



Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul

RESEARCH ARTICLE / ARAŞTIRMA MAKALESİ

Modèles économiques de la politique sportive : pour valoriser le sport politiquement, juridiquement et financièrement, faut-il cibler les entités ou les activités ?¹

Economic models of sports policy : to promote sports politically, legally and financially, should funding be directed towards entities or activities ?

Jacob Kornbeck²

Résumé

Pour comparer les modèles économiques de la politique sportive, quelles options permettent au mieux de valoriser le sport politiquement, juridiquement et financièrement ? Dans cette optique, la présente contribution propose une grille analytique basée sur deux options, ciblant les entités sportives ou les activités respectivement. Elle identifiera une approche « traditionnelle » à la politique sportive (ciblant les ONG sportives, souvent pré-qualifiées pour recevoir des financements publics), laquelle elle comparera à une approche « alternative » basée sur des appels à propositions ouvertes, des évaluations inopinées et des évaluations continues, sans distinguer entre les différentes parties prenantes de la société civile. La même trame de lecture analytique sera appliquée d'abord aux questions liées à la reconnaissance du sport, puis à celles qui relèvent de son financement par les pouvoirs publics. L'analyse combinée des deux approches politiques aboutira sur quelques réflexions d'ordre politique, y compris sur le rôle joué par le « droit mou » (soft law).

Mots-clés

Droit européen, Union européenne, droit du sport, financements publics, critères d'attribution, article 165 TFUE, droit mou (soft law), promotion transversale de l'activité physique bienfaitrice pour la santé (health-enhancing physical activity) (HEPA)

Abstract

In comparing economic models of sport policy, which options are most apt to further sport politically, legally and financially? Against the backdrop of the question set, an analytical tool will be proposed involving the cross-tabulation of two options, one targeting sporting entities, the other sporting activities. A 'traditional' sport policy approach will be identified (targeting sports NGOs which may often have been prequalified to receive public funding) and compared with an 'alternative' approach based on open calls for proposals, neutral evaluations and continuous evaluation exercises with no distinction made between different civil society stakeholders. The same analytical framework will be applied, subsequently, to questions linked to the recognition of sport, then to questions pertaining to the funding of sport by public authorities. The combined analysis of these two policy approaches will lead to policy reflections including on the role played by 'soft law'.

Keywords

European law, European Union, Sports law, Public funding, Attribution criteria, Article 165 TFEU, Soft law, Cross-sectoral (health-enhancing physical activity) (HEPA)

1 Version retravaillée d'une intervention invitée faite dans le cadre de la 37^{ème} Université Sportive d'Été (USE) de l'Union nationale des clubs universitaires (UNCU) organisée par le Toulouse Université Club (TUC) à Toulouse, du 10-12 octobre 2019.

2 **Corresponding Author:** Jacob Kornbeck (Policy Officer), European Commission, Brussels, Belgium/(External Lecturer), German Sport University, Cologne, Germany. E-mail: klausjacob.kornbeck@gmail.com

To cite this article: Kornbeck J, "Modèles économiques de la politique sportive: pour valoriser le sport politiquement, juridiquement et financièrement, faut-il cibler les entités ou les activités?", (2020) 69 Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul 227.

<https://doi.org/10.26650/annaes.2020.69.0008>



Extended Summary

When public authorities aim to promote sport, they may decide to direct funding either towards specific entities or rather towards specific activities. This paper will discuss the concepts underpinning these two policy options, as well as some of their implications. The choice is one between the ‘traditional’ policy style, where public funds follow specific legal entities, and an ‘alternative’ style where funding is made available contingent upon compliance with a set of policy-related objectives, such as public health, participation, etc. While the ‘traditional’ approach allows funds to be distributed using simplified, largely discretionary procedures, the ‘alternative’ policy style requires open, transparent calls for proposals and evidence-based decision-making. In its English Bridge Union ruling, the CJEU held that, for the purpose of VAT exoneration, a sporting activity must present a high degree of physical activity. In ruling thus, the Court had chosen to set aside the opinion of AG Szpunar, who had recommended making exoneration contingent upon recognition of the sports organisations concerned by worldwide sports governing bodies (SGBs) such as the International Olympic Committee (IOC) SportAccord. That the Court chose the ‘physical activity’ criterion instead, is evocative of an approach closer to the ‘alternative’ policy option proposed in this paper, while the AG’s recommendation was far more in line with the ‘traditional’ sports policy style, where certain sporting NGOs typically enjoy a privileged, pre-qualified status, in many cases based on a decades-long legacy. The national legal framework of France is another illustrative example of this regulatory approach, including because it effectively enshrines the monopolistic ‘one federation principle’, of territorial exclusivity, which SGBs have enounced and with which they expect their national members (SGBs organising their sport within their own country) to comply, including by enforcing it vis-à-vis their members (clubs, athletes). As part of a European Commission antitrust investigation, this principle was recently found incompatible with Art. 101 TFEU. The ‘alternative’ approach to public funding of sports does not present such compliance challenges, though it requires solid administrative practice. Such practice, in turn, requires standards which can be applied across the board, such as the 2008 EU Physical Activity Guidelines. This document has formed the basis for an EU soft-law process, aimed at providing Health-Enhancing Physical Activity (HEPA), including, but not limited to, organised, competitive sports, to the entire population. The national sports policies of EU Member States are not always HEPA-based, as illustrated by the national legal framework of Denmark, which provides for the automatic channelling of important amounts of funding, generated mainly by sports lotteries, towards pre-determined heritage NGOs. Other examples of a non-HEPA sports policy style include the organisation of the Olympic Summer Games in Athens (2004) and London (2012), the FIFA World Cup in Germany (2006) or the UEFA Euro in Portugal (2004). These practices have come under criticism for draining public funds, which explains why the

Sport Ministers of the UNESCO Member States (MINEPS V) (Berlin 2013) adopted a number of commitments aimed at limiting the negative effects of the bidding systems organised by international SGBs for awarding the right to host such events. Little evidence has been found, so far, which would suggest that the UNESCO text has had much impact. The fact the IOC recently decided (2017), to simultaneously award the 2024 Summer Games to Paris and the 2028 edition to Los Angeles appears to owe more to the withdrawal of three other candidates from their bids. Yet while explicit HEPA policies may not appear very effective *prima facie*, implicit HEPA effects can be deduced from recent competition law decisions, such as the General Court's Hamr Sport and Magic Mountain rulings (both state aid). Still, the soft-law approach continues within the EU Council and has produced two follow-up reports of Member States' progress. However, as these reports are based on Member States' self-reporting, the exact effects of the reported measures may be questioned. The 'traditional' versus 'alternative' sports policy style thus remain a useful heuristic tool for analysing national legal frameworks, policies and practices alike. They may also be helpful in informing decisions taken under competition law.

Modèles économiques de la politique sportive : pour valoriser le sport politiquement, juridiquement et financièrement, faut-il cibler les entités ou les activités

I. Introduction

Pour reconnaître et subventionner le sport, vaut-il mieux cibler les entités ou les activités ? Sa valorisation entend-elle répliquer les concepts créés par les entités sportives elles-mêmes, ou bien les autorités publiques devraient-elles plutôt cibler les ressources vers certaines activités répondant à des critères politiques ? Le but de cette intervention est d'examiner les options qui s'offrent aux pouvoirs publics, en commençant par le choix entre des subventions ciblant les structures fédératives/associatives ou les activités respectivement. En examinant la politique sportive « traditionnelle » focalisant sur les palmarès de médailles et les opportunités d'organiser des événements internationaux, l'analyse mènera vers une considération d'un modèle « alternatif », d'abord au niveau de la reconnaissance du sport, ensuite de son financement.

