



LA RÉGULATION DU SPORT MONDIAL GLOBAL SPORT REGULATION

Coordonné par Emmanuel Bayle, Andrea Bonomi, Stefano Caneppele
et Jean-Loup Chappelet

Ouvrage coordonné par

Jean-Loup Chappelet

Emmanuel Bayle

Andrea Bonomi

Stefano Caneppele

RÉGULATION DU SPORT MONDIAL

GLOBAL SPORT REGULATION

© 2021 auteurs

ISBN 978-2-940667-01-7



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

SOMMAIRE

Sommaire	I
Introduction	I
Liste des contributeurs.....	III
1 Un cadre pour appréhender la régulation mondiale des sports	
Emmanuel Bayle.....	1
2 L’insertion de séries rivales au calendrier officiel des fédérations sportives : un impératif de protection et d’équité sportive	
Sébastien Bernard	27
3 Increasing Legitimacy of the CAS?	
Andrea Bonomi	41
4 Match-fixing in European football after COVID-19: a country vulnerability index.....	
Stefano Caneppele.....	61
5 L’évolution de la gouvernance des Jeux olympiques	
Jean-Loup Chappelet.....	77
6 The fight against manipulation of sports competitions at the Tokyo 2020+1 Olympic Games.....	
Clémence Collon.....	95
7 STAMINA: A Sustainability Assessment Tool for International Sports Federations	
Mark Hurst.....	113
8 Réflexions sur la notion d’arbitrage forcé dans le milieu sportif.....	
Corinne Mammino	137

9	Le cas de la contamination alimentaire chez le cheval analysé sous deux aspects juridiques.....	
	Stéphane Montavon	154
10	The IAAF scandal: an organic corruption and the BRICS' power control (2007-2015).....	
	Florent Mourier.....	171
11	Mixed Martial Arts – Who rules ?.....	
	Louise Seppey.....	193
12	Un chemin semé d'embûches : Les relations entre la Confédération suisse et le CIO des années 1970 à nos jours	
	Quentin Tonnerre.....	212
13	Les organisations sportives internationales doivent-elles déléguer la régulation de l'intégrité sportive ?.....	
	Pim Verschuuren.....	227

INTRODUCTION

Cet ouvrage rassemble des contributions d'enseignants et de participants à la première édition, en 2020, du *Certificate of Advanced Studies in the Regulation of Global Sport (CAS ReGS)* de l'Université de Lausanne. La diversité des sujets abordés montre l'étendue de la notion de régulation dans l'écosystème du sport mondial.

Le besoin d'enseignement et de recherche dans ce domaine est d'abord né au sein de la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne dont les trois écoles qui la composent (EDU, ESC, IDHEAP) apportent les compétences d'analyses juridiques, criminelles et d'action publique qui sont de plus en plus sollicitées pour gouverner le sport mondial. Mais la régulation n'est pas qu'une affaire légale, elle nécessite aussi des compétences sociales, économiques et politiques qui sont apportées par le Centre interdisciplinaire de recherche sur le sport (CIRS) de l'Université et en particulier par l'Institut des sciences du sport de l'Université de Lausanne (ISSUL).

Le mouvement sportif moderne est en effet d'abord un mouvement social qui se développe à partir du XIXe siècle et rencontre l'économie de marché à la fin du XXe siècle. Cette rencontre et le développement considérable et mondial du phénomène sportif nécessite de plus en plus des interventions juridiques, notamment au niveau domestique et européen (droit de l'Union) et au niveau international (via différentes conventions interétatiques), ainsi qu'au travers du droit mou (soft law) qui est développé par les organisations sportives nationales et internationales ou le Tribunal arbitral du sport. Finalement, en ce début

de XXI^e siècle, la dimension politique du sport, voire géopolitique, s'affirme de plus en plus sous l'influence des opinions publiques et des idées de responsabilité sociale ou sociétale. Les quatre dimensions ci-dessus sont résumées par le modèle en boucle SELP (Social, Economic, Legal and Political) qui a été à la base des analyses développées dans ce premier CAS ReGS au printemps 2020.

LISTE DES CONTRIBUTEURS

Emmanuel Bayle, professeur associé à l'Institut des sciences du sport de l'Université de Lausanne

Sébastien Bernard, consultant, Allsportlaw

Andrea Bonomi, professeur ordinaire à l'École de droit de l'Université de Lausanne

Stefano Caneppele, professeur associé à l'École des sciences criminelles de l'Université de Lausanne

Jean-Loup Chappelet, professeur honoraire de l'Institut de hautes études en administration publique de l'Université de Lausanne

Clémence Collon, doctorante en droit à l'Université Paris 1- Panthéon Sorbonne et juriste à l'Autorité nationale des jeux, Paris

Mark Hurst, LL.M, MAS

Corinne Mammino, assistante diplômée à l'École de droit de l'Université de Lausanne

Stéphane Montavon, docteur en médecine vétérinaire, DVM

Florent Mourier, Fondateur et directeur général de Financial Crime Investigations & Corporate Compliance (FCICC)

Louise Seppey, master en sciences du sport de l'Université de Lausanne

Quentin Tonnerre, assistant diplômé à l'Institut des sciences du sport de l'Université de Lausanne

Pim Verschuuren, premier assistant à l'Institut des sciences du sport de l'Université de Lausanne

1 UN CADRE POUR APPRÉHENDER LA RÉGULATION MONDIALE DES SPORTS

Emmanuel Bayle

L'organisation du sport mondial est complexe. Elle mêle acteurs associatifs, commerciaux et publics opérant à différents niveaux du local au global et cherchant à capter la valeur économique, le pouvoir symbolique du sport ou/et le leadership de toute ou partie de son organisation. Cette dernière se présente à la fois comme un « système total » (Chappelet, 2016) au sujet du système olympique comprenant plus de vingt parties prenantes clés, mais aussi spécifique à chaque sport au niveau mondial. De nouveaux enjeux (géopolitiques, économiques, médiatiques, de durabilité et de crédibilité) traversent ce secteur au regard des évolutions sociétales et du contexte de crise sanitaire et économique mondiale liée à la Covid 19. Cette situation inédite questionne désormais tant les modèles de gouvernance, de fonctionnement mais aussi économiques du système olympique. Pourra-t-on continuer à organiser des méga-événements sportifs et selon les modèles économiques antérieurs ? Les fédérations parviendront-elles à garder le contrôle du spectacle et de la pratique de leur sport ? Les logiques partenariales traditionnelles construites historiquement vont-elles perdurer ou se disloquer sous l'effet d'une crise sans précédent ?

Dans ce contexte de survie menacée, la question de la régulation du sport mondial et de son évolution prend une tournure singulière. Le terme de régulation peut être définie comme « toute intervention réalisée dans le cadre d'une action appropriée et dosée en vue de maintenir ou de rétablir l'état réputé souhaitable ou acceptable d'un système politique, économique ou social » (Hoye et al, 2010). Dans notre cas il s'agit du système du sport international institutionnel dirigé par le CIO et les fédérations sportives internationales (FI) à la tête des différents sports.

2 RÉGULATION DU SPORT MONDIAL-GLOBAL SPORT REGULATION

UN CADRE POUR APPRÉHENDER LA RÉGULATION MONDIALE DES SPORTS

Après la genèse des sports modernes et leur institutionnalisation progressive à la fin du 19^{ème} siècle et au début du 20^{ème} siècle sous l'égide des FI, la révolution culturelle avec la fin de l'amateurisme des années 1970 et l'émergence de nouveaux sports « fun », le tournant de la commercialisation des années 1980 et l'avènement de la technologisation et digitalisation depuis les années 2000, la crise due à la covid 19 pourrait ouvrir une nouvelle ère de rupture pour les années 2020. A chacune de ces grandes périodes de l'évolution du sport institutionnel de nouveaux acteurs ont émergé ou ont vu leur rôle évoluer pour bousculer et transformer les équilibres sociaux, juridiques, économiques ou politiques de l'écosystème précédent.

L'objet de cette contribution est de proposer un cadre pour comprendre la régulation mondiale des sports. La question de la régulation porte un certain nombre d'enjeux théoriques, méthodologiques et empiriques concernant les thèmes, les acteurs, les niveaux, les principes, les outils (ou de manière plus générique les compétences) et les effets de ce concept pour comprendre l'évolution du sport international. Au-delà du paradigme scientifique, ce concept porte aussi une représentation idéologique qui sous-tend un nouveau rôle des acteurs du système sportif et interroge leur réelle volonté ou/et capacité à s'autoréguler ou à s'auto-réformer. C'est en toile de fond la question de l'autonomie historique des institutions sportives (Chappelet, 2015) et de la gouvernance mondiale des sports qui est interrogée et des enjeux qui y sont associés (Chappelet, 2018).

Après avoir analysé les approches théoriques du concept de la régulation dans les sciences sociales, nous expliquerons le cadre conceptuel et méthodologique proposé, nous l'illustrerons. Puis nous montrerons les configurations possibles de régulation mondiale existante pour différents sports.

1.1 LES APPROCHES DE LA REGULATION EN SCIENCES SOCIALES

Depuis les années 1970, le concept de régulation s'est diffusé dans les sciences sociales en tant qu'élément central de la théorie générale des systèmes. Cette dernière postule que tout système organisé, formé d'un ensemble d'éléments interdépendants et interagissants, serait en effet en permanence confronté aux facteurs de déséquilibre et d'instabilité provenant de son environnement. La diffusion du concept de régulation a suivi celle de la démarche systémique dans les sciences sociales qui envisage chaque élément de la réalité sociale, non pas isolément, mais à travers les relations d'interdépendance et d'interaction qui l'unissent à d'autres. La régulation est ainsi devenue un concept-clé aussi bien dans la sociologie, et notamment la sociologie des organisations (Crozier et Friedberg, 1977), que dans les sciences économiques, les sciences politiques et juridiques. La régulation sociale est un processus en sciences sociales qui tend à ordonner la réalité sociale et les interactions sociales.

La régulation sociale produit en effet des normes, qui vont parfois jusqu'à s'inscrire sous forme de lois, mais qui peuvent aussi rester tacites. Selon Jean-Daniel Reynaud (1997, 1999), la vie des règles, leur élaboration et leur renouvellement constituent l'objet même de la théorie de la régulation sociale ; cette théorie permet de comprendre les modalités de construction d'obligations sociales auxquelles les individus se soumettent, du fait que ces règles sociales sont le produit endogène de leurs relations (De Terssac, 2003). Les groupes sociaux conçoivent des règles qui, tout en n'étant pas formellement contraignantes, présentent de fait un caractère contraignant. Di Maggio et Powell (1983) proposent un cadre théorique permettant d'expliquer pourquoi certaines pratiques – les règles pouvant en faire partie – tendent à se diffuser dans le cadre plus spécifique des organisations. Ce processus de convergence est baptisé « changement isomorphique ». Les processus clés dans l'élaboration des règles étant de trois sortes : mimétisme, normalisation et coercition.

4 RÉGULATION DU SPORT MONDIAL-GLOBAL SPORT REGULATION

UN CADRE POUR APPRÉHENDER LA RÉGULATION MONDIALE DES SPORTS

Le paradigme de la régulation sociale recouvre ainsi deux types de préoccupations différentes : d'une part, l'analyse des processus par lesquels tout groupe social parvient à maintenir sa cohésion et à assurer sa survie, malgré la diversité des intérêts qui existent en son sein ; d'autre part, l'analyse des processus de changement que connaissent les sociétés contemporaines, dans lesquelles la complexité croissante des problèmes impose de recourir à des mécanismes plus souples de coordination et d'intégration (Allaire, 2003).

Le concept de régulation est également depuis longtemps au cœur de l'analyse du système politique notamment présentée par David Easton en 1965. Ce dernier propose une analyse centrée sur l'étude des mécanismes par lesquels l'ordre politique parvient à se maintenir en dépit des perturbations extérieures. Cette analyse, comme d'autres par la suite, met l'accent sur les processus de négociation et de compromis entre les acteurs de l'ordre politique. La régulation politique désigne aussi l'ensemble des mécanismes et des moyens d'action dont dispose un Etat, dit « régulateur », ou plus largement une instance internationale, éventuellement intergouvernementale, qui ont pour objectif soit la régulation de l'économie dans sa globalité soit le maintien de l'équilibre d'un marché de biens ou de services (régulation sectorielle).

Cette idée se retrouve dans l'approche des théoriciens économistes de la régulation (notamment Aglietta 1976 et Boyer, 1986, 2018) qui soulignent aussi le rôle central des instances politiques dans la conception de leur théorie. Selon eux les caractéristiques d'une forme donnée de capitalisme sont déterminées par des formes institutionnelles (concurrence, monnaie, Etat, rapport salarial, insertion dans l'économie mondiale). L'ensemble des mécanismes qui permettent aux formes institutionnelles a priori indépendantes de former un système est appelé « mode de régulation ». Les auteurs de ce courant vont analyser les compromis qui instituent tel ou tel mode de régulation, les conditions de fonctionnement de ces actions de régulation et leur capacité à stabiliser plus ou moins durablement les initiatives individuelles, ainsi que leurs dysfonctionnements et leurs crises.

Le droit est un outil central de la régulation sociale, économique et politique. Selon Jacques Chevallier (2001) « la régulation juridique apparaît comme un concept flou, polysémique, qui recouvre trois types de significations possibles : soit un attribut substantiel de tout droit, soit la caractéristique du droit de l'État providence, soit encore l'indicateur des transformations en cours du phénomène juridique ». Après avoir indiqué comment ces significations peuvent être combinées, l'auteur montre que la régulation juridique provient désormais d'acteurs multiples, situés dans des espaces juridiques différents. Un tel éclatement n'est pas sans incidence sur la fonction régulatrice du droit, la prolifération des règles provenant du droit dur (*hard law*) et de plus en plus du droit mou ou souple (*soft law*) tendant à priver le droit de son efficacité.

Sans forcément toujours dialoguer entre elles et être articulées, ces quatre approches (sociale, politique, économique et légale) disciplinaires de la régulation dans les sciences sociales font de la régulation un concept clé, de plus en plus mobilisé, pour comprendre les différentes formes d'interventions réalisées en vue de maintenir ou de rétablir l'état réputé souhaitable ou acceptable d'un système social, politique ou économique ; dans notre cas il s'agit de l'étude du système sportif mondial spécifique à chaque sport.

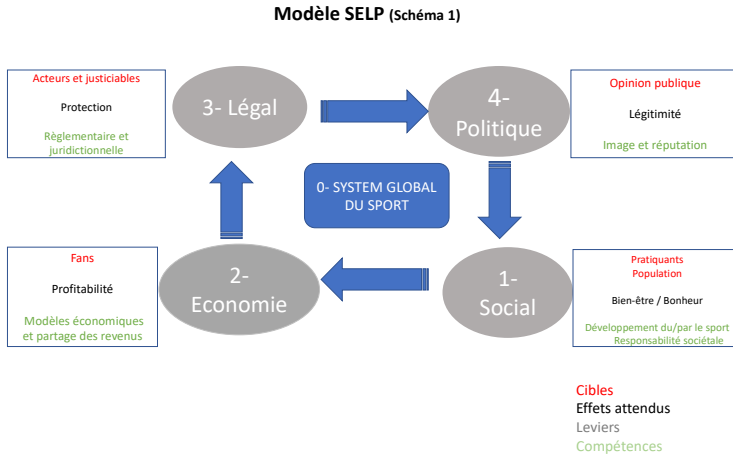
1.2 PROPOSITION D'UN CADRE CONCEPTUEL

Pour comprendre la régulation mondiale des sports, nous avons construit un cadre qui s'appuie, tout d'abord, sur l'analyse de l'écosystème mondial de chaque sport nécessitant d'identifier les acteurs en présence ainsi que leurs poids, rôles et relations respectifs. Notre hypothèse est que quatre leviers (social, économique, légal et politique) peuvent être potentiellement mobilisés par les acteurs de l'écosystème ou des acteurs extérieurs pour créer, conforter ou déstabiliser des modes ou des configurations de régulation spécifiques. Selon les contextes (stabilité, prospérité, crise...) et les intérêts ou attentes en jeu, de nouveaux modes de régulation peuvent apparaître ou s'ajuster au gré des pressions, des

6 RÉGULATION DU SPORT MONDIAL-GLOBAL SPORT REGULATION

UN CADRE POUR APPRÉHENDER LA RÉGULATION MONDIALE DES SPORTS

négociations et des compromis entre les acteurs au cœur de l'écosystème d'un sport mondial particulier pouvant donner lieu à de nouvelles formes ou configurations de régulation. Le schéma ci-dessous résume ce cadre conceptuel.



Le système olympique et ceux des divers sports mondiaux correspondent à des écosystèmes singuliers produits par l'histoire. Cette métaphore d'écosystème désigne l'ensemble des organisations associatives et commerciales ainsi que leurs parties prenantes (clients, employés, fournisseurs, sous-traitants, pouvoirs publics...), qui ont en commun un projet de développement dans le temps encadré par des engagements pris les uns envers les autres ou qui se retrouvent aussi en concurrence pour la maîtrise de leur secteur ou de marchés spécifiques relevant de ce secteur (principalement les différents types et formes de compétitions et de pratiques sportives).

Le système olympique et sportif est théoriquement structuré par ses fonctions d'organisation, promotion et de développement du sport sous sa forme compétitive mais aussi de loisirs avec pour finalité affichée « la construction d'un monde meilleur » grâce au sport et à l'olympisme (CIO, 2014). Le sport institutionnel contribuerait ainsi, à sa manière, à une

forme de bonheur intérieur brut. Les fonctions et les effets attendus du sport (son projet au sens socio-politique) ont trait ici à la régulation sociale qu'il opère en termes de plus-value sociale et de postulat de mieux vivre ensemble par le sport. Il s'agit de l'impact social du sport qui se pratique et se regarde en termes de lien social, de mixité, d'éducation mais aussi de santé au sens large pour ses pratiquants mais aussi ses supporters/fans et donc plus largement de la population. Ces finalités associées aux modes de délivrance des activités dans le sport institutionnel, via le cadre associatif et le bénévolat, expliquent que cette fonction sociale, depuis déjà de nombreuses décennies et dans la plupart des pays du monde, soit explicitement ou implicitement associée à un (quasi)service public légitimant des aides publiques directes (subventions) et indirectes (personnel et infrastructures publics mis à disposition, exemptions fiscales...) importantes. Cette régulation sociale, en donnant naissance à des marchés économiques, a aussi généré une régulation économique que ce soit pour la pratique ou pour le spectacle sportif.

La régulation économique fait référence à l'objectif de maintien de l'équilibre du marché de services liés aux événements sportifs et à la pratique du sport. Ce marché est imparfait par la caractéristique des offreurs et la valeur sociale des services offerts. En effet, les institutions sportives, au moins sur l'offre d'événements compétitifs traditionnels (championnats nationaux, continentaux et mondiaux) parfois sur d'autres événements (circuits internationaux, jeux multisports), se trouvent en situation de quasi-monopole. L'enjeu pour ces organisations est de conserver ce monopole, de maximiser le modèle économique autour des fans/supporters (cibles en matière de publicité des sponsors et des télévisions et pour la commercialisation des billets et du merchandising) et de distribuer un maximum de revenus générés pour le développement de la pratique du sport. Depuis les années 1980, les marchés des événements et de la pratique n'ont cessé de croître bien que leur valeur socio-économique et les effets soient aussi contestés (externalités négatives en termes de durabilité et parfois de dérives en termes d'intégrité des compétitions et de pratique sportive mais aussi en termes

8 RÉGULATION DU SPORT MONDIAL-GLOBAL SPORT REGULATION

UN CADRE POUR APPRÉHENDER LA RÉGULATION MONDIALE DES SPORTS

d'impacts sur la santé notamment dans le sport d'élite). Il s'agit de marchés spécifiques où s'optimise la recherche de ressources mixtes : commerciales (droits médias, sponsoring, ticketing et merchandising), publiques (subventions, exonérations fiscales), non marchandes (bénévolat, dons des particuliers).

La régulation sociale tout d'abord, puis ensuite la régulation économique, ont exigé une double régulation juridique à la fois privée internationale via les règles des instances sportives (« lex sportiva », Latty, 2007) et étatique (la loi fédérale suisse et le droit cantonal pour les trois quarts des fédérations sportives internationales qui ont leur siège en Suisse et principalement dans le canton de Vaud et dans la capitale olympique, Lausanne) ou/et supra-étatiques (droit européen, convention européenne des droits de l'homme) entraînant parfois des conflits de normes. La fondation du Tribunal arbitral du sport en 1984 associée aussi à d'autres dispositifs nationaux de résolution des litiges dans le sport (arbitrage, conciliation, médiation) a créé une « justice sportive » plus spécialisée et efficace. Elle s'applique, au-delà de la loi et de la justice des tribunaux des Etats ou d'union d'Etats, à toutes les personnes physiques et morales qui se placent plus ou moins volontairement sous son égide pour participer à des compétitions sportives internationales sous le contrôle du système olympique et des FI (cf. contribution de Corinne Mammino dans cet ouvrage).

Ce système normatif du sport mondial, s'appuyant sur un pluralisme juridique, s'est progressivement complexifié par la multitude de règles, de codes et de chartes transnationaux en évolution constante : la charte olympique, les statuts et règles de chaque fédération et sport, divers codes d'éthique, de « bonne conduite », le code mondial anti-dopage, le règlement du statut et du transfert de joueurs (de football), les règles du fairplay financier (dans le foot européen), diverses recommandations d'organisations intergouvernementales (ONU, OCDE, UE...), normes ISO (...). Chappelet (2018) souligne que le droit international résultant de traités entre Etats-nations est très peu développé en matière sportive. On peut seulement citer la convention de l'UNESCO contre le dopage et

trois conventions du Conseil de l'Europe (dopage sportif, violence dans et autour des stades, manipulation des résultats de compétitions). Quelques autres conventions peuvent être utilisées dans le sport mondial, notamment celles contre la corruption privée. Le parlement suisse a ratifié toutes ces conventions et a incorporé dans le droit domestique les dispositions qu'elles impliquent.

Cette régulation juridique est donc devenue extrêmement dense et spécialisée, faisant appel à tous les domaines du droit du local à l'international. Face à la diversité et complexité des problèmes à traiter (droits humains, intégrité, gouvernance, durabilité...), cette régulation nécessite de plus en plus une concertation et des partenariats entre les pouvoirs sportifs, les institutions publiques avec de plus en plus le concours d'ONG généralistes (La Croix-Rouge, Terre des hommes...) ou spécialisées (par exemple Play international, Pro Sport Development, Surfrider Foundation...).

La construction de cette régulation juridique s'appuie et trouve ses fondements dans une autre forme de régulation, à savoir politique. La régulation politique fait référence à l'espace politique d'action et d'intervention pour encadrer/développer les politiques sportives notamment les événements et aussi les dérives associées qui sont parfois regroupées sous le concept d'intégrité sportive (cf. les contributions de Caneppele et de Verschuuren dans cet ouvrage). Les trois formes de régulation précédentes demandent en fait à être (co)construites et légitimées par les acteurs. Cette régulation passe par les mécanismes/dispositifs de gouvernance tant organisationnel (interne), politique (relations entre les acteurs privés associatifs et commerciaux et les pouvoirs publics) que systémique (le fonctionnement d'ensemble) qui vont permettre ou non le fonctionnement et la coordination des actions entre les acteurs appartenant à l'écosystème mondial de chaque sport et, plus largement, du système olympique. La notion de gouvernance renvoie ici à la configuration institutionnelle d'un espace (secteur) de régulation qui passe par les règles de droit ainsi que les conventions et les normes sociales. La convention, en écho à la théorie des conventions (Boltanski

et Thévenot, 1991), est ici définie comme la régularité de comportement, où chaque acteur se conforme au comportement qu'il croit que l'autre adoptera.

L'hypothèse du modèle général esquissé ici est que la mobilisation d'un ou plusieurs de ces quatre leviers par les acteurs de l'écosystème peut engendrer des formes de régulation singulières. Selon les cycles de vie de développement du sport et les crises internes ou externes qui les traversent, les acteurs vont essayer de renforcer ou conserver leur position pour déstabiliser ou recréer un nouvel équilibre dans l'écosystème par confrontation, négociation, alliances, nécessitant de nouveaux compromis en mobilisant un ou plusieurs leviers de régulation.

La configuration engendrée peut affecter le leadership du secteur et les fondements sur lesquels celui-ci s'appuie. Ce fut le cas par exemple de la justice américaine en déclenchant le FIFAgate 2015 (régulation juridique), la fédération internationale de tennis (ITF) avec le repositionnement de son produit Coupe Davis en 2017 (régulation économique), l'UCI par la création d'un circuit mondial sous son égide en 2005 (régulation à la fois économique, juridique et politique), l'Etat français dans la régulation juridique mondiale de la lutte anti-dopage avec son rôle clé dans la création de l'Agence Mondiale Antidopage en 1999 (régulation juridique et politique), l'Union Européenne dans le foot européen et plus globalement sur le sport professionnel collectif à la suite de l'arrêt Bosman en 1995 (régulation juridique), le CIO (et son nouveau président Thomas Bach depuis 2013) sur la régulation politique du sport international (nouvelle stratégie « agenda 2020 » en 2014, bras de fer remporté avec Sportaccord remplacé en 2017 par GAISF – l'association mondiale des fédérations internationales de sport, révision depuis 2016 de la gouvernance des FI olympiques via l'ASOIF – association des fédérations olympique d'été-, stratégie de durabilité du CIO 2016 et 2018).

Ce cadre doit être ensuite opérationnalisé pour comprendre les modalités de son fonctionnement en pratique à travers les compétences et ressources

dont disposent les acteurs de l'écosystème sportif pour atteindre les effets attendus auprès des cibles visées (voir schéma 1).

1.3 OPÉRATIONNALISATION DU CADRE D'ANALYSE (ESQUISSE)

Concernant l'écosystème, il convient d'identifier les acteurs et leurs poids respectifs sur le plan institutionnel et économique. Tous les systèmes sportifs internationaux sont imbriqués dans un système plus vaste, le système olympique même pour les sports ne disposant pas du label olympique. Pour caractériser cet écosystème nous proposons quatre variables/dimensions qu'il est possible de classer selon un système de notation sur une échelle de 0 à 4.

- a) Nombre d'acteurs
- b) Règles du jeu
- c) Calendrier des compétitions
- d) Propriété/contrôle des compétitions majeures

a- Le nombre d'acteurs

L'hypothèse est ici que plus le nombre d'acteurs est important et plus la régulation devient complexe et les positions incertaines dans un écosystème éclaté sans hiérarchie. Par exemple dans le secteur de la boxe internationale le nombre d'acteurs est très important puisque la fédération internationale de boxe (AIBA) se trouve confrontée aux organisateurs multiples de la boxe professionnelle (quatre fédérations principales de boxe anglaise professionnelle) et à une multitude de petits organisateurs privés indépendants. Le tennis se trouve dans une situation également de système éclaté avec trois opérateurs historiques : la Fédération internationale (désormais associée à un groupe d'investisseurs pour commercialiser son principal produit, la coupe Davis dénommée aussi depuis 2017 coupe du monde de tennis), les quatre tournois du grand chelem indépendants de l'ITF mais qui sont la propriété de fédérations elles-mêmes membres de l'ITF (à l'exception de Wimbledon), de deux circuits professionnels hommes (ATP) et femmes (WTA) indépendants et

de compétitions sous forme d'exhibitions (dont la Laver Cup créée sur le modèle de la Ryder Cup et organisée en 2017 par Federer et son agent) organisées en marge de ces trois opérateurs centraux. Le cyclisme est dans une configuration similaire avec quatre opérateurs clés : l'Union Cycliste Internationale, le puissant privé groupe de presse et d'évènementiel, Amaury Sport Organisation, qui possède historiquement la compétition phare du Tour de France et la Vuelta depuis 2014 et de nombreuses compétitions cyclistes professionnelles et deux autres opérateurs commerciaux, le groupe de presse RCS sport propriétaire notamment du Tour d'Italie et Flanders classic propriétaire de plusieurs classiques belges et néerlandaises (Aubel & Ohl, 2015). En basket, la Fédération internationale de basket (FIBA) est confrontée à deux opérateurs majeurs la très puissante et hégémonique NBA en Amérique du nord mais dont la stratégie de commercialisation s'est progressivement mondialisée et l'Euroleague, officiellement Turkish Airlines EuroLeague, ligue semi-fermée créée en 2000 par l'ULEB, l'association des ligues professionnelles en Europe, organisation privée commerciale qui délivre le titre le plus prestigieux pour les clubs en Europe à la différence de la ligue des champions de football propriété et organisée par l'UEFA. En natation, la configuration du marché se compose désormais d'un duopole : la Fédération internationale de natation (FINA) et International Swimming League (ISL) créée en 2019 sur l'idée d'un puissant milliardaire russe. En football, les acteurs dominants sont : la fédération internationale FIFA propriétaire de la très lucrative coupe du monde de foot et l'UEFA propriétaire et organisatrice de l'Euro et des championnats de clubs européens. Aucun autre opérateur privé n'a pu pour l'instant entrer dans l'écosystème comme c'est le cas du basket par exemple. Il est possible de trouver des écosystèmes où soit une fédération est en position de monopole et le seul acteur au niveau mondial (cas de nombreuses fédérations internationales dont les sports sont encore totalement amateur : escrime, tir à l'arc...) voire des écosystèmes où il existe un seul opérateur commercial, cas du secteur de niche du free ride avec la société suisse Free Ride World tour management, qui possède et organise les compétitions professionnelles mais aussi désormais de jeunes. Pour des

raisons historiques et d'opportunisme économique, les configurations des écosystèmes sont donc très singulières selon les sports.

Sur une échelle de notation, les deux extrémités sont Pluralisme d'acteurs (0) à Monopole (4).

b- Les règles « du jeu »

Le nombre d'acteurs et leurs rivalités peuvent expliquer que les règles du jeu puissent être totalement unifiées et uniformes au niveau mondial (cas du football) ou distinctes selon les différentes organisations propriétaires des compétitions (cas du basket et cas du tennis avec les 2 ou 3 sets gagnants et les règles différentes de jeu décisifs au 5^{ème} set pour les tournois du grand chelem). L'hypothèse est ici que disposer de règles mondiales unifiées et partagées par tous permet une meilleure lisibilité pour l'ensemble des acteurs de l'écosystème.

Sur une échelle les deux extrémités sont Règles éclatées (0) à Règle unique (4).

c- Le calendrier mondial des compétitions

L'autre élément clé dans l'écosystème du sport international est la maîtrise du calendrier mondial des compétitions. Au football, ce calendrier est totalement sous le contrôle de la FIFA et de sa pyramide fédérale (associations continentales qui contrôlent les coupes continentales et le plus souvent aussi les compétitions continentales de clubs puis les fédérations nationales qui contrôlent généralement les ligues professionnelles) à la différence d'autres sports qui peuvent ne pas avoir un calendrier unifié et lisible. Le contrôle du calendrier va généralement de pair avec le contrôle des compétitions. Pourtant, sans être propriétaire des événements et malgré un rapport de force défavorable avec la société ASO au cours des années 2000, l'Union Cycliste Internationale a réussi en 2004 avec la création de l'UCI ProTour, et sa première édition en 2005, devenue UCI World Tour, à unifier le calendrier des compétitions et à percevoir des redevances financières des organisateurs pour participer à ce calendrier mondial (Aubel & Ohl,

2015). L'hypothèse est ici que plus le calendrier des compétitions dans un sport donné est difficile à comprendre et moins il devient attractif pour les financeurs de l'écosystème.

Sur une échelle les deux extrémités sont Non coordonné (0) à Coordonné (04) sous l'égide d'un seul acteur.

d- Propriété/contrôle des compétitions majeures par la FI

La notion de compétition majeure est à la fois la compétition de référence dans la hiérarchie des compétitions mondiales mais aussi les plus lucratives de manière directe ou indirecte – via les retombées médiatiques et sponsoring. En général il s'agit des jeux olympiques, mais il peut s'agir d'une coupe du monde (cas du football) ou d'un événement privé commercial en dehors du contrôle d'une FI (cas du cyclisme avec le Tour de France ou d'un grand chelem au tennis).

Sur une échelle les deux extrémités sont Aucune propriété/contrôle de la FI (0) à Total propriété/contrôle (04) par la FI.

Selon les caractéristiques de chaque écosystème précédemment décrit, les acteurs peuvent mobilisés quatre leviers qui peuvent être caractérisés par les variables/dimensions suivantes (sociale, économique, légale et politique) :

Sociale

Il s'agit d'évaluer les actions de soutien au développement du sport mais aussi par le sport au profit des pratiquants ou/et de la population et donc en filigrane la responsabilité sociale et la stratégie de durabilité dans et par le sport.

a-Programme de développement mondial du sport

Inexistant à Très important. Des programmes de développement du sport sont-ils proposés pour aider les fédérations nationales et leurs clubs à soutenir le développement de la pratique au niveau national (équipements, coaches, arbitres, sport féminin, handicap...)?

b- Programmes de développement par le sport

Inexistant à Très important. Des programmes de développement par le sport sont-ils proposés via une fondation ou des partenariats avec des ONG pour répondre à des problèmes de développement international (soutien au programme de santé publique, actions d'insertion par le sport, de lutte contre le racisme...)

c- Solidarité avec les pays les moins développés

Inexistante à Très forte. Des programmes de solidarité et d'aide aux pays les plus pauvres et dans le cas de catastrophes naturelles, de guerre sont-ils proposés ?

d- Actions en matière de durabilité

Non prise en compte à Organisation durable (le sport est un levier de durabilité). L'organisation développe-t-elle une stratégie claire et visible en interne et avec ses partenaires pour agir en matière de durabilité de la planète ? S'agit-il seulement d'actions de communication ou de réelles actions concrètes ?

Economique

Il s'agit de comprendre le modèle économique des compétitions et les politiques de partage de revenus et au profit de qui.

a-Taille de la filière économique internationale (hors JO)

Très faible à Très importante. La filière économique internationale d'un sport correspond au chiffre d'affaires généré par les fabricants et distributeurs d'articles de sport, les organisateurs d'évènements et les acteurs du loisir dans le sport concerné.

b- Valeur économique des compétitions majeures dans un sport donné

Très faible à Très forte. Il s'agit d'évaluer s'il existe un évènement en dehors des Jeux olympiques qui génère un chiffre d'affaire significatif dans le sport concerné (permettant d'envisager un modèle re-distributeur).

c- Profitabilité des compétitions majeures (hors JO)

Très faible à Très forte. La ou les compétitions majeures dégage-t-elle un profit/surplus significatif (permettant d'envisager un modèle redistributeur)

d- Redistribution des « surplus » pour le développement du sport

Absente à Très importante. Une partie significative du surplus/profit est-elle redistribuée pour le développement du sport ?

Légale

Il s'agit de comprendre le cadre règlementaire mondial et son application par les instances juridictionnelles sportives et étatique ou supra-étatiques

a- Influence sur les législations nationales

Absente à Très importante. La fédération internationale ou un autre acteur parviennent-ils à avoir une influence sur le droit national en faisant reconnaître les spécificités de leur événement (avantages directs ou indirects reconnus par la loi nationale) ou/et de leur fonctionnement (par exemple en fonction de leur lieu de siège) qui peut leur permettre de négocier des avantages directs et indirects ?

b- Influence sur le droit européen

Absente à Très importante. La fédération internationale ou un autre acteur parviennent-ils à avoir une influence sur le droit européen en faisant reconnaître les spécificités de leur événement (avantages directs ou indirects reconnus par le droit) ou/et de leur fonctionnement (formation, règles du marché du travail, commercialisation du sport...) ?

c- Nombre (et coût relatif) des litiges soumis au TAS

Néant à Très important. Existe-t-il beaucoup de conflits et de décisions contestés devant le TAS (ce qui correspond à un coût direct -frais de procédure et d'avocat- et indirect -préjudice d'image- potentiellement important) ?

d- Nombre (et coût relatif) de la lutte contre l'intégrité sportive

Néant à Très important. La fédération seule ou/et d'autres acteurs engagent-ils des moyens pour lutter seul ou collectivement contre les problèmes d'intégrité (paris truqués, dopage, corruption...)?

e- Relations à l'intérieur du système sportif international

Très conflictuelle à très harmonieuse (partenariale et juridique). Les relations entre les acteurs principaux de l'écosystème sont-elles présentes (espaces de discussions et d'échanges officiels ou officieux), harmonieuses (partenariats sur des principes/actions) et productives/vertueuses pour le développement de l'écosystème?

Politique

a- Politique d'intégrité (dopage, paris truqués...)

Néant à Proactive. L'acteur central ou les acteurs ont-ils défini une politique d'intégrité en matière de sport en interne ou/et en lien notamment avec la nouvelle Association de Contrôle indépendante (ACI)?

b- Image et réputation de l'évènement majeur dans l'opinion publique

Très mauvaise à Très bonne. Quelle est la qualité de l'image et la réputation de l'évènement majeur, notamment au regard de de ses retombées (sociales, économiques, environnementales et médiatiques) pour le territoire d'accueil?

c- Qualité de la gouvernance de l'institution majeure dans l'opinion publique

Très mauvaise à Très bonne. Quelle est la qualité de la gouvernance de l'acteur majeur de l'écosystème et de la fédération internationale (mesurée par l'étude ASOIF pour les fédérations olympiques)?

d- Leadership dans la gouvernance de ce sport international

Absent à Total. Y- a-t- il un clair leadership de l'écosystème sportif et selon quelle philosophie pour le développement du sport ?

Grâce à cette échelle de mesure des leviers, il serait possible de proposer une représentation graphique des scores de régulation de chaque acteur majeur de l'écosystème mondial d'un sport (voir l'application dans cet ouvrage proposée par L. Seppey au sujet des mixed martial arts). Selon les sports au regard de la configuration de l'écosystème et de l'utilisation des quatre leviers, il est possible de définir des configurations singulières de régulation.

1.4 UNE TYPOLOGIE BASÉE SUR CINQ CONFIGURATIONS DE RÉGULATION

Une application de ce cadre conceptuel aux principaux sports fait ressortir cinq configurations types de régulation : régulation totale par la FI, régulation coordonnée par la FI ; régulation partagée ; régulation dominée par des acteurs commerciaux et régulation totalement privée commerciale.

1.4.1 RÉGULATION TOTALE PAR LA FI

Le premier modèle de régulation totale par la FI se caractérise par un monopole de la FI qui concentre les compétitions sous l'égide de son calendrier ainsi que les règles. Il n'y a pas d'opérateur commercial concurrent à l'extérieur du système fédéral malgré l'attractivité économique du secteur. Ce sont les cas de la FIFA, de la Fédération de volley-ball (FIVB), de World rugby et de World Athletics. Ces fédérations disposent d'un modèle de développement, de redistribution et de solidarité vers les pays les moins développés grâce à un événement lucratif généralement leur championnat du monde quadri annuel. Elles assurent un leadership de leur sport. Elles disposent de cette position dominante pour des raisons historiques (premiers entrants sur un marché

alors non lucratif). Elles ont réussi à verrouiller par la régulation juridique et disciplinaire (système de sanction en cas de non-respect des règles de libération des joueurs en équipe nationale ; perception de droits commerciaux sans prise de risque d'organisation des grandes compétitions transférée dans les faits aux acteurs publics) et nouvellement, depuis la fin des années 2000, notamment pour l'UEFA, par la régulation politique (espace d'accueil dans des comités stratégiques ou de gouvernance voire au conseil d'administration de parties prenantes clés : représentant de sportif professionnel, de clubs professionnel voire de ligues professionnelles) mais aussi par de nouveaux compromis dans la régulation économique (distribution de prize money pour les huit premiers de chaque épreuve et prime de records du monde aux championnats du monde d'athlétisme depuis les années 2010 ; depuis les années 2010 primes de victoire et de classement pour la coupe du monde de football et indemnisation et prise en compte des assurances pour les joueurs des clubs participants aux compétitions internationales Euro de foot et Coupe du monde de football).

Ce modèle concerne aussi les fédérations olympiques traditionnelles gérant un sport sans reconnaissance et organisation d'un professionnalisme officiel comme pour l'aviron, l'escrime, le tir à l'arc ou le canoë-kayak qui dépendent économiquement essentiellement de la redistribution de la manne olympique par le CIO (Clausen et Bayle, 2017).

1.4.2 RÉGULATION COORDONNÉE PAR LA FI

Le modèle de régulation coordonnée par la FI s'exprime par le fait que la FI maîtrise le calendrier mondial des compétitions et les règles mondiales de son sport bien que les compétitions majeures du circuit ne lui appartiennent pas. Elle dispose généralement d'un événement lucratif via son championnat du monde annuel et si elle dispose du statut olympique, elle profite de la manne de la redistribution versée par le CIO aux fédérations olympiques à chaque quadriennal depuis 1992 mais avec une forte croissance depuis le début des années 2010. Cette situation lui

permet d'avoir un modèle diversifié de revenus (Clausen et Bayle, 2017). L'UCI a par exemple organisé en 2018 la première coupe du monde de Mountain Bike Electric (E-MTB) pour éviter qu'un acteur commercial ne le fasse avant elle comme ce fût le cas historiquement pour les grands tours de vélo de route. Les fédérations internationales de Cyclisme (UCI) mais aussi d'équitation (FEI) illustrent ce mode de régulation. La FEI voit l'organisation du sport professionnel équestre lui échapper pour partie avec la création, en 2005, par un organisateur privé commercial, le Global Champions Tour, de deux circuits : le circuit Outdoor individuel Longines Global Champion's Tour (dotation de 22 Mio Euros) et le circuit Outdoor par équipes : Global Champion's League (dotation de 13.5 Mio Euros). La FEI possède certes quatre circuits mais mineurs en termes de dotation avec notamment le circuit indoor de coupe du monde, le circuit outdoor avec ses coupes des nations. Elle a vu aussi un nouvel acteur événementiel privé arriver, en 2013, avec le Rolex Grand Slam rassemblant les quatre meilleurs concours hippiques historiques de la planète et une dotation de 8.6 Mio Euros. La fédération dispose, dans ce modèle de régulation, d'une capacité limitée à s'impliquer pour le développement mondial de ce sport. Elle se concentre principalement sur le contrôle des aspects règlementaires et l'intégrité des compétitions.

C'est parfois même un opérateur économique important qui assure la prise en charge de compétitions internationales mineures et déficitaires. Amaury Sport Organisation (ASO, propriétaire du Tour de France) joue ce rôle par exemple depuis les années 2010 à la fois pour renforcer sa position dominante dans le calendrier cycliste international (maîtrise de 60 % des compétitions), pour assurer le développement de la relève et la viabilité du circuit secondaire professionnel de cyclisme mais aussi pour démontrer sa responsabilité sociétale en protégeant son écosystème.

