

# Pour une gouvernance sportive modernisée au niveau européen

*Colin MIEGE, président du comité scientifique de Sport et Citoyenneté*

Dans l'actuel débat sur la nécessité de renforcer la gouvernances des organisations sportives et sur les moyens d'y parvenir, les textes adoptés par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en janvier 2018 émergent de l'ensemble, et méritent une attention particulière<sup>1</sup>. Ils sont en effet plus complets que bien des documents qui ont pu circuler à ce jour, et surtout ils proposent des solutions concrètes pour améliorer la gouvernance du mouvement sportif. Si certaines des options proposées peuvent être discutées, leur venue semble bien opportune dans le contexte de défiance qui touche nombre d'organisations sportives internationales.

## **I. Une situation préoccupante, qui a suscité des initiatives encore insuffisantes**

1.1. Selon le rapporteur<sup>2</sup>, les organisations sportives ont joui d'une autonomie de fonctionnement quasi totale pendant des décennies. Cette autonomie est sans aucun doute importante pour le bon fonctionnement du sport; toutefois, elle a manifestement été utilisée de manière abusive, entraînant une perte de crédibilité des instances dirigeantes. Ainsi, la multiplication des scandales autour du dopage, des trucages de matchs, des affaires de corruption, de l'achat de votes lors des appels d'offres pour les grandes manifestations sportives, des malversations financières, de la fraude fiscale, des paris illégaux, du trafic de jeunes sportifs a contribué à ternir l'image du sport international et à instaurer une crise de confiance dans l'opinion publique. Ces dysfonctionnements en tout genre, qui ont illustré le manque de responsabilité et de transparence qui affecte les grandes instances dirigeantes du sport, appellent désormais une refonte majeure des structures et des pratiques. Toutefois, il est dit abruptement que *"l'on ne peut laisser le mouvement sportif remédier seul à ses défaillances. Il doit accepter la participation de nouveaux acteurs pour adopter les réformes nécessaires"*. Cette affirmation sans concession marque une rupture très nette avec la doctrine soutenue initialement par le Conseil de l'Europe, consistant à encourager l'autonomie du mouvement sportif, qui devait être protégé contre les tentatives d'intrusion des gouvernements<sup>3</sup>.

1.2. Face la multiplication des dérives, plusieurs grandes fédérations sportives ont déjà engagé des réformes, notamment l'Association internationale des fédérations d'athlétisme (IAAF), la

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une résolution n° 2199 (2018) *"Vers un cadre pour une gouvernance sportive moderne"* et d'une recommandation n° 2120 (2018) du même nom, adoptées le 24 janvier 2018 par l'Assemblée parlementaire, ainsi qu'un rapport de présentation doc. 14464 adopté le 8 janvier 2018. On note aussi une résolution n° 2200 (2018) sur *"La bonne gouvernance du football"* adoptée le 24 janvier 2018, sur rapport de Mme Anne Brasseur, qui préconise notamment *"la mise en place d'un observatoire indépendant chargé d'évaluer la gouvernance des organismes de football"*.

<sup>2</sup> M. Morgens Jensen (Danemark) pour la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des medias de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

<sup>3</sup> Cf. notamment la résolution sur l'autonomie du sport adoptée en déc. 2008 par les ministres européens responsables du sport.

Fédération Internationale de Football Association (FIFA), l'Union des associations européennes de football (UEFA) ou l'Union Cycliste Internationale (UCI)<sup>4</sup>. Des codes d'éthique ont été adoptés en nombre croissant par les instances dirigeantes du sport. Pour sa part, l'Association des fédérations internationales olympiques des sports d'été (ASOIF) a mis en place des "Grands principes et indicateurs de base" permettant aux 28 fédérations internationales qu'elle fédère de s'auto-évaluer. Cependant, même si elle constitue un progrès, *"l'auto-évaluation est loin de constituer une base suffisante pour parvenir aux objectifs à long terme de bonne gouvernance dans le sport"*<sup>5</sup>. Elle ne peut fonctionner que si d'autres parties prenantes *"exercent une pression extérieure suffisante"*. Il reste donc encore beaucoup à faire, et on attend en particulier du CIO qu'il impulse une accélération des réformes, même s'il a mis en place en 2008 des Principes universels de base de bonne gouvernance dans le sport, qui méritent aujourd'hui d'être rénovés<sup>6</sup>.

