

imputabilité imputabilité
leadership souveraineté pilotage souveraineté
autonomie loi
défi management responsabilité
auto-gouvernance confiance
administration administration
indépendance émancipation
politique publique éthique stratégie
autosuffisance changement autosuffisance changement

OUVRAGE COORDONNÉ PAR JEAN-LOUP CHAPPELET

L'AUTONOMIE DES ORGANISATIONS SPORTIVES

Avec les contributions de Jean-Loup Chappelet, Emmanuel Bayle, Jacques Donzel, Franck Latty, Didier Poracchia, Sabrina Robert-Cuendet.

Jean-Loup Chappelet (coordination)

Emmanuel Bayle

Jacques Donzel

Franck Latty

Didier Poracchia

Sabrina Robert-Cuendet

L'AUTONOMIE DES ORGANISATIONS SPORTIVES

© 2019 auteurs

ISBN 978-2-940390-93-9

OIPPS

Observatoire international des politiques publiques sportives

Université de Lausanne

Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| SOMMAIRE | I |
| Préface..... | IV |
| 1 L'autonomie du sport d'hier à demain | 1 |
| 1.1 L'émergence du concept d'autonomie | 1 |
| 1.2 La relance du concept d'autonomie du sport | 4 |
| 1.3 Vers une définition du concept d'autonomie..... | 10 |
| 1.4 La viabilité du concept d'autonomie | 14 |
| 1.5 Conclusion | 16 |
| 1.6 Références bibliographiques | 17 |
| 2 La gouvernance du sport international : entre autonomie sportive et ingérences externes | 20 |
| 2.1 Le cas du FIFAgate : une incapacité à s'autoréguler ? | 21 |
| 2.2 Les conditions léonines d'organisation des grandes compétitions internationales | 24 |
| 2.3 Deux scénarios possibles | 26 |
| 2.4 Références bibliographiques | 28 |

| | | |
|-----|---|----|
| 3 | L'autonomie des institutions sportives en France : Une situation atypique et paradoxale | 29 |
| 3.1 | Quelques brefs repères historiques..... | 29 |
| 3.2 | Une situation actuelle atypique, paradoxale voire ambiguë..... | 32 |
| 4 | <i>Lex sportiva</i> et autonomie du sport..... | 35 |
| 4.1 | Comment se mesure l'autonomie de la <i>lex sportiva</i> .. | 36 |
| 4.2 | Les fondements de l'autonomie de la <i>lex sportiva</i> | 38 |
| 4.3 | Les limites à l'autonomie..... | 40 |
| 4.4 | Références bibliographiques..... | 43 |
| 5 | L'ordre juridique sportif et le contrat..... | 44 |
| 5.1 | Le contrat d'association, fondement de l'ordre juridique sportif..... | 45 |
| 5.2 | Les fédérations et les tiers impliqués dans les compétitions..... | 47 |
| 6 | Arbitrage des litiges sportifs et autonomie du mouvement sportif..... | 51 |
| 6.1 | Arbitrage et autonomie institutionnelle renforcée du mouvement sportif..... | 52 |

| | | |
|-------|--|----|
| 6.1.1 | Un système de justice arbitrale autonome | 52 |
| 6.1.2 | Le recours résiduel au juge étatique | 55 |
| 6.2 | Arbitrage et autonomie normative relative du mouvement sportif | 57 |
| 6.2.1 | L'articulation entre les règles du mouvement sportif et les règles étatiques | 57 |
| 6.2.2 | L'applicabilité des droits fondamentaux de la personne dans l'arbitrage des litiges sportifs..... | 58 |
| 6.2.3 | L'assimilation par l'ordre juridique sportif de certains principes issus du droit étatique..... | 59 |

PRÉFACE

Cet ouvrage résulte d'un séminaire scientifique organisé à Paris en Sorbonne, le 20 novembre 2017, par les professeurs Laurent Vidal, de l'Institut de recherches juridiques (IRJS) de la Faculté de droit de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne (France), et Patrick Clastres, de l'Institut des sciences du sport de l'Université de Lausanne (ISSUL) en Suisse, dans le cadre des activités de l'Observatoire international des politiques publiques sportives (OIPPS) des deux universités. Outre les auteurs, d'autres chercheurs ont participé à ce séminaire qui a fait le point sur la question de l'autonomie des organisations sportives vis-à-vis du secteur public et du secteur commercial, une exigence des organisations sportives en échange de leur meilleure gouvernance.

1 L'AUTONOMIE DU SPORT D'HIER À DEMAIN

Jean-Loup Chappelet, Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne (Suisse)

En ce début de 21^e siècle, le concept d'autonomie du sport a remplacé dans les milieux européens celui de spécificité du sport qui a tant animé les débats entre les organisations sportives continentales ou mondiales et l'Union européenne à la fin du 20^e siècle comme on peut le voir, par exemple, dans le livre blanc sur le sport publié par la Commission européenne (CE 2007). Après avoir obtenu l'inscription du sport dans l'article 165 du traité fondamental de l'Union dit traité de Lisbonne (TFUE 2009) et la prise en compte « de ses spécificités, de ses structures fondées sur le volontariat, ainsi que de sa fonction sociale et éducative », il semble que le mouvement sportif international ait reporté ses efforts d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics tant européens que d'autres continents et pays sur la notion d'autonomie du sport.

Ce chapitre retrace cette évolution et la montée progressive du concept d'autonomie du sport à l'agenda public européen depuis la fin de la deuxième guerre mondiale (section 1), puis plus récemment après l'arrêt Meca-Medina en 2006 (section 2). Il essaye ensuite de mieux définir ce concept qui reste flou dans la plupart des discours du mouvement sportif ou des recommandations des organisations intergouvernementales européennes (section 3). Finalement, le chapitre discute de la viabilité et des limites du concept dans un Etat de droit, en Europe et dans le reste du monde, et les raisons qui pourraient néanmoins plaider pour son soutien (section 4).

1.1 L'EMERGENCE DU CONCEPT D'AUTONOMIE

Même si le concept d'autonomie du sport remonte à la structuration du sport au début du 20^e siècle, par exemple au travers des écrits de Pierre

de Coubertin (Chappelet 2010 : 14), on constate l'apparition formelle du concept depuis la fin de la deuxième guerre mondiale tant dans les règles sportives, notamment dans ce qu'on nomme aujourd'hui la « Charte olympique » édictée par le Comité international olympique (CIO), que dans certaines recommandations des organisations intergouvernementales européennes, Conseil de l'Europe et Union européenne (UE).

Le concept d'autonomie apparaît pour la première fois dans la Charte olympique en 1949 (Chappelet 2010 : 89) à une époque où l'Union soviétique rejoint le mouvement olympique et où le CIO insiste sur la nécessité pour les comités nationaux olympiques (CNO) –afin d'être reconnus par le CIO– d'être autonomes vis-à-vis de leurs gouvernements, notamment dans les pays du bloc soviétique. Le concept restera largement lettre morte puisque tous les CNO des pays du bloc soviétique obtiendront leur reconnaissance ou la maintiendront, malgré la mainmise progressive de ces régimes sur tous les aspects de la vie sociale y compris le sport. Le Comité olympique chinois (basé à Pékin) obtiendra même sa reconnaissance en 1979 ouvrant la voie à une première participation de la Chine populaire au Jeux de Los Angeles 1984 (avec Taiwan dont le CNO est forcé de se rebaptiser du nom de *Chinese Taipei*). Seul le CNO d'Afrique du sud perdra sa reconnaissance en 1961 à cause de sa politique de discrimination raciale influencée par la politique d'apartheid de son gouvernement d'alors. A l'époque, la politique n'a rien à faire avec le sport selon le mouvement sportif et l'exclusion sud-africaine est vécue comme une défaite par le CIO.

En 1979, le Conseil de l'Europe adopte, comme recommandation du Comité des ministres aux Etats membres, la Charte européenne du sport pour tous qui deviendra, sous une forme révisée en 1992 et 2001, la Charte européenne du sport. Elle proclame :

« Les organisations sportives bénévoles établissent des mécanismes de décision autonomes dans le cadre de la loi. Tant les gouvernements que les organisations sportives doivent reconnaître la nécessité de respecter mutuellement leurs décisions. » (article 3.3, COE 1992)

En 1984, le CIO fonde à Lausanne, sous l'égide du droit suisse, le Tribunal arbitral du sport (TAS) avec la volonté d'éviter par sa procédure d'arbitrage l'interférence des juges étatiques dans les différends sportifs. Progressivement, toutes les fédérations sportives internationales reconnaissent le TAS dans leurs statuts comme leur organe de recours suprême, la dernière fédération à le faire étant la FIFA (Fédération internationale de football association) en 2002 (moyennant la création d'une liste fermée d'arbitres spécialisés en football).

C'est que dès 1974, la Cour de justice de l'UE (CJUE) –alors Cour de justice des Communautés européennes– avait commencé à interférer avec certains règlements sportifs et donc menaçait l'autonomie jusque-là forte du secteur sportif (affaires Walrave en cyclisme et Dona en football) du fait que le sport était, selon les plaignants à qui la Cour donnait raison, une activité économique et tombait donc sous le coup du droit européen/communautaire.

Mais c'est bien sûr avec l'arrêt Bosman de la CJUE, en 1995, et d'autres arrêts concernant le sport (comme Balog en 2001, Kolpak en 2003) que les organisations sportives commencèrent à voir leur autonomie questionnée, même si plusieurs de ces arrêts confirmaient la compatibilité des règles sportives avec le droit européen (notamment les arrêts Delière en 2000 et Lethonen aussi en 2000).

Face à ces arrêts de la CJUE, perçus comme autant de menaces à son autonomie, le mouvement sportif décide de faire du lobbying à Bruxelles, notamment en ouvrant le Bureau européen des CNO en 1993 (financé par quelques CNO, puis par les Comités olympiques européens (COE) à travers leur organisation faitière) et surtout en proclamant la spécificité du sport. Le président d'alors des COE, le Belge Jacques Rogge, en fait son cheval de bataille. Il se bat par exemple pour la reconnaissance du sport et de sa spécificité par l'UE (Rogge 1995, 1997) et crée les European Youth Olympic Days (devenus depuis EYOF –European Youth Olympic Festival), une compétition pour jeunes athlètes qu'il mondialiserait sous le

nom de « Jeux olympiques de la jeunesse » en 2007 après qu'il soit devenu président du CIO (en 2001).

L'Union européenne réagit favorablement à ce lobbying en faisant adopter en 2000 par son Conseil (des chefs d'Etat et de gouvernements) une « Déclaration relative aux caractéristiques spécifiques du sport et à ses fonctions sociales en Europe devant être prises en compte dans la mise en œuvre des politiques communes », dite « Déclaration de Nice », qui indique notamment :

« Le Conseil européen souligne son attachement à l'autonomie des organisations sportives et à leur droit à l'auto-organisation au moyen de structures associatives appropriées. Il reconnaît que les organisations sportives ont, dans le respect des législations nationales et communautaires, et sur la base d'un fonctionnement démocratique et transparent, la mission d'organiser et de promouvoir leur discipline, notamment quant aux règles spécifiquement sportives, la constitution des équipes nationales, de la façon qu'elles jugent la plus conforme à leurs objectifs. » (point 7-Annexe IV de EC 2000).

1.2 LA RELANCE DU CONCEPT D'AUTONOMIE DU SPORT

La déclaration de Nice sera suivie par l'adoption d'un article sur le sport qui insiste sur ses spécificités comme indiqué dans l'introduction. Le sport devient une compétence de l'Union européenne (García & Weatherhill 2012 ; Parrish 2003). Le mot « autonomie » n'apparaît pas dans les textes européens. C'est le CIO qui le réintroduit en organisant à Lausanne deux séminaires sur l'autonomie du sport (en 2006 et 2008) à la suite l'arrêt Meca-Medina de la CJUE en 2006. En effet, avec cet arrêt, même s'il valide les décisions de la FI de natation concernant deux nageurs roumains sanctionnés pour dopage, la CJUE souligne que : « La Cour rappelle que l'exercice des sports relève du droit communautaire dans la mesure où il constitue une activité économique. La Cour a cependant jugé que les dispositions du traité qui garantissent la libre

circulation des personnes et la libre prestation des services ne s'appliquent pas aux règles qui portent sur des questions intéressant uniquement le sport et qui sont en tant que telles, étrangères à l'activité économique. En revanche, le fait que ces règles ne constituent pas des restrictions à la libre circulation parce qu'elles portent sur des questions intéressant uniquement le sport et sont en tant que telles, étrangères à l'activité économique, n'implique ni que l'activité sportive concernée échappe nécessairement au champ d'application des dispositions du droit communautaire de la concurrence, ni que lesdites règles ne rempliraient pas les conditions d'application propres à ces dispositions.» (EUCJ 2006 : paragraphe 2).

En d'autres termes, toutes les règles sportives (y compris les règles antidopage dans le cas Meca-Medina) sont potentiellement soumises aux lois de l'UE. Le directeur des affaires juridiques de l'UEFA, alors Gianni Infantino qui deviendrait quelques années plus tard président de la FIFA, réagit fortement en se demandant si l'arrêt était un « pas en arrière pour le modèle européen du sport et la spécificité du sport » (Infantino 2006).

En 2008, l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) du Conseil de l'Europe mandate une étude sur l'autonomie du sport en Europe qui est présentée à sa 11e conférence des ministres responsables du sport, à Athènes, et publiée deux ans plus tard (Chappelet 2010). Cette étude présente de nombreux cas d'interventions gouvernementales dans les affaires sportives en Europe à la fin du 20e siècle et propose une définition de l'autonomie du sport (voir plus loin).

A la suite du deuxième séminaire sur l'autonomie du sport, en 2008, le CIO se rend compte que le principe d'autonomie des organisations sportives ne peut être maintenu qu'en échange d'une gouvernance correcte de ces organisations. Il adopte alors, non sans vives discussions, les Principes universels de base de bonne gouvernance du mouvement olympique et sportif (PUB). La dimension 7 de ces principes s'intitule : « Relations harmonieuses avec les gouvernements en préservant

l'autonomie ». En 2011, il modifie la Charte olympique et indique, sans faire référence aux PUB :

« Reconnaissant que le sport est pratiqué dans le cadre de la société, les organisations sportives au sein du Mouvement olympique auront les droits et obligations inhérents à l'autonomie, à savoir le libre établissement et le contrôle des règles du sport, la définition de leur structure et gouvernance, la jouissance du droit à des élections libres de toutes influences extérieures et la responsabilité de veiller à ce que les principes de bonne gouvernance soient appliqués. » (Principe fondamental 5, IOC 2016).

