

Le respect du droit européen des aides d'Etat dans le sport

Bruxelles, le 10 mai 2004

Gauthier ERVYN

Avocat

L'Union européenne repose son action sur le principe fondateur de la « libre concurrence ». L'interdiction des aides d'état dans l'Union européenne en est l'un des corollaires essentiels. En effet, afin de garantir que le jeu de l'offre et de la demande joue de manière optimale dans le Marché commun, l'Europe interdit aux Etats toute intervention financière publique qui favoriserait tel ou tel intervenant économique sur le marché.

Au sens du droit européen, l'aide d'état se définit comme une mesure qui, premièrement, attribue un avantage sélectif à certaines entreprises ou à certaines productions, deuxièmement, est accordé, directement ou non, au moyen de ressources de l'Etat, troisièmement, fausse ou menace de fausser la concurrence, et quatrièmement, est de nature à affecter les échanges entre états membres.

L'interdiction des aides d'état ne signifie cependant pas que toute intervention financière publique en faveur d'une entreprise, quelle qu'en soit la nature, est exclue. Pour être compatible avec le Traité, il suffit que l'Etat soit intervenu dans les mêmes conditions et de la même manière que l'aurait fait un investisseur privé, dans une économie de marché. De plus, en ce qui concerne les entreprises qui assurent des services publics, il suffit pour que l'aide soit légale qu'elle corresponde précisément à la contrepartie des prestations effectuées par les entreprises bénéficiaires pour exécuter des obligations de service public.

Le respect de ce principe, qui est toutefois assorti d'exceptions (notamment en ce qui concerne les aides ne dépassant pas un seuil maximum de 100.000 EUR répartis sur 3 ans) est assuré par la Commission européenne et la Cour de justice des Communautés européennes. Les tribunaux nationaux peuvent également, indirectement, veiller à la légalité des aides.

Bien que les autorités européennes n'ont aucune compétence directe en matière de sport, il n'empêche que le secteur du sport est, comme les autres secteurs de l'économie, soumis aux règles du Traité, dans la mesure où il génère une activité économique.

Les autorités européennes reconnaissent, toutefois, au sport une « spécificité » par rapport au secteurs économiques classiques, qui est notamment illustrée par les objectifs de promotion de la formation des jeunes joueurs, de maintien d'un équilibre entre les clubs et de souci de garantir l'incertitude des résultats des compétitions.

De plus, outre ses spécificités en tant que secteur économique, les autorités européennes ont également reconnu au sport des fonctions sociales importantes, à savoir une fonction éducative, une fonction de santé publique, une fonction sociale, une fonction culturelle et une fonction ludique.

L'importance du sport au niveau européen se perçoit également par la place de plus en plus importante qu'il reçoit dans les textes et déclarations européens, à tel point que l'année 2004 fut déclarée « Année européenne de l'éducation par le sport ».

Avec la montée en puissance du sport comme secteur économique à part entière, le financement public du sport a fortement augmenté. Il s'agit d'abord et avant tout, selon les pouvoirs publics et les clubs, d'aides légitimes à un service public. La dimension récréative, sportive, culturelle et sociale des clubs sportifs est extrêmement importante pour les pouvoirs publics et peut avoir un impact économique non négligeable pour eux, notamment par la publicité qu'ils engendrent, vu leur fonction de vitrine d'une ville ou d'une région. Enfin, ce sont également des raisons d'ordre purement « émotionnel » ou « sentimental » qui justifient les investissements publics dans le sport : les mandataires publics sont également des fans de sport et ils n'ignorent pas que leurs électeurs le sont tout autant.

Si l'on ne doit pas remettre en cause les multiples aides publiques dont bénéficient des fédérations, clubs, écoles et infrastructures sportifs en Europe, la légalité de certaines pratiques peut toutefois être soulevée.

Ainsi, certains clubs européens sont financièrement aidés par leur municipalité respective, pour améliorer leur situation financière et leur permettre d'acquérir leur licence de football. D'autres clubs utilisent, à des prix inférieurs au marché, des infrastructures sportives publiques. Les dettes de certains clubs ont été purement et simplement annulées. Des pouvoirs publics ont pris en charge la rénovation des stades qui appartiennent pourtant aux clubs sportifs. Le loto sportif, créé par l'état italien, finance les clubs de football.

Les compétitions sportives internationales constituent également une occasion pour les Etats d'investir massivement de l'argent dans le sport. Rappelons les investissements concédés pour la réfection des stades de Bruges, Charleroi et du Standard de Liège en vue de l'Euro 2000. Rappelons également les investissements routiers supportés par l'Allemagne pour faciliter l'accès au nouveau stade de Munich en vue de la Coupe du monde 2006, contre lesquels plainte a d'ailleurs été déposée en avril 2003 à la Commission. Après la Coupe du Monde, ces investissements profitent bien souvent de manière exclusive à un club sportif en particulier, indépendamment de toute contrepartie.

Même s'il n'est pas contesté en théorie que le monde du sport est, du point de vue économique, soumis aux règles de droit européen, les contrôles de l'Europe en matière d'aides d'état sont restés très limités.

La décision la plus connue (voire unique) de la Commission est relative à une loi française de 1999 autorisant les collectivités locales de verser des subventions aux clubs professionnels possédant des centres de formations de jeunes. La Commission européenne a décidé, le 25 avril 2001, que ces subventions ne constituaient pas une aide d'Etat au sens des traités communautaires, étant donné que ce financement de centres de formation de jeunes joueurs poursuivaient des objectifs légitimes sur le plan de l'éducation et de l'intégration et que ces centres n'avaient qu'une faible incidence sur la compétition opposant les grands clubs.