Il y a une question fondamentale à laquelle les autorités publiques désirant soutenir le sport ne sauraient échapper : quel sport ? Faut-il soutenir ce que les instances sportives définissent comme sport (sans prendre en compte les préférences de la population) ou plutôt soutenir les activités que les citoyens choisissent ? Faudrait-il même aller plus loin, peut-être, en réservant les ressources du trésor public aux activités jugées politiquement désirables, par exemple dans le cadre d'un référentiel politique lié à la promotion de la santé ? Faut-il réserver les ressources publiques à des entités nommées nommément, ou plutôt les distribuer dans le cadre d'appels à propositions ouvertes, à travers des évaluations et des classements ?

Dans la doctrine juridique, le sport n'applique qu'une place limitée au sein de certains ouvrages consacrés au droit européen ; une anthologie francophone¹ et une anglophone² étant les exceptions qui confirment la règle à côté, bien sûr, d'articles parus de part et d'autre. La conception sur laquelle repose l'analyse menée ici, repose sur un article publié précédemment par le présent auteur³. Cette conception ne semble pas, à ce jour avoir été proposée par d'autres auteurs.

II. Reconnaissance

A. Approche « traditionnelle »

Les pouvoirs publics doivent tout d'abord décider quoi entendre par « sport ». Le sport doit-il être physique pour bénéficier de leur soutien ? Ce qu'a décidé, le

1 C Miège, *Sport et droit européen* (L'Harmattan 2017), 202-203.

2 S Weatherill, *Principles and Practice in EU Sports Law* (Oxford University Press 2017), 356.

3 J Kornbeck, 'Health-friendly sport policy: an emerging soft law doctrine?' dans R Parrish, B Garcia & J Anderson (dir.) *Research Handbook on EU Sports Law*. (Edward Elgar 2018) 49, 73-75.

26 octobre 2017, la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) dans son arrêt « English Bridge Union »⁴. Dans cette affaire liée à la directive « TVA » n° 2006/112/CE⁵, un tribunal anglais lui avait demandé « les caractéristiques essentielles que doit présenter une activité pour être un “sport” au sens de l'article 132, paragraphe 1, sous m) ». Etant donné le caractère plutôt intellectuel du bridge – un sport dont les pratiquants souhaitaient pourtant voir exempts de TVA leurs droits d'entrée – l'Upper Tribunal (Tax and Chancery Chamber) avait posé la question suivante : La reconnaissance du bridge en duplicate comme sport, aux fins de l'exonération de la TVA, dépendrait-elle d'une « composante physique significative (ou non négligeable) qui soit déterminante dans son enjeu », voire d'une « composante mentale significative » ? La Cour l'a affirmé sans équivoque, tout en décidant de ne pas suivre l'avis d'un de ses avocats généraux (ce qu'en ne fait que dans une minorité des cas). M. Szpunar⁶ avait cependant choisi une approche assez différente, en suggérant de laisser dépendre la reconnaissance d'un sport, par les autorités publiques, de sa reconnaissance par le CIO et SportAccord. En d'autres termes, si une discipline avait déjà été reconnue par ces instances privées, elle le serait également mécaniquement par l'Union européenne et ses États membres. Il nous paraît peu surprenant que la Cour ait privilégié une autre approche – malgré la grande facilité offerte par la solution recommandée par M. Szpunar, elle aurait lié le libre arbitre des pouvoirs publics à la simple volonté de deux ONG, ce qui peut paraître problématique dans un État de droit – et pourtant, nous concédons volontiers que l'avocat général avait touché une corde sensible.

En effet, la logique de l'avis « Szpunar » n'est pas très éloignée de la volonté du législateur français qui, depuis 1984, prévoit que

« Dans chaque discipline sportive et pour une durée déterminée, une seule fédération agréée reçoit délégation du ministre chargé des sports pour organiser les compétitions sportives à l'issue desquelles sont délivrés les titres internationaux, nationaux, régionaux ou départementaux, procéder aux sélections correspondantes et proposer l'inscription sur les listes de sportifs, d'entraîneurs, d'arbitres et de juges de haut niveau, sur la liste des sportifs Espoirs et sur la liste des partenaires d'entraînement. »⁷

Certes, la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 « relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives » ne lie pas l'État français directement aux décisions du CIO et de SportAccord. Or elle le fait peut-être indirectement, de

4 Affaire C-90/16 *English Bridge Union Limited contre Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs* [2017] ECLI:EU:C:2017:814.

5 Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. OJ L 347, 11.12.2006, p. 1–118.

6 Affaire C-90/16 *English Bridge Union* (n 5), Conclusions AG Szpunar [2017] ECLI:EU:C:2017:464.

7 Article 17, Loi n°84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives (Modifié par Ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000 - art. 3 (V) JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002. Abrogé par Ordonnance 2006-596 2006-05-23 art. 7 3° JORF 25 mai 2006 sous réserve art. 8 IV en vigueur le 25 juillet 2007) (<https://www.legifrance.gouv.fr>).

façon sous-jacente, puisque les ONG qu'elle reconnaît ainsi s'inscrivent dans la pyramide sportive mondiale. Il n'est pas exclu que cette loi soit incompatible avec le droit européen et français de la concurrence, car elle consacre carrément des cartels, *expressis verbis*, qu'elle dote d'un pouvoir régulateur délégué : pouvoir qui peut être redoutable dans la pratique.

Nous ne savons que trop peu sur la possible existence de normes comparables dans d'autres pays. Si l'Allemagne et le Royaume-Uni ont toujours préféré des arrangements de fait – qui sans s'exposer comme l'a fait le législateur français, peuvent pourtant avoir les mêmes effets dans la pratique – la juriste allemande Gießelmann-Goetze⁸, il y a plus que 30 ans, avait pointé de tels cadres juridiques français, espagnol et italien. Nous pourrions d'ailleurs questionner les motifs du législateur français car des documents parlementaires sont aptes à élucider ses motifs, notamment à travers les délibérations d'une commission du Sénat⁹, mais tel n'est pas notre objectif. Pour la présente contribution, il s'agit uniquement de constater l'existence d'une option, pour les pouvoirs publics, afin de reconnaître le sport via des procédures faciles à gérer. L'agrément en dépend, et les subventions de l'agrément, car les « fédérations sportives sont placées sous la tutelle du ministre chargé des sports, à l'exception des fédérations et unions sportives scolaires et universitaires qui sont placées sous la tutelle du ministre chargé de l'éducation nationale »¹⁰.

« Il convient de rappeler que les fédérations françaises disposent d'un monopole de droit, s'agissant de l'organisation des manifestations sportives, ce monopole leur étant conféré par l'article 17 de la loi du 16 juillet 1984. Les fédérations internationales, pour leur part, disposent généralement de la même façon d'un monopole, même si ce monopole n'est pas de droit. Force est en effet de constater que, en principe, il existe une seule fédération européenne et/ou une seule fédération internationale par discipline, à l'exception de certaines disciplines, telles que la boxe. En fonction des pratiques et du marché en cause, une fédération, nationale ou internationale, peut donc se trouver en position dominante. »¹¹

Ce caractère monopolistique ne peut qu'entrer en collision avec le droit et la politique antitrust, ce qu'a récemment illustré le dossier « ISU » de la Commission européenne. Dans sa décision du 8 décembre 2017¹², la Commission a trouvé les clauses de l'ISU (Union internationale de patinage) incompatible avec le droit de

8 G Gießelmann-Goetze, 'Das Ein-Platz-Prinzip', dans MR Will (dir.) *Sport und Recht in Europa* (Europa-Institut Saarbrücken 1987), 15-26.

