

Une vision stratégique pour le sport en Europe

Vision du CDES pour renforcer le
modèle européen du sport

1. INTRODUCTION

En réponse à la consultation de la Commission européenne sur une « *Vision stratégique pour le sport en Europe : renforcer le modèle européen du sport* », le Centre de Droit et d'Économie du Sport (CDES) a l'honneur de présenter les observations suivantes¹.

Fondé il y a plus de quarante ans, le CDES constitue un écosystème unique réunissant un centre de recherche universitaire, une association à but non lucratif et un cabinet d'avocats, tous dédiés à l'analyse juridique et économique du sport ainsi qu'à l'accompagnement du mouvement sportif. Son expérience historique au confluent de la recherche, du conseil, de l'engagement de ses membres au sein des organisations sportives, de l'enseignement et de la formation professionnelle, alliée à de nombreux travaux académiques sur l'organisation du sport en Europe, fonde la présente contribution.

Le CDES part du postulat que le Modèle sportif européen (MSE) n'est pas - et ne devrait pas être perçu comme - un concept abstrait. Il s'agit, au contraire, d'une modalité concrète d'organisation du sport qui génère des bénéfices tangibles d'intérêt général. Toutefois, ce modèle est actuellement confronté à une pression sans précédent exercée par de puissantes forces de marché, ainsi qu'à une incertitude réglementaire et à des défis de gouvernance.

Dès lors, cette contribution s'articule autour de trois questions essentielles : (1) Quelles sont les caractéristiques essentielles du MSE ? (2) Pourquoi doit-il être activement défendu ? (3) Comment peut-il être plus efficacement protégé à l'avenir ?

¹ Ces observations ont été soumises originellement en anglais. Le présent texte en est une traduction.

2. COMMENT DÉFINIR LE « MODÈLE SPORTIF EUROPÉEN » ?

Depuis des décennies, les institutions européennes ont adopté des positions apparemment contradictoires à l'égard du MSE, soulignant la difficulté d'en saisir l'essence et de définir un tel modèle.

Historiquement, au début du XX^e siècle, un processus d'institutionnalisation amorcé en Angleterre a permis de faire émerger un modèle spécifique d'organisation du sport en Europe.

Celui-ci repose sur plusieurs piliers qui apparaissent comme des marqueurs essentiels :

- **Une structure pyramidale** : organisation du sport selon un système hiérarchique et ouvert fondé sur le mérite sportif, renforcé par le mécanisme de promotion et de relégation ;
- **Un rôle central des fédérations** : autorité sur l'organisation des compétitions officielles et exercice d'un pouvoir réglementaire ;
- **Un écosystème unifié** : adhésion des athlètes à des clubs, eux-mêmes affiliés à des fédérations ; participation des athlètes à une compétition par sport et par niveau, organisée par la fédération ;
- **Une solidarité** : existence de mécanismes de solidarité financière et sportive, en particulier en ce qui concerne la solidarité verticale entre les niveaux professionnel et amateur (« *grassroots* ») ;
- **Une base associative** : structuration des instances sportives sous la forme juridique d'associations, s'appuyant sur le bénévolat (notamment des dirigeants) comme corollaire de leur forme associative et de leur nature non lucrative ;
- **Un ancrage territorial et des valeurs sociétales** : lien fort entre les clubs et leurs communautés locales ; fonctions sociales, éducatives, culturelles et de santé attachées à la pratique sportive.

Tout au long du XX^e siècle, le développement du sport a coïncidé avec une interaction croissante avec le marché. À partir des années 1970, au fur et à mesure que la Communauté européenne rapprochait progressivement les notions de sport et d'activité économique, la Cour de justice a précisé les conditions dans lesquelles le droit de l'Union européenne² s'applique au sport.

Initialement, la Cour a considéré que l'exercice du sport ne relève du droit de l'Union que dans la mesure où il constitue une activité économique, tandis que les règles portant sur des questions intéressant uniquement le sport et adoptées exclusivement pour des motifs non économiques échappent à son champ d'application³. La Cour a également reconnu que, même lorsque le droit de l'Union est applicable, certaines règles « d'intérêt purement sportif »

² Plus précisément, le droit communautaire à l'époque.

