

N° 829

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 septembre 2013

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE

au nom de la commission des affaires européennes⁽¹⁾, 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

(Envoyée à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.)

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Françoise Boog, Yannick Botrel, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Jacques Lozach, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le sport fait officiellement partie du champ de compétences de l'Union européenne depuis 2009. En pratique le sport avait déjà fait auparavant l'objet de nombreuses interventions de la part des institutions communautaires. Le principal interlocuteur des autorités sportives était alors la Cour de justice et en deuxième rideau, la Commission européenne, toutes deux chargées de vérifier la conformité de la règle sportive aux grandes libertés du marché intérieur : liberté de circulation des travailleurs et liberté de la concurrence.

La donne a sensiblement évolué ces dernières années avec la prise en compte, quoique limitée et encadrée, de la spécificité du sport.

Aujourd'hui l'Union européenne entend défendre un modèle sportif européen, combinant plusieurs principes : solidarité financière entre amateurs et professionnels, organisation pyramidale et ligues ouvertes.

L'Union européenne s'est dotée d'une compétence d'appui pour promouvoir ce modèle sportif européen, en ciblant trois priorités : les aspects économiques, la défense de l'intégrité du sport face au dopage et au trucage des matchs et le thème plus consensuel des valeurs sociales du sport.

Il ne faut pas nier pour autant les limites inhérentes à toute politique européenne du sport. Elles sont, principalement, au nombre de deux :

– la faiblesse de la base juridique : l'Union européenne est dotée d'une compétence d'appui, elle peut coordonner l'action des États membres mais elle ne peut pas les harmoniser ;

– le sport européen ne se limite pas aux Vingt-Huit : c'est une Europe à 54, comme le nombre d'États affiliés à l'Union européenne des associations de football, l'UEFA.

Il n'en reste pas moins que l'Union européenne dispose de moyens pour faire avancer l'idée d'un sport professionnel plus responsable.

La formation constitue l'une des priorités. Il convient de saluer l'initiative de l'Union européenne d'encourager les « double-projets », qui permettent aux jeunes sportifs de combiner apprentissage de leur discipline et formation académique. Il est indispensable d'arriver à une véritable labellisation européenne des centres de formation pour souligner l'effort des clubs en faveur d'un enseignement académique de qualité, destiné à répondre à l'échec éventuel d'une carrière sportive. Tous les sportifs ne deviennent pas professionnels, il convient de prévoir leur retour à la vie normale. Le dialogue social mis en place au niveau européen doit, en outre, permettre une harmonisation des parcours de formation au niveau européen et déboucher sur la signature automatique du premier contrat professionnel au sein du club formateur.

Il est également souhaitable qu'un véritable *Erasmus* des éducateurs sportifs se mette en place afin de favoriser les échanges et une meilleure formation. L'UEFA le fait un peu pour le football, une telle mesure pourrait être étendue aux autres disciplines.

En ce qui concerne le dopage, il est indispensable d'exploiter les possibilités offertes par les Traités. Il est aujourd'hui envisageable de mettre en œuvre une directive d'harmonisation pénale visant le trafic de produits dopants, qui prévoirait des sanctions minimales à l'échelle européenne. Ce délit pourrait être intégré aux attributions d'un futur Parquet européen.

La manipulation des résultats sportifs constitue la deuxième menace pesant sur l'intégrité du sport Il convient de saluer la décision de l'Union européenne de participer aux travaux du Conseil de l'Europe destinés à élaborer une convention internationale sur les matchs truqués.

Il est néanmoins indispensable d'aller plus loin. Là encore, l'article 83 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet d'adopter une directive d'harmonisation pénale permettant la définition d'un délit pénal de manipulation des résultats sportifs en lien avec les paris.

Cette directive devra faire émerger la notion de droit au pari, au terme duquel l'exploitation d'une compétition par un opérateur de paris sportifs en ligne admis sur le marché ne peut

plus se faire sans l'accord de l'organisateur. Ce texte pourrait aussi imposer aux intermédiaires financiers d'empêcher les mises sur des paris réalisés sur des sites illégaux. Il constituerait une première étape en vue de mettre en place une instance européenne de régulation des paris en ligne

Au sujet de la gouvernance des clubs professionnels, il convient d'aller plus loin que le *Fair play* financier institué par l'UEFA dans le domaine du football. Aux termes de celui-ci, un club ne peut dépenser plus qu'il ne perçoit. Cela étant ce système risque de consolider l'hégémonie de quelques clubs, empêchant l'émergence de nouveaux champions. En effet aucun mécène ne pourrait avoir le droit de financer à perte son club. Cela pourrait affecter, à terme, le principe d'ouverture des compétitions.

