



COMMISSION EUROPÉENNE
DG Concurrence

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE CONCURRENCE ET LE SPORT

(1995-2002)

Bruxelles, le 10 juillet 2002

Jean-François PONS*

Direction Générale de la Concurrence

Commission européenne

* Cet article, qui a bénéficié de la contribution de plusieurs collaborateurs de la Direction Générale de la Concurrence et notamment de Mme Corinne Dussart-Lefret, a été écrit à titre personnel et ne saurait donc engager la Commission européenne.

*"Le sport est l'esperanto
des peuples"
Jean Giraudoux*

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE CONCURRENCE ET LE SPORT **(1995-2002)**

En décembre 1995, un coup de tonnerre éclate dans le monde du sport en Europe: l'arrêt Bosman. La Cour de Justice Européenne déclare que les règles des transferts des footballeurs établies par la FIFA sont incompatibles avec les règles du Traité de l'Union Européenne, et plus précisément avec l'article 39 établissant la liberté de mouvement des travailleurs. Au-delà du cas d'espèce, cet arrêt de la Cour confirme que le sport, en tant qu'activité économique, est soumis aux règles du Traité, donc aussi aux règles de la concurrence et que les fédérations sportives internationales doivent elles aussi respecter ces règles, comme toute entreprise exerçant ses activités au sein de l'Union européenne.

Cet arrêt important a eu pour conséquence une forte augmentation des dossiers sportifs soumis à la Direction Générale de la Concurrence de la Commission Européenne, soit par notification, soit par plainte (60 dossiers ouverts entre 1996 et 1999). L'arrêt Bosman a aussi suscité beaucoup de réactions dans le monde sportif et dans le monde politique, notamment pour défendre "la spécificité du sport" face aux règles du Traité. La Commission Européenne a fait un rapport sur ce thème au Conseil Européen d'Helsinki de décembre 1999. Ensuite, le Conseil Européen de Nice a adopté une déclaration annexée au nouveau texte du Traité.

Depuis, presque tous les dossiers importants soumis à la Commission Européenne ont pu être réglés, dont beaucoup en 2001-2002 : transferts, Formule Un, droits télévisuels du sport, multipropriété des clubs, etc. Par ailleurs, la Cour de Justice a continué à prendre des arrêts éclairant les conditions d'application des règles du Traité au monde du sport.

Compte tenu de l'ensemble de ces développements récents, il est aujourd'hui plus facile d'expliquer, sur base de la jurisprudence et des décisions de la Commission, comment la politique européenne de concurrence s'applique au domaine du sport.

Le présent article – qui actualise une contribution faite à Fordham University à New York, en septembre 1999¹ - commence par rappeler les éléments à prendre en considération: l'importance économique du secteur, mais aussi ses spécificités par rapport à d'autres secteurs économiques plus traditionnels.

Il décrit ensuite comment l'arrêt Bosman a amené la Commission européenne à préciser ses orientations générales pour l'application des règles de concurrence au domaine du sport dans son rapport au Conseil européen d'Helsinki et a abouti à la déclaration sur le sport annexée au Traité de Nice.

L'article présente ensuite les principaux développements de la jurisprudence en ce domaine. Il décrit enfin de façon aussi détaillée que possible les décisions prises par la Commission sur les dossiers les plus importants.

* * *

¹ "Sport and European competition policy", in International Antitrust Law and Policy, 1999, Fordham University of Law.

I. SPORT ET CONCURRENCE : IMPORTANCE ECONOMIQUE ET SPECIFICITES.

1. Importance économique du sport.

Dès l'arrêt Walrave de 1974, la Cour Européenne de Justice a indiqué que "la pratique du sport était soumise aux règles communautaires dès lors qu'elle constitue une activité économique".

Or, l'importance économique du sport professionnel est aujourd'hui évidente, comme l'a encore montré la dernière Coupe du Monde de football en Corée et au Japon. A titre d'illustration, on peut citer quelques chiffres et quelques développements récents:

- la vente des droits de télévision des principaux événements sportifs atteint des montants élevés: 1,4 Md € pour les Jeux Olympiques de Sidney, 2,2 Mds € pour les Coupes du Monde de Football 2002 et 2006, 2 Mds € pour la Première Ligue anglaise de 2001 à 2004, etc;
- de nombreux clubs de football en Europe sont cotés en Bourse; l'un des plus riches, Manchester United, réalise un chiffre d'affaires de 200 millions €;
- le sport est un facteur de développement essentiel pour plusieurs secteurs industriels: celui des articles de sport bien sûr, mais aussi de la télévision;
- dans les sports individuels comme dans les sports collectifs, les sportifs de haut niveau ont non seulement des salaires et des rémunérations (primes, etc.) extrêmement élevées, mais aussi des rémunérations dues à la publicité et aux sponsors, qui en font de véritables entreprises.

2. Les spécificités du sport.

Malgré son importance économique indéniable, le sport n'est pas un secteur économique comme les autres, pour au moins deux raisons:

- le sport professionnel vit de la compétition entre clubs (pour les sports collectifs) ou entre athlètes (pour les sports individuels), mais cette compétition présente des différences par rapport à la concurrence des entreprises sur un marché. Par exemple, le nombre des compétiteurs à un Championnat ne doit pas varier du début à la fin d'un Championnat, sinon les résultats de celui-ci n'ont aucune valeur alors que le nombre d'acteurs sur un marché classique évolue en fonction des circonstances et des performances des différents acteurs. Plus généralement, la rivalité entre les équipes constitue la raison d'être du sport; la concurrence dans le sport est garantie par les classements sportifs ainsi que par un ensemble de conditions à caractère économique établis par les organisations sportives.
- le sport professionnel a aussi de nombreuses relations avec le sport amateur, qu'il contribue notamment à encadrer et à financer, et par ce biais il joue aussi un rôle social (par exemple dans la formation et l'encadrement de jeunes dans des

quartiers en difficulté) et plus généralement en contribuant au développement de la pratique sportive en Europe.