³ CJCE, 12 décembre 1974, C-36/74, Walrave et Koch c. Association Union Cycliste Internationale et autres.

pouvaient être justifiées. Cependant, la jurisprudence ultérieure (de *Bosman*⁴ et *Meca-Medina*⁵ aux arrêts récents tels que *TopFit et Biffi*⁶, *European Superleague Company*⁷, etc.⁸) a démontré que très peu d'aspects du sport organisé échappent au droit de l'Union (pas même le sport amateur). La notion d'« exception sportive » n'a jamais constitué une dérogation générale. Tout au plus représente-t-elle une exclusion très étroite pour les règles purement sportives - une catégorie qui apparaît, en pratique, extrêmement limitée.

Ainsi, la jurisprudence actuelle établit que la « spécificité du sport » n'est pas une exemption au droit de l'Union. Il s'agit plutôt d'un paramètre à prendre en considération pour apprécier si des règles « restrictives » adoptées par une association sportive : (1) poursuivent, dans le contexte des libertés économiques, des objectifs légitimes et sont proportionnées ; ou (2) ne doivent pas être considérées comme ayant pour « objet » ou pour « effet » d'empêcher, de restreindre ou de fausser la concurrence. L'article 165 TFUE, qui reconnaît les fonctions sociales et éducatives du sport ainsi que ses structures fondées sur le bénévolat, renforce cette idée sans créer de régime juridique distinct. Comme confirmé par l'arrêt récent *European Superleague*, cette disposition ne saurait être regardée comme une règle spéciale qui soustrairait le sport à l'application d'autres dispositions des Traités ou imposerait un traitement particulier : les caractéristiques spécifiques indéniables du sport peuvent être prises en compte, mais seulement dans le cadre existant du droit de l'Union.

Malgré la position unanime des institutions européennes en faveur de la préservation de la spécificité du sport, ce cadre juridique n'a pas empêché l'essor de phénomènes commerciaux qui ont fragilisé le MSE. Certaines fédérations sportives ont ainsi été confrontées à l'émergence d'opérateurs privés concurrents créant des compétitions supranationales « fermées », en s'affranchissant des obligations applicables aux fédérations (par exemple, parmi les compétitions existantes : l'Euroleague Commercial Assets en basket-ball, la Kontinental Hockey League ou l'International Swimming ; parmi les projets qui n'ont pas encore abouti : la Superleague en football ou R360 en rugby). Au-delà de l'organisation des compétitions, le MSE est également contesté à sa base par le développement de nouvelles pratiques hors du modèle pyramidal centré sur les clubs. Ces réalités divergentes démontrent que la « spécificité du sport », telle qu'appliquée actuellement, peine à protéger efficacement le sport européen, particulièrement dans un contexte de législations et de modèles d'organisation du sport hétérogènes au sein des pays européens.

⁴ CJCE, 15 décembre 1995, C-415/93, Union royale belge des sociétés de football association et autres c. Bosman et autres.

⁵ CJCE, 18 juillet 2006, C-519/04 P, Meca-Medina et Majcen c. Commission.

⁶ CJUE, 13 juillet 2019, C-22/18, TopFit et Biffi.

⁷ CJUE, 21 décembre 2023, C-333/21, European Super League.

⁸ Notamment, CJUE, 21 décembre 2023, C-680/21, Royal Antwerp Football Club ; 21 décembre 2023, C-124/21 P, International Skating Union c. Commission ; 1^{er} août 2025, C-600/23, Royal Football Club Seraing.

3. POURQUOI DÉFENDRE LE MODÈLE SPORTIF EUROPÉEN ?

Le MSE émane d'une vision ancrée dans des valeurs fondamentales qui élèvent le sport au-delà de la seule dimension d'activité économique. Théoriquement et pratiquement, sous l'angle économique, le sport est un bien particulier : il possède en effet les caractéristiques distinctives d'un « bien public »⁹.

Reconnaître le sport comme un bien public est essentiel pour justifier la protection et la défense du MSE. En effet, ce modèle permet l'organisation et la « production » du sport tout en préservant les principes qui fondent son utilité sociale, principes qui sont aujourd'hui directement ou potentiellement fragilisés par l'érosion des piliers du MSE et par la propension du secteur privé à ne s'intéresser qu'aux activités rentables. Il s'agit ici de la solidarité - notamment de la solidarité verticale -, des fonctions sociales attribuées à la pratique sportive, du maillage territorial de l'offre sportive, de l'intégrité des compétitions, de l'intégrité morale et physique des athlètes et, enfin, de la formation des talents. Ces principes sont constitutifs du sport en tant que bien public et le MSE propose des conditions favorables à leur respect, contrairement aux modèles alternatifs.