1.4.3 RÉGULATION PARTAGÉE OU SÉPARÉE

Le modèle de régulation partagée ou séparée fait référence à l'idée que deux ou plusieurs systèmes de régulation coexistent au sein d'un même sport avec des règles du jeu, de compétitions et des calendriers différents

et souvent non coordonnés. C'est le cas des sports confrontés à des ligues américaines puissantes comme le basket-ball (NBA) et le hockey sur glace (NHL). Il existe parfois des formes de collaborations mais aussi des concurrences, voire des ignorances de la part des grandes ligues américaines et de leurs joueurs stars vis-à-vis de la FIS. Les problématiques économiques et juridiques (coût et prise en charge des frais de participation, des assurances en cas de blessures, etc...) expliquent aussi la difficulté à trouver des compromis dans le mode de régulation internationale pour inciter les meilleurs joueurs à participer à la coupe du monde ou/et aux JO. Le contrôle des compétitions européennes de clubs les plus lucratives échappe parfois à la fédération internationale (cas de l'Euroligue en basket). C'est le cas avec la Ligue des champions de hockey sur glace (CHL) initiée lors de la saison 2014-15. Elle est organisée par la *European Ice Hockey Club Competition Ltd.* (EICC), une société comptant pour actionnaires 26 clubs, 6 ligues et la Fédération internationale de Hockey sur glace (IIHF). Les clubs possèdent 63 % des parts de la société basée en Suisse, les ligues 25 % et l'IIHF symboliquement 12 %. Ce mode de régulation est donc particulier car la fédération internationale se trouve face à un opérateur privé commercial puissant voire quasi-hégémonique qui partage le leadership dans la régulation sociale, économique, juridique et politique.

1.4.4 RÉGULATION DOMINÉE PAR UN ACTEUR COMMERCIAL

Le quatrième modèle est celui de la régulation clairement dominée par un ou des acteurs commerciaux. Il est proche du précédent mais la fédération internationale est encore plus marginalisée que dans le modèle de régulation séparée. Le système privé concurrent est dominant et la FI se trouve dans une position de faiblesse dans la régulation de son sport au niveau mondial. Par exemple, la Fédération internationale de tennis (ITF) se trouve marginalisée entre les quatre tournois du grand chelem appartenant historiquement à trois fédérations nationales et à un club (Wimbledon) et les circuits ATP et WTA qui font vivre les joueurs et les joueuses professionnels. Ces acteurs économiques sont très dominants.

Les tournois ATP et WTA génèrent plus d'un milliard de revenus et les tournois du grand chelem pesant près d'un milliard de dollars de chiffre d'affaires alors que le chiffre d'affaires de l'ITF n'était que d'environ 70 millions annuels de dollars avant la transformation du modèle économique de Coupe Davis en 2017 et le choix de rémunérer fortement les joueurs grâce au modèle économique bâti avec l'opérateur commercial Kosmos qui a acheté l'exclusivité des droits commerciaux de l'évènement pour un montant de 2,5 milliards d'euros et 25 ans.

Le modèle de la régulation mondiale du golf est assez similaire. Il est dominé par six grands circuits commerciaux marginalisant la Fédération Internationale de Golf dans cette économie florissante. On peut aussi citer l'exemple de la Formule 1 qui dispose d'une position économique hyper dominante et de la Fédération internationale de l'automobile qui ne perçoit au final que 1% de l'économie générale de cette compétition désormais propriété du groupe américain Liberty Media qui a racheté cet évènement en 2016 pour 4,4 milliards de dollars. De nombreux autres sports, de création assez récente, sont aussi dominés par des opérateurs privés commerciaux détenteurs des circuits qui échappent au contrôle des fédérations : cas de la World Surf League, de la World Riders Association (rollerskate), du break dance avec Redbull et son Red Bull BC One, la plus grande compétition de breaking du monde alors que la fédération internationale de danse sportive a intégré récemment le breaking qui sera invité aux JO de Paris. Dans ce modèle, la fédération ne dispose pas d'un contrôle des règles du jeu et du calendrier des compétitions. Elle ne dispose pas d'un modèle économique lui permettant une politique de développement et de solidarité ambitieuse vers les fédérations nationales des pays les plus modestes. Ce rôle est parfois joué directement par d'autres acteurs. Le comité des grands chelems par exemple en tennis aide, via un fonds spécifique, le développement du tennis mondial. Ces paradoxes peuvent aussi étonner puisque de nombreux tournois ATP et WTA où l'objectif est clairement d'enrichir un actionnaire propriétaire sont aussi organisés avec le concours de bénévoles et des contributions gratuites du système associatif local.

1.4.5 RÉGULATION PRIVÉE COMMERCIALE

Le dernier modèle de régulation est privé-commercial. Il se caractérise par l'absence d'intérêt d'une fédération internationale pour ce sport ou cette forme de sport. C'est le cas du free ride et du trail. Ces nouveaux sports de niche aujourd'hui médiatisés et populaires suivent un même destin de régulation. Un opérateur privé commercial crée un événement majeur (Xtreme de Verbier en 1986 ; Ultra-trail du Mont-blanc 2003) qui devient l'évènement majeur et la tête de pont d'un circuit international (Free Ride World Tour initié en 2008 avec 5 étapes sur 3 continents ; Ultra-trail World Tour, créé en 2014 avec 28 épreuves dans 22 pays et 5 continents). Ni la fédération internationale de ski, ni la fédération internationale d'athlétisme ne se sont positionnées sur ces marchés dérivés de leurs sports historiques. Des acteurs privés opportunistes ont pu capter la valeur du marché et ont réussi à mondialiser leurs activités jouant parfois le rôle de quasi-fédération, en marge du système olympique, en maîtrisant le calendrier, les règles des compétitions et en organisant dans le cas du Free Ride des épreuves pour juniors pour préparer la relève de la discipline.

1.5 CONCLUSION

Les modèles de régulation mondiale des sports esquissés ci-dessus restent des idéaux types dont les frontières sont parfois poreuses. Ils permettent de comprendre le pouvoir relatif des acteurs et les quatre leviers sur lesquels ils peuvent jouer en fonction des circonstances pour faire prévaloir leurs intérêts. La dynamique de cette régulation peut s'analyser en termes de :

- niveaux (régional, national, continental, mondial) ; on pourrait ici parler de macro régulation (mondiale, continentale ou nationale) essentiellement développée dans ce texte mais aussi de méso-régulation au niveau des organisations elles-mêmes (Ligue professionnelle/clubs) et de micro régulation (basée sur l'analyse de comportements individuels : joueurs, agents, dirigeants...)

- forme : verticale du bas vers le haut ou haut vers le bas (dans le cadre de la pyramide fédérale) ou horizontale dans le cadre des relations bilatérales ou multilatérales entre fédération et acteurs en dehors du système fédéral ;
- intensité : selon les opportunités, les tensions, les dysfonctionnements ou les crises ;
- rythme : rapidité/continuité/discontinuité (...).

Ce cadre d'analyse permet aussi de comprendre les scénarios d'évolution au regard des expériences des différents sports et des effets d'apprentissage qu'ils peuvent avoir sur la dynamique de régulation des autres sports.

Le rugby mondial a par exemple beaucoup bénéficié de l'exemple du football (de l'intérêt et des limites des outils liés à la régulation du sport spectacle) depuis l'avènement du professionnalisme au milieu des années 1990.

Les fédérations internationales au regard de nombreux problèmes (intégrité, gouvernance, durabilité...) sont donc de plus en plus interrogées sur leur capacité à réguler leur sport en prenant mieux en compte leurs parties prenantes. Pour ce faire, elles doivent définir une stratégie de régulation et mettre leurs modèles économique et de formation au service du développement du sport et par le sport. C'est dans cette quête qu'elles peuvent trouver une légitimité justifiant leurs avantages et leurs prérogatives juridiques par rapport aux appétits des acteurs commerciaux de plus en plus nombreux dans le sport international.

1.6 RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Aglietta M., (1976). Régulation et crises du capitalisme, Paris, Calmann-Lévy.

Allaire G. (2003). Régulation et gouvernance, Cahiers du GRIS, 37-62.

- Aubel O., Ohl F., De la précarité des coureurs cyclistes professionnels aux pratiques de dopage : l'économie des coproducteurs du WorldTour, 2015/09. Actes de la recherche en sciences sociales 209, 28-41.
- Bayle E. et Rayner H., *Sociology of a scandal: the emergence of 'FIFAgate'*, Soccer and society, Routledge, septembre 2016, 1-19.
- Bayle & Patrick Clastres (eds), *Global Sport Leaders - A Biographical Analysis of International Sport Management*, London, Palgrave, 2018, 441 pages.
- Bayle E. (2018). La gouvernance du sport international : entre autonomie sportive et ingérences externes, in Chappelet J-L., *L'autonomie des organisations sportives*, Publications Université de Lausanne OIPPS. 20-28.
- Bayle E. (2016). Olympic Social Responsibility: a challenge for the future, *Sport in Society*, Routledge, DOI:10.1080/17430437.2015.110864 format papier Vol. 19, Issue 6.
- Boltanski L. & Thevenot L. (1991). *De la Justification*, Paris, Gallimard.
- Boyer R., (1986). *Théorie de la régulation. Une analyse critique*, Agalma, Paris, La Découverte.
- Boyer, R. (2018). *La Théorie de la Régulation au fil du temps : Suivre l'évolution d'un paradigme au gré des transformations des capitalismes contemporains*. La Plaine-Saint-Denis : Éditions des Maisons des Sciences de l'Homme Associées.
- 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 J.-L. (2018). *Quelle réforme pour la gouvernance du sport international*, *Jurisport, la revue juridique et économique du sport*, 191, novembre, pp. 37-40.

- Chappelet J.-L. (2017). Beyond governance: The need to improve the regulation of international sport, *Sport in Society*, Volume 20. <http://dx.doi.org/10.1080/17430437.2018.1401355>.
- Chappelet J.-L. (2016). *Jeux Olympiques : raviver la flamme*. Lausanne : PPUR (collection Le Savoir suisse).
- Chevalier J. (2001). La régulation juridique en question, *Droit et société* 2001/3 n. 49, 827-846.
- Clausen J. & Bayle E., *La commercialisation et la professionnalisation des fédérations sportives internationales*, Jurisport, Dalloz, Mars 2018, 41-45.
- De Terssac G. (dir.), (2003) *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud - Débats et prolongements*, La Découverte, Paris.
- DiMaggio P. J. & Powell W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2 (Apr., 1983), pp. 147-160.
- Easton D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*, New York: Wiley.
- Hoye R., Nicholson M., Houlihan B. (2010). *Sport and Policy: Issues and Analysis*, Elsevier/Butterworth-Heinemann.
- Klarsfeld A. & Delpuech C. (2008) La RSE au-delà de l'opposition entre volontarisme et contrainte : l'apport de la théorie de la régulation sociale et de la théorie néo-institutionnelle, *Revue de l'Organisation Responsable*, Vol. 3, n°1, 53-64.
- Reynaud J-D. (1997). *Les Règles du jeu : L'action collective et la régulation sociale*, Armand Colin, Paris.

2 L'INSERTION DE SÉRIES RIVALES AU CALENDRIER OFFICIEL DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES : UN IMPÉRATIF DE PROTECTION ET D'ÉQUITÉ SPORTIVE

Sébastien Bernard

2.1 INTRODUCTION

Au cours des deux dernières décennies, la gouvernance des institutions sportives a connu des remises en cause et des évolutions soit imposées à la suite de situations litigieuses soit mises en place par le biais d'initiatives répondant à un souci d'anticipation de la part des dirigeants fédéraux. Le rayonnement sociétal du sport a par ailleurs été marqué par un fort développement dans des proportions similaires sur le plan économique. Les instances sportives ont d'un côté entrepris cette œuvre de redéfinition de leurs règles corporatives et de gouvernance et de l'autre ont poursuivi des objectifs communs à tous les grands acteurs économiques qui se confrontent sur un marché. Le marché de l'organisation des événements sportifs comme son industrie évoluent dans un environnement concurrentiel dont les acteurs ne s'expriment pourtant pas à armes égales. En raison de leur constitution, les fédérations s'arrogent le droit de délivrer des titres, et gèrent à titre exclusif l'attribution de l'organisation de leurs compétitions mais aussi de l'ensemble des événements sportifs externes gérés par des entités indépendantes.

Le modèle pyramidal traditionnel connaît l'émergence de nouveaux formats de structures et d'organisations sportives, répondant aux attentes d'un public orienté vers les nouvelles technologies, la possibilité d'interagir avec la scène sportive et ses acteurs, alors que les athlètes souhaitent pouvoir participer à des événements plus novateurs, leur ouvrant de nouvelles perspectives de promotion de carrière.

Avec un nombre accru d'offres et de disciplines imaginées par des entités tierces indépendantes des fédérations, les interlocuteurs multiples contribuent à faire du sport une place compétitive. Les enjeux commerciaux du sport ont évolué et le marché des compétitions se diversifie, la pression s'exerce sur les structures de gouvernance traditionnelles directement en charge de l'organisation de leurs compétitions. Les nouvelles organisations de ligues, de tournois, de séries se heurtent de front à la conception monopolistique qu'entretiennent les fédérations pour définir et imposer une réglementation unique à toutes les compétitions, organisées par elles ou non.

Dans ce schéma de concurrence d'organisation entre acteurs fédéraux et promoteurs sportifs indépendants, le droit de la concurrence peut constituer un rempart à un certain type de pratiques susceptibles de limiter les libertés des acteurs concernés. Plusieurs facteurs générateurs de litiges se combinent, qu'il s'agisse des réglementations fédérales souvent contraignantes et conservatrices, dotées d'un système de sanctions, ou encore des procédures d'inscription au calendrier officiel de la fédération dont le niveau de transparence paraît trop souvent critiquable, ou reposant sur des systèmes d'autorisation dont le caractère objectif est remis en cause, soit par des athlètes soit par des organisateurs qui se voient refuser l'accès au calendrier officiel de la discipline. Il en résulte une pression exercée par les instances communautaires sur les fédérations sportives internationales (FSI) pour qu'elles procèdent au recalibrage de leurs systèmes d'approbation (également appelé dans cet article système de pré-autorisation ou '*sanctioning right*').

Le premier chapitre de cet article sera consacré à l'examen des pratiques des fédérations sportives exerçant leur souveraineté selon un format exclusif de gouvernance de leur calendrier sportif officiel assorti d'un droit d'autorisation qui les place directement en situation de conflit d'intérêts. Le deuxième chapitre visera les remèdes à apporter en analysant dans quelle mesure les restrictions inhérentes aux systèmes d'autorisation pratiqués par les FSI trouvent leur justification dans la protection des athlètes et l'équité du sport.

2.2 LES SYSTÈMES D'AUTORISATION DES ORGANISATIONS RIVALES : LES FÉDÉRATIONS EN CONFLITS D'INTÉRÊTS

Dans la pratique, le système d'autorisation qu'appliquent les FSI vise à évincer les événements non conformes à la réglementation sportive, ou à la politique de développement ou de promotion du sport décidée par les FSI. La pratique se présente de manière constante par un refus de la FSI d'autoriser la publication des compétitions tierces au calendrier officiel, et / ou une interdiction de participation à ces événements à ses licenciés et officiels. Dans ce contexte, les FSI sanctionnent parfois très lourdement – et à l'excès – leurs licenciés qui prennent des « libertés » par des suspensions de licence, des retraits de qualifications aux grands tournois ou aux Jeux, des interdictions à vie, etc.

Le principe traditionnel « un sport, une fédération » et admis par la commission européenne (en 2007) place les FSI en position dominante et en conflit d'intérêts intrinsèque, avec une dérive rapide vers « un sport, un organisateur ». La structure pyramidale de la gouvernance sportive, justifiée par les spécificités du sport, devrait cependant inspirer des mécanismes de solidarité entre les opérateurs, ou de protection des valeurs du sport. Le calendrier officiel de chaque sport est probablement l'instrument le plus marquant de ces attributions monopolistiques qui, destiné au public et aux athlètes, permet de distinguer entre épreuves officielles de la FSI et compétitions privées autorisées (les « sanctioned events »). L'inclusion au calendrier officiel s'impose comme garantie de conformité des épreuves aux réglementations officielles assurant trois grands piliers : la sécurité, l'équité et l'intégrité. Cette autorisation généralement présentée comme une condition nécessaire pour les mécanismes de qualification aux compétitions majeures internationales, constitue subsidiairement une source de revenus substantielle pour les FSI, qui peuvent prélever des droits de calendrier auprès des organisateurs indépendants.

Les FSI interviennent ainsi en situation conflictuelle, poursuivant à la fois des objectifs d'intérêt général de défense des valeurs du sport et de

protection des athlètes, tout en s'impliquant dans la gestion et l'exploitation commerciale des compétitions. Les nombreux règlements (sportifs, disciplinaires ou éthiques) concernant le système d'autorisation et reposant sur des sanctions très sévères peuvent conduire à bloquer les séries rivales dont les intérêts économiques peuvent heurter ceux des compétitions fédérales officielles. Sous l'angle des règles européennes de la concurrence (dont le principe de l'application aux activités du sport est reconnu depuis l'arrêt Meca-Medina en 2006), la FSI use de son pouvoir réglementaire pour servir abusivement ses intérêts commerciaux. Favorisée par le conflit d'intérêts intrinsèque entre la fonction de régulation sportive et la protection des intérêts commerciaux, la tentation est parfois forte pour les FSI de protéger leur fonds de commerce en interdisant la participation aux séries concurrentes.

La protection des intérêts commerciaux de la FSI serait finalement au détriment des athlètes, privés de participation aux compétitions non autorisées (perte de perspectives de carrière, de sponsors, et de revenus...). Le système d'autorisation entraîne ici une double restriction : 1) à la liberté des athlètes de participer à des épreuves privées, et 2) à la liberté des tiers d'organiser des compétitions (privés de participation des meilleurs athlètes). Les motifs mis en avant par les instances du sport s'expriment généralement autour des notions traditionnelles de protection d'objectifs légitimes de santé et sécurité des athlètes, intégrité du sport, d'organisation satisfaisante du sport, ou de maîtrise de l'évolution du format des compétitions et des règles du jeu, parfois sans dissimuler le souci de maintien de l'autorité exclusive sur le calendrier des compétitions. A titre d'exemples marquants de systèmes d'autorisations, citons ceux de FINA, FIBA, FIA, FIG, FEI, FIVB, FIH, ISAF, ICC, UIP, parmi la multitude de FSI concernées (pour un recensement complet : cf. étude analytique des *IF Unsanctioned Event Regulations* par l'ASOIF – décembre 2018).

La direction générale de la concurrence de la commission européenne avait, dès 2000, relevé un cas d'abus de position dominante (sur base de l'article 82 CE – devenu 102 TFUE) concernant les accords gérant le FIA

Formula One World Championship (certaines mesures de protection du championnat visaient à exclure les séries potentiellement économiquement rivales) : FIA “*was using its regulatory powers to block the organization of races which competed with the events promoted or organized by FIA (i.e. events from which FIA derived a commercial benefit*”. Il est à noter que l’investigation puis le dossier auprès de la commission ont été clôturés sous réserve, entre autres changements, d’ajuster le système d’autorisation des séries rivales à la condition que celles-ci justifient du respect des standards de sécurité imposés par la FIA.

D’autres plaintes de tiers soumises à des niveaux de juridictions très variés, après 2001, ont conduit les instances sportives – dont certaines en charge de sports motorisés – à effectuer des changements structurels et/ou réglementaires en raison de conflits d’intérêts et du recours à des systèmes d’autorisation : en 2008 la CJUE a relevé le conflit d’intérêts inhérent aux missions de la fédération grecque de motocyclisme (ELPA) exerçant des fonctions règlementaires et dans le même temps impliquée dans des activités économiques (MOTOE) ; en 2009 les fédérations italiennes de l’automobile et équestre font l’objet d’une lourde investigation dans le contexte des règles privant les licenciés de s’engager aux épreuves non autorisées ; en 2012 la « Swedish Market Court » ordonne la suppression des règles de sanction de la fédération suédoise de sport automobile (SBF) jugées contraires à l’article 101 TFEU.

En matière de règlements internationaux passés au crible des règles de concurrence, il est inévitable de citer le cas de la FEI poursuivie devant le Tribunal belge (Liège), mais aussi devant l’autorité belge de la concurrence depuis 2015 pour avoir refusé l’autorisation à la série Global Champions League (saut d’obstacles) sur le fondement de la règle FEI : “*Une compétition qui n’est ni publiée dans le calendrier officiel FEI ni autorisée par une Fédération Nationale (...) est suspendue par la FEF*”. Cette règle étant elle-même assortie d’une sanction d’inéligibilité pour les athlètes participants, l’autorité belge a retenu que le conflit d’intérêts de FEI l’a conduite à refuser la série rivale pour des motifs commerciaux. Le refus d’autoriser la série GCL devrait seulement répondre à des objectifs

légitimes sur le plan sportif. Il ressort de cette saga juridictionnelle que la FEI s'attache à juste titre à défendre la nécessité d'un système d'autorisation pour permettre de préserver l'intégrité, la protection des athlètes, un sport propre et l'égalité des chances.

A l'instar des règles équestres, le basketball nourrit un interminable contentieux entre FIBA et Euroleague devant la commission européenne et le tribunal de Munich pour un éventuel abus de position dominante (art. 102 TFUE) suite aux sanctions décidées par la FIBA à l'égard des frondeurs inscrits en Euroleague. En outre, le conflit sur les méthodes de régulation du calendrier international de la natation par la FINA devant le US District Court of California (2018) à l'initiative de l'organisateur rival et des nageurs illustre que les règles antitrust peinent elles aussi à apporter des solutions satisfaisantes aux FSI qui ne sont pas disposées à faire de concession sur les conditions d'exercice de leur prérogatives d'autorisation et leur gestion exclusive de calendrier. Il est manifeste qu'entre spécificité du sport et concurrence sur le marché de l'organisation des compétitions sportives, il manque une solution de compromis. Les FSI ont besoin impérativement d'un mode opératoire adapté et sécurisé juridiquement et réglementairement pour remplir leur mission de préservation des valeurs du sport et de protection des athlètes et des équipes.

2.3 VERS UNE RECONNAISSANCE DU « SANCTIONING RIGHT » DES FSI

Les positions récentes adoptées sous l'angle du droit de la concurrence laissent entrevoir une consolidation des missions réglementaires fondamentales des FSI. Il devenait en effet impérieux de donner aux FSI un guidage sur la manière de trouver le point d'équilibre le plus raisonnable entre protection des athlètes, de la sécurité, préservation de l'éthique sportive d'une part, et gestion des aspects commerciaux d'autre part. Pour commencer, analysons précisément les faits et enjeux du cas ISU.

La commission européenne saisie par deux patineurs licenciés auprès de l'International Skating Union (ISU) a mené enquête et pris position concernant le système d'autorisation des séries rivales et le pouvoir de sanction corrélatif à l'interdiction pour les patineurs de participer aux compétitions non-ISU – règle ISU 102(2) (inéligibilité aux épreuves ISU, aux JO, suspension à vie). En 2014 l'ISU refuse d'autoriser une série indépendante, *Icederby International*, au motif d'une connexion possible avec les paris sportifs (interdits par le Code d'éthique ISU). Suite à la plainte des deux patineurs hollandais en juin 2014 sur la base des articles 101 et 102 TFUE, la commission européenne (ISU 08/12/2017), a analysé le conflit d'intérêts résultant de la conduite d'activités économiques en marge des fonctions de régulation au sein de l'ISU : *“However, where an association of undertakings is active in the organisation and commercial exploitation of speed skating events, but at the same time, through its regulatory function, has the power to authorise sports events organised and commercially exploited by other, independent service providers, this may lead to a conflict of interest”*. L'approche de la commission était centrée sur le droit des FSI à appliquer un système de pré-autorisation des compétitions (appelé règles d'éligibilité). La portée majeure de cette décision ISU est que la commission européenne a conclu que les règles d'éligibilité de l'ISU étaient restrictives *per se* compte tenu de la nature disproportionnée des sanctions, sans lien avec la santé ou l'intégrité. De plus les statuts de l'ISU soulignent explicitement que l'objectif des règles d'éligibilité est de protéger les “intérêts économiques et autres intérêts de l'ISU”. Si la règle de pré-autorisation n'existait pas, les athlètes pourraient offrir leurs services à des organisateurs de compétitions de patinage de vitesse autres que l'ISU. La commission a relevé que la pratique de l'ISU de servir ses intérêts commerciaux au détriment des athlètes et organisateurs de séries rivales était une barrière insurmontable.

Le caractère particulièrement positif de la décision ISU tient à la reconnaissance de la validité du système de pré-autorisation (« sanctioning right ») sur les organisateurs tiers sous réserve de recalibrer le règlement des FSI au regard du droit européen. A ce titre l'ISU n'a pas

été sanctionnée mais a été contrainte de changer ces règles d'éligibilité, les critères d'autorisation des compétitions tierces et les règles d'arbitrage.

En substance, les FSI peuvent retenir les trois grands principes mis en avant par la décision ISU concernant l'autorisation des séries rivales : 1 - ne prévoir que des sanctions et des critères d'autorisation inhérents à la poursuite d'objectifs légitimes. Les intérêts financiers et économiques ne sont pas considérés comme des objectifs légitimes ; 2 - prévoir des sanctions objectives, transparentes et non discriminatoires et des critères d'autorisation qui n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre des objectifs légitimes ; 3 - instaurer une procédure objective, transparente et non discriminatoire pour l'adoption et la révision efficace des décisions concernant l'inéligibilité des athlètes et l'autorisation des compétitions tierces.

Les négociations entre la commission européenne et l'ISU ont permis de dégager des solutions pour valider le *sanctionning right* moyennant :

- un recalibrage visant à assurer des règles uniformes et équitables pour le sport, le respect de l'éthique sportive, des règles anti-dopage, la préservation de la santé et de la sécurité des athlètes, la gestion ordonnée du calendrier pour limiter les conflits de dates, et favoriser la solidarité et les structures bénévoles ;
- un ensemble de sanctions plus modérées ;
- un nouveau système écrit d'autorisation et transparent, reposant sur des critères inspirés des principes portés dans le recalibrage vu plus haut ;
- l'obligation de faire signer par les pétitionnaires une déclaration d'éthique sportive incluant un ensemble de principes de bonne gouvernance (le fair-play, l'équité, interdiction de manipulation de résultats, transparence sur les conflits d'intérêts, interdiction de paris sportifs...).

La décision dans le cas ISU est la première à définir un cadre au niveau européen comportant des solutions bien plus positives que les approches

disparates des juridictions et autorités nationales ayant statué dans les 15 dernières années. De plus les exigences posées par la commission européenne n'affectent pas la structure de gouvernance du sport mais instaurent un contrôle équilibré de la pratique du système de pré-autorisation afin de prévenir les abus tout en préservant l'autonomie fédérale et le monopole détenu sur la gestion du calendrier nécessaire à une gestion uniforme du sport. En définitive, le droit de la concurrence ne ferait pas obstacle à une prérogative monopolistique des FSI de pré-approuver les organisateurs de série rivales sous réserve qu'elles s'assurent que les restrictions posées sont nécessaires et proportionnées à l'atteinte d'objectifs légitimes de protection des athlètes (sécurité, santé).

Compte tenu de l'appel formulé par l'ISU devant le CJUE dans cette affaire, il est à anticiper que la Cour viendra très prochainement consolider ce point d'équilibre tel que présenté par la commission sous forme d'une solution « middle ground » reposant sur des principes standards applicables à tous les sports, probablement non sans discuter la teneur de l'évaluation par la commission européenne des objectifs poursuivis par les FSI qui pratiquent le système de pré-autorisation.

Si les instances communautaires s'attachent à préserver l'autonomie du pouvoir règlementaire du sport, c'est qu'elles en reconnaissent in fine le niveau d'intérêt général de leur mission, jugé essentiel pour la régulation du sport. Quelle meilleure autorité et expertise que celle d'une FSI pour définir les normes de protection de la santé, de la sécurité des athlètes ? Si les intérêts commerciaux sont exclus effectivement du système d'éligibilité, le contrôle effectué par la FSI procure une sécurité et une protection uniforme quels que soient les organisateurs. Le calendrier officiel de chaque sport devient alors la référence garantissant un standard de qualité et de protection. Ainsi par exemple, si la FEI ou la FIG concentrent leurs efforts sur la sécurité des athlètes et l'équité sportive, ce même standard de protection sera exigé des organisateurs rivaux, pour le plus grand bénéfice des athlètes, qui plus est auront accès à des alternatives d'organisations répondant à des formats de compétitions probablement innovants, et capable d'attirer un nouveau public, et sous

des perspectives de développement et de promotion nouvelles. Dans les sports motorisés, ou autres disciplines à risques, il serait pour le moins inconcevable que les séries rivales ne se soumettent pas au respect le plus strict des standards de sécurité édictés par les FSI (à titre d'exemple l'expertise démontrée par la Fédération Internationale Automobile pour assurer la sécurité des pilotes de grand-prix lui permet d'étendre son standard de sécurité aux séries internationales rivales et de protéger les participants au niveau mondial).

Les FSI ont de manière variable tiré les enseignements de la décision dans le cas ISU et pour certaines entamé un processus de recalibrage avec plus ou moins d'inspiration, les autres demeurant dans une phase d'observation.

Ainsi la FEI a adopté des amendements aux FEI Regulations par une nouvelle Annexe J: « *Rationale for the Unsanctioned Events Provisions* » en date de janvier 2020 pour plus de transparence dans les critères d'inscription au calendrier officiel des compétitions. Entres autres changements, la protection du cheval, l'intégrité des compétitions sont érigés en standards internationaux que la FEI pose en ces termes (art. 4.2) : le calendrier officiel a pour objet de garantir ces principes alors que les compétitions par des sociétés privées se multiplient, en dehors de tout contrôle FEI. Le risque existe d'un double préjudice au sport : i) dommage physique aux chevaux et athlètes et ii) dommage indirect de perte de confiance du public dans la capacité de la FEI d'assurer la sécurité et l'intégrité du sport.

De son côté, la Fédération Internationale de Hockey (FIH) a adopté des '*Regulations on sanctioned & unsanctioned Events*' – version 3.1 au 1^{er} mai 2020, inspirées de la décision ISU destinées à préciser les objectifs légitimes du régulateur sportif central du hockey : santé, sécurité, bien-être, bonne conduite, anti-dopage, etc. Des critères objectifs pour l'application du sanctioning right ont été énumérés pour application aux compétitions tierces, la procédure d'autorisation FIH a été clarifiée et la

délivrance de l'autorisation se traduit par le droit d'user du titre '*FIH Approved Event*'.

La Fédération Internationale de l'Automobile consacre une Annexe P au Code Sportif international pour définir de manière plus transparente et selon des critères objectifs, les conditions dans lesquelles les séries internationales sont susceptibles de recevoir une approbation officielle. A noter que depuis le 1^{er} janvier 2019, le changement de terminologie révélateur : les « *épreuves interdites* » sont devenues les « *Compétitions non reconnues* » n'a pas pour autant écarté le principe de sanctions en cas de participation à des compétitions non approuvées. L'octroi de l'autorisation est de principe : toute série indépendante respectant les standards de sécurité FIA (des véhicules et des circuits), d'équité et la dénomination des titres de championnats de la FIA, est éligible à l'inscription au Calendrier International (les chiffres illustrent le niveau d'adhésion des séries tierces au système d'autorisation de la FIA : 89 séries internationales indépendantes inscrites au Calendrier FIA en 2019 comprenant pas moins de 576 compétitions différentes).

Pour ne citer que quelques exemples, la Fédération internationale de Natation (FINA) a abandonné dès janvier 2019 l'interdiction de participer aux compétitions non sanctionnées, et les sanctions contre les athlètes et a maintenu un niveau d'approbation comme condition pour la reconnaissance des résultats sportifs.

L'Union internationale de Motonautique depuis 2018 a retiré spontanément de ses règlements son système de sanctions contre les officiels et pilotes participant à des compétitions non autorisées.

Le sport international et ses institutions fédérales perçoivent progressivement qu'un effort de transparence et d'objectivité dans la gestion de leur calendrier officiel est synonyme de crédibilité, d'efficacité et d'autorité accrues. La labellisation / qualité reposant sur une échelle de certification – qui apparait parfois en lieu et place des interdictions - des séries rivales indépendantes constituera dans la plupart des cas une option 'gagnant-gagnant' pour les deux camps qui interagissent ainsi en

partenaires et non plus en rivaux, dans un cadre réglementaire sécurisé et juridictionnellement stable. En suivant les lignes posées par la commission européenne, les instances faitières du sport mondial confortent leurs prérogatives règlementaires et s'ouvrent à des formats de compétitions nouveaux et innovants appelés par le public (règles simplifiées, formats outdoors, urbains, règles plus légères), à des schémas de diffusion en direct, et à des plateformes multi-media. En limitant les restrictions, les FSI favorisent la flexibilité dans l'évolution de carrière des athlètes, et l'apparition de sources de revenus alternatifs. Cette orientation de la gouvernance du sport vers une mission de certification de la capacité des organisateurs tiers, paraît d'autant plus incontournable que les FSI, en dépit d'une situation de conflit d'intérêts structurelle, disposent seules des aptitudes et du savoir-faire nécessaires pour poursuivre les objectifs légitimes de régulateur sportif et préserver les valeurs universelles du sport.

2.4 REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Annexe P au Code Sportif International FIA. (2020). Prescriptions Générales. www.fia.com

C-49/07 Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) v Elliniko Dimosio. (2008). ECR I-04863

Communication présentée conformément à l'article 19, paragraphe 3, du règlement n° 17 du Conseil concernant les affaires COMP/35.163 — Notification de règlements de la FIA, COMP/36.638 — Notification par FIA/FOA d'accords relatifs au championnat du monde de Formule 1 de la FIA, COMP/36.776 - GTR/FIA et autres - OJ C 169, 13.6.2001

Croft, L. (12.06.2020). Ice-skating chiefs tell EU judges block on Dubai event was legitimate, not anticompetitive | Insight. Mlex Market Insight

EU Commission. (08.12.2017). Commission decision relating to proceedings under Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union (the Treaty) and Article 53 of the EEA

Agreement. Case AT.40208 – International Skating Union's Eligibility rules. C(2017) 8240 final.

https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/40208/40208_1579_5.pdf

EU Commission. (08.12.2017). Competition DG, Case AT. 40208. International Skating Union's Eligibility rules – C(2017) 8240 final

EU Commission. (2007). White Paper on Sport. COM (2007) 391. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0391>

EU Commission. (2015). Antitrust: Commission opens formal investigation into International Skating Union's eligibility rules. Press Release in the ISU case. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5771

EU Commission. (2016). Antitrust: Commission sends Statement of Objections to International Skating Union on its eligibility rules EU Commission. Press Release in the ISU case. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_3201

FEI General Regulations. (01.01.2020) – 24th edition. www.inside.fei.org

Haffner, A. & Mistry, K. (2016). The law on banning athletes from competing in rival sports leagues. LawInSport.

<https://www.lawinsport.com/more/blogs/snr-denton-blog/item/the-law-on-banning-athletes-from-competing-in-rival-sports-leagues>

International Hockey Federation. (1 May 2020). FIH Regulations on Sanctioned & unsanctioned Events – Version 3.1

http://fih.ch/media/8997767/fih-sue-regulations-31_2020.pdf

ISU Statement. (08.12.2017). EU Decision. Lausanne. www.isu.org

Journal officiel de l'Union européenne. (27.04.2018) - affaire AT.40208. Règles d'éligibilité de l'Union internationale de patinage. 2018/C 148/06

Miège, C. (2018). Retour sur la décision de la Commission européenne du 8 décembre 2017 concernant les règles d'éligibilité de l'UIP

http://sports.gouv.fr/IMG/pdf/colin_miege_-_retour_sur_la_decision_commission_europeenne_8-12-17_sur_l_isu.pdf

Schwab, B. (2018). Embedding the human rights of players in world sport. *The International Sports Law Journal*

Swedish Market Court's ruling (2012) Case A 5/11, Svenska Bilsportförbundet v Konkurrensverket

<http://www.kkv.se/t/NewsArchive.aspx?id=529>

Szyszczak, E. (2018). Survey Competition and Sport: No Longer So Special?. *Journal of European Competition Law & Practice*, Vol. 9, No. 3

Van Rompuy, B. (2015). Blog

https://www.asser.nl/SportsLaw/Blog/post/the-european-commission-s-isu-antitrust-investigation-explained-by-ben-van-rompuy#_ftn21

Van Rompuy, B. (2016). What can EU competition law do for speed skaters?. *Public Law*.

<https://leidenlawblog.nl/articles/what-can-eu-competition-law-do-for-speed-skaters>

(29.04.2016). FEI appeal denied over new showjumping team competition. *Horsetalk.co.nz*.

<https://www.horsetalk.co.nz/2016/04/29/fei-appeal-denied-showjumping-team-competition>

3 INCREASING LEGITIMACY OF THE CAS?

Andrea Bonomi

3.1 INTRODUCTION

Since its creation, the role of CAS arbitration in the settlement of sports-related disputes has continued to grow. The IOC, all international sport federations and many other important sports-related bodies have included CAS clauses in their statutes, and such clauses are routinely incorporated into sport contracts.

In term of efficacy, the merits of CAS arbitration can hardly be denied.

A first advantage of this dispute-resolution mechanism is the specialization of the adjudicators. CAS arbitrators can only be appointed if they have been included in a list, which encompasses personalities with, *inter alia*, “recognized competence with regard to sports law and/or international arbitration”¹. While this system of a closed list is often criticized, the level of expertise of the persons on the list, albeit far from homogenous, generally ensures a more profound knowledge of sports disputes and sports regulations than that of most state judges.

Speed is another uncontested benefit of CAS arbitration. Arbitration proceedings in general enjoy the reputation of being more expeditious than ordinary court proceedings; this is particularly true in sports arbitration. Indeed, the Code of arbitration for sports sets particularly strict time limits for the various phases of the proceedings² and the CAS Court Office is vigilant about their observance. The limitation of the right to challenge the award to a single instance, *i.e.* before the Swiss Federal

¹ See Art. S14 of the Code of Sports-Related Arbitration.

² See in particular Art. R59(5), which provides, for appeal proceedings, that “[t]he operative part of the award shall be communicated to the parties within three months after the transfer to the file to the Panel”. The time limits are exceptionally short in procedures before the *ad hoc*-Divisions (see Art. 18 of the relevant Rules).

Court, and to an exclusive/exhaustive list of a few grounds also helps accelerate the process.

A crucial virtue of CAS arbitration is that it greatly helps to ensure uniformity in the settlement of sports-related disputes. The submission of most sports-related disputes to one single institution not only ensures the homogenous application of the same set of procedural rules, but also promotes the uniformity of decisions on the merits and thus the equal treatment of the parties³. This is also favoured by the development of a body of specific case-law and the consistent interpretation and application of the autonomous rules issued by sports-governing bodies. By contrast, uniformity would be jeopardized if sports-related claims had to be filed before the state courts of different countries, and decided in accordance with state law⁴.

Despite its numerous and undeniable qualities, it is submitted that CAS arbitration still suffers, in the eyes of many athletes and external observers, from a deficit in legitimacy, resulting from its compulsory nature and its close links with the sports-governing bodies. In an international context where doubts are increasingly voiced about the merits of international arbitration in areas other than standard business disputes, some risk exists that the weaknesses of CAS arbitration might, in the long term, threaten the permanence of the system. As a matter of good governance, options for reform should therefore be considered.

³ This has been also highlighted by the Swiss Federal Tribunal: see ATF 144 III 120, *Seraing*, point 3.4.2.

⁴ See, for instance, the concerns expressed by WADA President Witold Banka with respect to some unintended consequences of the Rodchenkov Anti-doping Act: “The bill in its current form could lead to overlapping laws in different jurisdictions that would compromise having a single set of rules for all athletes, all sports and all anti-doping organizations that are subject to the World Anti-Doping Code” (<https://www.wada-ama.org/en/media/news/2020-03/wada-calls-on-us-senate-to-consider-widely-held-concerns-about-rodchenkov-act>).

3.2 THE LEGITIMACY DEFICIT OF CAS ARBITRATION

3.2.1 COMPULSORY ARBITRATION

While the decision of the ECtHR in the *Mutu and Pechstein* case⁵ is widely regarded as a success for the CAS, since the Court recognized the validity of CAS arbitration clauses and the independence of the institution⁶, that decision has also exposed the main downside of CAS arbitration, which results from its compulsory nature⁷.

Consent is universally regarded as the cornerstone of arbitration⁸. Indeed, arbitration is a contractual method of dispute resolution, which rests on a valid agreement between the parties. The most essential element of any arbitration agreement is the mutual consent of the parties to submit their dispute to arbitration and thus to waive jurisdiction of state courts.

The importance of consent is also generally recognized within the CAS system. CAS panels are always very accurate in assessing the existence of a valid arbitration clause. Pursuant to the case law of the Swiss Federal Court, CAS jurisdiction can only be asserted when the parties have agreed

5 ECtHR, *Mutu and Pechstein v. Switzerland*, Applications Nos. 40575/10 and 67474/10. For a detailed analysis of this decision see *infra* the contribution by C. Mammino, *Réflexions sur la notion d'arbitrage force dans le milieu sportif*, p. 137 et seq.

6 See F. Latty, *Le TAS marque des points devant la Cour européenne des droits de l'homme*, *Jurisport* 2018, pp. 31-36 ; C. Legendre, *La soumission de la Puissance sportive à la Convention européenne des droits de l'homme : réflexions à partir de l'arrêt Mutu et Pechstein*, *Recueil Dalloz* 2020, pp. 618-623.

7 See A. Duval, *The "Victory" of the Court of Arbitration for Sport at the European Court of Human Right: the End of the Beginning for CAS*, <<https://www.asser.nl/SportsLaw/Blog/post/the-victory-of-the-court-of-arbitration-for-sport-at-the-european-court-of-human-rights-the-end-of-the-beginning-for-the-cas>> (last accessed on 3.12.2020).