Il faut noter aussi que le sport est particulièrement bien implanté dans la société européenne, puisque plus de la moitié de la population prend part à des activités sportives et à peu près un tiers est membre d'au moins un club. On dénombre au total 800.000 clubs dans l'Union européenne.

Dernière spécificité par rapport aux secteurs industriels classiques : le sport tire ses moyens de financement de diverses sources privées (cotisations des pratiquants, recettes du public des manifestations sportives, droits audiovisuels, parrainage, mécénat, ...), mais aussi de financements publics importants en Europe.

II. DE LUXEMBOURG A NICE EN PASSANT PAR HELSINKI : GRANDS PRINCIPES ET ORIENTATIONS GENERALES SUR L'APPLICATION DES REGLES DE CONCURRENCE AU DOMAINE DU SPORT.

1. L'arrêt Bosman et le débat qu'il a suscité :

Cet arrêt a été suffisamment commenté, notamment dans cette Revue, pour qu'on puisse se borner à rappeler brièvement ses deux principales conclusions (outre la confirmation que le sport est soumis aux règles communautaires dès lors qu'il constitue une activité économique) :

- la Cour reconnaît que "le maintien d'un équilibre financier et concurrentiel entre les clubs" ainsi que "le soutien de la détection des talents et de la formation des jeunes joueurs" sont des "buts légitimes" en particulier "en vue de la considérable importance sociale des activités sportives et en particulier du football dans la Communauté" ;
- mais elle juge que les règles de transfert ne sont pas "des moyens adéquats" pour atteindre ces buts et que d'autres moyens existent qui ne limitent pas la liberté de mouvement des travailleurs au sein de l'Union européenne, conformément à l'article 39 (ex 48) du Traité.

L'arrêt Bosman a suscité de nombreuses réactions du monde sportif et du monde politique en Europe, ce dernier étant toujours très sensible à ce qui se passe dans les stades et dans les fédérations sportives nationales et internationales (comme le rappelle M. Van Miert dans son livre "Marché et pouvoir"— publié en 2000).

Les réactions critiques ont porté sur une prétendue méconnaissance des spécificités du sport dans les textes communautaires et/ou par les instances chargées d'appliquer ces textes (Cour de Justice, Commission). Plus prosaïquement, il est clair que les fédérations sportives nationales et a fortiori internationales, qui s'estimaient au-dessus des lois, ont parfois très mal ressenti d'être soumises à un contrôle au titre des règles du Traité de l'Union européenne.

Beaucoup de responsables sportifs et certains hommes politiques ont même demandé que le sport bénéficie d'une exception aux règles du Traité, mais cette thèse est

demeurée très éloignée d'un consensus au sein de l'Union européenne, d'autres vues privilégiant l'application des mêmes règles à ce domaine qu'à d'autres secteurs.

2. **Les orientations générales de la Commission, décrites dans le rapport au Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) :**

La Commission présente dans ce rapport des premières orientations générales, sans préjudice des conclusions des dossiers en cours. Elle souligne notamment que certaines réglementations des organisations sportives ne relèvent pas des règles de concurrence : ce sont celles qui fixent les "règles du jeu" sans lesquelles un sport ne pourrait exister ou des règles nécessaires à l'organisation des compétitions.

Elle indique en revanche que certaines pratiques restrictives de concurrence sont en principe interdites par les règles du Traité : entrave aux importations parallèles d'articles de sport, ventes de billets d'entrée dans les stades discriminant entre les résidents d'un Etat membre et les non-résidents (Coupe du Monde de football 1998), accords de parrainage (sponsoring) fermant des marchés sans raison objective, organisations sportive utilisant son pouvoir réglementaire à une discrimination non fondée sur des critères objectifs.

Enfin, elle donne des exemples de pratiques qui pourraient être exemptées : règles de transferts favorisant l'équilibre entre les clubs ainsi que le recrutement et la formation des jeunes joueurs, accords de parrainage selon des procédures ouvertes et transparence et pour des durées limitées, ventes en commun de droits de diffusion sous des conditions permettant de s'assurer du caractère proportionnel de la restriction en cause par rapport aux objectifs légitimes visés.

3. **La déclaration sur le sport annexée au Traité de Nice.**

Le Conseil de l'Union européenne a souligné, dans sa déclaration annexe aux conclusions du Conseil de Nice², la nécessité de prendre en compte dans toutes les actions de la Communauté "les fonctions sociales, éducatives et culturelles du sport, qui fondent sa spécificité, afin de respecter et de promouvoir l'éthique et les solidarités nécessaires à la préservation de son rôle social".

Cette déclaration souligne l'attachement du Conseil à l'autonomie des organisations sportives et à leur droit à l'auto-organisation au moyen de structures associatives appropriées. C'est ainsi que les organisations sportives ont la mission d'organiser et de promouvoir leur discipline, en particulier les règles sportives proprement dites et la constitution des équipes nationales. Cette mission doit bien évidemment être réalisée dans le respect des législations nationales et européennes.

Le Conseil a tout particulièrement mis en avant le rôle central des fédérations sportives dans la nécessaire solidarité entre le sport loisir et le sport de haut niveau en soulignant les principes qui doivent les guider : accès d'un large public aux manifestations sportives, soutien au sport amateur, non-discrimination, égalité des chances, formation, protection de la santé et lutte contre le dopage.

