



Doc. 11467

18 décembre 2007

La nécessité de préserver le modèle sportif européen

Rapport

Commission de la culture, de la science et de l'éducation

Rapporteur: M. José Luís ARNAUT, Portugal

Résumé

Le modèle sportif européen est profondément ancré dans la société civile européenne et est l'expression de la culture et de l'attitude européennes à l'égard des valeurs du sport. Il s'agit d'un modèle démocratique servant à garantir que le sport reste ouvert à tous, fondé sur les principes jumeaux de solidarité financière et d'ouverture des compétitions.

Le développement sans précédent de la dimension économique de certains sports professionnels, notamment en raison des droits de retransmission télévisée, met en péril ce modèle sportif européen.

Pour sauvegarder les intérêts du sport et les bienfaits que le sport, aussi bien professionnel qu'amateur, dispense à la société, l'Assemblée parlementaire invite les gouvernements des Etats membres à soutenir le modèle sportif européen en reconnaissant la spécificité du sport et en protégeant l'autonomie des fédérations sportives.

Elle appelle aussi les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à l'Accord partiel élargi sur le sport.



Sommaire

Page

| | |
|---|----|
| A. Projet de résolution | 3 |
| B. Exposé des motifs, par M. José Luís Arnaut | 5 |
| 1. Principales caractéristiques du modèle européen | 5 |
| 2. Traits distinctifs du sport – Une «activité commerciale» pas comme les autres | 6 |
| 3. Autonomie et bonne gouvernance | 6 |
| 4. Le développement du sport comme «activité commerciale» et son internationalisation accrue | 7 |
| 5. Autres problèmes: les matches truqués, les paris illégaux et la corruption | 8 |
| 6. Racisme et xénophobie | 8 |
| 7. Violence | 8 |
| 8. Dopage | 9 |
| 9. Conclusions | 9 |
| Annexe – Compte rendu de l'audition tenue au Conseil de l'Europe (Strasbourg, 14 septembre 2007) | 11 |

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire a contribué de manière décisive à la défense des valeurs du Conseil de l'Europe: démocratie, droits de l'homme, Etat de droit et respect de la diversité culturelle. Ces valeurs sont également au cœur de l'organisation du sport en Europe, ce que l'on appelle habituellement le modèle sportif européen.
2. Le modèle sportif européen n'est ni homogène ni parfait, mais il est profondément ancré dans la société civile européenne et traduit la culture et l'attitude européennes à l'égard des valeurs du sport. Il s'agit d'un modèle démocratique servant à garantir que le sport reste ouvert à tous.
3. Ce modèle s'applique à tous les niveaux du sport, professionnel ou amateur, en équipe ou individuel, de haut niveau ou débutant. Il est fondé sur les principes jumeaux de solidarité financière et d'ouverture des compétitions (promotion et relégation, opportunités pour tous).
4. Le sport a indubitablement une nature spécifique qui le distingue des activités économiques traditionnelles. Il remplit d'importantes fonctions sociales, éducatives et culturelles. La solidarité entre les différents niveaux du sport (notamment entre les professionnels et les amateurs) est un aspect essentiel du modèle sportif européen.
5. L'indépendance du sport et des organismes sportifs doit être soutenue et protégée, et leur autonomie dans l'organisation du sport dont ils sont responsables reconnue. La fédération doit rester la forme essentielle de l'organisation sportive, et assurer la cohésion et la démocratie participative.
6. La préservation du modèle sportif européen est le meilleur moyen de sauvegarder les intérêts du sport et les bienfaits que le sport dispense à la société.
7. Le modèle sportif européen devrait permettre un dialogue et un échange entre les sportifs professionnels et les amateurs. Cet aspect du modèle sportif européen est un moyen important pour garantir un développement sain pour le sport.
8. Il ne fait aucun doute que le niveau professionnel du sport est devenu de plus en plus une activité commerciale et cette tendance négative est particulièrement marquée depuis deux décennies. Nous avons assisté à l'internationalisation du sport et, par-dessus tout, à un développement sans précédent de sa dimension économique, notamment en raison du montant des droits de retransmission télévisée.
9. Les récents scandales qui ont éclaté dans plusieurs pays européens, concernant des paris illégaux et des résultats truqués, ont sérieusement entaché l'image du sport en Europe. Des mécanismes se renforçant mutuellement sont nécessaires pour limiter le risque de truquage des matches, de paris illégaux ou d'autres formes de corruption. A cette fin, une implication plus active des pouvoirs publics s'avère indispensable.
10. Plusieurs pays européens sont confrontés au problème de la «traite» des jeunes athlètes. Il semble que des réseaux internationaux, coordonnés par des agents basés en Europe, orchestrent cette «activité commerciale», notamment pour les jeunes athlètes en provenance d'Afrique et d'Amérique latine.
11. Le cadre sportif européen actuel est insuffisamment adapté pour lutter contre ce phénomène et a besoin d'une collaboration plus étroite entre les autorités sportives européennes et les pouvoirs publics.
12. Le sport a notamment pour fonction sociale de favoriser l'intégration et de réunir des individus d'origines ethnique et culturelle diverses. Néanmoins, force est de reconnaître que les événements sportifs ont souvent donné lieu à des débordements racistes et xénophobes. Ce sont des problèmes plus vastes auxquels se heurte notre société, comme dans le cas du hooliganisme.
13. Le dopage est un problème récurrent dans bon nombre de disciplines sportives. Le Conseil de l'Europe s'est attaqué à ce phénomène depuis de nombreuses années, en particulier au travers de la Convention contre le dopage de 1989 (STE n° 135). L'Europe s'est dotée des normes les plus élevées en matière de lutte contre le dopage dans le sport; elles font partie intégrante du modèle sportif européen. La coopération au sein de l'Agence mondiale antidopage (AMA) est essentielle non seulement pour préserver ces normes, mais aussi pour les étendre à d'autres régions.
14. L'Assemblée salue la création, en 2007, de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES), dont sont désormais membres Andorre, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, Chypre, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, la Lettonie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, Saint-Marin, la Slovaquie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et le Royaume-Uni. La Serbie et la Suisse seront membres au 1^{er} janvier 2008.

