

ORGANISATIONS
SPORTIVES

QUELLE RÉFORME POUR LA GOUVERNANCE DU SPORT INTERNATIONAL ?

Dans un précédent numéro de *Jurisport*, le magistrat Thomas Cassuto a proposé une réforme du sport international. Elle reposerait sur l'adoption d'un traité qui créerait une organisation spécialisée chargée de la gouvernance du sport mondial. Pour améliorer la faisabilité de cette proposition ancienne, cet article suggère une autre voie qui permettrait de combiner les responsabilités commerciales et régulatrices des organisations sportives, mélange qui pose de nombreux problèmes de gouvernance depuis le tournant du siècle.



AUTEUR Jean-Loup Chappelet
TITRE Institut de hautes études
en administration publique (IDHEAP)
de l'université de Lausanne

Depuis la fin des années 1990, de nombreux auteurs et organisations se sont penchés sur la gouvernance du sport à la suite d'importants problèmes rencontrés en 1999 par le Comité international olympique (CIO) pour l'attribution des Jeux olympiques, puis par de nombreuses fédérations sportives internationales gouvernant le sport mondial. Plus récemment, la Fédération internationale de football association (FIFA) et l'Association internationale des fédérations d'athlétisme (IAAF) – régulant deux sports majeurs – ont aussi connu des scandales dits de gouvernance, qui regroupent toutes sortes de dérives comme le

dopage, les pots-de-vin, les votes truqués, les mandats à répétition, la manipulation de résultats, etc. Beaucoup des organisations concernées étant basées en Suisse, le droit helvétique est critiqué.

Face à cette situation susceptible d'affecter négativement les recettes télévisuelles ou de sponsoring des organisations gouvernant le sport du fait d'un potentiel désintérêt du public, plusieurs observateurs ont proposé la création d'un organisme spécialisé chargé de réguler la gouvernance du sport mondial. Cet article résume les implications de cette proposition. Il envisage ensuite sa faisabilité, notamment vis-à-vis des organisations sportives internationales existantes. Une autre proposition est présentée en troisième partie.

UNE ORGANISATION POUR LA GOUVERNANCE DU SPORT MONDIAL

Un récent article de *Jurisport*¹ reprend une proposition faite depuis le début des années

2000 sous divers noms et par divers auteurs². Cette proposition s'inspire du modèle de l'Agence mondiale antidopage (AMA), créée en 1999 par le CIO, représentant le mouvement sportif, et plusieurs gouvernements lassés de l'inefficacité de la lutte antidopage à la fin du xx^e siècle. La forme juridique choisie fut celle d'une fondation privée de droit suisse dont le capital initial de 5 millions de dollars a été fourni par le CIO et qui finalement établit son siège à Montréal en 2001.

Comme il n'existe pas d'État global, la proposition d'une organisation mondiale chargée de la gouvernance du sport nécessiterait la mise en place d'un traité de droit international *ad hoc* qui manda- ●●●

1. *Jurisport* n° 188/2018, p. 38.

2. Par exemple, D. Howman, président de l' Athletic Integrity Board de l'IAAF depuis 2017 et directeur général de l'Agence mondiale antidopage de 2004 à 2016 ; J.-L. Chappelet dans « Towards

better Olympic accountability », in *Sport in Society*, 14(3) 2011, p. 319-331 ; plusieurs auteurs de l'ouvrage coordonné par Y. Vanden Auweele, E. Cook et J. Parry, *Ethics and Governance in Sport*, Routledge, 2016 ; ou début 2018

dans le rapport du député M. Jensen de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Pour une refonte majeure des structures et des pratiques de la gouvernance sportive ».

■ La régulation du sport international ne peut que difficilement être opérée par un droit domestique. L'élaboration d'une convention internationale serait éminemment plus pertinente.

■ États, organisations intergouvernementales et organisations sportives pourraient être à l'initiative d'une « convention de Lausanne » pour une meilleure gouvernance du sport international.