En novembre 2003, la Commission a débuté une enquête relative à une nouvelle loi italienne en matière comptable et fiscale, qui pourrait être contraire au régime des aides d'état. En effet, par cette loi, certains clubs de sport italiens pourraient bénéficier d'avantages financiers, à savoir un régime d'amortissement fiscal préférentiel, que d'autres clubs européens n'ont pas, de sorte qu'il y aurait alors atteinte à la concurrence tant dans le domaine économique relevant du marché intérieur et du droit de la concurrence - que, par extension, dans le domaine sportif. Par ce régime, l'Etat italien pourrait se priver, en ce qui concerne certains clubs de sport, des recettes fiscales qu'il prélèverait sur d'autres sociétés se trouvant dans une situation financière réelle équivalente, troublant ainsi le jeu de la concurrence et affectant les échanges entre les Etats membres.

Enfin, d'autres dossiers ont été ouverts par la Commission européenne. Citons, par exemple, un courrier adressé par la Commission en juillet 2002 au gouvernement néerlandais relatif à des aides financières accordées par de nombreuses villes néerlandaises pour leurs clubs de football, dans lequel la Commission précise que les aides aux clubs ne seraient légales que dans certaines circonstances limitées, notamment si elles sont accordées pour promouvoir l'éducation des jeunes.

Rappelons également la procédure en cours, relative aux investissements publics allemands pour la réfection des accès routiers au Stade de Munich, en vue de la Coupe du Monde 2006. Plainte a été déposée contre ces investissements qui constitueraient aux yeux du plaignant une

aide d'état au profit des deux clubs de football de la ville qui utiliseront, après la Coupe du Monde, le stade de Munich.

Le régime des aides d'état est cependant constitué d'exceptions, de sorte que bon nombre d'aides en matière sportive sont légales. On pense, par exemple, aux aides inférieures à 100.000 EUR réparti en trois ans, aux aides aux clubs en difficultés (pour autant qu'elles soient limitées à la période de restructuration ou de liquidation du club et qu'elles soient relatives aux salaires, moyennant remboursement dans les 12 mois du paiement) certaines aides accordées à des petits clubs puisque le droit européen exclut du régime des aides d'état les aides aux petites et moyennes entreprises.

Les aides relatives au financement des infrastructures sportives sont également permises moyennant le respect de conditions strictes, rappelés par la Commission dans sa lettre aux Pays-Bas :

- l'aide (sous forme de concession ou d'injonction d'argent) doit être conditionnée au fait que le stade est ouvert à divers utilisateurs (plusieurs clubs, plusieurs événements) (caractère non sélectif de l'aide)
- l'aide d'état doit constituer le minimum nécessaire pour permettre au projet de se réaliser, ou dans le cas d'une concession, l'utilisateur doit payer un loyer approprié
- les subsides ou la concession doivent être attribués à un bénéficiaire choisi par voie de marchés publics ou, dans l'impossible, la participation de l'état doit être déterminée par un expert indépendant comme étant l'aide nécessaire minimum.
- les infrastructures développent une activité économique (compétitions sportives, concerts) et elles sont en concurrence au niveau européen.

Enfin, la décision d'avril 2001 relative aux aides françaises, étudiée plus haut, exclut également du champ d'application des règles européennes les aides relatives à la formation des jeunes pour autant que les subsides ne dépassent pas les coûts nets de la formation et qu'une séparation claire soit faite entre le budget « formation » et le budget affecté au développement de l'activité économique du club.

Les interventions de la Commission en matière d'aide d'état sont restées très limitées dans le monde du sport et il est pourtant évident que des pratiques illégales de financement public sont maintenues.

Outre la nécessité, y compris dans le monde du sport, de respecter le droit établi, il faut se demander, si l'on tolère le maintien d'aides d'état en faveur du sport, pourquoi le citoyen devrait-il payer des taxes publiques importantes qui servent à subsidier des clubs sportifs professionnels, dont aussi bien les joueurs que les dirigeants sont extrêmement bien payés.

L'interdiction des aides d'état prohibées pourrait permettre d'assainir les clubs qui se maintiennent au sommet moins en raison de leur qualité sportive qu'en raison du fait qu'ils sont une vitrine pour la région et bénéficient à ce titre de fonds publics.

Bien sûr, une intervention de l'Etat dans le sport est nécessaire. Cependant, elle doit être subsidiaire, en complétant, sans la décourager, l'initiative privée. De plus, elle doit être responsabilisante. Il faut abandonner l'ancien système qui visait à éponger les pertes des clubs qui vont mal et donc à subsidier le plus ceux qui gèrent le moins bien.

La Commission européenne aura fort à faire pour changer les consciences des intervenants, publics ou privés, sportifs ou non sportifs, et leur faire comprendre que des règles de droit existent et qu'elles doivent être respectées.

C'est pourtant l'une des tâches majeures que l'Union européenne s'est donnée dans son projet de Constitution européenne qui énonce que « *L'Union contribue à la promotion des enjeux européens du sport, eu égard à sa fonction sociale et éducative* » et que son action vise notamment « *à développer la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité dans les compétitions et la coopération entre les organismes sportifs ainsi qu'en protégeant l'intégrité physique et morale des sportifs, notamment des jeunes sportifs.* »