8 G. Kaufmann-Kohler and A. Rigozzi, *Arbitrage international. Droit et pratique à la lumière de la LDIP, 2d ed.*, Bern 2010, § 21 : "L'arbitrage est avant tout un mode conventionnel de résolution des litiges, c'est-à-dire un mode qui repose sur le consentement des parties. L'arbitrage revêt donc un caractère volontaire ou librement consenti. La convention d'arbitrage constitue l'élément fondamental, la pierre angulaire de l'arbitrage [...]."

in a clear and unmistakable way to submit their dispute to arbitration⁹. The scope of the arbitration agreement is also carefully scrutinized in order to determine to what extent parties have actually waived their right to access to a state court¹⁰.

Nevertheless, it is now also widely recognized that athletes are not completely free to accept or reject a CAS arbitration clause. While they are clearly under no actual constraints, nor are they subject to duress¹¹, it is evident that, if they want to practice their sport (which, for many athletes, is also their professional activity) they have no choice but to submit to CAS jurisdiction. Indeed, generally¹² they are given no possibility to opt for another mode of dispute resolution, nor even to discuss the scope of the CAS arbitration clause¹³.

The compulsory character of many CAS arbitration clauses holds true in any case of anticipated acceptance of the arbitration agreement by an athlete¹⁴, whatever form such acceptance may take, whether it is done in a direct manner through an express declaration, as that suggested by the

⁹ See the consistent case law of the Swiss Federal Court: ATF 129 III 675, cons. 2.3 ; ATF 130 III 70; ATF 138 III 29; ATF 140 III 134; ATF 140 III 367; ATF 142 III 239.

¹⁰ See for instance the Swiss Federal Court decision in the Busch case: 4A_358/2009, 6 November 2009.

¹¹ See the judgment of the English Court of Appeal of 17 March 2006, *Stretford* [2007] EWCA Civ 238.

¹² Some exceptions exist only with respect to disputes arising out of employment contracts, a matter that is regarded, in several national legal systems, as not capable of being settled by arbitration: see Art. 22 of the FIFA Regulation on the Status and Transfer of Players (June 2020 Edition), which establishes the competence of the Player's Status Committee, subject, however, to "the right of any player or club to seek redress before a civil court for employment-related disputes." See also ECtHR, *Mutu and Pechstein v. Switzerland*, § 116 et seq. on the equivalent provision that was then included in Art. 42 of the 2001 Edition of the same Regulation.

¹³ A. Rigozzi, *L'arbitrage international en matière de sport*, Bâle, 2005, p. 178 ; A. Rigozzi and F. Robert-Tissot, « "Consent" in Sports Arbitration: Its Multiple Aspects », *ASA Special Series*, 2015, p. 60 ; M. Maisonneuve, *L'arbitrage des litiges sportifs*, Paris, 2011, p. 207 ss.

¹⁴ It seems less appropriate to speak of "compulsory arbitration" in those instances when the acceptance of CAS arbitration results from an express or tacit submission at the time of dispute.

CAS itself¹⁵, or indirectly, through reference to another document (typically, the by-laws of the sport federation), as is broadly practiced with the “benevolent” blessing of the Swiss Federal Court¹⁶. In addition to athletes, other parties to a sport-related dispute might be regarded as being subject to “forced arbitration” whenever they have no possibility to refuse the CAS arbitration clause: this might be the case for national federations or clubs¹⁷, and even for international federations in doping cases, where, for certain kinds of disputes, the CAS jurisdiction results from the obligation to accept the World Anti-Doping Code¹⁸.

In the past, the compulsory nature of CAS arbitration – at least insofar as athletes were concerned – was quite explicitly recognized by the Swiss Federal Court, although only *obiter*, in the well-known *Cañas* case¹⁹. As the Court put it:

“[...] an athlete wishing to take part in a competition organised under the auspices of a sports federation whose regulations prescribe arbitration would have no choice other than to accept the arbitration clause, in particular by signing up to the instrument of the sports federation in question in which the clause is to be found, all the more so in the case of a professional. He or she will be

15 See the model declaration of acceptance of the arbitration clause by athletes, on the CAS website at the address <<https://www.tas-cas.org/en/arbitration/standard-clauses.html>> (6.12.2020).

16 The Swiss Federal Court itself qualified its attitude towards acceptance by reference of CAS clauses as “benevolent” (“bienveillant”, “wohlwollend”): ATF 133 III 235, point 4.3.2.3.

17 See the recent case, ATF 4A 248/2019, *Semenya*, point 4.2.4, where the Swiss Federal Court ruled that a waiver of the right to challenge CAS awards was not binding on a national sports association (Athletics South Africa, ASA) because the latter was obliged to follow the DSD Rules issued by IAAF and thus to the CAS arbitration clause included therein.

18 An obligation to include a CAS arbitration clause for doping cases in the by-laws of international federations results from Rules 25(2) and 43 of the Olympic Charter, in combination with Art. 13.2.1 of the WADC.

19 ATF 133 III 235. On this decision, see A. Rigozzi and F. Robert-Tissot, *La pertinence du “consentement” dans l’arbitrage du Tribunal Arbitral du Sport*, Jusletter 2012.

confronted with the following dilemma: to agree to arbitration or practise his or her sport in a non-professional context”²⁰.

Similar language can be found in the *Pechstein* decision of the German Federal Court²¹. This feature of CAS arbitration has now been clearly exposed by the ECtHR in the *Mutu and Pechstein* case:

“114. Having regard to the restriction that non-acceptance of the arbitration clause would have entailed for her professional life, it cannot be asserted that [the second applicant] had accepted that clause freely and unequivocally.

115. The Court thus concludes that [...] the acceptance of CAS jurisdiction by the second applicant must be regarded as ‘compulsory’ arbitration”²².

All of these important courts have finally ruled that, despite their compulsory nature, CAS arbitration clauses are valid and binding²³. In most decisions, this conclusion is based on a comprehensive weighing of all interests involved. Courts typically emphasize that CAS arbitration presents sufficient guarantees of independence and impartiality, and that the advantages it offers with respect to sports-related disputes (in terms of specialisation, speed, gratuity, uniformity etc.) largely outweigh its downsides²⁴.

Despite this quite convincing assessment, it is submitted that the straightforward recognition of the compulsory nature of CAS arbitration still raises a serious issue concerning the legitimacy of this dispute settlement mechanism.

20 *Ibid.*, point 4.3.2.2. See also ECtHR, *Mutu and Pechstein v. Switzerland*, §§ 113.

21 Bundesgerichtshof, judgment of 7 June 2016, *Pechstein v. ISU*, KZR 6/15, § 58.

22 See also ECtHR, *Mutu and Pechstein v. Switzerland*, §§ 114-115.

23 C. Legendre, *op. cit.* n° 7.

24 See ECtHR, *Mutu and Pechstein v. Switzerland*, § 98; Bundesgerichtshof, *Pechstein v. ISU*, §§ 46 et seq., §§ 49 et seq.

Indeed, “compulsory arbitration” is an anomaly; it runs counter to the basic philosophy of arbitration²⁵. The choice made by the IOC and the sports-governing bodies to wrap the “Supreme Court for sports” in the cloak of an arbitral tribunal makes sense, and was, from their perspective, the only option to attain several advantages. Nonetheless, it is difficult to deny that it is somewhat ironic (some might say “disturbing”) that such an arbitration system is largely built on the absence of what might appear to be the most essential ingredient of arbitration – the parties’ consent.

Admittedly, there are cases where the law itself “forces” the parties to submit the dispute to the jurisdiction of an arbitral tribunal instead to state courts. However, such cases – which were more common, at least in certain countries, until the XIX century²⁶ – have become extremely rare since then²⁷. Moreover, CAS arbitration is quite different from most other examples of compulsory arbitration, because – although the ECtHR considered, in a not entirely convincing section of the *Pechstein and Mutu* decision, that the CAS can be regarded as a “court established by law”²⁸ – the jurisdiction of CAS panels is not actually “imposed” by the law, but still rests on a (not entirely free) agreement.

25 As a French author opines, compulsory arbitration “est tellement aux antipodes de la conception communément admise de l’arbitrage, assise sur des bases conventionnelles, qu’il paraît impossible de parler d’arbitrage forcé” : see A. Pinna, *Réflexions sur l’arbitrage forcé*, *Gazette du Palais*, 2008, p. 1.

26 See A. Pinna, *op. cit.*, p. 1 et seq.

27 For an example under French law, see A. Pinna, *op. cit.*, p. 5. Under Swiss law, one of the very few examples is the compulsory arbitration mechanism prescribed by the Federal Law on health insurance (LAMal) of 18 March 1984 (RS 832.10) for disputes between health insurers and health service providers. See Art. 89(1) LAMal : “Les litiges entre assureurs et fournisseurs de prestations sont jugés par un tribunal arbitral”. See also Art. 89(4) : “Les cantons désignent le tribunal arbitral. Il se compose d’un président neutre et de représentants en nombre égal des assureurs d’une part, et des fournisseurs de prestations concernés, d’autre part. Les cantons peuvent confier les tâches du tribunal arbitral au tribunal cantonal des assurances complété, dans ce cas, par un représentant de chacune des parties”.

28 ECtHR, *Mutu and Pechstein v. Switzerland*, § 149. See the criticism of the minority judges: Joint Partly Dissenting, Partly Concurring Opinion of Judges Keller and Serghides, §§ 18 to 25 (“the Court should have given some indications about the conditions in which private entities may be regarded as tribunals established by law”).

Because of this anomaly, CAS arbitration is more similar to those instances in which compulsory arbitration is imposed by a private party enjoying a monopolistic situation or an overwhelming bargaining power. Such situations are not infrequent in practice: while they are tolerated in some legal systems, they are refused in several others.

Thus, arbitration is accepted, in certain countries, even when a “weaker party” is involved in the dispute. This is the case in Switzerland, where, according to a widely held view, disputes in the field of consumer and employment law may be submitted to arbitration in international situations²⁹. Indeed, while domestic arbitration is only permitted when a claim is “at the parties’ disposal”, *i.e.*, when the parties also have the option to waive a claim or settle it (which excludes matters regulated by mandatory rules), all disputes having a financial value (“*matière patrimoniale*”) are capable of being settled by international arbitration under Art. 177 of the Swiss Private International Law Act. Arbitration clauses can also be included in consumer and employment contract in the United States³⁰, subject to specific limitations established by Congress, and the occasional application of rules on unconscionability³¹.

Other countries, however, completely exclude consumer and employment contracts from the matters which may be settled through arbitration³².

29 *The arbitrability of certain disputes arising out of an employment contract has been denied in domestic arbitration, but is admitted in international arbitration (TF 136 III 467, cons. 4.2 ; ATF 144 III 235, cons. 2.3.3 ; arrêts du Tribunal fédéral, du 23 juin 1989, Bull. ASA 1989, p. 334 ss, et du 18 mars 2013, 4A 388/2012, cons. 3.2). The same conclusion should apply to consumer contracts: G. Kaufmann-Kohler/ A. Rigozzi, op. cit., § 204.*

30 *See Restatement, Comments and Reporter’s Notes to § 2.16 (Subject Matter Non Capable of Resolution by Arbitration), pp. 294, 301-302, where it is said, inter alia, that only a “small class of commercial matters [...] are subject to arbitrability restrictions”, and that “most employment disputes can be arbitrated.”*

31 *See Restatement, Reporter’s Notes to § 2.14 (Arbitration Agreement Null and Void), where it is said, inter alia, that “[u]nconscionability challenges directed specifically at arbitration agreements”, while they “have been met with greater success in the domestic context, particularly in consumers and employment contexts [...] are rarely successful in the international context”.*

32 *This is the case, for instance, for consumer disputes in Austria and for employment disputes in Italy and Bulgaria.*

With respect to consumers, European law also sets strict limits: under the specific EU legislation concerning unfair contractual terms, arbitration clauses might be regarded as abusive whenever they are not freely negotiated by the parties³³, and the Court of Justice has ruled that such grounds for invalidity should be regarded as part of European public policy³⁴.

In this framework, it can hardly be contested that the compulsory nature of CAS arbitration weakens the legitimacy of this mode of resolution of sports-related disputes.

3.2.2 THE APPEARANCE OF INDEPENDENCY OF CAS

In addition to consent, independence of arbitral tribunals is also a crucial factor when assessing the legitimacy of arbitration as a mode of dispute resolution. By entering into an arbitration agreement, parties waive their right of access to an independent state court: it is therefore crucial that arbitrators offer guarantees of independence equivalent to those of state judges.

While this postulate is true for any kind of arbitration, it is particularly important in CAS arbitration for at least two reasons. On one hand, since CAS arbitration is often compulsory for one of the parties, notably the athlete, and the waiver of the right of access to state courts is thus not completely free, it is indispensable to ensure that arbitration be an adequate equivalent to state court litigation. Independence is a key element of this test, as is made abundantly clear by the ECtHR in the *Mutu and Pechstein* case³⁵. On the other hand, the hierarchical structure of the Olympic Movement, on one hand, and the particular history and

33 Council Directive 93/13/EEC on unfair terms in consumer contracts, Annex 1(q).

34 CJEU, 26 October 2006, *Elisa María Mostaza Claro v. Centro Móvil Milenium SL*, C-168/05, ECR 2006-I 10437, §§ 35 et seq.

35 ECtHR, *Mutu and Pechstein v. Switzerland*, §§ 96 and 147-148. While the insistence of the ECtHR on the central role of independence is certainly welcome, the link drawn between forced arbitration and independence is somewhat misleading: indeed, independence should be a basic requirement in all kinds of arbitration, including voluntary arbitration.

organization of CAS, which was created by the IOC and is still in some way related to the main sports-governing bodies, on the other, raise specific doubts about independence and impartiality, which are normally absent in other kinds of institutional arbitration.

This is nothing new, of course. The independence of CAS has repeatedly been challenged in court, and these challenges have regularly been dismissed. The Swiss Federal Court proclaimed the independence of CAS from the IOC in its landmark decision *Lazutina and Danilova*³⁶, a judgment that dates back almost 20 years. Its independence from international sports federations had already been recognized in *Gundel*³⁷ and was recently reaffirmed in *Seraing*³⁸. The German Federal Court³⁹ and now the ECtHR⁴⁰ have reached similar conclusions. One may wonder therefore whether, after the *Mutu and Pechstein* decision, it still makes sense to revisit this issue⁴¹.

It is submitted, however, that the question of the CAS independence has not been completely resolved, and it might still be used by the critics of the CAS arbitration system as an argument for reform. The fact is that the structure and organization of the CAS still present some objective flaws that, the above-mentioned decisions notwithstanding, will continue to fuel this debate.

In particular, the composition of the ICAS – the independent body that is in charge of the organization and financing of the CAS – is still clearly imbalanced, since the number (four) of ICAS members who are appointed to represent athletes is still quite small when compared to the number (twelve) of members representing sports-governing bodies. In addition,

36 ATF 129 III 445, c. 3.

37 ATF 119 II 271, c. 3.

38 ATF 144 III 120, c. 3.4.

39 Bundesgerichtshof, *Pechstein v. ISU*, §§ 30 et seq.

40 ECtHR, *Mutu and Pechstein v. Switzerland*, §§ 150-159.

41 C. Legendre, *op. cit.*, n° 14: « Même si l'on ne peut que le regretter, la décision de la Cour européenne pourrait bien avoir clos le débat sur l'indépendance du TAS ».

the former are designated by the latter. Admittedly, ICAS members do not actually rule on disputes submitted to the CAS (indeed, they cannot be on the list of CAS arbitrators⁴²), but they are still granted broad powers, which can (directly or indirectly) affect the conduct of the arbitration proceedings: they are responsible for appointing arbitrators to be included on the closed list⁴³; they decide, through the ICAS Challenge Commission, on challenges of arbitrators, when the latter's independence and impartiality are contested⁴⁴; they elect, among ICAS members, the Presidents of the CAS Divisions⁴⁵, who are granted in turn extensive powers concerning, notably, the number, appointment and confirmation of panel members⁴⁶ as well as the issuing of provisional measures⁴⁷.

The objective imbalance in ICAS composition is regularly pointed to as raising doubts as to the independence of the institution. Besides challenges occasionally raised by parties to arbitration proceedings and criticism by academic commentators, the dissent expressed on this point in the minority opinion, filed in the *Mutu and Pechstein* case by two judges of the ECtHR (including the Swiss judge, which is not insignificant) deserves particular attention⁴⁸.

42 Art. S5 § 3 of the Code of Sports-Related Arbitration.

43 Art. S6(4) of the Code of Sports-Related Arbitration. See also L. Beffa and F. Robert-Tissot, *Partie B Arbitrage/ Arbitrage en matière sportive*, in L. Hirsch and Ch. Imhoos (eds), *Arbitrage, médiation et autres modes pour résoudre les conflits autrement*, Zurich 2018, p. 237.

44 Art. S6(5) and R34 § 2 of the Code of Sports-Related Arbitration.

45 Art. S6(2) of the Code of Sports-Related Arbitration.

46 See R 40, R50, R53 and R54 of the Code of Sports-Related Arbitration

47 See in particular Art. R37 § 3, of the Code of Sports-Related Arbitration.

48 ECtHR, *Mutu and Pechstein v. Switzerland*, Joint Partly Dissenting, Partly Concurring Opinion of Judges Keller and Serghides, § 15: "Unlike the majority, we are of the view that it has been shown by the above observations that the CAS presents no appearance of independence and that, more generally, does not offer the safeguards of Article 6 § 1 of the Convention. This lack of independence [...] constitutes a fundamental problem for this institution. In our view, the Court should have carried out a more in-depth analysis as to the legitimate fear of the athletes to be bound by the jurisdiction of a body which has no appearance of independence". See F. Latty, *op. cit.*

Even though such doubts might be deemed unfounded or excessive, they should not be underestimated. Indeed, when it comes to independence and impartiality, the perception of the parties and of external observers is crucial. As Lord Hewart put it in the landmark English case *The King v. Sussex Justices*⁴⁹, “[it] is of fundamental importance that justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done”.

A bad perception about independence can seriously affect the legitimacy of CAS arbitration, even more so now, since the ECtHR has openly recognised the compulsory nature of the system.

3.3 RISKS FOR CAS ARBITRATION RELATED TO ITS LEGITIMACY DEFICIT

Admittedly, CAS arbitration is, for the moment, quite well protected – one could say “isolated” – against legal challenges that might be brought in court based on its compulsory nature and/or residual doubts on its independence.

Because of the location of the CAS seat in Switzerland, CAS awards can only be directly challenged before the Swiss Federal Court, and thus benefit from the latter’s “benevolent” attitude. They are therefore not directly affected by a stricter understanding of the consent and independence requirements that might prevail in some foreign systems. Moreover, the risk of CAS awards being refused recognition or enforcement abroad – although theoretically present – is not very serious in practice, because such awards are very often spontaneously executed by the sports federations and other sports-related bodies, in particular when they are rendered in disciplinary proceedings. Last but not least, such a risk is now significantly reduced by the acceptance of CAS

⁴⁹ *R v. Sussex Justices, ex parte McCarthy* ([1924] 1 KB 256, [1923] All ER Rep 233): this is a leading English case on the impartiality and recusal of judges.

arbitration by the highest courts in some European countries and, since *Pechstein and Mutu*, by the ECtHR.

Nonetheless, new, potentially disruptive challenges to the CAS arbitration system are looming.

In the United States, the adoption of the *Rodchenkov Anti-Doping Act*⁵⁰ not only represents a challenge to the entire anti-doping system, as administered under the World Anti-Doping Code by the WADA, but also calls into question the CAS jurisdiction and its ability to rule on doping disputes. In reaction to the U.S. protectionist reflex, it remains possible that other important sport nations might follow suit and decide to “nationalize” doping-related disputes⁵¹.

Nothing similar is happening, for the moment, within the European Union. However, it is important to stress that the attitude of the European Union with respect to arbitration has significantly changed in recent years. By now, this evolution concerns – and is limited to – the field of “investor-to-state dispute settlement” (ISDS), an area in which, in recent years, the role and jurisprudence of international arbitration tribunals has come under fire. On the one hand, in the well-known *Achmea* judgment, the Court of Justice of the European Union sanctioned the incompatibility with the TFUE of a bilateral investment treaty (BIT) concluded between two Member States, insofar as it allows an investor from a Member State to initiate arbitration proceedings against the other Member State⁵². The main reason for this ruling is that the arbitral tribunal will not be entitled to make a reference to the Court for a preliminary ruling on the interpretation of EU law, which might result in the dispute being resolved

⁵⁰ The *Rodchenkov Anti-Doping Act* was approved by the U.S. Congress on 17 November 2020.

⁵¹ According to WADA President Witold Banka an “unintended consequence” of the *Rodchenkov Act* “could be the emergence of other extraterritorial jurisdictions worldwide and their misuse for purposes other than anti-doping, for example to discriminate against athletes of specific nationalities”.

⁵² CJEU, 6 March 2018, *Slovak Republic v. Achmea*, C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158.

in a manner that does not ensure the full effectiveness of EU law⁵³. On the other hand, the Commission strongly supports the replacement of the current ISDS-system based on international arbitral tribunals by an “Investment Court System”⁵⁴: this new approach to ISDS is mirrored in the proposals submitted by the EU in ongoing reform negotiations under the auspices of UNCITRAL⁵⁴.

While CAS arbitration is not as directly related to the core interests of the European Union as foreign investment disputes, and might therefore be spared from similar developments, one should not neglect the fact that sports-related disputes very often involve issues of EU law, in particular with respect to the free movement of persons or services, and the protection of free competition. While CAS panels are prepared to apply rules of EU law when required⁵⁵, they are certainly not in the best position to do so, in particular because they are not entitled to raise preliminary questions before the European Court of the European Union.

In some instances, the Commission has already denounced this situation. In its decision of 2017 against the International Skating Association (ISU)⁵⁶, the Commission considered that the clause providing for exclusive CAS jurisdiction “reinforces” the restrictions of competition resulting from the ISU eligibility rules⁵⁷. Indeed, since CAS awards are only subject to very limited review before the Swiss Federal Court, and since the violation of EU competition law does not belong to international

53 *Ibid.* § 56.

54 See the proposal submitted by the EU to the UNCITRAL Working Group III: *Investor-State Dispute Settlement Reform: “Possible reform of investor-State dispute settlement (ISDS) – Submission from the European Union and its Member States”*, A/CN.9/WG.III/WP.159/Add. 1. With this document, the EU proposes the creation of a “standing mechanism for the settlement of investment disputes”, with “two levels of adjudication”, a first instance tribunal and an appellate body, both composed of full-time employed adjudicators.

55 See the decision in *RFC Seraing v. FIFA*, CAS 2016/A/4490, where the CAS panel applied the mandatory provision of EU law, in particular those on free movement of persons and on competition law, based on Art. 19 of the Swiss PIL Act.

56 See the Commission’s decision of 8.12.2017, Case AT.40208 – *International Skating Union’s Eligibility Rules*, O.J.E.U. 2018 C 148, p. 9.

57 *Ibid.* point 8.7, §§ 268 et seq.

public policy, as it is conceived in Switzerland⁵⁸, the existence of an arbitration clause makes it more difficult for the parties to obtain effective judicial protection against a violation of EU competition rules⁵⁹. The Commission also stresses that neither CAS panels nor the Swiss Federal court are entitled to refer a question for a preliminary ruling to the Court of Justice⁶⁰, a concern that was also present in the *Achmea* case⁶¹. This situation can hardly be corrected at the stage of enforcement, because – as mentioned above – CAS awards in this field do not normally require enforcement by national courts.

In such a context of diminished trust for international arbitration, the possibility cannot not be ruled out that, in the future, the European Union might take steps to limit recourse to CAS arbitration, at least in cases where EU law is applicable to the merits. The compulsory nature of sports-related arbitration, as has now been openly exposed by the ECtHR in *Mutu and Pechstein*, together with the persisting doubts as to CAS independence, and the weakening of CAS legitimacy that they imply, might prove powerful arguments for supporting a different approach to the settlement of sports-related disputes.

3.4 POSSIBLE WAYS FORWARD

Despite its defects, CAS arbitration is widely regarded as being a mechanism capable of ensuring an efficient settlement of sports-related disputes. As mentioned above, this argument was put forward by the ECtHR as well as by the Swiss and German supreme courts. As such, it is therefore difficult to find workable alternatives. In this last section, we briefly survey some possible avenues for reform.

⁵⁸ *Ibid* § 271. See ATF 132 III 389, *Tensacciai*. The principle was reaffirmed in the decision rendered in the case *Seraing*, ATF 144 III 120, point 5.2.

⁵⁹ *Ibid*. § 275.

⁶⁰ *Ibid*. § 271.

⁶¹ See above, p. 54.

3.4.1 A DISPUTE-SETTLEMENT MECHANISM BASED ON A MULTILATERAL TREATY

A first possibility for resolving the dilemma of “compulsory” arbitration might be to “anchor” CAS jurisdiction in national legislation or in an international convention. As mentioned above, states can legitimately impose recourse to arbitral proceedings for certain kinds of disputes, in consideration of the advantages of this mode of dispute resolution. Because of the global character of sports, a purely national foundation would be insufficient⁶²: the only appropriate basis for a normative foundation for sports arbitration could be a multilateral convention. If a wide consensus on its jurisdiction could be found among sovereign States, the CAS could more legitimately assume its role as a “Supreme Court of Sports”.

However, in the real world, it is not very likely that states will be prepared to go this way, at least in the foreseeable future. Multilateralism is increasingly challenged, and international or supranational dispute settlement mechanisms have not been very popular in recent years. At the opposite end of the spectrum, a trend is discernable towards reinforcing the role of national courts: a clear example of this is the U.S. attempt, through the *Rodchenkov Act*, to expand the extraterritorial jurisdiction of their courts in international anti-doping cases⁶³.

Even assuming that support for negotiating a multilateral treaty concerning sports-related disputes could be found, there would probably be a strong resistance to conferring jurisdiction on the CAS, or another, similar arbitration institution. It is more likely, in this scenario, that a

62 *The Swiss lawmaker recently refused to include specific provisions on sports arbitration in the act reforming the rules on international arbitration included in chapter 12 of the Swiss PIL Act: see Message concernant la modification de la loi fédérale sur le droit international privé, Feuille fédérale 2018 7173: « Le Conseil fédéral estime que les conditions à l’adoption de prescriptions contraignantes ne sont actuellement pas réunies, d’autant que le cadre de la réforme du chap. 12 de la LDIP n’est pas approprié pour réformer le règlement des différends dans le sport international ».*

63 See above, p. 54.

permanent international court would be proposed to replace CAS arbitration, as advocated by the European Union with respect to ISDS⁶⁴.

It is far from certain, however, that the creation of an international court would be a panacea. Assuming that a workable and convincing agreement could be found on the composition of such a court, and on the mechanisms for the appointment of its judges, it would be quite difficult to preserve the advantages that are currently ensured by the CAS in terms of speed and efficiency.

3.4.2 CREATING A REAL OPTION BETWEEN CAS ARBITRATION AND STATE COURTS

A second approach to the legitimacy deficit resulting from the compulsory nature of CAS arbitration could consist in granting athletes a real option between CAS arbitration and national courts, as is already the case for some kinds of disputes (notably in employment matters)⁶⁵. While, in principle, more satisfactory than compulsory arbitration, this approach would, however, raise a great number of unanswered questions.

First, when and how would this option have to be chosen? An option available at the time of the dispute (in form of a sort of “fork in the road” clause), would give rise to uncertainty, and pave the way to procedural abuses akin to “forum shopping”. By contrast, if the option were only available at the time of the acceptance of the dispute resolution clause, *i.e.*, normally, at the time of the admission of the athlete to a club or at the time of his/her registration for a competition, the solution could hardly be considered sufficiently protective of the interests of athletes. Indeed, at that moment most athletes (in particular those with fewer resources) are hardly in a position to appreciate the advantages and downsides of CAS arbitration as opposed to the jurisdiction of state courts. To require an

⁶⁴ See above, p. 55.

⁶⁵ See above, *fn.* 12.

impartial legal counsel at that stage is not always feasible and sometimes unrealistic.

Second, the alternative to CAS arbitration would have to take the form of the choice of a specific state court, or at least of the courts of a specific country: this is the only way to grant sufficient foreseeability and to prevent forum shopping. The chosen court would probably need to be the courts at the seat of the sports-related body or the courts at the place of the relevant competition. However, such a choice-of-court agreement – although an alternative to CAS arbitration – could not be negotiated on a case-by-case basis, but would also have to be “imposed” on the athlete by a sports-related body. It would therefore raise similar consent (and therefore legitimacy) issues to those raised by CAS clauses.

Third, giving access to state courts would lead to jeopardizing uniformity in the application of the relevant sports regulations and, more generally, in the settlement of sports-related disputes. Indeed, in many national systems the reference to “anational” rules of law, which normally results from the by-laws and regulations of sports-related body, is not regarded as a real choice of law but as a simple incorporation by reference, which is valid but subject to the mandatory rules of the applicable State law⁶⁶. In addition, even to the extent that sport regulations are applied by state courts, their interpretation, in the absence of a supranational court, might greatly differ from one country to another.

For all of these reasons, giving an option to athletes cannot be regarded as a workable alternative to CAS arbitration.

3.4.3 FURTHER PROMOTING CAS INDEPENDENCE FROM THE SPORT-GOVERNING BODIES

As a result of its inherent advantages and the lack of workable alternatives, CAS arbitration is probably here to stay for the long term.

⁶⁶ See ATF 132 III 285 (reference to FIFA rules in a contract can only be regarded as an incorporation by reference, which cannot derogate from the mandatory rules of the applicable law).

Since its “compulsory” nature cannot be corrected, its legitimacy could only be enhanced – as the ECtHR has also implicitly suggested – by further strengthening its independence (and its appearance of independence) from sport-governing bodies.

As a matter of good governance, it is important for the CAS to address the (few) problematic aspects of its structure and organization, which still nourish doubts as to its independence⁶⁷.

We have already mentioned the imbalance between the ICAS members representing the athletes and those representing sports-related bodies. This weakness could be corrected by increasing the current ratio (4:12) to formal equality⁶⁸. As to the designation of athlete representative members, it would be advisable to confer this task to an independent committee, without a direct link to sport-governing bodies⁶⁹. Such changes are easy to implement, and would very much help to dispel the widely held feeling that CAS is in some way “controlled” by sports-governing bodies.

The system of the closed list of arbitrators could also be improved. While the list-based system should be maintained in order to promote the selection of real experts of arbitration and sports law⁷⁰, the recurring

⁶⁷ *The opportunity of further improvement of the CAS system has also been recognized by the Swiss Federal Council: see Message concernant la modification de la loi fédérale sur le droit international privé, Feuille fédérale 2018 7172 et seq.: “Le Conseil fédéral suit l’évolution dans ce domaine avec attention. Il est d’avis qu’il appartient en premier lieu au TAS lui-même, à la fondation qui le soutient et aux associations concernées de s’atteler aux réformes en y associant les sportifs”. The need for reform has been pleaded even from inside the system of organized sports: see the declaration by Thomas Bach, President of the IOC, in a press release of 5 February 2018, mentioning an “urgent need for reforms in the internal structure of CAS” in order to allow it “to better manage the quality and consistency of its jurisdiction”.*

⁶⁸ *The need for a more direct involvement of athletes has also been highlighted by the Swiss Federal Council: see the language used in the Message concernant la modification de la loi fédérale sur le droit international privé, Feuille fédérale 2018 7172 et seq. (“en y associant les sportifs”, previous footnote).*

⁶⁹ *See also F. Latty, op. cit.*

⁷⁰ *Other suggest to give up the close list: see L. Beffa and F. Robert-Tissot, op. cit., p. 237.*

problem of too frequent and repeated appointments⁷¹ could be avoided by setting a ceiling on the number of cases that can be accepted within a certain time-period, or by introducing a rotation mechanism into the list. More transparency could also be added as to the arbitrators included in the list⁷²: in particular, it would be useful to provide information on whether an arbitrator has already been appointed, and by which parties, in previous proceedings.

Rule 54 § 1 and 2 of the Code of Sports-Related Arbitration, under which, in appeal proceedings, the sole arbitrator as well as the chair of a three-arbitrator panel are *always* appointed by the President of the Appeal Division⁷³, is also an anomaly, which finds no equivalent in the rules of the most reputed arbitration institutions⁷⁴. This rule should be replaced by a more common appointment mechanism, based on a joint designation of the sole arbitrators by the parties, and of the chair of the panel by the party-appointed arbitrators, while the institution would only step in in the absence of agreement.

These and perhaps a few other changes to the Code would reinforce the perception of CAS as an independent institution and strengthen the parties' confidence, thus increasing the legitimacy of sports arbitration in the eyes of both the parties and external observers.

71 See for instance the decision of the Swiss Federal Court in the Paulissen case, 4A_110/2012, of 9 October 2012.

72 The suggestion in this vein made by the Swiss Federal Court in the Lazutina case is now moot because of the changes included, in the meantime, in the designation mechanism of Art. S14 of the Code of Sports-Related Arbitration.

73 Art. R54 §§ 1 of the Code of Sports-Related Arbitration: "If, by virtue of the parties' agreement or of a decision of the President of the Division, a sole arbitrator is to be appointed, the President of the Division shall appoint the sole arbitrator [...]; Art. R54 § 2 of the Code of Sports-Related Arbitration: "If three arbitrators are to be appointed, the President of the Division shall appoint the President of the Panel following nomination of the arbitrator by the Respondent and after having consulted the arbitrators [...]".

74 See for comparison Art. 12 ICC Arbitration Rules and Art. 7(3) and 8(2) Swiss Rules. This anomaly is also denounced by A. Rigozzi/ E. Hassler, *Sports Arbitration under the CAS Rules*, in M. Arroyo (ed.), *Arbitration in Switzerland – The Practitioner's Guide*, The Hague 2018, p. 1636; L. Beffa and F. Robert-Tissot, *op. cit.*, p. 238; F. Latty, *op. cit.*; A. Duval, *op. cit.*: "This simple institutional set-up is the Gordian knot of the control of SGBs [sport-governing bodies] over CAS".

4 MATCH-FIXING IN EUROPEAN FOOTBALL AFTER COVID-19: A COUNTRY VULNERABILITY INDEX

Stefano Caneppele

4.1 INTRODUCTION

Like all human activities, sport movement was affected by COVID-19 pandemics. Its impact on the integrity of sport is still unknown, and there is a concern about it. In their policy paper, UNODC, IOC and INTERPOL have already addressed this issue suggesting a playbook of recommendations (UNODC et al., 2020). As responses for the immediate situation, they recommend to (UNODC et al., 2020, pp. 2–3): i) develop tools to detect and report corruption in sport and prevent the manipulation of competitions; ii) ensure that support provided to sport is used for its intended purposes; iii) prevent corruption in sport and specifically the manipulation of competitions by continuing to raise awareness about these risks. With this paper, we would like to raise awareness about risks of manipulations of competitions in European football. This contribution assumes that, following the shock created by the COVID-19 pandemic, a new outbreak of manipulated matches may occur, seriously threatening the sports integrity systems in some countries. In particular, vulnerabilities following the economic recession may fragilize the sport environment (e.g. clubs, players, coaches and referees) and facilitate the engagement of criminal groups in the field. Briefly discussing the current impact of COVID-19 on match-fixing practices by criminal groups, Europol, in its report on the involvement of organised crime in sports corruption, mentioned the flexibility of criminal groups to adapt to the professional sports shutdown focusing on lower-tier games, youth games

and friendly matches or even creating ghost matches (Europol, 2020). However, the consideration that “it is highly possible that match-fixers will focus on the few matches being held and put them under greater risk” (Europol, 2020, p. 21) it is only partially supported by monitoring data. According to Global Lottery Monitoring System (GLMS), in the first nine months of 2020, the number of red alerts grew from 34 to 72 compared to the same 2019 period, while the yellow alerts remained steady (149 vs 153)⁷⁵ (GLMS 2019a, GLMS 2019b; GLMS, 2020a; GLMS, 2020b). One should object that the number of alerts depends on the number of sports events monitored, and, since the number of sports events dropped dramatically in 2020 due to COVID-19, monitoring systems detected much more red and yellow alerts compared to 2019. This objection is totally sustained, although others may add that 72 red-flagged events in nine months should not appear as a source of concern for professional sports, considering the number of sports events worldwide. Again, the unsolved dispute around dark number of undetected manipulated matches make difficult to provide reliable figures of corruption in sport. Counting on what it is reported on the media would be helpful to provide information about trends and mechanisms of match-manipulation and/or corruption, without any claim of representativeness (Caneppele et al., in press). Looking at the aftermath, this contribution provides some thoughts on the impact of COVID-19 on match-fixing European football through a criminological framework. In this paper we assume that vulnerability of sporting integrity varies from country to country and that public indexes may sensitise governments, sports federations and the public opinion about this threat. Specifically, this short contribution provides an example of Vulnerability index to match-fixing in European Football (VIMEF) following COVID-19 emergency. This is an attempt to support the relevance of a monitoring system able to detect, trace and treat

⁷⁵ According to GLMS standards, a red alert is generated following at least one condition among: suspicious odds changes, member info, rumours of match fixing from a named source, betfair volume/pattern. A yellow alert is generated following at least one condition among: member info, betfair volume, unexplainable odds changes, structure of tournament, rumours of match fixing - from social media, betting forums, news, etc. (GLMS, 2020a).

vulnerability to match-fixing to avoiding the collapse of sporting integrity systems. The paper stipulates that a vulnerability risk index may serve as a tool to foster discussion about preventing match-fixing and to support sports federations in developing action plans to prevent and/or mitigate this risk.

4.2 DEFINITION & THEORETICAL FRAMEWORK

According to the COE Macolin Convention, “Manipulation of sports competitions means an intentional arrangement, act or omission aimed at an improper alteration of the result or the course of a sports competition in order to remove all or part of the unpredictable nature of the aforementioned sports competition with a view to obtaining an undue advantage for oneself or for others” (Art. 3). Although the motive may be exclusively sporting-related (e.g. avoiding club relegation), betting related match-fixing raises most of the concerns because of the infiltration of criminal groups which has been proved by recent police investigations in Spanish and Balkan Football (Europol, 2019; Project Against match-fixing–European Research & Education Program, 2017). Europol reported that several criminal organizations operate worldwide in the field, not only using mules to place bets on manipulated matches but also buying clubs in minor European leagues to adopt money laundering schemes (Europol, 2020). In previous research, we already found that groups and people dealing with match-fixing tend to act rationally, with a business approach and they are generally opportunity oriented (Caneppele et al., 2020). To this respect, frauds in sports are particularly attractive for criminal groups, since they may provide high rewards with a lower risk of detection and sanction. In addition, even when caught, sanctions are lenient, facilitating recidivism. A paramount example is the Singaporean match-fixer Wilson Ray Perumal. Mr Perumal was convicted in 1995 in Singapore, and then again in the 2010s in both Finland and Hungary (Kunti, 2019). In 2020, a Swedish newspaper reported that a Nyköping BIS was close to sign a partnership with Sugar Computing, an alleged Hungarian e-sport programming company, which intended to both

sponsor the team and recruit young African players. In reality, the company was based in Honk Kong, the company representative was the partner of Wilson Ray Perumal and Sugar Computing was already on the radar, due to two suspicious partnerships with Kenyan Premier League teams (Yusof, 2020). From a criminological perspective, several theories and concepts may be used to analyse match-fixing. In this section, we refer to environmental criminology approaches. The rational choice theory endorses an economic perspective assuming that crime is a rational act which is committed when benefits outweigh costs (Cornish & Clarke, 1986). Here the attention is on the criminal decision-making both when the offender decides to commit a crime and when he decides to initiate, continue and desist his/her criminal career. To this respect, the set of opportunities provided by the regulatory, social and physical environments are considered. The routine activity theory (Cohen & Felson, 1979) focuses on meso and macro levels. It aims at explaining crime trends in time and space. According to the authors, three elements are required to have a crime: a) a motivated offender; b) a suitable victim; c) the lack of a capable guardian. The theory also suggests that, for being suitable, a victim should have certain characteristics which fall under the acronym of VIVA (Value, Inertia, Visibility & Accessibility). Optimal foraging theory has been mutualised from behavioural ecology (Stephens & Krebs, 1986), in parallelism between search for food and search for crime targets. In the match-fixing context, it could be helpful to explain how fraudsters select their prey (players, referees to be corrupted) according to their preference and constraints. Previous research on property crime suggests that offenders tend to specialize on specific targets, and they widen their scope of activity in scarcity scenarios only (Bernasco, 2009). Another useful perspective may come from Crime pattern theory (Brantingham & Brantingham, 1995) which explains how crime concentrates in time and space according to the interaction offender/victim and to the exchange of information among offenders. Other concepts may be drawn from victimology theories. For example, lifestyle theory (Hindelang et al., 1978) applied to match-fixing may suggest that certain players may become involved in match-fixing of their

lifestyles (e.g. gambling and/or other addictions) and life choices (e.g. to buy items that they cannot afford). All these theories may also be combined with the approaches that have been developed by Cressey in his study on fraud and embezzlement (Cressey, 1971). Studying embezzlement as a violation of trust, Cressey coined the concept of fraud triangle. In his view, the violation of trust which leads to fraud happens when: a) there is the opportunity to commit the fraud (e.g. lack of internal control), b) the fraudsters are under financial pressure; c) the fraudsters can find a rational justification for their deviant behaviours. For example, arguing that what s/he did was not serious, that the risk of getting caught was null, that s/he did for the family.

In this paper, we aim at considering national championships as potential targets for match-fixers. In our theoretical model we have outlined three vulnerability dimensions: opportunity, pressure, rationalization. Based on the previous theories, we decided to calculate the country index according to the following dimensions. Football will be more vulnerable if:

- There is a weak guardianship (opportunity). Football operates in countries in which institutional system is fragile, and, for this reason, it is more difficult of being assisted by public institutions;
- The football betting market is attractive (opportunity). It happens in countries in which betting markets have high rates of liquidity. Market liquidity is attractive to fraudsters because it allows to reduce detection risk by sport monitoring systems;
- Institutions are less resilient (opportunity and pressure). In a post-COVID-19 context, the inability to achieve a speedy recovery will weaken public and private institutions. For sports, it means that, for example, federations will have less or no means to monitor and to promote integrity policies (institutional resilience), while clubs have fewer financial means to ensure their standard operational activity (institutional pressure);
- It operates in a country in which individual wealth is limited (pressure). With budget restraints, individual may use their family wealth to cope with the emergency. A lack of or a limited family

wealth would exert pressure on sports people, making them more vulnerable to match-fixers' approaches. Not receiving the due salary may also facilitate rationalization processes in recurring to match-fixing for living.