9 Loi relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives : Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 parue au JO du 17 juillet 1984, <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/s82830226.html> ; Texte n° 226 (1982-1983) de Mme Edwige Avice, Ministre déléguée au temps libre, à la jeunesse et aux sports, déposé au Sénat le 12 avril 1983, http://www.senat.fr/leg/1982-1983/i1982_1983_0226.pdf.

10 Code du sport, Article R131-1.

11 F Berthaud, 'Le droit de la concurrence appliqué au secteur sportif' (2000) 23 LEGICOM 47.

12 Commission Decision C(2017) 8240 final. Case AT.40208 – International Skating Union's Eligibility rules (Only the English text is authentic). http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/40208/40208_1384_5.pdf

l'UE car aptes à exclure des organisateurs alternatifs d'événements sportifs des compétitions organisées sous l'autorité de l'ISU¹³.

Les clauses d'exclusivité territoriale sont omniprésentes dans la normative sportive ; les autorités publiques peuvent décider de les ignorer, de les défendre ou des les intégrer dans la normative du droit ordinaire, comme l'a fait la France. Or l'exclusivité territoriale pose de sérieux problèmes par rapport au droit de la concurrence et à la politique antitrust, pour autant que les cartellistes combinent un rôle normatif avec un commercial ; malheureusement, dans le sport, ce cas de figure est plutôt la règle que l'exception. Si les autorités de la concurrence peuvent en principe accepter que les entités privées édictent des normes, il faut s'efforcer d'éviter les conflits d'intérêt. Créer, appliquer et faire appliquer les règles de son sport, tout en organisant les compétitions en signant des contrats commerciaux avec divers partenaires, cela ne peut que créer des conflits d'intérêt, comme l'a souligné l'avocate générale, en 2008, dans l'affaire « MOTOE »¹⁴. Citons dans ce contexte la décision « ISU » de la Commission du 8 décembre 2017¹⁵. Sans méconnaître l'article 165 TFUE, 1^{er} alinéa (« tout en tenant compte de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat ainsi que de sa fonction sociale et éducative »), la Commission rappelle que la spécificité du sport – nécessairement conditionnelle¹⁶ – est reconnue depuis longtemps, que ce soit dans ses décisions ou encore dans la jurisprudence de la Cour¹⁷, alors que les règlements sportifs entrent encore et toujours dans le champ d'application du droit de l'UE. Si La Commission n'a pas décidé d'imposer d'office des amendes conformément au Règlement 1/2003¹⁸, elle a permis à l'ISU de lui soumettre pour approbation, une version révisée de la réglementation litigieuse, des astreintes étant annoncées en cas de non-respect de consignes. Si le dossier concerne des clauses d'exclusivité territoriale aptes à barrer l'accès au marché contrôlé par l'ISU, l'ISU avait valoir ses mécanismes de solidarité, étant « une fédération sportive internationale dont l'action, à côté de son implication dans les activités commerciales, promeut également le sport du patinage de vitesse au niveau mondial, y compris en partageant une partie de ses revenus au profit du développement du sport »¹⁹ : belle ambition, mais qui n'est pas soutenue par des preuves. La défense invoquée demeure donc théorique, voire hypothétique et la

13 J Kornbeck, 'Retour sur le dossier ISU' (2018) 128 LOJS 6; J Kornbeck, 'Un monopole peut en cacher un autre' (2018) 124 LOJS 4; J Kornbeck, 'Clauses d'exclusivité et droit antitrust' (2019) 139 LOJS 6; J Kornbeck, 'Specificity, Monopoly and Solidarity in the European Commission's ISU decision' (2019) 10:2 JECLAP 71.

14 Affaire C-49/07 *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) contre Elliniko Dimosio*, Conclusions AG Kokott [2008] ECLI:EU:C:2008:376, §§ 97-99.

15 Commission Decision C(2017) 8240 final (n 13).

16 Weatherill, *Principles and Practice* (2017) (n 3), 356.

17 Commission Decision C(2017) 8240 final (n 13), § 24.

18 Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 1, 04/01/2003, pp. 1-25.

19 Commission Decision C(2017) 8240 final (n 13), § 348.

décision de la Commission affirme deux principes : primo, l'examen au cas par cas (par opposition à une exemption d'office basée sur la seule entité légale, s'appuyant plutôt sur une analyse empirique des réalités commerciales) ; secundo, le principe que la spécificité est nécessairement conditionnelle²⁰.

B. Approche « alternative »

L'approche à la reconnaissance (et donc indirectement aussi au subventionnement) du sport que nous venons d'identifier qui mérite bien d'être appelée « traditionnelle ». Répandue dans beaucoup de systèmes politiques (sinon la plupart), elle consiste à réserver un statut « privilégié » à certaines ONG sportives, statut leur garantissant l'accès aux ressources financières, aux services en nature (à travers l'utilisation économique voire même gratuite des installations sportives dont l'existence a été rendue possible grâce au trésor public) et parfois aussi à d'autres facilités. Cette approche implique souvent une absence, voire un minimum d'exigences formelles, en comparaison avec des appels ouverts : modèle « concours », comme procédures d'attribution utilisées généralement, par les pouvoirs publics afin de garantir à toutes les entités de la société civile un accès égal et équitable aux ressources publiques. L'approche « alternative », bien moins répandue, consiste par contre à cibler les activités plutôt que les entités : ainsi, aucune entité ne jouit d'office d'un statut « privilégié », et les décisions prises en matière de financement doivent être basées sur des données objectives, inopinées et, de préférence, chiffrées. Si l'approche « traditionnelle » a le mérite d'assurer, aux responsables politiques, l'accès à des partenariats intéressants avec des ONG dont le pouvoir sportif, culturel et commercial se traduit régulièrement en pouvoir quasi-politique, l'approche « alternative », par contre, se distingue par son caractère objectif (« evidence-based »), citoyen et fiscalement responsable. L'adoption de l'approche « alternative » n'exclut aucunement que des ONG actuellement reconnues et « privilégiées » postulent pour obtenir des subventions publiques. Or, contrairement à l'approche « traditionnelle », sous un régime « alternatif » tous les demandeurs sont égaux ; les demandes seront évaluées sur base de leurs mérites matérielles et sans prise en compte du statut des demandeurs. Les autorités octroyant les subventions sont tenues à respecter les critères publiés dans l'appel en question, critères susceptibles de changer régulièrement afin de correspondre au consensus politique en pleine évolution. Un exemple d'une telle politique serait celui des financements européens, dans le cadre du programme Erasmus+, dans le cadre duquel l'éligibilité des ONG ne dépend pas d'une reconnaissance préalable comme « sportive »²¹ (*infra*, § 3.2).

Or un exemple encore plus instructif provient du mouvement sportif lui-même et concerne le principe « une fédération par pays » (*supra*, § 2.1). Si l'ISU a connu

20 S Weatherill, *Principles and Practice* (2017) (n 3), 356.

21 Erasmus+ Programme Guide. Version 2 [2017] http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/sites/erasmusplus/files/files/resources/erasmus-plus-programme-guide_en.pdf ; cf. Kornbeck 'Health-friendly sport policy' (2018) (n 4).

des difficultés en lien avec son application intransigeante du principe, la Fédération Internationale de Natation (FINA) a, par contre, donné un exemple remarquable de courage avec sa décision du 15 janvier 2019. Ce jour-là, la FINA (certes sous l'impression menaçante d'un procès antitrust en Californie) a annoncé qu'elle permettrait désormais aux nageurs affiliés à ses membres (les fédérations nationales et les clubs qui leur sont affiliés) de participer aux événements organisés par des organisateurs non affiliés à la FINA, sans risque de poursuites. Plus aucun athlète ne serait disqualifié pour les JO ou les championnats du monde de la FINA pour motif d'avoir assisté à des compétitions étrangères à la famille FINA²². La FINA a donc dépénalisé justement le genre de comportement que l'ISU s'obstinait à pénaliser, même avec des exclusions à vie. L'observateur non averti pourrait présumer que les questions de reconnaissance internes aux fédérations ne concernent que le sport lui-même ; or ce serait méconnaître le rôle de tels arrangements pour les financements publics si, par extension, les autorités permettent aux instances sportives de prédéfinir quelles ONG seront éligibles ou non. C'est l'approche préconisée par l'Avocat Général Szpunar dans l'affaire « English Bridge Union » (*supra*, § 2.1) et c'est également celle choisie par le législateur français en 1984 (*supra*, § 2.1) ; ce qui permet d'expliquer des litiges comme celui qui est en cours devant le Tribunal fédéral suisse, entre « l'International Mixed Martial Arts Federation » (IMMAF) et l'Agence mondiale antidopage (AMA)²³ : une reconnaissance en vaut parfois une autre, voire plusieurs autres.