15. L'Assemblée se félicite du Traité de Lisbonne modifiant le Traité de l'Union européenne et le Traité établissant la Communauté européenne, notamment les amendements à l'article 149 EC incluant le sport dans la législation de base de l'Union européenne. Elle se félicite aussi de l'insertion de l'article 188 P soulignant le besoin de formes appropriées de coopération entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Le sport doit être un des principaux domaines de cette coopération.

16. C'est pourquoi l'Assemblée parlementaire invite instamment les gouvernements des Etats membres:

16.1. à soutenir le modèle sportif européen fondé sur les principes jumeaux de solidarité financière et d'ouverture des compétitions (promotion et relégation, opportunités pour tous);

16.2. à reconnaître et à mettre en pratique la spécificité du sport, et à protéger l'autonomie des fédérations sportives (instances dirigeantes);

16.3. à reconnaître la contribution inestimable des centaines de milliers de volontaires dans le domaine du sport et à les soutenir aussi souvent que nécessaire d'un point de vue fiscal ou autre;

16.4. à adhérer à l'APES, si ce n'est déjà fait.

17. Enfin, l'Assemblée s'adresse aux organismes sportifs européens et les invite:

17.1. à veiller au respect, en interne, de la démocratie, de la transparence et de la bonne gouvernance, conformément aux lignes directrices du Conseil de l'Europe;

17.2. à collaborer avec toutes les parties prenantes dans leurs sports respectifs afin de préserver et de renforcer le modèle sportif européen tout en reconnaissant la diversité qui existe parmi les différents sports en Europe et à l'intérieur de chacun d'entre eux.

B. Exposé des motifs, par M. José Luís Arnaut

1. Principales caractéristiques du modèle européen

1. Le modèle sportif européen se caractérise par certains traits distinctifs majeurs. C'est, tout d'abord, un modèle assez démocratique, au sens où les structures sont construites à partir de la base, les millions de bénévoles, et aussi où les parties prenantes sont représentées à plusieurs niveaux différents au sein de la structure générale. La composition institutionnelle des organismes sportifs continue d'évoluer au fil du temps de manière à refléter la réalité contemporaine. C'est ainsi que la plupart des sports d'équipe en Europe se sont adaptés et ont développé leurs structures afin de garantir une représentation adéquate des différents groupes de partenaires et ont utilisé, à cette fin, plusieurs mécanismes.

2. Dans le cas du football, par exemple, on constate que les ligues, les clubs et les joueurs bénéficient d'une reconnaissance institutionnelle. La Ligue européenne de football professionnel a été instituée afin de rassembler les plus grandes ligues professionnelles d'Europe occidentale. Un Forum européen des clubs a été créé; il se compose de plus de 100 clubs sélectionnés sur la base de leurs performances sportives et de leur représentativité géographique. En même temps, le syndicat international des joueurs de football professionnel (division Europe de la FIFPRO) représente les intérêts des joueurs dans toute l'Europe. Tous ces organismes ont été reconnus et intégrés dans les processus d'élaboration des politiques et de décision de l'instance dirigeante européenne. L'initiative la plus récente et la plus importante dans ce domaine est la création du Conseil stratégique du football professionnel européen, nouvel organe rassemblant des représentants des clubs, des ligues et des joueurs, là encore dans le cadre de l'Union des associations européennes de football (UEFA).

3. La situation du basket paraît, à cet égard, moins brillante. Dans ce secteur, nous avons assisté à la création d'une union distincte des ligues (ULEB) qui semble souvent en conflit avec l'instance dirigeante du sport (FIBA Europe). La dichotomie entre les aspects professionnels et amateurs et le manque d'unité qui en résulte ne peut guère servir apparemment les intérêts généraux du sport. En d'autres termes, il est préférable que les divers groupes de partenaires soient représentés au sein des structures de l'instance dirigeante générale.

4. Le modèle sportif européen se caractérise aussi par une structure ouverte. Le principe d'ouverture fonctionne de différentes manières. Par exemple, selon la philosophie commune des sports d'équipe en Europe, les clubs de toutes les associations nationales doivent avoir la possibilité de concourir au plus haut niveau dans les compétitions européennes. En d'autres termes, la porte doit rester ouverte pour les clubs de tous les pays, même les plus petits ou les moins riches. Autrement, les compétitions ne peuvent pas réellement être qualifiées d'«européennes».

5. Le principe de l'ouverture s'exprime également dans le système de promotion et de relégation, autre aspect clé du modèle européen qui le distingue de celui des Etats-Unis, par exemple. Cette caractéristique est aussi un aspect de la philosophie européenne plus générale fondée sur la solidarité sportive, à savoir sur l'idée que chaque équipe, si modeste soit-elle, doit avoir au moins une chance de réaliser son rêve sportif et d'être promue au plus haut niveau.

6. Parallèlement au principe d'ouverture s'applique celui, connexe, de la solidarité financière. Selon ce principe notamment, une part des recettes produites par le sport professionnel de haut niveau devrait bénéficier aux sportifs amateurs. C'est là encore une partie de la philosophie qui fonde le modèle européen; c'est aussi plus largement, à notre sens, une caractéristique de la société européenne. Une base saine aide à son tour le niveau professionnel à s'épanouir. La redistribution des recettes afin de protéger les bases mêmes du sport et son futur développement ainsi que le fait de reconnaître que le sport d'équipe est après tout une entreprise collective ou commune représentent d'autres caractéristiques majeures qui méritent d'être protégées et renforcées si possible. Toutefois, compte tenu des sommes d'argent considérables que brasse le sport de nos jours, il est essentiel que la redistribution soit effectuée de manière pleinement transparente et responsable.

