par l'UE de cette Convention internationale et à la compatibilité des compétences de l'UE avec les exigences de ladite Convention. En effet, nous n'avons désormais aucun doute quant à la compétence de l'UE pour *« permett[r]e de sanctionner pénalement la manipulation de compétitions sportives* **»**.

Aucun obstacle ne semble pouvoir s'opposer à l'adoption d'un tel instrument de droit dur. Il serait le seul – et certainement le plus pertinent en la matière – à offrir une réponse adaptée à l'objectif d'européanisation des sanctions pénales infligées au « sportif citoyen européen ».

Enfin, il convient de préciser que l'article 82 TFUE viendrait renforcer le dispositif d'européanisation des sanctions pénales infligées au « sportif citoyen européen » en rendant possible la reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires faisant suite à des faits de « criminalité sportive ».

Les infractions pénales commises dans le domaine du sport ont un tel pouvoir de nuisance sur le domaine concerné qu'il apparaît insensé d'imaginer pouvoir renoncer à une directive définissant une ou plusieurs infractions pénales portant spécifiquement sur le sport. Si les avantages d'un tel instrument ne font aucun doute, il convient néanmoins d'en cerner les limites et de pointer les interrogations éventuelles liées à sa concrétisation inévitable.

[1015] Art. 15 « Infractions pénales relatives à la manipulation de compétitions sportive » de la Convention internationale du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives du 18 septembre 2014.

II. Les avantages, limites et interrogations liés à l'européanisation des sanctions pénales infligées au « sportif citoyen européen »

Envisager l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » par le biais de la voie pénale se présente certes comme un moyen restrictif, car il se cantonne au domaine pénal, mais efficace, notamment car il passe par le biais d'un instrument de droit dur classique de l'UE.

Reposant sur une directive européenne, l'harmonisation pénale envisagée se présenterait comme un moyen pertinent doté d'avantages indéniables dans la perspective d'une européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » (a). Ses limites et les interrogations qu'elle soulève viennent pondérer les nombreux atouts que présente cette voie d'harmonisation (b).

a) Les avantages

La voie de l'harmonisation en matière pénale présente des avantages évidents pour contribuer à l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen », de par la nature de l'instrument juridique utilisé et de par sa portée.

Trois grands avantages ont été identifiés : l'utilisation d'un instrument de droit dur bien rôdé ; son caractère contraignant ; enfin, son rôle de catalyseur en matière d'européanisation des sanctions dans le domaine des activités sportives.

- ***L'utilisation d'un instrument de droit dur bien rôdé***

Le premier avantage est celui de l'antériorité et de la fiabilité de l'instrument juridique utilisé pour conduire vers un rapprochement des dispositions législatives et réglementaires en matière pénale.

La directive est l'instrument juridique qui serait utilisé dans l'hypothèse d'une harmonisation pénale réalisée sur le fondement de l'article 83§1 TFUE.

Il s'agit de l'un des deux instruments juridiques phares utilisés par l'Union européenne pour harmoniser les dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Pour rappel, la spécificité de la directive européenne réside dans la souplesse qu'elle offre aux Etats membres pour atteindre les objectifs qu'elle fixe. Des mesures de transposition de la directive doivent donc être adoptées par chaque Etat membre avant d'être portées à la connaissance de la Commission européenne.

Les avantages et les inconvénients de cet instrument sont parfaitement connus, donc respectivement exploités et maîtrisés au mieux.

En reposant sur un instrument juridique fiable et rôdé qui a fait la preuve de son efficacité, la voie de l'harmonisation pénale en matière sportive verrait ses risques juridiques d'autant plus limités.

La directive européenne se présenterait donc comme un outil présentant des garanties pour conduire vers un rapprochement des normes pénales en matière de sport.

- ***Le caractère contraignant mais malléable de la directive***

Le caractère contraignant de la directive constitue le deuxième avantage de cet instrument sur lequel nous souhaitons insister.

La directive fait partie des instruments de droit dur de l'Union européenne. Autrement dit, elle est l'un des outils produisant des normes contraignantes sur ses destinataires.

Ce caractère contraignant de la directive constitue un avantage incontestable propre à l'ensemble des instruments de droit dur.

La directive se présenterait ainsi comme un gage de qualité et de technicité du droit qu'elle produit. Elle peut ainsi protéger les droits et libertés fondamentales des sportifs grâce à l'établissement de sanctions pénales adaptées aux infractions pénales de « criminalité sportive » qu'elle devrait définir.

Destinée à être transposée dans chaque Etat membre, la directive d'harmonisation apporterait la garantie d'une harmonisation homogène et complète sur l'ensemble du territoire de l'UE. Cette garantie est d'autant plus forte qu'un Etat membre qui ne respecterait pas ses obligations liées à la transposition d'une directive pourrait se voir sanctionner pour manquement fondé sur une violation des obligations qui incombent à un Etat membre en vertu des traités[1016].

La légitimité d'un tel instrument ferait également de lui un atout. Parce que le droit dur est partout, il est plus facilement accepté par ses destinataires.

Enfin, face à l'habituelle réticence du mouvement sportif à une immixtion des institutions publiques dans son champ d'action, la directive se présenterait comme un véritable outil venant à son secours dans un domaine ayant largement dépassé les compétences du mouvement sportif.

L'encadrement de la sanction des sportifs en matière pénale ne pouvait, dans tous les cas, se passer d'un instrument de droit dur. La directive présente en cela toutes les caractéristiques conduisant avec certitude vers un rapprochement des normes pénales concernant des infractions liées à la « criminalité sportive ».

- ***Un potentiel à jouer un rôle de catalyseur en matière d'européanisation des sanctions dans le domaine des activités sportives***

Le troisième et dernier avantage de la voie de l'harmonisation pénale réside enfin dans le potentiel rôle de catalyseur que cette dernière pourrait jouer pour européaniser plus largement – et donc pas uniquement en matière pénale – les sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

Si la voie de l'harmonisation pénale ne tient en réalité pas compte du « référentiel juridique sportif privé », elle pourrait néanmoins se révéler avoir une incidence indirecte sur ce référentiel.

[1016] V. articles 258, 259, 260 TFUE. A ce sujet, lire SAURON Jean-Luc, *Procédures devant les juridictions de l'Union européenne et devant la CEDH*, Gualino Lextenso, 3ème éd., 2014.

Il ne faudrait pas négliger le potentiel d'une telle harmonisation à susciter une dynamique, conduisant à accélérer l'européanisation des sanctions, y compris disciplinaires, infligées au « sportif citoyen européen ».

Cette harmonisation pénale, rendue possible grâce à l'utilisation d'un instrument de droit dur de l'UE, pourrait ainsi se présenter comme une première étape dans un processus plus large d'harmonisation du sport européen. Cela n'a d'ailleurs pas échappé au Sénat français qui, dans son rapport d'information sur l'Union européenne et le sport professionnel[1017], indique qu'« *[u]ne telle directive constituerait, en tout état de cause, un socle pour envisager la mise en place d'une instance européenne de régulation »,* tel qu'envisagé dans la section précédente.

Elle pourrait en outre, de par son efficacité sur la dimension européenne et la préservation du principe d'intégrité des compétitions sportives, conduire à faire évoluer les esprits sur la pertinence d'une européanisation – *via* des instruments de droit dur de l'UE – de l'ensemble des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Cela impliquerait une probable révision de l'article 165 TFUE, piste qui n'est pas à exclure, à plus ou moins long terme.

En somme, la directive d'harmonisation pénale se présenterait comme le moyen le plus approprié pour rapprocher les normes pénales des Etats membres en matière de « criminalité sportive ». L'ensemble et la nature des avantages qu'elle présenterait ne seraient cependant pas de nature à exonérer cette voie de certaines limites qui lui seraient inhérentes.

b) Les limites et interrogations

Certaines limites et certaines interrogations inhérentes à la voie de l'harmonisation pénale en matière sportive pourraient venir pondérer les avantages certains que présente cette piste conduisant vers l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

Trois grandes limites ou interrogations liées à la voie de l'harmonisation pénale en matière sportive ont été identifiées : le risque d'une harmonisation « par le bas » ; le risque de se contenter de la seule voie de l'harmonisation pénale et non plus disciplinaire ; et enfin les

[1017] Rapport d'information n°379 (2012-2013), Humbert J.-F., *Plus vite, plus haut, plus fort ?…*, *op. cit.*, p. 66.

questions soulevées par l'application (ou non) du *principe non bis in idem* compte tenu de l'existence d'infractions répréhensibles à la fois pénalement et disciplinairement.

- ***Une harmonisation par le bas ? Un risque inhérent à l'harmonisation en matière pénale***

La première limite porte sur le risque d'une harmonisation « par le bas » liée à l'établissement de nouvelles règles qui, de surcroît seraient des « règles minimales » tel que cela figure à l'article 83§1 TFUE.

Dans un livre vert sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne[1018], la Commission européenne pointe elle-même les difficultés inhérentes à l'harmonisation pénale à l'échelle de l'UE. D'après elle, *« les différences entre les législations des États membres en matière de sanctions sont assez considérables. Ceci s'explique par des raisons historiques, culturelles et juridiques fortement enracinées dans les systèmes légaux qui ont évolué dans le temps et qui sont l'expression de la manière par laquelle les États ont été confrontés et ont répondu à des questions fondamentales dans le domaine du droit pénal. Ces systèmes présentent une cohérence interne et modifier des règles sans tenir compte de l'ensemble risque d'amener à des distorsions »*. Autrement dit, l'harmonisation des dispositions pénales des Etats membres présenterait le risque majeur de bouleverser, voire de fragiliser des dispositifs pénaux nationaux dont le contenu et le fonctionnement sont le reflet de spécificités propres à chaque Etat membre. La Commission européenne alerte en quelque sorte sur la prudence avec laquelle il conviendrait de légiférer si une harmonisation pénale devait s'imposer. Elle précise d'ailleurs dans son livre vert que c'est la raison pour laquelle il faudrait « *se concentrer sur les domaines où un besoin est identifié, en fonction des objectifs [fixés] et des bases juridiques disponibles* ».

L'autre difficulté contribuant à une harmonisation « par le bas » est liée à la seule possibilité pour l'Union d'établir des règles dites « minimales », comme cela apparaît à l'article 83§1 TFUE. Autrement dit, les « règles minimales » sont établies à partir du plus petit dénominateur commun. Comme le souligne un document du Sénat français établi dans le cadre

[1018] *Livre vert sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne*, Commission européenne, COM (2004) 0334 final, 30 avril 2004.

de l'examen du livre vert susvisé, « *si cela ne présente pas d'inconvénients pour les questions économiques, la matière pénale s'accommode mal d'une « harmonisation par le bas »* »[1019].

La plus grande vigilance devrait donc être de mise pour veiller à ce que l'harmonisation pénale en matière de « criminalité sportive » ne conduise pas à produire les effets contraires à ceux initialement souhaités : des mécanismes pénaux désorganisés et une grille de sanctions aux *quanta* allégés.

- ***Le risque de se contenter du choix de la seule harmonisation pénale et non plus disciplinaire***

La deuxième limite sur laquelle nous avons souhaité insister est liée au risque que pourrait présenter la voie de l'harmonisation pénale sur l'objectif plus large d'européanisation des sanctions, y compris disciplinaires, infligées au « sportif citoyen européen ».

Dans la mesure où l'extension de l'article 83 TFUE au domaine du sport était *a priori* imprévue, l'harmonisation pénale des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » dans les domaines cités plus haut, pourrait être considérée comme ne justifiant d'harmoniser « en plus » les sanctions disciplinaires.

D'abord, cette harmonisation pénale permettrait de répondre aux exigences de la Convention internationale du Conseil de l'Europe en matière pénale. Or cette dernière n'exige aucunement une harmonisation sur le plan disciplinaire.

Ensuite, dans la mesure où l'UE se retrouve compétente en matière « pénale-sportive » de façon quasi-inespérée, cela pourrait conduire les parties prenantes à considérer que l'article 83 TFUE est déjà une grande avancée pour le sport en termes d'harmonisation. Dès lors, harmoniser en plus en matière disciplinaire ne serait peut-être plus perçu comme une priorité.

En somme, l'outillage inattendu de l'UE pour harmoniser pénalement certains domaines du sport pourrait conduire l'Union à se contenter de cette harmonisation, à la portée certes importante et symboliquement forte.

[1019] Communication de Monsieur Hubert Haenel du 7 juillet 2004, examen par la délégation pour l'Union européenne du livre vert sur les sanctions pénales dans l'Union européenne (texte E 2587).

- ***La voie de l'harmonisation pénale et la question du principe non bis in idem***

La troisième limite sur laquelle nous avons souhaité insister s'apparente plus vraisemblablement à une interrogation. Cette dernière porte sur le principe *non bis in idem*, interprété différemment par la Cour de justice, par la Cour européenne des droits de l'homme et même par les cours suprêmes françaises, exception faite de la récente jurisprudence du Conseil constitutionnel du 18 mars 2015[1020].

Le principe *non bis in idem* (aussi appelé *ne bis in idem*) consiste à empêcher le cumul des poursuites ou sanctions à l'encontre d'un individu pour des mêmes faits. Dans certains pays de l'UE, comme en Allemagne[1021], le principe *non bis in idem* est une règle constitutionnelle, ce qui n'est pas le cas en France. La difficulté actuelle réside dans l'interprétation différente donnée à ce principe par les juridictions nationales et européennes. Si les juridictions nationales des Etats membres peuvent suivre des raisonnements différents, même la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice n'appréhendent pas ce principe de la même façon. En effet, si la première citée fait une interprétation très restrictive du principe[1022], la deuxième citée reconnaît le cumul des poursuites et des sanctions[1023], sans compter que le législateur européen semble soutenir ce principe[1024].

[1020] Décisions du Conseil constitutionnel n°2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015.

[1021] Article 103 sec. 3 Grundgesetz.

[1022] Dans l'arrêt *Grande Stevens et autres c/Italie* du 4 mars 2014 (Requêtes n°18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 et 18698/10), la CEDH a condamné, sur le fondement du principe *non bis in idem,* le cumul des sanctions, administratives et pénales, infligées pour abus de marché et mises en œuvre par l'Italie. La Cour a considéré que les poursuites administratives qui conduisent à une sanction administrative empêchent toute condamnation pénale ultérieure pour les mêmes faits. La particularité de cet arrêt réside dans l'élément choisi par la Cour pour déclencher l'application de principe *non bis in idem*. En effet, ce n'est pas l'identité de l'infraction juridique mais celle des faits matériels en cause, qui génère l'application dudit principe.

[1023] Dans son arrêt *Äklagaren/Hans Äkerberg Fransson* (affaire C-617/10) du 26 février 2013, la Grande chambre de la Cour de justice de l'Union précise le champ d'application de l'article 50 de la charte des droits fondamentaux et interprète le principe de l'interdiction du cumul des sanctions. Dans cet arrêt, la Cour relève que « *le principe ne bis in idem énoncé à l'article 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne s'oppose pas à ce qu'un État membre impose, pour les mêmes faits de non-respect d'obligations déclaratives dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée, successivement une sanction fiscale et une sanction pénale dans la mesure où la première sanction ne revêt pas un caractère pénal, ce qu'il appartient à la juridiction nationale de vérifier* ».

[1024] En effet, l'article 14 de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché) reconnait le cumul puisqu'elle dispose : « 1. *Sans préjudice de leur droit d'imposer des sanctions pénales, les États membres veillent à ce que, conformément à leur législation nationale, des mesures administratives appropriées puissent être prises ou des sanctions administratives appliquées à l'encontre des personnes responsables d'une violation des dispositions arrêtées en application de la présente directive. Les États membres garantissent que ces mesures sont effectives, proportionnées et dissuasives*. »

Il convient dès lors de se poser la question de savoir dans quelle mesure le principe *non bis in idem* serait applicable à la matière sportive. Car, comme le souligne Jean-Pierre Karaquillo, « *[u]ne chose est l'existence de règles issues des communautés sportives en tant que règles de droit. Autre chose est leur accueil dans l'ordre juridique d'Etat* »[1025]. Quid alors de la prise en d'une sanction disciplinaire pécuniaire ou privative de temps de jeu et de sa prise en compte par le juge pénal ? A l'inverse, quid de la prise en compte d'une sanction pénale - d'une amende ou d'une sanction privative de liberté - par une commission disciplinaire d'une fédération sportive ?

L'affaire récente impliquant le très charismatique handballeur français Nikola Karabatic et plusieurs de ses coéquipiers est un exemple concret sur lequel nous proposons de nous appuyer.