- It operates in countries in which corruption is more tolerated (rationalization). In these countries, match-fixing may be easier because of the lack of trust towards public institutions, which may allow to rationalize match-fixing behaviours.

In the next section we disentangle the different vulnerability dimensions we used to establish the index.

4.3 DATA AND METHOD

To develop a vulnerability index to match-fixing in football following COVID-19 emergency, we built a country-based index according to three dimensions: opportunity, pressure and rationalization. For the sake of our index, the vulnerability exercise does refer to football leagues in one country and it does not contemplate a specific league in one country or personal characteristics of sports actors. The index was built using secondary data that are publicly accessible.

In this contribution, lack of guardianship is measured through the Fragile State Index (FSI). The FSI is based on 12 indicators which are grouped in four dimensions (cohesion, economic, political, social & cross-cutting) (<https://fragilestatesindex.org/indicators/>). We assume that the more a country is fragile under these four dimensions, the more it will be hard to monitor and control match-fixing, both formally (through law enforcement) and informally (sports federations, clubs, public opinion).

Our study also considers the vulnerability according to the attractiveness of the betting market. The UEFA Country coefficient system was used as a proxy of attractiveness. Usually, in countries with high UEFA coefficients, and especially in the top leagues, the liquidity of betting market is high. This may attract the interest of fixers, since when liquidity

is high, manipulation without being noticed is easier. The institutional resilience has been introduced as a country measure to respond and quickly adapt to change following the COVID-19 emergency. In this sense, we adopted as proxy the Innovation Index, to measure the country capacity to be resilient against the health crisis. We assume that countries which are more innovative will react more promptly after the health crisis. The individual resilience/rationalization is a proxy to people resilience to match-fixing. We assume that the wealthier the people are, the less they will be prone to match-fixing. In this sense we use the median wealth per adult (in \$) provided by the Credit Suisse Wealth Index. Under the rationalization dimension, the corruption tolerability should be intended here as the perceived cultural acceptability to match-fixing. In this sense, we used the Corruption perception Index produced by Transparency International.

Table 1 – Dimension and subdimension by source of the Country vulnerability index to match-fixing following COVID-19 crisis

Dimensions	Sub Dimension	Index	Source (Year)
Opportunity	Guardianship	Fragile State Index	Fund for peace (2020)
	Attractiveness	UEFA Ranking	UEFA Country Coefficients (2020)
	Institutional Resilience	Innovation Index	Global Innovation Index (2019)
Pressure	Institutional Pressure		
Rationalization	Individual Resilience	Credit Suisse Wealth Index	Credit Suisse Global Wealth Median Wealth (2019)
	Individual Rationalization		
	Corruption tolerability	Corruption perception index	Transparency international (2019)

Data were collected for 48 federations affiliated to UEFA, 7 members were excluded for lack of data (Andorra, Faroe Islands, Gibraltar, Kosovo, Liechtenstein, North Macedonia, San Marino). United Kingdom was split in its fourth federations (England, Wales, Scotland & Northern Ireland), when data for each federation was not available, UK data were used.

Table 2 summarizes Min/Max, Mean and Median of the original indexes and their standardization in a scale from 0 to 100.

Table 2 – Country vulnerability index to match-fixing following COVID-19 crisis. Min/Max, Mean and Median of the original indexes and their standardization in a scale from 0 to 100

	Original Data				Data rescaled to 0-100 index			
	Min	Max	Mean	Median	Min	Max	Mean	Median
Fragile State Index	14.63	79.15	42.93	39.44	18.48	100	54.25	49.83
UEFA Ranking	4.38	102.00	24.68	18.88	4.29	100	24.20	18.51
Innovation Index	30.2	67.2	46.15	44.95	44.94	100	68.68	66.88
Credit Suisse Wealth Index (in US dollar)**	1,223	227,891	49,407	31,057	0	99,46	78,60	86,78
Corruption perception index*	28	87	58.96	58	0	67.8	32.22	33.3

* In CPI the country with the maximum score is the country with the lowest level of corruption. In our index, we set the max value to 0.

** In our index, we set the maximum value to 0

Finally, before creating the index, we assessed the internal consistency of the five standardized sub-indexes we created (measure of reliability). To do so, we calculated Cronbach's alpha for our scales. Usually, a "high" value of Cronbach's Alpha between 0.7 and 0.9 is considered an acceptable, or satisfactory, reliability coefficient in the social sciences (suggesting a high internal consistency). The analysis confirms (Cronbach's Alpha = 0,759) that all of our sub-indexes can be kept without compromising reliability (Tab. 3).

4.4 RESULTS

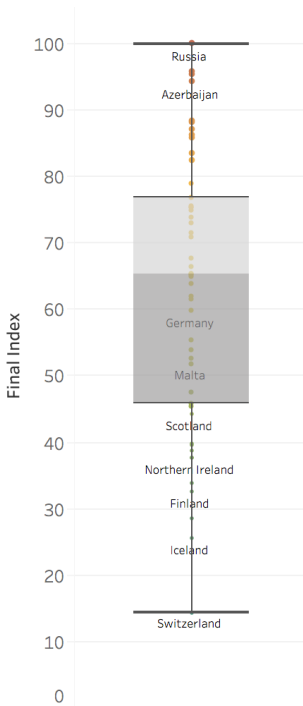
The results of our country vulnerability index to European football integrity following COVID-19 crisis are presented here. The analysis suggests the existence of geographical clusters that may be more/less affected by COVID-19 crisis. According to our index the COVID-19 crisis may have a lower impact on football integrity in the Scandinavian Block, a medium impact on the Continental Europe, a medium high-impact on the Mediterranean block and the most serious impact on the Balkan and the Eastern-Eurasian block.

*Fig. 1 Country vulnerability index to match-fixing following COVID-19 crisis. Map**



*In the map the Value of United Kingdom is the highest value of the four federations (England)

Fig. 2 Country vulnerability index to match-fixing following COVID-19 crisis. Boxplot



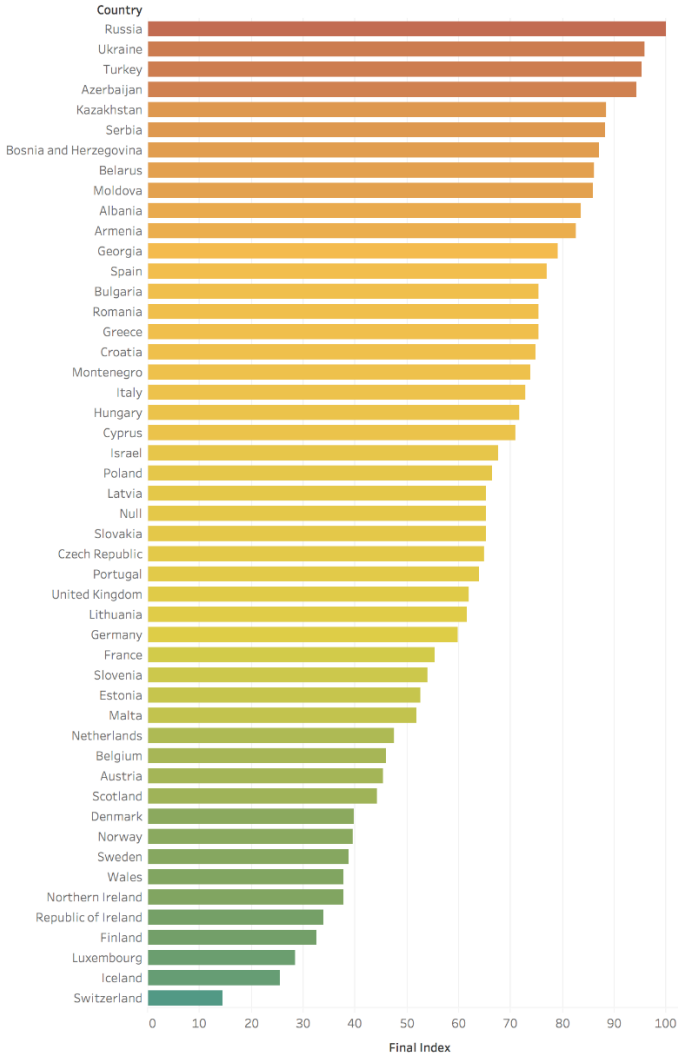
Looking at the countries through a boxplot (Fig. 2), in the fourth quartile which presented the highest score, and that – according to our index may suffer the highest integrity risks from an increase of match-fixing – there are countries mainly based in the Eastern-Eurasian block and in the Balkan block. We are talking of Russia, Ukraine, Turkey, Georgia, Azerbaijan, Kazakhstan, Serbia, Bosnia and Herzegovina, Belarus, Moldova, Albania and Armenia. In many of these countries, it is already known that organised local groups are really active in the match-fixing business. The added vulnerability generated by the economic crisis would represent a serious opportunity to extend their business. In the third

quartile there are countries mainly based in the Eastern Block and in the Mediterranean area. We are talking of Spain, Bulgaria, Romania, Greece, Croatia, Montenegro, Italy, Hungary, Cyprus, Israel, Poland and Latvia. The second quartile is Slovakia, Czech Republic, Portugal, England, Lithuania, Germany, France, Slovenia, Estonia, Malta, The Netherland and Belgium. The first quartile has the lowest risk of a serious impact on match-fixing following COVID-19 Austria, Iceland, Luxembourg, Finland, Republic of Ireland, Northern Ireland, Wales, Sweden, Norway, Denmark, Scotland, Switzerland. The ranking presents the score by countries (Fig. 3).

4.5 DISCUSSION AND CONCLUSION

This paper discussed the feasibility of developing a country vulnerability index to match-fixing following COVID-19 crisis. The index was constructed relying on pre-existing indexes following a criminological theoretical framework. In particular the index has been developed incorporating the assumptions that match-fixing will be easier in a national sports environment in which: a) institutional framework (a proxy for law enforcement and national sports federations) guardianship is weaker; b) the sport popularity allows for more liquidity in the betting market, making easier to avoid detection in suspicious patterns; c) institutions have weaker tendency to innovate and to adapt to the new challenges; d) people have less economic resources to cope with the pandemic crisis; e) the social environment is more prone to accept corruptive behaviours. The index did not use health data related to the pandemic crisis, which are still provisional and may get obsolete quickly, since the pandemic is still ongoing. Its aim is to provide an overview of the impact of COVID-19 not in the immediate situation but in the next years. The results should be interpreted as an attempt to outline which national sports federations should need a stronger support to avoid integrity breaches in match manipulation. Being the vulnerability index based on indicators not strictly related to football activity, the exercise cannot be considered judgemental towards those federations which are

Fig. 3 Country vulnerability index to match-fixing following COVID-19 crisis. Ranking



ranked at higher risk. The lack of specific indicators concerning national football activity is also a limitation of this index. However, the paper wants to stimulate the need to develop risk assessment tools based on empirical data for monitoring and supporting sporting integrity. Currently, excluding alert monitoring reports, the amount of public information on match-fixing is still scarce, and the methodology for considering a match as manipulated is not completely outlined. If we agree on considering sporting integrity an essential component of sport, we should act consequently investing more on data transparency and on the implementation of effective monitoring system, not only relying on betting market indicators. In perspective, European and World federations should consider the possibility to support and enhance an integrity score to be awarded at national federations, similarly to what the ASOIF governance taskforce is conducting (see e.g. ASOIF Governance Taskforce, 2020). In addition, should integrity be really considered a priority to implement, other strategies should be considered. For example, the establishment of an integrity licence to be awarded (and revoked) to leagues and clubs based on specific policies and initiative they should implement. Or, even further, an integrity licence that could be awarded to players, coaches, referees and managers, perhaps following the example of points systems for driving licence which is established in many countries. To be successful, all initiatives require to be grounded on shared visions about the need of sporting integrity and on adequate resources for its implementation. Undoubtedly, 2020 will be remembered in the history of humanity for COVID-19 pandemic. Only the future will say whether the recent initiatives promoted in 2020 by UEFA (UEFA.com, 2019) —with his feasibility study regarding the fight against match-fixing in European football— and by FIFA (UNODC & FIFA, 2020) —with his Memorandum of Understanding (MoU) with UNODC— will be remembered as a dramatic change in the global regulation of anti match-fixing programmes in football and in sport in general.

Acknowledgement

The author thanks Yuji Z. Hashimoto (University of Lausanne) for the statistical advice, and Fiona Langlois (University of Lausanne) for the feedback provided during the early redaction of this paper.

4.6 REFERENCES

- ASOIF Governance Taskforce. (2020). Third Review of International Federation Governance. ASOIF.
https://www.asoif.com/sites/default/files/download/asoif_third_review_of_if_governance_fv-0616.pdf
- Bernasco, W. (2009). Foraging strategies of homo criminalis: Lessons from behavioral ecology. *Crime Patterns and Analysis*, 2, 5–16.
- Brantingham, P. L., & Brantingham, P. J. (1995). Criminality of place: Crime generators and crime attractors. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 3(3), 5–26.
<https://doi.org/10.1007/BF02242925>
- Caneppele, S., Cinaglia, G., & Langlois, F. (in press). An Overview of Corruption in Sport around the World. In *Restoring Trust in Sport: Corruption Cases and Solutions* (Routledge).
- Caneppele, S., Langlois, F., & Verschuuren, P. (2020). Those who counter match-fixing fraudsters: Voices from a multistakeholder ecosystem. *Crime, Law and Social Change*, 74(1), 13–26.
<https://doi.org/10.1007/s10611-020-09889-z>
- Cohen, L. E., & Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588. <https://doi.org/10.2307/2094589>
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (1986). *The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending*. Transaction Publishers.
- Cressey, D. R. (1971). *Other People's Money: Study in the Social Psychology of Embezzlement*. Wadsworth Pub. Co.

- Europol. (2019, November 27). FOOTBALL MATCH-FIXING: 9 ARRESTS IN SPAIN. Europol.
<https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/football-match-fixing-9-arrests-in-spain>
- Europol. (2020). The involvement of organised crime groups in sports corruption. Eupol. <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/involvement-of-organised-crime-groups-in-sports-corruption>
- GLMS, 2019a. (2019). id-term Monitoring & Intelligence report.
https://glms-sport.org/wp-content/uploads/2019/07/19_GLMS_Interim_Report_Data_V7.pdf
- GLMS, 2019b. (2019). Q3 monitoring & Intelligence report.
https://gallery.mailchimp.com/d3dd17a9afdcf674100aa8954/files/81d95a60-277d-4982-afe1-966b8fa4842f/19_GLMS_Q3_INTELLIGENCE_REPORT_V9_1_.pdf
- GLMS, 2020a. (2020). Mid-term Monitoring & Intelligence report.
<https://mailchi.mp/glms-sport.org/glms-mid-term-monitoring-intelligence-report2020>
- GLMS, 2020b. (2020). Q3 monitoring & Intelligence report GLMS.
<https://mailchi.mp/glms-sport.org/glms-q3-monitoring-and-intelligence-report>
- Hindelang, M. J., Gottfredson, M., & Garofalo, J. (1978). Victims of personal crime: An empirical foundation for a theory of personal victimization /. Ballinger,.
- Kunti, S. (2019, February 6). FIFA to probe match-fixer Perumal and Kenyan links. Inside World Football.
<http://www.insideworldfootball.com/2019/02/06/fifa-probe-match-fixer-perumal-kenyan-links/>
- Lewis, A., Wilkinson, B., & Henzelin, M. (2018). Final Report. Independent Review of Integrity in Tennis.
<https://www.tennisintegrityunit.com>

Project Against match-fixing–European Research & Education Program. (2017). Report on the Analysis of case studies in fixing activities in the EU and in the world. <http://againstmatchfixing.com/wp-content/uploads/2020/02/REPORT-ON-THE-ANALYSIS-OF-CASE-STUDIES-IN-FIXING-ACTIVITIES-IN-THE-EU-AND-IN-THE-WORLD.pdf>

Stephens, D. W., & Krebs, J. R. (1986). Foraging Theory. Princeton University Press.

UEFA.com. (2019, October 18). UEFA kicks off feasibility study regarding the fight against match-fixing in European football | Inside UEFA. UEFA.Com. <https://www.uefa.com/insideuefa/protecting-the-game/news/0256-0f8e7103ae5d-43c274de29d9-1000--uefa-kicks-off-feasibility-study-regarding-the-fight-against-ma/>

UNODC, & FIFA. (2020, September 14). UNODC, FIFA partner to kick out corruption and foster youth development through football. United Nations: Office on Drugs and Crime. [//www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2020/September/unodc--fifa-partner-to-kick-out-corruption-and-foster-youth-development-through-football.html](http://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2020/September/unodc--fifa-partner-to-kick-out-corruption-and-foster-youth-development-through-football.html)

UNODC, IOC, & INTERPOL. (2020). Preventing Corruption in Sport and Manipulation of Competitions. https://www.unodc.org/documents/Safeguardingsport/Documents/COVID-19_and_Anti-Corruption_FINAL_VERSION_2.pdf

Yusof, Z. M. (2020, September 14). Match-fixers used Covid-19 lockdowns to recruit players who are feeling financially vulnerable. The Straits Times. <https://www.straitstimes.com/singapore/match-fixers-used-covid-19-lockdowns-to-recruit-players>

5 L'ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE DES JEUX OLYMPIQUES

Jean-Loup Chappelet

5.1 INTRODUCTION

Les Jeux olympiques d'été comme d'hiver sont aujourd'hui les plus grands événements régulièrement organisés avec la Coupe du monde (de football) et les expositions universelles. Ils contribuent à la construction d'une identité régionale et, parfois même, à placer la ville et le pays où ils se déroulent sur la carte géopolitique de la mondialisation. Leur mise sur pied nécessite la collaboration de nombreuses organisations et de ressources humaines et financières importantes. Au-delà du comité local chargé de leur organisation logistique, ils impliquent de nombreux participants et/ou visiteurs, toutes sortes de pays, de multiples associations sportives locales ou internationales et des entreprises nationales ou multinationales qui contribuent à leur co-crédation (Grohs *et al.* 2019).

Ce chapitre se concentre sur la gouvernance des Jeux olympiques modernes qui sont organisés depuis 1896 pour ceux d'été et depuis 1924 pour ceux d'hiver. En effet, depuis les débuts du XXI^e siècle, cette gouvernance a fortement évolué sans que cela n'apparaisse véritablement au grand jour. L'implication des Etats nationaux et régionaux, des résidents et de l'opinion publique de la ville hôte, des athlètes, ainsi que des sponsors domestiques et internationaux s'accroît, au point de faire fortement évoluer le rôle des acteurs classiques du système olympique qui eux aussi évoluent (Chappelet & Kübler-Mabbott 2008 ; Chappelet 2020).

Le chapitre est organisé comme suit. Une première section rappelle brièvement le développement des Jeux olympiques modernes et de leur gouvernance autour de leurs principaux acteurs tout au long du XX^e

siècle. La deuxième section montre comment les Jeux du centenaire, à Atlanta (Etats-Unis) en 1996, révèlent les faiblesses du système de gouvernance progressivement mis en place pendant cent ans par le Comité international olympique (CIO), notamment en matière de supervision des Comité d'organisation des Jeux (COJO). La troisième section analyse les mesures de gouvernance prises pour pallier à ces faiblesses lors des éditions subséquentes des Jeux, à partir de Sydney 2000. La conclusion souligne que le report d'un an des Jeux de Tokyo 2020 n'a fait qu'accélérer la nécessaire gouvernance collaborative (Ansell & Gash 2008) des Jeux du futur. Le chapitre se base sur une analyse de documents en provenance des différents Jeux du passé et sur une connaissance fine du système olympique par l'auteur qui y a participé en diverses capacités depuis 1972.

5.2 LE CONSIDÉRABLE DÉVELOPPEMENT DES JEUX OLYMPIQUES MODERNES

Le festival mondial que sont devenus les Jeux olympiques d'aujourd'hui et qui fait qu'ils se sont transformés, au tournant du siècle, en un événement médiatique incontournable pourrait faire croire qu'il en a toujours été ainsi. En fait, selon Barbara Key (2006: 90), ce n'est qu'à partir des Jeux olympiques de Los Angeles 1932 que les Jeux (et le sport) se mondialisent et commencent à attirer l'attention des foules dans le monde entier. Le premier gouvernement à en tirer véritablement la conséquence est le régime nazi qui investit massivement dans les Jeux de Berlin 1936 après s'être opposé à la candidature de la capitale allemande alors qu'il n'était pas encore au pouvoir. (Les Jeux de Berlin sont attribués par le CIO en 1931 et Hitler devient chancelier en 1933).

Les premiers Jeux de l'ère moderne étaient des événements assez peu médiatisés et organisés par un comité d'organisation local à la demande du CIO, le club créé en 1894 sous l'impulsion du Français Pierre de Coubertin pour désigner tous les quatre ans la ville où ces Jeux rénovés se tiendraient. A l'exception des tous premiers Jeux modernes (Athènes

1896) qui nécessitèrent à l'origine une forte intervention de Coubertin, le CIO n'a jamais souhaité s'impliquer dans l'organisation pratique des Jeux. Comme l'explique Coubertin lui-même à plusieurs reprises (par ex. Coubertin 1908: 588), les membres du CIO des origines se réservent le rôle de « trustees de l'idée olympique » et des Jeux sur le modèle des Henley Royal Regatta, le club anglais qui supervise l'organisation chaque année, depuis 1839, de courses d'aviron sur la Tamise près de Londres. Petit à petit, le CIO affirme son rôle dans la tenue des Jeux olympiques en déterminant non seulement la ville où ils ont lieu, mais aussi quels sports ou disciplines et quels pays ou territoires peuvent y participer. Il le fait : 1) en reconnaissant des fédérations sportives internationales (FI), qui se forment dès les débuts du XXe siècle pour sanctionner les compétitions et, par la suite, gouverner un sport et ses disciplines au niveau mondial, et 2) en reconnaissant des Comités nationaux olympiques (CNO), qui se créent progressivement pour organiser l'équipe de leur pays ou territoire afin de participer aux Jeux (alors qu'au début la participation d'« athlètes individuels » était possible).

En 1932, à Los Angeles, 1334 athlètes de 37 pays (ou CNO) concourent dans 14 sports sous l'égide d'autant de FI (www.olympic.org/los-angeles-1932 et Georghuiev 1995). Tout le protocole olympique est établi (drapeau, serment, village, cérémonies, podium olympiques) y compris une flamme olympique qui est allumée au sommet du stade du *Memorial Coliseum* de Los Angeles (mais pas encore le relais de la flamme depuis Olympie qui ne sera institué qu'à partir des Jeux de 1936). Ni le gouvernement américain ni l'Etat de Californie ne subventionnent ces Jeux (Keys 2006: 71) qui sont financés par la billetterie, une subvention de la ville et quelques premiers sponsors (dont la boulangerie locale Helms qui prétendra ensuite produire un « pain olympique » jusque dans les années 1950 !). Le président des Etats-Unis ne souhaite pas les déclarer ouverts selon la tradition réservée au chef d'Etat. Il y envoie son vice-président qui ne reste sur place que trois jours (Keys: 105).

Dans l'entre-deux guerres, le CIO se contente d'attribuer les Jeux à une ville et à reconnaître CNO et FI, tout en maintenant un protocole

olympique et des règles strictes, notamment celle d'amateurisme qui interdisait aux athlètes olympiques d'être rémunérés de quelque façon que ce soit pour une activité sportive avant les Jeux. Ainsi le coureur de demi-fond français Jules Ladoumègue fut interdit de participation à Los Angeles 1932 par sa fédération pour avoir été payé afin de participer à certaines courses auparavant. Cette règle d'amateurisme occupa beaucoup le CIO jusque dans les années 1970 tout comme, après-guerre, la participation aux Jeux des « deux Allemagnes » (est et ouest), des « deux Corées » (nord et sud), des « deux Chines » (Pékin et Taipei), ainsi que de l'Afrique du sud sous le régime d'apartheid. Le CIO prend petit à petit un rôle géopolitique tandis que « ses » Jeux sont organisés localement par un comité d'organisation sous sa supervision assez distante, sauf pour ce qui est du protocole, de l'amateurisme, des sports et des pays invités. La sanction des compétitions reste déléguée aux FI tout comme la qualification finale des athlètes reste de la seule compétence des CNO.

Après-guerre, les villes organisatrices sont de plus en plus appuyées par leurs pays qui y voient, comme l'Allemagne de 1936 après la Première Guerre mondiale, l'occasion de revenir dans le « concert des nations » après leurs défaites : ainsi l'Italie avec Rome 1960, le Japon avec Tokyo 1964, l'Allemagne avec Munich 1972 organisent des Jeux renforcés par la guerre froide qui fait rage. Ou alors certains pays hôte y voient l'opportunité de rejoindre le devant de la scène géopolitique, par exemple le Mexique avec Mexico 1968, la Corée du sud avec Seoul 1988, ou la Chine avec Pékin 2008. Parfois une ambition régionale longtemps freinée et des transformations urbaines nécessaires suscitent la motivation olympique comme pour le Québec avec Montréal 1976 ou la Catalogne avec Barcelone 1992. Les Jeux d'hiver d'après-guerre résultent d'ambitions plus locales et touristiques dans un marché du ski de plus en plus mondialisé.

Mais les Jeux coûtent de plus en plus chers aux villes, régions et pays organisateurs du fait de constructions de plus en plus fastueuses. Avec les Jeux de Montréal 1976 qui connaissent un déficit abyssal (qui mettra

trente ans à être couvert par la Province de Québec, sans contribution du Gouvernement du Canada), les membres du CIO prennent peur d'être individuellement tenus pour responsables d'un éventuel déficit des Jeux. Ils adoptent dès 1978 une règle selon laquelle le Gouvernement du pays hôte doit soutenir le comité d'organisation (COJO). L'exigence est ainsi formulée dans les règles olympiques réunies pour la première fois en 1978 sous l'appellation de « Charte olympique » : « Toute candidature doit être assurée du concours du gouvernement du pays intéressé, afin de réaliser une collaboration totale. » (Règle 2 des « Conditions imposées aux villes candidates », intégrées dans la Charte olympique 1978) (CIO 1978: 82).

Cette règle ne pose aucun problème à Moscou 1980 car le régime soviétique assume l'intégralité des coûts qui ne seront jamais connus précisément. Par contre, elle ne va pas de soi dans des pays où les contribuables peuvent influencer sur les élections. Los Angeles est finalement la seule candidate pour les Jeux de 1984. Le CIO lui attribue ces Jeux, mais la Ville signe un contrat avec le CIO excluant toute subvention ou responsabilité financière municipale, sans aucun engagement de l'Etat de Californie, ni a fortiori de l'Etat fédéral américain. L'organisation des Jeux est confiée à un « comité privé » (le *Los Angeles Olympic Organizing Committee – LAOOC*) qui est chargé de réunir les fonds nécessaires. Ce dernier utilise des installations sportives existantes, sauf quelques-unes temporaires, réparties dans toute la Californie du sud, par exemple le *Memorial Coliseum* de Los Angeles, le stade olympique de 1932 provisoirement décoré pour les Jeux. Pour le village olympique, il loue les foyers étudiants (dorms) de deux universités locales. Parallèlement, il réduit au maximum ses dépenses de fonctionnement tout en maximisant ses recettes grâce à la billetterie et aux droits de diffusion et de commercialisation. Au final, le LAOOC obtient un bénéfice de US\$ 225 millions qui relance l'envie des villes de candidater aux Jeux (Wilson 2006).

Les Jeux du centenaire doivent être attribués par le CIO en 1990 et attirent six villes candidates, par ordre alphabétique : Athènes (Grèce), Atlanta (Etats-Unis), Belgrade (Yougoslavie), Manchester (UK), Melbourne

(Australie), Toronto (Canada). Atlanta, la capitale de la Géorgie et siège de la multinationale Coca-Cola, est élue contre Athènes qui souhaitait commémorer le centenaire des Jeux où ils avaient été rénovés en 1896. Atlanta 1996 allait se révéler être *a posteriori* un tournant dans l'organisation et la gouvernance des Jeux essentiellement confiée jusqu'alors au COJO sous la bénigne supervision du CIO.

5.3 LE TOURNANT DES JEUX DU CENTENAIRE

En février 1987, un avocat d'Atlanta du nom de William Porter « Billy » Payne fonde avec des amis la *Georgia Amateur Athletics Foundation* (GAAF) dans le but de préparer une candidature aux Jeux du centenaire à Atlanta. Cette candidature est désignée quatorze mois plus tard comme la candidate officielle des Etats-Unis par le comité national olympique américain (USOC). La GAAF forme alors l'*Atlanta Organizing Committee* (AOC) dont le conseil d'administration (*board*) est présidé par Andrew J. Young, ancien maire d'Atlanta et ancien ambassadeur des Etats-Unis à l'ONU. Le CEO est Billy Payne. L'AOC dirige la candidature internationale contre cinq autres villes et Atlanta est élue par le CIO, en septembre 1990, par 51 voix à 35 pour Athènes.

Un an auparavant, la législature de l'Etat de Georgie (*Georgia General Assembly*) avait créé la MAOGA (*Metropolitan Atlanta Olympic Games Authority*) car « la constitution de l'Etat de Géorgie interdit à la ville d'Atlanta d'accepter certaines exigences du CIO » (ACOG 1997: 18). Les exigences en question concernaient la garantie illimitée de déficit qui devait être fournie par la ville hôte selon les règles alors en vigueur (dans le contrat de ville hôte entre le CIO, la ville élue et son CNO). A l'origine, le MAOGA comprenait cinq membres : le maire de la ville, le président du *Atlanta City Council* (législatif) et trois personnes nommées par le maire. Selon l'accord tripartite passé entre le MAOGA, l'AOC et la ville, les obligations olympiques de la ville étaient transférées à la MAOGA qui les transférerait au comité d'organisation qui serait formé si Atlanta était élue. La MAOGA était aussi chargée d'analyser les contrats attribués par

le comité d'organisation pour des montants dépassant US\$ 250'000 et prévoyait en outre de financer et construire le stade olympique (ce qu'elle ne fit pas). Le CIO se satisfit de cet arrangement qui permit à la ville d'Atlanta pilotée par un comité privé (AOC) de remporter les Jeux du centenaire.

Dès l'attribution des Jeux, un COJO est établi sous le nom de "*the Atlanta Committee for the Olympic Games (ACOG)*" en tant qu'entreprise (*corporation*) sans but lucratif selon la loi américaine (ACOG 1997: 2-27). Son conseil d'administration est co-présidé par Andrew Young et Robert M. Holder, une personnalité locale des affaires. Le directeur général (*CEO*) est Billy Payne. L'ACOG est le COJO des Jeux et prend toutes les décisions importantes pour leur organisation. En 1996, son conseil comporte 36 membres dont, conformément à la charte olympique, les (deux) membres du CIO pour les Etats-Unis, ainsi que le président et le secrétaire général de l'USOC et un représentant de la ville hôte désigné par cette dernière. Le maire d'Atlanta n'en fait pas partie alors que l'ACOG prend des décisions qui affectent la ville.

Le CIO exerce sa supervision au travers d'une commission dite « de coordination » nommée par le président du CIO. Elle est présidée par Richard Pound, membre du CIO au Canada et alors un des principaux bras-droit du président du CIO Juan Antonio Samaranch. Elle est composée d'une douzaine de personnes, membres du CIO et représentants des FI ou des CNO. Elle est assisté d'experts de différents domaines. Richard Pound est secondé par le directeur des sports du CIO. Elle se réunit sur place tous les six mois environ.

Une telle commission a été mise sur pied pour la première fois en 1993 avec l'adoption de la règle 41.3.1 de la Charte olympique 1994 : « Afin d'améliorer la coopération entre le C.O.J.O. d'une part et le C.I.O., les F.I. et les C.N.O. d'autre part, le C.I.O. créera une commission de coordination chargée de diriger les relations de travail entre ces parties. Cette commission qui comprendra des représentants du C.I.O., des F.I. et des C.N.O., supervisera l'état d'avancement des travaux du C.O.J.O., prètera

assistance au C.O.J.O., aidera à établir la liaison entre le C.O.J.O. d'une part et le C.I.O., les F.I. et les C.N.O. d'autre part, et exercera tout autre pouvoir qui lui sera conféré par la Commission exécutive du C.I.O. » La règle 41.3.2 précise que : « En cas de différend entre le C.O.J.O. et la commission de coordination, la Commission exécutive du C.I.O. prend la décision finale. »

Aucune dispute publique n'a lieu entre le CIO et l'ACOG pendant la phase d'organisation, mais les relations entre la ville et l'ACOG sont tendues (Lacoss 2010) malgré la création (de par l'accord tripartite conclu lors de la phase de candidature) d'un *Office of Olympic Coordination* rapportant au maire (ACOG 1997: 19) chargé de faciliter les relations entre les divers départements de l'administration municipale et l'ACOG. Ce dernier est très soucieux d'équilibrer son budget car il est responsable – et non la ville – de tout déficit conformément à l'accord tripartite mentionné plus haut. L'ACOG économise le plus possible sur les prestations offertes, notamment en matière de transport, d'hébergement et de traitement des résultats. Les médias en souffrent et le font savoir dans leurs reportages au début des Jeux. D'autres groupes de « clients » des Jeux sont aussi touchés : certains athlètes n'arrivent pas à temps pour leurs compétitions, les agences de presse doivent saisir manuellement les résultats, des officiels sont bloqués par la police sur des itinéraires censés être prioritaires, les chauffeurs de bus qui ne connaissent pas la ville se perdent, etc. Pendant quelques jours à leurs débuts, les Jeux du centenaire frisent la catastrophe logistique, mais la situation s'améliore ensuite progressivement.

Mais deux autres événements assombrissent le déroulement des Jeux du centenaire. Le premier concerne le marketing, le second la sécurité des Jeux.

En arrivant à Atlanta quelques jours avant le début des Jeux, le CIO découvre que la ville a loué des portions de certains trottoirs du centre-ville à toutes sortes de marchands de souvenirs et autres marchandises. Les sponsors officiels (domestiques ou internationaux) sont horrifiés car

ils n'ont droit, conformément aux règles olympiques, de ne faire aucune publicité sur les sites olympiques et se trouvent en quelque sorte exclus sur les trottoirs de la ville hôte par des commerçants locaux et, parfois, par des concurrents alors qu'ils sont censés bénéficier d'une exclusivité totale. La ville a imaginé ces locations pour récolter directement quelques revenus, mais cela met en porte-à-faux l'ACOG avec ses sponsors domestiques et le CIO avec ses sponsors internationaux (dix multinationales qui ont payé plusieurs millions de dollars pour faire partie du programme *The Olympic Partners* (TOP) alors dirigé par le président de la commission de coordination). Un responsable du CIO déclare alors que « la ville s'ambush elle-même », faisant ainsi référence au marketing pirate (*ambush marketing*), une technique de marketing visant à s'associer à un événement sportif sans en acheter les droits de sponsoring (Payne 2006: Chapter 6). De plus, de grandes entreprises américaines comme Nike ou DHL essayent de s'associer aux Jeux grâce à des publicités bien placées sans en être des sponsors officiels.

Le deuxième problème intervient vers la fin des Jeux quand une bombe artisanale explose au parc olympique, un espace aménagé au centre-ville et qui accueille notamment une statue de Coubertin, un écran géant qui retransmet les compétitions et les pavillons de plusieurs sponsors. La bombe tue une victime directe et, d'une crise cardiaque, un photographe accouru sur les lieux. Mais son explosion démontre la faiblesse des mesures de sécurité, le parc olympique n'étant pas contrôlé comme les lieux de compétitions pour des raisons d'économies. Le lendemain matin, tous les lieux olympiques sont gardés par des soldats non armés qui ont revêtu pour l'occasion des T-shirt à la place de leur uniforme, dépêchés et payés par le gouvernement fédéral qui craint d'autres attentats. L'enquête qui suivra montrera qu'il s'agissait de l'acte d'un individu isolé qui sera arrêté et condamné plusieurs années plus tard.

L'ACOG clôturera ses comptes en équilibre (ACOG 1997: 222) sans subventions directes de la ville ou de l'Etat de Géorgie. Toutefois, plusieurs années après les Jeux, le *General Accounting (aujourd'hui Accountability) Office* du Congrès des Etats-Unis révéla que les Jeux

avaient indirectement coûté au gouvernement fédéral américain US\$ 193 millions et aux gouvernements locaux US\$ 234 millions en dollars 2001 (GAO 2001: 15), alors que ceux de Los Angeles 1984 n'avaient coûté que US\$ 78 millions au contribuable fédéral, toujours en dollars 2001, essentiellement pour la sécurité des Jeux et des aménagements temporaires (GAO 2001: 12). La contribution de l'Etat de Géorgie pour Atlanta 1996 n'était pas connue au moment de la publication du rapport du GAO. La promesse de l'ACOG d'organiser les Jeux sans contribution étatique, comme à Los Angeles 1984, se révélait donc en grande partie fautive puisque le GAO estime que l'ACOG n'avait couvert que 82% du coût total des Jeux (GAO 2001: 16). Mais le CIO, qui avait frôlé la catastrophe réputationnelle, allait en tirer des conséquences sur la gouvernance des futurs Jeux et sa supervision des COJO.

5.4 LA GOUVERNANCE DES JEUX OLYMPIQUES DU XXI^e SIÈCLE

A partir des Jeux de Sydney 2000, le CIO renforce le rôle de sa commission de coordination pour chaque édition des Jeux en envoyant régulièrement sur place, entre deux visites de la commission (tous les six mois), des membres de son administration (Département des sports, puis Département des Jeux olympiques créé en 2002) et des experts pour préparer les réunions, accompagner de près les préparatifs et vérifier les dires des COJO. Le rôle protocolaire des commissions est maintenu deux fois par an, mais le suivi de l'organisation est ainsi beaucoup plus régulier et effectif. L'idée d'avoir un représentant permanent et officiel de l'administration du CIO sur place n'est pas retenue.

Pour la question sensible des transports, le CIO nomme un expert – professeur dans une université lausannoise – qui suivra de près non seulement les villes organisatrices mais aussi les plans des villes candidates, le transport se révélant un élément clé de tout dispositif olympique. Des tests sont par exemple organisés un an avant les Jeux de Sydney 2000, lors d'une manifestation australienne attirant des foules. De

même, le CIO réclame désormais aux villes candidates un plan détaillé qui incorpore les divers modes de transport pendant les Jeux.

Pour la question de l'ambush marketing, le CIO recommande le passage de lois d'exception pour la durée des Jeux. Ainsi, tous les pays organisateurs des Jeux d'été depuis ceux de Sydney 2000 adopteront des lois dites « olympiques » pour limiter cette pratique qui met en danger les revenus de sponsoring, notamment en contrôlant mieux les surfaces publicitaires et les slogans pouvant être utilisés ou en interdisant strictement l'usage des anneaux olympiques (sauf pour les sponsors officiels), mais aussi pour alléger les procédures d'autorisation de construire, notamment pour les installations temporaires, ou régler des questions fiscales, etc. (cf. Ferrand, Chappelet & Seguin 2012, par exemple, pour Londres 2012).

La responsabilité de construction des installations olympiques permanentes est souvent confiée à partir des Jeux du millénaire à une autre entité que le COJO, une agence ou société publique créée pour l'occasion. Il s'agit notamment de l'OCA (*Olympic Coordinating Authority*) à Sydney 2000, l'ODA (*Olympic Delivery Authority*) à Londres 2012, l'*Agenzia per il svolgimento dei XX Giochi olimpici invernali* à Turin 2006, l'*Olimpstroi* à Sochi 2014, la SOLIDEO (Société de livraison des installations olympiques) à Paris 2024, la *Società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026*, etc. Une telle séparation des responsabilités permet aux COJO de se consacrer aux tâches proprement organisationnelles. Les investissements dans les installations permanentes sont confiés à un autre budget contrôlé par les collectivités territoriales concernées et l'Etat régional ou national.

Ainsi, par exemple, la SOLIDEO est un établissement public placé sous la tutelle de deux ministères français et présidée par la maire de Paris. Son conseil d'administration comprend 38 membres dont 19 représentants de l'Etat (central), 12 des collectivités territoriales et les président du COJO et du CNO, ainsi que d'autres personnalités nommées. Le maire de Saint-Denis, la commune du stade et de la piscine olympique, et le président du

législatif du département de cette commune (la Seine-Saint-Denis) jouent un rôle important dans cette structure.

A l'approche des Jeux de Sydney 2000, le Gouvernement de Nouvelle Galles du sud, qui a pris la responsabilité financière des Jeux, craint un important déficit. A sept mois de l'événement, il prend la décision drastique d'ôter au SOCOG (*Sydney Organizing Committee for the Olympic Games*) le contrôle organisationnel des Jeux pour le confier à l'OCA sur laquelle il avait un contrôle total. Dix des principaux responsables de l'OCA déménagèrent immédiatement au siège du SOCOG et commencèrent à revoir et confirmer les plans opérationnels, y compris tous les contrats signés par le SOCOG (Stavropoulos 2000). Le gouvernement régional créa aussi, en plus de l'OCA et du SOCOG, deux autres agences publiques : L'ORTA (*Olympic Road and Transport Authority*) pour gérer la question des transports et l'OSCC (*Olympic Security and Command Center*) pour les questions de sécurité. Ces deux agences publiques sont supervisées, comme le SOCOG et l'OCA, par un ministre des Jeux olympiques dans le Gouvernement régional de New South Wales, Michael Knight (Chappelet 2000). Le Comité olympique australien avait à l'origine un droit de veto au sein du SOCOG pour les questions sportives, mais l'abandonna en cours de route en renonçant à sa part d'un éventuel bénéfice de Jeux au profit d'un versement forfaitaire de AU\$ 100 millions. Mais son influence resta importante. Les Jeux de Sydney sont ainsi devenus une affaire quasi publique, contrairement aux Jeux d'Atlanta qui les précèdent.

En général, le ministre chargé des sports dans le gouvernement régional ou national prend la responsabilité de coordonner l'intervention des différents départements ministériels impliqués dans l'organisation des Jeux. Pour Beijing 2008, ce rôle est dévolu au vice-président d'alors de la République populaire de Chine, Xi Jinping, qui deviendra ensuite l'homme fort du pays jusqu'à aujourd'hui (président, secrétaire général du parti communiste chinois, etc.). Pour Paris 2024, le rôle de coordination des instances gouvernementales françaises a été confié à un haut-fonctionnaire avec le titre de « délégué interministériel » assisté de

plusieurs délégué ministériels (par grands domaines : éducation, culture, santé, etc.). Le premier titulaire du poste nommé par décret gouvernemental, Jean Castex, deviendra ensuite premier ministre français.