Plus largement, ce débat reflète une urgence sociétale qui dépasse le seul cadre du sport. Les dynamiques de marché non régulées tendent à évaluer exclusivement les activités à l'aune de leur contribution directe à la croissance ou à un rendement financier, tout en ignorant largement leurs externalités positives et négatives. Jusqu'à présent, les politiques publiques et les cadres réglementaires n'ont, au mieux, corrigé ce biais que très partiellement. Dans le contexte actuel de crises écologique, sociale et sanitaire, une telle perspective n'est plus soutenable. Il existe, selon le CDES, des arguments impérieux pour que le législateur de l'Union promeuve une approche intégrant explicitement ces externalités dans l'évaluation des activités. Le sport est en effet emblématique à cet égard : lorsqu'il est organisé conformément au MSE, il génère des externalités positives substantielles que le libre marché échoue à valoriser ou à protéger, ce qui justifie l'établissement d'un cadre protecteur spécifique.

Or, le sport est aujourd'hui saisi et transformé par de puissantes forces de marché et par une logique financière dominante. S'il devient exclusivement une industrie du divertissement destinée à la consommation de masse, il risque de rompre ses attaches avec ses finalités éducatives et éthiques. Les tensions naissent ainsi du conflit entre un objectif de maximisation du profit et le respect des principes constitutifs du sport en tant que bien public. Dès lors, l'un des enjeux majeurs consiste à maintenir les interactions entre les différents niveaux de la pyramide.

Protéger le MSE n'est donc pas un acte de protectionnisme, mais une condition essentielle pour que le sport continue d'être perçu comme un bien public. C'est le seul moyen de garantir qu'il continue de bénéficier à la société dans son ensemble, plutôt que de devenir un bien économique classique servant exclusivement des intérêts privés.

⁹ Selon la théorie économique, un bien public est défini comme un bien non-rival (sa consommation par un individu ne réduit pas la quantité disponible pour les autres) et non-exclusif (il est difficile, voire impossible, d'en restreindre l'accès).

4. COMMENT MIEUX PROTÉGER LE MODÈLE SPORTIF EUROPÉEN ?

Le diagnostic est clair : s'il existe un large consensus politique en faveur du MSE, les outils juridiques disponibles pour le protéger apparaissent contraints. Pour le CDES, toute réflexion réaliste et toute proposition d'action doivent partir de cette réalité juridique, tout en appelant à un usage plus affirmé des pouvoirs existants de la Commission européenne.

4.1 La réalité juridique : reconnaître les limites de l'article 165 TFUE

Comme rappelé ci-dessus, les Traités et la jurisprudence de la Cour de justice montrent clairement que le MSE ne peut être protégé par une « exception sportive » générale ni par un régime autonome propre au sport, détaché du reste du droit de l'Union - ce que, au demeurant, le mouvement sportif ne revendique pas ou plus. En effet, l'article 165 TFUE ne confère à l'Union européenne qu'une compétence d'appui : elle peut soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres, mais elle ne peut pas harmoniser les législations nationales en matière de sport. L'arrêt *European Superleague Company* confirme que l'article 165 TFUE n'est ni une disposition d'application générale à caractère transversal ni une règle spéciale qui soustrairait le sport au droit du marché intérieur et au droit de la concurrence.

Parallèlement, la Cour de justice a admis que les associations sportives peuvent être qualifiées d'« entreprises » au sens des articles 101 et 102 TFUE. Cette qualification fonctionnelle se comprend juridiquement, mais elle demeure réductrice si elle conduit à traiter les organisations sportives comme des acteurs de marché ordinaires. En réalité, ce sont des acteurs hybrides dont les pouvoirs de réglementation et les missions d'intérêt général sont structurellement liés au MSE.

Dans ce contexte, s'en remettre à une hypothétique révision des Traités - pour faire du sport une compétence partagée ou pour consacrer une « exception sportive » formelle - n'est pas une stratégie réaliste à court terme, tant politiquement que juridiquement. Il n'est pas davantage réaliste d'attendre de la Cour de justice qu'elle construise, via l'interprétation des Traités, une exception qu'elle a déjà explicitement refusée de créer. La protection du MSE doit donc être recherchée dans le cadre actuel des Traités, au moyen de choix politiques mobilisant pleinement les instruments de *soft law*, de financement et de coordination dont dispose la Commission.