Ce premier gros scandale lié à une affaire de paris truqués en France fait suite à un match du 12 mai 2012 de la première division du championnat de France de handball entre Cesson et Montpellier. Plusieurs joueurs de l'équipe ont été soupçonnés d'avoir parié sur le score à la mi-temps du match, alors qu'ils n'y étaient pas autorisés. L'affaire a eu des répercussions des immédiates sur les sportifs mis en cause, à la fois sur le plan disciplinaire et sur le plan pénal.

Sur le plan de la discipline sportive, les sportifs mis en cause ont ainsi écopé en première instance d'une sanction de suspension ferme de six matchs infligée par la commission disciplinaire de la ligue nationale de handball (LNH) le 5 février 2013. En appel, la sanction de trois des sept joueurs mis en cause, dont celle de Nikola Karabatic, a finalement été annulée, les membres de la commission d'appel compétente ayant considéré « *souverainement qu'un doute subsistait quant à la matérialité des fautes reprochées aux intéressés »*[1026]. La sanction des quatre autres joueurs concernés, qui eux avaient reconnu avoir parié, a été réduite à une suspension de six matchs dont quatre fermes, le jury d'appel ayant décidé de tenir compte de la notion de première faute telle qu'elle est prévue dans les règlements de la fédération française de handball (FFHB).

Sur le plan pénal, un juge d'instruction a été saisi de l'affaire. Ce dernier a mis en examen les sept joueurs à l'encontre de qui des poursuites disciplinaires avaient été engagées

[1025] KARAQUILLO Jean-Pierre, *Droit international du sport*, *op. cit*., p.58.
[1026] « La suspension de Nikola Karabatic annulée en appel », *Libération*, 23 mars 2013.

par la LNH, ainsi que douze autres personnes. Ces mises en examen visaient notamment à faire la lumière sur les faits afin d'établir l'existence d'une éventuelle carence volontaire des joueurs et de leur niveau de jeu pendant la première période de cette rencontre. Il était question de déterminer si cette affaire révélait des faits de corruption, et donc d'entente entre les joueurs présents sur le terrain et ceux ayant effectué des paris, ou encore des faits d'escroquerie. D'ailleurs, l'enquête a d'abord visé des faits de « corruption active et passive » ainsi que des faits « d'escroquerie et recel d'escroquerie » aux dépens de la Française de jeux (FDJ), entreprise publique française disposant du monopole des jeux de loterie et de paris sportifs sur le territoire français. Si la qualification de corruption sportive instaurée par la loi du 1er février 2012 visée plus haut n'a pas été retenue, un procès dit des « paris illicites » devait se tenir du 12 au 26 juin 2015 pour « escroquerie » devant le tribunal correctionnel de Montpellier.

Si l'issue de cette affaire n'est pas connue au moment de l'écriture du présent document, et si finalement la qualification de corruption sportive semble avoir été écartée par le juge d'instruction, ce scandale français des paris illicites illustre dans quelles mesures des « sportifs citoyens européens » pourraient être sanctionnés, pour les mêmes faits, à la fois sur le plan disciplinaire et sur le plan pénal.

Cela pose la question de l'applicabilité du principe *non bis in idem* à la matière sportive.

En France, est certes considérée comme une sanction administrative toute sanction disciplinaire prononcée par un organe disciplinaire d'une fédération sportive délégataire d'une mission de service publique, dans le respect du « règlement disciplinaire type des fédérations sportives agréées ». Cela pose dès lors la question « classique » de la légalité du cumul d'une sanction administrative avec une sanction pénale qui serait infligée pour les mêmes faits. Mais la réflexion se complexifie dès lors que les sanctions disciplinaires infligées par les fédérations sportives sont uniquement des sanctions de droit privé, non administratives, relevant du seul « référentiel juridique sportif privé ». C'est le cas de la plupart des sanctions disciplinaires infligées au « sportif citoyen » dans l'UE. Faudrait-il alors envisager l'application du principe *non bis in idem* à des sanctions pénales et disciplinaires, ces dernières relevant du « référentiel juridique sportif privé » et non du « référentiel juridique institutionnel public » ?

La situation est telle que nous ne sommes pas en mesure d'affirmer dans quelle mesure le principe *non bis in idem* pourrait s'appliquer en matière sportive. Il s'agit néanmoins de

prendre conscience de sa potentielle applicabilité et de ses conséquences sur les sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Il va de soi de préciser qu'une prise en compte disparate dudit principe par les Etats membres aurait un effet contraire à l'objectif d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

Certes, l'état actuel du droit de l'Union ne permet aucunement le recours à la directive ou au règlement européen pour harmoniser les dispositions législatives ou réglementaires des Etats membres de telles sortes que ces dernières aient une incidence sur le « référentiel juridique sportif privé » et donc en matière disciplinaire. Néanmoins, la voie de l'harmonisation pénale se présente comme l'unique piste permettant une européanisation d'une partie des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » au moyen d'un des deux instruments phares de droit dur de l'Union européenne. Il s'agit d'une piste d'autant plus intéressante qu'elle permettrait, sans aménagement juridique, une action rapide de l'Union européenne pour faire face efficacement aux phénomènes émergents et nocifs que sont notamment les matchs truqués. Elle permettrait en outre à l'UE, dans l'hypothèse où elle deviendrait prochainement signataire[1027] de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives, de se mettre en conformité avec les exigences de ladite convention, comme évoqué dans le précédent chapitre[1028].

Instrument juridique d'une efficacité indéniable, la directive d'harmonisation pénale permettant le rapprochement des législations en matière de « criminalité sportive » n'aurait pas vocation à se suffire à elle-même, en vue d'une européanisation plus large des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Il s'agirait bien de l'un des moyens venant compléter l'arsenal juridique qui pourrait être celui de l'UE pour européaniser les sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

[1027] A la mi-2015, un peu plus de cinquante des deux-cent-seize traités (incluant les conventions internationales et les protocoles notamment) ont été ouverts à la signature de l'Union européenne. Parmi eux, plusieurs ont effectivement été signés et ratifiés par l'UE. C'est le cas par exemple de l'Accord européen relatif à l'échange de substances thérapeutiques d'origine humaine, de l'Accord pour l'importation temporaire en franchise de douane, à titre de prêt gratuit et à des fins diagnostiques ou thérapeutiques, de matériel médico-chirurgical et de laboratoire destiné aux établissements sanitaires, de la Convention relative à l'élaboration d'une pharmacopée européenne, de l'Accord européen relatif à l'échange des réactifs pour la détermination des groupes sanguins, de l'Accord européen sur l'échange de réactifs pour la détermination des groupes tissulaires. V. aussi à ce sujet le site internet du Conseil de l'Europe :
http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CL=FRE&CM=8.

[1028] *Cf. supra*, section 2, chapitre 2, titre 2, partie 2.

*

* *

Les pistes de droit dur développées à partir des agences de l'Union existantes et en matière pénale doivent pouvoir servir efficacement l'objectif d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Comme pour les instruments de droit souple évoqués dans le titre précédent - Legi-EU-Sport[1029] et ERASMAS[1030]- l'EASL viendrait s'adosser à un mécanisme déjà existant en droit de l'Union ce qui lui permettrait d'augmenter ses chances de se réaliser. Quant à la voie de l'harmonisation en matière pénale, bien qu'*a priori* initialement non prévue, aucun obstacle juridique ne semble pouvoir survenir dans le cadre d'une mise en œuvre à venir.

Qu'il s'agisse de l'EASL ou d'une directive d'harmonisation pénale, ces deux outils juridiques capables de produire des effets juridiques contraignants devraient permettre d'aller au-delà de l'unique objectif d'européanisation des sanctions. Ils devaient en effet tous les deux contribuer plus largement au développement de la dimension européenne du sport. Ce sont des instruments – à proprement parler – qui devraient pouvoir offrir un ensemble d'autres possibilités à exploiter, dans le respect et en réponse à l'article 165 TFUE. Pour le premier cité, le spectre de compétence de l'EASL devrait pouvoir aller bien au-delà du seul domaine développé. De même qu'en matière pénale, l'article 83 TFUE devrait pouvoir conduire à l'adoption d'autres directives d'harmonisation en lien avec le sport, en réponse notamment aux exigences de la nouvelle Convention sur la manipulation de compétitions sportives du Conseil de l'Europe.

[1029] *Cf. supra*, section 1, chapitre 2, titre 1, partie 2.
[1030] *Cf. supra*, section 2, chapitre 2, titre 1, partie 2.

Conclusion du titre 2

Le droit dur a l'avantage d'être, par essence, un droit contraignant énonçant des règles pourvues d'un caractère obligatoire ce qui représente un atout indéniable vis-à-vis du droit souple.

En dépit des apparences (qui pourraient être qualifiées de « trompeuses »), le droit de l'UE a la possibilité de produire du droit dur dont les normes pourraient conduire à satisfaire, au moins en partie, l'objectif d'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ».

Les instruments juridiques « durs » proposés et imaginés dans ce titre, comme pour les instruments juridiques « souples », n'ont cependant pas vocation à se suffire à eux-seuls.

Leur mise en cohérence devra faire l'objet d'une grande vigilance afin d'éviter tous les travers du chevauchement d'instruments juridiques divers, non pas de référentiels différents, mais de nature et de portée différentes.

Conclusion générale

Comme pour le sportif, ce sont les derniers mètres à parcourir qui sont souvent les plus difficiles.

Ceci est vrai dans un travail de thèse, et notamment dans celui qui s'achève à présent. Mais ceci est également applicable au chemin qu'il reste à parcourir avant que soient effectivement mis en œuvre les premiers instruments juridiques que nous avons proposés au fil de notre réflexion.

Nous sommes à présent convaincus du potentiel du droit de l'Union en matière sportive et de l'arsenal d'outils de droit souple ou dur qu'il peut développer pour répondre à des nécessités aussi importantes que la préservation du principe d'égalité de traitement et du principe d'intégrité des compétitions sportives. Cela répond *in fine* à l'objectif fixé par l'article 165 TFUE en vertu duquel l'action de l'UE vise à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives [...].

L'arsenal d'outils juridiques proposés se révèle d'autant plus intéressant qu'il devrait permettre de servir les intérêts communs de l'UE et du mouvement sportif dans un champ non restreint à l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen ». Les outils de droit souple et de droit dur développés et imaginés apparaissent aussi variés que réalisables, tant du point de vue de leur *émission* par l'UE que de leur *réception* par les autorités sportives.

Si le mouvement sportif a pu craindre une immixtion malvenue de l'UE dans son univers juridique, les instruments proposés se présentent vraisemblablement plus comme un soutien devenu fondamental à la survie du sport européen que comme une remise en cause ou une atteinte du principe d'autonomie auquel le mouvement sportif est si attaché. En cela, le droit de l'Union révèle toutes ses vertus fédératrices, y compris dans un domaine de compétence non exclusif, ni même partagé.

Alors que les menaces qui pèsent sur le sport européen sont quasi-quotidiennes - l'actualité ne trompe pas - l'effort devra désormais se faire à un niveau plus politique que

juridique. Ce sera peut-être au mouvement sportif lui-même, à l'image des lobbyistes européens, de mobiliser les acteurs de l'UE pour leur faire prendre conscience de l'urgence à agir en matière sportive pour préserver les intérêts commun de l'UE et du sport, et donc du sport européen.

Le travail proposé révèle finalement l'extraordinaire malléabilité du droit et sa capacité à épouser et à répondre aux difficultés qui lui sont soumises. La rigueur incontestable de la discipline contrasterait presque avec cette malléabilité.

ANNEXE : « travail de terrain » – méthodologie et catalogue des enquêtes réalisées

Préambule :

Les questionnements relatifs à la disparité des sanctions infligées aux sportifs, aux perceptions de cette disparité par les sportifs et à la réalité de ses conséquences, nous ont positionnés dans une situation d'incertitude pour laquelle les juristes n'avaient que peu d'outils propres à la disposition du chercheur. Les méthodes utilisées communément par les juristes ne permettraient de traiter ces questionnements que de façon incomplète.

Le caractère prospectif de cette thèse nous a ainsi convaincus, voire obligés, de recourir à des outils, peu habituels pour un juriste, mais pourtant seuls à permettre l'obtention d'informations par ailleurs inaccessibles.

En l'occurrence, sans avoir la prétention ni l'objectif de se positionner dans une démarche sociologique, nous avons emprunté certaines méthodes des sociologues pour obtenir des données fiables et exploitables.

Si les termes d'« enquêtes » sont communément admis dans le sens commun et par la profession journalistique, la démarche suivie dans ce travail pour récolter des données, loin de se fier au hasard, a été construite de façon raisonnée. En effet, comme l'explique le sociologue Philippe CIBOIS, la démarche est erronée si l'on espère d'un « *vaste coup de filet sans hypothèse préalable, […] tirer des explications sur les phénomènes en cause* »[1031]. Une enquête scientifique n'est donc pas une enquête journalistique ou une enquête de police.

Nicole Berthier, psycho-sociologue, est claire : « *il y a enquête et enquête* »[1032]. Le mot « enquête », qui implique la collecte de données, d'informations, de témoignages, ne renvoie pas systématiquement à une démarche scientifique. Une enquête, au sens sociologique du

[1031] CIBOIS Philippe, *Les méthodes d'analyse d'enquêtes*, Bi2S, ENS Editions, 2014.
[1032] *Ibid*., p. 11.

terme, est « *une technique de collecte d'informations* »[1033]. L'obtention des informations est réalisée « *par interrogation systématique de sujets d'une population déterminée, pour décrire, comparer ou expliquer* »[1034].

Les sociologues ont mis en évidence certaines conditions nécessaires à l'obtention d'un matériau fiable, scientifiquement exploitable. Grâce à des échanges formels et informels avec ces derniers, nous avons pris acte de ces mises en garde, quant aux effets de la collecte des données sur la fiabilité du matériau collecté. Nous avons construit notre enquête à la lumière de la problématique et des hypothèses posées.

Si nous avons souhaité nous inspirer des méthodes d'enquêtes communément employées par les sociologues, le lecteur doit être averti que nous n'avons pas la prétention de fournir des données répondant à l'ensemble des exigences méthodologiques des sociologues, notamment en ce qui concerne l'analyse des résultats qui implique chez cette catégorie de chercheurs l'utilisation de méthodes systématiques avec effort de quantification, recherche de lois ou de régularités statistiques[1035].

I. Des techniques d'enquêtes variées

Dans le cadre de nos travaux, il nous a donc fallu nous poser les questions appropriées pour déterminer le ou les instruments d'enquête (l'entretien non-directif[1036], semi-directif[1037] ou guidé[1038], le questionnaire[1039]) et leur mode d'administration (par la doctorante, par d'autres

[1033] *Loc. cit.*
[1034] *Loc. cit.*
[1035] *Loc. cit.*
[1036] Technique qualitative, l'entretien non-directif pose comme principe l'acceptation du discours. Elle est basée sur la réalisation d'entretiens durant lesquels l'enquêteur est le moins actif possible et laisse un maximum de latitude aux enquêtés pour s'exprimer. Lire aussi sur le sujet : ALAMI S., DESJEUX D., GARABUAU-MOUSSAIUI I., *Les méthodes qualitatives*, Que-sais-je ? Paris PUF, 2013. ; COURATIER C., MIQUEL C., *Les études qualitatives : théorie, application, méthodologie pratique*, L'Harmattan, 2007.
[1037] Technique qualitative, l'entretien semi-directif est basé sur la réalisation d'entretiens qui permet d'orienter partiellement le discours des enquêtés autour de différents aspects définis préalablement par l'enquêteur. Il a l'avantage d'apporter une grande précision et donc une grande richesse dans les données collectées par rapport à l'objectif poursuivi. Lire aussi sur le sujet : ALAMI S. *et al*., *op.cit.* ; COURATIER C., MIQUEL C., *op. cit.*
[1038] Technique qualitative, l'entretien directif est basé sur la réalisation d'entretiens durant lesquels l'enquêteur dirige les échanges avec les enquêtés. Cette technique implique la réalisation d'un travail préalable visant à structurer le déroulement de l'entretien. Le risque des entretiens directifs est de passer à côté d'éléments qu'un enquêté pourrait plus facilement livrer dans le cadre d'un entretien semi-directif. Lire aussi sur le sujet : ALAMI S. *et al*., *op.cit.*. ; COURATIER C., MIQUEL C., *op. cit.*
[1039] Technique avant tout quantitative, le questionnaire peut se révéler d'un intérêt d'autant plus grand qu'il peut en outre fournir des données qualitatives. Il permet de mesurer des opinions ou des comportements et de décrire ces opinions et ces comportements selon les caractéristiques d'une population donnée.

enquêteurs). Le choix s'est fait selon plusieurs paramètres : le ou les destinataires de l'enquête, le type de données recherchées.