La coordination des différentes entités publiques et privées plus ou moins responsables des Jeux dans la ville, la région et le pays hôte reste fondamentale et de plus en plus compliquée. Pour cette raison, un « *Olympic Board* » fut mis sur pied par le Gouvernement britannique à l'occasion des Jeux de Londres 2012. Ce Board était co-présidé par le ministre responsable (*Secretary of State*) du DCMS (*Department of Culture, Media and Sport*) et le maire de Londres – futur premier ministre britannique – en tant que président du GLA (*Greater London Authority*). En faisait également partie le président de la BOA (*British Olympic Association*), de l'ODA (*Olympic Delivery Authority*) et du LOCOG (*London Organizing Committee for the Olympic Games*) (Theodoraki 2007: 152), ce dernier organisme (le COJO des Jeux) comme la BOA (le CNO britannique) et la Ville de Londres étant les seuls en relation contractuelle avec le CIO via le contrat ville hôte.

Theodoraki (2007: Chapter 6) fournit de nombreux autres exemples de forte implication des gouvernements des territoires hôtes de divers Jeux dans leur organisation, limitant ainsi le pouvoir des COJO. En fait, il apparaît de plus en plus impossible d'organiser les Jeux olympiques sans une forte contribution des gouvernements. Les Jeux nécessitent en effet aujourd'hui l'intervention de l'armée, de la police, des services secrets, des consulats (pour remplacer l'exigence des visas), des services sanitaires et autres responsabilités souvent régaliennes du pays hôte. Le CIO le sait bien qui exige depuis vingt ans des garanties gouvernementales de plus en plus étendues lors de la phase de candidature. Elles sont réputées faire partie du contrat ville hôte soumis à l'arbitrage du Tribunal arbitral du sport (TAS) en cas de dispute. Mais, en fait, elles dépendent en grande partie de la bonne volonté des gouvernements locaux, régionaux ou nationaux qui les ont données et qui ne peuvent être contraints à s'exécuter par une association basée à

Lausanne (le CIO). Selon la charte olympique (CIO 2020a Règle 36), la seule sanction que peut imposer le CIO est le retrait des Jeux à la ville hôte. En 2001, la menace de cette sanction a été secrètement proférée contre Athènes pour les Jeux de 2004 (Associated Press 2004) pour accélérer les travaux préparatifs. Mais elle ne fut jamais appliquée car il est très difficile de changer la ville hôte peu d'années avant la date prévue des Jeux.

5.5 CONCLUSION : LE REPORT DES JEUX DE TOKYO 2020

Ce chapitre a montré que la gouvernance des Jeux olympiques ne se résume plus au duo COJO-CIO qui prévalait jusqu'aux Jeux du centenaire. Elle implique de plus en plus le gouvernement municipal qui doit être fortement appuyé par son gouvernement régional et surtout national. Elle entraîne une redistribution des tâches traditionnelles du COJO vers diverses entités ou agences publiques. Des mécanismes de coordination entre ces diverses entités publiques et privées, voire commerciales (sponsors et diffuseurs) doivent désormais être imaginés. Une gouvernance collaborative (Ansell & Gash 2008) doit être mise en œuvre.

Ainsi, le report d'un an des Jeux de Tokyo, annoncé en mars 2020 à la suite des développements de la pandémie de covid-19 dans le monde entier, ne pouvait pas être édicté par le seul CIO. Il fut décidé à la suite d'une conversation téléphonique entre le président du CIO et le premier ministre du Japon. Le communiqué subséquent parle d'une décision conjointe (CIO 2020b). Mais le CIO était sous pression de plusieurs parties prenantes (certains CNO, athlètes et FI) tandis que le Gouvernement du Japon avait dû se mettre d'accord auparavant avec le *Tokyo Metropolitan Government* (gouvernement régional) et le *Tokyo Organizing Committee for the Olympic Games* (TOCOG). Le haut niveau d'investissement japonais pour ces Jeux, leur résonance mondiale pour la marque « Japon » et la multitude de contrats passés entre le CIO et les télédiffuseurs ou les sponsors internationaux, ainsi que ceux du TOCOG

avec les sponsors domestiques ou les multiples contractants ne permettaient en aucune façon une décision unilatérale, qui aurait pu être contestée auprès de tribunaux et qui aurait conduit à des litiges sans fin.

Pour gouverner ce report, le CIO et le TOCOG ont chacun mis en place des task forces opérationnelles (« *Here we Go* » and « *New Launch* ») et un comité de pilotage conjoint (*Joint Steering Committee*) plus stratégique, composé du président de la commission de coordination (membre du CIO) et du directeur exécutif des Jeux (appartenant à l'administration du CIO), ainsi que du président et du CEO du TOCOG, ces deux derniers responsables étant en étroite coordination avec les autorités publiques japonaises nationales et métropolitaines au travers de leur task force « *New Launch* ». Ce comité de pilotage conjoint a pour but de trancher les très nombreuses questions que ce report ne manque pas de poser et d'éviter des décisions sans consultation comme celle prise par le CIO en octobre 2019 pour le déplacement des marathons et des épreuves de marche olympiques (homme et femme) de Tokyo à Sapporo (plus au nord) pour cause de fortes chaleurs dans la capitale japonaise au mois d'août. Cette décision unilatérale avait beaucoup vexé la partie japonaise (Kyodo News 2019).

Derrière l'implication de plus en plus forte des gouvernements locaux, régionaux et nationaux, se profile une implication nécessaire des résidents et de l'opinion publique locale. Ce besoin que l'on peut qualifier de « citoyenneté sociale olympique » devient de plus en plus important pour l'organisation des Jeux à Tokyo – où des sondages à mi 2020 montrent qu'à la suite de la pandémie de covid-19 un quart des résidents ne souhaitent plus que les Jeux soient organisés dans leur ville. Ce phénomène se retrouve aussi dans d'autres villes (cf. Boykoff 2020).

5.1 REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ACOG (1997) *The Official Report of the Centennial Olympic Games*, Atlanta: Peachtree.

- Ansell C. & Gash A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543–571.
- Associated Press (2004) Samaranch had issued 'yellow card' to Athens, 20th August, ESPN website: www.espn.com/olympics/summer04/gen/news/story?id=1863726 (last consulted on 16 July 2020).
- Boykoff J., *Olympians: Inside the Fight Against Capitalist Mega-Sports in Los Angeles, Tokyo, & Beyond* (Winnipeg: Fernwood Publishing, 2020).
- Chappelet J.-L. (2000) Management of the Olympic Games: the lessons of Sydney, *Olympic Review*, October-November, 27(35): 43-47.
- Chappelet J.-L. (2002) “From Lake Placid to Salt Lake City: The challenging growth of the Olympic Winter Games”, *European Journal of Sport Science* 2(3): 1-21.
- Chappelet J.-L. & Kübler-Mabbott B. (2008). *The International Olympic Committee and the Olympic System. The governance of world sport*. London: Routledge (Global Institutions Series).
- Chappelet J.-L. (2020) The unstoppable rise of athlete power in the Olympic system, *Sport in Society*, <https://doi.org/10.1080/17430437.2020.1748817> .
- CIO (2020b) IOC and Tokyo 2020 Joint Statement - Framework for Preparation of the Olympic and Paralympic Games Tokyo 2020 Following their Postponement to 2021, IOC Press Release, 16 April 2020, www.olympic.org/news/ioc-and-tokyo-2020-joint-statement-framework-for-preparation-of-the-olympic-and-paralympic-games-tokyo-2020-following-their-postponement-to-2021 (last consulted on 16 July 2020).
- CIO (2020a) *Charte olympique, état en vigueur au 17 juillet 2020*, Lausanne: Comité international olympique.
- CIO (1978) *Charte olympique 1978, édition provisoire*, Lausanne: Comité international olympique. Disponible sur Olympic World Library.

- Coubertin P. de (1908) “The trustees of the Olympic idea”, in Müller N. (ed.) (2000), *Olympism, selected writings*. Lausanne: International Olympic Committee: 587-589.
- GAO (2001) *Olympic Games: Costs to Plan and Stage the Games in the United States*, Report to the Ranking Minority Member Subcommittee on the Legislative Branch Committee on Appropriations, US Senate, November, pages 9 and 15.
- Grohs R., Wieser V. and Pristach M. (2019) “Value cocreation at sport events”, *European Sport Management Quarterly*, 20(1): 69-87.
- Ferrand, A., Chappellet J.-L. & Seguin B. (2012), *Marketing olympique*, Bruxelles: De Boeck.
- Gueorguiev N. (1995) *Analyse du Programme Olympique 1896-1996*, Lausanne: Centre d'études et de Recherches Olympiques du C.I.O.
- Keys B. (2006) *Globalizing sports, National Rivalry and International Community in the 1930s*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kyodo News (2019) Tokyo Gov. Koike demands explanation for Sapporo marathon move, Kyodo News Website, 30th October 2019, <https://english.kyodonews.net/tokyo/news/2019/10/3067a21428d4-urgent-koike-demands-explanation-for-sapporo-marathon-move.html> (last consulted on 16 July 2020).
- Lacoss M. (2010) *The Olympic Class: The Politics Behind the 1996 Atlanta Centennial Olympic Games* Centennial Olympic Games, unpublished undergraduate research award, Georgia State University Library, Georgia State University Library, ScholarWorks @ Georgia State University.
- Payne M. (2006) *Olympic Turnaround: How the Olympic Games Stepped Back from the Brink of Extinction to Become the World's Best Known Brand*, Westport, CT: Praeger.
- Stavropoulos P. (2000) *State government takes direct control of Olympics*, World Socialist Website, 3rd March,

www.wsws.org/en/articles/2000/03/olym-m03.html (last consulted on 16 July 2020).

Theodoraki E. (2007) *Olympic Event Organization*, Amsterdam: Elsevier.

Wilson W. (2004) “Los Angeles 1984”, in John E. Findling and Kimberly D. Pelle (Eds.), *Encyclopedia of the Modern Olympic Movement*, Westport, CT: Greenwood Press: 207-215.

6 THE FIGHT AGAINST MANIPULATION OF SPORTS COMPETITIONS AT THE TOKYO 2020+1 OLYMPIC GAMES

Clémence Collon

Study developed as part of a research grant for young researchers by the French National Olympic Academy (ANOF) and the French Olympic Studies Center. Article published in French in "Cahier de Droit du Sport n°56". Unofficial Japanese to English translations. Opinions expressed are in a personal capacity and are binding on their author.

Following his election at the 125th session of the International Olympic Committee in Buenos Aires in 2013, and following the postponement of the edition for one year due to the Covid 19 epidemic, the city of Tokyo will host the Olympic Games from July 23 to August 8, 2021. These Games are based on three fundamental principles: "Striving for your personal best (Achieving Personal Best)", "Accepting one another (Unity in Diversity)", "Passing on Legacy for the future (Connecting to Tomorrow)". These pillars, in particular the first one, could be questioned if manipulation takes place during this competition.

"Manipulation of sports competitions" is a notion that many professionals make interchangeable with match-fixing, manipulation of sports results, or sports corruption. However, the manipulation of sports competitions is a strictly circumscribed concept which has gradually become a "legal concept". It includes all cases where there is voluntary behavior intended to hinder the regular conduct of a competition, by breaking one or more sports rules. The manipulation is materialized by the non-respect of a *lato sensu* sporting rule, premeditatedly, or during the competition: A rule of the game, a technical rule, a rule for establishing a sports classification, a rule for the organization and running of the competition, a rule for access

and participation of athletes, a rule which frames the environment of the actor of the competition, a rule relating to infrastructures or sports equipment, or a rule relating to the physical or mental state of the athlete.

The commonly accepted definition is specified by the Council of Europe Convention on the manipulation of sports competitions known as the "Macolin Convention". The manipulation of sports competitions is defined as *"an intentional arrangement, act or omission aimed at an improper alteration of the result or the course of a sports competition in order to remove all or part of the unpredictable nature of the aforementioned sports competition with a view to obtaining an undue advantage for oneself or for others"* (art. 3.4).

Two types of manipulation are conventionally distinguished:

- Manipulation is linked to sports betting and may amount to corruption, fraud, organized crime, or money laundering. It is the situation in which an athlete accepts to lose the competition, or influences a gambling fact during the event, in return for a sum of money given by a third person, who has himself bet on his defeat.
- The manipulation is not related to sports betting. This is the case of a player who deliberately "lifts his foot" to face a less formidable opponent in the next phase of the tournament.

Nevertheless, more subtle cases of manipulation can be raised such as the poisoning of an athlete, the modification of his personal data (gender, handicap), the modification of sports equipment, or an infrastructure⁷⁶. Polymorphic, manipulation of sports competition is a concept that brings together multiple situations.

Japan has two famous cases of manipulation. The *"black mist scandal"* took place in professional baseball from 1969 to 1971. Athletes had been

⁷⁶ In this sense, the Council of Europe has developed a typology of the different situations of manipulation, accessible on the following link: <https://www.coe.int/en/web/sport/manipulation-of-sports-competitions>.

implicated in an organized criminal group by deliberately losing or attempting to lose a certain number of matches in exchange for money.

In the second “*sumo case*” in 2011, a police investigation revealed that wrestlers were texting each other to fix the outcome of their bout, as well as the specific blows to be used during the bout.

While no country seems immune to the manipulation of sports competitions, all sports events can be affected since the Olympic Games could have been affected, like the Games in Salt Lake City in 2002, during which a French judge was able to give the pair of Russian skaters a decisive vote for their Olympic title despite a reception fault during a jump in their free program, in exchange for a vote of the Russian judge in favor of the pair of French skaters in ice dance. The judge was subsequently banned for this behavior by the International Skating Federation until 2006.

This sporting cheating can ravage the image of a discipline or a competition and calls into question not only the credibility and sincerity of sporting competitions, but also the sporting hazard which is the essence of sport competition. The image of a sport affected by manipulation can have repercussions on the economic attractiveness of the sport, sponsors or television rights. While doping has long been the primary concern in the defense of sporting integrity, the manipulation of sporting competitions is the subject of growing interest among sports organizations. The manipulation of competitions can also impact public order when it is involved in the activities of rigged or illegal betting, money laundering, organized crime.

Looking ahead to Tokyo 2021, the organization of the fight against the manipulation of sports competitions seems to be raising some interest. Given the international dimension of the event, the struggle materializes mainly on an international scale. However, a national fight seems necessary in order to be able to act effectively if this situation of sports cheating involves delict and criminal activities.

6.1 THE PREMINENCE OF AN INTERNATIONAL STRUGGLE

The International Olympic Committee (IOC), as the owner of the sports competition, and delegate of the organization to the Tokyo 2021 organizing committee, plays a major role in the construction of this fight. In support of this, international cooperation is developing and gradually taking shape to protect sport from this scourge.

6.2 A - THE PRIMACY OF THE INTERNATIONAL OLYMPIC COMMITTEE

6.2.1 THE PROGRESSIVE CONSTRUCTION OF A SPECIFIC LEGAL ARSENAL

The IOC has created a normative system for the Olympic movement and its participants. The fundamental and universal ethical principles of Olympism codified in the Olympic Charter and the basic universal principles of good governance of the Olympic and Sports Movement, such as sportsmanship and fair play, constituting the foundations of the fight against the manipulation of sports competitions.

The Code of Ethics, applicable for the 2021 edition, is an expression of this. Under article 7, *"the Olympic parties shall commit to combat all forms of cheating and shall continue to undertake all the necessary measures to ensure the integrity of sports competitions"*. Article 9, which concerns the Olympic parties, provides that *"All forms of participation in, or support for betting related to the Olympic Games, and all forms of promotion of betting related to the Olympic Games are prohibited"*. Finally, in light of article 10, athletes *"must not, by any manner whatsoever, manipulate the course or result of a competition, or any part thereof, in a manner contrary to sporting ethics, infringe the principle of fair play or show unsporting conduct"*.

In accordance with the Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions and on the basis of rule 2.9 of the Olympic Charter, the Code of the Olympic Movement on the prevention

of manipulation is an implementing text of the Code of ethics in force since 2015. It highlights many provisions for the Olympic Movement, especially during the Olympic Games. This is a binding minimum standard of common standards on the handling of sports competitions. Key concepts such as insider information or sports betting are defined. Violations that may be observed encompass a variety of situations such as taking bets, manipulating competitions, engaging in corrupt conduct, using or disclosing inside information, failing to account for the case of an approach or suspected manipulation, or failure to cooperate in an investigation. Attempt and complicity are also punished. The precise code of disciplinary procedure, interim measures and non-exonerating circumstances of a violation of this code. Article 43 of the Olympic Charter specifies the binding nature of this code for Olympic parties.

No specific regulations on the manipulation of sports competition have yet been developed for the Tokyo 2021 edition.

6.2.2 DEVELOPING A GLOBAL ACTION PLAN

The internal restructuring of the IOC is part of its action plan and the Olympic Agenda 2020 in order to mobilize more resources in this fight.

The oldest commissions are mobilized. The IOC Executive Commission, responsible for ensuring compliance with the Olympic Charter, was created in 1921. This Commission may decide to set up a disciplinary commission for matters related to the manipulation of competitions.

Since 1999, the IOC Ethics Commission has actively participated in the struggle since it *“examines situations involving potential non-compliance with the Code of Ethics and, where necessary, proposes sanctions to the IOC Executive Board and/or the IOC Session, and then “when requested to do so, delivers advice to the IOC on the implementation of the ethical principles”*. For instance, it made a decision on the case of Peter O’Lary,

an Irish sailor who had bet on his competitor during the London Olympics⁷⁷.

A novelty lies in the composition of its nine members: the members of the Ethics Commission are elected by the IOC Session for a renewable term of four years and no longer appointed by the Executive Board.

The Chief Ethics and Compliance Officer created within the Ethics Commission is new since 2015. Its purpose is to educate and inform about ethical principles as well as to advise the entire Olympic Movement on ethical issues. He receives complaints and suspicions. Being the first analysis filter before submitting serious cases to the ethics committee, he is then responsible for carrying out the investigation.

In addition, the role of the Athletes' Commission has strengthened. For example, it created the declaration of the rights and responsibilities of the athletes. The Athlete Entourage Commission also mentions the risk of manipulation for all stakeholders related to the athlete.

The year 2017 marks a turning point. The Olympic Movement Unit on the prevention against the manipulation of sports competitions is created, responsible for steering and coordinating this fight.

This unit develops the overall strategy of actions for the actors of the Olympic Movement based on three main pillars: legislation and regulations, awareness and development of competitions, intelligence and investigation. Many tools have been created, such as the IOC Code of Conduct, online courses, workshops, model rules, a Hub for Olympic athletes called “Athlete 365”, the “integrity hotline” which is a confidential call service in the event of an approach or suspected manipulation.

77 IOC Ethics Commission, Decision with recommendations No. D 04/2012

6.3 B - ACTIVATION OF INTERNATIONAL COOPERATION

6.3.1 COOPERATION OF MULTIPLE ACTORS

Several organizations are working in cooperation with the IOC with the aim to prevent or detect this sports cheating, not just in the perspective of Tokyo 2021. The United Nations Office on Crime and Drugs (UNODC) and the IOC carried out a study on reporting mechanisms in sport. Interpol was able to support a global sports integrity skills development program in conjunction with the IOC. Interpol, UNODC, and the IOC have united to publish a document relating to the health crisis linked to Covid 19 and the measures to be taken concerning the prevention of the fight against the manipulation of sports competitions.

In addition, many sports players working in part on this theme meet every two years at the International Forum for Sports Integrity.

Cooperation is also established for the monitoring of competitions for the Tokyo 2021 edition. The information system on betting and integrity (IBIS) brings together the sports movement including the international Olympic sports federations and some non-Olympic ones, institutional partners including betting regulatory authorities and partners from the betting industry and public or private betting operators. It is not a betting data provider as such, nor a monitoring system, but an IT platform that receives and sends information and intelligence to partners of the Olympic Movement. GLMS and Sportradar also work with the IOC to detect odds or betting anomalies on the international sports betting market.

6.4 BUILDING INTERNATIONAL NETWORKS

The Interpol Match-Fixing Working Group is a network of law enforcement agencies from 90 countries and more than 130 national contact points to fight competition manipulation and corruption in sport.

It ensures the international coordination of affairs, collects and analyzes information on match-fixing.

The Group of Copenhagen is an informal network of national platforms. Gathered at the initiative of the Council of Europe in July 2016, seven countries decided to set up a network of national platforms⁷⁸. In 2020, the network has 33. These platforms, envisaged in Article 13 of the Council of Europe Convention on the manipulation of sports competitions, have the mission to: “(...) *Receive, centralize and analyze information relating to atypical and suspicious bets on sports competitions taking place in the territory of each Party and issue alerts, if necessary; (...)*”. The so-called “Macolin” Convention entered into force on September 1, 2019⁷⁹.

Created to be able to exchange information on transnational affairs, the experiences and expertise of many actors, the Group of Copenhagen sets up reinforced and specific surveillance for the majority of international sporting events, like the edition of the Olympic Games in Rio, P'yöngch'ang, Women's and Men's Football World Cups. Coordinators are appointed to manage the surveillance poles and perform rotations on the competitions to be monitored. The IOC and Interpol are the privileged interlocutors. If there is a suspicion of manipulation, an alert is sent to the entire network, so that each coordinator can check whether in their country there are any elements that could be linked to the case. This enhanced surveillance will be put in place for Tokyo 2021.

The fight internationally appears to be strong. Nevertheless, some manipulations linked to criminal activities, corruption, money laundering, or the financing of terrorism, can disturb state public order. State involvement allows for enhanced protection of players in sports competitions, who could be approached by malicious people. The powers

⁷⁸ Belgium, Denmark, Spain, Finland, France, United-Kingdom and the Netherlands.

⁷⁹ To date, seven countries have ratified the Convention: Greece, Italy, Norway, Portugal, Moldova, Switzerland and Ukraine.

of prosecution and investigation of law enforcement and judicial authorities can be extended.

6.5 A STATE MOBILISATION STARTED IN JAPAN

The fight against the manipulation of sports competitions is only at the beginnings of its construction in Japan. In recent years, the country has focused its efforts on respecting anti-doping rules.

Several factors may explain the secondary consideration of this question of integrity. One of the biases can be cultural. There is a tradition in Japanese sumo called "Ninjō" which is losing with compassion. Thus, the intentional loss of a fight is widely accepted by the public at large and sometimes viewed as a way to manage the athlete's physical condition. The athletes agree on the result beforehand.

This conception is opposed to the contemporary culture of sports, a more western vision, which advocates surpassing oneself and the search for excellence, of which France is a part.

Another bias seems to be more political. Japan considers that questions of sports integrity are mainly the responsibility of the sports movement, although a priority seems recently to be given to these themes. The issue of illegal or foreign bets in sports competitions taking place on Japanese territory remains minor.

However, Japan has a relatively large, albeit incomplete, legal arsenal that could be useful. In addition, institutional mobilization in favor of the fight against the manipulation of sports competitions seems to be under construction by Tokyo 2021.

6.6 A - AN INCOMPLETE SPECIFIC JAPANESE LEGAL ARSENAL

6.6.1 PARTIAL RATIFICATION OF INTERNATIONAL CONVENTIONS

Japan has ratified two United Nations conventions indirectly related to the manipulation of sports competitions: the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNTOC) and the United Nations Convention against Corruption (UNCAC). The UNTOC includes provisions on organized crime, money laundering, corruption and international cooperation. The UNCAC highlights the need to take measures to prevent corruption in the public and private sectors. Several Japanese initiatives, such as the Japanese national civil service law and code of ethics, or Japan's contribution to the Crime Prevention and Criminal Justice Fund, were highlighted.

However, the Council of Europe conventions have not been signed by Japan such as the Council of Europe's civil and criminal anti-corruption conventions. In addition, the signing of the Council of Europe Convention on the manipulation of sports competitions is not envisaged shortly. Japan is neither a member of the Copenhagen Group nor of the Enlarged Partial Agreement on Sport (EPAS).

6.6.2 THE JAPANESE CRIMINAL CODE AND THE REGULATION OF BETTING

The general penal provisions group together several incriminations that can be used in certain situations of manipulation of sports competitions. The principle of territoriality (art. 1 Japanese Criminal Code) applies, i.e. if the offense is committed on Japanese territory, the person can be prosecuted for the following offenses. During Tokyo 2021, the Japanese Criminal Code (JCC) will therefore apply to all participants.

Several penal sanctions could be liable to be applied for cases of competition manipulation, such as fraud (art. 246 JCC), or breach of trust (art 247 JCC). These behaviors are punished with imprisonment and fines. However, corruption offenses, including payment of bribes and abuse of

power, are restricted to public officials (art 193 JPC). In addition, the illegal disclosure of confidential information is reduced to *"a doctor, pharmacist, distributor of pharmaceuticals, midwife, lawyer, lawyer, notary"* (art. 134 JCC).

While there is no specific criminalization enshrined in the JCC, nor a law relating to match-fixing or more generally to the manipulation of sports competitions, the regulation of sports betting offers interesting prospects.

The principle is the general prohibition of games of chance and betting under Article 185 JCC. This prohibition is understood by the ban on gambling and the ban on operating a gambling house. Failure to comply with this ban is punishable by a maximum fine of 500,000 yen, or approximately € 4,150. Article 186 JCC provides that *"(1) Anyone who habitually gambles is punishable by up to three years' imprisonment for work. 2) Anyone who, for profit, holds a place of play or organizes a group of regular players is liable to imprisonment with work of at least three months but not more than 5 years"*.

This is about sanctioning habitual gambling, as well as the creation of gambling groups such as bookmakers. Finally, section 187 covers the sale of lottery tickets. The first paragraph establishes a sanction for the sale of lottery tickets, the second addresses the sanction for brokers in the illegal ticket trade, and the last paragraph concerns the illegal transfer or allocation of lottery tickets. However, the blocking of illegal sports betting sites is not provided for by law.

There are two exceptions to the general principle of prohibiting sports betting:

6.6.3 THE "TOTO" OR THE NATIONAL LOTTERY FOR FOOTBALL

Created in 2000 by the Sports Lottery Promotion Act (SLPA), in the desire to secure financial resources for sport and to structurally reform the sport system, the "Toto" is entered into force in 2001. The Ministry of Education, Culture, Sports, Science, and Technology is the regulator of football betting. The Japanese Sports Council is the sole operator of sports

betting in Japan. Bets are restricted to football. Initially, bets could only be made on the Japanese Professional Football League (art 24 SLPA: J-League, J-League Cup, Emperor's Cup). In 2013, the Toto is partially revised to allow the expansion of the competitions on which bets are possible. From now on, bets are open on football matches organized by professional leagues appointed by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science, and Technology (MECSST) like the English Premier League, the Bundesliga. Certain football competitions are excluded from this exception, including the Japanese Amateur Football League, local leagues, and other foreign leagues. Since 2015, the question on the inclusion of professional basketball, rugby, or professional baseball seems to have been asked.

This Act introduces sanctions that can be directly linked to a case of manipulation of sports competitions, such as profit on a property (art. 32 SLPA), bribery of a competition or an official member (art. 37, 38 SLPA), prejudice to the fairness of the designated game (art. 41 SLPA), or conspiracy against the designated game (art 42 SLPA).

The “Kōei kyōgi”, a set of four special laws on conceptually similar sports activities.

Bets are exceptionally open on these disciplines.

The Horse Racing Act No. 158 of 1953 introduced several sanctions in connection with the manipulation of sports competitions, such as the demand, payment, or promise of a bribe (art. 31-4; art. 32), prejudice to the fairness of the race punishable by a sentence of three years' imprisonment with work at most or a fine of two million yen at most (art. 32- 5), or an agreement that compromises the fairness of the race (art. 32-6).

The Bicycle Act n° 209 of August 1, 1948, revised by the law n° 66 of June 27, 2018, regulates the cycling races on which bets can be offered. Those cyclists who ask for or promise a bribe for the race (art.60), or

receive a contract or a sum of money (art. 61) are punished. Articles 64 and 65 contemplate attacks on the fairness of cycling and conspiracy.

The Small car race Law n° 208 of May 27, 1950, revised by the law n° 45 of June 2, 2017, concerns motor racing. In this discipline open to betting, bribes are punished (art. 65), as is undermining the fairness of the race (art. 70).

The Motorboat Racing Act No. 242 of 1948 regulates motorboat racing. Providing, accepting, or offering a bribe is also penalized (art. 72) as is undermining the fairness of the competition (art. 76) and conspiracy (art. 77).

Seven cases of match-fixing or fouls in government-run races have been dealt with in the courts, a new 2020 case is about a former Japanese boat racer who was sentenced to prison for match-fixing⁸⁰. The athletes involved in these incidents were found guilty of offenses under applicable special laws and received permanent life bans from participating in races. For example, in the 1950s, seven cyclists agreed on the outcome of a bicycle race in order to obtain the prizes illegally. The court ruled that the race organizer and officials of the Cycling Racing Association had suffered fraud. Japan has not seen any convictions since the introduction of games of chance in sports open to betting on Japanese territory. Since 2011, FIFA has only registered one alert for a suspected match-fixing in Japan, which proved unrelated to a match-fixing. However, in 2018, the French Online Gambling Regulatory Authority (ARJEL) decided to ban a suspicious Japanese football match from betting on French territory⁸¹.

Thus, Japanese law offers several legal bases for certain cases of manipulation of sports competitions. Nevertheless, the fixing of sports

⁸⁰ *Inside Asian Gaming*, “Former Japanese boat racer sentenced to prison for match-fixing”, October 23, 2020, [online], [consulted on November 6, 2020], <https://www.asgam.com/index.php/2020/10/23/former-japanese-boat-racer-sentenced-to-prison-for-match-fixing/>

⁸¹ *French online gambling regulation authority*, Decision of November 29, 2019, on the ban on betting on the match between Kashima Antlers and Sagan Tosu, [online], [consulted on August 5, 2020], <https://anj.fr/sites/default/files/2020-02/2018-P-1129.pdf>.

competitions is not covered by the Japanese Criminal Code and remains apprehended only in sports disciplines open to betting. For other sports, there is no specific mechanism to sanction the manipulation of sports competitions since sports betting may be offered by non-Japanese operators and yet may target Japanese competitions.

6.7 B - THE BEGINNINGS OF INSTITUTIONAL MOBILIZATION

6.7.1 THE JAPANESE SPORTS COUNCIL, A LEADER IN SPORTS INTEGRITY

The issue of sporting integrity has recently been taken into account within Japanese institutions. The Japanese Sports Council is an independent administrative organization established on October 1, 2003. It is responsible for the “fair and proper implementation of sports activities”. It contributes to the promotion of amateur and professional sport and to the development of a greater understanding of the values of sport. He also participates in the proper functioning of the sports promotion lottery

The “Sports Integrity” Unit of the Japanese Sports Council was created following the revision of the law on the Japanese Sports Council in 2013 and effectively launched in April 2014 to intervene in several areas, including the fight against doping, harassment in sport, the manipulation of matches and the promotion of good governance in Japanese sports organizations. Its missions are the implementation of prevention campaigns, the collection of information for investigations as well as the management of the disciplinary anti-doping committee of Japan. An anti-doping rule violation reporting platform was established in 2017, under Article 2 of the World Anti-Doping Code and Japan's anti-doping regulations.

6.7.2 ANCILLARY AID FROM THE NATIONAL OLYMPIC MOVEMENT

The Japanese Olympic Committee (JOC) broke away from the Japanese Sports Association in 1989 when it became independent. Its missions are twofold: to train high-level athletes and to take charge of teams sent to the

Olympic and Paralympic Games. The JOC expressly delegates all matters related to the manipulation of sports competitions to the Japanese Sports Council. Nevertheless, its members were able to be trained on this issue in May 2019 by professionals from the IOC, Interpol, and UNODC in the perspective of the Tokyo Games. The JOC also appears to be conducting sports integrity seminars for Japanese athletes competing in the Olympics.

For each edition of the Olympic Games, the IOC creates a group with national players. The group, which may be established in the coming months, includes members of the Japanese Olympic Committee, the Olympic Organizing Committee, and the national police.

The entire Japanese sports movement is mobilizing unevenly. Most Japanese federations have a code of ethics and have established an ethics committee or a disciplinary commission. Some Japanese sports organizations have created their own reporting system. This is the case, for example, of the Japanese Football League, which has decided to open a special telephone number for football players in case of contact with suspicious persons or an attempt to approach.

6.8 CONCLUSION

The fight against the manipulation of sports competitions is gradually being implemented by Tokyo 2021.

At the international level, the fight is naturally driven by the IOC, which proposes an effective global action strategy and a consolidated legal arsenal. International cooperation is being structured in order to effectively detect and sanction a transnational case of manipulation. The structuring of the Interpol networks or the Copenhagen Group illustrates the general awareness of the players on this recent question of integrity.

However, the mobilization must also be national. Indeed, if the international Olympic framework offers at least a common legal base and tools, it remains insufficient. National resources, the sports movement, police and judicial forces must work together to stem this sports cheating.

Japan seems to grasp the risks associated with the manipulation of sports competitions since the "Sports Integrity" Unit of the Japanese Sports Council has been tasked with combating this cheating. Nevertheless, its legal arsenal could be improved to sanction the attempt and proven cases of manipulation in all sports disciplines on its territory as soon as they are linked to sports betting, and to benefit more from the international cooperation put in place. The Japanese Sports Council could play a leading role in drafting any legislative proposal relating to the manipulation of sports competitions or match-fixing. It would be desirable that the reporting of incidents by the "sports integrity" unit, for the moment, reduced to anti-doping problems, be extended to the manipulation of sports competitions, in particular for situations linked to sports betting which justify state intervention. Nevertheless, the use of the dedicated IOC reporting line remains privileged during the Olympic Games. More broadly, the creation of a national platform to fight against the manipulation of sports competitions would allow cooperation and coordination between several institutions, including the judicial and police authorities.

The Tokyo 2021 Olympic Organizing Committee is the local representative of the Olympic movement and ensures the organization and smooth running of the sporting event on the ground. The lack of an integrity office in the Tokyo 2021 OCOG organization chart or a dedicated integrity person could be addressed⁸². By way of comparison, the Paris 2024 Organizing Committee has already appointed an ethics committee and drawn up an ethics charter for the Paris 2024 Olympic Games.

Like doping, each new edition of major international competitions must lead to thinking the place of the fight against the manipulation of sports competitions. As Nelson Mandela said "sport has the power to change the world", let's protect it.

⁸² *Tokyo 2020, Organisational Structure and List of Members, [online], [consulted on August 5, 2020], <https://tokyo2020.org/en/organising-committee/structure/>*

6.9 REFERENCES

- Andreff Wladimir, « Different Types of Manipulation in Sport », in Breuer Markus et Forrest David (éd.), *The Palgrave Handbook on the Economics of Manipulation in Sport*, Cham, Springer International Publishing, 2018, p. 13-35.
- Brooks Graham, *Fraud, corruption and sport*, New York, Palgrave Macmillan, 2013, 206 p.
- Chappelet Jean-Loup, « The Olympic fight against match-fixing », *Sport in Society*, november 18, 2015, no 10, p. 1260-1272.
- Collon Clémence, « La lutte contre la manipulation des compétitions sportives à l’horizon des Jeux olympiques de Tokyo 2021 », *Cahiers Droit du sport*, n°55, 2020, p. 113-120.
- Hallman Kirstin, Moritzer Severin, ORLAINSKY Marc et al., « Match-fixing and legal systems. An analysis of selected legal systems in Europe and worldwide with emphasis on disciplinary and criminal consequences for corruption in sport and match-fixing », [s. l.], Union européenne, 2019.
- Park Jae-Hyeon, Chang-Hwan Choi et Jiwun Yoon, « How should sports match-fixing be classified? », 2019.
- Rubicsek Norbert, « Exploring the definition of the manipulation of sports competitions », Open source, 2018.
- Sorbonne-ICSS Chair of ethics and integrity of sport, Report “Fighting against the manipulation of sports competitions”, 2014.
- Steele Stacey et Opie Hayden (dir.), *Match-fixing in sport: comparative studies from Australia, Japan, Korea and beyond*, London; New York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2018, 254 p.
- Yamazaki Takuya, *Sports law in Japan*, Alphen aan den Rijn, Kluwer law international, 2019.
- « Examination of threats to the integrity of sports », [s. l.], Oxford Research, 2010.
- For Japanese Laws: <https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws>

UNODC, CIO, « Criminalization approaches to combat match-fixing and illegal/ irregular betting: a global perspective », 2013;
« Model criminal law provisions for the prosecution of competition manipulation », 2016.

7 STAMINA: A SUSTAINABILITY ASSESSMENT TOOL FOR INTERNATIONAL SPORTS FEDERATIONS

Mark Hurst

The STAMINA tool is available from the author at: mark.hurst@worldathletics.org

7.1 INTRODUCTION

In September 2015, the United Nations (UN) highlighted sport as an “important enabler” to achieve the UN’s Sustainable Development Goals (SDGs) (UN 2030 Agenda for Sustainable Development, paragraph 37) (Un.org, 2020). This statement targeted sport as a major contributor to the transformation of the world by 2030. The significance of sport in society and the impact of its resources on the environment make it a powerful force in sustainable development.

The UN’s recognition of sports potential contribution towards sustainability played an important role in elevating sustainability within international sports governing bodies. It appears to have accelerated the IOC’s drive to make sustainability a cornerstone of its activities and to integrate the SDG framework into that process. Subsequently, this has had a far reaching ripple effect throughout the Olympic Movement and beyond to include sustainability in the daily operations of many IFs. However, for the IF’s sustainability initiatives to progress towards the next phase of development, it is important for the IF to evaluate their sustainability initiatives. According to Breitbarth et al. (2011), IFs need to define targets as part of an overall sustainability strategy and to measure impact. Despite concerted efforts by the IOC, sustainability strategies and reporting tend towards the exception rather than the rule.

There are a number of shortcomings in the current body of literature including a myriad of different concepts and standards which are arguably

hampering the development of any clear direction on sustainability. Also, despite a proliferation of studies on ‘corporate social responsibility’ in sport, very few have developed this into any practical assessment tool (Breitbarth et al., 2011). Moreover, an analysis that draws on the multi-dimensional nature of IFs with respect to their actions on interconnected stakeholders is also missing (Zeimers et al., 2019).

The AISTS International Federation Sustainability Study 2015 (Sportaccord.sport., 2020) reported that despite greater awareness amongst IFs, improved resources and in-depth strategic-level discussion, a lack of standardised measurement and reporting remained the biggest barrier for IFs in implementing sustainability initiatives. They found from a study of 42 IFs, that almost half rarely or never reported on their sustainability activities. There is, therefore, a compelling opportunity to develop a standardised sustainability assessment tool in this context which might facilitate improved measurement and reporting.

The contribution of this study is threefold: first, to present some of the different concepts within this topic to define a clear direction. Second, to explore a range of sustainability management principles, focus areas and priority areas to develop sustainability dimensions and indicators. Third, to propose a standardised sustainability assessment tool for IFs that closely aligns to IF recognised stakeholders and strategies and test it in the field. The Sustainability Targets And Measurable Indicators of Non-financial Analysis (STAMINA) tool aims to improve sustainability impact by developing an accessible evaluation of the most salient features of sustainability in this context.

7.2 LITERATURE REVIEW

7.2.1 COMPETING CONCEPTS

The roots of corporate organisational ethics predate the majority of sport governing bodies including the IOC, extending back to 19th century utopian business practices (Bayle, 2015). Bowen (1953) is credited with

disseminating these practices via management literature with his seminal book *Social Responsibility of the Businessman*. Bowen argued that in addition to the usual financial performance, modern businesses accumulate considerable power, have wide reaching influence on individuals and are responsible for the consequences of their own actions (Breitbarth & Harris, 2008).

In recent years, responsible organisational practices and non-financial analysis have developed significantly. However, such practices might be considered a victim of their own success as today a cacophony of different concepts exist which can create confusion. There are overarching concepts including CSR (Carroll, 1999), ‘corporate citizenship’ (Matten et al., 2003), and ‘sustainable development’ *inter alia*. There are also underlying concepts such as ‘*triple bottom line*’ whereby corporations measure their economic, social and environmental performance (Elkington, 2002), ‘*stakeholder theory*’ whereby firms take into account the needs and interests of actors who either influence or are influenced by them (Freeman, 1984; Freeman et al., 2007) (Donaldson & Preston, 1995) (Jones & Wicks, 1999) (Fassin, 2008) and ‘*shared value*’ whereby societal issues are considered integral to profit maximisation (Porter and Kramer, 2011) (Moon et al., 2011). These concepts might appear to complement one another, yet at the same time they compete in both academic and managerial decision making.

The IOC’s Sustainability Essentials 2018 paper (Stillmed.olympic.org., 2020) summarises an important distinction between CSR and sustainability, noting that CSR mostly addresses organisational ethics through “compensatory good cause activities”, whereas sustainability is more concerned with an organisation’s “direct impact and their causes”. Following a review of the different concepts within this topic and discussions with interview participants, the author made a deliberate deviation from the body of sports management literature which has previously concentrated on the CSR concept (Smith & Westerbeek, 2007) (Breitbarth & Harris, 2008) (Hamill & Morrow, 2011) (Anagnostopoulos et al., 2014) (Heinze et al., 2014) (Breitbarth et al., 2015) (Kolyperas et

al., 2015) (Bayle, 2015) (Zeimers et al., 2019) (Zeimers et al., 2020). The author has instead selected the concept of ‘sustainable development’ which might also be referred to in its shortened prose ‘sustainability’ as the focus of this study. Current practice appears to reflect this new direction in the international sport context, and this is reinforced by the close relationship between IFs and the UN SDGs in their respective strategy papers. Implicit in this study is the idea that sustainability is focused on an organisation’s “direct impact and their causes” within its spheres of influence.

7.2.2 SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The most oft-cited definition of ‘sustainable development’ is that proposed by the Brundtland Commission in its 1987 report ‘Our Common Future’ as “development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (Sustainabledevelopment.un.org., 2020). A sport is therefore ‘sustainable’ when it meets the needs of today’s sporting community while contributing to the improvement of future sport opportunities for all, as well as, the improvement of the natural and social environment on which it depends (Chernushenko et al., 2001). The Brundtland Report addressed the need to reconcile economic development with the protection of social and environmental balance. The conceptualisation of sustainable development that emerged is the integration of three interdependent pillars: economic, social and environment, into all aspects of decision making (Dernbach, 2003) (Emas, 2015). Progress across all three pillars is seen as critical to achieve sustainable development. Chernushenko et al. (2001) borrowed an analogy that transcends this concept nicely into the sporting realm, “sustainability is a triathlon, if you want to be a winner, you need to be good at all three disciplines”.