Parallèlement, des initiatives telles que le Partenariat international contre la corruption dans le sport (IPACS), la *Sport Integrity Global Alliance (SIGA)*, ou l'outil *Sports Governance Observer* ont vu le jour<sup>7</sup>.

1.3. Enfin, les gouvernements ont pris certaines mesures législatives visant à engager des poursuites contre les responsables de la corruption dans le sport, à l'image de la Suisse qui a renforcé sa législation dans ce domaine, mais de trop nombreux pays se refusent encore à conditionner l'attribution de subventions publiques au respect de normes de bonne gouvernance. A cet égard, le rapporteur n'hésite pas à affirmer que *"les gouvernements ont souvent fait preuve d'inaction voire de laxisme"* face à des conduites inappropriées dans le monde du sport, et souligne l'urgence à ce qu'ils saisissent l'enjeu (point 51).

## **2. Des propositions concrètes pour améliorer la gouvernance sportive**

Devant ce constat alarmant, le Conseil de l'Europe préconise un certain nombre de mesures qui présentent un réel intérêt, même si certaines peuvent être questionnées.

2.1. En premier lieu, il recommande l'établissement d'un ensemble de critères harmonisés de bonne gouvernance, qui devraient être élaborés en faisant appel à un organisme de normalisation mondialement reconnu comme l'Organisation internationale de normalisation, et en créant une norme de certification ISO sur la bonne gouvernance des organisations sportives. Il postule que des critères communs de bonne gouvernance devaient pouvoir s'appliquer à tous, des petits clubs aux organisations faitières internationales. Ces critères pourraient être élaborés en tenant compte de la quinzaine de codes et normes déjà recensés par

---

<sup>4</sup> Ainsi l'IAAF a mis en place une Unité d'intégrité de l'athlétisme qui fonctionne de manière indépendante.

<sup>5</sup> Résolution AP n°2199, point 10. De fait, l'ASOIF n'a pas accepté de publier d'informations détaillées sur les résultats des évaluations réalisées.

<sup>6</sup> Il est suggéré que les Principes universels de base du CIO soient alignés sur les Grands principes et indicateurs de base de l'ASOIF, *"de manière à ce que la famille olympique parle d'une seule voix"*. Le CIO est invité par ailleurs à renforcer son Code d'éthique, à assurer l'indépendance de sa commission d'éthique, et à réformer ses procédures commerciales (cf. résolution AP, point 18, al. 4 et 5).

<sup>7</sup> L'IPACS a bénéficié du soutien de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) du Conseil de l'Europe, tandis que l'outil *Sports Governance Observer* a été initié en 2015 par l'institut danois *Play the Game*.

le Conseil de l'Europe<sup>8</sup>. L'avantage d'une norme de certification ISO réside dans sa légitimité et son universalité.

Au niveau européen, l'Assemblée considère qu'il est nécessaire d'élaborer une convention du Conseil de l'Europe relative à la bonne gouvernance dans le sport. Cette nouvelle convention, qui viendrait compléter le dispositif conventionnel existant contre le dopage, la violence des spectateurs et le trucage des matchs, obligerait les États membres au respect de normes harmonisées, et permettrait un suivi de leur mise en oeuvre<sup>9</sup>.

2.2. Si l'adoption de normes harmonisées et leur suivi constituent des éléments fondamentaux de bonne gouvernance, ils ne sauraient à eux seuls impulser les changements nécessaires pour assurer la réforme de la gouvernance dans le sport, ni aider les organisations sportives à surmonter certains problèmes majeurs auxquels elles sont actuellement confrontées. Le monde du sport est donc invité à mettre en place un système indépendant de notation de l'éthique dans le sport, qui devrait être établi par des organismes professionnels indépendants jouissant d'une réputation internationale irréprochable, similaires aux agences de notation existantes qui interviennent dans les questions environnementales, sociales et de gouvernance. A l'instar de ce qui se fait déjà dans les milieux d'affaires, l'instauration de pratiques de notation permettrait aux organisations sportives d'attester leurs efforts en vue d'améliorer leurs stratégies de gouvernance et de gestion. Selon le rapporteur, malgré la spécificité du sport, *"rien de justifie l'application d'autres normes en matière de bonne gouvernance"* que celles qui sont déjà appliquées dans le secteur commercial ou à but non lucratif, comme la séparation des pouvoirs, l'existence de règlements internes, la transparence, les mesures de contrôle, les codes de déontologie, les procédures disciplinaires, ... .