Nous avons rapidement opté pour deux types d'enquête :

- ✓ les ***entretiens semi-directifs***, lorsque le destinataire visé était unique et parfois personnellement identifié (un homme politique impliqué dans un projet particulier, un représentant d'une institution donnée, etc.) et que les données recherchées impliquait une personnalisation des questions posées. Néanmoins, à la différence d'un questionnaire stricte, nous avons préféré la forme de l'entretien semi-directif permettant de relancer l'enquêté sur les thématiques qu'il soulevait éventuellement. La chercheuse a réalisé l'intégralité de ces entretiens ayant duré entre 45 et 60 minutes et permettant ainsi d'obtenir des résultats riches. Notons que certains interlocuteurs essentiels ont été plus difficiles à joindre. En cas d'impossibilité, des informations précises ont été demandées spécifiquement par voie électronique ;

- ✓ les ***questionnaires***, lorsque le destinataire visé était un groupe d'individus (par exemple les sportifs de haut niveau, des présidents de fédérations sportives nationales, etc.). Le questionnaire, moins riche que l'entretien semi directif, permet cependant d'être administré à un plus grand nombre d'individus simultanément. Les chiffres obtenus doivent être interprétés comme des tendances et mériteraient certainement d'être administrés à un échantillon plus large, représentatif des sportifs citoyens européens. Dans ce travail, une utilisation prudente des tendances émanant de l'analyse des questionnaires a été réalisée. Nous avons choisi un mode d'administration passant systématiquement par la doctorante, sauf pour un questionnaire qui n'a finalement jamais abouti[1040].

II. Catalogue et temporalité des enquêtes réalisées

Plusieurs campagnes d'enquêtes ont été conduites au cours de nos travaux. Dès 2010, aux prémices de la thèse, des entretiens semi-directifs ont été réalisés à Bruxelles auprès de fonctionnaires européens de la Commission européenne et auprès d'un représentant du Bureau

[1040] *Cf. infra.*

des comités olympiques européens. En 2011, peu avant la concrétisation du projet de CIFRE, la première campagne de questionnaires a été menée auprès d'équipes nationales de plusieurs pays différents. Elle a été poursuivie par la suite, dans le cadre de la CIFRE, de même que de nombreux autres entretiens semi-directifs ont été réalisés.

Ci-après figure un catalogue des enquêtes réalisées, selon le type d'enquête.

A) Questionnaires

Deux questionnaires poursuivant des objectifs différents ont été administrés.

QUESTIONNAIRE N°1 **:**

- ✓ *Période d'administration* : 2011-2013
- ✓ *Public ciblé :* des sportifs pratiquant leur activité à haut niveau, amateurs, semi-professionnels ou professionnels, ayant la citoyenneté européenne. Un souci de diversification des disciplines sportives selon leur professionnalisation et leur internationalisation a été poursuivi.
- ✓ *Objectifs principaux :*
    - o cerner le ressenti des sportifs par rapport à la réalité de la disparité des sanctions dont ils peuvent faire l'objet ;
    - o cerner le ressenti des sportifs par rapport au sentiment qui pourrait les envahir face à la disparité qui pourrait être constatée en matière de sanction *;*
    - o cerner le ressenti des sportifs sur l'hypothèse de « tourisme sportif disciplinaire » ;
- ✓ *Exemples de questions posées :*
    - o Seriez-vous prêt(e), si vous étiez sanctionné(e) par votre fédération nationale, à prendre une licence auprès d'une fédération sportive d'un autre Etat membre de l'Union européenne pour pouvoir continuer à pratiquer votre activité sportive et à participer à d'autres compétitions, profitant ainsi de la libre circulation des personnes au sein de l'Union ?
    - o Vous estimez-vous avoir été victime d'une injustice lors d'une compétition ?

Enquêtés	Nombre et type d'enquêtés	Date et lieu	Supervision
Equipe de France de judo	14 Amateurs, semi-professionnels et professionnel, filles et garçons	Eté 2011 *Stage équipe de France en Espagne*	Absence de la doctorante. Supervision confiée à un athlète (Romain BUFFET), rencontré avant le stage, à qui ont été communiquées les consignes relatives à l'administration du questionnaire.
Equipe de France de roller de vitesse	7 Amateurs, semi-professionnels et professionnel (1), filles et garçons	Eté 2011 *Championnat de France piste à Valence d'Agen.*	Présence de la doctorante
Equipe d'Allemagne de roller de vitesse	10 Amateurs, filles et garçons	Eté 2011 *Championnat d'Europe aux Pays-Bas*	
Equipe d'Italie de roller de vitesse	0 → Questionnaires distribués mais jamais récupérés.		
Pôle France féminin de hockey sur glace*	20 Amateurs, filles	Octobre 2013 *Pôle France à Chambéry*	
Equipe de hockey sur glace de Ligue Magnus (Brûleurs de Loups de Grenoble)*	15 Semi-professionnels et professionnels, garçons	Automne 2013 *Grenoble*	Absence de la doctorante. Suivi à distance par voie électronique et téléphone.

* Ces questionnaires comportaient quelques ajouts liés aux sanctions spécifiques infligées en hockey sur glace.

QUESTIONNAIRE N°2[1041] :

- ✓ *Période d'administration* : 2013-2014
- ✓ *Public ciblé :* des hockeyeurs licenciés (actuellement ou par le passé) à la fédération française de hockey sur glace et sanctionnés pour des faits de dopage.
- ✓ *Objectifs principaux :*
  - o cerner le ressenti des sportifs effectivement déjà sanctionnés, dans un domaine dit harmonisé mondialement, par rapport à la réalité de la disparité des sanctions dont ils peuvent faire l'objet ;
  - o cerner le ressenti des sportifs effectivement déjà sanctionnés, dans un domaine dit harmonisé mondialement, par rapport au sentiment qui pourrait les envahir face à la disparité qui pourrait être constatée en matière de sanction *;*
  - o Affiner les hypothèses liées au « tourisme sportif disciplinaire ».

[1041] Questionnaire réalisé avec l'autorisation de la FFHG.

- ✓ *Exemples de questions posées :*
  - Avez-vous eu un sentiment d'injustice en prenant connaissance de la sanction définitive
    - Par rapport à d'autres hockeyeurs ?
    - Compte tenu de la substance dopante détectée ?
    - Par rapport à votre niveau de pratique ?
    - Par rapport à ce qui se passe dans d'autres sports ?
    - Par rapport à ce qui se passe dans d'autres pays ?
    - Pour d'autres raisons ?
  - Aviez-vous une idée de la portée de votre sanction ? Autrement dit, saviez-vous s'il vous était possible de participer à une rencontre dans un autre Etat que la France ?
  - Auriez-vous été prêt à vous licencier à l'étranger, en particulier dans un Etat membre de l'UE, pour échapper à votre sanction dopage et continuer à pratiquer le hockey et à participer à des compétitions, profitant ainsi de la libre circulation des personnes au sein de l'Union ?

Enquêtés	Nombre et type d'enquêtés	Date et lieu	Supervision
Joueurs de hockey sur glace sanctionnés pour dopage	12 Amateurs, semi-professionnels et professionnel, garçons	Octobre 2013 à mars 2014 *Administration téléphonique.*	Présence de la doctorante qui a procédé à l'ensemble des appels téléphoniques

Notons la réalisation d'un **troisième questionnaire** ciblant les présidents de fédérations nationales de hockey sur glace de divers Etats membres de l'UE, rassemblés lors d'un congrès annuel de l'IIHF au Japon. Ce questionnaire avait pour objectif de cerner d'une part les mécanismes et procédures propres à chaque fédération nationale dans l'UE et conduisant à la sanction des hockeyeurs (barèmes de sanction obtenus, dispositifs mis en place), et d'autre part le ressenti des dirigeant de fédérations sportives nationales sur l'hypothèse de « tourisme sportif disciplinaire » et la réalité de la disparité des sanctions dont ils peuvent faire l'objet.

L'administration de ces questionnaires a cependant échoué. Cet échec d'apparence est néanmoins porteur de deux enseignements. D'abord un enseignement méthodologique, cela informe de l'effet de l'absence de la doctorante, liée à l'éloignement du lieu visé qui explique en partie le non-aboutissement de ce questionnaire. Si une tentative d'administration par voie

électronique a été envisagée par la suite, cette dernière s'est révélée, elle-aussi infructueuse, alors-même que la doctorante a tenté de faciliter la prise de contact et la mise en relation en jouant sur son statut de juriste salariée à la FFHG. Cette nouvelle tentative infructueuse nous livre ensuite un second d'enseignement relatif à une certaine réticence du mouvement sportif international à se faire approcher sur des thématiques qui pourraient être considérées comme sensibles.

B) Entretiens oraux semi-directifs

Les entretiens semi-directifs réalisés sont présentés de façon chronologique.

	Enquêté-e-s	***Fonction***	***Institution /entité***	***Date***	***Objet***
1	**Gianluca MONTE**	Fonctionnaire européen dans l'unité Sport de la direction générale Education et Culture	Commission européenne	10 juin 2010	Les conséquences de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et les perspectives de la Commission européenne, la notion de « spécificité du sport », la question de la « sécurité juridique » en matière de sport européen ; les réseaux de coopération, les groupes de travail en cours ou à venir.
2	**Jakob KORNBECK**	Fonctionnaire européen dans l'unité Sport de la direction générale Education et Culture (spécialisé sur les questions de dopage)	Commission européenne	10 juin 2010	Les difficultés auxquelles les sportifs européens sont confrontés ; les objectifs de l'UE en matière de dopage ; l'action de la Commission européenne en matière de dopage, le traité de Lisbonne et les possibilités d'action de l'UE en matière de dopage.
3	**Mathieu FONTENEAU**	Détaché du CNOSF, en charge des affaires européennes	Bureau des comités olympiques européens	10 juin 2010	Les COE ; les CNO et l'UE ; des perspectives nouvelles depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne ; la Cour de justice, ses décisions et l'incidence du traité de Lisbonne ;
4	❖ **Marc JEANMOYE** ❖ **Caroline JADOT**	❖ Chef de cabinet adjoint, responsable de la cellule Sport du ministre André ANTOINE, vice-président ❖ Attachée, cellule Sport	Ministère du Budget, des Finances et des Sports de la Communauté française de Belgique	2 février 2012	Organisation du sport en Belgique et plus spécifiquement dans la Communauté française de Belgique (répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Communautés en matière de sport et de contentieux sportif ; les différentes formes de fédération coexistant en Belgique ; le cas de l'échange d'arbitres à l'échelle de l'UE entre fédérations nationales de hockey sur glace ; l'avis d'un chef de cabinet sur la place de l'UE à l'égard du sport européen).

	Enquêté-e-s	*Fonction*	*Institution /entité*	*Date*	*Objet*
5	**Sébastien BORREL**	Salarié de la mission des affaires juridiques	Ministère des Sports français	8 mars 2012	L'organisation du sport en France, les liens du ministère des Sports avec les institutions de l'UE et avec le mouvement sportif ; l'origine des règlements types du Code du sport français.
6	**Carine BLOCH**	Vice-présidente de la LICRA, chargée du sport	LICRA	13 mars 2012	L'harmonisation à l'échelle de l'Union européenne de la législation pour lutter contre le racisme dans le sport.
7	❖ **Jean-Pierre BALCOU** ❖ **Alexandre MARGUERITE**	❖ Conseiller juridique de la ministre (Valérie FOURNEYRON) ❖ Bureau des affaires européennes, des relations internationales et des grands événements sportifs internationaux	Ministère des Sports français	18 octobre 2012	La coordination européenne et internationale dans le domaine du sport ; la question de la reconnaissance mutuelle des sanctions entre fédérations sportives.
8	**Frederick MEREDITH***	Ancien membre de l'IIHF Council	IIHF	Octobre, novembre 2012	Les relations entretenues par l'IIHF avec la Commission européenne ; les paris sportifs, le dopage, la discipline générale et l'IIHF.
9	**Horst LICHTNER***	Secrétaire général	IIHF	Novembre 2012	Les relations entretenues par l'IIHF avec la Commission européenne ; les paris sportifs, le dopage, la discipline générale et l'IIHF.
10	**Gianluca MONTE**	Fonctionnaire européen dans l'unité Sport de la direction générale Education et Culture	Commission européenne	24 janvier 2013	Rôle, place, position et perspectives de la Commission européenne dans le domaine du sport en 2013 (rôle et place de la Commission dans le domaine du sport, position de la Commission européenne en matière normative).
11	**Pierre LEAUTEY**	Député	Assemblée nationale (France)	2 avril 2013	La proposition de loi relative au partage des responsabilités entre les acteurs de la lutte antidopage ; la prise en compte par l'Assemblée nationale des aspects européens (prise en compte de l'UE dans les réflexions menées).
12	**Cyril TROUSSARD**	Responsable juridique	AFLD	8 avril 2013	Rôle, place, position et perspectives de l'AFLD (travail interne, relations avec l'extérieur, perspectives d'évolution, reconnaissance des sanctions, enjeux de la réformation des décisions).
	❖ **Sophie AUCONIE**	❖ Parlementaire européenne	Parlement européen	23 avril 2013	Rôle, place, position et perspectives du Parlement européen dans le domaine du sport en 2013 (conséquences de l'entrée en vigueur

	Enquêté-e-s	*Fonction*	*Institution /entité*	*Date*	*Objet*
	❖ **Florence LEFEBVRE-RANGEON**	❖ Assistante parlementaire			du traité de Lisbonne sur l'action du Parlement européen dans le domaine du sport, position du Parlement européen en matière normative dans le domaine du sport).
14	**Thomas DELAYE-FORTIN***	Responsable, affaires juridiques	AMA	Avril 2013	Rôle, place, position et perspectives de l'AMA (travail interne, relations avec l'extérieur, perspectives d'évolution, reconnaissance des sanctions, enjeux de la réformation des décisions).
15	**Jean-François LOZACH**	Sénateur	Sénat français	1er octobre 2013	Le rapport n°782 fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage.
16	**Sébastien RICHARD**	Administrateur au Sénat, proche collaborateur du sénateur Jean-François HUMBERT	Sénat français	14 octobre 2013	Le rapport d'information n°379 et à la proposition de résolution européenne n°829 sur l'action de l'UE en matière de sport professionnel ; le rapport n°780 fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage.
17	**Florent LAJAT***	Juriste	Fédération française de rugby	Septembre 2014	Le principe d'universalité des sanctions posé par la fédération internationale de rugby, le dispositif en place en matière d'extension de sanction.

* Entretiens réalisés non pas en présentiel, mais au moyen d'échanges de électroniques.

Bibliographie

I. Manuels, ouvrages juridiques (droit général et droit & sport)

AMSON Charles. *Droit du Sport*, Dyna'sup droit, 2010.

ANDERSON Jack, *Modern Sports Law*, Oxford: Hart Publishing, 2010.

BLANPAIN Roger, *The Future of Sports Law in the European Union, Beyond the EU Reform Treaty and the White Paper*, éd. Wolters Kluwer & Kluwer Law International, 2008.

BOBBIO Norberto, *Essais de théorie du droit (recueil de textes)*, LGDJ, Bruylant « La pensée juridique », 1998.

BOGUSZ B., CYGAN A., SZYSZCZAK E, *The regulation of sport in the European Union*, Eward Elgar Publishing, 2007.

BONIFACE P., LACARRIERE S., VERSCHUUREN P., *Paris sportifs et corruption. Comment préserver l'intégrité du sport*, IRIS, Editions Armand Colin, 2012.

BOULOUIS Jean, *Quelques observations à propos de la sécurité juridique, Du droit international au droit de l'intégration*, Liber amicorum, Pierre Pescatore, Nomos Verlag, 1987.

BUY F., MARMAYOU J-M., PORACCHIA D., RIZZO F., *Droit du sport*, LGDJ Lextenso Editions, 2ème édition, 2009.

CARBONNIER Jean, *Flexible droit – Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, Paris, 10ème éd., 2002.

CAZORLA PRIETO Luis Maria, *Deporte y estado*, éd. Labor, Barcelona, 1979.

CHAKER André-Noël, *Etude des législations nationales relatives au sport en Europe*, éd. du Conseil de l'Europe, 1999.

CHAKER André-Noël, *Bonne gouvernance dans le sport : une étude européenne*, éd. du Conseil de l'Europe. 2004.

CHAPPELET Jean-Loup, *L'autonomie du Sport en Europe*, éd. du Conseil de l'Europe, 2010.

CHEVÉ Laurence, *La justice sportive*, Collection Master, éd. Gualino, 2012.

DELMAS-MARTY Mireille, *Les forces imaginantes du droit, Le relatif et l'universel*, La couleur des idées Seuil, octobre 2004.

DELMAS-MARTY Mireille, *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, Société de législation comparée, mai 2003.