7. Le sport européen est organisé selon une structure pyramidale. Dans le contexte mondial, les fédérations internationales sont au sommet de la pyramide. Dans le contexte européen, ce sont les fédérations européennes (organismes de direction) qui occupent cette position. Les organismes de direction européens se composent eux-mêmes d'associations et/ou de ligues nationales qui, à leur tour, sont constituées d'associations régionales, de ligues, de clubs et de joueurs. A la base de la pyramide, on compte des milliers de clubs et de joueurs amateurs qui constituent de fait la masse des personnes qui sont parties prenantes dans le sport. Reposant sur ces structures générales, les fédérations européennes sont bien placées pour contrôler l'application des principes décrits: démocratie, ouverture et solidarité financière. En

outre, l'imbrication des divers échelons de la pyramide contribue à garantir l'existence permanente d'un dialogue et d'un échange entre les sportifs professionnels et les amateurs. Ce modèle pyramidal tient compte, en outre, du fait que le sport continue de se fonder sur des structures organisationnelles nationales et qu'une seule structure fédérative est de loin le meilleur moyen de gérer le sport européen de manière claire et efficace.

8. Pour finir, cependant, on peut noter que la structure pyramidale peut ne pas être adaptée aux particularités de chaque sport en Europe et il peut y avoir lieu pour certains sports d'adapter et de développer leurs structures de manière différente, tout en continuant de respecter les valeurs et les principes fondamentaux du mouvement sportif européen.

2. Traits distinctifs du sport – Une «activité commerciale» pas comme les autres

9. Le sport a indubitablement une nature spécifique qui le distingue des activités économiques traditionnelles. Deux aspects particuliers en témoignent, à savoir, premièrement, le fait que des structures et une réglementation spéciales sont nécessaires pour assurer l'efficacité du sport (par exemple dans sa fonction de «divertissement» dans le sport professionnel) et, deuxièmement, le fait que, contrairement à la plupart des «activités commerciales», le sport dispense à la société d'importants bienfaits sociaux, sanitaires et éducatifs, et constitue un bon moyen d'expression de la diversité culturelle nationale et régionale.

10. A ce propos, il est indéniable que les compétitions sportives les plus passionnantes sont presque toujours les mieux équilibrées, celles où le résultat reste relativement incertain jusqu'au bout. Cela veut dire aussi que, contrairement à d'autres activités commerciales «normales», une équipe sportive a, de fait, besoin d'adversaires qui soient peu ou prou de même force qu'elle. Un déséquilibre trop grand ne peut guère donner lieu à un événement ou une compétition captivants qui suscitent l'intérêt des télévisions, des parraineurs et des spectateurs.

11. La spécificité du sport exige des instances dirigeantes qu'elles conçoivent des moyens appropriés et inventifs de garantir le caractère équilibré des compétitions et d'empêcher que les résultats des compétitions sportives ne soient subordonnés aux seules considérations financières. Dans la catégorie des règles favorisant l'équilibre, on pourrait inscrire des mesures comme la vente centralisée des droits de retransmission télévisée (et de redistribution des recettes), l'établissement de limites concernant la taille des équipes, l'obligation d'engager des joueurs formés au niveau local et éventuellement aussi des mécanismes de contrôle des dépenses sur le modèle du système mis en place dans certains grands sports de compétition aux Etats-Unis. Dans les activités commerciales ordinaires, ce type de règles et de mécanismes n'est pas forcément nécessaire; mais le sport, précisément, n'est pas une activité ordinaire; il a des traits distinctifs qui requièrent une approche différente, afin justement de préserver son caractère spécial.

12. Pour ce qui est des grands bienfaits que le sport dispense à la société, personne ne peut sérieusement contester les effets bénéfiques du sport sur les plans social, sanitaire, éducatif, formateur et culturel. Toutefois, cette constatation ne fait que renforcer la nécessité de reconnaître comme il convient son caractère distinctif de manière qu'il puisse dispenser ces bienfaits généraux à la société. En d'autres termes, ce n'est pas seulement le sport qui risque de perdre quelque chose si sa nature spécifique n'est pas reconnue, mais c'est aussi la société dans son ensemble qui perdra de sa richesse.

3. Autonomie et bonne gouvernance

13. Les organismes sportifs doivent rester indépendants de toute influence politique et ne représenter aucun groupe d'intérêts particulier. La fédération doit continuer d'être l'organisation clé qui réconcilie et représente les intérêts de toutes les parties prenantes, dans un souci de cohésion et de démocratie. Etant donné que la fédération regroupe leurs intérêts respectifs, il convient de respecter son autonomie et sa capacité à organiser et à gérer le sport.

14. En même temps, toutefois, il est important que les instances sportives dirigeantes soient dotées des moyens nécessaires pour surveiller l'organisation et le fonctionnement de leur sport respectif. A cet égard, on a déjà fait état de l'évolution des structures institutionnelles du football européen dont le but principal est de veiller à ce que l'instance dirigeante soit suffisamment professionnelle, prête à rendre des comptes démocratiquement et réceptive aux exigences d'une gestion moderne des sports.

15. En outre les efforts des organismes de direction sportifs en faveur de critères transparents et objectifs de concession de licences devraient être encouragés. D'une manière générale, de tels systèmes peuvent être utiles pour aider à promouvoir la stabilité financière du sport et une gestion saine. Cependant, il est important

que les critères de concession de licences soient appliqués d'une façon sensible, vu les différences objectives qui existent entre les sports et entre les pays. Les stades dans les petits pays, comme le Luxembourg, peuvent difficilement atteindre des critères très élevés.

16. Il faut toujours, en outre, que les instances sportives se conforment elles-mêmes aux normes de bonne gouvernance. A cet effet, la Recommandation Rec(2005)8 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative aux principes de bonne gouvernance dans le sport est une contribution utile au débat. Le Conseil a notamment appelé les instances sportives à respecter les procédures démocratiques fondées sur l'équité des processus électoraux; il a souligné l'importance d'une organisation et d'une gestion professionnelles, ainsi que la nécessité d'éviter les conflits d'intérêts tout comme de garantir la mise en œuvre de la responsabilité et la transparence de la prise de décision. Le fait est que, si les instances sportives veulent que leur autonomie soit respectée, il est indispensable qu'elles agissent elles-mêmes comme il convient.