●●● terait l'organisation, à l'instar – là encore – de la convention internationale contre le dopage adoptée par l'Unesco (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture) en 2005, aujourd'hui ratifiée par la plupart des États, qui mandate l'AMA pour la lutte antidopage sur la base du code mondial antidopage qui est annexé à la convention et qui constitue une *soft law* ayant ainsi force de loi dans tous les États ayant ratifié la convention.

Le magistrat Thomas Cassuto va plus loin en ce qu'il propose un traité entre États qui établirait une organisation internationale spécialisée dans le sport, indépendante des organisations sportives internationales existantes et chargée de leur surveillance et gouvernance, un peu comme il en existe dans d'autres domaines globaux importants comme la santé (OMS), le travail (OIT) ou encore la propriété intellectuelle (OMPI) par exemple.

Cette organisation pourrait devenir une organisation spécialisée des Nations unies. Il en existe déjà une, l'Unesco, qui a adopté en 1978 une Charte internationale de l'éducation physique et du sport (révisée en 2016). Toutefois, outre son manque chronique de financement, cette organisation n'a pas de pouvoirs particuliers sur les fédérations sportives, et les compétences que lui donne la convention internationale de 2005 contre le dopage sont très limitées.

La grande difficulté pour mettre en œuvre cette proposition de création d'une organisation *ad hoc* résulterait inévitablement de la très probable opposition des organisations sportives existantes, dont on ne voit pas très bien par quels moyens on pourrait les contraindre à suivre les décisions de cette organisation mondiale de gouvernance sportive. Le droit d'association libre, sans but lucratif, est en effet reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (article 20) et la plupart des organisations sportives ont adopté cette forme juridique qui leur permet de gérer le sport national et

international tant que des installations sportives et des lieux de compétitions sont mis à leur disposition et que les athlètes offrent leurs performances en échange de l'organisation de leurs joutes.

UN CADRE JURIDIQUE ADAPTÉ

Le droit suisse – particulièrement concerné – ne permet pas de dérives financières aux organisations sportives ou autres, comme il est parfois prétendu. Depuis longtemps, il oblige les associations (sportives ou non) à faire auditer leurs comptes par un organisme professionnel extérieur dès qu'elles atteignent une certaine taille (C. civ., art. 69). Certaines organisations ne remettent cet audit qu'à leurs membres, mais la plupart (21 sur 28) des fédérations sportives internationales de sports au programme des Jeux olympiques d'été publient cet audit sur leur site internet, même si cette transparence peut encore être améliorée³.

En 2015, à la suite de remarques du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), le code pénal suisse a été modifié pour permettre à la police de poursuivre d'office (sans plainte préalable) la corruption privée, notamment de personnes ou d'associations sportives basées en Suisse. Une autre loi a été amendée pour que les dirigeants de ces organisations soient considérés comme des personnes exposées politiquement (PEP), à l'instar des dirigeants d'États qui parfois disposent de comptes en Suisse. Cela oblige les banques basées dans le pays à signaler tout mouvement suspect de fonds sur les comptes de ces PEP. Des dispositions législatives sur les lanceurs d'alerte sont renforcées. Le gouvernement suisse se préoccupe de la situation de corruption dans le sport international au moins depuis 2012, année où il a publié un rapport à ce sujet. Des parlementaires interviennent régulièrement sur ces questions.

“ Ces traités regrouperaient les principales conventions existantes applicables au sport (contre le dopage de l'Unesco, contre la violence des spectateurs de manifestations sportives ou la manipulation de résultats sportifs du Conseil de l'Europe), voire des conventions plus générales comme celle de l'ONU contre la corruption, à décliner pour le sport ”

3. ASOIF, *Second Review of International Federation Governance*, Association of Summer Olympic International Federation, Lausanne, p. 31.

■ Une autre proposition pouvant se combiner avec la précédente et visant à assurer une meilleure représentation des sportifs pourrait résider dans la création de coopératives regroupant les athlètes d'un sport donné.



© Sergey Ryzhov

Mais il est exact que le droit national – de la Suisse ou de tout autre État⁴ – peut difficilement réguler un phénomène mondial comme le sport international. Il est donc juste d'envisager un traité international à ce sujet qui pourrait être source de droit international. Mais l'exemple de l'AMA n'est sans doute pas le bon. Celui du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et du droit humanitaire international semble plus adapté.