DEPRE Sébastien, *Le sport dopé par l'Etat vers un droit public du sport ?,* Centre d'Etudes constitutionnelles et administratives, Bruylant, 2006.

DUDOGNON C., FOUCHER B., HONORAT E., KARAQUILLO J.-P., LACABARATS A., *Intégrité des compétitions sportives*, Juriseditions, Dalloz, 2014.

DUDOGNON C., FOUCHER B., KARAQUILLO J.-P., LACABARATS A., *Règlement des litiges au sein du mouvement sportif*, Juriseditions, Dalloz, 2012.

DUTHEIL DE LA ROCHERE Jacqueline, Préface, *in* NEFRAMI Eleftheria (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2013.

FOUCHARD Ph., VOGEL L. (dir.), *L'actualité de la pensée de Berthold Goldman*, Paris, éd. Panthéon Assas, 2004.

FRISON-ROCHE M.-A., BARANES W. (sous la direction de), *De l'injuste au juste*, Dalloz. 1997.

GATSI Jean, *Le droit du sport*, Presses universitaires de France, collection « Que sais-je ? », n°3542, 2000.

GHERARI H., SZUREK S. (dir.), *L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international ?*, Paris, Pedone, 2003.

GUILLOUD-COLLIAT Laetitia, *L'action normative de l'Union européenne*, Collection Droit de l'Union européenne dirigée par Fabrice PICOD, Bruylant, 1ère édition, 2014.

HART Herbert Lionel Adolphus, *Le concept de droit*, Facultés universitaires Saint Louis, 1976.

JACQUET Jean-Michel. *L'émergence du droit souple (ou le droit "réel dépassé" par son double)*, *in* Etudes à la mémoire du professeur Oppetit, Litec, Paris, 2009.

JAQUIER Jérôme, *La qualification juridique des règles autonomes des organisations sportives*, CIES, Staempli Editions SA Berne, 2005.

JESTAZ Philippe, *Le droit*, 4ème éd., Paris, Dalloz, 2002.

KARAQUILLO Jean-Pierre, *Le droit du sport*, Connaissance du droit. Dalloz, 3ème édition, 2011.

KARAQUILLO Jean-Pierre, *Droit international du sport*, Leiden, Boston, 2006.

KASSIS Antoine*, Théorie générale des usages du commerce*, LGDJ, Paris, 1984.

KELSEN Hans, *Théorie pure du droit*, traduit par Ch. Eisenmann de la 2ème édition de la Reine Rechtslehrer (1960 ; ère éd., 1934), Dalloz, 1962.

KERCHOVE (DE) G., WEYEMBERGH A., *La reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires pénales dans l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2001.

LOUP Jean, *Les sports et le droit*, Dalloz, 1930.

MAINGUY Daniel (Ecrits et textes rassemblés par), *Guide de la thèse en droit*, université de Montpellier disponible sur : http://bu.univ-tln.fr/userfiles/file/Theses/guide-de-la-these-en-droit.pdf.

MASSON Antoine, *Droit communautaire – Droit institutionnel et droit matériel – Théorie, exercices et éléments de méthodologie*, Manuels Larcier, Larcier, 2008.

MOLLION Grégory, *Les fédérations sportives. Le droit administratif à l'épreuve des groupements privés*, LGDJ, 2005.

MORAND Charles-Albert (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, Bruxelles, 2001.

O'CALLAGHAN J.*, Report to study the feasability of establishing a Sport Court in Victoria and, ultimately, Australia based in the model of the Court of Arbitration for Sports*, The Winston Churchill Memorial Trust of Australia, 2002.

PARRISH R., MIETTINEN S., *The sporting exception in European Union law*, TMC Asser Press, 2008.

PARRISH Richard, *Sports Law and Policy in the European Union*, Manchester University Press, 2003.

PAUTOT M. et S., *Le sport et la loi*, Juris associations, 1996.

PRIOLLAUD F.-X., SIRITZKY D.*, Le traité de Lisbonne – Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE),* La Documentation française, 2008.

SAURON Jean-Luc, *Procédures devant les juridictions de l'Union européenne et devant la CEDH*, Gualino Lextenso, 3ème éd., 2014.

SIEKMANN R., SOEK J., *The European Union and Sport: Legal and Policy Documents*, T.M.C. Asserpress (AsserInstituut – La Haye), 2005.

SIMON G., CHAUSSARD C., ICARD P., JACOTOT D., LA MARDIERE C., THOMAS V., *Droit du sport*, Themis Droit, PUF, 2012.

THIBIERGE C. *et al., La force normative. Naissance d'un concept*, Bruxelles, Paris, Bruylant, LGDJ, 2009.

WEATHERILL Stephen, *European Sports Law,* Collected Paper, 2nd Edition, ASSER International Sports Law Series, Asser Press, 2014.

II. Manuels, ouvrages non juridiques

ALAMI S., DESJEUX D., GARABUAU-MOUSSAIUI I., *Les méthodes qualitatives*, Que-sais-je ? Paris PUF, 2013.

ARISTOTE, *Ethique à Nicomaque*, Flammarion, 1992.

BADIE B., SMOUTS M.-C., *Le retournement du monde*, Sociologie de la scène internationale, 2nde éd., Paris, Presses de la FNSP, 1992.

BERGER Marcel, *Cinq siècles de mathématiques en France*, ADPF ministère des Affaires étrangères, mai 2005.

BERTHIER Nicole, *Les techniques d'enquête. Méthode et exercices corrigés*, Sociologie, Armand Colin, 1998.

BONIFACE Pascal, *La terre est ronde comme un ballon : géopolitique du football*, Seuil, Paris, 2002.

CIBOIS Philippe, *Les méthodes d'analyse d'enquêtes*, Bi2S, ENS Editions, 2014.

COURATIER C., MIQUEL C., *Les études qualitatives : théorie, application, méthodologie pratique*, L'Harmattan, 2007.

DE WAELE J.-M., HUSTING A., *Sport, politiques et sociétés en Europe centrale et orientale,* Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2005.

ELIAS N., DUNNING E., *Sport et civilisation : la violence maîtrisée,* Fayard, 1994.

HOULIHAN Barrie, *Dying to win: doping in sport and the development of antidoping policy, éd. of the* Council of Europe, 2002.

HOULIHAN Barrie, *La victoire à quel prix ? Le dopage dans le sport*, éd. du Conseil de l'Europe. 2ème édition, avril 2003.

HUSTING Alexandre, *L'Union européenne et le sport, l'impact de la construction européenne sur l'activité sportive*, Editions Juris Service, 1998.

MIEGE C., JAPPERT J., *L'organisation du sport dans les Etats membres de l'Union européenne*, Think tank Sport et Citoyenneté, 2013.

MIEGE Colin, *Les organisations sportives et l'Europe*, 2ème édition refondue. INSEP-publications, 2009.

OSWALD Denis (dir.), *La nationalité dans le sport. Enjeux et problèmes*, Neuchâtel, Editions CIES, 2006.

PAUTOT M. et S., *Sport et nationalités*, Légisport, 7ème édition, 2009.

REMANS A., DELFORGE M., *Sport Structures in Europe*, Clearing House, 4e éd. révisée, 1997.

SOPHOCLE, *Antigone*, Flammarion, 1999.

III. Thèses et mémoires

CHALTIEL-TERRAL Florence, *La souveraineté de l'Etat et l'Union européenne, l'exemple français. Recherches sur la souveraineté de l'état membre,* thèse de doctorat, publiée LGDJ, 2000.

DUDOGNON Charles, *Les sources du droit du sport*, thèse de doctorat, université de Limoges, 2007.

LATTY Franck, *La Lex Sportiva : recherche sur le droit transnational*, Etudes de droit international, Martinus Nishoff Publishers, 2007.

LEFEBVRE-RANGEON Florence, *L'émergence d'un modèle sportif européen - Contribution à l'étude de la construction juridique européenne*, thèse de doctorat, université de Limoges, 2014.

LIM Suy-Hong, *L'égalité dans les relations du travail au Cambodge*, thèse de doctorat, université Lumière Lyon 2, 2007.

MAISONNEUVE Mathieu, *L'arbitrage des litiges sportifs*, thèse de doctorat, université Paris I, 2007.

MOTULSKY Henri, *Principes d'une réalisation méthodique du droit privé - La théorie des éléments générateurs des droits subjectifs*, 1948, réimpression Dalloz 1991.

SIMON Gérald, *Puissance sportive et ordre juridique étatique : contribution à l'étude des relations entre la puissance publique et les institutions privées*, texte remanié de thèse de doctorat en droit public, université de Dijon, 1989, LGDJ, 1990.

IV. Articles et contributions

• Articles et contributions scientifiques

ALAPHILIPPE François, « Normes sportives et droit communautaire de la concurrence : à propos d'un récent arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes », *Revue juridique et économique du sport*, n°80, septembre 2006, pp. 7 et s.

ALAPHILIPPE François, « Le pouvoir fédéral », *Pouvoirs*, n°61, avril 1992, pp. 71-84.

ALAPHILIPPE François, « Sport et droit », *RJES,* n°1, 1987, pp. 1-22.

ANDREFF Wladimir, « Régulation et institutions en économie du sport », *Revue de la régulation*, n°1, juin 2007.

ARCHAMBAULT F., ARTIAGA L., « Les significations et les dimensions sociales du sport – Sport et identité nationale » *in* Sport et Société*, Cahiers français*, n°320, pp.38-42.

ARHEL Pierre, « Activité des juridictions communautaires en droit de la concurrence (juillet-août 2006) », *Petites affiches. La Loi / Le Quotidien juridique,* 2006, nº 231, pp. 13-14.

AUNEAU Gérard, « L'approche contrastée de la justice communautaire sur la qualification des règles sportives », *RTDE,* n°2, avril 2007, pp. 365-377.

BARBIERI D., ONGARO E., « Les agences de l'UE : points communs et différences avec les agences publiques agissant au niveau national », *RISA,* 3/2008 (Vol. 74), pp. 419-446.

BENOIT L., « Absence de responsabilité de l'Etat pour méconnaissance du principe de confiance légitime », *AJDA,* 1999.

BERMEJO-VERA José, « Le sport et le droit, présentation générale des problèmes », *in Le sport et le droit*, Actes du 18ème colloque de droit européen, Maastricht, 12-14 octobre 1988, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1989.

BERREBI Jacob, « Note sous la CJCE, 18 juillet 2006, Meca Medina et Majcen contre Commission, C519/04 », *La Gazette du Palais,* 8 novembre 2007, n°312, p. 41.

BONICHOT Jean-Claude, « Conclusion des débats » *in* Actes de la conférence « droit européen et sport », CNOSF, 26 novembre 2007.

BORDES Elodie, « Radioscopie jurisprudentielle du principe de sécurité juridique. Analyse des évolutions possibles à la lumière de la QPC », *VIIIe Congrès national de l'A.F.D.C., Nancy*, 16,17 et 18 juin 2011.

BORZEIX Arnaud, « La question prioritaire de constitutionnalité : quelle confiance légitime, quelle sécurité juridique ? », *RDP*, 2010, n°4, pp. 981-1002.

CANIVET Guy, « La proportionnalité comme modèle d'intégration européenne par la méthode du jugement », *in Liber Amicorum en l'honneur de Bo Vesterdorf*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 169.

CATALA Michel, « La Communauté à la recherche de son identité », *Relations internationales,* 4/ 2009 (n°140), pp. 83-101.

CAZALA Julien, « Le *Soft Law* international entre inspiration et aspiration. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques,* 1/ 2011 (Volume 66), pp. 41-84.

CHARVIN Robert, « Régulation juridique et mondialisation néolibérale. Droit « mou », droit « flou » et non-droit », *Actualité et Droit International*, janvier 2002.

CHEYNEL Benjamin, « Les règles antidopage du CIO relèvent bien du droit communautaire de la concurrence », *Revue Lamy droit des affaires,* 2006 nº 9, p.51.

COLLIGNON S. *et al*., « La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination », Policy paper n°12, *Notre Europe – Etudes et recherches*, octobre 2004.

COUBERTIN Pierre, « Le rôle des fédérations », *Revue olympique*, mars 1907, p.231, *in* MULLER N (dir.) Pierre de Coubertin, Textes choisis, t. III : La pratique sportive, Zurich, Weidmann, 1986, p.355

DELAMARRE Manuel, « La sécurité juridique et le juge administratif français », *AJDA,* 2004.

DELMAS-MARTY Mireille, « Intégration européenne et identité nationale, le rôle des juges », *Forum des juges*, 3-4 décembre 2012.

DUMONT Léa, « Citoyenneté européenne et égalité de traitement : entre exigence d'intégration et droit fondamental à la libre circulation », *Site du Réseau universitaire européen dédié à l'étude du droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice (ELSJ),* juin 2014.

FILHON G., TISSIER F., CARIOU M., EUGÈNE B., « La mobilité des patients dans l'Union européenne : les enjeux de la prise de décision », *Pratiques et Organisation des Soins,* 4/ 2012 (Vol. 43), pp. 285-294.

GROS M., VERKINDT P.-Y., « L'autonomie du droit du sport, fiction ou réalité ? », *AJDA*, 1985, pp. 699-705.

HACHEZ Isabelle, « Balises conceptuelles autour des notions de « source du droit », « force normative » et *« softlaw » »*, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques,* 2/2010 (Volume 65), pp. 1-64.

HUGHES Everett Cherrington, « La place du travail de terrain dans les sciences sociales », *in Le regard sociologique*, Paris : EHESS, 1996, p.267.

HUGLO Jean-Guy, « Dossier : Le principe de sécurité juridique ». *Cahiers du Conseil constitutionnel* n°11, décembre 2001.

HUSTING Alexandre, « Le livre blanc de la Commission sur le sport, une coquille vide pour le sport professionnel ? », *Cahiers de droit du sport*, 2007, n°9, pp. 27-36.

ICARD Philippe, « La spécificité du sport menacée ? », *D.,* 2007, pp. 635-639.

IDOT Laurence, « Contrôle des réglementations sportives ». *Europe*, 2006, commentaire, p. 290.

INFANTINO Gianni, « Meca-Medina : un pas en arrière pour le modèle sportif européen et la spécificité du sport ? », *UEFA,* octobre 2006.

JANNEAUD Antoine, « Du principe d'égalité de traitement des salariés », *Dr. Soc*, 2004.

JESTAZ Philippe, « Spectacle sportif et droit du sport » in *Le spectacle sportif*, Publication de la Faculté de Droit de Limoges, Centre de Droit et d'Economie du Sport, PUF, 1981.

JESTAZ Philippe, « Réflexions sur la nature de la règle sportive. Des chicanes sur une chicane », *RJES*, n°13, 1990, p. 3.

KAHN Philippe, « La *lex mercatoria* : point de vue français après quarante ans de controverses », *McGill Law Jl*., 1992, p. 426.

KANDEM Innocent Fetze, « Harmonisation, unification et uniformisation. Plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d'intégration juridique », *RJT*, 2009, pp. 605-648.

KARAQUILLO Jean-Pierre, « Les normes des communautés sportives et le droit étatique », *D*., 1990, Chronique, p. 83.

KORNBECK Jakob, « Harmonisation de la lutte contre le dopage au niveau de l'Europe : compétences et apports de l'Union européenne », *12ème colloque national de lutte et de prévention du dopage,* Paris, 2 et 3 mars 2012.

LACHAUME Jean-François, « Extension des sanctions disciplinaires internationales par les fédérations françaises »*, Jurisport*, n°119, avril 2012, pp. 34-38.

LAIDI Zaki, « L'Europe, puissance normative internationale » *in Politiques européennes*, éd. Renaud Dehousse, Paris : Presses de Sciences Po, 2009, pp. 227-242.

LATTY Franck, « L'arrêt, le livre blanc et le traité - La *lex sportiva* dans l'ordre juridique communautaire développements récents », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°514, janvier 2008, pp. 34-52.

LOCHAK Danièle, « La notion de discrimination dans le droit français et le droit européen. Égalité des sexes : la discrimination positive en question », *Société de législation comparée*, avril 2006, p. 40.

MANDIN François, « La soumission de la norme sportive au droit communautaire », *D*., Chronique, 1998, pp. 32-36.

MANGEAT Grégoire, « Anti-doping and competition law », *European Law Reporter,* 2006, pp. 365-368.

MANNERS Ian, « The normative ethics of the European Union », *International Affairs,* 84-I, 2008, p. 45.

MANNERS Ian, « Normative Power Europe, A Contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies*, vol.40, n°2 (juin 2002), pp. 235-258.

MAZEAUD Henri, « La règle de droit et la règle morale. Extrait de cours de droit civil de première année de licence », Les cours de droit 1954-1955, Disponible sur : http://fsjp.ucad.sn/files/doc_site.pdf

MIEGE Colin, « Le modèle sportif européen existe-t-il encore ? Réflexion sur l'Europe et le droit ». *Sport et Citoyenneté* n°3, juin-juillet-août 2008.