This sustainable development objective was reiterated over the years at the UN Earth Summit (1992), Millenium Summit (2000), World Summit on Sustainable Development (2002), and Rio+20 (2012), and ultimately manifested itself into the UN 2030 Agenda for Sustainable Development

adopted by all United Nations Member States in 2015. The UN laid out a global framework for international co-operation on sustainable development and its economic, social, environmental and governance dimensions.

The UN remains committed to addressing sustainable development through the integration of environmental, social and economic concerns into all aspects of decision making, by setting out a global framework of 17 SDGs (see Figure 1 below) with 169 targets and numerous indicators (UN 2030 Agenda for Sustainable Development) (Un.org, 2020). The European Union (EU) was one of the leading forces behind the United Nations 2030 Agenda and has fully committed itself to its implementation. The EU Reflection Paper 2019 (Ec.europa.eu., 2020) stated that “the SDGs are not an objective in themselves, but they serve as a compass and map. They offer the necessary long term perspective, which transcend the electoral periods and short term quick-win considerations.” International sport governing body literature also considers the UN SDGs as an important foundational marker for building a sustainability assessment tool and this is described in further detail below. However, it was noted that an IF might not be well positioned to contribute to all 17 SDGs and further research was undertaken to identify the SDGs most relevant in this particular context.

Figure 1 - The UN SDGs (Source: UN website)



7.2.3 INTERNATIONAL INDUSTRY STANDARDS

According to Breitbarth & Harris (2008), sports managers need to be aware and fully appraised of the major developments in the wider socio-economic environment. A number of international industry standards have been developed (including Bloomberg's, Thomson Reuters' and Sustainalytic's environmental, social and governance (ESG) frameworks, as well as certified B Corporations) and others continue to emerge (such as the World Economic Forum's white paper 'Toward Common Metrics and Consistent Reporting of Sustainable Value Creation' which is currently in the consultation phase at the time of writing). However, it appeared that the two most commonly used sustainable development standards in the sporting organisational context are the Global Reporting Initiative (GRI) Standards (2020) and the International Organisation for Standardisation (ISO) - Guidance on Social Responsibility (ISO 26000) (2010).

ISO 26000 (2010) targets seven principles of social responsibility with the overarching objective for an organisation to contribute to sustainable development. These principles include the following: (i) organisational governance; (ii) human rights; (iii) labour practices; (iv) the environment;

(v) fair operating practices; (vi) consumer issues and (vii) community involvement and development. The ISO 26000 standard is a useful guidance tool, but it is not designed for measurement and reporting.

The GRI Standards (2020) are a set of topic specific interrelated standards for reporting publicly on economic, environmental, and / or social impacts, for an organisation to make informed decisions about its contribution to sustainable development. In contrast to ISO 26000 (2010), the GRI Standards (2020) set out specific reporting obligations to be satisfied which can address a particular topic in a comprehensive manner. However, the standards are not industry specific and all of the standards may not be relevant in the IF context.

7.2.4 GOVERNANCE ASSESSMENT TOOLS

The concept of governance in international sport has been well developed by scholars, inter-governmental organisations and the IOC over the past two decades. Following Henry & Lee's (2004) principles of 'good governance' in sport, the Council of Europe's Principles of Good Governance in Sport (2005) and the IOC's Basic Universal Principles of Good Governance of the Olympic and Sports Movement (IOC., 2008) (BUPs), Chappelet and Mrkonjic (2013) developed the Basic Indicators for Better Governance in International Sport (BIBGIS). The BIBGIS assessment is organised around the following seven dimensions: (i) organisational transparency; (ii) reporting transparency; (iii) stakeholders' representation; (iv) democratic process; (v) control mechanisms; (vi) sport integrity; and (vii) solidarity. Each of the seven dimensions is measured by nine indicators and scoring is based on a Likert type scale ranging from 0 to 4.

BIBGIS formed the basis for further practical application by the Association of Summer Olympic International Federations (ASOIF) Governance Task Force's IF self assessment questionnaire which was first produced in 2016 and subsequently updated in 2017. It sets out the following five dimensions: (i) transparency; (ii) integrity; (iii) democracy;

(iv) development and solidarity; and (v) control mechanisms. Each of the five dimensions is measured by ten indicators and scoring is based on a Likert type scale ranging from 0 to 4. The Global Association of International Sports Federations (GAISF) has also undertaken a review of governance of IF members of the Association of IOC Recognised International Sport Federations (ARISF) and Alliance of Independent Recognised Members of Sport (AIMS) in 2019 (Gaisf.sport., 2020), which set out 20 governance indicators in total.

All these governance assessment tools contain some indicators that overlap with sustainability principles. Although, governance forms just one of the seven dimensions of ISO 26000, leaving six dimensions that relate to sustainable development as unaccounted for within the current governance literature. To develop an accessible assessment tool with a practical volume of indicators, combining governance and sustainability indicators would likely result in a reduction of governance indicators from an already well established body of governance assessments. Whilst governance and sustainability are commonly interlinked concepts and might remain so from an organisational perspective, these dual concepts might be better addressed in this context if they were separated for assessment purposes.

7.2.5 SPORT GOVERNING BODY STRATEGIES

IFs possess unique characteristics (Nagel et al., 2015), they are non-profit organisations with intangible strategic objectives, numerous stakeholders, and a complex human resource balance (Zeimers et al., 2020). In order to develop the IF sector specific profile of a sustainability assessment, the author reviewed three sport governing body sustainability strategies, including the IOC's Sustainability Strategy (2017), World Athletics' Sustainability Strategy 2020-2030 (2020) and World Sailing's Sustainability Agenda 2030 (2018). According to Smith & Westerbeek (2007), if sport is used as a means to deal with social and environmental issues, 'it is up to sport organisations to clearly identify and communicate what they perceive these responsibilities to be'. In essence, these

strategies were used as a platform for developing indicators in line with commonalities and shared goals of IFs.

The IOC Sustainability Strategy identified five main focus areas, including: (i) infrastructures and natural sites; (ii) sourcing and resource management; (iii) mobility; (iv) workforce; and (v) climate. It sets out 18 objectives framed around three spheres of responsibility. There are nine objectives relating to it as an organisation, four objectives relating to it as owner of the Olympic Games, and five objectives relating to it as leader of the Olympic Movement. The IOC's Sustainability Essentials 2018 paper (Stillmed.olympic.org., 2020) was also a useful resource that was reviewed by the author, it aims to empower and guide IFs in developing their own sustainability strategy, reporting and communication.

The World Athletics Sustainability Strategy 2020-2030 identified six main focus areas, including: (i) leadership in sustainability; (ii) sustainable production and consumption; (iii) climate change and carbon; (iv) local environment and air quality; (v) global equality; and (vi) diversity, accessibility and wellbeing. It sets out a detailed roadmap to achieving 2030 sustainability targets with 71 recommended actions pertaining to its six main focus areas and the following six priority areas, including: (i) corporate; (ii) events; (iii) technical and venue standards; (iv) training and development; (v) member federations and governance; and (vi) partnerships.

The World Sailing Sustainability Agenda 2030 is aligned with the five main IOC focus areas. It sets out 56 recommendations pertaining to these five focus areas and six identified priority areas which include: (i) technical standards; (ii) events; (iii) training; (iv) venues and facilities; (v) members; and (vi) participants.

The author also noted that each of the three sport governing body sustainability strategies analysed were aligned to the UN SDGs. This reinforced the perspective that the UN SDGs are an important common framework to both shape and explain IF contributions to sustainable development. The IOC note that their policies and activities touch upon

all the SDGs, however, 12 SDGs were identified in the IOC Sustainability 2018 Report (Olympic.org., 2020) with which the IOC as an organisation, owner of the Olympic Games and leader of the Olympic Movement can contribute to in a meaningful way. The author noted the importance for a sustainability assessment tool to capture and focus on these 12 SDGs in particular.

7.3 RESEARCH METHODS

The research employed a qualitative approach which is widely accepted in contextualizing, interpreting and gaining a deeper insight into a specific study (Patton, 2002). Two data collection techniques were employed in this study in parallel with one another, the analysis of documentation (secondary data) and semi-structured interviews (primary data). The secondary data explored the context and current landscape for examining sustainability and related concepts and the primary data focused on interpretations and recommendations. An exploratory research design was conducted to develop a better understanding of existing resources and perspectives, and the data was inductively interpreted to identify relevant dimensions and indicators for a sustainability evaluation framework as the author progressed through this field of research. Drawing on the analysis and synthesis of these multiple data points allowed the author to generate an in-depth understanding of the concepts and processes engaged to achieve the main contributions of this paper.

To optimise the value of interviews, interview participants were selected based on their experience in the field of sustainability and / or governance in the international sporting context, and included leading sports management scholars, practitioners and consultants. The qualitative interviews were conducted with a semi-structured approach which allowed for flexibility to explore and elaborate on new and unexpected discussion themes which were not initially identified. Moreover, interview participants from the IOC and seven IFs were invited to undertake a self assessment exercise using the STAMINA assessment

tool, and four IFs along with the IOC took part. A total of 18 interviews took place between 20 April 2020 and 11 August 2020 and considering the COVID-19 pandemic, all interviews were conducted remotely via video calls.

7.4 RESULTS & DISCUSSION

After thorough analysis of the UN SDGs, international industry standards, sport governing body governance assessment tools, sport governing body strategies, and semi-structured interviews, the author developed the STAMINA assessment tool. To establish an effective sustainability assessment tool, a need to demonstrate its value to managers is important (Breitbarth & Harris, 2008). The following section discusses the key features of the STAMINA assessment tool and is categorised into four broad themes including dimensions, indicators, scoring and testing.

7.4.1 STAMINA DIMENSIONS

The advent of the UN SDGs in 2015 served as a useful blueprint for how to develop a sustainability initiative. The aforementioned connection between the UN SDGs and sport governing body strategies influenced the author to consider ‘sustainable development’ as the most appropriate organisational ethics concept to be measured in this context, and to use the UN SDGs to define the relevant elements of this concept.

Whilst recognising the need to touch all UN SDGs, the interview participants noted that at this early stage it was important to focus attention on those SDGs that sport can contribute to most. The IOC identified 12 UN SDGs closely aligned to international sport and which it could contribute towards in a meaningful way. Interview participants’ perspectives encouraged the author to initially focus on these 12 UN SDGs. These goals were captured within five broad dimensions in line with market practice. The ASOIF Governance Task Force Self-Assessment Questionnaire 2017 also uses five dimensions which indicate this number might lead to an appropriately operational assessment tool.

The five STAMINA dimensions and associated 12 UN SDGs are synthesised in Table 1 below.

Table 1 - STAMINA Dimensions

No #	STAMINA Dimensions	UN SDGs
1.	Leadership, Partnership & Community	Sustainable Cities & Communities (SDG 11); Partnerships for the Goals (SDG 17)
2.	Consumption, Production & Innovation	Industry Innovation & Infrastructure (SDG 9); Responsible Consumption & Production (SDG 12)
3.	Environment, Climate & Carbon	Climate Action (SDG 13); Life Below Water (SDG 14); Life on Land (SDG 15)
4.	Human Rights, Diversity & Inclusion	Gender Equality (SDG 5); Peace, Justice & Strong Institutions (SDG 16);
5.	Health, Wellness & Education	Good Health & Wellbeing (SDG 3); Quality Education (SDG 4); Decent Work & Economic Growth (SDG 8).

7.4.2 STAMINA INDICATORS

Each of the above five STAMINA dimensions is measured by seven indicators to attribute equal importance and weight to the respective dimensions. The STAMINA indicators proposed have been drawn from existing international industry standards, sport governing body

governance indicators, and sport governing body sustainability strategy actions. This study sought to build on the rigorous work already undertaken by leading internationally recognised authorities, scholars and sport practitioners to generate a practical assessment tool. As interview participants did not consider all the GRI Standards (2020) as relevant in the IF context, the author cherry-picked the most relevant indicators in this context. Whilst governance and sustainability are commonly interlinked concepts and might remain so from an organisational perspective, most interview participants considered these dual concepts to be better addressed if they were separated for assessment purposes. Most interview participants viewed the IOC, World Athletics and World Sailing as having market leading sustainability strategies and the STAMINA indicators were carefully curated from their sustainability targets. This approach aimed to demonstrate that the STAMINA indicators are in line with the ‘selective’ and ‘results orientated’ criteria proposed by Breitbarth et al. (2011).

The review of sport governing body sustainability strategies highlighted the multi-dimensional nature of IFs within their various spheres of influence and this was supported during the conducted interviews. It was also noted that a small number of governance assessment tools’ indicators referred to particular IF interactions with stakeholders. Following the literature and the perspectives of interview participants, the author considered an IF’s greatest impact on sustainability might in fact lie within these interactions with stakeholders and sought to make this a core feature of the STAMINA indicators. The STAMINA tool identifies the relevant stakeholder for each indicator and the majority of its indicators have been drafted in a way that engages collaborations with stakeholders including member federations, events, partners and athletes.

7.4.3 STAMINA SCORING

According to the literature, the measurement of goals should be quantifiable so that they can be compared with internal expectations and also benchmarked externally (Ambler, 2003) (Epstein & Birchard, 2000).

A rating and / or index system can be used to improve the accessibility of performance evaluation. Hubbard (2009) suggested a rating and index system that sums up performance in a single number with individual ratings from 1 to 5 (e.g. 1 is very bad; 3 is average; and 5 is very good).

The STAMINA indicator scoring is based on a four point Likert scale ranging from 0 to 3 as set out in Table 2 below. This was developed following invaluable insights shared by interview participants which identified three key features in indicator scoring. First, it was noted that the scoring should begin at zero, so as not to reward an IF with a score where no indicator was fulfilled. Second, it was noted that the Likert scale should be an even number as this aims to discourage a marker simply selecting the middle grade. Third, it was noted that the Likert scale should be between four and six in order to generate enough of a scale in the grading without an over saturation of options that might blur distinction.

To generate a sustainability grade using the STAMINA indicators, a score can be calculated for each of the individual dimensions by adding the scores of 0 to 3 from the seven respective indicators. An overall scorecard can then also be generated by tallying the scores of all 35 indicators with a maximum grade of 105.

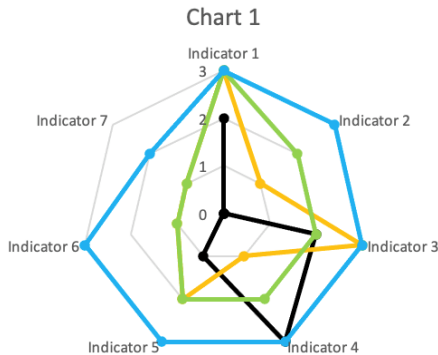
Table 2 - The STAMINA Scoring System

Score	Indicator Fulfilled
0	Indicator not fulfilled
1	Indicator partially fulfilled
2	Indicator well fulfilled
3	Indicator totally fulfilled in a state-of-the-art manner

7.4.4 STAMINA TESTING

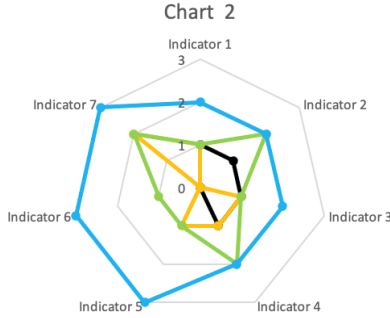
The STAMINA tool aims to promote active participation through progressive steps, but it is also designed to have aspirational state-of-the-art targets. It is impossible to know whether the right balance has been achieved between these goals without testing the tool. Therefore, interview participants from the IOC and seven IFs were invited to undertake the STAMINA assessment tool. The IOC and four IFs committed to improving their sustainability initiatives volunteered to test the STAMINA tool. They all undertook a self assessment on a trust based approach with no evidence required to support the scores. The major limitation with this approach was the objectivity of the data produced. However, the purpose of the testing exercise was to better understand the operational effectiveness of the indicators with target users. The author anonymised the results of the four IFs that participated, as he was not able to verify the data provided with publicly available information. The breakdown of the four IFs self assessment results across each of the five STAMINA dimensions is illustrated in the radar charts below.

Chart 1 - STAMINA Dimension 1 Results: Leadership, Partnership & Community



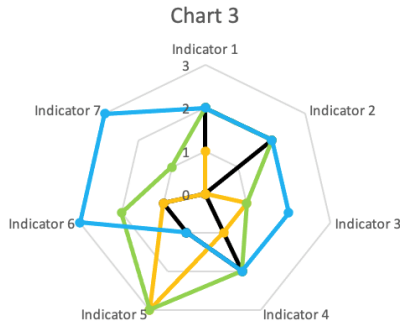
IF Blue: 20; IF Green: 13; IF Yellow: 12; IF Black: 8.

Chart 2 - STAMINA Dimension 2 Results: Consumption, Production & Innovation



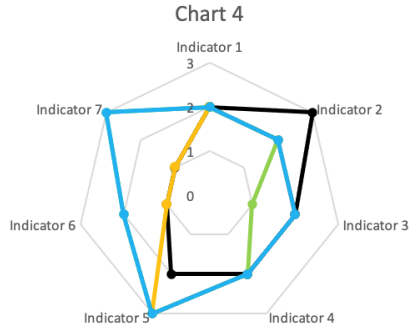
IF Blue: 17; IF Green: 10; IF Yellow: 6; IF Black: 4.

Chart 3 - STAMINA Dimension 3 Results: Environment, Climate & Carbon



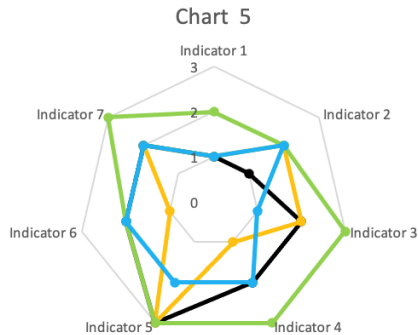
IF Blue: 15; IF Green: 13; IF Yellow: 7; IF Black: 8.

Chart 4 - STAMINA Dimension 4 Results: Human Rights, Diversity & Inclusion



IF Blue: 16; IF Green: 15; IF Yellow: 13; IF Black: 13.

Chart 5 - STAMINA Dimension 5 Results: Health, Wellness & Education



IF Blue: 12; IF Green: 18; IF Yellow: 12; IF Black: 13.

The cumulative total scores for IF Blue was 80, IF Green was 69, IF Yellow was 50 and IF Black was 46. These middle ranging total scores demonstrate that a balance between participation and aspiration has been achieved by the indicators. The STAMINA tool also aims to easily identify areas and specific actions to improve in order for an IF to

maximise its sustainable impact. One interesting observation in this regard relates to IF Blue out-scoring IF Green, IF Yellow and IF Black in all dimensions except Dimension 5: Health, Wellness & Education, wherein IF Green was superior by some margin. The IOC scored close to full marks, which is little surprise given its sustainability commitment and allocated resources. However, it is significant that even the IOC have room to improve on certain practices in order to score 105.

The author notes that caution is advised when using the STAMINA tool to benchmark considering some contextual limitations. Chapelet and Mrkonjic (2013) note that benchmarking scores require “an intimate knowledge” of other organisations with such information often difficult to source. At the time of writing this paper, a large proportion of sustainability information was not published or otherwise accessible which was the reason why self assessments had to be administered. However, the ASOIF and the GAISF have proved the success of independent bodies collating governance data in collaboration with their member IFs and reporting it on an anonymised basis. The author proposes that a similar approach could be adopted on sustainability. Alternatively, IFs might choose to develop external IF working groups amongst themselves to share results and best practice approaches in order to enhance their sustainability impact.

7.5 CONCLUSION

In an ever-competitive sporting landscape, sustainability pressures from various stakeholders pose a relatively new risk that some sports organisations may try to cheat the system. “Sustainability has become a watchword for compromise, and greenwashing is one of its core tools.” Miller (2018). Miller claims that sports organisations tend to promote ‘green’ discourse and credentials, but yet are complicit in directly causing and / or failing to address environmental, social and economic issues (Miller, 2016). Chapelet and Mrkonjic (2013) noted that high profile cases of corruption, doping and match fixing within sport governing

bodies resulted in calls to deconstruct governance into practical measurement indicators. Now ever-present greenwashing accusations against sport governing bodies demands practical measurement indicators on sustainability.

The STAMINA tool has been designed to answer the call of sports managers in assessing IF sustainability initiatives through a standardised evaluation framework. General management experience demonstrates that standardised measurement and regular reporting can generate “a reliable marker for internal and external stakeholders” (Breitbarth et al., 2011). The STAMINA tool’s quantifiable indicators facilitate a means to measure and report on all the key features of sustainability that are closely aligned to international sport, and allow all stakeholders to benchmark standards and progress. It is hoped that this might encourage a heightened sense of accountability that would ultimately improve their sustainability impact and avoid any IF gaining a pseudo-sustainable reputation.

While this study will provide valuable contribution to developing tangible sustainability metrics for IFs, there are limitations to this study in respect of both organisational and contextual sensitivities. STAMINA has been specifically developed for IFs with a member federation structure and may not be appropriate for all sports organisations. According to Chappelet and Mrkonjic (2013) sport organisations should be of a similar size, reach and structure for benchmarking purposes. Moreover, any sustainability tool will need to continually evolve over time in order to lead market practices and for the tool itself to remain sustainable.

Sustainability is not about quick wins, it is a long term commitment that should reward effort and authenticity. The BIBGIS tool broke new ground in the development of a practical governance assessment tool which focused on “better” sports governance (Chappelet, 2011). This formed the basis for annual IF reporting through the ASOIF Governance Task Force’s IF self assessment and the GAISF IF self assessment of ARISF and AIMS member federations. The STAMINA tool aims to contribute in a similar manner to a standardised assessment tool and to encourage

regular formal reporting through an established body. The IOC and four forward looking IFs have already demonstrated a willingness to evaluate and improve the effectiveness of their sustainability initiatives and the likelihood is they are not alone.

7.6 REFERENCES

- Ambler, T. (2013). *Marketing and the bottom line*. Vancouver, B.C.: Langara College.
- Asoif.com. 2020. [online] Available at: <https://www.asoif.com/sites/default/files/download/future_of_global_sport.pdf> [Accessed 10 January 2020].
- Bayle, E. (2015). Olympic social responsibility: a challenge for the future. *Sport In Society*, 19(6), 752-766. doi: 10.1080/17430437.2015.1108646.
- Bowen, H. (1953). *Social Responsibilities of the Businessman*. New York, Harper & Row.
- Breitbarth, T., & Harris, P. (2008). The Role of Corporate Social Responsibility in the Football Business: Towards the Development of a Conceptual Model. *European Sport Management Quarterly*, 8(2), 179-206. doi: 10.1080/16184740802024484.
- Breitbarth, T., Hovemann, G., & Walzel, S. (2011). Scoring strategy goals: Measuring corporate social responsibility in professional European football. *Thunderbird International Business Review*, 53(6), 721-737. doi: 10.1002/tic.20448.
- Breitbarth, T., Walzel, S., Anagnostopoulos, C., & van Eekeren, F. (2015). Corporate social responsibility and governance in sport: "Oh, the things you can find, if you don't stay behind!". *Corporate Governance: The International Journal Of Business In Society*, 15(2), 254-273. doi: 10.1108/cg-02-2015-0025.
- Carroll, A., B. (1999). Corporate social responsibility. *Business and Society*, 38(3), 268-295.

- Chappelet, J.-L. (2011). Towards better Olympic accountability. *Sport In Society*, 14(3), 319-331. doi: 10.1080/17430437.2011.557268
- Chappelet, J.-L. and Mrkonjic, M. (2013). Basic Indicators for Better Governance in Sport (BIBGIS): An assessment tool for international sport governing bodies, Idheap Working Paper 1/2013.
- Chernushenko, D., Van der Kamp, A., & Stubbs, D. (2009). Sustainable sport management. Nairobi: United Nations Environment Programme.
- Dernbach, J. (2003). Achieving Sustainable Development: The Centrality and Multiple Facets of Integrated Decision Making. *Indiana Journal Of Global Legal Studies*, 10(1), 247-285. doi: 10.1353/gls.2003.0006.
- Donaldson, T., & Preston, L. (1995). The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. *The Academy Of Management Review*, 20(1), 65. doi: 10.2307/258887.
- Ec.europa.eu. 2020. [online] Available at: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_30-01_en_web.pdf> [Accessed 1 May 2020].
- Elkington, J. (2002). *Cannibals with forks*. Oxford: Capstone.
- Emas, R., (2015). *The Concept of Sustainable Development: Definition and Defining Principles*. Florida, USA: Florida International University.
- Epstein, M., & Birchard, B. (2000). *Counting what counts*. Cambridge, Mass.: Perseus Books.
- Fassin, Y. (2008). The Stakeholder Model Refined. *Journal Of Business Ethics*, 84(1), 113-135. doi: 10.1007/s10551-008-9677-4
- Freeman, R. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder's Approach*. Boston, M.A. Pitman.
- Freeman, R., Harrison, J., & Wicks, A. (2007). *Managing for stakeholders*. New Haven: Yale University Press.

- Gaisf.sport. 2020. [online] Available at: <<https://gaisf.sport/wp-content/uploads/gaisf-review-of-governance-of-international-federation-members-of-arisf-and-aims-may-2019.pdf>> [Accessed 16 August 2020].
- Heinze, K., Soderstrom, S. and Zdroik, J., 2014. Toward Strategic and Authentic Corporate Social Responsibility in Professional Sport: A Case Study of the Detroit Lions. *Journal of Sport Management*, 28(6), pp.672-686.
- Henry, I., & Lee, P.-C (2004). Governance and ethics in sport. In J. Beech & S. Chadwick (Eds.), *The Business of Sport Management* (pp. 25-42). Harlow.
- Hubbard, G. (2009). Measuring organisational performance - Beyond the triple bottom line. *Business Strategy and the Environment*, 18, 171-191.
- International Olympic Committee. (2008). *Basic Universal Principles of Good Governance of the Olympic and Sports Movement* (pp. 1-12).
- Jones, T. M., & Wicks, A., C. (1999) Convergent Stakeholder Theory. *The Academy of Management Review*, Vol. 24, No. 2. Pp. 206-221.
- Kolyperas, D., Morrow, S. and Sparks, L., 2015. Developing CSR in professional football clubs: drivers and phases. *Corporate Governance: The international journal of business in society*, 15(2), pp.177-195.
- Matten, D., A. Crane and W. Chapple: 2003. Behind de Mask: Revealing the True Face of Corporate Citizenship', *Journal of Business Ethics* 45(1-2), 109-120.
- Miller, T., 2016. Greenwashed sports and environmental activism: Formula 1 and FIFA. *Environmental Communication*, 10(6), pp.719-733.
- Miller, T., (2018), *Greenwashing Sport*. London, Routledge.
- Moon, H., Parc, J., Yim, S. H., & Park, N. (2011). An Extension of Porter and Kramer's Creating Shared Value (CSV): Re-orientating Strategies and Seeking International Cooperation.

Journal of International and Area Studies, Vol. 18, No. 2. Pp 49-64.

- Olympic.org. 2020. [online] Available at: <https://www.olympic.org/-/media/Document%20Library/OlympicOrg/IOC/What-We-Do/celebrate-olympic-games/Sustainability/IOC%20Sustainability%20Report_Exec%20Summary_Final%20Rev1.pdf?la=en&hash=AF5AEF67C9A1006772ED1D8ED3B79A74299268A4> [Accessed 16 April 2020].
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Porter, M. E, and Kramer, M. R., 2011. *Creating Shared Value*. Harvard Business Review, 89: 1-2.
- Smith, A. C., & Westerbeek, H. M. (2007). Sport as a vehicle for deploying corporate social responsibility. *Journal of Corporate Citizenship*, 2007 (25), 43-54.
- Sportaccord.sport. 2020. [online] Available at: https://www.sportaccord.sport/sites/default/files/page/file/AISTS_IF%20Sustainability%20Study%202015%20Report.pdf [Accessed 10 April 2020].
- Stillmed.olympic.org. 2020. [online] Available at: <https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/IOC/What-We-Do/celebrate-olympic-games/Sustainability/sustainability-essentials/IOC-Sustainability-essentials_v7.pdf#_ga=2.177717473.594484616.1597591093-2125194659.1596966650> [Accessed 10 April 2020].
- Sustainabledevelopment.un.org. 2020. [online] Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987_our-common-future.pdf> [Accessed 16 August 2020].
- Un.org. 2020. United Nations Official Document. [online] Available at: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E> [Accessed 7 April 2020].
- Zeimers, G., Anagnostopoulos, C., Zintz, T., & Willem, A. Organisational learning for corporate social responsibility in

sport organisations. *European Sport Management Quarterly*. 1, 80-101. (2019).

Zeimers, G., Lefebvre, A., Winand, M., Anagnostopoulos, C., Zintz, T., & Willem, A. Organisational factors for corporate social responsibility implementation in sport federations: A qualitative comparative analysis. *European Sport Management Quarterly*. (2020).

8 RÉFLEXIONS SUR LA NOTION D'ARBITRAGE FORCÉ DANS LE MILIEU SPORTIF

Corinne Mammino

8.1 INTRODUCTION

L'arbitrage est une méthode de résolution des litiges où les parties acceptent de soumettre leur différend à une personne dont elles sont prêtes à faire confiance au jugement, l'« arbitre »⁸³. Comme nous pouvons le déduire de la définition même, le fondement de l'arbitrage international moderne est l'accord des parties à recourir à cette méthode de résolution des différends⁸⁴.

De manière générale, le recours à l'arbitrage présente des avantages indéniables. Il permet de recourir à des juges spécialistes, rompus aux subtilités et complexités de la matière dont ils sont saisis. Il permet de suivre des procédures plus rapides que celles de la justice ordinaire. 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 étatique. 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 la clause compromissoire est incorporée dans les statuts de l'organisation sportive compétente, les athlètes n'ont d'autre option que de s'y soumettre.

⁸³ Redfern A. et al., *Redfern and Hunter on International Arbitration*, 6e éd., Oxford University Press, 2015, p.2.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 12.

L'arbitrage des litiges sportifs bénéficie de ces différents avantages et inconvénients. Mais il présente aussi d'autres spécificités que l'on ne rencontre dans aucun autre domaine.

L'intérêt que les institutions sportives portent à l'arbitrage est en lien avec leurs souhaits d'indépendance et autorégulation. Depuis ses origines, le mouvement sportif a voulu se démarquer du pouvoir étatique en réclamant un certain degré d'autonomie. Dans ce contexte, le recours à l'arbitrage se présente comme un moyen de soustraire ces différends de la compétence des cours étatiques et de préserver un haut niveau d'autonomie⁸⁵, et cela pour deux raisons. La première raison est en relation avec le droit applicable, qu'en arbitrage est possible de choisir librement. Actuellement, la majorité des sentences du Tribunal arbitral du sport (ci-après : TAS) est rendue uniquement sur la base des règles sportives, à l'exclusion de tout droit national⁸⁶. La deuxième raison est que les arbitres sont des juges privés choisis par les parties, et non pas par l'État. Par conséquent, les individus investis par les parties seront souvent issus du même milieu qu'elles, ce qui contribue à éviter toute interférence étatique à ce sujet⁸⁷. Cela est particulièrement vrai en arbitrage sportif, dont l'une des caractéristiques principales est le système de la liste fermée d'arbitres⁸⁸.

8.2 LE CARACTÈRE FORCÉ DE L'ARBITRAGE SPORTIF

8.2.1 L'ABSENCE DE CONSENTEMENT ÉCLAIRÉ : LE CARACTÈRE NON-NÉGOCIABLE DES CLAUSES ARBITRALES

Tout arbitrage valable présuppose l'existence d'une convention d'arbitrage. En matière sportive, le plus souvent il s'agit d'une

⁸⁵ Chappelet J.-L., Bousigues A. et Cohen B., *The autonomy of sport in Europe*, 2008, p.29.

⁸⁶ Maisonneuve M., *L'arbitrage des litiges sportifs*, L.G.D.J., 2011, p.201-202.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Boffa L. et Robert-Tissot F., *Arbitrage, médiation et autres modes pour résoudre les conflits autrement*, Schulthess, 2018, p.231.

« disposition compromissaire » située dans les statuts des différents organismes sportifs. Les dispositions compromissaires peuvent se définir comme les normes qui prévoient le recours à l'arbitrage pour tout différend qui opposerait ces organisations à leurs membres directs ou indirects.

L'emploi du terme « disposition » est une manifestation de la nature institutionnelle de ces prescriptions, qui sont unilatéralement imposées grâce au pouvoir privé dont dispose l'institution⁸⁹. En effet, ces textes s'apparentent à des réglementations émises par des personnes de droit privé jouissant d'un pouvoir normatif. Par conséquent, l'effet obligatoire de la disposition compromissaire ne résulte pas, comme il le devrait, d'un accord concordant des manifestations de volonté des parties, mais plutôt de l'exercice du pouvoir institutionnel de l'institution sportive.

Les statuts des fédérations sont applicables au sportif professionnel, recruté en tant que salarié, réputé les avoir acceptés alors qu'en réalité il n'a aucun pouvoir de négociation quant au contenu des différentes clauses⁹⁰. L'absence de négociation préalable, une étape fondamentale caractérisant toute convention librement établie entre des parties qui se trouvent sur un pied d'égalité, est une claire indication du caractère unilatéral de ces clauses⁹¹. Que la clause compromissaire se trouve directement dans le contrat liant l'athlète à sa fédération, qu'elle lui soit applicable par référence⁹² ou qu'elle se trouve dans le formulaire d'engagement à une compétition sportive, elle n'est jamais librement acceptée par l'athlète⁹³. La raison est que tout sportif individuel qui désire s'affilier à une fédération, c'est-à-dire un organisme hiérarchiquement

⁸⁹ M. Maisonneuve, *L'arbitrage des litiges sportifs*, op. cit., p. 191.

⁹⁰ YAMDJIE E., *Le consentement dans l'arbitrage des litiges sportifs*, Université Nice Sophia Antipolis, 2015, p. 161.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Il en est ainsi lorsque le contrat qui lie l'athlète à sa fédération nationale renvoie aux statuts de la fédération internationale, à laquelle le sportif est membre indirect et qui comprennent la disposition compromissaire.

⁹³ PINNA A., « Les vicissitudes du Tribunal arbitral du sport », *Gazette du Palais*, 2004, p. 38.

supérieur et, donc, plus puissant que lui, doit se conformer aux exigences d'admission de celle-ci⁹⁴.

Affirmer que l'arbitrage sportif repose sur une disposition de nature institutionnelle unilatéralement imposée signifie admettre que le caractère volontaire, typique de la convention d'arbitrage, fait défaut. L'absence de volonté concordante des parties à ce sujet apparente l'arbitrage sportif à l'arbitrage obligatoire. La comparaison est possible en raison du fait que les statuts des fédérations sportives représentent, dans l'ordre sportif, un équivalent de la loi étatique⁹⁵. Que l'arbitrage sportif soit imposé semble encore plus surprenant à la lumière du fait que le TAS a été créé par les organismes du mouvement sportif, et que dans sa pratique quotidienne il est appelé à appliquer les normes que ces mêmes institutions ont édicté⁹⁶.

8.3 L'ABSENCE DE CONSENTEMENT LIBRE : L'ACCEPTATION DE LA CLAUSE ARBITRALE COMME CONDITION INDISPENSABLE À L'EXERCICE DE L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DE L'ATHLÈTE

Certains affirment que le nœud de la question n'est pas l'origine conventionnelle ou institutionnelle de la clause compromissoire, mais plutôt son caractère volontaire. Puisqu'un arbitrage se qualifierait de « volontaire » lorsque l'une des parties peut refuser d'y recourir⁹⁷, le libre choix de l'athlète d'adhérer à une fédération sportive suffirait pour rendre l'arbitrage sportif « volontaire »⁹⁸. En d'autres termes, l'appartenance à

⁹⁴ E. Yamdjie, *Le consentement dans l'arbitrage des litiges sportifs*, op. cit., p. 164.

⁹⁵ RIGOZZI A., *L'arbitrage international en matière de sport*, Helbing & Lichtenhahn, 2005, p.179.

⁹⁶ A. Pinna, « *Les vicissitudes du Tribunal arbitral du sport* », art cit, p. 38.

⁹⁷ M. Maisonneuve, *L'arbitrage des litiges sportifs*, op. cit., p. 209.

⁹⁸ A. Rigozzi, *L'arbitrage international en matière de sport*, op. cit., p. 250-251.

un organisme impliquerait l'acceptation volontaire de la disposition compromissaire.

Il est certes vrai que les sportifs se placent volontairement sous l'autorité de l'organisme sportif. Néanmoins, affirmer que l'athlète pourrait se soustraire à la compétence du TAS en décidant de ne pas adhérer à aucune fédération reste douteux, dans la mesure où l'appartenance à l'institution sportive est le préalable fondamental pour sa participation à toute compétition de haut niveau. Comme le dit Rigozzi, « *le problème n'est pas tant dans le caractère statutaire de la clause, mais plutôt dans le fait que les athlètes voulant pratiquer un sport n'auront d'autre choix que d'adhérer aux statuts de la fédération sportive en question* »⁹⁹. En d'autres termes, si l'athlète souhaite pratiquer sa profession, il n'a d'autre choix que de se soumettre aux réglementations de l'organisme sportif qui régit la discipline, qui comprennent également la disposition compromissaire¹⁰⁰.

Dans le contexte que nous venons de décrire, il n'est guère surprenant que la doctrine spécialisée se pose la question de la liberté du consentement à l'arbitrage de la part de l'athlète. À ce sujet, la grande majorité des auteurs est d'accord pour admettre que le consentement aux dispositions sportives compromissaires est, dans les faits, contraint.

L'acceptation d'une disposition compromissaire implique la renonciation à certains des droits fondamentaux garantis à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH). En droit suisse, l'article 27 CO¹⁰¹ protège l'individu contre tout engagement excessif. À la lumière des contraintes factuelles dont est victime le sportif, la doctrine s'est posé la question de savoir si la renonciation au juge étatique ne pourrait pas être qualifiée d'« engagement excessif » au sens de l'article

⁹⁹ *Ibid.*, p. 249.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 179.

¹⁰¹ *Loi fédérale complétant le Code civil suisse, RS 220.*

27 al. 2 CO¹⁰². Cependant, le lien étroit entre l'acceptation de la disposition compromissaire et l'exercice de l'activité professionnelle de l'athlète ne suffit pas, à lui seul, pour qualifier d'« excessive » l'obligation d'acceptation¹⁰³.

8.4 LA JURISPRUDENCE SUR LE CARACTÈRE « NON- CONSENSUEL » DE L'ARBITRAGE SPORTIF

8.4.1 L'APPROCHE DU TRIBUNAL FÉDÉRAL : L'ARRÊT CAÑAS

D'après l'article 191 de la LDIP¹⁰⁴, le Tribunal fédéral est la seule instance compétente pour connaître des recours contre les sentences arbitrales. Cela inclut également les recours contre les décisions rendues par le TAS.

Dans un arrêt du 22 mars 2007¹⁰⁵, le Tribunal fédéral (ci-après : TF) traite du recours d'un joueur de tennis professionnel, Guillermo Cañas, contre l'*Association of Tennis Professionals Tour* (ci-après : ATP). Le tribunal était appelé à se prononcer à propos d'une suspension infligée par l'association à l'encontre du joueur en raison de violations des règles anti-dopage.

L'applicabilité de ces règles au cas d'espèce ne faisait pas de doute, puisque, avant la compétition, Monsieur Cañas avait dû signer un document qui l'affirmait clairement. Outre à la soumission aux règles anti-dopage, le document indiquait que tout litige en lien avec des questions de doping serait exclusivement soumis à la compétence du Tribunal arbitral du sport. En signant le document, le joueur renonçait en

¹⁰² HAAS U., « Zwangsschiedsgerichtsbarkeit im Sport und EMRK », *ASA Bulletin*, 2014, p.710.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 712.

¹⁰⁴ *Loi sur le droit international privé*, RS 291.

¹⁰⁵ ATF 133 III 235.

outre à la possibilité de recourir contre la sentence arbitrale auprès des tribunaux étatiques.

C'est précisément ce dernier point qui fait l'objet de litige devant le Tribunal fédéral. À ce sujet, le TF affirme que, bien que formellement valable sur la base de l'article 192 al. 1 LDIP, la renonciation n'est pas opposable à l'athlète, la raison étant que M Cañas n'avait pas d'autre choix que d'accepter la réglementation s'il voulait participer à la compétition. Selon le TF, en raison de l'organisation fortement hiérarchisée et monopolistique du sport, « [...] il est évident que la renonciation à recourir contre une sentence [...] ne sera généralement pas le fait d'une volonté librement exprimée »¹⁰⁶. Nous pouvons donc affirmer que, au niveau du recours, le Tribunal fédéral a tiré la conséquence « logique » du caractère non-consensuel de l'accord, soit sa nullité¹⁰⁷.

Dans l'affaire Cañas, le Tribunal était uniquement appelé à se prononcer sur la validité de la clause de renonciation au recours, et non sur la validité de la clause compromissoire en tant que telle. Pourtant, les deux étaient contenues dans le même article. Face à un lien si étroit, il aurait été logique d'affirmer qu'un vice affectant une clause affecte également l'autre. Un tel raisonnement aurait porté le TF à déclarer la nullité de la clause arbitrale¹⁰⁸.

Conscient de la problématique et des difficultés qu'elle pose¹⁰⁹, le TF a adressé la question. Cependant, le TF n'a pas adopté cette position. Il a précisé que le raisonnement à propos de la clause de renonciation au recours ne s'appliquait pas à la convention d'arbitrage contenue dans le

¹⁰⁶ ATF 133 III 235, consid. 4.3.2.2.

¹⁰⁷ RIGOZZI A. ET ROBERT-TISSOT F., « La pertinence du "consentement" dans l'arbitrage du Tribunal Arbitral du Sport », *Jusletter*, 2012, paragr. 7.

¹⁰⁸ Cette approche a été défendue par un ancien arbitre du TAS, cf. BLACKSHAW I., « Arbitration : Olympic athlete consent to CAS arbitration », *Worldsportslawreport*, 2009.

¹⁰⁹ ATF 133 III 235, consid. 4.3.2.2.

même article. À soutien de sa position, qui pourrait sembler de premier abord illogique, le TF cite trois arguments.