La même année, la Commission européenne publie une communication au Parlement et au Conseil européen qui souligne que « La bonne gouvernance est une condition préalable à l'autonomie et à l'autorégulation des organisations sportives. » (CE 2011, point b).

Après son élection à la présidence du CIO en 2013, et en conformité avec sa campagne et son discours au Congrès olympique 2009, Thomas Bach présente sa (nouvelle) doctrine d'« autonomie responsable » à la tribune de l'assemblée générale des Nations Unies (discours disponible qu'en anglais) :

“Regardless of where in the world we practise sport, the rules are the same. They are recognised worldwide. They are based on a common “global ethic” of fair play, tolerance and friendship. But to apply this “universal law” worldwide and spread our values globally, sport has to enjoy responsible autonomy. Politics must respect this sporting autonomy. For only then can sport organisations implement these universal values amidst all the differing laws, customs and traditions. Responsible autonomy does not mean that sport should operate in a law-free environment. It does mean that we respect national laws which are not targeted against sport and its organisations alone, sometimes for chiefly political reasons.

In many UN member countries, the fact that sport can hold its international competitions and promote its values only if enjoying autonomy is not always understood or accepted.

For this reason, I ask you all to take this message back to your countries. In the mutual interest of both sport and politics, please help to protect and strengthen the autonomy of sport. Only in this way we can create the win-win situation of a fruitful partnership for the benefit of youth and society in general.” (Bach 2013).

Peu de temps après, un groupe d’experts formé en 2011 par la commission européenne dans le cadre de la préparation du plan de travail européen pour le sport 2011-2014 adopte des Recommandations sur les principes de bonne gouvernance sportive de l’UE et les présente au Conseil européen (EGGG 2013). Ces recommandations indiquent que « La bonne gouvernance est une condition préalable à l’autonomie et à l’autorégulation des organisations sportives. ». A la suite de ces travaux préparatoires, l’UE décide de soutenir, à travers le programme Erasmus+, des projets visant à promouvoir ces principes et à lutter contre les menaces transfrontalières envers l’intégrité du sport.

Un an après le discours de Thomas Bach devant l’Assemblée générale de l’ONU, celle-ci adopte une résolution intitulée : « Le sport comme moyen pour promouvoir l’éducation, la santé, le développement et la paix ». Le point 8 de cette résolution adressée aux Etats-membres indique que la 69ième session de l’Assemblée générale « appuie l’indépendance et l’autonomie du sport ainsi que la mission du Comité International Olympique, qui est de conduire le Mouvement olympique » (UN 2014 : 5). Le CIO déclare immédiatement le moment historique dans un communiqué de presse (IOC 2014). Mais, en 2015, lors de la révision de la Charte internationale de l’éducation physique et du sport adoptée en 1978 par l’UNESCO (United Nations Education, Science and Culture Organisation), la 38ième Conférence générale de l’UNESCO ne veut pas inclure dans la nouvelle charte cette notion d’autonomie du sport

(UNESCO 2015) comme il était prévu dans les projets préparatoires car : « L'expression 'autonomie du sport' est insuffisamment définie et nécessiterait une contextualisation supplémentaire. » (CIGEPS 2015 : 8).

Malgré tous ces principes et toutes ces recommandations ou rapports élaborés au tournant du siècle, des problèmes de gouvernance se multiplient au début des années 2000 tant au niveau de fédérations internationales de sport qui connaissent des épisodes de corruption (taekwondo, volleyball, judo, boxe, haltérophilie, handball, etc. et plus récemment football, athlétisme, tir) qu'au niveau de pays qui interfèrent avec l'autonomie de leurs organisations sportives (par ordre alphabétique : Afghanistan, Egypte, Gambie, Ghana, Inde, Irlande, Kenya, Koweït, Mexique, Nigeria, Pakistan, Panama, Pologne, Sri Lanka, etc.). En 2014, le CIO suspend l'Association olympique indienne, empêchant ainsi l'Inde de participer avec son drapeau à la cérémonie d'ouverture des Jeux de Sotchi 2014 (où les trois sportifs indiens participent sous le drapeau olympique comme « athlètes indépendants »). De même, le Comité national olympique du Koweït est suspendu en 2015 et ne peut participer aux Jeux de Rio 2016 (ce qui n'empêche pas un athlète koweïtien de gagner une médaille d'or en tant qu'athlète autorisé à participer aux Jeux comme « indépendant »). Quelques mois plus tard, en 2016, une organisation gouvernementale koweïtienne demande US\$ 1 milliard de dédommagement au CIO auprès d'un tribunal lausannois pour cette participation sans drapeau (Butler 2016a). D'autres cas de menaces à l'autonomie en Hongrie, au Kenya, au Mexique sont dénoncés par le CIO en 2016, mais sans conséquences particulières. L'arrestation au Brésil pendant les Jeux olympiques 2016 et l'inculpation subséquente du membre du CIO chargé de l'autonomie, également membre de la commission exécutive du CIO, président du Comité olympique irlandais et des Comités olympiques européens choque les observateurs et pose sous un jour nouveau la question de la justification de l'autonomie (Butler 2016b). Cette question est à nouveau posée quand le président du COJO de Rio 2016 est emprisonné puis inculpé de corruption en octobre 2017.

En novembre 2015 et juillet 2016, deux rapports indépendants mandatés par l'AMA (Agence mondiale antidopage) accréditent l'existence d'un « dopage institutionnel » en Russie dénoncé par des lanceurs d'alerte. La fédération internationale d'athlétisme (IAAF) décide de suspendre son membre russe –et ainsi d'empêcher tous les athlètes de ce pays de participer aux Jeux de 2016 sauf ceux qui peuvent prouver qu'ils se sont entraînés en dehors du système d'antidopage russe. Le Comité international paralympique (IPC) fait de même pour les Jeux du même nom et l'AMA demande au CIO d'empêcher les athlètes russes d'autres sports de participer aux Jeux de Rio 2016. Pour préserver la présomption d'innocence des athlètes russes, le CIO refuse et demande aux fédérations internationales (FI) de chaque sport olympique de statuer sur la participation des sportifs russes, conformément aux règles de la Charte olympique. Les décisions de l'IAAF, de l'IPC et de certaines FI sont contestées sans succès par des athlètes russes devant le Tribunal arbitral du sport (TAS). Par contre, dans le passé, d'autres décisions des FI ou du CIO ont été annulées par le TAS. Selon Forster (2016), le TAS restreint ainsi l'autonomie des organisations sportives, tout comme l'AMA.

L'année 2016 est décidément riche en développements que l'on peut relier à l'autonomie du sport. En juin, après une décision contradictoire d'un tribunal bavarois, le Tribunal constitutionnel fédéral allemand – cour suprême du pays – rejette définitivement l'appel de la patineuse de vitesse allemande Claudia Pechstein contre une décision du Tribunal arbitral du sport (TAS) qui maintenait sa sanction pour dopage (Bert 2016). Il confirmait aussi l'indépendance du TAS et son autonomie, vis-à-vis d'organisations sportives comme l'Union internationale de patinage (ISU) ou le CIO. Selon les juges suprêmes allemands, la clause qui oblige les athlètes qui veulent participer à une compétition selon les règles de l'ISU (ou, en extrapolant, de tout autre FI) à recourir en dernier ressort auprès du TAS en cas de différends n'est pas un abus de position dominante de la part de l'ISU (ce qui serait contraire au droit allemand et européen de la concurrence), notamment car les athlètes ont la possibilité de récuser des arbitres désignés par le TAS et/ou de faire appel auprès du

Tribunal fédéral suisse (ce qu'a fait Pechstein sans succès). Depuis cette décision, Pechstein a fait appel du jugement allemand auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) puisque l'Allemagne a ratifié la Convention européenne éponyme. En septembre 2018, cette cour a reconnu que le TAS satisfait aux conditions d'indépendance et d'impartialité, et a donc débouté définitivement la plaignante tout en regrettant l'absence d'audience publique du CAS demandée par l'athlète. Par ailleurs, la Commission européenne a informé l'ISU, en septembre 2016, par une "communication des griefs" (*statement of objections*) que « les règles [de l'ISU] prévoyant que les athlètes s'exposent à des sanctions sévères s'ils participent à des épreuves de patinage de vitesse non autorisées [comme celles organisées par la société Ice Derby] sont contraires aux règles de l'UE en matière de pratiques anticoncurrentielles. » (EC 2016). L'ISU a fait appel sans succès de cette communication de la Commission auprès de la CJUE.

Toujours en juin 2016, la Commission européenne a publié un rapport sur la spécificité du sport qui passe en revue les principales décisions européennes récentes à ce sujet, notamment du point de vue de la dimension économique du sport et de l'organisation du sport en Europe (CE 2016). Vingt ans après l'arrêt Bosman de la CJUE qui bouleversa tant le sport en Europe, ce rapport permet de mieux comprendre la jurisprudence européenne actuelle dans des secteurs comme les subventions et l'imposition du sport, les médias et la protection des droits sportifs ou encore les agents, les transferts de joueurs et les questions de nationalité, toutes questions qui touchent à l'autonomie des organisations sportives.

1.3 VERS UNE DEFINITION DU CONCEPT D'AUTONOMIE

De façon surprenante, le concept d'autonomie, et des concepts connexes comme indépendance et autorégulation des organisations sportives, ne sont pas définis jusqu'au début du 21^e siècle dans les différents textes

émanant de ces organisations ou des organisations intergouvernementales comme l'UE et le Conseil de l'Europe.

En 2008, Chappelet propose une définition dans l'étude ad hoc mandatée par le Conseil de l'Europe :

« L'autonomie du sport est, dans le cadre du droit national, européen et international, la possibilité pour les organisations sportives non gouvernementales sans but lucratif :

1. d'établir, de modifier et d'interpréter librement des règles adaptées à leur sport sans influence politique ou économique induite ;
2. de choisir démocratiquement leurs dirigeants sans interférences d'Etats ou de tiers ;
3. d'obtenir des fonds publics ou de tiers adéquats sans obligations disproportionnées ;
4. de réaliser avec ces fonds des objectifs et activités choisies sans contraintes externes fortes ;
5. d'élaborer, en négociation avec les pouvoirs publics, les normes légitimes et proportionnées à la réalisation de ces objectifs. »

(Chappelet 2010 : 49)

Cette définition délimite l'autonomie des organisations sportives non-gouvernementales sans but lucratifs aux droits qu'elles ont de se donner à volonté des règles (notamment statutaires et pour l'organisation de compétitions sportives), de les amender, de les interpréter, de sélectionner librement leurs dirigeants, de recevoir des fonds pour réaliser leurs activités sans contraintes fortes des pouvoirs publics ou de sponsors et télédifuseurs. Ces droits s'exercent dans un cadre juridique international, européen ou national, propre à l'Etat de droit vu comme un environnement supérieur à toute activité des personnes physiques et morales dans un Etat moderne. Autrement dit, les « règles sportives » doivent respecter les principes fondamentaux du droit (d'être entendu, innocent jusqu'à preuve du contraire, etc.), être proportionnelles et

justifiées par rapport à leurs objectifs ; elles ne peuvent aller contre le droit commun, par exemple l'ordre public ou, dans l'Union européenne et pays associés, la libre circulation des personnes, des biens et des services (qui constitue l'essentiel du droit européen avec celui de la concurrence).

Cette définition ne fait finalement que préciser un droit explicité dans l'article 20 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qui reconnaît le droit d'assemblée paisible et d'association sans obligation d'adhérer (« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques. 2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association. »). Tous les pays modernes garantissent d'ailleurs le droit de l'association par des lois ad hoc (par exemple, en Suisse, articles 60-79 du code civil). La définition est plus ou moins reprise, en 2011, dans le principe 5 de la Charte olympique (IOC 2016) cité ci-dessus (section 2) sauf le point 4 relatif au financement et sans mentionner la possibilité pour les pouvoirs publics ou d'autres partenaires externes d'avoir des exigences, pourvue qu'elles ne soient pas disproportionnées ou malvenues, une formulation volontairement laissée dans le flou par Chappelet (2010) mais qui se justifie dans le cadre contractuel d'un échange de prestations et contreprestations propres aux contrats de sponsoring/télédiffusion (par des entreprises) et de subventionnement (par des pouvoirs publics). Cette formulation visait à assoir l'idée de financement lié (à des prestations spécifiques) qui est de plus en plus courante en management public.

Par contre le principe fondamental 5 de la Charte olympique indique bien que ce droit à l'autonomie n'est pas absolu ; il est contingent à « la responsabilité de veiller à ce que les principes de bonne gouvernance soient appliqués. » Pour le CIO, ces principes de bonne gouvernance sont précisés dans les PUB mentionnés dans le code d'éthique du CIO (voir section 2). Leur respect justifie l'autonomie responsable. Geeraert et al (2015) parlent d'« autonomie pragmatique » et définissent quatre dimensions d'autonomie : politique, juridique, financière et pyramidale. Comme on l'a vu, il existe de nombreuses autres listes de principes de

gouvernance plus ou moins similaires, mais peu de listes d'indicateurs pour mesurer s'ils sont bien appliqués (Chappelet 2017).

Chappelet (2010) complète sa définition descriptive des domaines d'autonomie par une classification des types d'autonomie en trois grandes catégories en fonction des règles auxquelles elle s'applique : a) statuts de l'organisation sportive ; b) règle du jeu ; c) règles des compétitions sportives contrôlées par l'organisation. Pour ses statuts (a), l'organisation sportive (OS) jouit d'une autonomie forte seulement limitée par les lois de l'association ou de toute autre forme juridique choisie dans le pays du siège de l'OS. Il est connu qu'en Suisse, pays siège de nombreuses associations sportives internationales, ces lois sont moins contraignantes que dans d'autres pays. Par exemple, en Suisse, il n'est pas nécessaire pour bénéficier de la personnalité morale d'enregistrer une association sans but lucratif auprès des autorités étatiques comme c'est le cas en France (à la préfecture selon la loi sur l'association dite de 1901).

Pour les règles du jeu (b), c'est-à-dire de leur sport, les organisations sportives bénéficient dans le cadre de leurs structures pyramidales, qui assure le respect de règles de jeu communes, d'une autonomie quasi-totale pour autant qu'elles ne troublent pas l'ordre public. Par exemple, il ne serait pas possible d'adopter des règles de boxe qui organiseraient des combats jusqu'à ce que mort s'en suive. Par contre, ces règles du jeu sont souvent fortement influencées par des partenaires commerciaux (sponsors et surtout télédiffuseurs) qui veulent assurer un spectacle le plus attractif possible au public. Ainsi, le port d'une protection obligatoire de la tête par une sorte de casque en cuir a été aboli par la fédération internationale de boxe pour que le visage des boxeurs se voie mieux à la télévision.