Une alliance internationale multi-acteurs<sup>10</sup> pourrait prendre la tête de ce système de notation, et être responsable du conseil, de l'assistance et du suivi. Toutefois, le suivi devrait être strictement séparé de la vérification de conformité, laquelle doit être effectuée par une instance professionnelle apte à assurer ces fonctions et pleinement indépendante. L'Assemblée souligne à cet égard que *"les conseillers ne peuvent jouer le rôle de juge"*.

Mise en place avec de telles garanties, la notation de l'éthique dans le sport constituerait ainsi le premier outil pour réaliser une évaluation systématique du changement de culture organisationnelle au sein du mouvement sportif.

2.3. En parallèle, les gouvernements sont invités:

---

<sup>8</sup> Cf. notamment "A review of good governance principles and indicators in sport," Dr. Michaël Mrkonjic, EPAS, sept. 2016.

<sup>9</sup> Cette obligation reste relative, car l'adhésion d'un Etat membres à une convention du Conseil de l'Europe est un acte souverain. De plus, une convention peut être signée mais non ratifiée, comme l'illustre le cas affligeant de la convention contre le trucage des matchs, ouverte à la signature des Etats le 3 juillet 2016, mais qui n'a toujours pas été ratifiée par un nombre suffisant de signataires pour pouvoir entrer en vigueur.

<sup>10</sup> Alliance ou plate-forme telle que le Partenariat international contre la corruption dans le sport (IPACS) ou *Sport Integrity Global Alliance (SIGA)*.

- à adopter des codes nationaux contraignants, et à promouvoir la bonne gouvernance des organisations sportives opérant sur leur territoire <sup>11</sup>;
- à imposer le respect des normes de bonne gouvernance comme condition préalable à l'octroi de subventions publiques aux organisations et aux manifestations sportives ;
- à adopter des dispositions pénales pour combattre la corruption dans le monde du sport, en considérant par exemple certains dirigeants sportifs comme des « *personnes politiquement exposées* », et à établir des mesures de protection pour les lanceurs d'alerte.

Le Conseil de l'Europe se propose d'opérer un suivi de la mise en oeuvre des dispositions de la recommandation adoptée auprès des Etats membres, et d'établir un tableau de bord des résultats pour en faire une analyse critique.

2.4. Par ailleurs, l'Assemblée invite la Commission européenne à soutenir, à travers son programme Erasmus +, l'harmonisation mondiale des normes de gouvernance et la création d'un système de notation moderne de l'éthique dans le sport. On peut observer à cet égard qu'hormis la mise en place d'un groupe d'experts sur la bonne gouvernance dans le sport et quelques déclarations à ce sujet<sup>12</sup>, l'Union européenne est restée en réserve, en s'abritant de façon formelle derrière les dispositions de l'article 165 du traité FUE, qui ne lui confèrent qu'une compétence d'appui, de coordination et de soutien dans le domaine du sport.

Estimant enfin qu'il n'existe guère d'action coordonnée permettant aux instances parlementaires d'être partie prenante dans le débat sur la gouvernance et l'intégrité dans le sport, l'Assemblée a décidé d'examiner la possibilité de créer une alliance en vue de réunir les parlements nationaux et les instances parlementaires internationales pour mener une discussion constructive sur la question.

### **3. Bien des questions de faisabilité restent cependant posées**

3.1. L'idée semble à présent s'imposer que les organisations sportives internationales, du fait de leurs responsabilités dans le gestion du sport entendu comme un bien commun, devraient se conformer, au delà de leur diversité, à un ensemble unifié de normes de bonne gouvernance. Il est aussi généralement admis que pour être crédible, la conformité aux normes requises devrait être évaluée par des organismes professionnels indépendants. A cet égard, la perspective de l'élaboration d'une norme ISO relative à la bonne gouvernance des organisations sportives et d'une certification correspondante semble séduisante. Pour autant, les difficultés ne doivent pas être sous-estimées. La démarche relative à la norme ISO reste volontaire, et seul le CIO paraît détenir le leadership nécessaire pour la faire partager par

---

<sup>11</sup> Si la charte d'éthique et de déontologie adopté par le CONSF en mai 2012 constitue une avancée, elle semble insuffisante au regard du renforcement actuel des exigences en la matière.