4. Le développement du sport comme «activité commerciale» et son internationalisation accrue

17. Les problèmes que pose la gouvernance des activités sportives sont d'autant plus graves que le sport professionnel devient un enjeu de plus en plus commercial. Ce phénomène, bien sûr, n'affecte réellement que le sport professionnel de haut niveau; cependant, l'influence croissante du monde des affaires est indéniable. Des sommes d'argent de plus en plus importantes sont investies dans le niveau professionnel du sport, ce qui s'explique en grande partie par le développement de la télévision «à péage» et la volonté de ses exploitants de dépenser de fortes sommes d'argent pour obtenir les droits exclusifs de retransmission, notamment dans le cas des sports les plus populaires. Le football, la Formule 1, le tennis et le golf viennent immédiatement à l'esprit.

18. Cette évolution se produit presque en même temps qu'une «dérégulation» effective du marché du transfert des joueurs de football en Europe. A la suite du jugement sans précédent de la Cour européenne de justice dans l'affaire Bosman, en décembre 1995, les restrictions antérieures à la capacité des clubs riches d'acheter tous les meilleurs joueurs ont été balayées. Et, bien entendu, les principes de l'affaire Bosman s'appliquent de la même manière à l'ensemble des sports d'équipe professionnels en Europe. On voit par là que le cadre juridique spécifique de l'Europe engendre de nouveaux problèmes pour le sport et exige des solutions européennes mûrement réfléchies.

19. On constate que, sur les plus grands marchés nationaux de télévision à péage en Europe, les clubs jouissent d'une hausse considérable de leur pouvoir d'achat, dont ils se servent pour acheter les joueurs les plus talentueux d'Europe (et d'ailleurs). L'une des conséquences directes de cette pratique, c'est qu'elle réduit considérablement la capacité des petits clubs (moins puissants financièrement) à rivaliser. Pour prendre l'exemple du football, ce n'est donc pas un hasard si c'est en 1995 que l'Ajax a remporté pour la dernière fois la Ligue européenne des champions (antérieurement la Coupe d'Europe). En outre, hormis le succès ponctuel de Porto en 2004, aucun club n'appartenant pas à l'un des cinq grands marchés télévisuels (Italie, Angleterre, Espagne, Allemagne, France) n'a gagné le championnat depuis lors. Face à cette situation, il est d'autant plus nécessaire que les instances dirigeantes du sport fassent preuve d'imagination pour concevoir de nouveaux moyens de contribuer à rééquilibrer le sport: précisément pour le rendre plus compétitif.

20. L'injection d'argent dans le sport et le cadre réglementaire caractérisé par le «laisser-faire» (conséquence souvent de la législation communautaire) ont créé une situation dans laquelle s'est épanoui un nouveau type d'acteur économique: les agents sportifs. Il est devenu de plus en plus difficile de contrôler cette «profession» dont les membres gagnent souvent d'énormes sommes d'argent en agissant simplement comme intermédiaires dans les tractations pour l'achat de joueurs. Il ne semble pas exagéré de dire qu'une grande partie de l'argent a quitté les caisses du sport pour se retrouver dans les poches des intermédiaires; or, en même temps, la réputation des sports d'équipe pâtit grandement de cette situation. Il est donc manifeste qu'il faut instaurer une forme plus rigoureuse de contrôle des activités de ces agents afin notamment de protéger les intérêts des jeunes athlètes, dont beaucoup viennent de pays extérieurs à l'Europe et se retrouvent dans des situations où leur bien-être personnel et/ou professionnel est compromis.

21. La solution à ce problème réside dans une coopération plus solide et plus efficace entre les responsables sportifs et les pouvoirs publics dont la mission est de s'occuper des questions d'immigration et des risques de «traite» auxquels sont exposés les jeunes. Il semble manifeste, par exemple, que les autorités sportives et les pouvoirs publics devraient examiner ensemble la délivrance de visas de courte durée en liaison avec la délivrance de certificats de transfert internationaux.

5. Autres problèmes: les matches truqués, les paris illégaux et la corruption

22. Les questions concernant le transfert des joueurs et la conduite des agents sportifs ne constituent qu'un aspect des problèmes de réglementation auxquels se heurte le sport européen de nos jours. On ne peut ignorer que, dans certains pays, le sport souffre grandement des allégations de matches truqués, de paris illégaux et d'autres formes de corruption. A cet égard, une réponse en deux volets semble à nouveau s'imposer: 1. les organismes sportifs doivent contrôler plus efficacement le respect des règles; et 2. il faut renforcer la coopération avec les pouvoirs publics, dont la police.

23. S'agissant des questions qui dépendent des organismes sportifs, on pourrait, par exemple, envisager d'édicter des règles plus strictes s'appliquant à des individus ou à des organismes qui exercent un contrôle ou une influence sur plus d'un club, diminuant ainsi le risque (réel ou imaginaire) de truquage des matches et sauvegardant l'incertitude du résultat. En outre, s'agissant des paris, on pourrait réduire le risque d'activités illicites en protégeant plus efficacement les droits intellectuels concernant les calendriers de manifestations sportives. On pourrait ainsi établir une relation contractuelle plus sûre entre la ligue ou l'association nationale (organisme accordant une licence) et la société de paris (titulaire de la licence). Dans le cadre de cette relation contractuelle, les sociétés de paris seraient obligées d'avertir les organismes sportifs concernés de toute pratique inhabituelle, de sorte que les informations pourraient ensuite être transmises aux pouvoirs publics pour leur permettre de mener une enquête judiciaire. Cette procédure pourrait favoriser l'instauration d'un partenariat public/privé plus efficace entre les organismes sportifs et l'Etat, afin de lutter contre les pratiques illégales et corrompues qui gangrènent le sport.