Pour les règles de compétitions sportives (c), l'autonomie est contingente à la nature de l'événement. Plus il a une dimension économique, plus ses règles sont contraintes par le droit commun applicable, notamment européen. Les règles de transfert des footballeurs de la FIFA ont dû être changées après l'arrêt Bosman (voir ci-dessus). Par contre d'autres règles sur les sélections par nationalité et les périodes de transfert ont été jugées

compatibles avec le droit européen. De même, comme parfois les règles de jeu, des règles organisationnelles telles que des formats et des horaires de compétitions ont été changées pour mieux convenir aux télédiffuseurs et parfois aux sponsors. Ainsi, les finales de natation olympique ont été programmées tôt à Beijing 2008 et très tard à Rio 2016 pour mieux convenir aux fuseaux horaires américains.

1.4 LA VIABILITE DU CONCEPT D'AUTONOMIE

Dans son ouvrage séminal sur l'histoire de la philosophie morale, Schneewind (1998) montre comment Kant et d'autres philosophes au 17^e et 18^e siècles ont inventé le concept d'autonomie et l'ont justifié face au pouvoir de l'Etat ou de l'Eglise.

Plus près de nous, la Charte européenne du sport adoptée en 1979 comme recommandation par le Conseil de l'Europe soutient le principe d'autonomie pour les organisations sportives basées sur le volontariat (voir section 1). En 2000, l'arrêt Deliège de la CJUE indique que les fédérations sportives nationales ont normalement la connaissance nécessaire et l'expérience pour gérer leurs affaires de façon autonome (CJUE 2000). Le livre blanc sur le sport publié par la Commission européenne en 2007 note que l'autorégulation est capable de traiter la plupart des défis qui affectent le sport pour autant que des principes de « bonne gouvernance » soient appliqués par les organisations sportives (CE 2007), reconnaissant en quelque sorte le principe d'autonomie en échange d'une gouvernance correcte.

Mais, dix ans après le livre blanc et alors que de nombreux exemples de « mauvaise gouvernance » sont médiatisés, le concept d'autonomie ne va plus de soi et le CIO lui-même affirme celui d'« autonomie responsable », c'est-à-dire méritée par les organisations sportives bien gouvernées. Il institue d'ailleurs en 2014 un Bureau d'éthique et de conformité au sein de son administration pour faire respecter les principes universels de base de bonne gouvernance (BUPs) dans le mouvement olympique, notamment dans les FI et les CNO.

Il va de soi que dans un Etat de droit (*Rechtstaat*), l'autonomie absolue des personnes et organismes est impossible. Elle est limitée par la loi du pays et ses tribunaux qui l'interprètent. Comme le sport est une activité qui se déroule souvent entre athlètes de différents pays, les FI et le CIO ont créé au fil des ans des règles sportives qui se veulent applicables dans tous les pays. En 1984, le CIO a créé le TAS, un organisme spécialisé pour arbitrer des différends qui pourraient naître de l'application de ces règles. Toutes les FI le reconnaissent aujourd'hui comme instance de dernier recours. Petit à petit, s'est ainsi constitué ce que l'on nomme la *lex sportiva* (Latty 2007).

Des difficultés naissent parfois de différences qui peuvent exister entre cette *lex sportiva* et les lois nationales ou européennes, comme on a pu le voir dans les cas Bosman, Méca-Medina ou Pechstein (voir section 2). Cela crée de l'insécurité juridique pour tous et invite au litige en vue d'interprétations. Vu la prééminence des cours de justice nationales ou européennes, une solution pour les organisations sportives afin de maintenir une certaine autonomie (responsable) est de faire en sorte que leur gouvernance et leurs mécanismes de résolution de différends, y compris par le TAS, respectent les principes universels de justice et les droits humains.

Il est en effet de l'intérêt des pouvoirs publics que le mouvement sportif sans but lucratif reste autonome, plutôt qu'étatisé ou privatisé. Il accomplit en effet – de façon largement autofinancée par les ménages, le bénévolat et ses propres revenus de sponsoring et télédiffusion – des tâches utiles à l'éducation de la jeunesse, à la santé publique, à l'intégration sociale, etc. qui sinon devraient être assumées par le secteur public (et ne le seraient probablement pas, vues d'autres priorités) ou le secteur commercial privé. Le secteur commercial ne pourrait pas assumer ces tâches sans revenus particuliers, à moins d'aboutir à un système très critiqué de ligues professionnelles comme aux Etats-Unis (alimentées par des ligues « amateur » au niveau des lycées et universités).

De ce point de vue, les discussions sur le changement de formes juridique des organisations sportives sans but lucratif (en général des associations) pour un statut de type société anonyme (à but lucratif) sont assez mal orientées. Les clubs sportifs qui peuvent être lucratifs (comme par exemple les fitness ou les clubs d'équitation ou de golf) ne sont déjà généralement pas des associations sans but lucratif. Les FI sont en général des associations, mais sont censées réguler leur sport et réinvestir leurs revenus dans le sport de masse (et donc ne pas avoir de but économique pur qui leur ferait perdre leur statut sans but lucratif). De plus, le statut de société anonyme (qu'ont adopté de nombreux clubs professionnels en Europe) n'est pas une garantie de bonne gouvernance, à preuve les nombreuses faillites qu'ils subissent.

Il serait par contre intéressant d'étudier la possibilité pour les organisations sportives d'adopter le statut de coopérative qui existe dans de nombreuses juridictions et qui relève de l'économie sociale et solidaire, un mouvement aujourd'hui puissant (Marques 2013). Les athlètes d'un sport et/ou d'un pays seraient des coopérateurs et auraient ainsi un fort droit de participation aux décisions, bien meilleur que dans des assemblées générales des fédérations sportives nationales ou internationales qui sont en général des organismes sur lesquels ils n'ont que peu de prise.

1.5 CONCLUSION

Bien que datant de la naissance du sport moderne au 18e et 19e siècle, le concept d'autonomie du sport a été beaucoup promu en Europe dans la deuxième partie du 20e siècle par les organisations sportives. Il a besoin aujourd'hui de justifications. Il ne va plus de soi, même en échange d'une gouvernance appropriée des organisations sportives. Il doit s'accompagner d'une définition plus précise de son champ et d'une réflexion sur l'indépendance, la forme juridique et la régulation des organisations sportives.

1.6 REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bach, T. (2013) *Statement on the occasion of the adoption of the resolution “Building a peaceful and better world through sport and the Olympic ideal”*, 68th Session of the UN General Assembly, New York, 6 November.
- Bert, P. (2016) German Federal Supreme Court on Pechstein: Update, *Peter Bert's Blog about Litigation, Arbitration and Mediation in Germany – Art Law, Case Law, News etc.* www.disputeresolutiongermany.com/2016/10/german-federal-supreme-court-on-pechstein-update, 4th October (consulted on 19th November 2017).
- Butler, N. (2016a) Kuwait body lodges \$1 billion lawsuit against IOC, *Inside the Games*, 9th November.
- Butler, N. (2016b) Turmoil of IOC autonomy tsar has struck a nail in the coffin of sport’s crusade for independence, *Inside the Games website*, 29 August.
- Chappelet, J.-L. (2010) *Autonomy of sport in Europe*, Strasbourg: Council of Europe publishing.
- Chappelet, J.-L. (2017 forthcoming) Beyond governance, *Sport in Society*, vol. 17.
- CE (2016) *Mapping and Analysis of the specificity of Sport*, Brussels: European Commission DG Education & Culture, June.
- CE (2011) *Developing the European Dimension in Sport*, Brussels: European Commission.
- CE (2007) *Livre blanc sur le sport*, Bruxelles : Commission européenne.
- CIGEPS (2015) *Final Report*, Extraordinary Session, Lausanne, IOC Headquarters: The Intergovernmental committee for Physical Education and Sport, 29-30 January, CIGEPS/2015/INF.REV.
- CJUE (2000) *Deliège v. Ligue francophone de judo*, ECR I-2549, paragraph 68.

- COE (1992) *Recommendation No R (92) 13REV of the Committee of ministers to member states on the revised European sports charter*, Strasbourg: Council of Europe.
- EC (2000) *Conclusions of the Presidency*, Nice: European Council, Annex V, 7-10 December.
- EC (2016) Antitrust: Commission sends Statement of Objections to International Skating Union on its eligibility rules, *European Commission – Press release*, 27 September.
- EUCJ (2006) *Case C-519/04 P David Meca-Medina and Igor Majcen v Commission of the European Communities*, Summary of the Judgment, I-6991, European Union Court of Justice.
- EGGG (2013) *Deliverable 2: Principles of Good Governance in sport*, Brussels: EU Work Plan for Sport 2011-2014, Expert Group “Good Governance”, December.
- Forster, J. (2013) Global Sport Organisations, in *Sport Governance* (O’Boyle, I. & T. Bradbury, Eds). London: Routledge: 260-273.
- García, B. & Weatherhill, S. (2012) Engaging with the EU in order to minimize its impact: sport and the negotiation of the Treaty of Lisbon, *Journal of European Public Policy*, 19: 238-256.
- Geeraert, A., Mrkonjic, M. & Chappelet, J.-L. (2015), A rationalist perspective on the autonomy of international sport governing bodies: towards a pragmatic autonomy in the steering of sports, *International Journal of Sport Policy and Politics*, 7(4), 473-488.
- IOC (2014) *Historic milestone: United Nations recognise the autonomy of sport*, *The IOC today welcomed the historic recognition by the United Nations of the autonomy of the IOC and sport*, Lausanne: International Olympic Committee (IOC), 3rd November.
- IOC (2016) *Olympic Charter*, Lausanne: International Olympic Committee.

- Infantino, G. (2006) *Meca-Medina: A step backwards for the European sports model and the specificity of sport?*, Nyon: UEFA. (originally published in French in the *Revue Juridique européenne du sport*).
- Latty, F. (2007) *La lex sportiva, recherche sur le droit transnational*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Marques, J. S. (2013) *Social and Solidarity Economy, Between Emancipation and Reproduction*, Geneva: UNIRSD.
- Parrish, R. (2003) The politics of sports regulation in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 10: 246-262.
- Rogge, J. (1995) The Olympic Movement and the European Union, *Olympic Review*, October-November, Vol. XXV No. 5, p. 44-45.
- Rogge, J. (1997) Recognition of sport by the European Union, *Olympic Review*, April - May Vol. XXVI No. 14, p. 15-16.
- Schneewind, J. B. (1998) *The Invention of Autonomy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- UN (2014) *Resolution adopted by the General Assembly on 31 October 2014*, New York: United Nations. A/RES/69/6.
- UNESCO (2015) *International Charter of Physical Education, Physical Activity and Sport*, Paris: United Nations Education, Science and Culture Organisation.

2 LA GOUVERNANCE DU SPORT INTERNATIONAL : ENTRE AUTONOMIE SPORTIVE ET INGÉRENCES EXTERNES

Emmanuel Bayle, Institut des Sciences du Sport de l'Université de Lausanne (ISSUL)

Le mouvement sportif international, dirigé par le CIO, dispose d'une autonomie d'organisation liée à sa structure associative privée lui offrant une grande liberté notamment en raison d'un droit suisse associatif très libéral. Deux tiers des fédérations sportives internationales (FI) ont ainsi leur siège en Suisse dans le canton de Vaud pour cette raison en plus des avantages fiscaux, d'installation et de proximité du siège du CIO. Pourtant le fonctionnement et la gouvernance de ces institutions est régulièrement contesté : absence de transparence, corruption de dirigeants¹, manque d'efficacité et de contrôle des politiques de redistribution au niveau national, instrumentalisations géopolitiques. Les partenaires privés et les acteurs publics qui financent directement et indirectement le sport international contestent parfois son fonctionnement mais les contre-pouvoirs réels sont faibles : le « marché » (les financeurs – TV et sponsors-, les concurrents...), les médias, le droit international et le droit et la justice suisse (malgré la « Lex Fifa » de décembre 2014) ont globalement peu pesé. La réponse aux dérives depuis la crise de 1999 au CIO a été une réforme de gouvernance du CIO en 2000 (Chappelet, 2013). Depuis lors, la doctrine du mouvement olympique et du CIO est de défendre la thèse d'une autonomie responsable contre une meilleure

¹ De nombreux scandales de corruption dans le sport international (Taekwondo, volley-ball, judo, boxe, handball, haltérophilie) ont été mis à jour. Plus récemment, ce furent les cas du FIFAgate et de l'IAAF en 2015 puis aussi aux JO de RIO (affaires P. Hickey, C. Nuzman et F. Friedericks arrêtés pour corruption) et les soupçons de corruption pesant sur C. Nuzman. Voir également le dossier *Jurisport* de décembre 2017.

gouvernance. Pour se faire, le CIO a promu des « principes universels de bonne gouvernance pour le mouvement olympique et sportif » en 2008 inclus par la suite dans son code éthique (2010). Toutefois, ce cadre a été peu appliqué par les acteurs clés du système olympique : les Comités Nationaux Olympiques et les FI. En 2015, le CIO a créé un « bureau de la compliance et de l'éthique » pour s'assurer de l'application de ces principes. A la suite du scandale du FIFAgate en 2015 (Bayle & Rayner, 2016), l'Association des Fédérations internationales olympiques d'été (ASOIF) a proposé, en 2016, de nouveaux critères de « meilleure gouvernance » pour les FI autour de 5 domaines : transparence, intégrité, démocratie, développement du sport et solidarité, mécanismes de contrôle. Au niveau national, certaines fédérations nationales voient désormais leur financement conditionné par l'application de règles de conformité en matière de gouvernance. C'est le cas en Australie, au Royaume uni, en Belgique et au Canada. Le mouvement sportif international dispose d'une autonomie juridique et politique en dénonçant régulièrement les ingérences des gouvernements dans la gouvernance du mouvement olympique (Chappelet, 2015). Pour rester un leader et un partenaire crédible des acteurs du système olympique, le CIO a adopté une stratégie de compromis et de maintien des grands équilibres pour conserver une autonomie de gouvernance et de régulation notamment lors de crise. Toutefois, le cas du FIFAgate montre les difficultés à tenir une telle position. A l'avenir, les conditions léonines posées par les institutions sportives internationales pour l'organisation des grands évènements pourraient également remettre en cause leur autonomie.