III. Financement

A. Approche « traditionnelle »

Les pouvoirs publics peuvent choisir de soutenir le sport, sport à travers des subventions de fonctionnement, soit par le biais de subventions « de performance »²⁴. Cette distinction relève d'une importance toute particulière eu égard aux coûts générés par l'organisation d'événements internationaux dont certains se sont avérés risqués pour les budgets publics²⁵ ; ce qui explique pourquoi les électeurs hambourgeois, dans le cadre d'un référendum organisé le 29 novembre 2015, ont interdit à leurs représentants politiques de procéder avec l'offre de l'État-cité hanséatique pour les JO d'été 2024 (édition qui sera finalement assurée par Paris). Dans les sociétés démocratiques, la résistance s'organise de plus en plus contre les candidatures

22 FINA meets with NFs on Athlete participation in international competitions. 15 Jan 2019. <http://www.fina.org/news/pr-1-fina-meets-nfs-athlete-participation-international-competitions>.

23 L. Morgan, Swiss court hearing between IMMAF and WADA postponed. Tuesday, 3 September 2019. <https://web3.insidethegames.biz/articles/1084296/immaf-wada-swiss-court-hearing-delay>

24 B. Ibsen, 'Grundstøtte eller præstationsstøtte' dans K. Eskelund & T. Skovgaard (dir.) *Samfundets idræt* (Syddansk Universitetsforlag 2014), 13-54. J. Kornbeck, 'HEPA as "le geste sportif"? Structures versus activities in public policies' dans C. Scheuer & D. Dreiskämper (dir.) *Schola Ludens Europaeus* (Meyer & Meyer 2019), 183, 186.

25 J. Kornbeck, 'Lisbonisation without Regulation' (2015) 15:1-2 ISLJ 112.

olympiques. Alternativement, les pouvoirs publics peuvent, par contre, choisir une approche moins cartellistique en suivant, par exemples, les consignes contenues dans les « Lignes d'action » de l'Union européenne « en matière d'activité physique »²⁶ : document sans effet juridique contraignant, mais fondé sur l'avis de 22 éminents savants européens et qui a été intégrée, en partie, dans la recommandation du Conseil [des ministres] de l'Union européenne, en date du 26 novembre 2013, « sur la promotion transversale de l'activité physique bienfaisante pour la santé »²⁷. Les consignes sont formelles quant aux financements publics, qui devraient cibler « en particulier sur les projets et organisations permettant à un maximum de personnes d'exercer une activité physique, quel que soit leur niveau ('sport pour tous', sport de loisir) »²⁸ : ceci par opposition aux projets valorisant la haute performance par les élites au détriment d'une participation plus large. Là où des financements publics sont octroyés, « il convient de mettre en place des mécanismes appropriés de gestion et d'évaluation afin d'assurer un suivi cohérent avec les objectifs de promotion du 'sport pour tous' »²⁹ : ceci par opposition aux pratiques par lesquelles des subventions sont payées, d'année en année, aux mêmes ONG pour le simple fait d'en avoir reçu antérieurement. Car la « politique des sports doit se fonder sur des faits avérés et les financements publics accordés aux sciences du sport doivent encourager la recherche de nouvelles connaissances sur les activités permettant à une large part de la population d'être active physiquement »³⁰. Ainsi, les ONG sportives « sont invitées à proposer des activités et des événements susceptibles d'attirer le plus grand nombre de personnes possible et encourager les contacts humains entre personnes issues de classes sociales différentes et présentant des capacités diverses, quels que soient leur couleur de peau, groupe ethnique, religion, âge, sexe, nationalité et santé physique et psychologique »³¹. Or, la consigne la plus radicale est sans doute la suivante :

« Lorsque des fonds publics sont débloqués pour des activités physiques, l'éligibilité et les critères d'allocation doivent se fonder sur les activités prévues ainsi que sur l'ensemble des activités proposées par les organisations candidates à l'attribution des fonds. Aucun statut légal, statut historique d'organisation ou appartenance à des structures fédératrices de plus grande ampleur ne doit constituer un pré-requis. Les fonds doivent être alloués à des activités de « sport pour tous » tout en gardant à l'esprit que les organisations comportant une dimension de sport de haut niveau peuvent également apporter une contribution significative au programme 'sport pour tous'. Les acteurs publics comme privés doivent être en concurrence sur un pied d'égalité. »³²

26 Lignes d'action recommandées par l'UE en matière d'activité physique [2018] http://ec.europa.eu/sport/library/policy_documents/eu-physical-activity-guidelines-2008_fr.pdf.

27 Recommandation du Conseil du 26 novembre 2013 sur la promotion transversale de l'activité physique bienfaisante pour la santé. JO C 354, 4.12.2013, pp. 1–5.

28 *Ibid.*, Recommandation 6.

29 *Ibid.*, Recommandation 7.

30 *Ibid.*, Recommandation 9.

31 *Ibid.*, Recommandation 10.

32 *Ibid.*, Recommandation 8.

Sans être contraignantes en ce qui concerne les politiques des États membres, nous pensons néanmoins pouvoir détecter une certaine influence des « Lignes d'action »³³ dans le développement et la réception des politiques européennes, ou encore dans le droit européen appliqué au sport. Depuis le lancement du programme « Érasmus+ » (2014-20), le cadre européen a résisté à la tentation de répliquer les habitudes nationales en réservant des subventions importantes à certaines entités déjà bien établies ; au contraire, les fonds « sports » ont dès le début (en sachant qu'avant Érasmus+, il n'y en avait guère) été ouverts à toute NGO et toute administration publique établie en Union européenne³⁴. Dans le droit sur les aides d'État, nous observons l'arrêt « Magic Mountain »³⁵ (parfois connu sous le nom « Alpenverein »)³⁶ dans lequel le Tribunal, dans le cadre d'une question liée aux subventions publiques avait donné une préférence claire aux exploitants non commerciaux de centres de fitness. Si les installations sportives sont dépourvues de finalité lucrative, et si les subventions d'exploitation ou d'investissement que ce soit pour couvrir les frais de construction, d'exploitation ou d'entretien) permettent véritablement de compenser une défaillance du marché (question qui peut être soumise, le cas échéant, à un test économique empirique), les aides d'État en question peuvent très bien être justifiées car répondant à des priorités légitimes de politique publique. Cependant, l'intérêt public des mesures en question ne peut s'affirmer que si les installations sont accessibles au public ; cela par opposition aux subventions bénéficiant exclusivement des clubs sportifs professionnels et dont l'action s'inscrit dans une logique commerciale.