6. Racisme et xénophobie

24. Enfin, bien qu'il ne fasse aucun doute que le sport peut être et est réellement un moyen remarquable de rapprocher les peuples et les individus, il ne peut pas surmonter seul les problèmes du racisme ou de la xénophobie. Ce sont des problèmes plus vastes auxquels se heurte notre société (comme dans le cas du hooliganisme). Une fois encore, il semble nécessaire, pour régler ces questions, de combiner des lois pénales (au niveau de l'Etat) et des mesures disciplinaires (au niveau des autorités sportives) – des sanctions contre certains clubs, par exemple. Les institutions politiques européennes ont déjà pris des initiatives importantes, comme la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur la prévention du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance raciale dans le sport (Rec(2001)6), la Déclaration du Parlement européen sur le racisme dans le football et la future campagne de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) consacrée à la lutte contre le racisme et la discrimination qui se déroulera en 2008. Toutefois, il reste encore à mettre en œuvre de manière cohérente ces décisions politiques et à contrôler avec soin leur application.

7. Violence

25. La violence des spectateurs est un autre problème majeur que le sport a connu pendant les dernières décennies. En conséquence, pour donner un coup de pied à la violence et l'envoyer en dehors du sport, il est fondamental de se concentrer sur la prévention, la coopération et la répression. Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe a élaboré la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football (STE n° 120), qui est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1985 et dont l'objectif est d'empêcher et de contrôler la violence et les débordements des spectateurs ainsi que d'assurer leur sécurité lors des événements sportifs. Il est absolument essentiel de poursuivre des actions spécifiques dans le cadre d'un dialogue structuré entre toutes les parties prenantes, directement ou indirectement liées au sport, privées ou publiques, aux niveaux national et international.

26. Le Comité permanent de la Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs est chargé du suivi de la mise en œuvre de cette convention, mais son action pourrait être complétée et confortée. La future campagne contre le racisme et la discrimination, qui sera menée par l'APES en 2008, ainsi que les nouvelles initiatives de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe renforceront encore davantage la lutte contre le racisme et la xénophobie dans le sport.

27. Pour finir, un cadre juridique harmonisé est aussi nécessaire pour faire face aux menaces de violence et au hooliganisme. Le Conseil de l'Europe a déjà pris des initiatives importantes dans le but de s'attaquer à ces problèmes et ses travaux doivent être poursuivis.

8. Dopage

28. Le dopage dans le sport fait peser une menace croissante sur la santé des athlètes et sur les fondements moraux et éthiques du sport. Seule une coopération internationale permettra de lutter contre cette menace. Pour l'Assemblée, la Convention contre le dopage (STE n° 135) du Conseil de l'Europe (1989), l'Agence mondiale antidopage (AMA) (1999) et le Code mondial anti-dopage de 2003 (mis à jour en 2007) sont les principales armes à disposition.

29. Depuis de nombreuses années, le Conseil de l'Europe joue un rôle moteur dans la lutte contre le dopage dans le sport. Les nombreuses recommandations et résolutions consacrées à ce problème et publiées depuis 1967 en sont la meilleure preuve. L'adoption de la Convention contre le dopage a permis de poser des bases communes et de qualité pour les politiques antidopage dans les 49 Etats parties européens et autres. La Convention contre le dopage du Conseil de l'Europe a été complétée en 2005 par la Convention internationale contre le dopage dans le sport de l'UNESCO qui définit un large contexte juridique international et décrète la reconnaissance du rôle de l'AMA par les Etats. Il convient de développer davantage ces conventions pour répondre aux nouveaux défis (réduire le trafic de substances dopantes, entre autres) et assurer la coopération dans le suivi afin d'éviter les duplications.

30. Les événements ayant conduit les représentants européens à s'abstenir lors de l'élection du nouveau président de l'AMA, à l'occasion de la récente réunion du conseil de fondation de cette organisation (Madrid, 16-17 novembre 2007) sont inquiétants. De ce fait, tout en continuant de participer de manière constructive aux travaux de l'AMA, l'Europe devrait engager une révision de la coopération interrégionale au sein des pouvoirs publics et de leurs contributions à cette agence.

9. Conclusions

31. Le modèle sportif européen est profondément enraciné dans la société civile européenne. Il est l'expression fondamentale de la culture et de l'attitude européennes envers les valeurs sportives. C'est un modèle démocratique, avec une structure pyramidale, qui assure l'accès au sport à chacun, dans la mouvance d'une philosophie plus large de solidarité sportive, c'est-à-dire dans le sens que chaque équipe, même la plus modeste, devrait au moins avoir la chance de poursuivre son rêve sportif et d'accéder à un niveau plus élevé.

32. Le sport a une nature spécifique qui le distingue des activités économiques traditionnelles parce que, à la différence de la plupart des «entreprises», une équipe sportive a besoin d'adversaires qui soient peu ou prou de même force qu'elle et parce que le sport dispense à la société d'importants bienfaits sociaux, de santé et d'éducation, ainsi qu'un débouché sain pour exprimer la diversité culturelle nationale et régionale.

33. L'afflux d'argent vers le sport (drainé en grande partie par le développement des chaînes de télévision payantes) et l'environnement réglementaire du «laisser-faire» – résultant aussi d'une application stricte de la législation de l'Union européenne relative au sport – compromettent la capacité des plus petits clubs (financièrement moins puissants) à être compétitifs et déforment de ce fait le modèle sportif européen. Pour surmonter la situation actuelle, la spécificité de l'activité sportive doit être reconnue.

34. Cette spécificité doit être reconnue pour permettre aux instances dirigeantes du sport d'être à l'abri de toute influence politique, ne pas représenter un quelconque groupe d'intérêts, et permettre l'établissement et l'application de règles équilibrées pour garantir que les compétitions restent compétitives et équilibrées, en sauvegardant finalement le modèle sportif européen.

35. La nécessité de reconnaître et de protéger l'autonomie des instances dirigeantes du sport doit aller de pair avec l'impératif pour de telles instances de respecter et de se conformer entièrement aux normes de la démocratie, de la transparence et de la bonne gouvernance selon la Recommandation Rec(2005)8 du Comité des Ministres sur les principes de bonne gouvernance dans le sport (adoptée en 2005).