NAÔME Caroline, « La notion de sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance des Communautés européennes », *Rivista di Diritto Europeo*, n°2, 1993.

NICOLAS E., ROBINEAU M., « Prendre le droit souple au sérieux ? À propos de l'étude annuelle du Conseil d'État pour 2013 », *La Semaine Juridique - Edition générale,* 21 octobre 2013, Etudes JCP G 2013, doctr. , 1116.

PACTEAU Bernard, « La sécurité juridique: un principe qui nous manque ? », *AJDA* (numéro spécial), 1995.

PETITEVILLE Franck, « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *Critique internationale,* 2/ 2011 (n°51), pp. 95-112.

PLOUVIN Jean-Yves, « L'incidence du droit communautaire sur les activités sportives. L'application de l'article 7 du traité CEE », *La Gazette du ¨Palais*, 1978, III Doct., pp. 23-29.

PRALUS-DUPUY Joëlle, « Les tendances contemporaines de la répression disciplinaire », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2000, n°3, juillet-septembre, pp. 545-557.

PRIETO Catherine, « Chronique de jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice des Communautés européennes », Concurrence, *Journal du droit international,* 2007, pp. 662-664.

PUISSOCHET J.-P., LEGAL H., « Dossier : le principe de sécurité juridique », *Cahiers du Conseil constitutionnel n°11,* décembre 2001.

RANGEON Florence, « Gouvernance du sport : quelle place pour l'Europe ? », *Jurisport*, n°110, juin 2011, pp. 38-41.

RIGAUX François, « Les situations juridiques individuelles dans un système de relativité générale - Cours général de droit international privé », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1989-I, vol. 213, p. 362.

RIGAUX F., VANDER ELST R., « Relations juridiques transnationales ou dialogue sur un autre droit », *JT*, n°5200, 1982, p. 233.

ROCHEFOUCAULD (de la) Estelle, « Recueil de jurisprudence en matière sportive », pour la Commission Sport et Droit Elr, *Recueil JP 01.02*, p.16

SAURON Jean-Luc, « Un bouleversement discret de la gouvernance européenne », *RTD eur*. 2005, pp. 411 et s.

SMITH Andy, « La passion du sport: le football, le rugby et les appartenances en Europe », *Pôle Sud*, n°17, 2002, pp. 121-122.

SZYSZCZAK Erika , « Is sport special ? » *in* BOGUSZ B., CYGAN A., SZYSZCZAK E, *The regulation of sport in the European Union*, Eward Elgar Publishing, 2007, p. 6.

SIEKMANN Robert, « Is Sport 'Special' in EU Law and Policy ? », *in* BLANPAIN Roger, *The Future of Sports Law in the European Union, Beyond the EU Reform Treaty and the White Paper*, éd. Wolters Kluwer & Kluwer Law International, 2008, p. 46.

SIMON Gérald, « Inclusion du sport dans le traité : minuscule exégèse d'un texte en clair-obscur », *Sport et Citoyenneté.*

SIMON Gérald, « C'est de la compétition et d'elle seule que l'activité sportive tire sa spécificité », *Droitdusport.com*, 23 février 2012.

SOULAS DE RUSSEL D., RAIMBAULT P. « Nature et racines du principe de sécurité juridique : une mise au point », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 55 N°1, janvier-mars, pp. 85-103.

SUBIOTTO Romano, « How a lack of analytical rigour has resulted in an overbroad application of EC competition law in the sport sector? », *ISLR*, 2, 2009, pp. 21-29.

SUY Eric, « From the International to the Transnational », *Associations transnationales*, 3/1982, p. 196

SYNTEZ Cyril, « A l'origine de la sanction, sa norme ou son interprétation ?, *Archives de philosophie du droit*, 54, 2011, pp. 385-392.

SZYMANSKI Stefan, « Is there a European Sports Model? », *International sports economics comparisons,* R. D. Fort, J. Fizel, Greenwoord, 2004.

THIBIERGE Catherine, « Au cœur de la norme : le tracé et la mesure », *in* L'égalité, *Archives de philosophie du droit*, n°51, 2008, pp. 341-371.

THOMAS Anja, « Démocratie et légitimité dans l'Union européenne » *in* B. Geremek et R. Pitch (dir.), *Visions d'Europe*, Odile Jacob, Paris, 2007, p. 129.

TOURNIER Maurice, « Egalité ou équité, question d'hier, problème d'aujourd'hui » *in Mots*, mars 1995, n°42, pp. 102-109.

VAN DE KERCHOVE Michel, « Les fonctions de la sanction pénale », *Informations sociales,* 7/ 2005 (n°127), pp. 22-31.

VERSCHUUREN Pim, « Conclusions du programme de l'IRIS « Quels réseaux nationaux dans l'UE pour lutter contre la corruption sportive ? » », *Sport et Citoyenneté*, n°27, juin-juillet-août 2014, pp. 11-19.

WATHELET Melchior, « La gouvernance du sport et l'ordre juridique communautaire : le présent et l'avenir », *Cahiers de droit du sport*, 2007, n°9, pp. 11-26.

WATHELET Melchior, « L'arrêt Meca-Medina et Majcen : plus qu'un coup dans l'eau », *Revue de jurisprudence de Liège*, Mons et Bruxelles, 2006, pp. 1799-1809.

WEATHERILL Stephen, « Anti-doping revisited - the demise of the rule of "purely sporting interest»? », *European Competition Law Review,* 2006, pp. 645-657.

ZYLBERSTEIN Julien, « Quand le sport pénètre dans l'arène du droit primaire de l'Union européenne : l'article 165 du Traité de Lisbonne », *La Gazette du Palais*, numéro 293-295, 19 octobre 2008, pp. 23-32.

ZYLBERSTEIN Julien, « Collisions entre idéaux sportifs et contingences économiques dans l'arrêt Meca Medina », *Cahiers de droit européen*, vol.43, n°1-2, 2007, pp. 213-238.

ZYLBERSTEIN Julien, « Inquiétant arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Meca-Medina – Ou comment deux nanogrammes de nandrolone pourraient bouleverser le sport européen », *Cahiers de droit du sport*, 2007, n°7, pp. 174-192.

ZYLBERSTEIN Julien, « Que reste-t-il de la spécificité du sport en droit communautaire ? », *La Gazette du Palais*, n°311, 7 novembre 2007, pp. 18-24.

ZYLBERSTEIN Julien, « Le sport, un laboratoire juridique en devenir ? », *La Gazette du Palais*, n°311, 7 novembre 2007, pp. 4-5.

« De l'extension d'une sanction internationale… », *Jurisport* n°113, octobre 2011, p. 9.

« Réactions de Sport et Citoyenneté à la communication sport de la Commission européenne », *Sport et Citoyenneté*, janvier 2011, p. 2. (http://www.sportetcitoyennete.com/PDF/positions/janvier2011/positioncommunicationsport.pdf).

Actes du colloque « *Le droit souple* » du 27 mars 2008, organisé par l'association Henri Capitant des amis de la Culture juridique française, avec le concours de la faculté de droit et du laboratoire de recherche juridique du littoral côte d'Opale, collection Thèmes et commentaires, février 2009.

Les Annonces de la Seine, 2008, n°20, p. 4.

- **Articles et communiqués de presse**

  - *Articles de presse*

« Dopage, création d'un tribunal indépendant », *Le Monde*, 25 septembre 2014.

« La suspension de Nikola Karabatic annulée en appel », *Libération*, 23 mars 2013.

« Comment on a pu truquer 380 matchs de Ligue des champions et du mondial », *Slate.fr*, 4 février 2013, disponible sur : http://www.slate.fr/life/67953/paris-truques-football-ligue-champions-mondial.

« Arnhemse schaatstalenten onder vlag van Luxemburg », *De Gelderlander*, 19 mars 2011.

« Moderniser la gouvernance publique du sport », MIEGE Colin, *Le Monde*, 16 août 2010.

  - *Communiqués de presse*

« Égalité de traitement : les directives européennes de lutte contre la discrimination sont désormais transposées dans les 28 États membres de l'Union », Commission européenne, 17 janvier 2014.

« La Commission propose une approche commune en matière d'infractions à la législation douanière de l'Union », Commission européenne, 13 décembre 2013.
« Avancée décisive grâce à l'accord entre les institutions de l'Union européenne concernant une approche commune sur les agences », Commission européenne, 13 juin 2012.

V. Textes institutionnels

1. Union européenne

- **Traités**

  - Traités en vigueur

Traité sur l'Union européenne (version consolidée 2012), *JOUE* n°C 326 du 26 octobre 2012.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée 2012), *JOUE* n°C 326 du 26 octobre 2012.

Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (version consolidée 2012), *JOUE* n°C 327 du 26 octobre 2012.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *JOUE* n°C 326 du 26 octobre 2012, p. 391-407.

Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, *JOUE* n°C 306 du 17 décembre 2007.

  - Autres traités

Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, Paris, 18 avril 1951.

Traité instituant la Communauté économique européenne, Rome, 25 mars 1957.

Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, Rome, 25 mars 1957.

Acte unique européen, Luxembourg, 17 février 1986, La Haye, 28 février 1986, *JOCE* n°L 169 du 29 juin 1987.

Traité sur l'Union européenne, Maastricht, 7 février 1992, *JOCE* n°C 191 du 29 juillet 1992.

Traité d'Amsterdam, Amsterdam, 2 octobre 1997, *JOCE* n°C 340 du 10 novembre 1997.

Traité de Nice, Nice, 26 février 2001, *JOCE* n°C 80 du 10 mars 2001.

Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Rome, 29 octobre 2004, *JOCE* n°C 310 du 16 décembre 2004.

- **Règlements**

Règlement (UE) n°1288/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant "Erasmus+": le programme de l'Union pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport et abrogeant les décisions n°1719/2006/CE, n°1720/2006/CE et n°1298/2008/CE.

Règlement (CE) n°713/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 instituant l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie.

Règlement (CE) n°2051/2004 du Conseil du 25 octobre 2004 modifiant le règlement (CEE) n°337/75 portant création d'un Centre européen pour le développement de la formation professionnelle.

Règlement (CE) n°1655/2003 du Conseil du 18 juin 2003 modifiant le règlement (CEE) n°337/75 portant création d'un Centre européen pour le développement de la formation professionnelle et abrogeant le règlement (CEE) n°1416/76.

Règlement (CE) n°354/95 du Conseil du 20 février 1995 modifiant le règlement (CEE) n°337/75 portant création d'un Centre européen pour le développement de la formation professionnelle.

Règlement (CE) n°251/95 du Conseil du 6 février 1995 modifiant le règlement (CEE) n°337/75 portant création d'un Centre européen pour le développement de la formation professionnelle.

Règlement (CE) n°1131/94 du Conseil du 16 mai 1994 modifiant le règlement (CEE) n°337/75 portant création d'un Centre européen pour le développement de la formation professionnelle.

Règlement (CEE) n°1946/93 du Conseil du 30 juin 1993 modifiant le règlement (CEE) n°337/75 portant création d'un Centre européen pour le développement de la formation professionnelle.

Règlement (CEE) n°337/75 du Conseil, du 10 février 1975, portant création d'un centre européen pour le développement de la formation professionnelle.

- **Directives**

Directive 2011/82/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière.

Directive 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 relative à l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers.

Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché).

Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

Directive 92/51/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48/CEE.

Directive 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans.

- **Décisions**

Décision n°2009/496/CE (Euratom) du Parlement européen, du Conseil, de la Commission, de la Cour de justice, de la Cour des comptes, du Comité économique et social européen et du Comité des régions du 26 juin 2009 relative à l'organisation et au fonctionnement de l'Office des publications de l'union européenne.

Décision n°1720/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 établissant un programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

Décision n°291/2003/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 février 2003 établissant l'Année européenne de l'éducation par le sport 2004.

- **Conseil européen**

  - Déclarations

Déclaration du Conseil européen sur le sport, *in* Conclusions de la présidence du Conseil européen de Bruxelles des11 et 12 décembre 2008, annexe 5, p. 21.

Déclaration relative aux caractéristiques spécifiques du sport et à ses fonctions sociales en Europe devant être prises en compte dans la mise en œuvre des politiques communes du 9 décembre 2000.

Déclaration de Laeken, dite « sur l'avenir de l'Europe » du 15 décembre 2001.

  - Conclusions

Conclusions du Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984.

Conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000.

- **Conseil de l'Union européenne**

    - Résolutions

Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres (2011/C 162/01), réunis au sein du Conseil, sur un plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour 2011-2014.

Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres (92/C 44/01), réunis au sein du Conseil, relative à un code antidopage dans les activités sportives.

Résolution du Conseil (85/C 136/01) du 7 mai 1985 concernant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation.

    - Conclusions

Conclusions sur une « réglementation intelligente », 3094ème Conseil Compétitivité (Marché intérieur, Industrie, Recherche et Espace), Bruxelles, le 30 mai 2011.

- **Commission européenne**

    - Communications

Développer la dimension européenne du sport, COM (2011) 12, 18 janvier 2011.

> Document de travail des services de la Commission, Résumé de l'analyse d'impact, document accompagnant la communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions « Développer la dimension européenne du sport », SEC (2011) 68, 18 janvier 2011.

Un budget pour la stratégie Europe 2020, COM (2011) 500 final, 29 juin 2011.

La réglementation intelligente au sein de l'Union européenne, COM (2010) 543, 8 octobre 2010.

Agences européennes – Orientations pour l'avenir, SEC(2008) 323 – COM (2008) 0135, 11 mars 2008.

Améliorer l'application des directives « nouvelle approche », COM (2003) 0240.

Plan d'appui communautaire à la lutte contre le dopage dans le sport, COM/99/0643, 19 novembre 1999.

La Communauté européenne et le sport, SEC(91)1438, 31 juillet 1991.

- Livres blancs et livres verts

Livre Blanc sur le Sport, COM (2007) 391, 11 Juillet 2007.

Plan d'action Pierre de Coubertin accompagnant le livre blanc, document de travail. Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007.

Document de travail des services de la Commission l'Union européenne et le sport : historique et contexte. Document accompagnant le livre blanc sur le sport, SEC (2007) 935, 11 juillet 2007.

Livre blanc sur la gouvernance européenne, COM (2001) 0428, 25 juillet 2001.

Livre vert sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne, COM (2004) 0334 final, 30 avril 2004.

- Rapports, conclusions d'étude, autres

Rapport sur la subsidiarité et la proportionnalité, 18ème rapport « Mieux légiférer », COM (2011) 344, 10 juin 2011.

Rapport d'Helsinki sur le sport, COM (1999) 644 final, 10 décembre 1999.

Rapport du comité ad hoc sur « L'Europe des citoyens », Bulletin des Communautés européennes, supplément 7/85, 1985.

Programme pour une meilleure réglementation : renforcer la transparence et l'examen des initiatives de l'UE pour mieux légiférer, 19 mai 2015

The Gallup Organization, Cross-border health services in the EU, Eurobaromètre 210, 2007.

Document de consultation sur le modèle européen du sport, direction générale X, 1998.

Document de travail sur les développements et perspectives pour l'activité communautaire dans le domaine du sport, direction générale X, 1998.

Document de travail intitulé évolution et perspectives de l'action communautaire dans le sport, direction générale X, 29 septembre 1998.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant «ERASMUS POUR TOUS» le programme de l'UE pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport. COM (2011) 788, 23 novembre 2011.

- **Parlement européen**

- Résolutions

Résolution sur les dernières révélations concernant les cas de corruption au plus haut niveau de la FIFA, 2015/2730(RSP), 11 juin 2015.

Résolution sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant « ERASMUS POUR TOUS », Le programme de l'UE pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport. (COM(2011)0788 – C7-0436/2011 – 2011/0371(COD)), 19 novembre 2013.

Résolution sur les matchs truqués et la corruption dans le sport, 2013/2567(RSP), 14 mars 2013.

Résolution sur le 18ème rapport « Mieux légiférer » - application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (2010), 2011/2276/(INI), 13 septembre 2012.

Résolution sur la dimension européenne du sport, 2011/2087(INI), 2 février 2012.

Résolution sur les jeux d'argent et de hasard en ligne dans le marché intérieur, 2011/2084(INI), 15 novembre 2011.

Résolution sur le livre blanc sur le sport, 2007/2261(INI), 8 mai 2008.

Résolution sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (soft law), 2007/2028(INI), 4 septembre 2007.

Résolution sur la lutte contre le dopage dans le sport, 2005/2527(RSP), 14 avril 2005.

