

Note sur l'éthique et la gouvernance des fédérations sportives au niveau européen

Colin MIEGE, *Sport et Citoyenneté*, mars 2018

I. Le rôle pionnier du Conseil de l'Europe

La bonne gouvernance des organisations sportives et la prévention de la corruption dans le sport ont constitué depuis des décennies une des préoccupations essentielles du Conseil de l'Europe. La révélation de multiples scandales dans les années 2010 n'a fait que renforcer cette préoccupation. Après une recommandation du Comité des ministres relative aux principes de bonne gouvernance dans le sport (20 avril 2005), puis sur « *La promotion de l'intégrité du sport pour lutter contre la manipulation des résultats* » (10 sept. 2011), l'Assemblée parlementaire a adopté en 2012 une résolution sur "*La bonne gouvernance et l'éthique du sport*", assortie de lignes directrices (résol. 1875 (2012), 25 avril 2012).

De façon plus significative, le Conseil de l'Europe a adopté en septembre 2014 une convention sur la manipulation de compétitions sportives, qui a été ouverte à la signature des Etats membres (conv. SETC n° 215). Premier instrument conventionnel international visant à combattre le trucage du résultat des rencontres sportives, cette convention n'a toutefois pas été ratifiée à ce jour par un nombre suffisant d'Etats pour pouvoir entrer en vigueur.

En 2015, l'Assemblée parlementaire a aussi adopté une résolution sur la réforme de la gouvernance du football, faisant suite à un rapport très sévère pour la FIFA et dans une mesure moindre pour l'UEFA. Elle réaffirme que la nécessité de préserver l'autonomie du mouvement sportif ne doit pas devenir un écran pour justifier l'inaction face aux dérives qui bafouent l'éthique sportive. Compte tenu de la place qu'occupe le football dans le monde du sport, la FIFA et l'UEFA ont une responsabilité particulière d'exemplarité dans leur action et dans leurs systèmes de gouvernance. Or "*la FIFA ne semble pas encore en mesure de mettre un terme aux affaires de corruption*" (voir notamment les procédures d'attribution de la Coupe du monde à la Russie pour 2018 et au Qatar pour 2022). L'Assemblée adresse dès lors une série de recommandations à la FIFA, tout en demandant à l'UEFA de les appuyer. Ce vigoureux rappel à l'ordre s'adresse d'une manière plus générale à toutes les organisations sportives, qui sont invitées "*à avoir un souci permanent d'amélioration de leur gouvernance*", tandis que les Etats membres du Conseil de l'Europe sont priés "*d'établir un cadre légal qui incite les organisations sportives à lutter contre la corruption et la prise illégale d'intérêt*" (résol. n° 2053 (2015) sur "*La réforme de la gouvernance du football*", 23 avril 2015).

Parallèlement, en avril 2015, le comité des ministres a adressé aux Etats membres une recommandation en six points relative aux principes de bonne gouvernance dans le sport, qui les invite à adopter des mesures au niveau national, concernant aussi bien les structures gouvernementales que non gouvernementales, et à établir des mécanismes de contrôle, assortis le cas échéant de sanctions pénales (recomm. Rec.(2005)8 du Comité des ministres aux Etats membres relative aux principes de bonne gouvernance dans le sport, 20 avril 2015).

Enfin, les deux résolutions adoptées le 24 janvier 2018 par l'Assemblée parlementaire marquent un durcissement de ton. Dans celle intitulée « *Vers un cadre pour une gouvernance sportive moderne* » (Résol 2019 (2018), l'Assemblée considère que « *l'on ne peut pas laisser le mouvement sportif remédier seul à ses propres défaillances* », et appelle à un profond changement de la culture de gouvernance dans les organisations sportives, tant en ce qui concerne la transparence, la démocratie interne que l'intégrité des dirigeants. Dans la résolution sur « *La bonne gouvernance du football* » (résol. 2200 (2018), rapporteur Anne Brasseur), elle recommande notamment à la FIFA, à l'UEFA et au CIO de revoir leurs réglementations relatives aux organes de contrôle chargés de veiller au respect des normes éthiques et de bonne gouvernance, afin de garantir l'indépendance effective de ces organes. Elle évoque enfin l'élaboration d'une norme ISO spécifique.