Une tendance générale semble se dessiner selon laquelle les aides accordées aux clubs professionnels ne sont pas reconnues par la Commission, contrairement aux aides accordées aux stades multifonctionnels et utilisables par les amateurs et la population générale³⁷. En décembre 2017, une analyse des dossiers « sport » de la DG COMP (Concurrence) de la Commission, dans les trois domaines aides d'État, antitrust et contrôle des fusions, a révélé que la majeure partie des dossiers « aides d'État » avait été résolus favorablement³⁸. Ainsi une doctrine de « droit mou » (*soft law*) européen, édictant l'accès au sport comme un objectif politique valant exemption de certaines contraintes légales, nous paraît reconnaissable et identifiable³⁹. En contrepartie – et c'en est bien l'exception confirmant la règle – dans la récente décision « ISU » de la Commission, les règles de sélection de l'Union internationale de patinage (ISU) – basées sur le principe d'exclusivité territoriale et

33 Lignes d'action [2018] (n 27).

34 Erasmus+ Programme Guide [2017] (n 22) ; Kornbeck, 'Health-friendly sport policy' (2018) (n 4), 73-75.

35 Affaire T-162/13 *Magic Mountain Kletterhallen GmbH e.a. contre Commission européenne* [2016] ECLI:EU:T:2016:341.

36 Affaire T-693/14 *Hamr Sport a.s. contre Commission européenne* [2016] ECLI:EU:T:2016:292.

37 B Garcia, A Vermeersch & S Weatherill, 'A new horizon in European sports law' (2017) 13:1 ECJ 28 ; J Kornbeck, 'State Aid and Access to Sport' (2019) 18:2 ESTAL 138.

38 *Ibid.*

39 Kornbeck, 'Health-friendly sport policy' (2018) (n 4).

banissant les athlètes affiliés à l'ISU, ses fédérations et ses clubs de participer, sans autorisation préalable, aux compétitions non affiliés à, et non autorisées par l'ISU – ont été connues incompatibles avec le Traité⁴⁰, comme l'avait d'ailleurs fort bien soupçonné un auteur français, dans un manuel paru peu de temps avant la publication de cette décision⁴¹.

Comme exemple d'un cadre légal qui se trouve en contradiction avec les consignes des « Lignes d'action » européennes⁴², évoquons l'exemple du Danemark, un pays nordique autrement réputé avoir développé des politiques éclairés dans différents domaines politiques. Si l'arrêt « Gambelli » de la Cour de Justice UE, en 2003⁴³, a engendré une libéralisation tardive des paris sportifs, à travers des loi votés en 2010 et en 2014 respectivement, ainsi qu'un arrêté ministériel de 2015, le cadre pré-Gambelli datant de l'année 1948 avait permis le maintien d'un monopole géré par l'homologue de la Française des Jeux⁴⁴. Des structures monopolistiques pourraient éventuellement s'avérer justifiables par rapport au droit européen à condition de correspondre à un objectif important de politique publique, comme la lutte contre la ludomanie ou encore l'accès au sport par la population toute entière ; or, ni l'ancien cadre légal, ni encore le cadre réformé ne sauraient satisfaire à de telles exigences. En effet, même l'arrêté ministériel de 2015 prévoit le transfert, selon une clef de répartition spécifique, vers les comptes d'organisations nommées nommément, de la part du lion des revenus générés par les paris sportifs, tant pour les sports humains qu'équestres et canins, ainsi que de certaines lotteries publiques. Ainsi, après déduction d'impôts, de frais administratifs et de fonctionnement, de prix pour les gagnants, de dépréciations et de dispositions budgétaires, 81,24% seront administrés par les services du ministre de la Culture, en charge notamment du sport⁴⁵ ; sur ces fonds, 63,83% sont réservés au sport⁴⁶. À lire ces dispositions, on pourrait être pardonné pour attendre une distribution des fonds à travers des appels ouverts à toutes les ONG sportives, voire même à la totalité de la société civile, sur base de procédures transparentes avec des évaluations et des sélections dont l'intégrité serait assurée par les garanties habituelles du droit administratif. Cependant, sur les 63,83% pré-nommés, 81,24% sont déjà destinés à des bénéficiaires nommés sans qu'aucune candidature ne doive être introduite (ibid, p. 191). La clef de répartition sert entre autre à pérenniser le binôme historique entre un mouvement sportif de centre-droite, organisé par la DIF (30,83%) avec le comité olympique national en son sein, en parallèle avec son homologue de tradition centre-gauche, gravitant autour des associations locales de gymnastique d'origine germano-

40 Kornbeck, 'HEPA as "le geste sportif"' (2019) (n 25).

41 Miège *Sport et droit européen* (2017) (n 2), 202-203.

42 Lignes d'action [2018] (n 24).

43 Affaire C-243/01 *Procédure pénale contre Piergiorgio Gambelli e.a.* [2003] Rec. 2003 I-13031. ECLI:EU:C:2003:597.

44 Kornbeck, 'HEPA as "le geste sportif"' (2019) (n 25), 190.

45 *Ibid.*, p. 190.

46 *Ibid.*, p. 191.

nordique et de la DGI (28.63%) : clivage historique d'intérêt incontestable⁴⁷, et non sans rappeler les trajectoires historique de nombre de clubs et d'associations anglaises, au XIX^{ème} siècle, en lien avec les lieux de travail, les Églises, les partis politiques, les producteurs de boissons alcoolisées, etc.⁴⁸, mais dont la pertinence pour nos jeunes contemporains pourrait être remise en cause. L'aspect véritablement surprenant des arrangements danois c'est leur survie acharnée dans un pays autrement associé avec des politiques fondées sur des données objectives et probantes (« evidence-based policy making »). Selon le narratif dominant, ces arrangements financiers seraient l'expression visible d'une relation État-sport ancrée dans la confiance mutuelle et l'attente d'une volonté généralisée à inclure tous les membres de la société⁴⁹. Or, seuls 11,94% des financements (« d'autres objectifs politiques liés au sport ») sont réservés pour être distribués à travers des appels à propositions ouverts, alors que les fonds affectés représentent 88,06%⁵⁰. Bien que les bénéficiaires privilégiés puissent parfois redistribuer une partie de fonds reçus, l'application des garanties procédurales habituelles du droit administratif est expressément exclue⁵¹.

Cet exemple de légalité sans légitimité pourrait inspirer des recherches plus approfondies comparant les cadres politiques, juridiques et administratifs de plusieurs pays en même temps. Retenons-en que le législateur n'exige nullement que les moyens financiers redistribués parviennent effectivement à permettre à la population de participer aux activités physiques et sportives, alors que ces activités sont régulièrement assurées par les budgets communaux (y compris par la mise à disposition plus ou moins gratuite d'installations communales) et par les ménages eux-mêmes : ce qui semble être la constellation normale à travers l'Union européenne⁵². Les clubs affiliés aux fédérations déjà subventionnées par le ministère, peuvent toujours postuler pour des subventions communales⁵³. Ainsi, plutôt que d'assurer l'autonomie du sport au bénéfice de la population, ce système semble avoir mis les fédérations à l'abri, et de la population, de la société de proximité et de ses clubs locaux, si bien que les subventions nationales sont pratiquement dépourvues d'exigences politiques quant à leur utilisation, y compris le mandat théorique des fédérations qui consisterait à défendre les intérêts – et besoins – des clubs de proximité qui leur sont affiliés⁵⁴.

47 B Ibsen, 'Denmark: The Dissenting Sport System in Europe' dans J Scheerder, A Willem & E Claes (dir.) *Sport Policy Systems and Sport Federations* (Palgrave 2017), 89, 95.

48 W Vamplew, 'Theories and Typologies: A Historical Exploration of the Sports Club in Britain' (2013) 30:14 *IJHS* 1569.

49 B Ibsen & K Elmoose-Østerlund, 'Denmark', dans B Ibsen, G Nichols & K Elmoose-Østerlund (dir.) *Sports club policies in Europe* (Odense Centre for Sports, Health and Civil Society 2016), 55, 56 ; cf. Kornbeck, 'HEPA as "le geste sportif"' (2019) (n 25), 193.