Résolution sur les mesures urgentes à prendre contre le dopage dans le sport, 17 décembre 1998

- Questions parlementaires

Question écrite n°379/70 de M. Seefeld à la Commission des Communautés européennes : clause dite « des étrangers » dans les statuts d'associations sportives.

- **Comité des régions**

Avis – « Développer la dimension européenne du sport », (2012/C 9/14), 12 octobre 2011.

Avis sur le « Modèle européen du sport », (1999/C 374/14).

- **Comité économique et social européen**

Avis sur la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions « Développer la dimension européenne du sport », adopté le 26 octobre 2011 lors de la 475ème session plénière dudit Comité, (2012/C 24/23).

- **Cour des comptes européenne**

Agences de l'Union, Obtenir des résultats, Rapport spécial n°5, 2008.

- **Autres**

Agence ERASMUS+ France / Education formation, rapport annuel 2014.

Contribution de l'Union européenne à l'Agence mondiale antidopage, 4 octobre 2012.

25 années de droit européen en ligne, Office des publications de l'UE 2006.

Accord interinstitutionnel "Mieux légiférer" (2003/C 321/01).

Rapport sur les compétences complémentaires de la convention européenne, Union européenne, le secrétariat de la convention européenne, 31 octobre 2002. (Disponible sur : http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00375.fr02.pdf)

Rapport final du groupe de travail V de la Convention européenne sur les compétences complémentaires, CONV (375/02), 31 octobre 2002.

2. Conseil de l'Europe

Statut du Conseil de l'Europe, Londres, 5 mai 1949.

- **Conventions et protocoles additionnels**

Convention sur la manipulation de compétitions sportives, 18 septembre 2014.

Convention pénale sur la corruption, 27 janvier 1999.

Convention contre le dopage, 16 novembre 1989.
Rapport explicatif de la convention internationale contre le dopage du Conseil de l'Europe, 16 novembre 1989, STE n°135.
Protocole additionnel à la convention contre le dopage, 12 septembre 2002.

Convention sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives, 19 août 1985.

Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, 28 janvier 1981.

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950.

- **Recommandations**

Recommandation du Comité des ministres aux Etats membres sur la promotion de l'intégrité du sport pour lutter contre la manipulation des résultats, notamment des matchs arrangés, CM/Rec(2011)10, 28 septembre 2011.

Recommandation du Comité des ministres aux Etats membres relative au principe de l'autonomie du sport en Europe, CM/Rec(2011)3, 2 février 2011.

Recommandation du Comité des ministres aux Etats membres relative aux principes de bonne gouvernance dans le sport, CM/Rec(2005)8, 20 avril 2005.

Recommandation du Comité des ministres aux Etats membres sur le code d'éthique sportive révisé, n°R(92)14 rev, 24 septembre 1992 révisée le 16 mai 2001.

Recommandation sur la prévention du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance raciale dans le sport, (2001/6), 18 juillet 2001.

Recommandation du Comité des ministres aux Etats membres sur la charte européenne du sport révisée, n°R(92)13(rev), 24 septembre 1992.
(*La charte européenne du sport est annexée à ladite recommandation*)

Recommandation relative à la charte européenne contre le dopage dans le sport, Rec(84)19F, 25 septembre 1984.

Recommandation concernant le dopage dans le sport. Rec(79)/8F, 20 avril 1979.

- **Résolutions**

Résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la réforme de la gouvernance du football, 23 avril 2015.

Résolution des ministres européens responsables du sport sur la lutte contre le dopage, 30, 31 mai 2000.

Résolution des ministres européens responsables du sport sur le dopage dans le sport, 30 mai – 1er juin 1989.

Résolution des ministres européens responsables du sport sur le dopage dans le sport, 2 octobre 1986.

Résolutions des ministres européens responsables du sport sur les problèmes éthiques et humains dans le sport, 4-7 avril 1978.

Résolution des ministres sur le doping des athlètes, 29 juin 1967.

- **Autres**

« L'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe » – Recommandation 1982 (2011) de l'Assemblée parlementaire, CM/AS(2012) Rec 1982, 30 mars 2012.

Fiche d'information, EPAS(2014)10rev1, 6 octobre 2014.

Documents de séance – session ordinaire de 2000 (troisième partie), 26-30 juin 2000, Assemblée parlementaire, volume IV, documents 8711-8754., p. 5.

3. Organisation des Nations Unies

- **Conventions**

Convention contre la corruption, (dite « Convention Merida »), 31 octobre 2003.

- **Recommandations et résolutions**

Résolution sur « le sport au service du développement et de la paix », soixante-neuvième session, point 11 de l'ordre du jour.

- **Autres**

Rapport du Secrétaire général « Rendre la justice : programme d'action visant à renforcer l'Etat de droit aux niveaux national et international », 66ème session, point 83 de l'ordre du jour. (A/66/749). 16 mars 2012.

4. UNESCO

Convention internationale contre le dopage dans le sport. Paris, le 19 octobre 2005.

5. Textes étatiques français

- **Code**

Code du sport français commenté, Dalloz, 2014.

- **Lois**

Loi n°2012-158 du 1er février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs, *JORF*, 2 février 2012, p. 1906.

Loi n°2010-626 du 9 juin 2010 encadrant la profession d'agent sportif, JORF, 10 juin 2010, p. 10611

Loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, JORF, 28 mai 2008, p. 8801

Loi n°99-223 du 23 mars 1999 relative à la protection de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage, *JORF*, 24 mars 1999, p. 4399.

Loi n°84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, *JORF*, 17 juillet 1984, p. 2288.

- **Décrets**

Décret n°2011-686 du 16 juin 2011 encadrant la profession d'agent sportif, JORF, 18 juin 2011, p. 10448.

Décret n°2011-58 du 13 janvier 2011 relatif aux sanctions disciplinaires en matière de lutte contre le dopage, JORF, 15 janvier 2011, p. 930.

Décret n°2006-1204 du 29 septembre 2006 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence française de lutte contre le dopage.

Décret n°2006-1768 du 23 décembre 2006 relatif aux procédures et sanctions disciplinaires en matière de lutte contre le dopage humain.

Décret n°2004-22 du 7 janvier 2004 pris pour l'application de l'article 16 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 et relatif à l'agrément des fédérations sportives, aux dispositions obligatoires des statuts des fédérations sportives agréées et à leur règlement disciplinaire type.

Décret n°2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet, JORF, 9 août 2002, p. 13655.

- **Sénat**

Commission des affaires européennes, proposition de résolution européenne n°829 (2012-2013), BAILLY D., HUMBERT J.-F., *L'action de l'Union européenne en matière de sport professionnel.* 2013.

Commission des affaires européennes, rapport d'information n°379 (2012-2013), HUMBERT J.-F., *Plus vite, plus haut, plus fort ? L'Union européenne et le sport*, 2013.

Commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage, rapport n°782 (2012-2013), HUMBERT J.-F., LOZACH J.-J.. *Lutte contre le dopage : avoir une longueur d'avance*, tomes 1 et 2, 2013.

Livre vert du Sénat français sur le rapprochement, la reconnaissance mutuelle et l'exécution des sanctions pénales dans l'Union européenne, COM (2004) 334, 30 avril 2004.

> Communication de Monsieur Hubert Haenel du 7 juillet 2004, examen par la délégation pour l'Union européenne du livre vert sur les sanctions pénales dans l'Union européenne (texte E 2587).

- **Autres**

Vocabulaire du droit (liste de termes, expressions et définitions adoptés), JORF n°0121 du 25 mai 2008, p. 8521, texte n°30.

6. Textes étatiques autres

- Allemagne

Das Grundgesetz, article 103 sec. 3. (Constitution d'Allemagne)

- Suisse

Loi fédérale suisse du 18 décembre 1987 sur le droit international privé (LDIP), entrée en vigueur le 1er janvier 1989.

7. Organisations sportives

- CIO

Charte internationale olympique contre le dopage, 1988. (Charte en vigueur au 9 septembre 2013).

Résolutions du deuxième séminaire sur l'autonomie du mouvement olympique et sportif, février 2008.

- COE

Guide de la politique sportive de l'Union européenne, EOC EU Office, février 2013.

- Fédérations sportives

  - Football

Textes contraignants

FFF. Règlements généraux. 2014-2015

FFF. Règlement fédéral de lutte contre le dopage. Fédération française de football. 2013

FIFA. Antidoping Regulation. Fédération internationale de football amateur. 2013

FIFA. Code disciplinaire. Edition 2011.

UEFA. Antidoping Régulation. Union européenne de football. 2013

Textes non-contraignants

Position de l'U.E.F.A. sur l'article 165 du Traité de Lisbonne ‹http://fr.U.E.F.A..com/MultimediaFiles/Download/U.E.F.A.org/EuropeanUnion/01/57/91/76/1579176_DOWNLOAD.pdf ›

UEFA. « Protéger l'intégrité du football ». 28 mars 2013.

  - Hockey sur glace

FFHG. Règlement des activités sportives. 2014-2015

FFHG. Règlement des affiliations – licences – mutations. 2014-2015

FFHG. Règlement disciplinaire général. 2014-2015

FFHG. Règlement disciplinaire relatif à la lutte contre le dopage. 2014-2015

IIHF. Règles de jeu 2010 - 2014

IIHF. Disciplinary regulations 2010 - 2014

IIHF. Statutes and Bylaws. 2010-2014

- Cyclisme

FFC. Règlement relatif à l'organisation des contrôles et à la lutte contre le dopage. 2013

UCI. Cycling Regulation.2013

- Autres

Déclaration des fédérations européennes de sports collectifs que sont l'U.E.F.A. pour le football, la FIBA Europe pour le basket-ball, l'EHF pour le handball, l'IIHF pour le hockey sur glace et la CEV pour le volley-ball, 20 septembre 2006, Bruxelles (repris par J.-L. Chappelet, *L'autonomie du sport en Europe*, Strasbourg, éd. du Conseil de l'Europe, 2010, p. 100).

« Déclaration des fédérations européennes de sports collectifs que sont l'U.E.F.A. pour le football, la FIBA Europe pour le basket-ball, l'EHF pour le handball, l'IIHF pour le hockey sur glace et la CEV pour le volley-ball », 20 septembre 2006, Bruxelles.

Position commune du mouvement olympique et sportif concernant l'application du nouveau traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) sur le sport (Traité de Lisbonne), disponible sur :
http://franceolympique.com/files/File/actions/international/final_position_mos_lisbon_treaty_21jan10_qc_-_fra.pdf

8. Autres organisations

- Tribunal arbitral du sport

Code d'arbitrage du Tribunal arbitral du sport, version 2010, modifiée le 01.07.2011

- Agences antidopage

Code mondial antidopage 2015. Agence mondiale antidopage.

Agence mondiale antidopage. Report of the independent observer. Tour de France 2010, 2010.

Agence mondiale antidopage. Brochure sur l'AMA, 1er février 2009.

Agence française de lutte contre le dopage. Rapport d'activité, 2012.

- Autres

Memorendum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, mai 2007.

ENGSO Statement on the Commission's Communication Developing the European Dimension *in* Sport, 11 avril 2011.

Étude Paris sportifs et corruption, IRIS, mai 2012, p. 59.

Étude relative aux aspects économiques et juridiques des transferts de joueurs, Centre de droit et de l'économie du sport, rattaché à l'université de Limoges, KEA Affairs, cabinet de conseil et d'étude bruxellois, France-Belgique, 2013.

Compte-rendu des échanges sur la table ronde « Quel rôle pour le secteur du sport dans la stratégie Europe 2020 ? ». Kurt Salomon, Think tank Sport et Citoyenneté, Paris, 5 juin 2012.

Match-fixing in sport – A mapping of criminal law provisions in EU 27, KEA European Affairs, mars 2012.

Évaluation externe (ex-post) de l'Année Européenne de l'Éducation par le Sport, Centre européen d'expertise en évaluation, juin 2005.

VI. Jurisprudence

1. Jurisprudence de l'Union européenne

CJUE, arrêt *Torresi*, 17 juillet 2014, aff. C-58/13 et C-59-13.

CJUE, arrêt *Commission européenne c. Parlement européen, Conseil de l'Union européenne*, 6 mai 2014, aff. C-14/12.

CJUE, arrêt *Äklagaren c. Hans Äkerberg Fransson*, 26 février 2013, aff. C-617/10.

CJUE, arrêt *Dano*, 11 novembre 2014, aff. C-333/13.

CJCE, arrêt *Olympique Lyonnais SASP c. Olivier Bernard et Newcastle UFC*, 16 mars 2010, aff. C-325/08, Rec. I-02177.

CJCE, arrêt *ITC*, 11 janvier 2007, C-208/05, Rec. I-00181.

CJCE, arrêt *Meca Medina & Majcen c. Commission*, 18 juillet 2006, aff. C-519/04, Rec. p. I-6991.

CJCE, arrêt *Simutenkov*, 12 avril 2005, aff. C-265/03, Rec. I-2579.

CJCE, arrêt *Kranemann*, 17 mars 2005, aff. C-109/04, Rec. I-02421.

CJCE, arrêt *Kolpak*, 8 mai 2003, aff. C-438/00, Rec. I-4135.

CJCE, arrêt *Wouters*, 19 février 2002, aff. C-309/99, Rec. P. I-1577.

CJCE arrêt *Grzelczyk*, 20 septembre 2001, aff. C-184/99, Rec. I-06193.

CJCE, arrêt *Lehtonen*, 13 avril 2000, aff. C-176/96, Rec. I-2681.

CJCE, arrêt *Deliège*, 11 avril 2000, aff. jointes C-51/96 et C-191/97, Rec. P. I-2549.

CJCE, arrêt *Mary Brown c. Rentokil*, 30 juin 1998, aff. C-394/96, Rec. I-04185.

CJCE, arrêt *Kremzow*, 29 mai 1997, aff. C-107/97, Rec. I-2629.

CJCE, arrêt *EARL de Kerlast*, 17 avril 1997, aff. 15/95, Rec. 1997 p. I-1961.

CJCE, arrêt *Procédure pénale c. Jean-Louis Mauron*, 13 juin 1996, aff. C-144/95, Rec. I-2909.

CJCE, arrêt *Gillespie e.a*, 13 février 1996, C-342/93, Rec. p. I-475.

CJCE, arrêt *Schumacker*, 14 février 1995, C-279/93, Rec. p. I-225.

CJCE, arrêt *Bosman*, 15 décembre 1995, aff. C-415/93, Rec. I-4921.

CJCE, arrêt *Kraus*, 31 mars 1993, aff. C-19/92, Rec. p. I-1663.

CJCE, arrêt *Heylens*, 15 octobre 1987, aff. 222/86, Rec. 4097.

CJCE, arrêt *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Salumi*, 27 mars 1980, aff. 66, 127 à 128/79, Rec. p.1261.

CJCE, arrêt *Racke*, 13 novembre 1984, aff. 283/83, Rec. 1984 p. 3791.

CJCE, arrêt *Überschär*, 8 octobre 1980, aff. 810/79, Rec. 1980 p. 02747.

CJCE, arrêt *Commission des Communautés européennes c. Royaume de Belgique*, 17 décembre 1980, C-149/79, Rec. p. 03881.

CJCE, arrêt *Patrick c. Ministre des affaires culturelles*, aff.11/77, Rec. 1977 p. 01199.

CJCE, arrêt *Donà c. Mantero*, 14 juillet 1976, aff. 13/76, Rec. 1333.

CJCE, arrêt *Walrave & Koch c. Association Union cycliste internationale*, 12 décembre 1974, aff. 36-74, Rec p.1405.

CJCE, arrêt *Brasserie de Hecht c. Wilkin Janssen*, 6 février 1973, aff. 48/72, Rec. p. 99.

CJCE, arrêt *Azienda Colori Nazionali*, 12 juillet 1972, aff. 57/69, Rec. p. 934.

CJCE, arrêt *Flaminio Costa c. ENEL*, 15 juillet 1964, aff. 6/64, Rec. p. 1160.

CJCE, arrêt *Van Gend En Loos*, 5 février 1963, aff 26/62, Rec. p. 0003.

CJCE, arrêt *Robert Bosch GmbH et autres*, 5 avril 1962, aff. 13/61, Rec. p.104.

CJCE, arrêt *SNUPAT c. Haute autorité de la CECA*, 22 mars 1961, aff. 42, 49/59, Rec. 1961, p.126.

TPICE, arrêt *Meca Medina & Majcen v. Commission*, 30 septembre 2004, aff. T 313-02, inédit.

2. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

CEDH, affaire *Grande Stevens et autres c/Italie*, 4 mars 2014 (Requêtes n°18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 et 18698/10)

3. Jurisprudence étatique

- ***Jurisprudence française***

Jurisprudence du Conseil constitutionnel

Décisions n° 2014-453/454 QPC et 2015-462 QPC du 18 mars 2015.