Le CICR a été fondé en 1863, puis les premières conventions furent adoptées par les États d'alors pour protéger les victimes de conflits armés. En 1949, ces diverses conventions ont été regroupées et développées sous quatre conventions dites de Genève, ville où elles furent signées et où est basé le CICR. Ces conventions protègent les victimes civiles et militaires de conflits, et définissent des droits humains fondamentaux pour les prisonniers de guerre et les populations civiles. Elles ont été complétées par des protocoles additionnels rendus nécessaires par des évolutions du sujet. Ratifiées par la plupart des États, elles constituent la base de ce qui est désormais connu sous l'appellation de droit humanitaire (international) et instituent le CICR comme l'organisme chargé de veiller à son application. Le CICR est une association sans but lucratif de droit suisse composée au maximum de 25 membres (personnes physiques) de nationalité suisse élisant un conseil qui lui-même dirige aujourd'hui une administration de plus de 13 000 personnes à Genève et dans plus de 80 délégations de par le monde, en plus des sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge implantées partout. On pourrait donc imaginer une construction similaire pour le sport, partant de l'idée qu'il s'agit aujourd'hui de le sauvegarder d'impor-

tantes dérives de corruption qui menacent son intégrité et les bienfaits qu'il peut apporter à l'éducation physique et morale, à la santé physiologique et mentale, à l'intégration sociale et au développement économique notamment⁵.

Des États, des organisations intergouvernementales et des organisations sportives pourraient prendre l'initiative d'élaborer une ou plusieurs « conventions de Lausanne » (en référence à la ville suisse qui abrite de nombreuses organisations sportives internationales) avec l'aide de la Suisse qui pourrait être l'État dépositaire. Ces traités regrouperaient les principales conventions existantes applicables au sport (contre le dopage de l'Unesco, contre la violence des spectateurs de manifestations sportives ou la manipulation de résultats sportifs du Conseil de l'Europe), voire des conventions plus générales comme celle de l'ONU contre la corruption, à décliner pour le sport. Elles pourraient être complétées en tant que de besoin et comporter un « volet gouvernance sportive ».

Ce volet serait basé sur une norme ou un code universel à développer sur la base des nombreux principes et codes existants créés tant au niveau international que national⁶. Le rôle de coordination tenu par le CICR serait joué par le CIO, association d'une centaine de personnes du monde entier (qui devraient être au-dessus de tout soupçon) complétée par plus de deux cents comités nationaux olympiques reconnus par le CIO dans la plupart des pays et territoires et une administration de plus de 500 personnes à Lausanne. Une telle solution reconnaîtrait le rôle éminent rempli par l'ensemble du mouvement sportif de façon autonome ●●●

4. On doit toutefois remarquer que le Congrès des États-Unis étudie cette année la possibilité d'adopter une loi qui imposerait de fortes sanctions pénales à tout athlète dopé dans une manifestation sportive internationale à laquelle participent au moins quatre athlètes

américains ou qui est soutenue par au moins deux sponsors américains. Cette loi potentielle étendrait en pratique la juridiction américaine au monde entier et limiterait sans doute fortement les compétitions internationales.
5. V. « Pour un cadre global de

lutte contre la corruption dans le sport », *Jurisport* n° 181/2017, p. 19.
6. Plus d'une quarantaine de tels codes ou ensemble de principes de gouvernance sportive ont été élaborés depuis 2000 par les organisations gouvernementales,

intergouvernementales, sportives et des chercheurs. V. J.-L. Chappelet et M. Mirkonjic, « Basic Indicators for Better Governance in International Sport », *IDHEAP Working Paper*, 1/2013.

●●● (et autofinancée) depuis plus d'un siècle et éviterait de créer une nouvelle organisation internationale à l'heure où le système onusien classique montre des limites.