50 Kornbeck, 'HEPA as "le geste sportif"' (2019) (n 25), 193.

51 *Ibid.*, p. 193.

52 Eurostratégies, Amnyos, CDES & DSHS, *Study on the funding of grassroots sports in the EU. Vol. I.* (Eurostratégies 2011) http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/docs/FinalReportVol1_en.pdf, pp. 46, 80.

53 Ibsen & Elmoose-Østerlund, 'Denmark' (2016) (n 50), 56; cf. Kornbeck, 'HEPA as "le geste sportif"' (2019) (n 25), 193.

54 Ibsen, 'Denmark: The Dissenting Sport System' (2017) (n 48), 107; cf. Kornbeck, 'HEPA as "le geste sportif"' (2019) (n 25), 195.

L'exemple danois ne concerne pas que le Danemark ; au contraire, faute de données pertinentes, il nous paraît justifié de partir de l'hypothèse que beaucoup de politiques (sinon la plupart). Des débats importants ont été suscités par les investissements publics réalisés en connexion avec les JO d'Athènes (2004) ou de Londres (2012), ou encore par la coupe du monde de la FIFA en Allemagne (2006) ou du championnat européen de l'UEFA au Portugal (2004) ; débats qui ont régulièrement focalisé sur les coûts ainsi générés pour les trésors publics⁵⁵. Les gouvernements du monde se sont bien rendu compte que les procédures de candidature pour l'organisation de tels événements pourraient être blâmées pour l'état des choses peu enviable pour les budgets publics. Car le système actuel, suivant la logique d'une vente aux enchères, aurait régulièrement amené les pouvoirs publics à assumer des responsabilités dépassant leurs capacités budgétaires ainsi que les principes d'une bonne gouvernance publique. Aussi, la conférence des ministres en charge du Sport d'UNESCO, réunie à Berlin (2013) (MINEPS V), a adopté une déclaration⁵⁶ contenant des engagements importants pour éviter que les grands événements ne drainent les budgets publics au détriment du « sport pour tous » :

« 2.27 Considérer les grands événements sportifs comme un élément à part entière de la planification nationale de l'éducation physique et du sport, en veillant à ce que d'autres programmes ne souffrent pas des transferts budgétaires en faveur de l'organisation de grands événements sportifs ou du sport de haut niveau ; » ⁵⁷

« 2.28 S'attacher, lors de l'accueil de grands événements sportifs, à assurer la durabilité des équipements sportifs pour l'éducation physique, le sport pour tous, le sport de haut niveau et autres activités communautaires, de manière que toutes les parties prenantes puissent participer à de tels événements et en bénéficier ; » ⁵⁸

« 2.29 Concevoir une politique cohérente précisant les conditions de la planification et de la mise en œuvre des grands et méga-événements sportifs, ainsi que de la participation aux procédures d'appel d'offres en la matière ; » ⁵⁹

Adoptées par 121 États largement, sans controverse et dans une atmosphère largement sereine, les effets réels de ces prises de position ne semblent pas avoir établis, ni par des chercheurs ni même par des journalistes. Étant donné que les États utilisent les grands événements pour obtenir un avantage comparatif au sens politique, économique et même géopolitique, la sérénité vécue à Berlin (le soussigné y a assisté) devrait surprendre ; on n'abandonne pas facilement les bijoux de famille. Sauf si la déclaration était considérée comme déjà assez timorée pour ne pas mettre en péril des modèles de « nation-branding » qui ont bien démontré leur valeur ; loin de jeter

55 Kornbeck, 'Lisbonisation without Regulation' (2015) (n 26).

56 Déclaration de Berlin [2013] https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000221114_fre.

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*

59 *Ibid.*

une pierre dans le jardin des États, la déclaration a peut-être été considérée comme inoffensive. Si les déclarations adoptées par les éditions précédentes de MINEPS, dès 1979, ont rarement provoqué de changements majeurs⁶⁰, il faut cependant reconnaître que le langage utilisé par les auteurs de la déclaration de MINEPS V capte avec aptitude les défis politiques. Si une rupture avec les pratiques établies interviendra, nous présumons qu'il aura été voulu par le mouvement sportif (peu importe si lui-même ou les pouvoirs publics en sera l'acteur principal le plus directement visible). Car si les attentes des organisations sportives octroyant le droit d'organiser les plus grands événements ont grandi continuellement depuis les années 1980, ce développement avait été compréhensible pour autant que de nombreux États et villes avaient la déterminant – et le courage – de s'engager coûte que coûte ; tendance que la crise économique a rompu dès 2008. L'embarras allemand suivant le « non » au référendum hambourgeois de 2015 n'était pas le premier signe d'un changement d'état d'âme ; déjà en 2014, la Ville de Rome avait dû retirer sa candidature pour le JO d'été de 2024, faute de garanties publiques (garanties illimitées pour les pertes possibles). Lorsque le 13 septembre 2017, le CIO a annoncé sa décision d'accorder à Paris le privilège d'organiser les JO 2024 et à Los Angeles l'équivalent pour les JO 2028, s'efforçant à un enthousiasme bien médiatisé, le caractère un tantinet maladroit de l'arrangement ne saurait être dissimulé. En effet, sur les cinq candidatures initiales (Paris, Hamburg, Budapest, Rome, Los Angeles), trois avaient été retirées pour n'en laisser que deux ; et au lieu d'ouvrir une procédure séparée pour les JO 2028 (ce qui eût été normal et habituel), le CIO a décidé, séance tenante, de couronner les deux villes candidates restantes avec une édition des Jeux chacune. L'enthousiasme un peu trop débordant de Thomas Bach, le président du CIO – « Difficile d'imaginer mieux. Assurer la stabilité des Jeux Olympiques pour les athlètes du monde pour les onze prochaines années est quelque chose d'extraordinaire »⁶¹ – ne saurait cacher une réalité plus inquiétante pour son organisation.

B. Approche « alternative »

Pour les gouvernements et les villes, cependant, la position de négociation dorénavant s'avérer plus confortable. Or, dans un climat ainsi amélioré pour mieux permettre de cibler les ressources publiques vers les besoins de leurs populations, les dirigeants politiques devraient aussi avoir le courage de rompre avec les pratiques établies : non seulement en marchandant âprement leurs candidatures pour les grands événements, mais aussi en relâchant des stratégies politiques d'une autre ère. Le Danemark pourrait arrêter de réserver autant de financements aux ONG sportives

60 I Henry, 'Sports development and adult mass participation', dans B Houlihan & M Green (dir.) *Routledge Handbook of Sports Development* (Routledge 2010), 267, 276.

61 Le CIO prend la décision historique d'attribuer simultanément les JO de 2024 à Paris et de 2028 à Los Angeles. 13 sept. 2017. <https://www.olympic.org/fr/news/le-cio-prend-la-decision-historique-d-attribuer-simultanement-les-jeux-olympiques-de-2024-a-paris-et-de-2028-a-los-angeles>

pré-reconnues, alors que l'Allemagne pourrait abandonner l'idée que les subventions fédérales doivent mener à X médailles. En 2015, Thomas de Maizière, ministre de l'Intérieur en charge du Sport, avait annoncé son attente d'une augmentation de 30% de médailles en contrepartie d'une augmentation des subventions accordées. Le ministre a insisté que dans le sport, les médailles étaient « la monnaie », faisant valoir que « les contribuables allemands ont droit à un rendement de leurs investissements »⁶² (traduction : J.K.)⁶³. Si les ONG sportives se montrent prêtes à relâcher quelques exigences devenues exorbitantes dans un climat pré-crise, les pouvoirs publics devraient alors saisir le moment pour recalibrer leurs stratégies. L'Union européenne, elle, dispose d'un instrument politique formidable : l'accès à son vaste marché intégré, que certains chercheurs n'hésitent pas à caractériser de « marché normatif »⁶⁴.