Le premier argument touche aux avantages que présente l'arbitrage dans le règlement des litiges sportifs. Selon le TF, son caractère forcé est acceptable à la lumière du fait que ce mode de résolution des différends « obéit à une logique qui consiste [...] à favoriser la liquidation rapide des litiges, notamment en matière de sport, par des tribunaux arbitraux spécialisés [...] tout en veillant, d'autre part, à ce que les parties, et singulièrement les sportifs professionnels, ne renoncent pas à la légère à leur droit d'attaquer les sentences de la dernière instance arbitrale devant l'autorité judiciaire suprême de l'État du siège du tribunal arbitral »¹¹⁰. En d'autres termes, le TF décide de survoler sur le caractère forcé de l'arbitrage sportif en raison du fait que ce mode de résolution des litiges apparaît comme le plus approprié en matière sportive.

Le deuxième argument du Tribunal fédéral se présente comme une conséquence directe du droit inconditionnel au recours des athlètes qu'il vient d'accorder. Puisqu'une possibilité de recours auprès des instances étatiques est toujours ouverte aux athlètes, l'arbitrage sportif reste admissible nonobstant son caractère non-consensuel¹¹¹.

Le troisième argument est issu des deux précédents. Puisque l'arbitrage permet aux athlètes d'avoir accès à un tribunal spécialisé, offrant des garanties d'indépendance et d'impartialité suffisantes, qui opère plus efficacement des cours judiciaires étatiques, le Tribunal fédéral se montre prêt à en accepter le caractère forcé. Dit autrement, l'arbitrage sportif se présente comme une alternative équivalente à la justice ordinaire¹¹². Cela implique que le recours à l'arbitrage en matière sportive, ainsi que la conséquente renonciation aux instances judiciaires qui en découle, ne

¹¹⁰ ATF 133 III 235, consid. 4.3.2.3.

¹¹¹ Cf. ATF 133 III 235, consid. 4.3.2.3. RIGOZZI A. ET ROBERT-TISSOT F., « "Consent" in Sports Arbitration: Its Multiple Aspects », *ASA Special Series*, 2015, p.67.

¹¹² A. Rigozzi et F. Robert-Tissot, « La pertinence du "consentement" dans l'arbitrage du Tribunal Arbitral du Sport », art cit, p. 13.

constituent pas une véritable renonciation du droit au juge¹¹³. Par conséquent, le libre consentement du sportif à la disposition compromissaire n'est pas nécessaire.

Il ressort de l'analyse de cette jurisprudence que le raisonnement du Tribunal fédéral se fonde sur l'équivalence entre l'instance arbitrale et celle judiciaire. Pour que cette équivalence soit possible, pour traiter l'arbitrage comme une « alternative » à la justice ordinaire, il est essentiel que l'arbitrage offre les mêmes garanties d'indépendance et d'impartialité de la justice étatique.

8.4.2 L'APPROCHE DE LA COUREDH : L'AFFAIRE MUTU & PECHSTEIN

En 2015, peu avant la publication de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : CourEDH) concernant l'affaire Pechstein, le Professeur Ruggie publie un rapport à propos de la protection des droits fondamentaux des athlètes au sein de la FIFA. Dans ce document, qui contient des observations générales applicables à l'ensemble du système sportif, il confirme que l'arbitrage se présente comme le mode de résolution des litiges le plus approprié en matière sportive¹¹⁴. Cependant, il reconnaît que le problème du consentement forcé des athlètes est une « *question complexe, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme - qui comprennent le droit à un recours effectif ainsi que le droit à un procès équitable* »¹¹⁵. Parmi les droits de l'homme pertinents pour l'analyse, le droit à un juge indépendant et impartial occupe une place centrale. Bien que, en 2003, le Tribunal fédéral ait reconnu l'indépendance et l'impartialité du TAS¹¹⁶, l'affaire Pechstein montre que le système d'arbitrage sportif pourrait être perçu comme moins satisfaisant que prévu en dehors de la Suisse.

¹¹³ A. Rigozzi et F. Robert-Tissot, « “Consent” in Sports Arbitration: Its Multiple Aspects », art cit, p. 67.

¹¹⁴ RUGGIE J.G., *For the game. For the World*, 2015, p.26.

¹¹⁵ *Ibid.*, traduction libre.

¹¹⁶ ATF 129 III 445.

8.4.2.1 LES FAITS ET LA PROCÉDURE NATIONALE

En 2009, l'*International Skating Union* (ci-après : ISU) suspend de toute compétition Claudia Pechstein, patineuse de vitesse allemande, à cause d'anomalies dans son passeport biologique.

Dans le formulaire d'inscription que tout athlète participant à la coupe du monde avait signé figurait une clause compromissaire en faveur du TAS. Conformément à la convention, Mme Pechstein emprunte la voie arbitrale, arguant d'une anomalie sanguine congénitale, sans contester la validité de la disposition compromissaire. Le TAS, toutefois, confirme la suspension. Le Tribunal fédéral, saisi du recours contre la décision arbitrale, aboutit au même résultat.

En 2012, Mme Pechstein ouvre action devant le tribunal régional de Munich (*Landgericht München*)¹¹⁷. En invoquant la loi allemande contre les restrictions de la concurrence, elle affirme que l'ISU jouirait d'une position dominante sur le marché de l'organisation des championnats du monde de patinage de vitesse¹¹⁸. Par conséquent, l'imposition d'une clause d'arbitrage obligatoire constituerait un abus de position dominante. Nonobstant le tribunal régional avale les arguments de Mme Pechstein, il rejette le recours à cause du fait que la recourante n'avait pas réussi à démontrer l'invalidité de la clause compromissaire dans le cadre de la procédure arbitrale¹¹⁹.

En procédure d'appel, l'*Oberlandesgericht München* adopte une position différente. Dans sa sentence¹²⁰, le tribunal soutient que l'imposition de la disposition compromissaire aux athlètes lors de l'inscription aux championnats du monde constitue un abus de position dominante de la part de l'ISU. En tant que telle, cette pratique viole la section 19 de la loi

¹¹⁷ Case 37 O 28331/12 [2014], *SchiedsVZ*, 2014, p. 100–112.

¹¹⁸ MOTYKA-MOJKOWSKI M. ET KLEINER K., « The Pechstein Case in Germany: A Review of Sports Arbitration Clauses in Light of Competition Law », *Journal of European Competition Law & Practice*, 2017, p.457.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Case U 1110/14 Kart [2015], *SchiedsVZ*, 2015, p. 40–47.

allemande contre les restrictions de la concurrence, des dispositions impératives interdisant l'imposition de prix ou de conditions irraisonnables. Selon le tribunal allemand, l'imposition de la clause est abusive, en l'espèce, parce que le processus de nomination des arbitres au sein du TAS est caractérisé par un déséquilibre structurel entre les athlètes et les fédérations sportives¹²¹. Par conséquent, le tribunal annule la sentence du TAS confirmant la sanction disciplinaire imposée par l'ISU à Mme Pechstein.

En 2016, l'arrêt de la Cour fédérale allemande (*Bundesgerichtshof*)¹²² renverse la position de l'instance inférieure en déclarant la validité de la clause arbitrale. Selon la Cour, l'ISU détient une position dominante dans le marché de l'admission des athlètes dans ses compétitions. Toutefois, l'imposition de la disposition compromissaire ne constitue pas un abus pour deux raisons. D'abord, parce que le TAS est un tribunal arbitral neutre et indépendant, nonobstant les quelques faiblesses identifiées dans le procès d'élection des arbitres¹²³. Ensuite, parce que tant les fédérations que les athlètes bénéficient des avantages qu'offre l'arbitrage dans la résolution des litiges sportifs.

La Cour continue en affirmant que l'imposition de la clause ne violait pas les droits fondamentaux de l'athlète, puisque toute personne peut librement décider de renoncer à son droit au juge étatique en faveur de l'arbitrage¹²⁴. La Cour admet que Mme Pechstein, une athlète économiquement dépendant de la fédération quant à la participation aux compétitions, n'était pas complètement libre dans son choix. Néanmoins, le droit d'accès à la justice des athlètes est protégé par la possibilité de

¹²¹ M. Motyka-Mojkowski et K. Kleiner, « *The Pechstein Case in Germany: A Review of Sports Arbitration Clauses in Light of Competition Law* », art cit, p. 458.

¹²² Case KZR 6/15 [2016], *SchiedsVZ*, 2016, p. 218–226.

¹²³ M. Motyka-Mojkowski et K. Kleiner, « *The Pechstein Case in Germany: A Review of Sports Arbitration Clauses in Light of Competition Law* », art cit, p. 458.

¹²⁴ HAAS U., « *The German Federal Court on treacherous ice: a final point in the Pechstein case* », *New developments in international commercial arbitration*, 2016, p.251.

faire appel contre les décisions arbitrales devant le Tribunal fédéral¹²⁵. Pour toutes ces raisons, le *Bundesgerichtshof* déclare la clause arbitrale comme conforme à l'article 6 CEDH, et rejette les arguments de Mme Pechstein.

8.4.2.2 LA PROCÉDURE DEVANT LA COUREDH

Suite à l'échec au niveau national, et dans l'attente d'une décision de la Cour constitutionnelle allemande, Mme Pechstein ouvre action devant la CourEDH. Elle soutient que le refus du Tribunal fédéral d'annuler la sentence du TAS violerait son droit au procès équitable garanti à l'article 6 CEDH, et engagerait donc la responsabilité de la Suisse.

L'affaire Mutu et Pechstein¹²⁶ constitue la première opportunité, pour une cour internationale, de se prononcer à propos du système d'arbitrage sportif mis en place par le TAS. En effet, bien que Mme Pechstein critique la pratique du TF, la majorité de l'arrêt de la Cour est consacrée à l'analyse de la justice « privée » rendue par le TAS. Selon la Cour, la Suisse est responsable des actes du TAS par l'intermédiaire de la validation de la part du TF¹²⁷.

La Cour démarre sa réflexion avec le constat que la généralisation des dispositions compromissaires dans les statuts des fédérations rend l'arbitrage sportif un type d'arbitrage « forcé »¹²⁸. L'idée que les athlètes consentent à la clause de manière libre et éclairée n'est qu'une fiction juridique. Cela est d'autant plus vrai dans le cas de Mme Pechstein, qui ne pouvait que consentir à la disposition compromissaire si elle souhaitait participer aux compétitions, un marché sur lequel l'ISU détient un

¹²⁵ *Ibid.*, p. 253.

¹²⁶ CourEDH, 2 octobre 2018, Requêtes n° 40575/10 et 67474/10, *Mutu et Pechstein c. Suisse*.

¹²⁷ CourEDH, 2 octobre 2018, Requêtes n° 40575/10 et 67474/10, *Mutu et Pechstein c. Suisse*, paragr. 67.

¹²⁸ MARGUENAUD J.-P., « La "lex sportiva" rattrapée par la patrouille européenne ? », *RTD civ.*, 2018, p.851.

monopole¹²⁹. En assimilant l'arbitrage sportif à un type d'arbitrage forcé, c'est-à-dire à l'arbitrage imposé par la loi, la CourEDH adopte une approche originale¹³⁰, qui se base sur l'idée que la *lex sportiva* produit sur l'athlète des effets contraignants très similaires à ceux de sa loi nationale¹³¹. Sur ce point, nous pouvons relever des similitudes avec le raisonnement de la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'arrêt Bosman¹³², à l'occasion duquel la CJUE a appliqué certaines libertés de circulation au système sportif en invoquant le pouvoir normatif qu'exercent les fédérations¹³³.

Le phénomène de l'arbitrage forcé n'existe pas uniquement dans le domaine sportif, et son existence n'est pas considéré contraire à la CEDH. Toutefois, dans les cas d'arbitrage forcé il est impératif le respect des garanties de l'article 6 de la Convention, notamment le « *droit à ce que sa cause soit entendue [...] par un tribunal indépendant et impartial* »¹³⁴. Dans ce sens, la position CourEDH s'éloigne de celle du Tribunal fédéral et des tribunaux allemands, qui n'avaient tiré aucune conséquence du caractère forcé de l'arbitrage sportif¹³⁵.

La CourEDH continue avec l'examen de l'indépendance structurelle que présente le TAS face aux organisations sportives, un débat qui ne semble pas encore clos. La Cour évoque l'argument relatif au financement du TAS de la part des fédérations, mais arrive rapidement à la conclusion

¹²⁹ CourEDH, 2 octobre 2018, Requête n° 40575/10 et 67474/10, *Mutu et Pechstein c. Suisse*, paragr. 112.

¹³⁰ LATTY F., « *Le TAS marque des points devant la Cour européenne des droits de l'homme* », *Jurisport*, 2018, p.32.

¹³¹ LEGENDRE C., « *La soumission de la Puissance sportive à la Convention européenne des droits de l'homme : réflexions à partir de l'arrêt Mutu et Pechstein* », *Recueil Dalloz*, 2020, p.618.

¹³² CJUE, 15 décembre 1995, C-415/93, *Bosman*.

¹³³ C. Legendre, « *La soumission de la Puissance sportive à la Convention européenne des droits de l'homme : réflexions à partir de l'arrêt Mutu et Pechstein* », art cit, p. 618.

¹³⁴ CourEDH, 2 octobre 2018, Requête n° 40575/10 et 67474/10, *Mutu et Pechstein c. Suisse*, paragr. 95.

¹³⁵ C. Legendre, « *La soumission de la Puissance sportive à la Convention européenne des droits de l'homme : réflexions à partir de l'arrêt Mutu et Pechstein* », art cit, p. 619.

que cet élément n'est pas, en soi, de nature à faire douter de l'impartialité de l'institution vis-à-vis de ces mêmes fédérations¹³⁶. Au contraire, elle s'attarde plus longtemps sur le problème de la nomination des arbitres dans le contexte de la liste fermée. Elle se dit « *prête à reconnaître que les organisations susceptibles de s'opposer aux athlètes dans le cadre de litiges portés devant le TAS exerçaient une réelle influence dans le mécanisme de nomination des arbitres* »¹³⁷, mais affirme que cela ne permet pas d'affirmer que ceux-ci seront forcément inclinés à juger la cause des fédérations qui les ont nommés de manière plus favorable¹³⁸.

En conclusion, la CourEDH condamne uniquement la Suisse pour la violation du droit à l'audience publique de Mme Pechstein, une autre des garanties de l'article 6 CEDH. Cependant, le raisonnement de la Cour n'a pas convaincu tous les juges de la formation, deux desquelles ont émis des opinions dissidentes. À leur avis, le TAS ne satisfait pas aux exigences d'indépendance et d'impartialité garanties à l'article 6 CEDH parce que les fédérations sportives exerceraient une influence considérable sur l'organe chargé de la nomination des arbitres à insérer dans la liste fermée, le Conseil international de l'arbitrage en matière de sport (CIAS), et sur le TAS lui-même.

À la suite de la sentence Pechstein, le TAS a entrepris une réforme interne qui a mené à l'adoption d'un nouvel code de l'arbitrage en matière de sport, entré en vigueur en janvier 2019, prévoyant la possibilité d'obtenir une audience publique¹³⁹.

¹³⁶ CourEDH, 2 octobre 2018, Requêtes n° 40575/10 et 67474/10, *Mutu et Pechstein c. Suisse*, paragr. 151.

¹³⁷ *Ibid.*, paragr. 157.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Tribunal arbitral du sport, Code de l'arbitrage en matière de sport*, R57.

8.5 CONCLUSION

Comme nous avons pu l'analyser dans les sections précédentes, la relation entre l'imposition des dispositions compromissaires dans les statuts des fédérations et le respect du droit d'accès à la justice des athlètes est problématique. L'interdiction de se faire justice soi-même oblige les États à offrir aux justiciables un système judiciaire en mesure de garantir le respect des droits fondamentaux des parties. Cette obligation vaut également à l'égard des États qui accueillent des organisations sportives.

Le défi auquel est confronté le monde du sport consiste à trouver un moyen de concilier le respect des droits fondamentaux des athlètes avec une forme de résolution des conflits qui soit efficace pour la communauté sportive. Bien que l'arbitrage TAS ait été « conforté » par la position adoptée par la CourEDH dans l'affaire Pechstein, il serait imprudent de sous-estimer l'impact qu'une décision différente aurait pu avoir sur le mouvement sportif.

Il est impératif de prendre des mesures afin d'éviter que, à l'occasion d'une possible affaire future, l'entière cohérence du système sportif ne soit remise en cause. Dans ce sens, un changement d'attitude du Tribunal fédéral, plus stricte lors de l'examen des sentences arbitrales, pourrait représenter une issue possible. À présent, le taux des recours admis par le TF contre une décision du TAS est extrêmement bas, une conséquence de l'approche *favor arbitrandum* de la Haute Cour censée laisser au mouvement sportif l'autonomie qu'il a toujours souhaitée. Cependant, cette approche fait naître des doutes quant à l'effectivité réelle du recours en tant que moyen de faire valoir les droits fondamentaux des athlètes devant une cour étatique.

Dans l'arrêt Cañas, le TF a utilisé la possibilité de recours devant une instance étatique comme un argument pour admettre le caractère forcé de l'arbitrage sportif. Si on devait remettre en cause l'efficacité de celui-ci, la conclusion que l'arbitrage sportif est admissible nonobstant son caractère forcé serait-elle justifiable ?

8.6 RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Beffa Luca et Robert-Tissot Fabrice, Arbitrage, médiation et autres modes pour résoudre les conflits autrement, Schulthess, 2018.
- Chappelet Jean-Loup, Bousigue Amandine et Cohen Benjamin, The autonomy of sport in Europe, 2008.
- Haas Ulrich, « The German Federal Court on treacherous ice : a final point in the Pechstein case », New developments in international commercial arbitration, 2016, p. 219-265.
- Haas Ulrich, « Zwangsschiedsgerichtsbarkeit im Sport und EMRK », ASA Bulletin, 2014, p. 707-734.
- Latty Franck, « Le TAS marque des points devant la Cour européenne des droits de l'homme », Jurisport, 2018, p. 31-36.
- Legendre Clémentine, « La soumission de la Puissance sportive à la Convention européenne des droits de l'homme : réflexions à partir de l'arrêt Mutu et Pechstein », Recueil Dalloz, 2020, p. 618-623.
- Maisonneuve Mathieu, L'arbitrage des litiges sportifs, L.G.D.J., 2011.
- Marguénaud Jean-Pierre, « La "lex sportiva" rattrapée par la patrouille européenne ? », RTD civ., 2018, p. 850-853.
- Motyka-Mojkowski Mariusz et Kleiner Krystyna, « The Pechstein Case in Germany : A Review of Sports Arbitration Clauses in Light of Competition Law », Journal of European Competition Law & Practice, 2017, p. 457-462.
- Pinna Andrea, « Les vicissitude du Tribunal arbitral du sport », Gazette du Palais, 2004, p. 31.
- Redfern Alan, Blackaby Nigel, Partasides Constantine et Hunter Martin, Redfern and Hunter on International Arbitration, 6e éd., Oxford University Press, 2015.
- Rigozzi Antonio, L'arbitrage international en matière de sport, Helbing & Lichtenhahn, 2005.

Rigozzi Antonio et Robert-Tissot Fabrice, « “Consent” in Sports Arbitration: Its Multiple Aspects », ASA Special Series, 2015, p. 59-94.

Rigozzi Antonio et Robert-Tissot Fabrice, « La pertinence du “consentement” dans l’arbitrage du Tribunal Arbitral du Sport », Jusletter, 2012.

Ruggie John G., For the game. For the World, 2015.

Yamdjie Elie, Le consentement dans l’arbitrage des litiges sportifs, Université Nice Sophia Antipolis, 2015.

9 LE CAS DE LA CONTAMINATION ALIMENTAIRE CHEZ LE CHEVAL ANALYSÉ SOUS DEUX ASPECTS JURIDIQUES

Stéphane Montavon

Aujourd'hui, la FEI (Fédération Equestre Internationale) est l'organisme dirigeant de huit disciplines équestres : le saut d'obstacles, le dressage, le concours complet, l'attelage, l'endurance, la voltige, le reining et la para-équitation.

L'équitation est un des rares sports où hommes et femmes s'affrontent à armes égales, à tous les niveaux de la compétition olympique. C'est aussi le seul sport qui réunit deux athlètes : le cheval et le cavalier. La clé de leur réussite dépend de leur complicité et de leur respect mutuel.

9.1 INTRODUCTION

Un sport équitable et propre ainsi que la protection des animaux sont aujourd'hui des sujets d'une extrême importance. La FEI a donc édicté diverses dispositions/règlements concernant la lutte antidopage.

Dans la pratique quotidienne les dérives sont rapides : un médicament est administré, une pommade est appliquée sur une petite blessure ou le cheval est placé dans un box étranger. Lors d'une prochaine compétition, le cavalier qui est considéré comme la personne responsable pourrait voir son cheval être soumis à un contrôle antidopage porteur de graves conséquences. Si le résultat du contrôle est positif, la médication n'est pas forcément intentionnelle mais souvent due à un manque de connaissances et donc à une manipulation négligente des substances interdites qui sont détectées dans le corps du cheval lors d'un contrôle. Il est donc très

important que les sportifs équestres s'informent sur le thème du dopage et de la médication. Ils sont tenus de connaître la réglementation en vigueur concernant l'administration de médicaments aux chevaux. La connaissance du dopage, de l'antidopage et des médications font partie de la formation de chaque sportif équestre !

La norme de responsabilité objective utilisée par la Fédération Equestre Internationale (FEI) dans les affaires de dopage équin est une source de discordance parmi le monde juridique, les cavaliers et les entraîneurs. Le tribunal disciplinaire de la FEI et le Tribunal Arbitral du Sport (TAS) ont constamment maintenu cette norme et aucune alternative n'est actuellement envisagée. Au cœur de l'application de cette norme de responsabilité objective se trouve la protection de l'athlète équin. Avec le double objectif de cette protection du cheval athlète et l'égalité entre les concurrents, la FEI impose une suspension du cheval et /ou de l'athlète ou même des deux lorsque l'échantillon d'un cheval enregistre un résultat d'analyse positif (AAF - adverse analytical finding). Le standard de la norme de responsabilité objective et la mise en œuvre de suspensions provisoires permettent de mettre le bien-être du cheval au premier plan.

9.2 HISTORIQUE DU CONCEPT CLEAN SPORT DE LA FEI

Une Commission FEI sur la lutte contre le dopage et les médicaments a été fondée en novembre 2008. Elle a été créée en réponse aux cas de dopage très médiatisés des Jeux olympiques de 2004 et 2008 ainsi qu'à l'appel lancé au président de la FEI par un certain nombre de cavaliers demandant plus de clarté sur les substances dopantes et médicamenteuses.

La mission de la Commission était de poursuivre le travail initié par la "task-force" sur la politique en matière de dopage et de médicaments de 2004 et composée de membres issus des milieux scientifiques, vétérinaires, sportifs et de tous les secteurs concernés par les sports équestres et ses organes directeurs.

Son objectif était d'établir le meilleur système possible pour prévenir l'utilisation de méthodes ou de substances qui influencent les performances d'un cheval de compétition, tout en assurant le bien-être du cheval à tout moment.

Ce concept FEI Clean Sport entre en vigueur le 1^{er} avril 2010.

9.3 L'OBJECTIF DE LA LUTTE ANTI-DOPAGE DANS LES SPORTS ÉQUESTRES RELÈVE DU BIEN-ÊTRE ÉQUIN

La relation entre l'homme et le cheval remonte à des milliers d'années. Les chevaux ont joué un rôle important dans la Première et la Seconde Guerre mondiale. Cependant, après la Seconde Guerre mondiale, les chevaux de travail ont pratiquement disparu, la mécanisation et l'augmentation du temps de loisir qui en découlent ont modifiés le rôle et la perception du cheval comme animal utilisé pour le transport ou comme source de nourriture face à un "animal de loisir". Aujourd'hui aux Jeux Olympiques, il n'y a que trois disciplines olympiques où les athlètes humains et équins peuvent concourir ensemble : saut d'obstacles, concours complet et dressage.

Le rôle central des organismes de réglementation des sports équestres est la sauvegarde du bien-être du cheval. Le bien-être des chevaux "doit toujours être le moteur principal", même dans les situations où il existerait des conflits avec "certains aspects commerciaux de l'industrie". La Fédération Equestre Internationale (FEI), l'organisme mondial de régulation des sports équestres, en sauvegardant le bien-être des chevaux, a un Code de conduite pour le bien-être du cheval. Ce Code énumère un certain nombre d'exigences que les acteurs du monde sportif doivent respecter, y compris des considérations générales sur le bien-être des équidés comme par exemple une bonne gestion des chevaux, des méthodes d'entraînement, la maréchalerie et la sellerie, le transport. Dans la rubrique "aptitude à la compétition", il existe des lignes directrices sur l'aptitude et la compétence, l'état de santé, le dopage et les médicaments.

Dans le cadre des règles EADCMR (Equine Anti -Doping and Controlled Medication Rules), il est indiqué que tout acte ou intention de dopage et l'usage illicite de médicaments constituent un grave manquement et ne sera pas toléré. Après tout traitement vétérinaire, un délai suffisant doit être prévu pour un rétablissement complet avant un engagement en compétition.

Tous les acteurs des compétitions internationales sont liés par ce Code, qui stipule que "le bien-être du cheval doit être prioritaire et ceci à tout moment". Il ressort clairement de ces articles du Code que la FEI se positionne dans un rôle de représentant de l'athlète équin. L'équitation représente un lien unique entre l'homme et l'animal. La TAS a reconnu cette relation inimitable, en particulier la position vulnérable du cheval qui est un acteur consentant par rapport aux humains. Le TAS cite encore : "Les chevaux ne peuvent pas eux-mêmes éviter l'ingestion de substances interdites. L'argument du bien-être et de la santé a une position et une résonance particulière dans leur cas".

9.4 LES ASPECTS ÉTHIQUES DE CETTE PERSPECTIVE

L'utilisation de médicaments ou de drogues dans les sports équestres soulève plusieurs questions éthiques. Les principes du bien-être des animaux (Animal Welfare Act – 2006) font référence à un "préjudice inutile" et il est difficile d'appliquer la notion de "préjudice inutile" aux sports équestres, car l'utilisation des chevaux dans le sport n'est pas "strictement nécessaire". Toutefois, la FEI fait une distinction entre le dopage (amélioration des performances ou masquant une blessure) et le recours à un traitement vétérinaire de bonne foi sous la forme de médicaments. Lorsqu'il s'agit de prendre une substance interdite, l'athlète humain, dans la plupart des cas, le fait en étant conscient des dangers et des conséquences, cependant, dans le cas de l'athlète équin, ces derniers n'ont pas le choix en la matière. C'est donc un rôle que la FEI prend à savoir de parler au nom des athlètes équins et de préserver leur bien-être.

9.5 L'INITIATIVE FEI CLEAN SPORT - GLOBAL EQUINE ANTI-DOPING AND CONTROLLED MEDICATION PROGRAMME (EADCMP)

L'initiative Clean Sport de la FEI vise à produire une approche détaillée du sport propre et à intégrer les principes de l'Agence mondiale antidopage (AMA). L'utilisation de substances susceptibles d'affecter les performances, la santé ou le bien-être des chevaux et/ou présentant un fort potentiel d'abus est contraire à l'intégrité du sport équestre et au bien-être des chevaux.

9.6 LA NOTION DE CONTAMINATION : SES CONTOURS ET OÙ TROUVE-T-ELLE SA PLACE DANS LE CONCEPT EADCMR

Il est important d'évoquer cette notion et d'en expliquer les contours car la contamination représente une partie importante des cas juridiques occupant le département juridique de la FEI. Depuis 2015, on parle d'une estimation avoisinant les 44% de l'ensemble des cas positifs (état au 23 avril 2020).

Que veut dire contamination ? La définition classique que l'on trouve facilement parle d'une *souillure* qui résulterait du contact d'un objet impur, malpropre ou contaminant. Etymologiquement, ce terme vient du latin et reflète complètement la notion de souillure.

Cette notion possède plusieurs dimensions qui sont brièvement décrites ci-dessous :

Dimension quantitative : on parle de concentrations qui sont souvent minimales et qui sont de l'ordre du nanogramme (10^{-9} g), du picogramme (10^{-12} g) ou même de femtogramme (10^{-15} g). Pour donner une dimension pragmatique lorsqu'on parle de picogramme, il faut se représenter une goutte versée à Villeneuve dans le lac Léman et des traces que nous pourrions retrouver à Genève à l'autre bout du lac...

Dimension qualitative : lorsque la définition parle de souillure, certaines caractéristiques physiques de la molécule contaminante sont très importantes. La volatilité, la lipophilie, l'hydrophilie, la résistance à la température, la résistance à la lumière et la demi-vie sont des critères physiques qui sont connus.

Dimension géographique : certaines de ces molécules contaminantes sont souvent endémiques à certaines régions. Les substances contenues dans des plantes sont très bien identifiées en botanique et de manière géographique. Ces indications doivent aussi faire partie des critères d'identification de contaminations possibles. La fleur de Lupin au Portugal et la fleur de Pavot dans le nord-est de l'Europe sont des exemples classiques.

Dimension thérapeutique : au vu des concentrations microscopiques des molécules qui provoquent la contamination, on devrait légitimement se poser la question d'un éventuel effet thérapeutique. Dans la majeure partie des cas, aucun effet thérapeutique n'existe. La seule présence physique d'une molécule relève aujourd'hui de la qualité croissante des méthodologies de détection des laboratoires devenus très performants.

Le concept EADCMR de FEI Clean Sport ne prévoit pas expressément le cas de la contamination. Les substances interdites sont catégorisées. Il existe d'une part les substances bannies (banned substances - BS) et les substances dites de médication contrôlée (controlled medication - CM) d'autre part. La contamination peut contenir des molécules appartenant aux deux catégories. L'interprétation est difficile et n'a donc pas sa propre place.

Au vu du nombre croissant de ces cas, la FEI a décidé de créer depuis 2016 une nouvelle catégorie (hors concept EADCMR) appelée substances spécifiées (specified substances) qui, à notre sens, reconnaît l'existence même de la contamination. Des démarches existent aussi au niveau juridique pour trouver une issue plus légère à ses cas.

Il apparaît à nos yeux nécessaire de se saisir de cette problématique lors d'une prochaine révision de la réglementation EADCMR.

9.7 LA NOTION DE RESPONSABILITÉ OBJECTIVE AU SENS OÙ L'AMA LA STIPULE

Qu'est-ce que la responsabilité objective ?

Le principe de la responsabilité objective s'applique dans des situations dans lesquelles des échantillons d'urine/de sang recueillis sur un sportif ont produit des résultats d'analyse anormaux. Il signifie que chaque sportif est objectivement responsable des substances décelées dans son échantillon, et qu'une violation des règles antidopage survient quand une substance interdite (ou ses métabolites ou marqueurs) est trouvée dans son prélèvement corporel. Il y a violation même si le sportif n'a pas agi intentionnellement, et même s'il a agi sans même commettre de négligence.

En fait il existe deux types de faute : l'intention ou la négligence. Si quelqu'un fait preuve de négligence, cela veut forcément dire qu'il n'a pas agi intentionnellement. Il faut également mentionner que dans le cas de la responsabilité objective, cette dernière subsiste même en l'absence totale de faute.

D'où vient ce principe ?

Avant l'entrée en vigueur le 1er janvier 2004 du Code mondial antidopage, désigné ci-après comme le Code (document de base servant de cadre aux politiques, règles et règlements antidopage des organisations sportives et des autorités publiques) le principe de la responsabilité objective était appliqué par le Comité international olympique dans son Code antidopage et par la grande majorité des organisations sportives dans leurs règlements antidopage. Conformément aux souhaits des partenaires de l'AMA, le Code continue d'appliquer ce principe.

Cette règle offre-t-elle une certaine flexibilité et permet-elle de prendre en compte les circonstances du cas ou l'intention du sportif ?

Oui, il existe une flexibilité quand une sanction est étudiée. La règle de la responsabilité objective est le point de départ. Lors d'une violation des règles antidopage, quelle qu'ait été l'intention du sportif, le processus de sanction ne découle pas de la responsabilité objective et offre une flexibilité pour tenir compte des circonstances du cas.

Comment le principe de la responsabilité objective est-il mis en pratique ?

Si l'échantillon concerné provient d'un contrôle en compétition, les résultats du sportif dans cette compétition sont automatiquement annulés. Cette règle contribue à préserver l'équité pour les autres sportifs participant à cette compétition. En ce qui concerne les sanctions subséquentes (Art. 10 du Code), le sportif a la possibilité d'éviter ou de réduire la sanction s'il peut établir à la satisfaction du tribunal comment la substance est entrée dans son système, démontrer qu'il n'a pas commis de faute ou de faute significative, ou dans certaines circonstances qu'il n'entendait pas améliorer sa performance sportive. **Cela signifie que le fardeau de la preuve repose sur le sportif.** Les principes de la responsabilité objective et de la faute présumée établis dans le Code ont été invariablement confirmés dans les décisions du Tribunal Arbitral du Sport (TAS) et du Tribunal Fédéral Suisse.

L'AMA a-t-elle effectué des changements en relation avec le principe de la responsabilité objective dans le cadre du Code 2021 ?

Non. Le principe de la responsabilité objective est resté en vigueur dans la révision du Code 2021. Ainsi que le TAS l'a invariablement confirmé, la règle de la responsabilité objective en cas de présence d'une substance interdite dans un prélèvement fourni par un sportif, assortie de la possibilité de modification des sanctions en fonction des critères énoncés, assure un juste équilibre entre l'application effective des règles antidopage dans l'intérêt de tous les sportifs et l'équité lorsque des

circonstances exceptionnelles ont fait qu'une substance s'est retrouvée dans l'organisme d'un sportif sans qu'il y ait eu négligence significative de sa part.

L'interprétation qu'il faut faire du Code de l'AMA dans le monde des sports équestres et quelle est la signification de la notion de responsabilité objective en l'espèce ?

La FEI, partenaire de l'AMA, appliquera à la lettre le nouveau Code 2021. La notion de responsabilité objective va être conservée et appliquée. Le fardeau de la preuve reposera donc toujours sur la personne responsable. Cette notion et son application est encore renforcée par des législations de protection des animaux plus sévères dans tous les pays et en Europe septentrionale particulièrement. Le droit suisse prévoit depuis quelques années déjà que l'animal n'est plus une chose mais un être vivant qui a des droits et donc qu'il peut être défendu devant un tribunal. L'évolution de la philosophie normative qu'est la science de l'éthique parle aussi aujourd'hui de "la dignité de l'animal" et du cheval en particulier. L'évaluation de ses besoins physiologiques, le respect de ses attributs d'animal vivant en troupeau sont devenus des priorités fondamentales qui ne sont pas prêtes d'être remises en question. Dans cette optique un maximum de protection de l'animal restera un argument de poids, ce qui est opportun.

9.8 LA NOTION JURIDIQUE DE RESPONSABILITÉ OBJECTIVE DANS LA PRATIQUE DES SPORTS ÉQUESTRES

Une violation des règles EADCMR est un délit de responsabilité objective. Il existe une présomption irréfutable qui prévoit que la "personne responsable" (PR), qui comprend le cavalier et le personnel de l'entourage dans certaines circonstances, est responsable d'un résultat d'analyse anormal. Il n'est pas nécessaire de démontrer l'intention, la faute, la négligence ou l'utilisation consciente d'une substance interdite. L'inclusion du personnel de l'entourage est le résultat des propositions et

des commentaires des différentes fédérations nationales dans la perspective du règlement de l'époque (2010). L'utilisation ou la tentative d'utilisation d'une substance ou d'une méthode interdite est prévue dans ce cadre. En ce qui concerne l'utilisation d'une substance interdite, la personne responsable (PR) ainsi que son entourage ont un devoir de diligence afin de s'assurer qu'aucune substance interdite ne pénètre dans le corps du cheval ou qu'une méthode interdite soit utilisée. Toutefois, en cas de tentative d'utilisation d'une substance ou d'une méthode interdite, il est nécessaire de démontrer l'intention. Le succès ou l'échec de l'utilisation ou de la tentative d'utilisation d'une substance interdite ou d'une méthode interdite n'est pas pertinent.

En ce qui concerne le contrôle des substances médicamenteuses, on se trouve face à une violation des EADCMR si la substance est présente au moment d'un événement en l'absence d'une prescription vétérinaire valable. Dans ce cas et dans ce cas seulement un médicament peut être administré à un cheval pendant un événement "à condition que les directives appropriées de la FEI pour l'administration d'un traitement autorisé soit respectées". La FEI affirme que ses règles sont fondées sur une caractéristique distinctive et essentielle du partenariat homme/cheval qui règne dans l'équitation, à savoir que le cheval est incapable de parler et que c'est le rôle de la FEI de le protéger. Il est donc de la responsabilité de la FEI de parler en son nom, et de s'assurer qu'à chaque étape de la gouvernance, de la réglementation, de l'administration et de la pratique du sport, le bien-être du cheval soit primordial. En conséquence, tous les traitements doivent être administrés en respectant les intérêts en matière de santé et de bien-être du cheval mais non pour toutes autres raisons.

Selon ces règles de la FEI, une médication contrôlée pourrait être administrée à un cheval. Toutefois, elle doit être "absolument justifiable en fonction de l'état de santé du cheval".

Si un cheval est incapable de concourir en raison d'une blessure ou d'une maladie, il a droit à un traitement vétérinaire approprié et un repos ou une période de récupération est nécessaire. Les règles de la FEI font reposer

le fardeau de la preuve sur la personne responsable et son entourage. La présomption d'innocence est réfutée. C'est à la personne responsable d'établir ou de faire établir des faits ou des circonstances spécifiques qui donneront un degré de preuve et une estimation de probabilités qui seront analysés par une commission disciplinaire. Conformément au Code de l'AMA, l'équilibre entre le niveau des preuves et l'estimation de probabilités est précaire et la notion de doute ne profite pas à l'accusé.

En fait, la norme de responsabilité objective imposée par les instances dirigeantes du sport, y compris la FEI, concernant les substances interdites est plus sévère que les normes pratiquées en droit civil, où il appartient clairement à l'accusation de démontrer les faits et la faute. En conséquence, il est admissible de prétendre que la FEI et le TAS utilise en l'espèce un principe quasi-criminel. Il applique en fait une norme civile de l'équilibre des preuves et non la norme pénale de l'absence de doute raisonnable. La responsabilité objective est un principe utilisé en droit civil.

Il est donc difficile de faire concilier l'argument du bien-être public et le dopage équin. Le terme "infraction morale" serait peut-être plus précis dans les cas de dopage équin. L'équidé (l'athlète) est un être sensible qui compte sur les humains pour assurer sa sécurité et son bien-être. Il est dans une position extrêmement vulnérable car il est incapable de verbaliser ou de s'exprimer et dépend de ses gardiens humains pour agir dans son meilleur intérêt. En appliquant une norme de responsabilité objective, la personne responsable (PR) est responsable de toute substance que le cheval ingère.

9.9 DOIT-ON ASSOUPLIR LA NOTION DE RESPONSABILITÉ OBJECTIVE ?

La FEI et le TAS ont constamment et fermement conservé la norme de responsabilité objective pour des raisons d'équité de la concurrence et de bien-être des animaux. Les personnes responsables (PR) l'ont contestée

sur la base du principe de la proportionnalité et d'une violation des principes de droit. L'approche de la responsabilité objective de la FEI est fortement critiquée car les acteurs de la filière sportive équine estiment que la différence est très fine, voire subtile, entre la nécessité de protéger le cheval et les cas où la responsabilité objective va trop loin. De ce fait, elle ne concernerait plus un sport propre. Les cas de plus en plus nombreux de contamination alimentaire en sont la preuve. Ainsi, cette distinction est encore plus prononcée lorsque l'on sait que la nourriture du cheval peut être contaminée ou qu'il existe des contaminations par le biais de la litière dans une écurie mal nettoyée. De nombreux avocats estiment que la barre est placée trop haut car il y a des zones d'ombre, surtout dans les cas de contamination. Ces mêmes avocats préconisent l'introduction d'une "sanction fixe moins élevée en cas de contamination accidentelle démontrée ou, mieux encore une sanction de l'ordre de l'avertissement ou de la réprimande".

Dans les cas de contamination, la personne responsable (PR) doit prouver, à grands frais d'expertise et d'analyses de laboratoire, que la substance ingérée par inadvertance était le fait de contamination et, si cela peut être démontré, obtient une suspension ou une inéligibilité réduite ou alors même est susceptible d'y échapper.

La FEI s'inspire aussi largement de ce qui se pratique dans le monde des courses. Les règles antidopage de l'IFHA (International Federation of Horseracing Authorities) sont basées sur le principe fondamental d'une responsabilité objective. L'argumentation de la FEI qui prétendrait que parce que les organismes de réglementation des courses de chevaux et des sports équestres utilisent la notion de responsabilité objective dans le même but, est une argumentation faible et qui offre le flan à la critique. Cependant on compare volontiers la position d'un cheval athlète à celle d'un mineur qui, bien qu'humain ne serait pas encore légalement responsable et autonome. La personne responsable (PR) est en position de tuteur et c'est à lui de veiller que le cheval n'ingère pas une substance interdite et suive les règles en vigueur en ce qui concerne la médication contrôlée.

En l'état actuel des choses, le maintien de l'application de cette responsabilité objective reste important en raison du principe sous-jacent de protection du bien-être des équidés. Si la FEI devait s'en écarter, c'est tout le concept des EADCMR qui serait en danger. Le tribunal de la FEI et le TAS prennent en compte les mesures d'atténuation et certaines circonstances aggravantes dans le domaine des sanctions. Il y a donc de la flexibilité sans s'éloigner de la notion de responsabilité objective.

9.10 LA NOTION JURIDIQUE DE PROPORTIONNALITÉ

L'équilibre des intérêts équivaut en fin de compte à une analyse de la proportionnalité.

Le principe de proportionnalité exige que toute autorité - à l'origine un État mais par extension dans notre contexte une autorité sportive - choisisse des solutions qui établissent un équilibre raisonnable entre l'objectif qu'une mesure vise à atteindre d'une part, et l'impact sur les personnes concernées d'autre part.

Il est généralement admis que l'évaluation de la proportionnalité comprend trois notions une fois qu'un intérêt légitime a été identifié :

- *L'adéquation* : la mesure est "adéquate" si elle est appropriée pour atteindre les objectifs poursuivis par l'intérêt légitime, ou du moins y contribuer. Ce critère est également utilisé pour éviter que des mesures ne soient mises en œuvre sous un prétexte légitime pour poursuivre un autre intérêt, non exprimé et illégitime. Par exemple, une sanction devrait avoir un effet dissuasif pour les athlètes.