² Déclaration relative aux caractéristiques spécifiques du sport et à ses fonctions sociales en Europe devant être prises en compte dans la mise en oeuvre des politiques communes.

III. DEVELOPPEMENTS RECENTS DE LA JURISPRUDENCE.

Depuis l'arrêt Bosman, le Tribunal de Première Instance a rendu deux arrêts intéressants sur les cas Deliège et Lehtonen³ dans le cadre de questions préjudicielles sur des règles mises en place par des fédérations sportives. Il faut noter que, bien que les questions préjudicielles aient explicitement fait référence aux articles 81 et 82, la Cour s'est limitée à apprécier les règles en cause au regard des règles de libre circulation des travailleurs et de libre prestation de services.

Mme Deliège est une judoka belge de haut niveau qui n'avait pas été sélectionnée par sa fédération pour participer au Tournoi international de Paris. La Cour a conclu en premier lieu que l'activité de sportif de haut niveau pouvait constituer une activité économique. En second lieu, elle a dit pour droit qu'une règle imposant à un athlète professionnel ou semi-professionnel, ou à un candidat à une activité professionnelle ou semi-professionnelle⁴, d'être en possession d'une autorisation ou d'une sélection de sa 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 de services interdite par l'article 49 du traité.

L'affaire Lehtonen concerne le transfert d'un basketteur finlandais du club belge Castors Braine. M. Lehtonen avait joué une rencontre contre un autre club belge alors que la Fédération Internationale de Basket Ball ne lui avait pas encore accordé une licence. En effet, il n'est pas permis aux clubs, après la date limite fixée pour la zone concernée telle que définie par la Fédération Internationale de Basket Ball, d'inclure dans leur équipe des joueurs qui ont déjà joué dans un autre pays de la même zone pendant la même saison. La Fédération belge avait dès lors sanctionné Castors Braine en lui infligeant un score de forfait. La Cour a conclu que bien que l'interdiction susmentionnée soit une restriction à la libre circulation des travailleurs, la fixation de délais pour les transferts de joueurs pouvait répondre à l'objectif d'assurer la régularité des compétitions sportives. En effet, des transferts tardifs seraient susceptibles de modifier sensiblement la valeur sportive de telle ou telle équipe au cours du championnat, remettant ainsi en cause la comparabilité des résultats entre les différentes équipes engagées dans ce championnat et, par conséquent, le bon déroulement du championnat dans son ensemble. Par contre, des dates différentes suivant les zones géographiques ont été considérées comme allant au-delà de ce qui était nécessaire.

³ Affaire C-176/96 Lehtonen contre Fédération Royale Belges des Sociétés de Basket Ball. Arrêt du 13 avril 2000 Rec.2000-I-2681

Affaires jointes C-51/96 et C-191/97 Deliège contre Ligue francophone de judo, ligue belge de judo et Union Européenne de judo. Arrêt du 11 avril 2000 Rec. 2000 I-2549

⁴ Un sportif amateur peut être considéré comme un athlète semi-professionnel s'il est rémunéré par un contrat de sponsoring ou publicitaire

IV. LES DECISIONS DE LA COMMISSION

Entre 1999 et 2002, la Commission européenne a pu régler les principaux dossiers qui lui étaient soumis. Ces décisions s'inscrivent dans la ligne des orientations dégagées dans le rapport pour le Conseil européen d'Helsinki, qu'elles permettent de préciser de façon concrète, tout en étant pleinement compatibles avec la déclaration annexée au Traité de Nice et avec la jurisprudence de la Cour et du Tribunal.

Dans cette action, la Commission a surtout visé à :

- ne pas mettre en cause les règles purement sportives (Mouscron, ENIC) ;
- ouvrir certains marchés exagérément fermés (Formule Un, droits audiovisuels, transferts), tout en respectant des objectifs sportifs légitimes.

1) Les règles purement sportives : les décisions Mouscron, ENIC et des nageurs Meca-Medina et Macien

En décembre 1999, la Commission a rejeté une plainte du club belge de Mouscron contre la règle de l'UEFA selon laquelle chaque club doit jouer son match à domicile dans son propre stade ou, à défaut, dans un stade du même pays (règle dite "at home and away from home"). La Commission a en effet estimé qu'il s'agissait d'une règle sportive, nécessaire à l'organisation des compétitions ne relevant pas en tant que telle du champ d'application des règles de concurrence.

En juin 2002, la Commission a rejeté une plainte d'ENIC, entreprise qui possède des participations dans six clubs en Europe, contre l'UEFA en ce qui concerne le règlement intitulé "Intégrité des compétitions interclubs de l'UEFA : indépendance des clubs" et qui porte sur la multipropriété des clubs. Ce règlement interdit à plus d'un club appartenant au ou géré par le même propriétaire de participer à la même compétition. ENIC considérait que ce règlement fausse la concurrence en limitant les possibilités d'investissement dans les clubs.

Après une analyse approfondie, la Commission est arrivée à la conclusion que, bien que la règle de l'UEFA soit une décision prise par une association d'entreprises, elle est justifiée par la nécessité de garantir l'intégrité des compétitions. Elle ne tombe donc pas sous le coup de l'interdiction de principe énoncée à l'article 81, paragraphe 1, du traité de l'Union car la restriction de la liberté d'action des clubs et des investisseurs imposée par la règle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour en garantir l'objectif légitime, qui consiste à protéger l'incertitude des résultats dans l'intérêt du public.

Cette décision indique clairement qu'une règle peut ne pas tomber sous le coup des règles de concurrence malgré des effets négatifs possibles sur le plan commercial, pour autant qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir son objectif légitime et qu'elle soit appliquée sans discrimination.