Parmi les choix disponibles aux pouvoirs publics est celui d'une plus grande flexibilité dans l'application des règles de financement régissant l'octroi de subventions à la société civile. L'Union européenne, par exemple, dans la récente refonte de son Règlement financier n° 2018/1046⁶⁵, a décidé de reconnaître la contrevalet du travail bénévole pour entrer dans le volet « auto-financement » des budgets annexés aux demandes : flexibilité ouverte à toutes le ONG, mais qui aide certainement les ONG sportives, pour qui le travail bénévole représente régulièrement une ressource cruciale⁶⁶. Des tels changements législatifs représentent des innovations substantielles et pratiques, alors que le « prise en compte » annoncée à l'article 165 TFUE n'a pas encore influencé grandement la jurisprudence de la Court : car dans les affaires « Murphy »⁶⁷ et « Bernard »⁶⁸ l'on voit mal comment cette disposition ait produit un résultat différent de celui qu'aurait apporté une lecture du droit primaire et secondaire sans référence à la « spécificité ». Peut-être convient-il de rappeler que ces affaires-là étaient strictement liées au sport professionnel, alors que les décisions de la Commission en matière d'aides d'Etat montrent une tendance⁶⁹ – aussi pragmatique et pratique que la refonte du règlement financier

62 E Simeoni, Innenminister de Maizière: „Mindestens ein Drittel mehr Medaillen“. 17.07.2015-13:08. http://www.faz.net/aktuell/sport/sportpolitik/thomas-de-maiziere-im-interview-ueber-den-deutschen-sport-13707649.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0.

63 Kornbeck, 'HEPA as "le geste sportif"?' (2019) (n 25), 198.

64 A Geeraert & E Driessens, 'Normative Market Europe: the EU as a force for good in international sports governance?' (2017) 39:1 JEI 79.

65 Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements [...] et abrogeant le règlement (UE, Euratom) no 966/2012. OJ L 193, 30.7.2018, p. 1-222.

66 J Kornbeck, 'Le nouveau règlement financier UE permet la prise en compte de la contrevalet du travail bénévole' (2019) 137 LOJS 4.

67 Affaires jointes C-403/08 et C-429/08 *Football Association Premier League Ltd et autres contre QC Leisure et autres (C-403/08) et Karen Murphy contre Media Protection Services Ltd (C-429/08)* [2011] Rec. 2011 I-09083. ECLI:EU:C:2011:631.

68 Affaire C-325/08 *Olympique Lyonnais SASP contre Olivier Bernard et Newcastle UFC* [2010] Rec. 2010 I-02177. ECLI:EU:C:2010:143.

69 Kornbeck, 'State Aid and Access to Sport' (2019) (n 38).

n° 966/2012⁷⁰ – qui consiste à autoriser les aides au « sport pour tous » mais pas pour les clubs professionnels. Car les aides réparant des défaillances du marché sont permises, comme la jurisprudence récente dans les affaires « Hamr Sport »⁷¹ et « Magic Mountain »⁷² le confirme avec toute clarté. Derrière cette tendance l'on peut même soupçonner l'émergence d'une doctrine sous-jacente en « droit mou » (*soft law*) en faveur du « sport pour tous »⁷³.

IV. Conclusions

Comme la présente contribution a fait ressortir, à côté d'une approche « traditionnelle » à la politique sportive existe – parfois en pratique mais plus souvent seulement en théorie – une autre, laquelle nous avons appelée « alternative ». Si l'approche « traditionnelle » valorise les entités, son homologue « alternative » vise par contre les activités. Nous avons démontré comment les deux approches peuvent se manifester, d'abord au niveau de la reconnaissance formelle (politique, législative, administrative), ensuite au niveau financier. L'intervention n'a pu mettre en exergue que quelques exemples des deux approches, sous chacun des deux aspects, en sachant qu'une tâche de recherche valorisante consisterait définitivement à cartographier les arrangements en place dans différents pays. Etant donné le rôle joué, dans les exemples cités, par le « droit mou » (*soft law*), nous devons cependant garder à l'esprit ses limitations et faiblesses. L'actuel processus politique mené au sein du Conseil UE a abouti sur deux rapports élaborés par la Commission, en 2016⁷⁴ ainsi qu'en 2019⁷⁵. Présentés de manière synoptique à travers des tableaux comparatifs juxtaposant les pays et les recommandations, avec chaque cellule marquée en rouge ou en vert, le rapport le plus récent ne comporte que peu de rouge et une abondance de vert. Conformément aux auto-déclarations des Etats membres, une nette amélioration a donc pu être constatée, si bien que les recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes. Le lecteur averti se demandera peut-être si un exercice semblable, mené dans le cadre d'une réglementation contraignante, aurait produit autant de cellules vertes. Selon un universitaire et ancien député européen, bien qu'il permette de dépasser les contraintes imposées par la souveraineté nationale⁷⁶, le droit « mou »

70 Règlement 2018/1046 (n 66).

71 *Hamr Sport* [2016] (n 37).

72 *Magic Mountain* [2016] (n 36).

73 Kornbeck, 'Health-friendly sport policy' (2018) (n 4).

74 Rapport sur la mise en œuvre de la recommandation du Conseil sur la promotion transversale de l'activité physique bienfaisante pour la santé. 5.12.2016. COM(2016) 768 final.

75 Rapport sur la mise en œuvre de la recommandation du Conseil sur la promotion transversale de l'activité physique bienfaisante pour la santé. 6.11.2019. COM(2019) 565 final.

76 M Medina Ortega, 'Soft law et principes démocratiques' dans F Peraldi Leneuf, et al. (dir) *La légistique dans le système de l'Union européenne : quelle nouvelle approche ?* (Bruylant 2012), pp. 191-204, cf. pp. 193-194 : « En effet, en droit international, un État ne peut pas être obligé contre sa volonté. »

(*soft law*) ne serait tout bonnement pas du droit⁷⁷. Et pourtant, comme le montre le processus de Bologne (enseignement supérieur), si la volonté y est, un tel processus peut très bien transformer un domaine politique.

En même temps, il convient de mieux connaître les circuits financiers du secteur sportif⁷⁸. Nous venons d'évoquer les sommes considérables transférés, au Danemark, vers les grandes fédérations sportives nationales (*supra*, §3.1). Or, bien que 122 millions d'euros puisse paraître beaucoup dans un pays de 5 millions d'habitants (en 2013), les subventions communales de l'ordre de 425 millions d'euros ont permis (également en 2013) aux ménages de participer au sport, y compris grâce à l'utilisation des installations communales, ces dernières étant ouverte à toute la société civile⁷⁹. Depuis la crise économique de 2008, une littérature scientifique grandissante a misé sur les implications de la politique de l'austérité pour l'offre sportive disponible à la population⁸⁰. Aux chercheurs intéressés, cette thématique propose du fil à retordre, par exemple en liant les données empiriques sur les coûts encourus par différentes autorités publiques en construisant des stades requis pour l'organisation d'un grand événement international mais superflus dans la vie sportive quotidienne, engendrant par contre des frais importants d'amortissement et d'entretien⁸¹, avec les pensées récentes de Thomas Piketty retraçant les liens entre des modèles économiques concrets et des idéologies concomitantes⁸². Voilà l'ébauche d'un discours possible sur les bases d'une politique publique en faveur du sport, véritablement citoyenne, fiscalement responsable, scientifiquement fondée et équitable dans ses relations avec la société civile.