2.1 LE CAS DU FIFAGATE : UNE INCAPACITE A S'AUTOREGULER ?

Avant la sortie du FIFAgate en mai 2015, des mises en cause ou des scandales de gouvernance avaient déjà éclaté : les conditions de l'élection de Blatter en 1998, de l'attribution en 2000 de la Coupe du Monde à l'Allemagne, la faillite d'ISL en 2001, la réélection de Blatter en 2011

après l'attribution simultanée des mondiaux 2018 et 2022. Sous l'ère Blatter, des mesures ont été prises pour faire face aux scandales et notamment au QatarGate : procédures disciplinaires/mise à pied de plusieurs dirigeants ; adoption d'un code éthique ; cooptation des membres des commissions d'enquête internes notamment au sein de la nouvelle commission d'éthique dotée de réels pouvoirs d'investigation ; réforme en 2013 du mode d'attribution Coupe du Monde confié au congrès et non aux seuls 23 membres du comité exécutif ; recours à des experts en communication de gestion de crise.

Ces éléments avaient permis d'éteindre la médiatisation des scandales mais l'intervention de la justice américaine a fait naître un scandale majeur (Bayle & Rayner, 2016) qui a fait craindre une crise systémique pour les instances du sport international. Les sanctions et les départs du président Blatter et de Platini, symboles de l'ancien système, ont été suivis de nouvelles mesures portées par le nouveau président visant à légitimer le changement. Ces dernières ont été entérinées le 26 février 2016 par le congrès de la FIFA : Séparation des fonctions « politiques » et de management ; Création d'une commission des acteurs du football avec les parties prenantes ; Mandats limités (12 ans) pour le président et les membres du conseil ; Contrôle d'éligibilité et d'intégrité des membres conduits par une commission de contrôle indépendante ; Au moins une femme élue dans le conseil de chaque confédération ; Divulgence des rémunérations individuelles des principaux dirigeants ; Contrôle renforcé des mouvements financiers ; Prise en compte des principes universels de bonne gouvernance pour les confédérations et associations édictés par le CIO (2008) ; Engagement envers les droits de l'homme ; Contrôle renforcé des mouvements financiers.

Si la limitation des mandats et la divulgation des rémunérations sont une réelle avancée que n'avait pas réussi à mener Blatter, certaines des autres mesures sont plus imprécises et floues dans leur mise en œuvre ou leur efficacité. Il s'agit en fait de changer une culture au siège de la FIFA et surtout au sein de son réseau (sièges des fédérations continentales et nationales). Les témoignages d'acteurs clés en charge de la régulation

interne des dérives témoignent plutôt d'un manque de volonté et de l'incapacité à changer les pratiques. Messieurs Borbély et Eckert (respectivement président de la chambre d'investigation et président de la chambre de jugement de la commission d'éthique), ont été évincés sans explication par le Président de la FIFA en 2017, ainsi que le président de la commission de la gouvernance, M. P. Maduro, mis en place sous l'ère Blatter. Au sujet de cette réforme, un certain nombre d'acteurs internes ont dénoncé le manque d'indépendance des autorités internes censées désormais enquêter et sanctionner les dérives éthiques. « La FIFA s'est séparée d'enquêteurs expérimentés ... ils avaient auditionné des centaines de donneurs d'alerte. Les commissions d'éthique et de gouvernance étaient les deux colonnes vertébrales de tout le processus de réforme interne... avec ces évictions l'opération nettoyage de la FIFA est massivement amputée. Nous représentons un danger pour ceux qui avaient potentiellement enfreint le code éthique. Il est possible que certains aient pris peur. Presque toutes nos accusations ont été confirmées devant les tribunaux ... nous avons plusieurs centaines d'affaires en cours et elles concernaient toutes les strates de la FIFA et l'ensemble du monde du football (Interview C. Borbély : *Le Matin Dimanche*, 14 mai 2017) ».

M. P. Maduro, Président de la commission de gouvernance doute également des effets du nouveau mode de fonctionnement : « Je suis convaincu que pour initier un processus de réforme authentique et sérieux, cela doit venir de l'extérieur. Même s'il existait une volonté politique, c'est impossible de le faire à l'intérieur de la FIFA. A mon avis, un vrai contrôle indépendant ne peut être imposé que par l'extérieur. C'est un problème qui n'est pas exclusif à la FIFA. Le football est géré par une gouvernance privée, qui n'est pas en accord avec les principes fondamentaux d'une communauté de droits, de contrôles indépendants, de transparence, de séparation des pouvoirs, d'organisation démocratique des élections » (www.lemonde.fr/football/article/2017/09/23/fifa-infantino-veut-

survivre-
politiquement_5190223_1616938.html#hoOCyEobbChqhhIR.99).

Ces déclarations, même si elles peuvent être entachées de rancœur et de subjectivité, laissent entrevoir que le changement de culture pour lutter efficacement contre la corruption semble moins prioritaire que le maintien des équilibres politiques au sein de la famille du football.

Un autre aspect de la mise en cause et de contestations possibles concernant l'autonomie des institutions sportives internationales tient aux conditions léonines d'organisation des grandes compétitions internationales.

2.2 LES CONDITIONS LEONINES D'ORGANISATION DES GRANDES COMPETITIONS INTERNATIONALES

La sujétion (juridique et économique) des Etats aux institutions sportives internationales pour l'organisation des grandes compétitions internationales pose un certain nombre de questions sur les modèles économiques, le coût pour le contribuable et au final la rentabilité à court (impact social et économique) et long terme (« héritage ») de tels investissements publics. Dans la plupart des cas, les grands événements sportifs internationaux (Championnats du monde, d'Europe, JO...) sont la propriété du mouvement sportif international mais l'organisation de l'évènement est confiée à un comité d'organisation du pays ou/et de la ville accueillants. Généralement, le propriétaire conserve les droits médias et sponsoring internationaux et reverse (ou non) une partie à l'organisateur local qui a souvent des difficultés à boucler son budget. C'est finalement souvent les acteurs publics qui prennent en charge directement ou/et indirectement une grande partie des coûts et l'éventuel déficit. Dans ce cadre imposé juridiquement, les institutions sportives internationales détenant les événements les plus médiatiques (Coupe du monde, championnat d'Europe de foot, Jeux Olympiques...) demandent des dérogations au droit national exorbitantes et des coûts non intégrés

(l'absence ou un remboursement minimum des frais de sécurité, la mise à disposition gratuite des fans zones, l'augmentation de la capacité des stades appartenant le plus souvent aux collectivités publiques...)². Dans le cas, des très grands événements une dérogation fiscale au paiement des impôts sur les bénéfices (et autres taxes locales) peut également être demandé pour le comité d'organisation du pays. Cela permet d'optimiser fiscalement à deux niveaux car les institutions sportives internationales sous forme associative comme l'UEFA ou le CIO sont exonérées d'impôt sur les bénéfices dans le canton de Vaud. L'exemple de l'Euro 2016 organisé en France est symbolique de cette situation. Cet événement génère un chiffre d'affaires total d'environ 2 milliards d'euros (droits TV, sponsoring international et national, billetterie, merchandising) dont seulement un peu moins de 400 millions restent dans la société anonyme du pays (forme juridique permettant d'éviter l'investigation publique et exonérée d'impôt sur les bénéfices et autres taxes -sauf la TVA- par décision du gouvernement – cf. rapport Cour des comptes 2017) et les autres recettes sont intégrées, en Suisse, dans l'association UEFA pour un bénéfice de 847 millions d'euros exonérées d'impôt sur les bénéfices (contre 20 millions laissés à la fédération française – co-organisatrice de l'événement et 20 millions pour des projets liés au foot amateur dans les villes hôtes). Le manque à gagner de dépenses fiscales est donc très important (bien supérieur aux 65 millions d'euros d'exonération d'impôts dénoncés par la Cour des Comptes dans son rapport paru en 2017). A cela il faut ajouter, un coût d'investissement public de plus d'un milliard pour les stades et des risques de gestion à assumer par la suite par les collectivités sur ces nouveaux équipements dont la capacité d'accueil a été augmentée de 14% (et a dépassé de 19% celle exigée par l'UEFA). C'est donc en l'espèce les contribuables français et vaudois qui financent

² Pour l'Euro 2016 organisé en France, la Fédération française de football a dû présenter pas moins de 17 lettres de garanties nationales, la plupart du temps de niveau ministériel et plus de 50 contrats locaux d'organisation. Ces engagements ont été pris sans information préalable du parlement et des exécutifs des villes.

indirectement la redistribution de l'UEFA à ses fédérations nationales pour le développement du football en Europe.

Ce système imposé par les propriétaires des plus grands événements pour protéger leurs modèles économiques et développer leur sport expliquent aussi les doutes et les risques politiques quant à l'organisation de tels événements : certains pays occidentaux souhaitent la sortie du jeu des candidatures (une dizaine de référendums perdus pour 2 seulement gagnés³ pour les JO dans les pays occidentaux au cours des 10 dernières années) ; d'autres pays ou villes font le choix de se concentrer sur des événements moins compétitifs (événements de masse) et patrimoniaux (Pinson, 2017). La réponse du CIO est pour l'instant d'introduire plus de flexibilité dans l'organisation des JO (agenda 2020), celle de l'UEFA une tentative d'organisation multi-sites (Championnats d'Europe 2020). Dans les deux cas, il s'agit de la promesse de moins de coûts pour plus d'héritage en gérant mieux les risques. Face aux contestations actuelles et à venir, quels sont les scénarios possibles ?

2.3 DEUX SCENARIOS POSSIBLES

Le premier scénario est le maintien de la situation actuelle avec des ajustements au gré du contexte. L'autonomie politique et économique du CIO a été garantie pour les 10 prochaines années par un bouclier géopolitique et économique (contrat NBC conclu jusqu'en 2032/top sponsors réengagés). En attribuant la coupe du monde de foot à la Russie (2018), au Qatar (2022) et les JO à Pékin (2022), et simultanément à Paris (2024) et Los Angeles (2028), toutes les grandes puissances sont servies. Cela signifie-t-il moins d'ingérence politique dans les affaires du mouvement sportif international ? On peut le penser car seule la justice US (affaires Salt lake city en 1999, Armstrong en 2007 et FIFA en 2015) et le droit européen (mais plus en raison du droit de la concurrence que de

³ *Oslo pour la candidature aux JO de 2022 que la ville ne posera finalement pas. Vancouver, alors que la ville avait déjà obtenu les JO d'Hiver 2010.*

la gouvernance) ont vraiment fait bouger les lignes en matière de gouvernance du sport international.

Le second scénario est une perte d'autonomie si les scandales continuent et qu'ils ne sont pas maîtrisés en termes de communication. Les risques sont accrus avec la montée en puissance de nouveaux acteurs dans l'économie et la gouvernance du sport international. D'un sport international toujours dirigé très majoritairement par des hommes d'Europe occidentale⁴, de nouveaux acteurs (Moyen-Orient – Dorsay, 2017-, Asie, ex-républiques soviétiques...) veulent directement ou indirectement prendre le pouvoir et le contrôle du sport international et de ses enjeux avec de nouveaux codes et de nouvelles pratiques⁵ !

Ce scénario peut faire penser qu'à terme, et face aux dérives potentielles, une agence internationale de régulation de la gouvernance du sport, sur le modèle de l'AMA pour la lutte contre le dopage, pourrait voir le jour entraînant une perte d'autonomie des institutions sportives internationales et de son chef de file le CIO. Une telle perspective signifierait des changements de fonctionnement majeurs : désignation d'experts indépendants avec de vrais pouvoirs d'investigation et de sanctions dans les commissions d'éthique et de gouvernance des instances internationales du sport ; un meilleur contrôle des conditions des élections

⁴ C'est le cas des quatre derniers présidents du CIO. Sur les présidents des 30 fédérations internationales d'été 15 sont d'Europe occidentale, 2 d'Europe de l'Est, 2 des anciennes républiques soviétiques, 4 d'Amérique du sud, 3 d'Asie du sud-est, 2 d'Amérique du Nord, 1 d'Afrique et 1 de Turquie. Cette situation peut s'expliquer pour des raisons de géopolitique sportive mais aussi par le fait que trois sièges sociaux sur trente des FI sont ailleurs qu'en Europe occidentale. Pour les Fédérations olympiques d'hiver, 6 présidents sont d'Europe occidentale et 1 d'Amérique du Nord. Sur les 37 fédérations internationales, une seule femme est présidente (données établies au 10/07/2018).

⁵ Ce pouvoir peut s'analyser par l'organisation des méga-event tels que les JO et coupe du monde de foot qui a très majoritairement été attribuée à des pays hors d'Europe occidentale ces dix dernières années ; Mais aussi par le pouvoir économique des TV et des top sponsors (sur 7 top sponsors la FIFA a vu l'arrivée d'un partenaire russe en 2015, d'un qatari en 2017, d'un chinois en 2016 ; le CIO a lui encore des sponsors majoritairement américains et a vu l'arrivée d'un top partenaire chinois en 2017).

et des principes de commercialisation lié aux grandes compétitions internationales ; une gestion des fonds de développement du sport confiée à des fondations indépendantes pour mettre en œuvre un développement durable dans/par le sport nécessitant des partenariats renforcés de l'international au local avec les acteurs publics, les fondations d'entreprise et les ONGs (Bayle, 2015).

2.4 REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Bayle E. & Rayner H., *Sociology of a scandal: the emergence of 'FIFAgate'*, Soccer and society, Routledge, September 2016.

www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14660970.2016.1228591?scroll=top&needAccess=true

Bayle E. (2015), *Olympic social responsibility: a challenge for the future*, Sport in Society, Routledge, DOI:10.1080/17430437.2015.110864 format papier 19(6), 2016, 752-76.

Chappelet J.-L. (2015) "Autonomy and governance: necessary bedfellows in the fight against corruption in sport" in *Global Corruption Report 2015: Sport* (Transparency International, Eds.)

Chappelet (2013) *The Global Governance of Sport: An Overview*. In: Henry I., Ko L.-M. (eds.) *Routledge Handbook of Sport Policy*. Routledge, New York, 63-74.

Dorsay J. (2018), Arab autocrats put their stamp on Global sports governance, in Bayle E. et Clastres P., *Global Sport leaders*, Palgrave, 417-441.

Pinson J. (2017). *Heritage sporting events: theoretical development and configurations* *Journal of Sport & Tourism*, 21 (2) 133-152.

www.ccomptes.fr/fr/publications/les-soutiens-publics-leuro-2016-en-france (28/09/2017).

Dossier Sport et corruption la lutte s'organise, *Jurisport* 181, décembre 2017, p. 17 à 35.