36. La nouvelle réalité économique autour du sport a apporté une autre nouveauté: le rôle croissant des agents des sportifs. On doit trouver une forme plus rigoureuse de contrôle pour surveiller les activités des agents, pour protéger en particulier les intérêts des jeunes sportifs, dont beaucoup viennent de l'extérieur de l'Europe et se trouvent dans des situations où leur bien-être personnel et/ou professionnel est en danger.

37. L'établissement d'une coopération plus efficace et plus solide entre les instances dirigeantes respectives du sport et les services publics est également nécessaire afin d'aborder des questions comme le trafic de jeunes joueurs, les matches truqués, les paris illégaux et autres formes de corruption, la lutte contre le racisme, la xénophobie et la violence dans le sport, mais aussi pour conserver des critères élevés dans la lutte contre le dopage en Europe.

38. L'environnement juridique spécifique en Europe crée de nouveaux défis pour le sport et exige des solutions européennes mûrement réfléchies.

Annexe – Compte rendu de l'audition tenue au Conseil de l'Europe (Strasbourg, 14 septembre 2007)

L'audition est ouverte à 10 h 45 par M. Schneider (France), président de la sous-commission, qui souhaite la bienvenue à tous les participants.

M. Arnaut (Portugal), rapporteur, remercie les représentants des organisations sportives internationales de leur présence. L'Europe a des valeurs communes qui sont reconnues à l'échelon mondial: la culture, les droits de l'homme et le sport. Il invite les participants à l'aider à recenser les questions sur lesquelles l'Assemblée devrait se pencher pour préserver le modèle sportif européen.

Le modèle sportif européen est démocratique, ouvert, fondé sur la promotion/relégation des équipes et sur la solidarité financière; il a une structure pyramidale. Le sport est différent des autres activités économiques et a besoin, par conséquent, de règles spécifiques. A l'heure de la mondialisation et des pressions économiques, les paris illégaux, le racisme, la xénophobie, les matches arrangés et la corruption figurent au nombre des principaux problèmes auxquels se heurte le sport. Il faut préserver l'autonomie des organismes sportifs et assurer leur bonne gouvernance.

Avec ce rapport, le Conseil de l'Europe devrait adresser un signal politique fort.

M. Weingärtner, directeur de la Jeunesse et du Sport, présente les travaux du Conseil de l'Europe en matière de sport et notamment l'Accord partiel élargi sur le sport, signé en mai 2007.

M. Pescante, membre du conseil exécutif du Comité international olympique (CIO), souligne que le monde du sport attend beaucoup des institutions européennes et notamment du Conseil de l'Europe qui a une base beaucoup plus large que l'Union européenne (UE). Sans les travaux du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le dopage, la création de l'AMA n'aurait pas été possible. M. Arnaut a présenté un excellent rapport qui est, toutefois, axé en grande partie sur le football professionnel: il devrait être à présent étendu au football non professionnel et à d'autres sports. Les problèmes mentionnés n'existent pas dans la plupart des sports. Ces problèmes sont souvent engendrés par les spectateurs et non par les athlètes.

Dans le monde entier, la plupart des sports sont organisés selon une structure pyramidale. Il convient, toutefois, de préserver des valeurs fondamentales, comme l'autonomie et la spécificité. Le Conseil de l'Europe pourrait faire beaucoup pour sensibiliser les gouvernements et les parlements nationaux aux millions de bénévoles qui travaillent dans le domaine du sport.

M. Arnaut insiste sur le fait que le modèle sportif européen est différent du modèle américain. En Europe, le football occupe une place prépondérante et, par conséquent, ses problèmes sont beaucoup plus visibles. Il convient que le sport continue à jouer un rôle dans la lutte contre le racisme et la xénophobie.

M. Champagne, délégué aux affaires spéciales, Fédération internationale de football association (FIFA), estime que le modèle européen est en fait un modèle mondial. Il est menacé car beaucoup de personnes veulent exploiter le sport au lieu de le servir. On observe déjà certaines conséquences, comme le manque de jeunes joueurs européens (car les clubs préfèrent engager des joueurs confirmés d'autres continents plutôt que de former de jeunes Européens). Les problèmes étant mondiaux, leur solution ne peut pas être seulement européenne. Les institutions européennes devraient s'occuper du manque d'harmonisation fiscale qui, par exemple, donne un avantage notable aux clubs britanniques et a des incidences sur les résultats sportifs. La liberté de circulation a pour conséquence d'avantager les clubs qui ont un plus grand nombre de joueurs non locaux. Ces treize dernières années, la FIFA a demandé sans succès la reconnaissance de la spécificité du sport.

M. Poczobut, de l'Association internationale des fédérations d'athlétisme (IAAF), fait observer que les débats tournent autour des mêmes idées depuis plus de dix ans. L'Europe peut partager ses valeurs avec d'autres régions du monde, comme dans le cas de la lutte contre le dopage qui a donné lieu à la création de l'AMA à l'initiative des pays européens. Une branche spéciale d'Interpol devrait être créée pour s'occuper de ce problème. En outre, l'Europe devrait prendre des mesures concernant le financement public du sport en général et non pas seulement du football.

M. Gaillard, directeur de la communication et des affaires publiques, Union des associations européennes de football (UEFA), représente également la FIBA Europe (basket-ball), l'EHF (handball), l'IIHF (hockey sur glace) et la CEV (volleyball). La pollution du sport par l'argent ne se limite pas au football; la Formule 1, le tennis et le golf, par exemple, mobilisent aussi des moyens financiers considérables. Le rapport de

M. Arnaut ouvre des perspectives intéressantes. L'injection massive de fonds non européens dans le sport européen en vue de constituer des fortunes rapidement est inquiétante et il y a toujours des menaces de fermeture de ligues. L'ingérence de la justice est également préoccupante: la Cour européenne de justice a

récemment refusé de reconnaître la spécificité du sport lorsqu'elle a délibéré sur le nombre de grammes de nandrolone qui constitue le seuil au-delà duquel on peut considérer qu'il y a effectivement dopage. Il est pourtant urgent que la spécificité du sport soit reconnue.