En résumé, les prises de position du Conseil de l'Europe en faveur de l'éthique et de la bonne gouvernance sont devenues de plus en plus incisives, jusqu'à placer l'autonomie au sein du mouvement sportif au second plan. Pour autant, elles restent dans le registre du magistère moral, et leur effectivité reste problématique.

II. Une prise en compte moins affirmée de la part de l'Union européenne

La préservation de l'intégrité des compétitions constitue un sujet de préoccupation émergeant pour l'Union européenne. La Commission s'est ainsi engagée en 2011 à coopérer avec le Conseil de l'Europe pour analyser les facteurs susceptibles de contribuer à résoudre le problème des matches truqués au niveau national, européen et international (cf. les conclusions du Conseil européen sur la lutte contre le trucage de matches, JOUE n° C 378, 23 déc. 2011). Cet aspect doit aussi être intégré dans les dispositions sur les services de jeux en ligne au sein de l'Union.

Les conclusions du Conseil du 31 mai 2016, portant sur le "*renforcement de l'intégrité, de la transparence et de la bonne gouvernance dans le cadre des grandes manifestations sportives*" constituent un signe supplémentaire de prise de conscience (conclusions Conseil, 1er juin 2016, n° 9644/16). Cette question a été de nouveau abordée par le Conseil des 20 et 21 novembre 2017, sur la base d'un document intitulé « Les principaux défis auxquels est confronté le sport au 21^e siècle », qui aborde les sujets de bonne gouvernance et d'intégrité en des termes plus mesurés que le Conseil de l'Europe.

Dans le même temps, le Parlement européen a multiplié des résolutions sur le thème de la bonne gouvernance, de l'accessibilité et de l'intégrité (cf. récapitulatif joint, et doc. « *Anti-corruption measures in EU sports policy* », juin 2015). Il défend notamment une « approche intégrée », qui présente le risque de mélanger les problématiques (cf. en dernier lieu la résolution du 2 février 2017, n° 2016/2143 INI, qui comporte 80 points).

On peut mentionner également le document intitulé « *Good governance in sport* » (P. E., Vivienne Halleux, janv. 2017), qui rappelle notamment que la promotion de la bonne gouvernance dans le sport figure dans les priorités des trois plans de travail successifs de l'Union européenne pour le sport (y compris le plan 2017-2020).

Le groupe d'experts sur la bonne gouvernance mis en place par la Commission a pour sa part remis un rapport en septembre 2013 intitulé « Principes de bonne gouvernance dans le sport », qui comporte diverses recommandations regroupées en 10 chapitres. A partir du constat que les régulations existantes des organisations sportives ne sont plus suffisantes pour faire face aux enjeux de la gouvernance, le rapport préconise une adhésion volontaire aux principes énoncés de la part de ces organisations, en considérant que leur imposition venant des gouvernements nationaux ou des institutions européennes compromettrait l'autonomie du mouvement sportif et créerait des tensions. Il préconise donc une « auto-régulation autonome », et ce n'est qu'après une période d'adaptation, et s'il est constaté que les principes de bonne gouvernance ne sont pas appliqués de façon satisfaisante, que d'autres mesures pourraient être envisagées, telles que la conditionnalité des soutiens financiers au niveau national et européen.

Nonobstant la pertinence des principes proposés, la préconisation de mise en place sur une base volontaire semble trop faible et inadaptée aux enjeux actuels. Elle est en net retrait au regard des dernières résolutions du Conseil de l'Europe. En tout état de cause, ce document, qui comme bien d'autres n'existe qu'en anglais, n'a pas émergé de l'inflation des préconisations de toute nature relatives à la gouvernance, et semble n'avoir reçu aucun début de mise en oeuvre au niveau européen.

En résumé, soucieuse de ne pas heurter de front le mouvement sportif international, l'Union européenne a abordé la question de l'éthique et de la gouvernance de façon indirecte ou incidente. Malgré les limites d'action inhérentes à l'article 165 TFUE, il devrait être possible d'imaginer et de promouvoir une ligne d'action plus volontariste, en vue d'exercer davantage de pressions sur un mouvement sportif international qui doit adopter de substantielles évolutions pour conserver sa crédibilité et préserver son image.