Décision, n°2010-14/22 QPC, 30 juillet 2010, Daniel W et autres.

Jurisprudence du Conseil d'Etat

CE Ass., 24 mars 2006, *KPMG et autres*, n°288460 et s., Rec. p. 160.

CE, 30 décembre 2002, *Malaja*, n°219646, Rec.

CE, 27 octobre 1999, *Fédération française de football*, n° 196251, inédit.
Conclusions sous Conseil d'Etat, 27 octobre 1999, Fédération Française de Football, par Edmond HONORAT- RAJF

CE, 5 mai 1995, *Burruchaga*, n°155820, Rec.

CE, 14 mai 1990, n°106046, inédit.

CE, 19 décembre 1980, *Hechter*, n°11320, Rec. p. 148.

CE, 26 novembre 1976, *Fédération française de cyclisme (arrêt Pingeon)*, n°95262, Rec. p. 513.

Jurisprudence de la Cour de cassation

Cass. Ass. plén., 27 février 2009, n° 574, inédit.
Avis de Madame Petit, premier avocat général, relatif à l'arrêt n°574 rendu par la Cour de cassation le 27 février 2009.

Jurisprudence de cour administrative d'appel

Cour administrative d'appel de Lyon, 7 juillet 2011, n°10LY01811.
Conclusions du rapporteur (D. Maginean-Faure), audience du 16 juin 2011.

Jurisprudence de cour d'appel

CA Paris, 30 mars 1992.

Jurisprudence de tribunaux administratifs

TA Paris, 5 août 2004, M. Djamel A., n° 04166999.

Jurisprudence de tribunaux civils

Tribunal civil de la Seine, 23 mars 1930 ;

TGI Paris, 5 janvier 2010, Briatore c/ FIA, n°09-16490.

- ***Jurisprudence allemande***

Hanseatisches Oberlandesgericht in Bremen (Cour d'appel de Brème), 30 décembre 2014, 2U 67/14
Oberlandesgericht München (Cour d'appel de Munich), 15 janvier 2015, U 1110/14 Kart

- ***Jurisprudence grecque***

Conseil d'Etat hellénique, n°4176/1983.
Conseil d'Etat hellénique, n°1738/1986.

4. Jurisprudence du TAS

V. CAS 2010/A/2311, 2312 Stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland (NADO) & the Koninklijke Nederlandsche Schaatsenrijders Bond (KNSB) v. W.

VII. Sites internet

Académie des sports : http://www.academie-sports.com

Acteurs du sport disponible sur : http://www.acteursdusport.fr

Agence Erasmus + pour la France : http://www.agence-erasmus.fr/page/agence
http://www.agence-erasmus.fr/page/erasmus

Avosport : la rencontre du droit et du sport disponible sur : http://www.avosports.fr

Bureau des comités olympiques européens (EOC Office) disponible sur :
http://www.euoffice.eurolympic.org

Comité national olympique et sportif français (CNOSF) disponible sur :
http://franceolympique.com

Comité olympique et interfédéral belge (COIB) disponible sur : http://www.olympic.be

Commission européenne> Direction générale Education et culture > Sport disponible sur :
http://ec.europa.eu/sport/index_fr.htm

Confédération européenne de roller skating disponible sur : http://www.cers.pt/

Conseil de l'Europe – Convention du sport – disponible sur :

http://www.coe.int/t/dg4/sport/default_fr.asp

Conseil de l'Union européenne > Conseil éducation, jeunesse, culture et sport disponible sur : http://www.consilium.europa.eu

Convention européenne, disponible sur : http://european-convention.europa.eu/

CVCE, site de l'infrastructure de recherche sur la construction européenne disponible sur : http://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/95a065c6-38e9-45da-8bbe-66f958a8b005

Droit du sport, site belge consacré au développement du droit du sport en Belgique disponible sur : http://www.droitdusport.be

Droitdusport.com, société spécialisée dans l'édition de contenus relatifs au droit du sport et dans l'organisation de colloques disponible sur : http://www.droitdusport.com

Droit du sport, site spécialisé en droit du sport disponible sur : http://www.droit-du-sport.org

European Rugby Club : http://www.ercrugby.fr/accueil.php

ERASMUS+, site du programme du même nom disponible sur : http://www.erasmusplus-jeunesse.fr

Fédération française de hockey-sur-glace disponible sur : http://www.hockeyfrance.com

Fédération française de judo disponible sur : http://www.ffjudo.com/

Fédération française de roller sport disponible sur : http:// www.ffroller.fr

Fédération internationale de hockey-sur-glace disponible sur : http://www.iihf.com

Fédération internationale de judo disponible sur : http://www.intjudo.eu/

Fédération internationale de roller sports disponible sur : http://www.rollersports.org

Federerazione Italiana Hockey e Pattinaggio disponible sur : http://www.fihp.org

International Association of Sports Law (IASL) disponible sur : http://www.iasl.org

Ministère français des sports disponible sur : http://www.sports.gouv.fr

Mouvement olympique disponible sur : http://olympic.org/fr

Parlement européen disponible sur : http://www.europarl.europa.eu/

Portail d'accès au droit de l'Union européenne sur : http://eur-lex.europa.eu

Rugbyrama, site français spécialisé dans le rugby sur : rugbyrama.fr

Senat français sur : www.senat.fr

Sport et citoyenneté, « Think tank » européen créé dans le domaine du sport disponible sur : http://www.sportetcitoyennete.org

Sport & EU, l'association pour l'étude du sport et de l'UE disponible sur : http://www.sportandeu.com/

Sportgericht.de, site allemand consacré au droit du sport disponible sur : http://www.sportgericht.de

The internet hockey database, hockeydb.com

Trésor de la langue française : atilf.atilf.fr/

Tribunal arbitral du sport (TAS) disponible sur : http://www.tas-cas.org

L'Union européenne de judo disponible sur : http://www.eju.net/

Slate.fr, magazine en ligne d'analyses d'enquêtes et de commentaires sur l'actualité dans les domaines économiques, politiques, diplomatiques, etc., disponible sur : http://slate.fr

Vie-publique.fr, site de l'information légale et administrative.

VIII. Divers

1. Dictionnaires

BARREYRE J.-Y., BOUQUET B. Le *Nouveau dictionnaire critique de l'action sociale*. Bayard, 2006.

CORNU Gérard. Vocabulaire juridique. Presses universitaires de France, 2007.

LITTRÉ Emile. Dictionnaire de la langue française, t. 7, Paris, Gallimard, Hachette, 1971

2. Autres (Rapports, guides juridiques, discours, hors textes dits institutionnels)

- **Des juridictions**
  - Du Conseil d'Etat français

Les agences : une nouvelle gestion publique ? Un colloque organisé par le Conseil d'Etat le 19 octobre 2012 à l'Ecole nationale d'administration, Droits et Débats, La Documentation française, 2013.

Le droit souple, Etude annuelle 2013, La Documentation française, 2013.

Les agences : une nouvelle gestion publique ? Etude annuelle 2012, La Documentation française, 2012.

Sécurité juridique et complexité du droit. Rapport public 2006. La Documentation française. 2006.

Sports : pouvoir et discipline – L'exercice et le contrôle des pouvoirs disciplinaires des fédérations sportives. Rapport de la section du rapport et des études adopté le 15 février 1990. La Documentation Française. 1991.

De la sécurité juridique. Rapport public 1991. La Documentation française. 1991.

- De la Cour de cassation française

Rapport du groupe de travail n°1 « Incertitude et insécurité juridique », Rapport général, 2005

- **Ministères**

Guide juridique sur la prévention et la lutte contre les incivilités, les violences et les discriminations dans le sport, Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative, France, 2013.

BOULARD J.-C., LAMBERT A., *Rapport de lutte contre l'inflation normative*. Ministère de la réforme de l'état de la décentralisation et de la fonction publique ministère délégué chargé de la décentralisation, 2013, p .10.

- **Autres**

SCHUMAN Robert, « Discours de l'horloge », déclaration du 9 mai 1950.

Table des matières

REMERCIEMENTS **7**

SIGLES ET ABREVIATIONS **9**

SOMMAIRE **13**

INTRODUCTION GENERALE **15**

I. La disparité des sanctions dans le domaine des activités sportives à l'échelle de l'UE, point de départ de notre réflexion **16**

a) L'insertion du sport dans le droit primaire de l'Union européenne 16

1) Les articles 6 et 165 TFUE **17**

2) Leur portée **20**

b) Le choix de la thématique des sanctions en matière sportive 22

1) La notion de sanction **23**

2) ***La disparité des sanctions, source de difficultés pour l'Union européenne et pour le mouvement sportif*** ... **25**

II. Le « travail de terrain », outil méthodologique nécessaire à la démonstration de la thèse **28**

a) Le « travail de terrain », outil méthodologique permettant de satisfaire la volonté et la nécessité de vérifier l'hypothèse posée 28

1) La notion de « travail de terrain **29**

2) Justification du choix de recourir au « travail de terrain » **31**

b) La délimitation du champ de réflexion pour et par le « travail de terrain » 34

1) Les sanctionnés potentiels en matière sportive **34**

2) La notion de sportif **35**

PREMIERE PARTIE - LA NECESSAIRE EUROPEANISATION DES SANCTIONS INFLIGEES AU « SPORTIF CITOYEN EUROPEEN » **41**

Titre 1 - L'incidence de référentiels juridiques entremêlés sur les sanctions infligées au « sportif citoyen européen » **45**

CHAPITRE 1 - L'Union européenne, ses Etats membres, et l'influence de leur référentiel juridique sur les sanctions infligées au « sportif citoyen européen » 47

Section 1 - Les compétences communautaires, puis de l'UE, en matière de sport **48**

I. L'inexistence d'une compétence communautaire liée au sport avant le traité de Lisbonne n'est pas pour autant synonyme d'absence d'influence de la Communauté dans le domaine 48

a) Le juge communautaire, premier intervenant en matière sportive 48

b) L'absence de compétence juridique compensée par des prises de position des autres institutions communautaires 57

II. L'affirmation depuis le traité de Lisbonne d'une compétence de l'Union européenne relative au sport entend garantir une certaine influence dans le domaine 65

a) L'insertion inédite du sport dans les traités 65

b) Les avancées depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne 70

Section 2 – Dans le domaine du sport, une compétence relevant des Etats membres chacun ayant un système juridique et une organisation propres **76**

I. Différents systèmes de législation et d'organisation du sport dans l'Union européenne 76

a) Généralités : état des lieux et classification(s) ... 77
b) Exemples du dopage et des matchs truqués ... 79
II. L'émergence d'un « modèle sportif européen » ... 86
a) La structure pyramidale, caractéristique de l'organisation du sport européen ... 86
b) Des modalités convergentes de fonctionnement ... 89
CHAPITRE 2 - Les sanctions infligées par le mouvement sportif fédéral et ses associations affiliées, avec un référentiel juridique propre ... 93
Section 1 - Le mouvement sportif, une organisation souveraine au référentiel juridique propre ... 94
I. Le mouvement sportif dispose d'un ordre juridique propre ... 95
a) La lex sportiva ou les règles de l'ordre juridique sportif ... 96
b) Les litiges émergeant de l'interprétation et de l'application des règles édictées par le mouvement sportif ... 102
II. Les sanctions infligées par les fédérations sportives aux sportifs ... 107
a) Tentative de définition et proposition de classification des sanctions infligées par les fédérations sportives ... 108
b) Les sanctions disciplinaires infligées aux sportifs par les organes compétents des fédérations nationales et internationales ... 112
Section 2 – La pluralité des référentiels juridiques, limite à « l'auto-organisation » du mouvement sportif ... 121
I. L'impossibilité d'échapper aux conséquences de référentiels à territorialités variables ... 122
a) Territorialités et influences croisées de différents référentiels de normes – pluralité et rapports entre les sources ... 122
b) Les conséquences directes sur les règlements des fédérations ... 126
II. L'émergence de nouvelles contraintes dans un contexte européanisé ... 132
a) L'importance du sentiment de fierté et d'appartenance à la nation dans le sport… ... 133
b) …Face à la porosité des frontières au sein de l'UE ... 135

Titre 2 - Les effets de l'entremêlement des référentiels juridiques sur la fonction régulatrice du droit et sur l'efficacité des sanctions prononcées à l'encontre du « sportif citoyen européen » ... 143
CHAPITRE 1 - L'identification des conséquences liées à l'entrecroisement des référentiels juridiques ... 145
Section 1 - Du constat de la disparité des sanctions disciplinaires au « tourisme sportif disciplinaire » ... 146
I. Le constat de la disparité des sanctions disciplinaires ... 146
a) En matière disciplinaire générale ... 147
b) En matière de dopage ... 152
II. Le « tourisme sportif disciplinaire » ... 156
a) Le concept de « tourisme sportif disciplinaire » ... 156
b) Exploitation des données de terrain ... 161
Section 2 - La révélation de la résonance morale des atteintes portées aux principes d'égalité et d'intégrité des compétitions sportives ... 170
I. Des atteintes aux principes d'égalité et d'intégrité des compétitions sportives ... 170
a) L'égalité, principe fondamental de l'ordre juridique de l'UE ... 170
b) Le principe d'intégrité des compétitions sportives, fondateur de l'ordre juridique sportif ... 177
II. La révélation des tensions d'ordre moral ... 185
a) Sentiment d'injustice et tensions morales ... 186
b) Un levier d'action pour l'UE ... 192
CHAPITRE 2 - L'urgence d'une nécessaire clarification européenne du cadre juridique du sport ... 195
Section 1 - Une action urgente et stratégique pour l'UE ... 196
I. L'insécurité juridique comme catalyseur de l'urgence à agir ... 196
a) De l'insécurité juridique ... 196
b) … révélatrice de l'imminence à agir dans le domaine du sport ... 200

II. L'européanisation des sanctions comme stratégie ... 206
a) Une stratégie de l'Union européenne pour peser au niveau international ... 207
b) Et comme moyen de (ré)conciliation d'une UE fragilisée, au service de ses citoyens ... 211
Section 2 - Une action de l'UE légitime en vue de l'européanisation des sanctions ... **216**
I. La légitimité d'action de l'UE ... 217
a) Les conditions d'une action légitime de l'UE ... 217
b) … sont réunies pour justifier une intervention de l'UE ... 221
II. L'européanisation comme moyen d'endiguer la prolifération, l'éclatement et la disparité des sanctions ... 231
a) Définition de l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » ... 231
b) L'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen », moyen nécessaire et suffisant ? ... 236

DEUXIEME PARTIE - LES OUTILS JURIDIQUES AU SERVICE DE L'EUROPEANISATION DES SANCTIONS INFLIGEES AU « SPORTIF CITOYEN EUROPEEN » ... **243**