M. Arnaut rappelle que le Conseil de l'Europe n'a pas de pouvoir exécutif. Il espère que le représentant de la présidence du Conseil de l'UE rapportera à l'UE les propos tenus dans cette enceinte. Un autre exemple de la mauvaise influence de l'argent sur le sport est la déclaration du club français de football Paris Saint-Germain selon laquelle le but du club pour l'année en cours est d'obtenir 8 % de retour sur investissement plutôt que de gagner le championnat.

M. Géveaux (France) regrette le manque de cohérence entre les différents systèmes juridiques européens. Il faudrait prendre des mesures pour empêcher une personne ou une institution de posséder plus d'un club. Le Conseil de l'Europe joue un rôle important dans l'AMA, mais il a besoin du soutien des fédérations sportives.

M. Gjeloshaj, directeur des services éducatifs, Fédération internationale du sport universitaire (FISU), estime que la plupart des rapports concernent les sports qui attirent l'attention des médias. Le rôle que le sport pourrait jouer dans l'éducation n'est pas assez mis en avant. Il faut veiller à ce que les stades ne deviennent pas des lieux de non-droit, ce qui se produirait si, par exemple, les racistes avaient le sentiment d'être libres, dans ces enceintes, d'exprimer leur point de vue.

M^{me} Brasseur (Luxembourg) relève que la présente réunion est marquée par un déséquilibre entre les sexes qui illustre le fait que les organismes sportifs restent largement l'affaire des hommes. Elle est favorable à une large autonomie des fédérations sportives qui, cependant, ne devraient pas adopter des règlements trop stricts comme ceux qui ont, de fait, empêché l'organisation de matches de football au Luxembourg. Elle a participé à la réunion des ministres européens du Sport lorsqu'ils ont examiné la question de l'intégration du sport dans le traité constitutionnel européen. Au Luxembourg, la loi ne prévoit pas de sanctions contre les athlètes, car l'application des sanctions est considérée comme relevant de la compétence des fédérations.

M. Gaillard l'assure de la solidarité de l'UEFA.

M. Verbruggen, président par intérim de l'Association générale des fédérations internationales du sport (AGFIS/ GAISF), souligne que les problèmes ne sont pas spécifiques au sport, mais concernent l'ensemble de la société. Le rapport de

M. Arnaut est trop centré sur les sports d'équipe et notamment sur le football. La FIFA, l'UEFA et les deux ou trois autres grandes fédérations sportives sont à mille lieues des 60 ou 70 fédérations sportives qui n'ont pas assez de moyens humains ou financiers. La plupart d'entre elles ont un personnel composé de 9 à 15 personnes et nombre d'entre elles sont beaucoup plus petites que leurs membres nationaux.

M. Arnaut déclare qu'il n'avait pas l'intention de s'intéresser au sport professionnel au détriment du sport amateur. Il est bien conscient des problèmes particuliers des petites fédérations. Cependant, si petites soient-elles, ces fédérations devraient fonctionner dans la transparence et avec professionnalisme.

M. Bertels, directeur exécutif de la Fédération internationale de hockey (FIH), informe les participants que sa fédération compte 122 associations membres, dont 42 en Europe. Seules 13 personnes composent le personnel de la FIH. Il se demande dans quelle mesure le modèle sportif européen doit être prioritaire par rapport aux besoins des autres continents. Il importe que le sport reste intéressant, comme l'a affirmé M. Arnaut au paragraphe 9 de son rapport, et qu'il exporte ses valeurs vers d'autres continents. Par ailleurs, il n'est pas d'accord sur les problèmes recensés dans le rapport.

M. Arnaut rappelle que le Conseil de l'Europe est une organisation européenne et que, par conséquent, son rapport aborde le sport dans une perspective européenne. Il demande à

M. Bertels de faire une autre proposition en indiquant les problèmes qu'il convient de traiter selon sa fédération.

M. Ryan, directeur de l'Association des fédérations internationales des jeux d'été (ASOIF), souligne que le modèle sportif européen doit être envisagé dans le contexte mondial.

M. Mazzi, président de l'Union européenne de motocyclisme (UEM), déplore que les participants s'appesantissent outre mesure sur les sports d'équipe et pas assez sur les sports individuels. Il attire leur attention sur le fait que des lois environnementales trop contraignantes risquent de tuer certains sports. Par ailleurs, une harmonisation fiscale s'impose au niveau européen.

M. Legendre (France), président de la commission de la culture, de la science et de l'éducation, complimente les participants pour la qualité et la franchise du débat.

M. Geistlinger, secrétaire général de l'Union internationale de biathlon (IBU), se demande comment l'Europe peut offrir un modèle sportif attrayant pour les autres continents sans risquer de perdre ses propres valeurs.

M. Guillaume, président de la Fédération internationale de billard et de snooker (IBSF), déclare que sa fédération est composée à 100 % d'amateurs et compte 38 millions de joueurs rien qu'en Chine. En Angleterre, il existe une ligue professionnelle liée à Eurosport qui ne suit pas du tout le modèle sportif européen. Le terme «bénévole», qui est un élément clé du sport européen, ne figure pas dans le rapport. Certains pays sont dépourvus de traditions démocratiques, ce qui a une incidence sur le sport.

M. Pescante remercie les organisateurs de l'audition et appelle à la poursuite du dialogue. Le monde du sport est le meilleur allié du Conseil de l'Europe s'agissant d'éduquer les jeunes. Le Conseil de l'Europe est qualifié pour appeler les gouvernements à éviter de s'ingérer dans le sport. Le racisme, même dans le domaine du sport, relève du droit.