77 Cf. *ibid.*, pp. 195-196 : « Surtout, l'expression 'soft law' ou 'droit doux' est maladroite. Elle semble attribuer aux actes juridiques en question une valeur normative qu'ils ne peuvent pas avoir. »

78 Kornbeck, 'Lisbonisation without Regulation' (2015) (n 26).

79 B Ibsen, K Elmosø-Osterlund & T Laub, 'Sport Clubs in Denmark' dans C Breuer, R Hoekman, S Nagel & H vd Werff (dir) *Sport Clubs in Europe* (Springer 2015), 85, 94.

80 EB Iversen, 'Public management of sports facilities in times of austerity' (2018) 10:1 IJSP 79. R Haudenhuyse, 'The impact of austerity on poverty and sport participation' (2018) 10:1 IJSP 203. R Hoekman, JW vd Roest & H vd Poel, 'From welfare state to participation society?' (2018) 10:1 IJSP 131. JA Kenyon, C Mason & J Rookwood, 'Emerging third-sector sports organisations in an era of austerity' (2018) 10:1 IJSP 25. D Papadimitriou & K Alexandris, 'Adopt an athlete for Rio 2016: the impact of austerity on the Greek elite sport system' (2018) 10:1 IJSP 147. G Ramchandani, S Shibli & SP Kung, 'The performance of local authority sports facilities in England during a period of recession and austerity' (2018) 10:1 IJSP 95. G Reid, 'Managing budget cuts in Edinburgh's sport and recreation services' (2018) 10:1 IJSP 113. T Rossi & R Jeanes, 'Is sport for development already an anachronism in the age of austerity?' (2018) 10:1 IJSP 185. P Widdop, N King, D Parnell, D Cutts & P Millward, 'Austerity, policy and sport participation in England' (2018) 10:1 IJSP 7.

81 J Alm, *World Stadium Index* (Play the Game 2012).

82 Thomas Piketty, *Capital et idéologie* (Seuil 2019).

Modèle traditionnel	Modèle alternatif
Cible les entités	Cible les activités
Finance les ONG prédéfinies (ex : agrément)	Finance toutes les ONG si : <ul style="list-style-type: none"> • les demandes ont été introduites dans le cadre d'une procédure d'appel à propositions ouvert ; • les activités proposées répondent aux critères publiés (contraignants pour l'administration) ; • qualité des demandes évaluées supérieure dans le classement de toutes les demandes introduites.
Principe de continuité historique	Principe de traitement équitable de toute la société civile

Comité de lecture: Revue par les pairs à l'extérieur

Conflit d'intérêts: L'auteur n'a pas de conflit d'intérêts à déclarer

Divulgaion financière: L'auteur a déclaré que l'article proposé n'a pas reçu de soutien financière

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Financial Disclosure: The author declared that this study has received no financial support.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Doctrine citée

J Alm, World Stadium Index (Play the Game 2012).

F Berthaud, 'Le droit de la concurrence appliqué au secteur sportif' (2000) 23 LEGICOM 47.

B García, A Vermeersch & S Weatherill, 'A new horizon in European sports law' (2017) 13:1 ECJ 28 ; J Kornbeck, 'State Aid and Access to Sport' (2019) 18:2 ESTAL 138.

A Geeraert & E Drieskens, 'Normative Market Europe: the EU as a force for good in international sports governance?' (2017) 39:1 JEI 79.

G Gießelmann-Goetze, 'Das Ein-Platz-Prinzip', dans MR Will (dir.) Sport und Recht in Europa (Europa-Institut Saarbrücken 1987), 15-26.

R Haudenhuysse, 'The impact of austerity on poverty and sport participation' (2018) 10:1 IJSPP 203.

I Henry, 'Sports development and adult mass participation', dans B Houlihan & M Green (dir.) Routledge Handbook of Sports Development (Routledge 2010), 267.

R Hoekman, JW vd Roest & H vd Poel, 'From welfare state to participation society?' (2018) 10:1 IJSPP 131.

B Ibsen, 'Grundstøtte eller præstationsstøtte' dans K Eskelund & T Skovgaard (dir.) Samfundets idræt (Syddansk Universitetsforlag 2014), 13-54.

B Ibsen, 'Denmark: The Dissenting Sport System in Europe' dans J Scheerder, A Willem & E Claes (dir.) Sport Policy Systems and Sport Federations (Palgrave 2017), 89-112.

- B Ibsen & K Elmosé-Østerlund, 'Denmark', dans B Ibsen, G Nichols & K Elmosé-Østerlund (dir.) *Sports club policies in Europe* (Odense Centre for Sports, Health and Civil Society 2016), 55-58.
- B Ibsen, K Elmosé-Østerlund & T Laub, 'Sport Clubs in Denmark' dans C Breuer, R Hoekman, S Nagel & H vd Werff (dir) *Sport Clubs in Europe* (Springer 2015), 85-109.
- EB Iversen, 'Public management of sports facilities in times of austerity' (2018) 10:1 IJSPP 79.
- JA Kenyon, C Mason & J Rookwood, 'Emerging third-sector sports organisations in an era of austerity' (2018) 10:1 IJSPP 25.
- J Kornbeck, 'Health-friendly sport policy: an emerging soft law doctrine?' dans R Parrish, B Garcia & J Anderson (dir.) *Research Handbook on EU Sports Law*. (Edward Elgar 2018) 49, 73-75.
- J Kornbeck, 'Lisbonisation without Regulation' (2015) 15:1-2 ISLJ 112.
- J Kornbeck, 'Retour sur le dossier ISU' (2018) 128 LOJS 6;
- J Kornbeck, 'Clauses d'exclusivité et droit antitrust' (2019) 139 LOJS 6.
- J Kornbeck, 'HEPA as "le geste sportif"? Structures versus activities in public policies' dans C Scheuer & D Dreiskämper (dir.) *Schola Ludens Europaeus* (Meyer & Meyer 2019), 183, 186.
- J Kornbeck, 'Le nouveau règlement financier UE permet la prise en compte de la contrevaieur du travail bénévole' (2019) 137 LOJS 4.
- J Kornbeck, 'Specificity, Monopoly and Solidarity in the European Commission's ISU decision' (2019) 10:2 JECLAP 71.
- J Kornbeck, 'Un monopole peut en cacher un autre' (2018) 124 LOJS 4.
- M Medina Ortega, 'Soft law et principes démocratiques' dans F Peraldi Leneuf, et al. (dir) *La légistique dans le système de l'Union européenne : quelle nouvelle approche ?* (Bruylant 2012), 191-204.
- C Miège, *Sport et droit européen* (L'Harmattan 2017), 202-203.
- D Papadimitriou & K Alexandris, 'Adopt an athlete for Rio 2016: the impact of austerity on the Greek elite sport system' (2018) 10:1 IJSPP 147.
- Thomas Piketty, *Capital et idéologie* (Seuil 2019).
- G Ramchandani, S Shibli & SP Kung, 'The performance of local authority sports facilities in England during a period of recession and austerity' (2018) 10:1 IJSPP 95.
- G Reid, 'Managing budget cuts in Edinburgh's sport and recreation services' (2018) 10:1 IJSPP 113.
- T Rossi & R Jeanes, 'Is sport for development already an anachronism in the age of austerity?' (2018) 10:1 IJSPP 185.
- W Vamplew, 'Theories and Typologies: A Historical Exploration of the Sports Club in Britain' (2013) 30:14 IJHS 1569.
- S Weatherill, *Principles and Practice in EU Sports Law* (Oxford University Press 2017), 356.
- P Widdop, N King, D Parnell, D Cutts & P Millward, 'Austerity, policy and sport participation in England' (2018) 10:1 IJSPP 7.