3 L'AUTONOMIE DES INSTITUTIONS SPORTIVES EN FRANCE : UNE SITUATION ATYPIQUE ET PARADOXALE

Jacques Donzel, Inspecteur général honoraire de la jeunesse et des sports, ancien directeur de l'INSEP (Institut national du Sport, de l'expertise et de la performance)

Avertissement liminaire.

Cet article constitue une synthèse d'une intervention réalisée en novembre 2017 à l'occasion d'un séminaire de l'OIPS. La problématique évoquée a notablement évolué durant les derniers mois. Cela étant, ces péripéties récentes ne me paraissent modifier sensiblement ni le constat ni l'analyse prospective, tels qu'ils sont présentés dans ce document.

En matière d'autonomie des institutions sportives, la France présente une situation très atypique dans le contexte des démocraties modernes.

3.1 QUELQUES BREFS REPERES HISTORIQUES

Ce particularisme trouve son origine dans la période très difficile traversée par le pays, au milieu du XX^{ème} siècle, avec l'instauration d'un régime autoritaire et liberticide qui a conduit l'Etat français à s'approprier le cœur de métier compétitif des institutions sportives au titre d'une exigence de « *redressement national* ».

Les autorités de la Libération ont restitué cette compétence aux acteurs qui en disposaient avant 1940 sans, pour autant, leur permettre de l'exercer en totale indépendance.

C'est ainsi et toujours au titre de la contribution du sport au « *redressement de la Nation* » qu'est apparu le concept de délégation de l'Etat attribuée aux fédérations organisatrices de compétitions

L'AUTONOMIE DES INSTITUTIONS SPORTIVES EN FRANCE :
UNE SITUATION ATYPIQUE ET PARADOXALE

hiérarchisées débouchant sur un titre de champion national et une participation à des compétitions internationales.

Essentiellement formelle pendant une dizaine d'années, cette procédure a pris, au début des années 1960 et à l'initiative du Général de Gaulle (mécontent de l'affaiblissement du rayonnement international de la France généré par les résultats catastrophiques des JO de Rome), une dimension fonctionnelle d'ingérence de l'Etat dans la vie fédérale.

Ni le comité international olympique (il est vrai déjà très tolérant à l'égard de nombreux régimes autoritaires) ni le mouvement sportif national ne manifesteront une opposition farouche voire simplement une protestation explicite sur cette atteinte délibérée au principe fondamental d'autonomie rappelé par la Charte Olympique.

En 1975, le ministre Pierre Mazeaud assouplira les contraintes imposées aux fédérations en remplaçant la délégation par une simple habilitation explicitement soumise au respect des règles sportives internationales (*lex sportiva*) mais cette évolution générera une réaction plutôt mitigée voire hostile du Comité national olympique et sportif français (CNOSF).

Dès 1984, la délégation sera non seulement rétablie mais sa portée sera également élargie à la définition des « *règles techniques propres à la discipline* ». En outre, la loi (dite « Avice ») renforcera le pouvoir des fédérations délégataires en soumettant les organisateurs de manifestations sportives extra fédérales à leur agrément.

En 2000, la loi (dite Buffet) étendra la délégation aux « *règlements relatifs à l'organisation de toute manifestation ouverte à ses licenciés* » tout en donnant aux associations et fédérations de jeunesse et d'éducation populaire la possibilité « *de mettre en place des règles de pratique adaptées et ne mettant pas en cause la sécurité des pratiquants* ». Cela étant, cette même loi assortira les procédures de reconnaissance des activités fédérales par l'Etat d'un ensemble d'obligations inexistantes jusqu'alors. Cette évolution suscitera de vives protestations du CNOSF qui obtiendra d'ailleurs satisfaction en 2003 dans le cadre d'une loi (dite

Lamour) qui remplacera les dispositions contestées par des déclarations de principes vertueux et peu contraignants.

Cette même démarche d'ingérence très formelle perdurera dans divers textes législatifs, d'essence essentiellement conjoncturelle, adoptés entre 2003 et 2012 à l'exception notable d'un article de la loi du 1^{er} février 2012 qui renforcera la délégation en l'ouvrant aux « *règlements relatifs aux conditions juridiques, administratives et financières* » de participation aux compétitions. C'est ainsi que le mouvement sportif dispose actuellement de prérogatives de puissance publique assez exorbitantes en matière d'organisation institutionnelle mais également économique des compétitions sportives (avec les conséquences qui en découlent sur le bon usage des deniers publics).

L'alternance politique de 2012 s'inscrira dans une perspective de « *modernisation de l'organisation et de la gouvernance du sport* » (engagement du candidat élu) qui suscitera à nouveau une opposition farouche du CNOSF revendiquant explicitement un pilotage partagé avec l'Etat de la gouvernance du sport, dans la continuité d'une orientation définie en 1983 par Nelson Paillou (alors président de la structure faîtière du mouvement sportif français) sous le vocable de « *cogestion du sport* ». Le CNOSF obtiendra satisfaction avec l'abandon tacite du projet gouvernemental en 2014 et le retour, pendant les trois années suivantes, à une logique de logorrhée législative caractérisée l'adoption de nombreux petits textes constitués de principes peu contraignants, souvent dérogoires au droit commun (y compris en matière de participation à des missions de service public et d'intérêt général) et essentiellement composés de dispositions inapplicables ou incontrôlables.

3.2 UNE SITUATION ACTUELLE ATYPIQUE, PARADOXALE VOIRE AMBIGUË

Au fil du temps et principalement après l'effacement des « démocraties populaires », nées après la seconde guerre mondiale et fondées sur un interventionnisme omnipotent dans tous les secteurs économiques et sociaux, le modèle sportif français est devenu de plus en plus atypique. A ma connaissance, aucune autre démocratie moderne ne dispose d'une organisation du sport où les pouvoirs publics rétrocèdent par délégation une compétence qui constitue le cœur de métier des institutions sportives internationales et nationales.

La mansuétude des institutions sportives internationales à l'égard de cette spécificité peut s'expliquer par l'extrême prudence des législateurs et des exécutifs français qui ont toujours veillé à ce que la mise en oeuvre de ces dispositions ne rentre pas en conflit avec la « *lex sportiva* ». Dans les très rares cas où l'application de la délégation a suscité des difficultés, les pouvoirs publics ont soit reculé (cas du balltrap en 1985), soit composé avec le mouvement sportif (cas de l'haltérophilie en 1997 et de l'équitation en 2005) soit même cédé (conflit avec l'union cycliste internationale entre 2005 et 2009).

Ces réalités ont conduit de nombreux juristes français et étrangers à qualifier de fiction juridique cette procédure de délégation. Sans être aussi catégoriques, les hautes juridictions administratives (Conseil d'Etat) et financières (Cour des Comptes) françaises rejoignent ce constat en pointant régulièrement l'absence de contrôle de l'application de la délégation et des obligations qui s'y rattachent.

Pour ce qui le concerne, le mouvement sportif français n'a jamais manifesté la moindre réticence à cette logique d'ingérence au demeurant très formelle. Durant les 75 dernières années, il s'est au contraire investi pour la conforter voire l'élargir. Il considère, en effet, que ce dispositif renforce son pouvoir et son positionnement en qualité d'« *acteur majeur du sport français* » mais, surtout, le préserve de toute concurrence de la

part d'entités extérieures. Accessoirement, les grandes fédérations qui dirigent le CNOSF le perçoivent comme une reconnaissance institutionnelle de la hiérarchie de son organisation interne et des conséquences financières qui en découlent en matière d'aides publiques. Cet attachement à la procédure de délégation s'accompagne toutefois, depuis une vingtaine d'années, d'une revendication de suppression des dispositions législatives qui place les fédérations sportives sous la tutelle de l'Etat ainsi que d'une demande d'association institutionnelle à la gouvernance du sport. Nonobstant les risques majeurs de confusion des genres et des fonctions qu'elle induit (y compris au regard de la Charte olympique), cette stratégie confirme une nette priorité accordée non à un principe d'autonomie mais à une logique de captation de pouvoir dans le champ des politiques sportives.

En définitive, les enjeux majeurs de l'évolution du modèle sportif français concernent donc moins l'autonomie des institutions sportives que la capacité des différents acteurs publics et privés à promouvoir et à développer des politiques sportives permettant à tous les citoyens d'accéder à la pratique de leur choix.

Les résultats obtenus, dans le cadre de l'organisation actuelle, sont en effet très modestes malgré une dépense publique sportive très élevée (216 € annuels per capita, hors intervention du ministère de l'éducation nationale, selon les dernières données publiées par la mission statistique du ministère des sports).

Si les performances internationales de l'élite peuvent être estimées convenables, il est loin d'en être de même pour le développement des pratiques. L'effectif des pratiquants réguliers (plus d'une heure par semaine) stagne voire régresse depuis 2009 aux alentours de 43% de la population des 15 ans et plus (enquêtes Eurobaromètre). Cette inertie concerne autant les licenciés sportifs (23% de la même population, hors doubles comptes) que les adeptes d'autres formes d'activités sportives.

Malgré une valorisation quasi-unanime de l'apport du sport au bien être individuel et au bien vivre collectif, de fortes inégalités d'accès perdurent

L'AUTONOMIE DES INSTITUTIONS SPORTIVES EN FRANCE :
UNE SITUATION ATYPIQUE ET PARADOXALE

aux dépens des femmes, des ménages non imposables, des personnes peu ou pas diplômés, des handicapés et des seniors.

Si les pouvoirs publics comme le mouvement sportif s'accordent sur le principe d'une réforme d'un système peu efficace et à bout de souffle, les débats engagés sur la traduction fonctionnelle de cette refondation se circonscrivent à des enjeux de préservation ou de conquête de prés carrés de pouvoir.

Pour replacer l'intérêt général au cœur des priorités des politiques sportives et surtout de leur mise en œuvre, une plus grande autonomie et une responsabilité accrue des différentes parties concernées, dans leur champ de compétences respectives, paraissent devoir s'imposer, nonobstant les multiples réticences des pouvoirs établis...

4 *LEX SPORTIVA* ET AUTONOMIE DU SPORT

Franck Latty, Centre de droit international de Nanterre (CEDIN),
Université Paris Nanterre

L'expression *lex sportiva* a acquis droit de cité dans le monde juridico-sportif, tantôt dans un sens restreint, pour désigner les principes jurisprudentiels dégagés par le Tribunal arbitral du sport (TAS), tantôt dans un sens plus large, qui vise les règles produites par le milieu du sport, et au premier par les organisations sportives internationales.

Si l'on s'attache à la généalogie du terme, c'est moins vers le latin (qui ignore le mot *sport*) que vers le droit du commerce international qu'il faut se tourner. La théorie de la *lex mercatoria* a en effet été échafaudée dans la seconde moitié du 20^e siècle pour rendre compte de l'existence de normativités privées transnationales propres aux opérateurs du commerce : usages, contrat types, principes généraux dégagés par les tribunaux arbitraux (Goldman, 1979). La *lex sportiva*, qui est la transposition au sport de cette théorie – certes contestée (Lagarde, 1982) – permet ainsi de rendre compte des règles transnationales d'origine privée applicables au monde sportif, qu'elles soient d'origine institutionnelle (les règles des organisations sportives internationales : CIO, fédérations internationales ou continentales, ou encore celles de l'Agence mondiale antidopage) ou « prétorienne » (solutions jurisprudentielles du TAS, principes généraux du droit dégagés par les formations arbitrales). Tout comme la *lex mercatoria*, la *lex sportiva* comporte en son sein une revendication à une dimension « autonomiste ». Les règles sportives transnationales ont en effet vocation à s'appliquer à leurs destinataires sans endossement ni même appui des pouvoirs publics, voire dans certains cas au détriment des droits étatiques (ou européen).

Trois questions doivent être posées à cet égard : Comment se mesure l'autonomie de la *lex sportiva* ? Quels sont ses fondements ? Quelles sont ses limites ?

4.1 COMMENT SE MESURE L'AUTONOMIE DE LA *LEX SPORTIVA*

D'un point de vue phénoménologique, nul ne peut sérieusement remettre en question l'existence de règles sportives d'application transnationale – c'est-à-dire des normes juridiques non produites par les pouvoirs publics et dont les effets débordent les frontières d'un État déterminé pour s'appliquer uniformément à des individus ou des entités répartis ailleurs dans le monde.

Les organisations de droit privé que sont les fédérations internationales, en particulier, produisent des normes à vocation universelle relatives à leur sport, applicables à la fois aux compétitions internationales dont elles ont la responsabilité immédiate, et aux organisations sportives nationales qui leur sont affiliées, y compris lorsque ces dernières ont fait l'objet d'une publicisation par les États (cas notamment des fédérations françaises délégataires de missions de service public). La Fédération française de football, par exemple, n'est pas seulement soumise à la loi française ; en tant qu'organisation affiliée à la FIFA, elle est tenue de respecter, et même de reprendre dans ses propres règlements, un certain nombre de normes fixées par la fédération internationale. Ces organisations nationales regroupant sous leur autorité les clubs et les sportifs de leur discipline, la *lex sportiva* s'applique par ruissellement à l'ensemble des éléments de la pyramide sportive.

Les organisations sportives internationales disposent de leurs propres organes de contrôle et de sanction de leurs règles (organes de règlement des litiges, organes disciplinaires), dont l'échelon ultime est le Tribunal arbitral du sport, institution juridictionnelle faîtière du mouvement sportif. Reconnu par toutes les organisations sportives internationales membres du Mouvement olympique, le TAS a compétence pour trancher la plupart de leurs litiges – notamment disciplinaires. À travers l'activité juridictionnelle des formations arbitrales, il détient lui-même un certain pouvoir normatif qui s'exprime à travers l'interprétation des normes transnationales et la formulation de principes généraux tirés de la comparaison des droits nationaux (ex. : principes en matière de droits de

la défense) ou des valeurs et mécanismes propres au monde sportif (ex. : principe d'indépendance des fédérations internationales par rapport au CIO).

Il n'y a dès lors rien d'audacieux à faire le constat que le sport constitue un système juridique global, ou pour dire les choses de manière fort similaire qu'il existe un ordre juridique sportif mondial, en marge des ordres juridiques des États, de l'ordre juridique international et des ordres juridiques internationaux partiels, notamment celui de l'Union européenne (Latty, 2007).