UNE AUTRE PROPOSITION

Il faut reconnaître que la mise en œuvre d'un instrument tel qu'une « convention de Lausanne » pour une meilleure gouvernance du sport international (et national à terme) ne sera pas facile. Elle placerait le sport international dans un cadre de régulation étatique plus ou moins fort, comme c'est déjà le cas dans de nombreux pays qui ont adopté des lois sur le sport tels que la Suisse (en 1972), la France (notamment en 1975 puis en 1984) ou les États-Unis (en 1978), sans parler des règles élaborées par les ligues nationales souvent très contraignantes. Mais cela peut ne pas plaire à tous.

À part l'État, une autre source de légitimité sportive peut être constituée par les athlètes qui sont, selon le discours convenu, au centre des préoccupations des organisations sportives. Mais ces dernières ne représentent pas directement les athlètes. Au mieux, ils sont membres d'un club, ce club est membre de sa fédération (régionale ou nationale) qui est elle-même membre de la fédération internationale pour son sport, même si d'anciens athlètes deviennent souvent dirigeants sportifs (comme l'actuel président du CIO) et qu'il existe des commissions d'athlètes actifs plus ou moins représentatives et ayant voix au chapitre dans beaucoup de fédérations.

Dans les sports professionnels, notamment aux États-Unis et dans le football européen, les athlètes sont souvent représentés par des syndicats (NBPA pour le basket, FIFpro pour le football par exemple) ou parfois possèdent les compétitions importantes (comme l'ATP World Tour pour le tennis et le PGA Tour pour le golf) et laissent peu de place aux fédérations internationales correspondantes pour réguler le sport et surtout financer son développement. Il existe en Europe une association des associations d'athlètes, l'EU Athletes, qui fait partie de la World Players Association, l'association de tous les professionnels du sport rattachée au syndicat global de travailleurs UNI global union, basé à Nyon (Suisse).

Une meilleure représentation des athlètes pourrait être assurée par l'adoption d'une nouvelle forme juridique présente dans la plupart des États, à savoir la coopérative. Cette forme juridique est

à cheval entre la société anonyme et l'association ou la fondation sans but lucratif. Elle permettrait de combiner harmonieusement dans une même structure des activités commerciales (comme la vente de droits de télévision) et des activités idéales (comme l'établissement des règles du jeu). Les coopérateurs seraient les athlètes d'un sport donné. Ils participeraient ainsi aux décisions sur la base « un athlète = une voix » et non « une fédération = une voix ». De nombreuses coopératives existent avec succès de par le monde dans la banque, l'assurance, la grande distribution (par exemple le groupe de magasins Intersport), mais très peu en gestion du sport. On peut citer l'exemple (disparu) de la société coopérative du club des sports du Football Club Hauterive (dans le canton de Neuchâtel, en Suisse) ou le centre sportif régional vaudois à Lausanne, une installation sportive gérée par la Ligue romande de football, ou bien encore le London Co-operative Society Employees Sports Club qui regroupait plusieurs milliers de membres au Royaume-Uni. La coopérative semble être une structure plus courante pour regrouper les fans d'un club (notamment de football ou de rugby). Il existe aussi un institut, le Sports Management Research Institute (SMRI), qui promeut la création de clubs de football coopératifs possédés par des supporters⁷ à l'instar du FC Barcelone et ses *socios* (sociétaires).

Cette proposition se rattache aux idées de l'économie sociale et solidaire, qui est aujourd'hui bien connue hors du sport. Elle peut se combiner avec la précédente. L'adaptation à une nouvelle forme juridique des organisations sportives existantes pourrait se faire progressivement, par la base, et être complétée, au sommet, par un cadre juridique international. La principale difficulté pour sa mise en œuvre est de convaincre (parfois avec des majorités qualifiées) ceux-là mêmes qui pourraient être affectés par ces changements.

À l'heure où fleurissent des chartes de droits et responsabilités des athlètes, il est temps de penser la réforme de la gouvernance du sport mondial. Les pistes du droit international, d'un côté, ou du droit des coopératives, de l'autre, devraient être plus longuement explorées avec toutes les parties prenantes concernées. Il faut toutefois rappeler qu'une forme juridique ne garantit pas une gouvernance appropriée. Trop d'exemples dans le monde des organisations publiques, parapubliques ou privées nous le démontrent malheureusement. ■

7. Voir le site www.go-smri.com.