En juillet 2002, la Commission a enfin rejeté une plainte des deux nageurs MM. Meca-Medina et Majcen contre le Comité international Olympique (C.I.O). Les deux athlètes qui ont introduit la plainte sont deux nageurs qui avaient gagné la Coupe du

Monde de natation de longue distance à Salvador de Bahia, Brésil, le 31 janvier 1999 respectivement premier et deuxième. Le contrôle de dopage effectué lors de cette compétition s'est révélé positif chez les deux nageurs. Les analyses réalisées ont démontré la présence de métabolites de nandrolone, la norandrostérone (NA) et la norétiocholanolone (NE), dans leurs organismes au-delà des seuils autorisés. Les nageurs considéraient que les règles adoptées par le CIO et la FINA sur la définition du dopage, le seuil à partir duquel la présence d'une substance interdite est qualifiée de dopage et les recours au TAS, constituaient des pratiques restrictives de la concurrence, au sens des articles 81 et 82 du traité CE et une limitation non justifiée de la liberté des nageurs de prester des services au sens de l'article 49 du traité.

La Commission a par contre considéré que les règles antidopage en question étaient intimement liées au bon déroulement de la compétition sportive, qu'elles étaient nécessaires pour lutter efficacement contre le dopage et que leurs effets restrictifs n'allaient pas au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre cet objectif. Par conséquent, elles ne tombaient pas sous le coup de l'interdiction édictée aux articles 81 et 82 du traité CE.

2) La modification des règles de la Formule Un et d'autres sports automobiles.

Le dossier de la Formule 1 est très important tant en termes financiers et économiques (en raison du succès d'audience de la compétition, mais aussi des investissements très lourds qu'elle requiert) qu'en termes d'organisation sportive au sein d'une association internationale. C'est aussi un dossier qui a suscité une controverse publique d'une violence sans précédent après que la Commission a envoyé une communication des griefs en juin 1999. Il a cependant abouti in fine à un règlement tout à fait pacifique, qui a profondément modifié la régulation du sport automobile et en premier lieu de sa compétition-phare, la Formule Un.

Dans sa communication des griefs, la Commission estimait en 1999 que la Fédération internationale de l'automobile (FIA) se trouvait dans une situation de conflit d'intérêts entre son rôle de régulateur du sport automobile, d'une part, et son rôle d'organisateur de championnats automobiles, d'autre part. Cette situation favorisait les séries organisées par la FIA et plus particulièrement la Formule 1. La Commission a aussi remis en cause les dispositions des contrats conclus entre FOA, la société qui gère entre autres les droits de télévision de la Formule 1, et les diffuseurs, notamment parce que ceux-ci permettaient d'éliminer des événements du sport automobile qui auraient pu faire concurrence à la Formule 1.

La Commission est finalement parvenue à trouver une solution à ces problèmes en accord avec la FIA et la FOA. Selon cette solution, qui a fait l'objet d'une publication au Journal officiel en juin 2001, la FIA se retire du domaine des affaires pour sauvegarder son indépendance et son impartialité en tant que régulateur. Elle a ainsi soit renoncé à ses droits télévisuels, soit les a transférés aux titulaires. Par ailleurs, la FIA a apporté des modifications importantes à ses règles, en établissant des critères bien définis pour l'octroi de licences FIA aux événements sportifs et aux participants. En ce qui concerne les activités commerciales, la FOA a supprimé les clauses anticoncurrentielles de ses accords avec les circuits et les chaînes de télévision (sur ce dernier point, cf. 4 ci-dessous) ; elle a aussi abandonné la promotion des rallyes.

Cette nouvelle situation aura des conséquences bénéfiques pour le sport automobile en Europe. L'amélioration du système de régulation de la FIA contribuera au respect des mesures de sécurité nécessaires, sans porter préjudice aux intérêts commerciaux des organisateurs indépendants de la FIA. En effet, le risque de voir la FIA favoriser ses séries a disparu, car cette fédération recevra à l'avenir les mêmes bénéfices pour toutes les séries. La liberté d'exercice, une transparence accrue et la garantie de normes de sécurité élevées constituent un environnement favorable au développement continu du sport automobile ainsi qu'un modèle d'organisation sportive.

3) La vente en commun des droits télévisuels du sport : l'exemple de la Ligue des Champions.

Les droits télévisuels du sport représentent un enjeu commercial très important pour les fédérations sportives et les clubs, dont ils constituent souvent la première ressource, ainsi que pour les télévisions (et en particulier les télévisions à péage), car certains sports (en premier lieu, le football) attirent des audiences importantes.

Les dossiers les plus importants relatifs aux droits télévisuels du sport concernent la vente collective des droits, et en particulier des championnats nationaux de football.

La propriété des droits télévisuels du sport (et en particulier des championnats de sports collectifs) dépend du droit de chaque Etat-membre. Dans la plupart des cas, les droits d'un match appartiennent soit au seul club qui reçoit, soit aux deux clubs qui jouent ce match. Dans certains cas, comme en Italie, les clubs négocient individuellement la retransmission de leurs matches de championnat avec les télévisions à péage.

En revanche, dans d'autres Etats-membres (Allemagne et Royaume-Uni en particulier), les droits de retransmission sont vendus en commun par la fédération nationale ou la ligue par la fédération nationale ou la ligue des équipes professionnelles de 1^{er} division. Il s'agit là d'une restriction de concurrence tombant sur le coup de l'article 81 du Traité, mais dont la Commission indiquait dans son rapport au Conseil européen de 1999, qu'elle pourrait éventuellement être exemptée au vu des éléments suivants :

- "le caractère proportionnel de cette restriction par rapport à l'objectif légitime visé" (solidarité financière entre les participants au championnat et plus généralement au sein du sport professionnel, voire entre sport professionnel et sport amateur);
- "les bénéfices pour le consommateur".