Il est plutôt recommandé de proposer un système de responsabilisation financière des clubs professionnels par un encadrement de la masse salariale et du nombre de joueurs ainsi qu'une limitation de l'endettement. Une attention particulière doit être portée aux contrats d'image noués entre les clubs professionnels et certains investisseurs. Ces contrats peuvent, en effet, ne pas correspondre à la réalité du marché publicitaire et s'apparenter à un subventionnement déguisé.

En vue de pérenniser les ressources des clubs professionnels, il est indispensable qu'ils puissent disposer de leurs propres infrastructures : stades et centres de formation. Il convient dans le même temps que l'Union européenne promeuve, comme elle l'a fait pour le *Fair play* financier, un mode de gestion fondé sur des recettes provenant à parts égales de la billetterie, de la vente de joueurs et de produits dérivés, du sponsoring et des droits télévisés.

A la lumière de l'exemple anglais et au regard du souhait de la Commission européenne de mettre en avant la dimension sociale du sport, au moins 3 % des revenus des clubs professionnels devraient être consacrés à des programmes sociaux en direction des villes ou des quartiers où ces formations sont installées.

Ces propositions en faveur d'une meilleure gouvernance des clubs vont de pair avec **un meilleur encadrement des transferts de joueurs**. Les flux financiers en cause – droits de mutations ou salaires – atteignent des montants qui peuvent fragiliser les clubs professionnels.

La Commission européenne entend s'intéresser à cette question par deux biais : le montant des transactions et le rôle des agents.

Au sujet des transactions en elles-mêmes, il est délicat d'avancer une solution visant à les brider, car elles participent aussi à l'économie du sport. Il est néanmoins possible de ralentir leur progression en limitant les périodes de mutations. Deux périodes de transferts par saison contribuent mécaniquement à la surenchère. Il conviendrait, en conséquence, de limiter les transferts dans chaque discipline aux seules intersaisons sportives.

En ce qui concerne le rôle des agents, les solutions avancées par la Commission européenne se limitent à l'heure actuelle à expérimenter une standardisation des critères de qualification des agents. Or, une certification du métier d'agent, non obligatoire de surcroît, ne permettra pas de mieux contrôler les montages financiers mis en œuvre avec les clubs ou même de protéger les athlètes, et particulièrement les mineurs.

L'Union européenne doit donc définir et encadrer le métier d'agent soit par l'intermédiaire du dialogue social européen soit par celui d'une norme. Le Parlement européen s'est montré favorable à cette option, comme l'association européenne des agents de football.

La question de la rémunération devrait notamment être au cœur d'une directive sur le métier d'agent. A l'instar de ce qui a déjà été mis en place en France, le texte pourrait prévoir aux fins de contrôle la transmission aux fédérations des contrats passés par les joueurs et les clubs avec les agents. Il serait également intéressant d'encourager la mise en place de chambres de compensation pour les rémunérations liées aux transferts. Ce système a déjà été mis en place en Grande-Bretagne. Il permet à la fois de suivre les transferts domestiques et internationaux mais surtout de surveiller les commissions des agents.

Le système de régulation des transferts, dit mécanisme TMS, mis en place par la Fédération internationale de football, la FIFA, mériterait également d'être étendu à l'ensemble des disciplines. Cet outil en ligne a permis de rendre les transferts internationaux de joueurs plus rapides, plus simples et surtout plus transparents. Les utilisateurs du TMS doivent ainsi fournir des renseignements concernant l'identité du joueur, le club et les

paiements, qu'il s'agisse du montant, des délais ou des informations bancaires.

Il convient également d'être extrêmement vigilant quant aux investissements de tiers sur les transferts (*third party ownership*), tels qu'on les observe à propos de joueurs venant d'Amérique du Sud par exemple. Ceux-ci permettent à un club et une société de se partager les droits de propriété des joueurs et donc de réduire les dépenses d'un club ou de gonfler ses recettes d'un club. Un encadrement de ces pratiques semble indispensable.

La protection des mineurs doit également être au cœur de la réflexion sur les agents et les transferts. Une directive sur le métier d'agent devra comporter le principe selon lequel celui-ci ne saurait être rémunéré dans le cadre de la signature d'un contrat entre un club et un joueur mineur. Le texte devra interdire, en outre, les transferts des mineurs de moins de dix-huit ans.

Le principe d'une interdiction des transferts des mineurs fait à la nécessité de mieux garantir l'ancrage local des compétitions. La solution appuyée par la Commission européenne en faveur de la formation dans le football – 8 joueurs sur 25 doivent être formés dans le pays hôte de la compétition, 4 d'entre eux devant être formés au club – est un leurre si on regarde de plus près la composition effective des équipes lors des matchs. Une réflexion doit être engagée en vue de réviser le dispositif des « *joueurs formés localement* » afin qu'au moins une moitié des joueurs inscrits sur la feuille de match ait été formée au sein d'un club de la fédération du pays hôte de la compétition.