Le concept d'ordre juridique est lui-même directement lié à la notion d'autonomie. Tout ordre juridique, pour être qualifié comme tel, doit s'organiser et fonctionner au quotidien sans ingérence externe. L'autonomie est à cet égard distincte de l'indépendance, qui supposerait une « autonomie intégrale », alors que dans la plupart des cas elle n'est que relative. Un auteur comme Michel Virally l'a bien montré. Un système de droit est complet (et donc indépendant) quand « il dispose à la fois de sources de droit originaires, où il puise sa propre validité et d'un appareil de contrôle et d'exécution forcée » ; lorsqu'il n'est tributaire d'aucun autre système « ni au point de vue de la création, ni au point de vue de l'application des normes qui le composent » (Virally, 1960). En ce sens, seuls les États sont des « institutions parfaites » (S. Romano, 1975). Tous les autres ordres juridiques ont, à un stade ou un autre, besoin de l'État pour exister ou fonctionner, à l'image de l'Union européenne qui a été fondée par des traités interétatiques et qui dépend encore du bras séculier des États pour l'exécution de ses décisions.

Si la *lex sportiva* dispose d'une marge importante d'autonomie, elle n'est pas « indépendante ». Tant dans sa formation que sa mise en œuvre, elle s'appuie ou est concurrencée par d'autres systèmes juridiques, aux premiers rangs desquels on trouve les droits des États et celui de l'Union européenne. Avec ceux-là elle doit composer, *au moins dans une certaine mesure*. Son autonomie se mesure ainsi à l'aune des rapports qu'elle entretient avec ces systèmes juridiques « officiels ».

4.2 LES FONDEMENTS DE L'AUTONOMIE DE LA *LEX SPORTIVA*

Si à la fin du XIX^e siècle, Pierre de Coubertin a fondé le CIO sans se soucier de son statut, les organisations sportives internationales contemporaines reposent aujourd'hui toutes sur des soubassements juridiques identifiés et solides provenant des droits des États : la quasi-totalité d'entre elles a un statut d'association, et nombreuses parmi celles-là sont des associations de droit suisse.

Dans la mesure où le droit associatif des démocraties libérales permet aux associations constituées de s'autoréguler, c'est sur ces fondations que la *lex sportiva* des organisations sportives internationales s'est construite. Leur autoproduction de règles transnationales et l'autocontrôle de leur mise en œuvre interviennent dans ce contexte. De même, la position faïtière du TAS et le pouvoir normatif qui lui est attaché ne peuvent être dissociés du libéralisme des États – et de la Suisse en premier lieu puisque le TAS y a son siège – en matière d'arbitrage. C'est en effet parce que les États ont promu le recours à la justice privée pour résoudre certains types de différends que le mouvement sportif a pu échapper à la soumission du contentieux qu'il génère au juge ordinaire et à l'application systématique des droits nationaux au détriment éventuel de l'intégrité de la *lex sportiva*.

D'autres procédés ont par ailleurs été mobilisés au service de cette dernière. Tel est le cas des engagements formels des États désireux d'accueillir des compétitions internationales sur le territoire, qui ont pour objet de satisfaire aux exigences – y compris normatives – des organisations sportives internationales. L'exemple de la loi olympique (2018) adoptée par le Parlement français dans la perspective des Jeux olympiques de Paris (2024) conformément aux promesses contenues dans le dossier de candidature français en porte témoignage de manière éloquente.

La création de l'Agence mondiale antidopage (AMA) par le CIO et la reconnaissance de ses normes (notamment le Code mondial antidopage et la liste des méthodes et substances prohibées) par les États au moyen de la Convention de l'UNESCO contre le dopage (2005) constituent des

facteurs supplémentaires d'autonomisation de la *lex sportiva* (Latty, 2014). Certes le pouvoir sportif partage désormais avec les pouvoirs publics la compétence normative en matière de lutte contre le dopage, puisque les deux sont représentés à parité au sein de l'AMA qui en détermine le contenu. Mais cette perte d'autonomie en amont est compensée en aval par la reconnaissance par les États de la *lex sportiva* antidopage à la mise en œuvre de laquelle, selon la convention de l'UNESCO, ils ne doivent pas faire obstacle. C'est ainsi que la compétence du TAS pour les compétitions internationales et les sportifs de rang international, prévue par le Code, se trouve consolidée.

D'autres mécanismes de droit international public ont par ailleurs été mobilisés au service de l'autonomie du sport – et indirectement de ses règles. Nombre de résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU (certes dénuées de valeur obligatoire) reconnaissent le rôle du sport, de ses structures et vont jusqu'à « appuyer l'indépendance et l'autonomie du sport ainsi que la mission du Comité international olympique, qui est de conduire le mouvement olympique » (A/RES/69/6). Le CIO a lui-même passé un certain nombre d'accords de coopération avec des organisations intergouvernementales, dont il s'est prévalu au moment de conclure un accord avec les autorités helvétique (2000), qui lui confère un statut internationalisé à part en droit suisse, proche de celui du Comité international de la Croix-Rouge – les immunités en moins en dépit de revendications en ce sens.

Force est ainsi de constater que les États, par leur libéralisme juridique et par leur bienveillance à l'égard du mouvement sportif, ont dans une large mesure laissé s'épanouir la *lex sportiva*, en laissant la bride sur le cou des institutions sportives internationales. Pour filer la métaphore équestre, ces organisations n'ont pas pour autant été débridées, malgré les aspirations du CIO à être traité comme une organisation internationale publique. Les États auraient même la faculté juridique d'ajuster davantage les rênes, limitant d'autant l'autonomie de la *lex sportiva*.

4.3 LES LIMITES A L'AUTONOMIE

Le pouvoir souverain qu'a chaque État de régir les activités sur son territoire peut faire obstacle à la mise en œuvre à la *lex sportiva* (Lagrange, 2014), à plus forte raison dans les États dotés d'une législation sportive avancée, à l'image de la France. Ainsi, avant l'entrée en vigueur de la Convention de l'UNESCO, la France avait sa propre législation antidopage qui pouvait heurter de front la *lex sportiva*, par exemple en ce qui concerne les autorités habilitées à procéder à des contrôles, le barème des sanctions, ou la compétence du juge administratif pour connaître des recours. Aujourd'hui encore et malgré la Convention, le Code du sport français ne reconnaît pas la compétence entière du TAS puisqu'il maintient la compétence du juge administratif en ce qui concerne l'appel des sanctions de l'Agence française de lutte contre le dopage ou des fédérations nationales. Il n'en demeure pas moins que l'action isolée d'un Etat qui priverait la *lex sportiva* d'effectivité sur son territoire est généralement sans effet partout ailleurs. La transnationalité de la norme se joue de la territorialité du pouvoir étatique. Les tentatives (vaines jusqu'à présent) de remise en cause des sentences du TAS devant des juridictions nationales (autres que le Tribunal fédéral suisse compétent en matière d'annulation) ne remettent pas en cause ce constat (voir *infra* la contribution de S. Robert-Cuendet).

A cet égard, le cadre plus large que représente l'Union européenne, qui regroupe 28 (bientôt 27) États parmi lesquels de grandes nations sportives, constitue un obstacle bien plus conséquent à la mise en œuvre de la *lex sportiva*. C'est ainsi que des normes sportives transnationales qui entraveraient la liberté de circulation (CJCE, 1995, *Bosman*, C-415/93) ou le droit de la concurrence (CJCE, 2006, *Meca-Medina*, C-519/04 P) pourraient se trouver privées d'effet sur le territoire de l'Union européenne. Sauf à rentrer dans un rapport des forces, les organisations sportives n'auraient guère d'autre option que de mettre fin au conflit de normes en modifiant la teneur de la *lex sportiva* contraire – tel a été le cas de l'UEFA et de la FIFA qui ont amendé leurs règles de transfert et les

clauses de nationalité à la suite de l'arrêt *Bosman*. Le lobbying de ces organisations en faveur d'une « exception sportive » s'est soldée par un échec : seules des dérogations ponctuelles, lorsque la norme sportive poursuit un objectif d'intérêt général et que les restrictions qu'elle induit sont nécessaires et proportionnées, sont permises au titre des « spécificités » du sport – par ailleurs reconnues dans l'article 165 du Traité sur le fonctionnement de l'UE. Cette contrainte normative externe a été dans l'ensemble assimilée par le mouvement sportif : les organisations ont tendance à la prendre en considération au moment d'élaborer leurs règlements, tandis que le TAS lui-même commence lui-même à l'intégrer au contrôle de légalité des normes sportives (TAS 2016/A/4490, *RFC Seraing c. FIFA*, où la formation arbitrale examine le règlement de la FIFA interdisant la *Third Party Ownership* (TPO) au regard du droit de l'UE).

Le cadre européen, plus large, que constitue le système de la Convention européenne des droits de l'homme représente une autre limite potentielle au déploiement de la *lex sportiva*. Plusieurs recours ont été déposés contre des Etats ayant permis le déploiement de la *lex sportiva*, notamment contre la France dont la législation transpose l'obligation de localisation des sportifs tirée du Code mondial antidopage (CEDH, 2018, *FNASS et autres c. France*, n^{os} 48151/11 et 77769/13), et contre la Suisse dont le Tribunal fédéral n'a pas annulé des sentences du Tribunal arbitral du sport contestées par des sportifs sanctionnés (CEDH, 2 octobre 2018, *Mutu et Pechstein c. Suisse*, n^{os} 40575/10 et 067474/10). Aucun des deux arrêts ne peut néanmoins être considéré comme « le *Bosman* » de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans le premier cas, la Cour a conclu que le droit français antidopage était compatible avec la Convention ; dans le second, elle a jugé que si l'arbitrage TAS constituait bien un « arbitrage forcé » soumis par conséquent aux garanties du procès équitable (art. 6 de la CEDH), cette disposition n'avait pas été violée en ce qui concerne l'exigence d'indépendance et d'impartialité du TAS – en revanche était constitutive d'une violation de l'article 6 : l'absence d'audience publique devant le TAS. Les deux affaires, que d'autres

devraient suivre, tout comme la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE témoignent en tout cas de l'existence de lignes rouges que la *lex sportiva* ne doit pas franchir. Pour simplifier, à ce stade les limites européennes à la *lex sportiva* résultent principalement des libertés économiques des sportifs tirées du droit de l'UE et de leurs droits fondamentaux découlant de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les États pourraient collectivement se saisir davantage du sport, notamment en recourant à des mécanismes de droit international public – dont le champ d'application potentiellement universel est le mieux à même de concurrencer la transnationalité de *lex sportiva*. *A minima*, des codes de conduite (*soft law*) adoptés par des organisations interétatiques (UNESCO par exemple) pourraient encadrer davantage l'autonomie des organisations sportives. Des traités internationaux pourraient même concurrencer le champ normatif qu'elles occupent, au besoin en passant par la création d'une organisation mondiale du sport. Il n'est qu'à prendre pour point de comparaison les Expositions internationales, apparues à peu près au même moment que les premières compétitions sportives internationales, qui demeurent dans le giron des États à travers le Bureau international des expositions, organisation internationale publique. Une transposition au plan mondial du système français de délégation de service public aux fédérations n'est d'ailleurs pas juridiquement inconcevable, à défaut d'être pratiquement réalisable. Sans aller jusqu'à une illusoire publicisation intégrale du sport international, le système de co-régulation mis en place en matière de lutte antidopage pourrait en tout cas être étendu à de nouveaux domaines.

En d'autres termes, les États souverains ont la possibilité juridique de limiter bien davantage l'autonomie de la *lex sportiva*. Il n'est simplement pas à leur agenda de le faire. Les scandales à répétition qui touchent le sport, y compris certaines de ses organisations faïtières, pourraient un jour les faire changer d'avis.

4.4 REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Berthold Goldman, « La lex mercatoria dans les contrats et l'arbitrage internationaux : réalité et perspectives », *Journal du droit international* (Clunet), 1979, pp. 475-505.
- Paul Lagarde, « Approche critique de la lex mercatoria », in *Le droit des relations économiques internationales* (Études offertes à B. Goldman), Paris, Litec, 1982, pp. 125-150.
- Evelyne Lagrange, « L'État et les puissances privées. Digressions sur la compétence plénière de l'État et l'autonomie du mouvement sportif », in *Les limites du droit international. Mélanges en l'honneur de Joe Verhoeven*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 183-204
- Franck Latty, *La lex sportiva – Recherche sur le droit transnational*, coll. *Études de droit international*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, xxi + 849 p.
- Franck Latty, « La reconnaissance multidimensionnelle de la standardisation internationale privée : l'exemple du Code mondial antidopage », in Régis Bismuth (dir.), *La standardisation internationale privée*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 167-176.
- Santi Romano, *L'ordre juridique*, Paris, Dalloz, 1975, xxii + 174 p. (réédition 2002).
- Michel Virally, *La pensée juridique*, Paris, LGDJ, 1960, xlv + 266 p.

5 L'ORDRE JURIDIQUE SPORTIF ET LE CONTRAT

Didier Poracchia, Ecole de droit de la Sorbonne, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

Comme chacun le sait, la pratique de la compétition sportive dans une discipline donnée suppose que les règles qui la régissent ne soient pas seulement nationales mais présentent aussi un caractère international.

Mais cette volonté et ce besoin d'uniformité en matière sportive ne se limite pas aux seules règles du jeu. Le monde sportif l'étend bien au-delà et a réussi à créer, en utilisant le contrat⁶, un (ou d'ailleurs plusieurs) ordre juridique sportif supranational.

Le contrat est ainsi l'outil utilisé pour construire les institutions sportives (fédérations internationales, CIO...) mais aussi la réglementation sportive.

En outre, les organisations sportives ayant pris conscience du fait que la justice sportive rendue par elles, pouvait être critiquée devant les juges nationaux, elles ont décidé d'utiliser à nouveau le contrat, à travers la stipulation de clauses compromissaires, pour favoriser si non imposer le recours à l'arbitrage⁷. Et, c'est aujourd'hui sous l'égide du Tribunal arbitral du sport (TAS) qui siège à Lausanne que vont se résoudre la plupart des litiges internationaux liés à l'application des règles sportives. On peut même dire, en exagérant un peu le trait, que le Tribunal arbitral du sport rempli en réalité la fonction d'une véritable juridiction transnationale en matière sportive.

⁶ *V. plus largement, F. Buy, L'organisation contractuelle du spectacle sportif, PUAM 2002, préface J. Mestre ; G. Rabu, L'organisation du sport par le contrat, PUAM, 2010.*

⁷ *Sur la question des clauses d'arbitrage par référence, v. réc., TC du Hainaut, division Charleroi, 19 janv. 2017, A/16/00141, Rev. Arbitrage 2017, n° 3, 1013, obs. M. Maisonneuve.*

Revenons un instant sur l'utilisation de la forme contractuelle dans la construction de ce que l'on nomme souvent l'ordre juridique sportif qui en fait sa force (I). Mais, cette réglementation issue de la matrice contractuelle trouve aussi ses limites naturelles dans le contrat qui ne peut s'imposer au-delà, contrairement aux vœux des fédérations internationales qui souhaiteraient être de véritables législateurs sportifs mondiaux (II).