La position prise par la Commission en juin 2002 sur la Ligue des Champions ("Champions ' League"), organisée par l'UEFA, donne un premier exemple concret d'application de ces principes.

Jusqu'à présent l'UEFA vendait tous les droits de télévision sur les phases finales de sa Ligue des Champions pour le compte des clubs participant à cette compétition. Les droits étaient vendus à titre exclusif en un seul lot pour une période de quatre ans maximum à un radio diffuseur par Etat-membre, en général une société de télévision à

accès libre, qui cédait en principe une partie des droits sous licence à une chaîne payante. L'un des inconvénients du système était que certains des droits, y compris sur des séquences en direct, n'étaient pas exploités, alors que les clubs et peut-être d'autres acteurs, tels que des chaînes de télévision régionales ou de petites chaînes à la carte, seraient heureux d'exploiter ces droits.

L'un des effets de cette commercialisation en commun était que seuls les plus grands groupes médiatiques pouvaient se permettre d'acquérir et d'exploiter le lot de droits. Il s'agit normalement des radio diffuseurs historiques dominants. Cette pratique avait aussi pour effets de laisser insatisfaite la demande des radio diffuseurs qui n'étaient pas en mesure d'obtenir les droits et de freiner l'utilisation des nouvelles technologies, les parties hésitant à tirer parti des nouvelles formes de présentation sonore et visuelle du football.

Après avoir procédé à un examen approfondi des règles de radiodiffusion de la Ligue des Champions de l'UEFA, le 19 juillet 2001, la Commission a adressé à l'UEFA une communication des griefs l'informant formellement que son système de commercialisation en commun ne pouvait bénéficier d'une exemption sous sa forme initiale.

Après discussion avec la Commission, l'UEFA a présenté un nouveau système de commercialisation en commun qui sera mis en oeuvre à partir de la saison de football 2003/2004, selon les modalités suivantes :

- l'UEFA continuera de vendre les droits de transmission en direct des principaux matches ayant lieu les mardis et mercredis. Par exemple, au début de la saison de la Ligue des Champions, c'est-à-dire la phase finale qui commence après les phases de qualification auxquelles participent 32 équipes, l'UEFA pourra vendre le "match en or", par exemple Rome - Real Madrid à une société de télévision en Espagne et en Italie. Si l'UEFA n'a pas réussi à vendre certains des autres matches joués le même mardi (normalement un total de huit au début de la saison) à un autre radiodiffuser, les clubs concernés auront la possibilité de vendre leur match à titre individuel. Cela signifie, par exemple, qu'Arsenal et Liverpool, s'ils jouent le même jour, pourraient vendre leurs droits eux-mêmes en Espagne et en Italie si l'UEFA n'a pas réussi à les vendre;
- contrairement à ce qui est le cas actuellement, tous les droits médiatiques seront mis sur le marché, y compris ceux qui n'ont pas été exploités jusqu'à présent, tels que les droits Internet et UMTS. Il s'agit d'une évolution positive pour les opérateurs de télécommunications qui introduisent actuellement la troisième génération de téléphones mobiles;
- après le jeudi minuit, les clubs de football auront le droit d'exploiter eux-mêmes les droits de télévision en différé pour mieux servir leurs supporters;
- cette solution implique que l'UEFA a réparti l'ensemble des droits médiatiques en 14 lots plus petits, dont certains ne sont exploités que par l'UEFA et d'autres coexploités par celle-ci et les différents clubs;

- l'UEFA cédera les droits pour une période maximum de trois ans, sur la base d'une procédure d'appel d'offres public donnant à tous les radio diffuseurs la possibilité de soumettre une offre.

A la lumière du projet présenté par l'UEFA, la Commission s'est déclarée en juin 2002 en mesure d'autoriser, à titre préliminaire, les arrangements modifiés. Toutefois, avant de donner son autorisation définitive, la Commission a donné aux tiers l'occasion de présenter leurs observations. A cette fin, une communication décrivant les nouveaux arrangements a été publiée au Journal Officiel de l'Union, et les tiers ont été invités à présenter leurs observations à la Commission. Sous réserve des résultats de cette consultation du marché, les services de la Commission proposeront l'adoption d'une décision d'exemption formelle en application de l'article 81, paragraphe 3, du traité.

4) Autres dossiers des droits télévisuels du sport : Formule Un et règles de l'UEFA relatifs aux heures de retransmission.

Une partie importante du dossier de la Formule Un portait sur les droits télévisuels et en particulier sur la durée des accords d'exclusivité passés avec les télévisions (une par pays).

Dès 1999, la Commission avait indiqué dans son rapport au Conseil européen, sa volonté d'interdire une exclusivité "qui, en raison de sa durée ou de sa portée, conduirait à fermer le marché". Dans le cas d'espèce, les parties ont accepté de modifier les dispositions en vigueur et ont proposé certains engagements pour leur gestion future. Les organismes de télédiffusion des divers pays seront ainsi invités, à l'expiration des contrats actuels (et futurs, le cas échéant) à déposer des offres pour les droits de retransmission. Les parties sont également convenues de réduire la durée des nouveaux contrats de télédiffusion par voie hertzienne à un maximum de trois ans (excepté lorsque des investissements particuliers justifient une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans).

Dans un dossier très différent, la Commission est parvenue à un accord avec l'UEFA sur des règles limitant la diffusion des championnats nationaux en Europe. En effet, saisie de plusieurs plaintes par des chaînes de télévision, la Commission avait émis une communication des griefs en juillet 1998 à l'égard du règlement de l'UEFA qui autorisait les fédérations nationales à interdire la diffusion de matches sur des chaînes pendant une grande partie de la semaine (et notamment le week-end).