4.2 Propositions d'actions concrètes

Si l'Union ne peut pas faire exister un modèle unique par la voie législative, elle peut néanmoins créer un environnement dans lequel le MSE constitue l'option la plus viable et la plus sécurisée juridiquement. En ce sens, le CDES suggère des pistes d'action complémentaires.

a. Apporter de la sécurité et de la clarté juridique

En premier lieu, la Commission pourrait fournir, dans le cadre de sa compétence d'appui, un cadre normatif plus clair pour le MSE. La future communication sur une vision stratégique du

sport en Europe offre l'occasion de réaffirmer, en termes opérationnels, les principes fondamentaux du MSE. Ce cadre ne créerait pas une *lex specialis* pour le sport, mais il clarifierait la compréhension, par l'Union, du MSE comme un modèle générateur de valeur publique et d'externalités positives. Il pourrait être entériné par des conclusions du Conseil et complété par une recommandation sur le fondement de l'article 165, paragraphe 4, TFUE.

En second lieu, la Commission pourrait adopter des orientations sur l'application au sport du droit de l'Union relatif au marché intérieur et au droit de la concurrence, en cohérence avec la jurisprudence de la Cour. De telles lignes directrices, illustrées d'exemples concrets, pourraient préciser dans quelles conditions des règles sportives restreignant les libertés économiques peuvent être considérées comme légitimes et proportionnées au regard du MSE. Elles pourraient aussi préciser quelles caractéristiques spécifiques du sport devraient être prises en compte, et comment, lors de l'appréciation d'une éventuelle restriction de la concurrence (telles que, selon la Cour, le degré de professionnalisation, la manière dont les compétitions sont organisées, l'interaction entre les différentes parties prenantes et le rôle des instances dirigeantes). Elles devraient également clarifier ce que recouvrent concrètement les exigences fixées par la Cour, à savoir des « *critères matériels ainsi que [...] des modalités procédurales* » « *propres à en assurer le caractère transparent, objectif, non discriminatoire et proportionné* ».

Même si ces orientations ne lieraient pas la Cour de justice, elles donneraient aux instances sportives une plus grande confiance pour réguler, tout en limitant l'insécurité contentieuse, la charge de la preuve pesant lourdement sur elles.

b. Mobiliser la conditionnalité financière

La Commission pourrait utiliser le financement comme levier stratégique, l'Union européenne étant déjà un financeur important du sport via Erasmus+ et d'autres programmes. L'argent public devrait en effet soutenir des actions qui promeuvent la vision du sport en tant que bien public. Les programmes de financement de l'Union pourraient ainsi être alignés plus explicitement sur le MSE, en conditionnant un soutien financier au respect d'un nombre limité de standards attestant l'adhésion aux piliers fondamentaux du MSE. Plutôt que d'imposer une réglementation détaillée, l'Union recourrait ainsi à des incitations financières.

c. Institutionnaliser le « dialogue pyramidal »

La menace pesant sur le MSE provient souvent d'une déconnexion entre les différentes parties prenantes. La Commission pourrait donc faciliter un dialogue structuré permanent réunissant les institutions de l'Union, les États membres, les organisations sportives, des représentants des athlètes, les autorités locales et des experts académiques. Un tel forum accroîtrait non seulement la visibilité du MSE, mais offrirait aussi un espace pour définir et actualiser des standards de bonne gouvernance dans le sport.

De manière plus générale, ceci souligne également l'intérêt d'une régulation « de proximité », façonnée par le dialogue social entre les parties prenantes, plutôt que par des règles juridiques imposées uniquement de manière descendante. Dans le domaine du sport tout particulièrement, des normes co-construites sont plus susceptibles de refléter les réalités

pratiques et d'être effectivement appliquées. Cette approche de « proximité » et cette réglementation co-produite sont des principes que le CDES défend depuis longtemps dans ses travaux sur la régulation du sport¹⁰.