5.1 LE CONTRAT D'ASSOCIATION, FONDEMENT DE L'ORDRE JURIDIQUE SPORTIF

La construction de l'édifice sportif repose sur la liberté d'association, liberté fondamentale reconnue tant par la convention européenne des droits de l'homme, que par l'article 23 al. 1 de la Constitution fédérale Suisse. Elle fait de même partie du bloc de constitutionnalité français.

Cette liberté qui s'exprime à travers la conclusion d'un contrat spécial, le contrat d'association, confère aux cocontractants un espace d'autonomie dans lequel ils peuvent se constituer, se structurer et exercer leur activité dans des organisations sociales extérieures à l'Etat et finalement s'auto-réglementer. La flexibilité de la matière associative, notamment en droit Suisse, mais également en droit français⁸, confère à la fois une très large possibilité d'organisation, mais également permet aux membres de l'association d'arrêter une réglementation interne ayant force obligatoire pour eux. Le corollaire est la possibilité de mettre en place un système de justice interne destiné à assurer le respect de cette réglementation sociale.

⁸ *On remarquera cependant que le droit français connaît un plus grand nombre de règles impératives pour les associations sportives (au sein desquelles figurent les fédérations nationales) que pour les associations seulement régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, v. not Lamy droit du sport, fasc. 221 et fasc. 124.*

On remarquera ici que la structure en cause repose sur une expression de volonté des adhérents qui désirent adopter les règles et le mode de « justice » interne à la structure à laquelle ils désirent participer.

Cette vision se retrouve lorsque l'on s'intéresse à la source de la réglementation produite par les fédérations nationales, cette fois-ci, puisque lorsqu'elles sont affiliées à une fédération internationale et en sont donc membre, elles doivent respecter les règles susvisées et s'engagent à adopter dans leurs propres statuts des règles au moins compatibles avec la fédération « faitière ».

Dans l'ordonnancement sportif, on retrouve enfin in fine, les clubs et les sportifs, qui, pour exercer tel sport, de compétition tout au moins, sont tenus (du moins en France) d'adhérer à une fédération et donc d'accepter les règles imposées par elle. Là encore, on peut parfaitement analyser l'acte d'adhésion comme une convention⁹ qui par référence conduirait à admettre que les règles de la fédération non seulement nationale, mais aussi éventuellement internationale, puissent s'appliquer au sportif en cause.

Ceci étant, dans les faits tout au moins, on s'éloigne du contrat négocié, du moins si l'on accepte de s'intéresser à la volonté réelle du sportif ou du club qui, désirant avant tout participer à une compétition sportive, ne se pose pas la question de savoir s'il est théoriquement en mesure de discuter des règles qui vont s'imposer à lui du fait de l'acte d'adhésion. On est en même au-delà du contrat d'adhésion car le sportif ou le club n'a pas nécessairement conscience du caractère conventionnel des règles qu'on lui impose¹⁰.

⁹ *Même si cela peut être discuté, en France tout au moins, en raison de la compétence de l'Etat en matière sportive.*

¹⁰ *La situation est ici quelque peu différente en France où l'organisation du sport par les fédérations délégataires repose sur une délégation de service public.*

Finalement, présenté de la sorte, on se retrouve bien face à un ordre juridique – non souverain¹¹, qui dans une vision pluraliste, peut être envisagé comme un ordre social organisé susceptible de donner naissance à des normes et d'en assurer le respect et dont le contrat est seulement, en l'espèce, la matrice¹².

Matrice, certes, mais matrice forte puisque le principe de l'effet obligatoire des contrats va s'appliquer et obliger par exemple les fédérations nationales à agir conformément aux règles arrêtées par la fédération internationale car en adhérant à cette association, elles s'y sont engagées, même si cela a finalement des conséquences sur les tiers qui vont subir ladite règle. A défaut, elles s'exposent à des sanctions pouvant aller jusqu'à l'exclusion.

En revanche, les règles fédérales ne peuvent s'appliquer directement aux tiers à la fédération et à ses compétitions.

5.2 LES FEDERATIONS ET LES TIERS IMPLIQUES DANS LES COMPETITIONS

La question de l'application des règles édictées par une fédération internationale à l'égard des tiers impliqués dans les compétitions qu'elle organise est en réalité double.

Tout d'abord, cette fédération peut-elle imposer le respect de ses règlements à toutes les personnes impliquées dans la compétition ? Ensuite, le tiers peut-il opposer à la fédération ses règles et s'en prévaloir ?

¹¹ *V. réc. Commission européenne, 8 déc. 2017, Case AT.40208, Union internationale de Patinage.*

¹² *V. G. Rabu, précité.*

La réponse à la première question passe par l'examen des rapports entretenus entre la fédération et les personnes que l'on qualifiera d'intéressées à ses compétitions. Il s'agit ici non seulement des sportifs eux-mêmes, mais encore par exemple des agents de sportifs, des directeurs techniques des équipes, des médecins, des sponsors...

Les règlements de la fédération internationale sont-ils applicables à toutes ces personnes ? La lecture des statuts de la plupart des fédérations internationales le laisse croire puisqu'ils précisent généralement que la fédération en cause a pour but : « la direction, le développement, la réglementation, le contrôle et la discipline du cyclisme sous toutes ses formes, au niveau international. »

Un non juriste pourrait considérer que la fédération internationale est une sorte de législateur mondial de telle discipline sportive, ce qui impliquerait une application mondiale également de ses/ces règles à toute personne pratiquant cette discipline.

La réalité juridique est cependant tout à fait différente puisque la seule force de ces règles tient à leur nature contractuelle et donc ne peuvent lier que ceux qui y adhère comme le montre l'affaire Briatore.

Monsieur Briatore était à l'époque des faits, directeur sportif de la société Renault F1 Team Limited. Seule cette société était licenciée de la Fédération Internationale Automobile. En revanche, Monsieur Briatore n'était ni membre de la FIA, ni titulaire, à titre personnel, d'une licence délivrée par le FIA.

Accusé d'avoir organisé un accident lors du Grand prix 2008 de Singapour, M. Briatore est sanctionné par la FIA et plus spécialement par le Conseil mondial du sport automobile, en ces termes :

« En ce qui concerne M. Briatore, le CMSA déclare que, pendant une durée illimitée, la FIA n'entend approuver aucun Evènement, Championnat, Coupe, Trophée Challenge ou Série international(e) permettant à M. Briatore d'y prendre part en quelque qualité que ce soit, ou accorder aucune

licence à une écurie ou autre entité engageant M. Briatore en quelque qualité que ce soit. Il demande aussi par les présentes à tous les officiels présents à des événements supervisés par la FIA de ne pas autoriser M. Briatore à avoir accès aux zones qui se trouvent sous la juridiction de la FIA. De plus, il n'entend accorder ou renouveler aucune Superlicence consentie à un pilote qui est associé (par l'intermédiaire d'aucun contrat de management ou autre) avec M. Briatore ou tout groupe ou individu associé avec M. Briatore... »

Cette décision, prise notamment sur le fondement de l'article 152 du Code sportif international de la FIA qui prévoyait que cette dernière pouvait sanctionner « toutes les infractions au présent Code et à ses annexes... commises par les organisateurs, les officiels, les concurrents... ou toute autre personne ou organisation » a été déclarée par le tribunal de grande instance de Paris irrégulière et privée d'effet à l'égard de Monsieur Briatore.

En effet, pour le TGI de Paris, la FIA ne pouvait prendre une telle décision à l'encontre de tiers. Pour les juges, « Si la FIA est fondée à émettre, par ses organes habilités, des normes générales de sécurité ou prendre des décisions de gestion, si elle peut sanctionner ses licenciés, ses dirigeants, elle ne peut prendre, à l'égard des tiers, des mesures équivalentes à une sanction », en contravention, qui plus est, avec ses statuts. Comme le note encore le tribunal, « en l'espèce, sous couvert d'un ordre donné à ses membres, le CMSA a incontestablement infligé, fût-ce indirectement, une sanction à deux personnes sur lesquelles il n'avait pas autorité ».

Il n'y a rien à ajouter. Les règles de la fédération internationale ne peuvent s'appliquer qu'aux personnes qui y ont, directement ou indirectement, adhéré. A défaut, ces personnes demeurent des tiers absolus auxquelles

ses règles sont seulement opposables s'ils en ont connaissance¹³. En tout état de cause, les tiers ne peuvent être soumis à la procédure disciplinaire prévue par les règlements de telle fédération ni soumis à la procédure arbitrale devant le TAS prévue éventuellement par ces règlements.

En conclusion on évoquera rapidement l'autre versant des rapports entre les fédérations internationales et les tiers.

Les tiers qui ne sont pas liés par les règles et les procédures des fédérations peuvent cependant les leur opposer. Ainsi et comme le relève très justement le TGI de Paris dans l'affaire Briatore, « un tiers au contrat d'association peut, sur le fondement de la responsabilité délictuelle, invoquer son exécution défectueuse, dès lors qu'il démontre qu'elle est constitutive à son égard d'une faute en lien de causalité avec le dommage qu'il subit. »

Cette règle s'applique bien évidemment aux règlements généraux pris par les fédérations et qui intègrent les contrats de licence conclus par elle. Ainsi, rien ne devrait empêcher un sponsor, non lié à la fédération par une licence, d'attaquer celle-ci si elle sanctionne l'un des sportifs du sponsor en violation de ses statuts ou règlements. Si une telle violation, qui constitue une faute de la fédération, cause un préjudice au sponsor, par exemple d'image, du fait de la sanction infligée au sportif portant ses couleurs, alors le sponsor établira tout à la fois la faute de la fédération, son dommage et le lien de causalité nécessaire pour obtenir réparation.

Finalement, l'exercice de la gouvernance du sport par les fédérations internationales s'avère être un art bien délicat.

¹³ *A cet égard on peut imaginer qu'un tiers engage sa responsabilité à l'égard de telle fédération internationale en incitant un membre ou un licencié à violer les règlements qu'elle édicte.*

6 ARBITRAGE DES LITIGES SPORTIFS ET AUTONOMIE DU MOUVEMENT SPORTIF

Sabrina Robert-Cuendet, Le Mans Université, Laboratoire Thémis-Um (EA 4333)

Si l'autorégulation est une composante essentielle du principe d'autonomie des organisations sportives¹⁴, le recours à l'arbitrage comme mode de règlement des litiges sportifs¹⁵ en est l'une des garanties les plus efficaces. L'arbitrage, en effet, est une procédure juridictionnelle dans le cadre de laquelle les différends d'ordre juridique, sont soumis, par la volonté des parties, à un ou plusieurs arbitres qui rendent une décision contraignante sur le fondement du droit. L'arbitrage est donc une forme de justice privée : les arbitres ne rendent pas leur décision au nom de l'État, mais au nom des parties qui les ont désignés ; ils appliquent le droit choisi par les parties, y compris lorsque ce droit est d'origine privée – comme l'est pour l'essentiel la *lex sportiva* – et y compris lorsque ce droit est exclusif de l'application des règles étatiques.

Le recours privilégié à l'arbitrage pour trancher les litiges sportifs – qu'il s'agisse des recours contre une sanction disciplinaire, d'un contentieux commercial ou d'un litige portant sur un contrat de travail d'un acteur de la compétition sportive – s'explique donc comme une évidence : il permet de se prémunir des « ingérences » du juge étatique dans les affaires

¹⁴ Voy. dans ce volume F. Laty, « *Lex sportiva et autonomie du sport* ».

¹⁵ À ne pas confondre donc avec l'arbitrage sportif, qui se déroule sur le terrain et qui vise à assurer la régularité de la compétition. Toutefois, la frontière entre l'arbitrage sportif et l'arbitrage des litiges sportifs est souvent poreuse.

sportives, tout en respectant, au sein du mouvement sportif, le droit fondamental de l'accès au juge¹⁶.

Un véritable système de justice sportive s'est ainsi construit en marge de la justice étatique. La figure maîtresse de ce système est le Tribunal arbitral du sport (TAS). Celui-ci n'est pas la seule institution arbitrale spécialisée dans le domaine du sport¹⁷. Mais le TAS bénéficie d'une très large compétence. En outre, au-delà de sa mission juridictionnelle¹⁸, il contribue, comme aucun autre centre d'arbitrage, à la consolidation de l'ordre juridique sportif. C'est donc essentiellement à cette institution que s'intéresse la présente analyse.

Celle-ci vise à démontrer que le recours au TAS participe clairement à la pérennité de l'autonomie du mouvement sportif. Mais le système de justice sportive n'est pas totalement insularisé par rapport aux ordres juridiques étatiques. Si l'autonomie institutionnelle garantie par l'arbitrage est plus que consolidée (I), l'autonomie normative qui en découle doit, elle, être relativisée (II).

6.1 ARBITRAGE ET AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE RENFORCEE DU MOUVEMENT SPORTIF

6.1.1 UN SYSTEME DE JUSTICE ARBITRALE AUTONOME

De manière générale, le recours à l'arbitrage, que ce soit dans le domaine sportif ou dans d'autres domaines comme le droit des affaires, présente des avantages indéniables. Il permet de recourir à des juges spécialistes,

¹⁶ *Initialement, certaines organisations sportives avaient inséré dans leurs règlements des clauses interdisant toute contestation des décisions disciplinaires (voy. par exemple la Charte olympique dans sa version de 1984). Mais cette pratique a été fermement condamnée par la justice étatique.*

¹⁷ *Voy. M. Maisonneuve, L'arbitrage des litiges sportifs, Paris, LGDJ, 2011, pp. 35-66.*

¹⁸ *Le TAS ne rend pas lui-même les décisions. C'est un centre d'arbitrage qui administre les procédures arbitrales qui sont menées sous son égide.*

rompus aux subtilités et complexités de la matière dont ils sont saisis¹⁹. Il permet de suivre des procédures plus rapides que celles de la justice ordinaire²⁰. Enfin, l'arbitrage est en principe confidentiel, ce qui permet, dans bien des cas, une résolution plus sereine du litige. L'arbitrage des litiges sportifs bénéficie de ces différents avantages. Mais il présente aussi d'autres spécificités que l'on ne rencontre dans aucun autre domaine.