La Commission estimait que ce règlement, qui restreignait la production et la diffusion, était contraire à l'article 81. Après une longue discussion, l'UEFA a accepté en juillet 2000 de modifier son règlement et de limiter l'interdiction à 2 heures et demie le samedi ou le dimanche, au moment où se dispute le championnat national concerné, afin de ne pas nuire à la fréquentation des stades et d'y maintenir l'atmosphère qui y prévaut. Compte tenu de l'aspect limité de cette interdiction, la Commission est arrivée à la conclusion, en analysant la situation du marché, que l'effet du nouveau règlement ne pouvait être considéré comme constituant une restriction sensible à la concurrence au sens de l'article 81. Cette analyse a été formalisée par une décision en avril 2001.

5) La réforme des règles de transferts internationaux des footballeurs.

Le dossier des transferts se différencie des cas qui viennent d'être décrits, puisqu'il implique à la fois les règles relatives à la mobilité des travailleurs (comme l'avait indiqué l'arrêt Bosman) et les règles de la concurrence. Il a aussi suscité de nombreuses prises de position du monde sportif et du monde politique, généralement contradictoires mais souvent réservées au principe même d'une intervention de la Commission.

A la suite de l'arrêt Bosman et de plusieurs plaintes (notamment d'un syndicat regroupant des footballeurs belges) la Commission avait adressé une communication des griefs à FIFA (Fédération Internationale de Football) en décembre 1998, qui s'appuyait sur l'analyse suivante :

- La FIFA est une association d'associations d'entreprises car elle regroupe sur le plan mondial les associations nationales qui, à leur tour, regroupent les clubs qui sont des entreprises au sens de l'article 81 paragraphe 1 du Traité. Le règlement de la FIFA de 1997 ainsi que les circulaires interprétatives de ce règlement sont des décisions d'association d'associations d'entreprises.
- Les joueurs sont les éléments essentiels de la production du spectacle sportif. Ils fournissent des prestations pour le compte de leur club en exécution d'un contrat de travail. De la performance de chaque joueur et de l'équipe dans son ensemble dépend le succès d'un club qui entraîne des bénéfices financiers.
- La règle FIFA qui interdit de façon absolue la résiliation unilatérale d'un contrat de travail, après que le joueur ait rempli les obligations prévues par le droit national applicable constitue une violation tant à l'article 39 (qui devrait être attaquée devant un tribunal national) qu'à l'article 81 du Traité. Il en est de même pour les dispositions FIFA établissant l'obligation pour le club d'accueil de verser au club de départ une indemnité arbitraire lors du transfert international de tout joueur que ce soit en fin de contrat, pour certaines situations, ou sous contrat (résiliation à l'amiable). Ces dispositions empêchent les clubs de recruter librement (c'est-à-dire, sans que le club ait à payer une indemnité) leurs joueurs et déterminent à qui incombe la charge de payer l'indemnité. Les clubs doivent ainsi renoncer à la liberté de procéder à l'engagement des joueurs par transfert sans indemnité ou moyennant une indemnité calculée de façon objective en fonction des coûts de formation du club d'origine. En l'absence de l'accord les clubs pourraient engager les joueurs en fonction des conditions du contrat de travail qu'ils signent avec le joueur, lesquelles sont régies par le droit national ou les conventions collectives applicables. Ces règles de la FIFA substituent au régime normal de l'offre et de la demande un mécanisme uniforme qui prive les clubs d'exploiter les opportunités qui s'offriraient à eux dans des conditions normales de concurrence.
- La règle FIFA qui oblige les parties à se tenir aux décisions d'un tribunal d'arbitrage en les privant de s'adresser à une juridiction ordinaire viole l'article 81 paragraphe 1 pour autant qu'elle se réfère à des réglementations ou décisions de la FIFA susceptibles de violer les articles 81 et 82. Elle constitue un moyen d'assurer le respect des réglementations ou décisions anticoncurrentielles et est donc inconciliable avec l'effet contraignant de ces articles du traité.

- Les entraves ainsi créées aux opportunités des clubs pour constituer leurs équipes semblent susceptibles d'affecter la structure de la concurrence sur le marché. Le courant d'échanges de joueurs et des activités économiques générées par le spectacle sportif évolueraient d'une façon différente en l'absence des restrictions.

En conséquence de cette analyse, la communication des griefs portait notamment sur les restrictions suivantes :

- L'interdiction de transferts internationaux en cas de résiliation unilatérale par le joueur, même si le joueur avait rempli les obligations découlant du droit national du travail.
- Les dispositions qui établissaient le droit pour le club de départ de percevoir du club d'accueil une indemnité de transfert, calculée selon des critères arbitraires sans aucun rapport avec les coûts de formation, lors des transferts internationaux de joueurs, en cours de contrat (situation non appréciée par l'arrêt Bosman, qui avait porté sur les indemnités en fin de contrat).

A partir d'octobre 2000, la FIFA travaillant en étroite liaison avec l'UEFA, ainsi qu'avec d'autres représentants de "la famille du football" (fédérations nationales, représentants des grands clubs) et de façon plus difficile avec le syndicat international des footballeurs FIFPRO, a entamé des discussions avec la Commission dans le but d'établir un nouveau règlement compatible avec les règles du Traité.

Le 5 mars 2001, les commissaires Anna Diamantopoulou, Viviane Reding et Mario Monti ont parachevé les discussions engagées avec MM. Sepp Blatter, président de la FIFA, et Lennart Johansson, président de l'UEFA, concernant les transferts internationaux de footballeurs. Le résultat de ces discussions a été formalisé dans un échange de lettres entre le président Blatter et le commissaire Monti.