L'ensemble de ces recommandations pourrait s'intégrer, à terme, dans une Charte sportive de l'Union européenne, à l'image de la Charte sociale adoptée en 1989. Un tel document permettrait de mieux définir « les enjeux européens du sport » tels que mentionnés dans le Traité de Lisbonne et confèrerait une réelle portée politique au principe de spécificité du sport.

Une résolution européenne du Sénat sur ce sujet n'est pas utopique. La Cour a reconnu la possibilité d'entorses proportionnées aux règles de concurrence et de circulation, les mesures avancées répondent à ce critère de proportionnalité.

Pour ces raisons, la commission des Affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 6 et 165 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- ④ Vu la communication de la Commission européenne « *Développer la dimension européenne du sport* » du 18 janvier 2011 ;
- ⑤ Vu le plan de travail de l'Union européenne en faveur du sport pour 2011-2014 du 20 mai 2011 ;
- ⑥ Vu la résolution sur la dimension européenne du sport adoptée par le Parlement européen le 10 novembre 2011 ;
- ⑦ Vu la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil concernant la représentation des États membres de l'UE au sein du conseil de fondation de l'Agence mondiale antidopage (AMA) et la coordination des positions de l'UE et de ses États membres avant chaque réunion de l'AMA du 20 décembre 2011 ;
- ⑧ Vu la déclaration commune de la Commission et de l'Union européenne des associations de football (UEFA) du 21 mars 2012 ;
- ⑨ Vu la contribution de l'Union européenne à l'Agence mondiale anti-dopage du 4 octobre 2012 ;
- ⑩ Vu la communication de la Commission européenne sur les jeux de hasard en ligne du 26 octobre 2012 ;
- ⑪ Vu les 36 lignes directrices du groupe de travail « *Éducation et formation professionnelle dans le sport* » du Conseil du 11 décembre 2012 ;
- ⑫ Salue l'intervention croissante de l'Union européenne dans le domaine du sport professionnel ;
- ⑬ Estime que celle-ci doit permettre de faire émerger un véritable modèle sportif européen préservant l'équité des compétitions,

l'intégrité des acteurs, leur ancrage local et la viabilité économique des structures professionnelles ;

⑭ *Concernant la formation et l'ancrage local des compétitions :*

⑮ Juge que le dispositif des « joueurs formés localement » soutenu par la Commission européenne ne garantit pas suffisamment l'ancrage local des compétitions ;

⑯ Souhaite en conséquence qu'une réflexion soit engagée en vue de réviser le dispositif des « *joueurs formés localement* » afin qu'au moins une moitié des joueurs inscrits sur la feuille de match ait été formée au sein d'un club de la fédération du pays hôte de la compétition ;

⑰ Estime que cette nouvelle règle devra être assortie d'une interdiction des transferts de mineurs de moins de dix-huit ans ;

⑱ Considère que l'Union européenne s'est dotée d'outils en vue de mieux encadrer la carrière des jeunes sportifs et qu'il convient de les utiliser ;

⑲ Juge ainsi que le dialogue social européen mis en place pour le football professionnel en juillet 2008 et le comité européen pour le dialogue social mis en place le 17 décembre 2012 pour les autres disciplines sportives doivent permettre une harmonisation des parcours de formation au niveau européen et déboucher sur la signature automatique du premier contrat professionnel au sein du club formateur ;

⑳ Appuie la position du Conseil des ministres en faveur d'une véritable labellisation européenne des centres de formation pour souligner l'effort des clubs en faveur d'un enseignement académique de qualité, destiné à répondre à l'échec d'une carrière sportive ;

㉑ Souligne l'intérêt que peut représenter le programme *Erasmus +* pour permettre des échanges entre éducateurs ;

㉒ *Concernant la gouvernance économique des clubs :*

㉓ Salue le soutien apporté par la Commission européenne au *Fair play financier* institué par l'Union européenne des associations de football (UEFA) ;

㉔ Constate que le *Fair play financier* dans sa rédaction actuelle risque de consolider l'hégémonie de quelques clubs, d'empêcher

l'émergence de nouveaux champions et de fragiliser le principe d'ouverture des compétitions ;

②⑤ Estime donc que tout système de responsabilisation financière des clubs professionnels doit passer par un encadrement de la masse salariale et du nombre de joueurs ainsi que par une limitation de l'endettement ;

②⑥ Note que le système du *Fair play* financier est potentiellement contournable par la mise en place de contrats d'image avec les clubs, contrats dont la valeur n'est pas souvent en adéquation avec le marché publicitaire ;