L'organisation du système de justice sportive permet en effet au mouvement sportif de jouir d'un dispositif centralisé, dont l'efficacité n'a pas d'égal. Le CIO, la quasi-totalité des fédérations internationales et la moitié des comités nationaux olympiques reconnaissent la compétence obligatoire du TAS dans leur règlement. Le Code mondial anti-dopage de 2003 fait également du TAS l'unique instance internationale de recours en matière de dopage. Le TAS est donc la clé de voûte – la « cour suprême » – d'un système de justice intégré au mouvement sportif qui assure l'égalité de traitement entre les compétiteurs et l'application harmonieuse des règles de la *lex sportiva*.

Mais ce qui, ultimement, fait de l'arbitrage un vecteur fondamental de l'autonomie du mouvement sportif tient au caractère auto-suffisant de la justice sportive. En principe, les décisions des tribunaux arbitraux ne sont pas dotées de la force exécutoire. En cas de difficultés d'exécution, il faut s'en remettre aux juges étatiques pour obtenir une mesure d'exécution. Cela n'est nullement nécessaire dans le cadre du mouvement sportif. L'organisation pyramidale et intégrée du mouvement sportif suffit à assurer *l'imperium* des décisions arbitrales. Le refus d'exécution peut en effet être sanctionné à l'intérieur même du système, indépendamment de la portée nationale ou transnationale du litige.

¹⁹ Au TAS, les litigants doivent désigner les arbitres de la formation de jugement dans la liste des arbitres établie par le TAS. Cette liste compte actuellement 391 noms.

²⁰ Les sentences arbitrales sont définitives. Sauf exception, elles ne peuvent faire l'objet d'un appel. En revanche, certaines voies de recours limitatives sont ouvertes comme la procédure en annulation qui ne permet pas de revenir sur le fond de l'affaire.

Les avantages de l'arbitrage peuvent toutefois être contrebalancés par d'autres spécificités. Le choix de recourir à l'arbitrage revient en effet à renoncer à certaines des garanties procédurales qu'offre, par principe, la justice étatique²¹. Le poids de cette « renonciation » est d'autant plus fort dans le cadre des litiges sportifs où en réalité, le recours à l'arbitrage est si non forcé, du moins obligatoire pour les acteurs de la compétition sportive : dès lors que l'arbitrage est choisi par l'organisation sportive compétente, les sportifs n'ont d'autre option que de s'y soumettre. Par conséquent, il est fondamental que l'arbitrage des litiges sportifs respecte les règles fondamentales du procès.

Parmi celles-ci, le droit à un juge indépendant et impartial n'est pas sans interroger les garanties offertes devant le TAS. Bien que le Tribunal fédéral suisse (TFS – compétent pour connaître des recours en annulation contre les sentences du TAS) avait reconnu, en 2003, l'indépendance et l'impartialité du TAS dans sa conception issue de la réforme de 1994²², la Cour d'appel de Munich a récemment émis de nouvelles réserves à cet égard²³. L'arrêt a été cassé par la Cour fédérale d'Allemagne²⁴. L'affaire n'en illustre pas moins les suspicions de parti-pris persistantes qui pèsent sur le TAS. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a elle-même été saisie de cette question. Dans deux affaires *Pechstein* et *Mutu*, la Cour de Strasbourg est actuellement saisie de plaintes contre la Suisse concernant l'insuffisance alléguée du contrôle exercé par le TFS sur le TAS qui constituerait une violation de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

²¹ *La publicité des débats par exemple.*

²² *TFS, Lazutina et Danilova c. CIO, Fédération internationale de ski et TAS, 27 mai 2003. Dans un arrêt précédent du 15 mars 1993 le TFS avait à l'inverse considéré que le TAS, dans sa conception initiale trop étroitement liée au CIO, ne présentait par des garanties d'indépendance et d'impartialité suffisantes.*

²³ *Pechstein c. International Skating Union, arrêt du 15 janvier 2015.*

²⁴ *BGH, 7 juin 2016, Claudia Pechstein c. International Skating Union (ISU), KZR 6/15, Revue de l'arbitrage, 2016, p. 908, note M. Maisonneuve.*

fondamentales (CESDH)²⁵. Il s'agit bien, en creux, de revenir sur l'indépendance et l'impartialité du TAS. Aussi grande soit l'autonomie du mouvement sportif, elle ne justifie pas que le droit fondamental des sportifs à un procès équitable puisse être contrarié.

6.1.2 LE RECOURS RESIDUEL AU JUGE ETATIQUE

Le recours à l'arbitrage n'intervient en réalité jamais en déconnection totale du système de justice étatique. Les justiciables se voient reconnaître la possibilité de préférer l'arbitrage aux tribunaux ordinaires uniquement dans l'espace de liberté processuelle que consent l'État et à condition que celui-ci puisse s'assurer que la justice arbitrale est rendue dans des conditions qui ne heurtent pas les règles essentielles de son propre ordre juridique. Il n'en va pas différemment pour l'arbitrage des litiges sportifs. Les décisions du TAS peuvent faire l'objet d'un recours en annulation devant le TFS (celui-ci est compétent *ratione loci* au regard du siège du TAS qui se trouve à Lausanne). Mais le contrôle qu'exercent les juges suisses sur le TAS est ici très restreint et, de fait, il est rarissime qu'une sentence soit annulée. La déférence du juge étatique à l'égard du tribunal arbitral n'est pas propre au domaine sportif. Elle revêt toutefois ici une dimension systémique importante qui renforce d'autant l'autonomie de la justice sportive.

Au-delà de cette hypothèse du contrôle des décisions du TAS, le recours au juge étatique ne peut, par principe, jamais être totalement évincé²⁶. Il peut arriver que la compétence du TAS soit contestée avec succès devant un juge étatique, au profit de la compétence de ce dernier. L'hypothèse

²⁵ Requête n° 67474/10 introduite le 11 novembre 2010, *Claudia Pechstein c. Suisse et requête n° 4575/10 introduite le 13 juillet 2010, Adrian Mutu c. Suisse.*

²⁶ *Voy. sur le fait que les autorités étatiques sont, par principe, compétentes sur tout domaine, y compris le sport : E. Lagrange, « L'État et les puissances privées. Digressions sur la compétence plénière de l'État et l'autonomie du mouvement sportif », in Les limites du droit international. Mélanges en l'honneur de Joe Verhoeven, Bruxelles, Larcier, 2014, pp.183-204.*

est rare²⁷. Mais il n'est pas impossible qu'elle se répande davantage, compte tenu d'une certaine tendance des sportifs à se replier sur les juridictions ordinaires pour dénoncer les atteintes à leurs droits fondamentaux dont ils feraient l'objet de la part des organisations sportives.

Il peut aussi arriver que la loi de l'État interdise le recours à l'arbitrage pour les litiges sportifs. Cette inarbitrabilité est la règle en France. Les recours contre les décisions des fédérations nationales délégataires d'une mission de service public doivent être adressés aux juridictions administratives. De la même manière, certains litiges sportifs peuvent être inarbitrables à raison de leur objet spécifique. C'est essentiellement le cas pour le domaine pénal. De la même manière, dans de nombreux États, les litiges relatifs au droit du travail, quand bien même ils concernent les relations entre une organisation sportive et un sportif, sont considérés comme inarbitrables.

Il reste que les organisations sportives disposent de puissants leviers pour faire pression sur les autorités publiques lorsqu'elles estiment que la saisine des juridictions ordinaires empiète sur leur domaine de compétence²⁸.

²⁷ Voy. pour un exemple récent Tribunal du commerce du Hainault (Belgique), division Charleroi, 19 janvier 2017, A/16/00141, *Lassana Diarra c. URBSFA & FIFA*, commenté in *Chronique de jurisprudence arbitrale en matière sportive*, *Revue de l'arbitrage*, 2017, pp. 1013-1019.

²⁸ Dans le cadre de l'affaire OM-VA par exemple, alors que le président du club marseillais avait saisi le tribunal de Berne pour contester la sanction adoptée par l'UEFA à l'encontre du club, pour fait de corruption, et alors que les juges suisses s'étaient reconnus compétents, la fédération européenne et la FIFA ont exercé d'intenses pressions sur les autorités françaises de football, les menaçant notamment de leur retirer la coupe du monde de 98, pour les forcer à mettre un terme au procès.

6.2 ARBITRAGE ET AUTONOMIE NORMATIVE RELATIVE DU MOUVEMENT SPORTIF

6.2.1 L'ARTICULATION ENTRE LES REGLES DU MOUVEMENT SPORTIF ET LES REGLES ETATIQUES

L'application « des règles dégagées, autant que faire se peut, de toute référence à un système de normes étatiques particulières » est nécessaire à l'ordre sportif²⁹. Des règles sportives unifiées ayant une portée universelle assurent l'égalité entre les compétiteurs et des principes spécifiques structurent l'ordre juridique sportif. Dès lors, dans le cadre de l'arbitrage du TAS, s'il n'est pas exclu qu'une règle d'origine étatique puisse trouver à s'appliquer de manière subsidiaire³⁰, elle est le plus souvent écartée au profit de la primauté des règles sportives. Le TAS écarte par exemple les règles nationales qui conduisent à reconnaître son incompétence pour trancher le litige dont il est saisi. Il refuse aux sportifs la possibilité de se prévaloir de droits étatiques qui bloqueraient l'application du droit disciplinaire sportif.

Pour autant, l'hermétisme du contentieux sportif aux règles étatiques est loin d'être total. De manière remarquable, le TAS accepte de faire application des règles impératives du droit de l'Union européenne relatives au droit de la concurrence et aux libertés de circulation, « lorsque cela est justifié par des intérêts suffisants »³¹. Loin de voir dans cette tendance un infléchissement de l'autonomie normative des organisations sportives, il faut surtout y voir une application du principe de réalisme : compte tenu de l'important contentieux sportif porté à la connaissance de la Cour de justice de l'Union européenne et compte tenu de la ligne jurisprudentielle ferme suivie par celle-ci depuis l'arrêt Bosman de

²⁹ TAS, 2005/A/983&984, 12 juillet 2006, *Club Atlético Peñarol c. C. Heber Bueno Suarez, C. Gabriel Rodriguez Barrotti & PSG*, § 23.

³⁰ Comme le prévoit l'article R58 du Code de l'arbitrage.

³¹ TAS, 2012/A2862, 11 janvier 2013, *Girondins de Bordeaux c. FIFA*, § 102. Voy. aussi récemment 2016/A/4490, 9 mars 2017, *RF Seraing c. FIFA*.

1995³², il apparaît clairement que le droit de l'Union européenne ne peut être tenu à l'écart des affaires sportives. L'intégrer à la résolution des litiges sportifs permet sans doute d'écarter le spectre de la censure européenne. Curieusement, la déférence du TAS à l'égard des droits fondamentaux des athlètes n'est pas aussi évidente.

6.2.2 L'APPLICABILITE DES DROITS FONDAMENTAUX DE LA PERSONNE DANS L'ARBITRAGE DES LITIGES SPORTIFS

Un courant jurisprudentiel du TAS accepte de donner priorité aux règles de droit suisse qui visent la protection des droits de la personnalité, c'est-à-dire la protection des droits fondamentaux de la personne³³. Là aussi, on peut y voir la volonté du TAS de se prémunir de la censure du TFS.

La jurisprudence du TAS relative à l'applicabilité de la CESDH est beaucoup plus ambiguë. La CESDH n'est pas directement applicable dans les rapports entre personnes privées, contrairement au droit européen de la concurrence ou aux droits de la personnalité protégés par le droit suisse. Pour cette raison, le TAS écarte dans la majorité des cas les arguments des parties fondés sur la CESDH³⁴. Pourtant, les sentences du TAS peuvent être contrôlées par le TFS au regard de certains principes fondamentaux garantis par la Convention. Dès lors, le TAS accepte dans d'autres cas de reconnaître l'application indirecte de la Convention³⁵. Là encore, le principe de réalisme, incompatible avec une conception absolue du principe d'autonomie du mouvement sportif, oblige le TAS à décloisonner le droit du sport.

³² Voy. F. Latty, « L'arrêt, le Livre blanc et le Traité. La lex sportiva dans l'ordre juridique communautaire. Développements récents », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2008, pp. 43-52.

³³ Pour un exemple : TAS, 2011/A/2433, 8 mars 2012, *Amadou Diakite c. FIFA*, § 51.

³⁴ Par exemple TAS 2012/A2862, 11 janvier 2013, *Girondins de Bordeaux c. FIFA*, § 105. Voy. aussi M. Maisonneuve, « Le Tribunal arbitral du sport et les droits fondamentaux des athlètes », *Revue des Droits et Libertés Fondamentaux*, 2017, chron. n° 9.

³⁵ TAS 2011/A/2433, 8 mars 2012, *Amadou Diakite c. FIFA*, § 58.

6.2.3 L'ASSIMILATION PAR L'ORDRE JURIDIQUE SPORTIF DE CERTAINS PRINCIPES ISSUS DU DROIT ETATIQUE

Enfin, la consolidation, par le TAS, de principes structurant l'ordre juridique sportif qui empruntent, pour l'essentiel, aux principes généraux du droit des ordres étatiques pourrait être perçue comme une autre source d'altération de l'autonomie normative des organisations sportives. Ces principes sont bien connus. Il s'agit par exemple du principe de proportionnalité des sanctions, du principe du respect des droits de la défense ou du principe de confiance légitime. Leur pénétration, par le biais du pouvoir prétorien du TAS, dans l'ordre juridique sportif participe de la banalisation de ce dernier. Pourtant, on peut aussi voir dans ce processus d'acclimatation une volonté du TAS d'éviter les ingérences des États qui jugeraient insuffisantes les garanties du droit du sport. Autrement dit, la consolidation par le TAS de ces principes généraux permet de maintenir une distance d'équilibre entre l'ordre juridique sportif et le droit d'origine étatique. D'ailleurs, la technique lui permet également de confirmer les spécificités sportives. De nombreux autres principes généraux dégagés par le TAS – tels que le principe de la sincérité des compétitions sportives, celui du mérite sportif, ou celui, précisément, de l'autonomie des organisations sportives – sont propres au mouvement sportif et justifient la mise en œuvre de règles qui, en dehors de l'ordre sportif, heurteraient le droit. Le TAS peut donc être considéré à la fois comme l'artisan et le gardien de l'autonomie du mouvement sportif. Mais il est aussi le garant d'une application raisonnable des spécificités du mouvement sportif.

IDHEAP

Institut de hautes études en administration publique

Université de Lausanne

Bâtiment IDHEAP, 1015 Lausanne

ISSUL

Institut des sciences du sport

Université de Lausanne

Bâtiment Synathlon, 1015 Lausanne

IRJS

Institut de recherches juridiques de la Sorbonne

Université Paris I Panthéon-Sorbonne

4, rue Valette, 75005 Paris