Les trois engagements principaux de la FIFA et de l'UEFA portaient sur les sujets suivants :

- Le premier thème des discussions a été les indemnités de formation. La Commission a toujours été favorable à l'idée d'indemnités de formation calculées par rapport aux coûts de formation, y compris en fin de contrat. Un jeune footballeur, c'est-à-dire ayant moins de 23 ans, est considéré en formation jusqu'à l'âge de 21 ans. Si ce dernier change de club, il est légitime que le club ayant assuré sa formation souhaite percevoir des indemnités couvrant le coût de cette formation. A l'évidence, la difficulté réside dans le calcul de ce coût. La Commission a accepté d'aller au-delà du coût réel de la formation du footballeur considéré, mais en tenant compte des résultats du centre de formation. Lorsqu'un jeune footballeur jouera successivement dans plusieurs clubs, le club ayant assuré sa formation initiale percevra une partie de l'indemnité de formation qui lui sera versée.
- Le deuxième sujet de préoccupation a été les contrats, notamment la question de la limitation de leur durée, l'un des objectifs étant d'éviter le contournement de l'arrêt Bosman. Ainsi, les contrats ont été limités à une durée maximale de cinq

ans et à une durée minimale d'un an afin d'éviter les transferts en cours de saison, qui faussent la compétition. Ces derniers ne doivent intervenir que dans des cas exceptionnels, tels qu'une blessure ou une mésentente totale entre le joueur et son entraîneur, etc. Pour ce qui est de la rupture des contrats, la Commission encourage un système équilibré de rupture unilatérale de contrat. Auparavant, la FIFA exigeait l'accord des deux clubs pour qu'un footballeur puisse être transféré en cours de contrat. Aujourd'hui, un joueur peut être transféré sans ce double accord, mais des compensations peuvent être soit prévues directement dans le contrat du joueur, soit justifiées par le club. Les montants exorbitants sont passibles de recours devant les tribunaux. De plus, les dirigeants de club et de fédération ont souligné qu'une équipe se construisait sur plusieurs années et que le départ d'un joueur après seulement un ou deux ans ruinait donc en partie cette construction. Pour limiter ces ruptures dangereuses, un mécanisme de sanctions sportives, pouvant atteindre quatre mois de suspension en fin de première ou de deuxième année, a donc été prévu. En revanche, ces sanctions ne peuvent plus être infligées au terme de la troisième année. Ce système limite donc les ruptures de contrat lors des deux premières années, mais les favorise à partir de la troisième année. Un équilibre a ainsi été trouvé entre les intérêts des différents acteurs. Une certaine souplesse a également été apportée de manière à permettre le respect des règles de "juste cause sportive".

- Enfin, des organes d'arbitrage paritaires, composés de représentants de joueurs et de clubs, sont prévus. Une cour d'arbitrage du football, instance d'appel, dont une chambre aura également une composition paritaire, statuera sur les litiges concernant les transferts internationaux. Ces nouveaux organes d'arbitrage ont pour mission de traiter rapidement les dossiers dont ils sont saisis, ce qui n'ôte pas aux joueurs la possibilité d'engager, s'ils le souhaitent, une action en justice, ce que les anciennes règles de la FIFA interdisaient.

Les réactions à ces engagements pris par la FIFA et l'UEFA ont été au départ plutôt favorables même si certains grands clubs et certains représentants des joueurs ont exprimé à chaud leur hostilité pour des raisons d'ailleurs contradictoires. Les journaux du sport ont en revanche salué cette réforme, le journal France-football allant jusqu'à écrire : "moins impératifs que les Dix Commandements, les onze principes de l'accord-cadre vont transformer sensiblement l'ensemble du système des transferts. L'accord de Bruxelles a confirmé l'arrêt Bosman tout en l'assortissant de mesures qui reconnaissent enfin au football un caractère à la fois commun et exceptionnel..". Certains journaux économiques et financiers, comme le Financial Times, ont également accueilli positivement les nouvelles règles : "the role of competition authorities, such as European Commission, is to ensure that the joint venture between clubs in a sporting league does not impose rules that maximise profits and thus damage consumers' interest or the legal rights of players. The deal on international transfers carefully attempts to strike this balance".

Enfin, le Conseil européen de Stockholm a salué les résultats de ces négociations entre la Commission, la FIFA et l'UEFA, organisant même une séance de photos où M. Pearson, président du Conseil, M. Prodi, président de la Commission et MM. Blatter et Johansson, présidents de la FIFA et de l'UEFA apposent leurs signatures sur des ballons de football.

La nouvelle réglementation, qui comprend une série de règlements d'application, a finalement été adoptée par le comité exécutif de la FIFA le 5 juillet 2001 à Buenos Aires (voir en annexe). En outre, à la fin du mois d'août 2001, la FIFA et la FIFPro ont trouvé un accord sur la participation de cette dernière à la mise en œuvre des nouvelles règles de la FIFA sur les transferts internationaux de joueurs de football.

Conformément aux nouvelles règles et en cas de litige concernant leur mise en œuvre, les joueurs peuvent recourir à un arbitrage volontaire ou saisir les juridictions nationales. Cela devrait marquer la fin de l'intervention de la Commission dans les différends entre joueurs, clubs et instances du football.

A la suite de l'entrée en vigueur de ces nouvelles règles, trois plaintes ont été retirées. En juin 2002, la Commission a maintenant clos la procédure par le rejet officiel de deux autres plaintes.