M. Arnaut remercie tous les participants pour le dialogue ouvert et constructif qu'ils ont pu avoir.

M. Schneider clôt l'audition à 13 h 30.

Liste des participants

Assemblée parlementaire du Conseil de Europe

M. José Luís Arnaut, Portugal, rapporteur M^{me} Anne Brasseur, Luxembourg

M^{me} Ase Gunhild Woie Duesund, Norvège

M. Jean-Marie Gevaux, France M^{me} Sinikka Hurskainen, Finlande

M. Luchezar Ivanov, Bulgarie

M. Jacques Legendre, président, commission de la culture, de la science et de l'éducation, France

M^{me} Maria Manuela Melo, Portugal

M. Edward O'Hara, Royaume-Uni

M. Azis Pollozhani, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»

Lord Russell Russell-Johnston, Royaume-Uni

M. André Schneider, président de la sous-commission de la jeunesse et du sport, France

Experts

M. Hans Bertels, directeur exécutif de la Fédération internationale de hockey (FIH)

M. Jérôme Champagne, délégué aux affaires spéciales, Fédération internationale de football association (FIFA)

M^{me} Monika Flixeder, senior manager, Fédération de handball européen (EHF)

M. William Gaillard, directeur de la communication et des affaires publiques, Union des associations européennes de football (UEFA)

M. Michael Geistlinger, secrétaire général de l'Union internationale de biathlon (IBU)

M. Kolë Gjelošhaj, directeur des services éducatifs, Fédération internationale du sport universitaire (FISU)

M. Pascal Guillaume, président de la Fédération internationale de billard et de snooker (IBSF)

M. Vincenzo Mazzi, président de l'Union européenne de motocyclisme (UEM)

M. Andrew Moger, coordonnateur News Media Alliance et conseiller auprès du Conseil européen des éditeurs

M. Mario Pescante, membre du conseil exécutif du Comité international olympique (CIO)

M. Jean Poczobut, Association internationale des fédérations d'athlétisme (IAAF)

M. Andrew Ryan, directeur de l'Association des fédérations internationales des jeux d'été (ASOIF)

M. Hein Verbruggen, président par intérim de l'Association générale des fédérations internationales du sport (AGFIS/ GAISF)

M. José Eduardo Vieira, présidence du Conseil de l'UE, conseiller, secrétariat d'Etat à la jeunesse et au sport (Portugal)

Excusé

M^{me} Judit Faragó, vice-présidente exécutive, Fédération internationale de tennis de table (ITTF)

Secrétariat du Conseil de Europe

Direction générale IV – Education, Culture et Patrimoine, Jeunesse et Sport:

Direction de la jeunesse et du sport:

M. René Weingärtner, directeur, Direction de la jeunesse et du sport

M^{me} Ita Mirianashvili, Service du sport

M. Stanislas Frossard, Service du sport

M. Irena Aradavoaipei, Service du sport

Secrétariat de l'Assemblée parlementaire:

M. Christopher Grayson, chef du secrétariat de la commission de la culture, de la science et de l'éducation

M. João Ary, secrétaire de la commission de la culture, de la science et de l'éducation

M. Rüdiger Dossow, co-secrétaire de la commission

M^{me} Julie Bertalmio, assistante administrative

M^{me} Sandra Kssis, assistante

Commission chargée du rapport: commission de la culture, de la science et de l'éducation.

Renvoi en commission: [Doc. 11159](#) et Renvoi n° 3315 du 16 mars 2007.

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 10 décembre 2007.

Membres de la commission: M. Jacques **Legendre** (Président), Baroness **Hooper**, M. Wolfgang **Wodarg**, M^{me} Anne **Brasseur** (Vice-Présidents), M. Hans Ager, M. Kornél Almássy, M^{me} Donka Banović, M. Lars Barfoed, M. Rony Bargetze, M. Walter **Bartoš**, M^{me} Marie-Louise Bemelmans-Videc, M. Radu Mircea **Berceanu**, M. Levan Berdzenishvili, M^{me} Oksana Bilozir, M^{me} Guðfinna Bjarnadóttir, M^{me} Maria Luisa Boccia, M^{me} Margherita Boniver, M. Ioannis Bougas, M. Ivan Brajović, M. Osman Coşkunoglu, M. Vlad Cubreacov, M. Ivica Dačić, M. Joseph Debono Grech, M. Ferdinand Devínsky, M. Daniel Ducarme, M^{me} Åse Gunhild Woie **Duesund**, M. Detlef Dzembitzki, M^{me} Anke Eymer, M. Relu Fenechiu, M^{me} Blanca Fernández-Capel, M^{me} Maria Emelina Fernández-Soriano, M. Axel Fischer, M. José **Freire Antunes**, M. Ioannis Giannellis-Theodosiadis, M. Stefan Glăvan, M. Vladimir Grachev, M. Andreas Gross, M. Raffi **Hovannisian**, M. Rafael Huseynov, M. Fazail İbrahimli, M^{me} Halide İncekara, M^{me} Evguenia Jivkova, M. Morgan Johansson, M^{me} Liana Kanelli, M^{me} Cecilia **Keaveney**, M. Ali Rashid Khalil, M. József Kozma, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Markku **Laukkanen**, M. Yves Leterme, M^{me} Jagoda Majaska-Martinčević, M^{me} Milica Marković, M. Tomasz Markowski, M^{me} Muriel Marland-Militello, M. Andrew **McIntosh**, M. Ivan Melnikov, M^{me} Maria Manuela **Melo**, M^{me} Assunta Meloni, M. Paskal Milo, M^{me} Christine **Muttonen**, M^{me} Miroslava **Němcová**, M. Edward **O'Hara**, M. Kent Olsson, M. Andrey Pantev, M^{me} Antigoni Papadopoulos, M. Azis **Pollozhani**, M^{me} Majda Potrata, M. Lluís Maria de Puig, M. Zbigniew Rau, M^{me} Anta Rugāte, M. Indrek Saar, M. André Schneider (remplaçant: M. Philippe **Nachbar**), M. Urs Schweitzer, M. Vitaliy Shybko, M^{me} Geraldine Smith (remplaçant: M. Robert **Walter**), M^{me} Albertina Soliani, M. Yury Solonin, M. Christophe Spiliotis-Saquet, M. Valeriy Sudarenkov, M. Petro Symonenko, M. Mehmet **Tekelioğlu**, M. Piotr **Wach**, M. Emanuelis Zingeris.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en gras.

Voir 7^e séance, 24 janvier 2008 (adoption du projet de résolution); et [Résolution 1602](#).