Pour le mouvement sportif, un tel « dialogue pyramidal » devrait aller de pair avec des efforts visant à renforcer tant sa légitimité externe qu'interne. D'une part, cela implique d'améliorer la communication avec les institutions européennes. D'autre part, si les fédérations souhaitent que leur autonomie soit respectée au regard du droit de l'Union, elles doivent démontrer que leur processus décisionnel interne est inclusif et transparent. En pratique, une consolidation de la légitimité démocratique et une amélioration du dialogue institutionnel se renforcent mutuellement et constituent, ensemble, l'une des meilleures garanties contre des projets fermés et purement commerciaux.

d. Valoriser les externalités et assurer le suivi du MSE

La Commission pourrait renforcer la protection du MSE en intégrant plus systématiquement les externalités (positives et négatives) du sport dans son processus décisionnel, tout en consolidant les données probantes sur lesquelles s'appuient les politiques. Les lignes directrices relatives aux analyses d'impact devraient exiger, lorsque cela est pertinent, une évaluation et une prise en compte explicite de l'effet des mesures proposées sur, par exemple, la participation sportive, la santé publique, la cohésion sociale, l'inclusion territoriale ou encore l'empreinte environnementale. L'objectif est de garantir que la valeur du sport soit appréciée non seulement au regard de la seule rentabilité économique immédiate, mais aussi au regard de sa contribution globale à l'intérêt général.

Pour opérationnaliser cette démarche, la Commission pourrait développer un « Tableau de bord du Modèle sportif européen » fondé sur un nombre limité d'indicateurs stratégiques : l'ouverture des compétitions, l'existence et le volume des flux de solidarité financière entre sport professionnel et sport amateur, les niveaux de participation par âge, genre et catégorie socio-économique, la couverture territoriale des clubs et des équipements, ainsi que la représentation des athlètes et des femmes dans les organes de décision. Un tel outil offrirait au MSE une visibilité accrue, permettrait de suivre dans le temps les progrès ou les divergences et fournirait une base factuelle pour le dialogue politique et les priorités de financement.

e. Soutenir la recherche et collecter des données

En parallèle, la Commission pourrait orienter ses instruments de financement afin de soutenir la recherche et la collecte de données relatives au MSE. Des programmes tels qu'Erasmus+,

¹⁰ Dans ses conclusions dans l'affaire *Bosman*, l'Avocat général Lenz a déjà suggéré que, par analogie avec le droit américain antitrust, le dialogue social pouvait être une voie pour réconcilier l'autonomie du mouvement sportif avec le droit européen de la concurrence. Il a relevé que « *le seul enseignement que le droit américain peut apporter au droit communautaire est que la préservation de l'autonomie conventionnelle des employeurs et des syndicats peut faire en sorte qu'il faille affranchir les conventions collectives des règles de la concurrence dans la mesure où cela apparaît nécessaire à cette fin.* » (§ 226, 273 et 274).

ou tout autre financement pertinent, pourraient ainsi être mobilisés pour soutenir des projets visant à :

- développer et expérimenter des outils et indicateurs pour analyser et évaluer les externalités du sport ;
- concevoir et affiner les indicateurs destinés à un futur « Tableau de bord du Modèle sportif européen » ;
- renforcer la comparabilité et l'accessibilité des données relatives au sport entre les États membres.

Un tel investissement dans les données probantes offrirait une base solide pour l'évaluation de l'impact des politiques de l'Union sur le sport (« *sport-proofing* »), tout en assurant le suivi et la promotion du MSE sur le long terme.

5. CONCLUSION

Le MSE constitue un atout européen unique, favorisant la cohésion, la solidarité et la dimension d'intérêt général du sport. Si le cadre de l'article 165 TFUE limite la capacité de l'Union européenne à imposer ce modèle par voie contraignante (« *hard law* »), il n'en demeure pas moins que la Commission peut agir comme catalyseur et gardienne de ces valeurs et principes sous-jacents. En alliant clarté juridique, soutien financier stratégique, données probantes et dialogue structuré, la Commission peut ainsi contribuer à ce que le sport en Europe continue de fonctionner comme un bien public plutôt que comme une activité purement commerciale.

6. BRÈVE BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Alaphilippe, Nathalie & Brocard, Jean-François. (2023). The European sport model: a model to defend. Sports law, policy & diplomacy journal. 1. 1-7. 10.30925/slpdj.1.2.1.
- Alaphilippe, Nathalie & Brocard, Jean-François. (2023). Le modèle sportif européen : un modèle à défendre. Jurisport. n° 242. 41-45.
- Brocard, Jean-François, & Anglade, Marie. (2021). The European Model of Sport, Evaluation and Perspectives (Limoges: CDES, 2021), https://cdes.fr/wp-content/uploads/2023/02/v2_The-European-Model-of-Sport-VF.pdf.
- Duboc, Pauline. (2024). La CJUE a-t-elle réellement sifflé la fin de la partie dans le match opposant la Super ligue à la FIFA et l'UEFA ? Jurisport. N°251. 32-36.