<sup>12</sup> Ce groupe d'experts a remis son rapport en 2013. En septembre 2016, la Commission européenne a lancé un engagement (*pledge*) relatif à la mise en oeuvre de la bonne gouvernance dans le sport, auquel plusieurs fédérations sportives internationales ont souscrit volontairement. Enfin, le projet *National Sports governance observer* porté par *Play the Game* est soutenu par le programme Erasmus+.

l'ensemble d'un mouvement sportif marqué par sa diversité, voire ses divisions, et profondément attaché à la défense de son autonomie.

3.2. Le rôle respectif des gouvernements, des organisations internationales et des autres parties prenantes reste aussi à définir. Aux yeux de l'Union européenne, le sport est un domaine "subsidaire", dont la responsabilité principale incombe aux gouvernements nationaux. Et de fait ces derniers disposent d'un moyen de pression qui leur est propre, la possibilité de conditionner les aides publiques attribuées au mouvement sportif au respect de règles de base de bonne gouvernance. Dans le processus de redéfinition du mode d'organisation du sport français, il serait regrettable d'abandonner ce levier, et de se départir des outils législatifs et réglementaires qui permettent de peser sur les grands principes d'organisation et de fonctionnement du mouvement sportif.

Mais les problèmes de gouvernance affectent surtout les grands organisations sportives internationales, et hormis l'Etat dans lequel leur siège est installé<sup>13</sup>, elle n'ont guère d'interlocuteur public attiré. Certes le CIO dialogue avec l'ONU, l'UNESCO, l'Union européenne ou le Conseil de l'Europe, mais la plupart de ces organisations internationales gouvernementales (OIG) n'ont quasiment aucun pouvoir autre que moral pour peser sur le mode de fonctionnement des groupements sportifs.

En matière de bonne gouvernance, le Conseil de l'Europe a fait oeuvre pionnière, en multipliant les résolutions et les recommandations sur le sujet dès les années 1990, mais ces déclarations, que l'on peut ranger dans la catégorie indéfinie de la *soft law*, restent souvent inopérantes. Il faut cependant saluer à sa juste valeur la persévérante détermination de l'Assemblée de Strasbourg en la matière, à défaut d'autres instruments à sa disposition.

En revanche, l'Union européenne est sans doute l'instance gouvernementale internationale la moins dépourvue d'outils de pression potentielle vis à vis du monde du sport. Malgré les limites qu'elle a tracé à ses interventions dans le domaine sportif avec les dispositions restrictives du Traité qui lui interdisent d'envisager "*toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres*" (article 165), l'Union dispose d'un droit puissant et inégalé qui lui a permis d'imposer aux grandes fédérations internationales des inflexions très significatives de leurs règles, au nom des principes de libre circulation, de non discrimination ou de concurrence. Au delà du très célèbre arrêt Bosman rendu en 1995, les exemples sont légion de règles ou pratiques fédérales modifiées pour cause de non conformité au droit européen. Il n'est pas exagéré de dire que ce droit a participé dans une certaine mesure à la normalisation des règles de fonctionnement des grandes organisations internationales, voire même à une forme de moralisation de leurs pratiques commerciales<sup>14</sup>. Il n'est que plus regrettable de constater le manque d'engagement manifesté par l'Union européenne sur le terrain pourtant essentiel de la bonne gouvernance, et sa préférence pour des déclarations, résolutions ou autres recommandations peu contraignantes. Les Etats membres qui la constituent devraient à présent trouver au niveau de l'Union l'indispensable

---

<sup>13</sup> Une soixantaine d'entre elles sont implantées en Suisse.

<sup>14</sup> Soit par l'application de jugements ou de décisions contraignantes, soit plus largement en suscitant chez les intéressés un processus d'ajustement et de mise en conformité spontanée, pour prévenir tout litige.

relais de l'action que le Conseil de l'Europe les invite à mener en matière de bonne gouvernance sportive sur leur territoire.