6) **Autres cas d'application des règles de concurrence au sport : agents de joueurs, subventions aux clubs professionnels.**

A la suite de plusieurs plaintes, la Commission européenne avait mené une enquête approfondie des règles mises en place par la Fédération Internationale de Football Association (FIFA) concernant les agents de joueurs de football. Cette enquête l'avait mené à l'envoi le 19 octobre 1999 d'une communication des griefs à la FIFA, sur la base de l'article 81. La Commission estimait en effet que les règles de la FIFA constituaient des accords qui restreignaient la concurrence en empêchant ou limitant l'accès à cette profession à des personnes qui avaient les compétences professionnelles requises, notamment en requérant le paiement d'une caution élevée et non rémunérée. Suite à cette procédure, la FIFA a décidé de revoir les règles en question et a adopté le 10 décembre 2000 un nouveau règlement entré en vigueur le 1er mars 2001 et modifié, en dernier lieu, le 3 avril 2002.

Selon le nouveau règlement l'accès à la profession est désormais fondé sur des critères objectifs et transparents et n'est plus réservé à ceux qui étaient en mesure de verser à la FIFA une caution de 200.000 CHF (environ 136.000€). Cette caution est remplacée par une assurance.

Tout candidat à la profession d'agent de joueurs devra passer un examen sous forme d'un questionnaire à choix multiples. Tout candidat obtenant le nombre de points minimum requis réussit l'examen. Les dates d'examen et une grande partie des questions sont les mêmes à l'échelle mondiale.

Pour obtenir sa licence, le candidat doit ensuite souscrire une assurance responsabilité civile professionnelle qui sert à couvrir les demandes en dommages intérêts qui pourraient être faites par un joueur ou un club pour des activités qui seraient contraires aux principes du règlement. Il doit en outre signer un code de déontologie qui consacre les principes de conscience professionnelle, transparence, sincérité, gestion juste des intérêts et établissement d'une comptabilité

Dans ces conditions, la Commission a estimé que l'objectif déontologique visé par la FIFA, de moraliser la profession et de protéger ses membres d'agents non qualifiés ou peu scrupuleux, est supérieur aux restrictions de la concurrence, et la Commission a

donc rejeté en avril 2002 une plainte maintenue par un des plaignants initiaux. Cette décision fait l'objet d'un recours.

Au-delà des dossiers traités au titre des articles 81 et 82 du Traité, la Commission a eu aussi à se pencher sur quelques dossiers du sport au titre des aides d'Etat (article 87 et suivants). Le dossier le plus intéressant a porté sur le régime des subventions publiques aux clubs professionnels notifié par la France et accepté par la Commission en avril 2001.

Ce régime prévoit que les collectivités locales françaises peuvent octroyer aux clubs sportifs professionnels possédant des centres de formation de jeunes agréés par les pouvoirs publics, des subventions publiques à concurrence d'un montant annuel maximal de € 2,3 millions par club bénéficiaire. Les disciplines sportives concernées sont le football, le basket, le rugby et le volley. Par ce genre d'enseignement, les autorités françaises veulent assurer la formation des jeunes pour leur permettre d'atteindre le meilleur niveau sportif et concilier le perfectionnement sportif avec une bonne insertion scolaire et l'acquisition d'une capacité d'insertion professionnelle (ou de réinsertion ultérieure pour ceux qui se lanceront dans une carrière de sportif professionnel). L'animation dans les quartiers et la prévention de la violence sont d'autres objectifs visés.

Les autorités françaises se sont engagées à effectuer un contrôle adéquat de l'affectation des subventions, qui empêchera toute surcompensation du coût net de la formation et donc toute subvention croisée, notamment par l'obligation de tenir une comptabilité séparée entre les actions de formation et les activités économiques des clubs sportifs professionnels.

La Commission a estimé que ces subventions ne constituaient pas une aide d'Etat au sens du Traité, car il s'agissait de mesures de soutien concernant la scolarité et la formation professionnelle initiale, et donc d'une action d'enseignement relevant de l'éducation nationale ou qui peut y être assimilée.

CONCLUSIONS

Les nombreuses décisions prises par la Commission dans l'application des règles européennes de concurrence dans le domaine du sport en 2001 et 2002 apportent une clarification souhaitable et attendue par l'ensemble des parties intéressées : fédérations sportives, clubs, athlètes, entreprises investissant dans le sport, sans oublier avocats et pouvoirs publics.

Ces décisions s'inscrivent dans la continuité de l'arrêt Bosman -et des autres arrêts de la Cour de Justice ou du Tribunal de Première Instance-, du rapport de la Commission au Conseil européen d'Helsinki et de la déclaration sur le sport annexée au Traité de Nice.

Elles s'attachent à tenir compte à la fois de la dimension économique internationale du "sport business", mais aussi des spécificités du sport et de son rôle dans la société européenne.

Enfin, elles dénotent un changement notable d'attitude du "pouvoir sportif", et notamment des fédérations internationales, qui ont cru parfois être au-dessus des lois, mais qui acceptent aujourd'hui que certaines règles de droit s'appliquent à leurs activités économiques, quitte à en discuter en détail les modalités d'application avec les autorités concernées. Le changement d'attitude s'explique sans doute plus généralement par la prise de conscience, par le mouvement sportif de la nécessité d'améliorer sa gouvernance, notamment à la suite de plusieurs affaires de corruption et de dopage qui lui ont porté tort. De toute façon, cette évolution est très encourageante pour tous ceux qui souhaitent concilier développement du sport et respect des règles communes, "règles du jeu" et règles de la cité.

* * *

BIBLIOGRAPHIE

Le site web de la DG Concurrence contient tous les documents publics de la Commission (décisions publiées au J.O., communications 19.3, décisions de rejet de plainte, communiqués de presse), ainsi que les discours prononcés sur le thème "Concurrence et sports" par le Commissaire Monti et les responsables de la Direction Générale de la Concurrence.

* * *