②⑦ Souhaite en conséquence qu'une attention particulière soit portée aux contrats d'image noués entre les clubs professionnels et certains investisseurs ;

②⑧ Insiste sur la nécessité pour les clubs professionnels de disposer de leurs propres infrastructures : stades et centres de formation ;

②⑨ Considère que l'Union européenne devrait encourager un mode de gestion des clubs professionnels fondé sur des recettes provenant à parts égales de la billetterie, de la vente de joueurs et de produits dérivés, du parrainage et des droits télévisés ;

③⑩ Estime qu'au moins 3 % des revenus des clubs professionnels devraient être consacrés à des programmes sociaux en direction des villes ou des quartiers où ces formations sont installées, à l'image de ce qu'a instauré la *Premier League* de football en Angleterre ;

③⑪ *Concernant les agents sportifs et les transferts :*

③⑫ Relève la volonté de la Commission européenne d'expérimenter une standardisation des critères de qualification des agents ;

③⑬ Estime cependant que se limiter à une certification du métier d'agent, non obligatoire, ne permettra pas de mieux protéger les athlètes mineurs ou de contrôler les montages financiers mis en œuvre avec les clubs ;

③⑭ Invite donc l'Union européenne à définir et encadrer le métier d'agent par l'intermédiaire du dialogue social européen ou l'adoption d'une norme ;

③⑮ Juge qu'un agent ne saurait être rémunéré dans le cadre de la signature d'un contrat entre un club et un joueur mineur de moins de dix-huit ans ;

- ③⑥ Considère que cet encadrement devrait prévoir aux fins de contrôle la transmission aux fédérations des contrats passés par les joueurs et les clubs avec les agents ;
- ③⑦ Souhaite que l'Union européenne encourage à la mise en place de chambres de compensation pour les rémunérations liées aux transferts et favorise l'extension du système de régulation des Transferts (TMS) de la Fédération internationale de football association (FIFA) aux autres disciplines ;
- ③⑧ Insiste sur la nécessité de mieux encadrer les investissements de tiers sur les transferts (*third party ownership*) qui permettent à un club et une société de se partager les droits de propriété des joueurs et donc de réduire les dépenses ou gonfler les recettes d'un club ;
- ③⑨ Estime que les périodes de mutations doivent être circonscrites, dans chaque discipline, aux seules intersaisons ;
- ④① *Concernant la lutte contre le dopage :*
- ④② Salue la volonté de l'Union européenne de participer de plus près aux travaux de l'Agence mondiale antidopage ;
- ④③ Relève le soin de l'Union européenne depuis 2010 de lancer des programmes de sensibilisation et de prévention ;
- ④④ Considère que l'Union européenne dispose néanmoins d'instruments juridiques lui permettant d'aller plus avant dans la lutte contre le dopage ;
- ④⑤ Estime ainsi qu'en application de l'article 83 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il pourrait être opportun de mettre en œuvre une directive d'harmonisation pénale visant le délit de trafic de produits dopants, qui prévoirait notamment des sanctions minimales ;
- ④⑥ Juge que ce délit de trafic de produits dopants pourrait être intégré aux attributions d'un futur Parquet européen, si celui-ci venait à être institué en application de l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- ④⑦ *Concernant la lutte contre la manipulation des résultats sportifs :*
- ④⑧ Relève la volonté de l'Union européenne de participer aux travaux du Conseil de l'Europe destinés à élaborer une convention internationale sur les matchs truqués ;
- ④⑨ Estime qu'en application de l'article 83 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il est souhaitable d'adopter

une directive d'harmonisation pénale permettant la définition d'un délit pénal de manipulation des résultats sportifs en lien avec les paris ;

④⑨ Considère que ce texte devra faire émerger la notion de droit au pari, au terme duquel l'exploitation d'une compétition par un opérateur de paris sportifs en ligne admis sur le marché ne peut plus se faire sans l'accord de l'organisateur ;

⑤⑩ Souhaite que ce texte impose aux intermédiaires financiers d'empêcher les mises sur des paris réalisés sur des sites illégaux ;

⑤⑪ Juge que ce texte pourrait constituer une première étape en vue de mettre en place une instance européenne de régulation ;

⑤⑫ Estime que l'ensemble des recommandations contenues dans la présente résolution pourrait s'intégrer dans une Charte sportive de l'Union européenne, à l'image de la Charte sur les droits fondamentaux des travailleurs dite Charte sociale adoptée en 1989 ;

⑤⑬ Considère que cette Charte permettrait de mieux définir « les enjeux européens du sport » tels que mentionnés dans le Traité de Lisbonne et confèrerait une réelle portée politique au principe de spécificité du sport ;

⑤⑭ Invite le Gouvernement à soutenir cette position et la faire valoir au sein du Conseil.