Titre 1 - Des outils de droit souple ... **247**
CHAPITRE 1 - La mobilisation des outils de droit souple existants ... 248
Section 1 - Le droit souple, l'UE et le sport ... **250**
I. Son objet et ses caractéristiques ... 250
a) Sa fiche d'identité ... 251
b) Son utilisation dans le domaine du sport par l'UE ... 256
II. Ses limites ... 261
a) Des limites qui n'en sont pas ... 262
b) Des limites réelles ... 265
Section 2 – Son application au service du principe d'égalité de traitement entre « sportifs citoyens européens » et au service du principe d'intégrité des compétitions ... **270**
I. Les recommandations et les résolutions en droit de l'UE et en droit du Conseil de l'Europe ... 270
a) Les outils disponibles en droit de l'UE ... 270
b) La prise en compte des instruments de droit souple proposés par le Conseil de l'Europe ... 277
II. La méthode ouverte de coordination (MOC), outil stratégique dans le droit de l'UE ... 283
a) Un outil a priori incompatible avec la tradition réglementaire du mouvement sportif ... 283
b) Un outil au service de l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » ? ... 288
CHAPITRE 2 - Des outils de droit souple issus de la mobilisation finalisée de structures existantes ... 291
Section 1 - Une européanisation *via* la convergence des normes ... **292**
I. Son objet et ses caractéristiques ... 293
a) Sa fiche d'identité ... 293
b) Sa concrétisation et sa traduction juridique ... 296
II. Ses avantages et ses limites ... 300
a) Ses avantages ... 300
b) Ses limites ... 303
Section 2 - Une européanisation *via* la convergence des pratiques et de savoir-faire ... **308**
I. Son objet et ses caractéristiques ... 308
a) Sa fiche d'identité ... 309
b) Sa concrétisation et sa traduction juridique ... 315
II. Ses avantages et ses limites ... 319
a) Ses avantages ... 320

b) Ses limites ... 323

Titre 2 - Des outils de droit dur ... **329**
CHAPITRE 1 - La mobilisation des outils de droit dur existants ... 331
Section 1 - Le droit dur, l'UE et le sport ... **332**
I. Son objet et ses caractéristiques ... 332
a) Sa fiche d'identité ... 332
b) Son utilisation dans le domaine du sport par l'Union européenne ... 337
II. Ses limites ... 342
a) Des limites vertueuses du droit dur ... 342
b) Des limites incontestables ... 345
Section 2 – Son application au service des principes d'égalité de traitement entre « sportifs citoyens européens » et d'intégrité des compétitions sportives ... **349**
I. Les outils de droit dur « classiques » de l'Union européenne ... 349
a) L'européanisation via une utilisation contournée des instruments normatifs durs de l'UE 349
b) L'européanisation confortée par le juge de l'Union européenne ... 354
II. Les outils de droit dur internationaux au service de l'européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen » ... 359
a) Les outils de droit dur internationaux disponibles ... 360
b) Les conventions internationales du Conseil de l'Europe pour européaniser les sanctions .. 369
CHAPITRE 2 - Des outils de droit dur issus de la mobilisation finalisée de structures ou de modalités existantes ... 377
Section 1 - L'européanisation *via* une agence de l'Union ... **378**
I. Son objet et ses caractéristiques ... 379
a) Sa fiche d'identité ... 381
b) Sa concrétisation et sa traduction juridique ... 387
II. Ses avantages et ses limites ... 394
a) Ses avantages ... 394
b) Ses limites ... 397
Section 2 - La voie de l'harmonisation pénale dans le domaine du sport *via* l'extension imprévue de l'article 83 TFUE au service de l'européanisation des sanctions ... **403**
I. Le cadre d'une harmonisation pénale visant explicitement le domaine des activités sportives ... 404
a) Une base juridique existante pour harmoniser en matière pénale ... 405
b) La coopération judiciaire en matière pénale appliquée au sport ... 410
II. Les avantages, limites et interrogations liés à l'européanisation des sanctions pénales infligées au « sportif citoyen européen » ... 414
a) Les avantages ... 414
b) Les limites et interrogations ... 417

CONCLUSION GENERALE ... **427**

ANNEXE : « TRAVAIL DE TERRAIN » – METHODOLOGIE ET CATALOGUE DES ENQUETES REALISEES ... **429**

BIBLIOGRAPHIE ... **439**

TABLE DES MATIERES ... **469**

INDEX THEMATIQUE 475

Index thématique

A
Agence européenne, 378 et s.
Amateur (v. sport amateur)
APES, (v. Conseil de l'Europe)
Arbitrage, 104, 225, 358, 385
Attribution (principe d'), 73, 216 et s., 261, 332, 340
Autonomie, 21, 27, 45, 72, 93 et s., 121 et s., 181, 213, 221 et s., 278, 288 et s., 303, 322, 371 et s., 385, 399, 427

B
Bosman, 50 et s., 65, 128, 134 et s., 162, 176, 190, 259, 340

C
Celex, 293, 300
Comité des régions, 21, 31, 257 et s., 271, 392 et s.
Comité international olympique (CIO), 54, 63, 80, 87 et s., 104, 112, 118 et s., 131, 141, 366
Comité national olympique (CNO), 77, 88
- ✓ CNOSF, 21, 117, 127, 153, 163, 311
- ✓ CONI, 88

Comités olympiques européens (COE), 71, 89, 203, 304, 388, 390, 431, 435
Commission européenne, 57 et s.
- ✓ communications, 19, 86, 212, 221, 255 et s., 271, 284, 319, 390
- ✓ unité sport (direction générale Education et Culture), 60, 70, 75, 154, 203, 435

Compétences, 48 et s.
- ✓ d'appui, de soutien, de coordination, 16, 76, 221, 261, 299, 337 et s., 356, 370, 391 et s.
- ✓ exclusives, 225, 226, 297, 337, 341, 349, 371, 381
- ✓ partagées, 217, 337, 385

Concurrence (droit de la), 17, 47, 49, 53 et s., 131, 204, 323, 227, 339
Conseil de l'Europe, 25, 36, 61, 67 et s., 74 et s. 269 et s., 277 et s., 359 et s.
- ✓ APES, 280 et s.
- ✓ conventions internationales, 69, 83, 333, 336, 347, 360, 369 et s., 413 et s.
- ✓ recommandations, 36, 179, 183, 254, 269, 277 et s., 370
- ✓ résolutions, 277 et s.

Conseil d'Etat français, 78, 109, 112, 127, 177, 182, 199, 235, 247, 252 et s., 264 et s., 276, 294, 335, 334 et s., 355, 361, 389
Conseil de l'Union européenne, 87, 179, 198, 212, 342
Conseil européen, 37, 58 et s., 257, 275, 283, 285
Convergence (de normes), 39, 212, 233, 292 et s., 308 et s., 321, 325
Cour de justice (CJUE/CJCE), 48 et s., 128, 131, 158, 173 et s., 189, 198, 202 et s., 225, 259, 275, 299, 340 et s., 354 et s.
Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), 199, 254, 295, 333, 358, 416, 420

D
Deliège, 50 et s., 175, 340
Dimension européenne du sport, 18 et s., 63, 67 et s., 187, 191, 221, 260, 274, 299, 317, 326, 378, 381, 391, 407, 410 et s.
Disciplinaire (v. sanction)
Discriminations, 37, 49, 51, 55 et s., 128, 171 et s., 190, 227
Donà, 49 et s., 340
Dopage, 44, 61 et s., 73, 79 et s., 80 et s., 113, 115 et s., 118, 131, 371
- ✓ Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), 152, 155, 383 et s., 397, 400, 401, 436
- ✓ Agence mondiale antidopage (AMA), 118, 156, 209, 228, 366 et s., 378, 379, 402, 437
- ✓ Code mondial antidopage, 73, 80 et s., 118, 139, 153, 365 et s., 400
- ✓ ONAD, 80, 165, 294 et s., 304, 311, 401

Droit dur, 39, 247 et s., 329 et s.
Droit souple, 39, 247 et s., 329 et s.

E
EASL, 379 et s.
Egalité (principe d'), 26, 38, 143, 153, 160, 170 et s., 196, 205, 227, 237 et s., 270 et s., 349 et s., 368, 400, 427
Équité, 26, 67, 68, 100, 138, 187 et s.
ERASMAS, 308 et s.
ERASMUS, 308 et s.
Éthique sportive, 61, 110, 111, 121, 177, 183 et s., 214, 257, 267, 279, 280, 356, 375, 400, 412
EUR-LEX, 292 et s.
Européanisation, 27, 39, 206 et s., 215 et s., **231 et s**., 272 et s., 283 et s., 292 et s., 308 et s., 349 et s., 378 et s., 403 et s.

F
Fair-play financier, 214, 339
Fédérations continentales, 96, 130, 134
- ✓ football (Europe) (UEFA), 50, 69, 74, 88, 204, 214, 324, 339

Fédérations internationales, 87, 88, 96, 100, 103, 112 et s., 125, 367
- ✓ cyclisme (UCI), 154, 178
- ✓ football (FIFA), 114, 115, 178, 219, 360, 370
- ✓ hockey sur glace (IIHF), 101, 115, 118, 149, 156, 163, 181, 228, 260, 434 et s.
- ✓ rugby (IRB ou WR), 114, 117, 160, 178, 260 et s.
- ✓ sports de glace (ISU), 358

Fédérations nationales, 113 et s., 126, 164
- ✓ espagnoles
  - football (RFEF), 150
- ✓ françaises, 130, 148, 149, 164
  - basket-ball (FFBB), 151
  - football (FFF), 151, 178, 161, 162

- handball (FFHB), 151, 161, 421
- hockey sur glace (FFHG), 7, 31, 101, 132, 149 et s., 163 et s., 435,
Frontière, 44, 47, 92, 121, 132 et s., 353, 382

G
Gouvernance, 59, 73, 136, 181 et s., 193, 219, 274, 279 et s.

H
Hard law (v. droit dur)
Harmonisation (v. aussi européanisation), 27, 66 et s., 74, 80, 93, 113, 152, 208, 222 et s., 231 et s., 302, 360 et s., 392, 403 et s.
Hockey sur glace (v. fédérations nationales, fédérations internationales)

I
Incertitude (du sport), 184
Insécurité juridique (v. sécurité juridique)
Intégrité des compétitions sportives (principe d'), 26, 44, 75, 79, 84, 137 et s., 170 et s., 185 et s., 196, 205, 236 et s., 303, 349 et s., 378, 383, 411, 417, 427
Interventionnisme, 77 et s., 126, 131

J
Jeux olympiques, 27, 116, 118, 134, 358
Justice sportive, 122, 296

K
Kolpak, 174, 355

L
Legi-EU-Sport, 292 et s.
Lehtonen, 50 et s., 175, 340
Lex sportiva (v. aussi ordre juridique sportif, référentiel juridique sportif privé), 24, 43, 95 et s., 119, 122, 136, 289, 336, 354, 356
Libre circulation, 22, 37, 47, 56, 136, 157, 161, 171, 174, 176, 189, 223, 339, 340, 350 et s., 432, 434
Libre concurrence (v. concurrence)
Libre prestation de service, 47, 52, 56, 136, 351, 352
Licence, 36, 96, 97, 100 et s., 114, 161, 162 et s., 432

M
Malaja, 135
Manipulation des résultats sportifs (v. dopage, paris sportif, matchs truqués)
Matchs truqués (v. paris sportifs)
Meca-Medina, 50 et s., 202, 225, 340, 355 et s.
Méthode ouverte de coordination (MOC), 283 et s.
Modèle sportif européen, 61, 76, 85, 86 et s.

Mouvement olympique, 59, 60, 80, 88, 93 et s., 103, 141, 260
Mouvement sportif, 21 et s., 65, 74 et s., 88, 93 et s., 181, 182, 205, 212 et s., 219 et s., 227 et s., 237, 240, 241, 272 et s., 282, 283 et s., 296, 305 et s., 319, 322, 339, 354 et s., 366, 379, 383, 387 et s., 397 et s, 427

N
Nationalité (v. discrimination)

O
Olivier Bernard, 71, 189
ONAD, v. dopage
OPUE, 293, 298 et s.
Ordre juridique de l'UE, 45, 170 et s., 199, 224,
Ordre juridique sportif, (v. aussi *lex sportiva, référentiel juridique sportif privé*), 45, 93, 95 et s., 126, 139, 177 et s., 199, 219, 224, 226, 356
Organisation des Nations Unies (ONU), 93, 182, 333, 336, 360

P
Paris sportifs (et matchs truqués), 47, 75, 82, 110, 137 et s., 138, 151, 152, 182 et s., 191, 202, 213, 223, 234, 279, 355, 356, 364, 378, 401, 405, 406, 412, 421, 422, 436
Parlement européen, 65 et s., 257, 275 et s., 342, 369, 392, 410 et s., 436
Principes généraux du droit de l'Union, 170, 197, 216
Principes généraux du droit du sport (*principium sportivum*), 180, 181
Processus de Bologne, 306
Professionnel (v. sport professionnel)
Proportionnalité (principe de, contrôle de), 32, 53, 131, 224 et s.
Pyramide (structure pyramidale du sport), 86 et s., 98, 99, 140, 226, 382

R
Référentiel juridique, p.25, p.45 et s.
- ✓ référentiel juridique institutionnel public, 25, 122 et s., 199 et s., 235, 373, 282, 294 et s., 349 et s., 422
- ✓ référentiel juridique sportif privé (v. aussi ordre juridique sportif, *lex sportiva*), 25, 36, 111, 122 et s., 199 et s., 224, 234, 273, 283 et s., 294 et s., 308 et s., 349 et s., 378 et s., 403 et s.

S
Sanction, 23 et s., 107 et s.
- ✓ administrative, 235, 420, 422
- ✓ disciplinaire, 23, 36, 88, 108 et s., 112 et s., 129 et s., 146 et s., 170, 183, 185 et s., 231 et s., 313, 352, 355, 358, 371 et s., 385, 421, 422
- ✓ pénale, 23, 151, 166, 223, 235, 403 et s.
- ✓ sportive, 104, 105, 108 et s., 129, 149, 383

Sécurité juridique, 196 et s., 264, 290, 300, 334, 345, 435

Soft law (v. droit souple)
Spécificité sportive, 51 et s., 62, 69 et s., 204, 225, 289, 435
Sport (définition), 35 et s.
- ✓ amateur, 34, 37 et s., 58, 60, 62, 83, 91, 146, 155, 167, 168, 190, 236, 352, 432
- ✓ semi-professionnel, 34, 37 et s., 49, 146, 156, 158, 166 et s., 190, 339, 353, 432
- ✓ professionnel, 34, 37 et s., 49, 50, 72, 91, 167, 168, 175, 193, 203, 276, 352, 432

Sportif citoyen européen, 38 et s.
Subsidiarité (principe de), 19, 69, 72, 76, 157, 203, 213, 216, 225 et s., 284, 285

T

Temps (du) sportif, 305, 327, 399, 345
Terrain (travail de), 28 et s ;, 74, 146, 152, 161, 165, 201, 228, 301, 312, 400, 405, 407, 429 et s.
Territorialités, 122 et s., 142, 304, 341
Tourisme médical, 26, 156 et s.
Tourisme sportif disciplinaire, 26, 156 et s., 179, 183, 185, 228, 237, 239, 253, 354, 375, 282, 432 et s.
Traité de Lisbonne, 16 et s., 48 et s., 65 et s., 172, 173, 191, 218, 220, 256 et s., 270 et s., 281, 287, 289, 303, 338, 343, 370 et s., 406
- ✓ TFUE, 17 et s., 65 et s., 187 et s., 221 et s., 259 et s., 268, 270 et s., 299, 334, 337 et s., 349, 370 et s., 381 et s., 403 et s.
- ✓ TUE, 38, 76, 87, 133, 172, 173, 218, 187, 352

Traité de Maastricht, 65, 172, 275, 393, 406
Traité de Rome (traité CEE), 17, 50, 56, 58, 171, 174, 393
Transfert de sportifs, 47, 56, 57, 62, 101, 128, 135, 136 et s., 161, 164, 176, 239, 339, 355, 410, 411
Tribunal arbitral du sport (TAS), 103, 104, 118, 122, 128, 165, 294, 295, 296, 301, 304, 311, 358, 359, 367, 391

U

UNESCO, 80, 81, 336, 360, 361, 364 et s., 379
Union européenne (UE) (v. notamment : ordre juridique de l'UE, traité de Lisbonne, traité de Maastricht, traité de Rome), 47 et s.

V

Violence, 34, 44, 59, 104, 108, 152, 202, 213 et s., 271, 318, 362, 375, 403, 412

W

Walrave & Koch, 49 et s., 340

Léa Réguer-Petit

L'appréhension par le droit de l'Union européenne des sanctions dans le domaine des activités sportives

Le sport européen est à la veille d'un bouleversement quant à sa prise en compte par le droit de l'UE et par le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Le constat du chevauchement de normes et de référentiels juridiques différents produisant des effets sur les sanctions infligées au « sportif citoyen européen » conduit à la répétition de difficultés relatives à la violation des principes d'égalité de traitement et d'intégrité des compétitions sportives. Cette thèse démontre la nécessité d'une européanisation des sanctions infligées au « sportif citoyen européen », et propose une réflexion sur les instruments juridiques de droit souple et de droit dur - existants ou à exploiter - susceptibles de répondre à cet objectif d'européanisation.

L'originalité des travaux réside d'abord dans la réalisation d'enquêtes de terrain, puis dans le développement et les modifications à venir d'instruments de droit souple ou de droit dur existants, aux fins de combattre les atteintes aux principes précités en contribuant, de diverses façons, à l'européanisation des sanctions dans le domaine des activités sportives.

Mots clés : Union européenne, sport, sanction, droit souple, droit dur, Conseil de l'Europe

*
* *

The Way EU Law Apprehends Sanctions in the Field of Sports Activities

European sport is on the verge of an upheaval as to its consideration by EU law and by the law of the European Convention on Human Rights. The finding of overlapping standards and different legal frameworks producing effects on the sanctions on the "European citizen athlete" leads to the repetition of difficulties relating to the infringement of the principles of equal treatment and of integrity of sport competitions. This thesis demonstrates the need for Europeanisation of sanctions imposed on the "European citizen athlete", and develops a reflection on the legal instruments of soft law and hard law - existing or to be developed - that may be of interest to meet that objective of Europeanisation.

The originality of the work primarily lies in conducting field surveys, and secondly in the development and future changes in instruments of soft law or hard law existing for the purpose of combating violations of these principles, by contributing in various ways, to the Europeanisation of sanctions in the field of sports.

Keywords: European Union, sport, sanction, soft law, hard law, Council of Europe