- *La nécessité* : la mesure est considérée comme "nécessaire" si elle n'est pas moins incisive qu'une mesure qui serait tout aussi adéquate pour atteindre l'objectif (parfois référé comme le test de la "mesure la moins incisive"). Selon les termes d'une commission du TAS, la mesure n'est acceptable, dans les circonstances, que si elle est "la seule arme dans la lutte contre le dopage". Par exemple, une période de suspension aura un effet dissuasif qu'une sanction financière ne pourrait pas avoir.

- *La proportionnalité stricto sensu* : la mesure ne peut aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif dans la situation concrète en jeu ; la mesure doit trouver un équilibre raisonnable avec les intérêts de la personne concernée ("means- purpose- relationship"), en d'autres termes, l'interférence avec les droits ne doivent pas peser trop lourd par rapport à l'importance des objectifs poursuivis.

9.11 LA NOTION JURIDIQUE DE PROPORTIONNALITÉ DANS LA PRATIQUE DES SPORTS ÉQUESTRES

Comme on peut facilement l'imaginer, la personne responsable (PR) est souvent sous le choc lorsqu'elle apprend qu'un contrôle positif a été constaté lors d'une compétition. Elle doit dans un premier temps comprendre ce qu'est la responsabilité objective et par voie de conséquence accepter le fardeau de la preuve. Elle réalise ensuite que la démonstration de savoir comment une substance prohibée est entrée dans l'organisme de son cheval ne relève tout simplement pas de sa compétence et va générer d'énormes frais. En effet, seul des experts scientifiques et des avocats compétents en la matière vont pouvoir lui permettre de fournir une explication et des arguments crédibles et nécessaires à prouver sa bonne foi, démontrer son devoir de diligence et faire en sorte que le degré de la faute soit minime et atténué.

C'est à cet endroit que la notion de proportionnalité doit jouer son rôle. En effet, l'appréciation de la bonne foi, la crédibilité des arguments, la démonstration de la bonne gestion d'une écurie et de ses chevaux de sport seront confiées à une commission juridique qui devra analyser, estimer et finalement infliger une sanction selon le principe de proportionnalité. Le degré de la sanction dépendra de la qualité et de la quantité de la ou des substances incriminées et de la crédibilité de l'argumentation fournie par les experts scientifiques et les avocats.

Il n'est pas rare de constater que les personnes responsables au sens de la réglementation de la FEI soient des mineurs. Ce statut confère encore un

régime spécial à adopter pour la commission juridique qui devrait infliger une sentence en respectant le principe de proportionnalité. Dans quelle mesure une sanction devra-t-elle être punitive, incursive, éducative ? Quelle est la responsabilité de l'entourage au sens large ? Est-ce qu'une suspension et une inéligibilité devra être ordonnée ?

L'ensemble de ces critères font de la notion juridique de proportionnalité un outil idéal de pondération dans la force et la signification d'une sanction. L'application de cette notion doit être présente lors de présence de violation des règles de la FEI et venir s'inscrire en complément de la notion de responsabilité objective dans les sports équestres.

9.12 PROPOSITIONS À L'INTENTION DE LA FEI LORS D'UNE PROCHAINE RÉVISION EADCMR

Le moment de formuler des propositions est parfaitement opportun dans la mesure où avec l'introduction en janvier 2021 du nouveau Code de l'AMA, la FEI a entamé une large procédure de consultation auprès de tous les acteurs de la filière des sports équestres.

Définition stricte de la contamination alimentaire chez le cheval

Cette définition doit venir des milieux scientifiques et vétérinaires et doit absolument représenter des intérêts pratiques. Elle doit être compréhensible, facile à appliquer et ne pas résulter d'un compromis qui arrangerait les juristes dans son interprétation et dans son application. Les critères énoncés plus haut sont une bonne approche.

Assouplissement de la notion de responsabilité objective dans les cas de contamination et révision des sanctions

Un éventuel assouplissement de la notion de responsabilité objective dans les cas de contaminations alimentaires établies doit pouvoir intervenir avant que la personne responsable (PR) engage de gros frais dans des expertises et des analyses de laboratoire. La notion de proportionnalité

doit aussi intervenir dans l'attribution de sanction peu incisives pouvant aller jusqu'à un simple avertissement.

Etablissement d'un plus grand nombre de "screening limits" pour des substances contaminantes même si celles-ci se trouvent dans la catégorie des substances bannies (banned substances)

La FEI doit s'engager et financer des études de fixation de "screening limits" pour des substances contaminantes. Depuis de nombreuses années ces substances sont connues et sont à mettre en relation avec la botanique propre à chaque continent. Ces études ont aussi et déjà en partie été faites avec les institutions IFHA (International Federation of Horseracing Authorities). Les synergies sont à chercher dans la mesure où ces contaminations alimentaires existent dans tout le monde équestre sportif.

Elargir les possibilités de testages électifs auprès des laboratoires agréés par la FEI

Les opportunités de faire du testage électif ciblé sur de la nourriture et sur des fourrages doivent pouvoir s'intensifier et se pratiquer à des coûts modestes et de manière prophylactique. Donner la possibilité aux personnes responsables d'agir en amont est toujours préférable à des réactions tardives et stériles. La FEI pourrait négocier des accords avec les laboratoires qu'elle agréé et en communiquer la liste.

Introduction et pratique de contrôles hors compétition "Out of competition"

Cette mesure déjà en place dans le monde des courses doit absolument être considérée. Elle est éducative et permet d'intervenir en amont et à l'entraînement. Les dégâts d'image en cas de résultats positifs seraient de plus, beaucoup moins importants. L'éducation de l'entourage autour des chevaux de sport serait aussi plus facile et plus crédible.

9.13 CONCLUSIONS

Le principe de responsabilité objective renforce l'engagement de la FEI afin de garantir l'équité dans les compétitions et le bien-être des équidés. Le principe de responsabilité objective, bien que jugé "déraisonnable" par de nombreux acteurs de la filière des sports équestres est une forme de violation des droits fondamentaux. Il y a donc de forte chance que cette notion subsiste mais elle pourrait être assouplie dans certains cas. La flexibilité et une utilisation différenciée dans l'application de sanction en utilisant le principe de la proportionnalité seront nécessaires.

Le cheval est incapable de s'exprimer et dépend de l'homme pour le protéger et le sauvegarder. La norme de responsabilité objective garantit que les règles relatives aux substances interdites et aux médications contrôlées soient prises au sérieux. Un écart par rapport à la norme de responsabilité objective pourrait rendre le concept "EADCMR" inefficace ou l'affaiblir.

La FEI reconnaît qu'il peut y avoir une ingestion innocente d'une substance interdite par contamination. La création depuis 2016 de cette nouvelle catégorie de "substances spécifiées" le démontre. Dans ces cas, une approche plus souple et plus clémentine a déjà été adoptée par la FEI. Le report du fardeau de la preuve sur la fédération pourrait être envisagé.

Les sources consultées sont disponibles sur simple demande à : smontavon@bluewin.ch Une version anglaise et allemande sont également disponibles à la même adresse.

10 THE IAAF SCANDAL: AN ORGANIC CORRUPTION AND THE BRICS' POWER CONTROL (2007-2015)

Florent Mourier

10.1 INTRODUCTION

On December 3, 2014, German TV ARD broadcasted its documentary: « *Top-secret Doping: how Russia makes its winners* ». This is when the so-called IAAF¹⁴⁰ scandal became public for the first time.

Subsequently, this international scandal quickly developed because of its controversial nature, its geopolitical linkage and then its inherent complexity¹⁴¹.

This TV report served as the catalyst for opening the Pandora Box of the current integrity challenges faced by global sport, in particular in track and field. In addition to systematic doping in Russia, it also led to the disclosure of an extremely-high degree of corruption within the IAAF.

The paper emerged from an initial question: how was it possible to build such level of corruption within a major and reputable institution from the Olympic world? How did the scandal publicly appear and why at that time?

Current international academic literature appeared to be relatively poor in the topics of corruption in global sport in general and this case study

¹⁴⁰ Renamed World Athletics since October 2019.

¹⁴¹ The Athletics' scandal has mainly grown during the two following years, while remaining in the headlines of international press for five years, up to the related trial in Paris last June 2020 and the court decisions announced mid-September 2020.

aimed at understanding and illustrating why and how corruption could expand within the IAAF.

This article identified some of the key variables explaining the development of the scandal and analyzed how and since when this situation could grow within the IAAF and the Olympic ecosystem. This paper considered multi-factor roots amongst a number of other possible variables.

The IAAF case study concentrated into the corruption aspects as an underlying common feature affecting the three Dimensions of the regulation of global sport (see section d): the business ecosystem (DIM 1), the legal field (DIM 2) and the Integrity issues' management (DIM 3).

The Introduction presents the framework of: the preliminary scoping work (a), the selected timeline (b), the scope (c) and the methodology (d) retained to analyze this scandal.

The key research results are summarized in five sections showing how the IAAF scandal related to and/or impacted the three Dimensions of regulation of global sport:

- the IAAF's main governance failures (Section I – DIM 1),
- the IAAF scandal part of a geopolitical struggle in global sport (Section II – DIM 1),
- the IAAF scandal & the ISL¹⁴² legacy of corruption (Section III – DIM 1),
- the « Lex Sportiva vs Lex Europa vs Lex America » legal trend (Section IV – DIM 2),
- and the Integrity challenges through Transparency (Section V – DIM 3).

¹⁴² *International Sports Leisure was a pioneer in sports marketing and then a global market leader in the field in the 80-90s.*

10.1.1 PRELIMINARY SCOPING WORK AND APPROACH

The first step of the preliminary research aimed at strictly observing the hard facts directly related to the scandal and at better understanding the scandal's granularity and stimuli. It helped me in a second step to question my perception of the case and to define how to analyze it.

My thinking approach was inspired by the scientific «*Force-Field Analysis*» Theory (Lewin, 1951), which implies analyzing the balance of power within a dedicated environment.¹⁴³ Internal and external stimuli converged into a shift: a «*Desequilibrium*», as it publicly happened in December 2014.

In 2014, Mr. Lamine Diack (LD) presided the IAAF, a central organization in the Olympic world, headquartered in Monaco since October 1993. At that time, IAAF consisted of two governing bodies: the Executive Office, led by LD, and the Council, composed of 27 elected Members, including Russian Valentin Balakhnitchev (VB) since 2007 (Treasurer since 2011).

Lamine Diack, a former Athletics champion and Senegalese politician, had acted as IAAF Vice-President from 1979 to 1999. LD became *de facto* President ad interim¹⁴⁴, after the 18 year-President Primo Nebiolo died in autumn 1999. «*Pride of a continent*»¹⁴⁵, Lamine Diack was elected President three times in 2001, 2007 and 2011. He ran his tenure up to its term in August 2015.

¹⁴³ *The Force-Field Analysis Theory (FFA) is used in social science and organizational behaviour. It may apply to a situation, an individual, an organization or a whole system. This theory assesses the balance of power (ie. the Equilibrium and the Forces) in one environment (ie. the Field, here the IAAF), at/over a specific period of time (ie. «Temporality»). It also relies on the combination of the «Perception» and «Acceptance» values within the Force-Field, integrating the notion of «Valence».*

¹⁴⁴ *For two years or so: Nov. 1999-2001. LD was Senior VP when M. Nebiolo passed away.*

¹⁴⁵ *Claude Bolli, Chapter 13, (Collective) Book : «Global Sport Leaders - A Biographical Analysis of International Sport Management», Palgrave Macmillan, by Bayle E. & Clastres P. (2018).*

Crystallized in 2014-2015, the scandal had evolved into a multi-faceted case, including allegations of state-sponsored doping, strong governance failures and grand corruption in mega-events.

The French judicial body, the Parquet National Financier (PNF), was provided with a « *Suspicious Activity Report* (SAR) » from the World Anti-Doping Agency (WADA) about some IAAF officials in August 2015. The PNF decided to open criminal investigations in October 2015.

10.1.2 THE SELECTED PERIOD OF RESEARCH

First public domain review about the IAAF and the way the scandal happened, in addition to the FIFAgate, gave me the impression - based on 20-year professional international experience - that the start of some of the roots of the « *Desequilibrium* » in global sport, including in the Athletics, might partly pertain to geopolitical factors dating back to 2005-2007.

Further open source work identified the arrival of Papa Massata Diack (PMD), son of Lamine Diack, in the IAAF environment in 2007. Between 2007 and 2015, PMD had been acting as an indispensable IAAF marketing consultant. On this factual basis, the period of analysis of the case study was extended to 2007-2015. Further research work confirmed it was relevant (section II).

10.1.3 THE SCOPE OF THE RESEARCH

The IAAF scandal appeared to be mainly structured into three main items: 1-Doping, 2-The Diacks' corruption, 3-the grand corruption in mega events. The PNF opened two investigations: the first one about Items 1 and 2, whose Paris court decisions were rendered on 16 September 2020, and a second one, focused on Item 3, which is still ongoing in Paris.

While the IAAF scandal was multi-faceted, this article summarized some of the main possible roots and stimuli of the scandal strictly focused on corruption (and not on a doping perspective).

d / Three key Dimensions and the analysis grid used throughout the research

Research was structured into a 9-entry matrix tool combining the three Dimensions¹⁴⁶ of global sport and three Levels of assessment of the relevant hard facts over 2007-2015:

- Dimension 1 (DIM 1 - « Ecosystem »): « *Global sport ecosystem, responsibility and regulation* »
- Dimension 2 (DIM 2 - « Legal Field »): « *Laws of global sport and arbitration* »
- Dimension 3 (DIM 3 - « Integrity challenges »): « *Current challenges inherent in global sport* »
- At a Global and/or State level (ie. *Macro or political level*)
- At the International sport's level (ie. *Meso or sectorial level*)
- At the IAAF level (ie. *Micro or organizational level*)

A Matrix tool with 9 entries (3 dimensions & 3 analysis levels)
Applied to the case study of the IAAF scandal 2014-2015

	Macro-level	Meso-level	Micro-level
	Global / State-level / Politics	IOC / Global sport / Segment system	IAAF / Organization
Dimension 1: Ecosystem			
Dimension 2: Legal Field			
Dimension 3: Integrity challenges			

Comment: The 3 levels of analysis might also refer to the three governance dimensions developed by Henry and Lee (2004). The macro level is political, the meso level is (sports-segment) systemic, and the third one is organizational.

¹⁴⁶ As designed by the UNIL Scientific Committee of the 2020 CAS ReGS (« REgulation of Global Sport »).

10.2 THE KEY MILESTONES AND IAAF'S MAIN GOVERNANCE FAILURES (2007-2015) – DIM 1 (MICRO)

The IAAF scandal is a doping case leading to investigations of a global corruption case.

Timeline - In February 2010 the first alert on a Russian systematic doping in Athletics was informally given to WADA by Mr. Vitaliy Stepanov, then employed at RUSADA¹⁴⁷ and husband of Athletics star: Ms. Yuliya Stepanova. Other contacts were made between Stepanov and WADA in 2011-2012.

In February 2013, the Stepanovs jointly acted as whistleblowers to WADA and reasserted the Russian doping strategy. It generated no action from the regulator as it could not self-inquire at that time.

In February 2014, a second warning of the couple directly occurred towards the IAAF. They alerted about a blackmailing operation against them.

[External] Late February 2014, Russia invaded Crimea, Ukraine, and then unilaterally annexed it.

In March 2014, WADA introduced¹⁴⁸ the couple to German journalist Hajo Seppelt, who consequently started his own investigation. He contacted the IAAF during the second half of 2014.

Early Dec. 2014, the ARD documentary was released and, in January 2015, WADA opened its own investigation (ie. 2015 amended World Anti-Doping Code), through an Independent Commission chaired by Mr. Richard Pound.

¹⁴⁷ *The Russian anti-doping agency.*

¹⁴⁸ *Through American Jack Robertson, an ex-DEA federal agent; he was then Chief of security/investigations of WADA.*

In August 2015, WADA communicated a SAR report to the PNF in Paris and, in October 2015, the PNF opened a criminal investigation on alleged corruptive activities.

Corruption & Main governance failures – The most common definition of corruption is the « *misuse of office or power for personal gain* ».

Corruption has multiple forms, the most obvious being bribery (ie. money flow). But, many others do exist, such as: Misuse of Official Position, Influence Peddling, Nepotism, Conflict of Interest, Revolving Door Effect, Delayed/Selective justice, etc. Many of those kinds of corruptive practices were found in this scandal.

Between October 2015 and June 2019, the PNF¹⁴⁹ investigated two facets of the scandal: the Russian athletes' Doping¹⁵⁰, and the Diacks' corruption. The Inquiries were made against six individuals: LD, PMD, Mr. Balakhnichev, Mr. Cissé, Mr. Dollé (all acting for the IAAF), and Mr. Mutko (Russia). Their trial in Paris¹⁵¹ was planned in January 2020, and then postponed to June 2020. Judgment was rendered mid-September 2020.

The Diacks were accused by the French justice of having “*established a veritable criminal organization*”. Legally speaking, the accusations retained by the PNF against them were: “*corruption*”, “*money laundering conspiracy*” and “*breach of trust*”. The French judicial body assessed a total of EUR 24.6 million of money diversion and embezzlement through the help of PMD.

The related question of this research paper was: how that impactful criminal venture might happen and what the key underlying mechanisms

¹⁴⁹ The PNF opened another inquiry, which is still ongoing, about grand corruption in mega-events, in particular in the Olympic Games and in football.

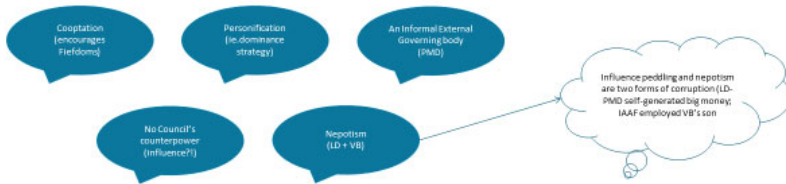
¹⁵⁰ It related to the cover-up of the doping of 23 Russian athletes through a so-called “Full protection program” orchestrated by the Diacks. This program relied on the criminal offenses of extortion and blackmailing, for EUR 3.45 million in total.

¹⁵¹ The “Tribunal Correctionnel”'s trial had five civil claimants: WADA, IOC, IAAF and two female athletes (Ms. Christelle Daunay and Ms. Hind Dehiba).

had been. To do so, the Pound's WADA report of November 2015 and dozens of relevant international press articles (2014-2020) were carefully reviewed. And specific items pertaining to the corruptive side of the case were progressively listed.

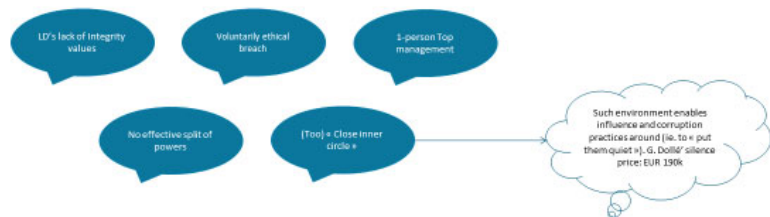
They all together highlighted an overall governance system malfunction. The main failures were classified according to the IOC's Basic Universal Principles (BUPs) of Good Governance (2008) and the BIBGIS¹⁵² tool (Chappelet, 2013). The IAAF scandal implied corruption and issues in four out of the seven main categories of sport governance.

Structure, election and governing dysfunctioning (BUPs Cat. 2; BIBGIS, Dim. 4)

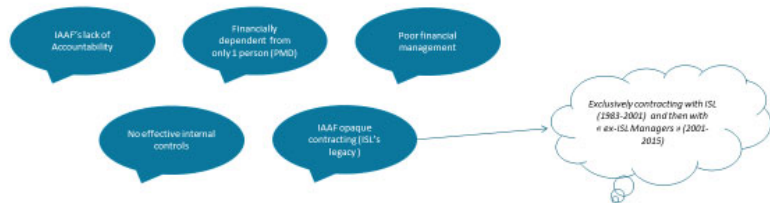


¹⁵² *BIBGIS (Basic Indicators for Better Governance in International Sport)*

Non-respect of ethical standards (BUPs Cat. 3; BIBGIS, Dim. 6)



Poor transparency and internal controls (BUPs Cat. 4; BIBGIS, Dim. 5)



Loss of IAAF's autonomy (BUPs Cat. 7)

* LD was IOC Member (1999-2013) and IOC Honorary Member (2014-Nov.2015).

** Valentin Balakhnitchev had been acting as All-Russia Athletics Federation (ARAF) for 20 years and was Member of the ExCo of Russian Olympic Committee (ROC).

10.3 THE IAAF SCANDAL PART OF A GEOPOLITICAL STRUGGLE IN GLOBAL SPORT – DIM 1 (MACRO)

“What does make the world run?” Power...

Understanding the global sport ecosystem means assessing the dynamics of the power forces coming to and from inside, and studying the most influential stakeholders' interferences in place.

Geopolitics – What is the influence of the Superpowers / Global leading States into the ecosystem? Do they actually appear as the main stakeholders? When? And to what extent?

The main observations made through the review of a selection of recognized research publications on the topics of the autonomy and

independence of global sport since the WWII are: a progressive loss of autonomy and a major dependency to the private sector.

Global sport has been primarily used by Superpowers (USA/USSR) and Global leading States (the most influential Western Bloc members) as a prestige and soft power tool (ie. inherently implying state-sponsored doping). Global sport has then also become part of their hard power since the 80s and 90s, as a lucrative business market.

At a global level, the last 7 decades were categorized in that paper into 4 key periods¹⁵³: the Cold War (1947-1990), the « Transition period » (1991-2000), the « Chinese empowerment » (2001-2007) and the « Multilateralism era » (2007-2015). The research focused on the latter.

The « Multilateralism era » (2007-2015) – Some of the alleged chronological roots of the Desequilibrium of the scandal were likely around 2007, when started the implementation of the new IAAF « Emerging Markets » marketing and sales strategic plan, targeting the BRICS. It was mainly designed, developed and conducted by PMD.

A short historical and geopolitical description of the previous years helped to understand the context of global relationships in 2007.

2001 appeared as the start of significant and long-term geopolitical changes at global level¹⁵⁴, with sports-related consequences too. China positioned itself as the future Superpower, and the hard power roots of the USA started to be globally challenged.

In 2005-2006 a breaking point happened in the Russian-American international relations: Russia clearly positioned itself of as an Energy

¹⁵³ *Except the Cold War, the three other categories and periods were the results of a personal choice to name them as such, in the light of my perception of the contemporary times. They are naturally subject to open academic debate.*

¹⁵⁴ *Five milestones in 2001 can be pointed out in that regard: the first mention of the “BRIC concept” in the United States, China as new WTO member, the public announcement of the Eurasian military alliance « Shanghai Cooperation Organisation » (SCO), the China’s awarding of its first Olympic Games (Peking 2008) and the terrorist attacks on 9/11.*

Superpower, following a short, but tense energy crisis between Russia, Ukraine and Europe. Moreover, Russia launched its so-called “Nord Stream” and “South Stream” pipeline projects, aiming at becoming the main energy supplier in Europe.

Back to the case study, the IAAF top global events' decisions from 2007 to 2015 were listed and reviewed. Almost all of them were allocated to BRICS countries and Qatar, States which all leveraged their recent sport diplomacy strategies (soft power). In cross-checking the allocation of other mega-events from leading global sport organizations (FIFA and IOC) over that same period of time, the same conclusions could actually be drawn.

So, Desequilibrium had reached global sport between 2007 and 2015, through a progressive but longstanding shift in the mega-events from the Western countries to the BRICS and Qatar.

The losing Countries were the historical ones¹⁵⁵: the USA and the Western Bloc.

Assumedly, the multilateralism empowerment and that new situation were politically not acceptable for them, especially for the USA¹⁵⁶.

¹⁵⁵ *The analysis of the list of the Olympic Games (OGs) host cities between 1952 and 1988, during the Cold War period, does not reflect a proportionate allocation for each of the Bloc. Most of the Summer and Winter OGs were actually organized in the Western Bloc. During the 90s, OGs occurred in the same victorious Bloc (of territories).*

¹⁵⁶ *USA consequently lost the organisation of two mega-events in 2009 and 2010 : Rio (instead of Obama-city Chicago) and the FIFA World Cup (against « under influence » Qatar). The political cycle and contingency in the crystallization of FIFAgate is well developed in the Book « Red Card » (2018), written by Ken Bensinger.*

Analyse croisée des présidences du CIO, de l'IAAF et de la FIFA et des Pays/Zones d'Attributions des principales compétitions (2000-2020)
Auteur et date: F. Mourier, 29/04/2020 - Principales sources d'infos : Wikipedia et presse internationale (recherches, mars et avril, 2020)

Présidence	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CIO	JAS	JAS/JR	JR	JR	JR	JR	JR	JR	JR	JR	JR	JR	JR	JR/TB	TB	TB	TB	TB	TB	TB	TB
FIFA	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	SP	GI	GI	GI	GI	GI
IAAF/WA	LD	LD	LD	LD	LD	LD	LD	LD	LD	LD	LD	LD	LD	LD	LD	LD/SC	SC	SC	SC	SC	SC

Attributions	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CIO		CHN		CAN		UK		RUS		BRA		KOR		JAP		CHN		FRA USA		ITA	
FIFA	GER				AFS			BRA			RUS										
FIFA																					
IAAF/WA				JPN																	
IAAF/WA																					

Légende / Présidence:

JAS	J. A. Samaranch (1980-2001)
JR	Jacques Rogge (2001-2013)
TB	Thomas Bach (2013-)
SP	Sepp Blatter (1998-2015)
GI	Gianni Infantino (2016-)
LD	Lamine Diack (1999-2015)
SC	Sebastian Coe (2015-)

Légende / Attributions (Pays):

GER	(CM FIFA 2006) (CM IAAF, Berlin 2009)
CHN	(IO Pékin, 2008, 2022) (CM IAAF, Pékin 2015)
JPN	(CM IAAF, Osaka 2007) (IO Tokyo, 2020)
KOR	(CM IAAF, Daegu 2011) (IO Pyeongchang, 2018)
RUS	(CM IAAF, Moscou 2013) (IO Sochi, 2014) (CM FIFA 2018)
AFS	(CM FIFA 2010)
CAN	(IO Vancouver, 2010)
UK	(IO Londres, 2012) (CM IAAF, Londres 2017)
BRA	(CM FIFA 2014) (IO Rio, 2016)
QAT	(CM FIFA 2022) (CM IAAF, Doha 2019)
FRA	(IO Paris, 2024)
USA	(IO Los Angeles, 2028) (CM IAAF, Eugene, 2021)
ITA	(IO Milan, 2026)
HUN	(CM IAAF, Budapest 2023)

It can be observed that the recent large scandals and related investigations in global sport (FIFA, IAAF and IOC) have been targeted by the US and French legislation during the last decade. And, since then, none of the mega-events of these organizations have been allocated to the BRICS and Qatar.

Despite the self-promoted concept of Autonomy in the ecosystem, you can factually note that geopolitics has reportedly ever played an underlying central role within global sport - and it will may well last into the future. The recent shift to multilateralism at the top level of the ecosystem has naturally generated coercive political reactions of the global political « market leader(s) ».

10.4 THE IAAF SCANDAL & THE ISL LEGACY OF CORRUPTION – DIM 1 (MESO)

The IAAF scandal cannot be fully understood without referring to the ISL corruption scandal¹⁵⁷ in Switzerland, which was prosecuted during 2008.

The ISL case was a bribery scheme in global sport amounting to payments of CHF 156 million over 1989-2001 (Weinreich, 2009), involving its main clients (FIFA, UEFA, IAAF, CAF, FIBA and OCA). From 1983 to 1999, President Nebiolo was the signatory of the ISL long-term exclusive contracts for their TV and marketing rights, while LD was IAAF Vice-President.

After the bankruptcy of ISL in spring 2001, the contracts of some clients were taken over by Japanese Dentsu group a few months later, including the ones of IAAF.

In June 2001, two ex-ISL top managers set up their own sports marketing agency, AMS, in Luzern. In September 2001, Dentsu signed a 2001-2009 exclusive TV and sponsoring contract with IAAF. Dentsu fully subcontracted the rights to AMS. In August 2007, the contract was renewed for 2010-2019.

AMS has been working for Dentsu on the IAAF contracts since 2001 and reportedly still after the IAAF scandal was exposed in 2014-2015.

Two other ex-ISL consultants had directly worked for the IAAF between 2006 and 2014: PMD acting as IAAF marketing consultant (2007-2014), and Mr. Carulla, IAAF marketing director (2006-2012).

In addition, PMD, directly or through its sports marketing agency (Pamodzi), also contracted with AMS as its exclusive subcontractor for the IAAF TV and marketing rights.

As underlined by the PNF investigations, PMD was at the centre of all the money flow, with many hats and related conflicts of interests. A multi-level intermediation layering was put in place between AMS and PMD to

¹⁵⁷ *The ISL case first related to the bankruptcy of the Swiss ISL/ISMM Group in 2001 (based in Luzern, and Zug).*

cash the money gained from the sponsoring and TV rights towards the IAAF.

PMD had been acting as a business developer for IAAF, as a facilitator for AMS, but he was also commissioned for his own benefit too. He generated almost all the IAAF revenues¹⁵⁸ when working for both IAAF and AMS, and he for instance secured lucrative contracts with state-controlled VTB (Russia), and CCTV and SINOPEC (China).

16 September 2020. "*You violated the rules of the game*", said the French judge before convincing Lamine Diack for corruption. The five other accused global sport officials were also given jail sentences and/or fines.

PMD got the highest conviction because of his central role. He was tried in absentia, and sentenced to five years in prison and fined €1m. He was also banned from sport for 10 years.

10.5 THE « LEX SPORTIVA VS LEX EUROPA VS LEX AMERICA »

LEGAL TREND – DIM 2 (MACRO/MESO/MICRO)

After the WWII and the start of the Cold War, the IOC and the global sport ecosystem had to distance themselves from politics and hard power, and they promoted an “Autonomy” concept through soft law. Understanding regulation in global sport means assessing the dynamics of the hard laws pushed towards the inside of the ecosystem and its soft law, based on Swiss legislation.

Self-regulation is an inherent part of the Autonomy and it progressively evolved in reaction to EU Law and some of its landmark legal decisions, in particular in the 70’s and the 90’s.

In 1984, the CAS¹⁵⁹ was created to reinforce soft law mechanisms (ie. following ECJ¹⁶⁰ ruling and the Walrave case, 1974). The CAS and the arbitration mode have been successful, while « Lex Sportiva » has

¹⁵⁸ *To be successful, PMD had been used to regularly and discreetly distribute money, cash and Swiss watches around him (in particular Rolex), all over the years. Bribery practices were full part of his way of doing business.*

¹⁵⁹ *Court of Arbitration for Sport*

¹⁶⁰ *European Court of Justice*

continued to be challenged by the EU Law, especially in the last two decades.

The Meca-Medina case (2006) is a regulatory turning point, with the end of the « *sports exception* » concept. So, self-regulation was transformed into « *Good Governance* » regulation (2008-2009).

A few years later, the right-for-information sector and the foreign hard law strongly pressured the then-active new regulatory mode.

In 2013-2014, the global sport's regulation was forced to turn into a « *Responsible Governance* » regulatory framework to protect its Autonomy.

Public pressure mainly came from investigative journalist Andrew Jennings, who publicly disclosed the FIFA scandal saga in 2010-2011. Then, US federal agents (FBI, IRS) started investigating his documentary « *FIFA's Dirty Secrets* » (BBC, Nov. 2010), in particular Mr. Blazer (FIFA/CONCACAF).

In 2012, US investigations were ongoing and FIFA opened its own internal inquiry. In May 2013, Mr. Blazer was arrested and then indicted on bribery charges. The same year, former FIFA top leaders President Havelange and Ricardo Teixeira were also arrested and charged with the same offenses.

In October 2014, the FIFA « *Garcia Report* » alleged bribery during the 2018 and 2022 FIFA World Cup bids. Since 2014 and IOC's « *Responsible Governance* » response, global sport's new regulation has continued to be shaken and even directly put into question.

On 27 May 2015, a tsunami in Zurich hit the Switzerland's global sport ecosystem and leadership: the raid of the FIFA headquarters by joint Swiss-US law enforcements and the arrestation of seven FIFA officials running a USD 150 million racketeering network (according to the US justice).

US Criminal law and its extraterritoriality principle officially entered into the regulation of global sport in 2015 and directly impacted some the Autonomy aspects of global sport.

The IAAF scandal has likely been a way of pursuing the hard law pressure (ie. put by France this time).

The global sport leaders' house of cards has been progressively falling during the ongoing decade, but the key question is now: may the recent set of governance rules (« *Responsible Governance* », IOC, 2014) be enough to slow down the strong hard law move onto the international sport?

10.6 THE INTEGRITY CHALLENGES IN LIGHT OF INCREASING TRANSPARENCY – DIM 3 (MACRO/MESO/MICRO)

Compliance in the global sport ecosystem today mainly means protecting Sporting Integrity¹⁶¹. Most of the misbehaviours are criminal offenses in a majority of Western countries.

The most important matters are transnationally regulated, such as with WADA for doping issues. But, the criminal investigations of severe offenses remain a hard law prerogative, as with the PNF in France for the IAAF scandal.

The USA has developed its rules of law as a « *global constraint* » strategy, including for grand corruption. De facto, US criminal justice has been leading this global fight for decades, with a recently-increasing and strong extraterritorial impact since 2010-2011 onwards.

USA use two powerful legal tools¹⁶² to investigate and prosecute cross-border criminal wrongdoings, involving bribery: the RICO Act, focused on individuals, and the FCPA, focused on corporations.

USA was recently joined by other countries, such as the United Kingdom (UKBA Law) and France (PNF & Sapin 2 Law), which aligned with the FCPA's high standards.

In response to the IAAF scandal, the USA studied how expand their global legal reach into doping matters. The so-called « *Rodchenkov Act* » has been now under preparation for some years.

¹⁶¹ *Integrity issues in the global sport in the recent headlines, some of them being part of the IAAF scandal, are: doping, bribery, match-fixing, mismanagement, fraud, misappropriation, sexual harassment / assaults, etc.*

¹⁶² *USA can also use the Hobbs Act and the TRAVEL Act to investigate bribery (ie. the TRAVEL Act was used in the FIFA case).*

Deficient « *Governance* » in athletics and football, and consequently of « *Transparency* » and « *Compliance* » regarding to anti-bribery and anti-doping, led to the direct intervention of foreign criminal justice in Switzerland, at a time when private bribery could not be locally prosecuted.

As a consequence, Switzerland was then forced to improve its criminal legislation against bribery and to better legally protect Sporting Integrity.

But, what mean Governance, Compliance¹⁶³ and Transparency¹⁶⁴? How do they interact together? How can Governance be really effective?

Governance refers to a set of processes by which decisions are implemented within an organization. It is directly influenced by multiple external factors, including stakeholders, norms and institutions.

Norms imply ethical values¹⁶⁵ and they progressively evolve over the time (ie. « *valence* » concept¹⁶⁶).

Since a recent past, Transparency has become an accepted value and a norm in the society to improve Integrity and Accountability.

Transparency can be expressed under various forms, including whistleblowing, a societal model strongly empowered through the recent and multiple Leaks.

¹⁶³ *Compliance generally refers to a legal organizational framework enabling to "obey an order, a rule or a request" in relation to the norms of its environment (as defined by the Cambridge Dictionary). Compliance requires an ethical culture as a prerequisite, but is also a transparency exercise.*

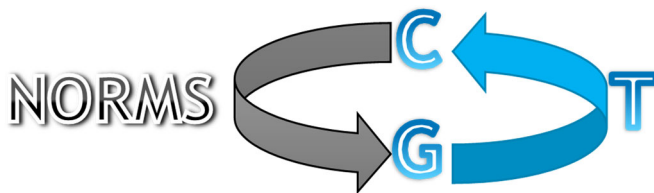
¹⁶⁴ *Transparency is "the characteristic of being easy to see through" (Cambridge Dictionary). To be short, this is the way of showing to the regulatory and enforcement bodies that the organization respects the rules.*

¹⁶⁵ *Ethics is a "system of accepted beliefs that control behaviour, especially in a system based on morals" (Cambridge Dictionary).*

¹⁶⁶ *The « Valence » concept (Lewin, 1935) is the « power of attractiveness and aversiveness » (in psychology). It also means: « the influence between atoms » (in chemistry).*

By experience¹⁶⁷, the best Compliance models are the ones mixing effective Compliance and real Transparency, with a clear and tireless support from the Top management.

To be regulatory successful in fighting the Integrity issues, an organization shall aim at continuously respecting the virtuous circle “*Compliance to Governance to Transparency to Compliance*” (CGTC). If not respected or re-assessed over the time, the organization is potentially facing a Desequilibrium.



In the field of Anti-Bribery and Anti-Corruption (ABC) Compliance, best standards are directly driven by the US legislation, which applies to all economic sectors and individuals, including global sport.

ABC Compliance is a three-fold approach, including the Design (1) and then the Implementation (2) of a proportionate compliance program, part of its governance policies.

This program shall show a proof of Effectiveness (3).

The Effectiveness aspect has been re-emphasized in 2020 and has become the core part of any ABC compliance program.

Conclusion: Integrity compliance programs in global sport shall avoid the organization to be investigated by reinforced criminal justice. Such effective programs shall be aligned with the global norms and help the governing bodies to be accountable, and to define and supervise balanced, transparent-driven and dynamic compliance functions.

¹⁶⁷ Based on both the regulatory best standards (US, Europe) – see the related references – and the author’s twenty-year advisory experience in fighting financial crime and corruption in the corporate world.

10.7 REFERENCES

General

Lewin K. (1951), "Field Theory of Social Science: Selected Theoretical Papers (Edited by Dorwin Cartwright), Harper & Brothers.

Henry I. & Lee P.-C. (2004), "Governance and Ethics", In S. Chadwick & J. Beech, *The Business of Sport Management (Ch.2)*, Pearson.

Dimension 1 - Autonomy

Baddeley M. (2019), "The extraordinary autonomy of sports bodies under Swiss law: lessons to be drawn", *The International Sport Law Journal*, doi.org/10.1007/s40318-019-00163-6.

Chappelet J.-L., Bayle E., Donzel J., Latty F., Poracchia D. and Robert-Cuendet S. (2019), « L'autonomie des Organisations Sportives », OIPPS-UNIL, Panthéon-Sorbonne, University.

DIM 1 - Soft power / Sport diplomacy.

Nye J. (2011), Book "The Future of Power", Public Affairs, NY.

Gygax J. (2012), « Olympisme et Guerre froide culturelle, le prix de la victoire américaine », Ed. L'Harmattan.

Boniface P., Verschuuren P., Billion D., Aby R. (2012), « La diplomatie sportive qatarie, Le 'sport power' : le sport au service de la reconnaissance internationale du Qatar », *Diplosport*, IRIS/CSFRS.

Clastres P. (2020), « Le sport et la guerre froide », *Collection: Revue Guerres mondiales & conflits contemporains (GMCC)*, PUF, GMCC 2020, n°277, 27/05/2020.

Dimension 2 - Open source material: selection from the international press (2010-2020)

French National Assembly (2016), Information Report n°4082: « Mission d'information commune sur l'extraterritorialité de certaines lois des Etats-Unis », 5 October 2016.

Anderson J., Parrish R. & García B. (2018), « Research Handbook on EU Sports Law and Policy », Research Handbooks, European Law series.

Szyszczyk E. (2018), « Competition and Sport: No Longer So Special? », *Journal of European Competition Law & Practice*, 188, 9.

Dimension 3

The Wolfsberg Group (2017), « Wolfsberg Guidance on Politically Exposed Persons (PEPs) », May 2017 & « Wolfsberg Anti-Bribery and Corruption (ABC) Compliance Programme Guidance », June 2017.

Laidi A (2019), Book « Le Droit, nouvelle arme de guerre économique », Actes Sud (Feb. 2019).

Diaconu M. & André Kuhn A. (2019) « Match-fixing, the Macolin Convention and Swiss Law: An Overview », In: Jusletter, 16 Sept. 2019.

Chappelet J.-L., Clausen J. & Bayle E. (2019) "Governance of International Sports Federations", in Shilbury D. & Ferkins L., *Handbook of Sport Governance*, London: Routledge, part III.13, p. 197-212.

US DOJ (2020), Guidance document « Evaluation of Corporate Compliance Programs », June 2020.

IAAF scandal & Corruption - Open source material: selection from the international press (1990-2020).

Boniface P. (2004), « 2005, l'année stratégique », *Stratéco: analyse des enjeux internationaux*, IRIS, Challenges, Ed. Armand Colin.

IOC (2008), « Basic Universal Principles (BUPs) of Good Governance » & Chappelet J.-L., Mrkonjic M. (2013), *Basic indicators for better governance in international sport (BIBGIS): an assessment tool for international sport governing bodies*, Working paper IDHEAP, 1/2013.

Pound R-D. (2015), WADA, 89-page « Pound report », Nov. 2015.

- Gomart T. (2016), « Le retour du risque géopolitique intégral », Les Notes de L'Institut, Institut de l'Entreprise-IFRI, Jan. 2016
- Bayle E. & Clastres P. (2018), "Global Sport Leaders - A Biographical Analysis of International Sport Management", Palgrave Macmillan.
- Zygar M. (2018), Book « Les Hommes du Kremlin, dans le cercle de Vladimir Poutine », Cherche-Midi.
- Krieger J. (2019), "No Struggle, No Progress: The Historical Significance of the Governance Structure Reform of the International Association of Athletics Federation", Journal of Global Sport Management, Vol. 4, Issue 1, 2019, pp 61-78.

11 MIXED MARTIAL ARTS – WHO RULES ?

Louise Seppey

11.1 INTRODUCTION

Ultimate combat sport, worldwide popular success, exponential commercial and media development: Mixed Martial Arts (MMA) is today associated with all kind of superlatives. While most institutionalised sports practices, whether being Olympic disciplines or not, were born out of play or playful physical activity, MMA has developed through competition (Ramirez, 2015, p. 104). Born from the meeting between the elite of different martial arts and popular combat sports in the 20th century on different continents and their hybridisation, this discipline has experienced, since the early 2000s, thanks in particular to the impulse of the current largest private international MMA league, the Ultimate Fighting Championship (UFC), an unprecedented craze. According to a study, it appears that there is a common point to all the countries where MMA is practised in competition, namely that the development of the discipline and the increase in its practitioners has always preceded the process of legalising competitions in the territories concerned. MMA is unrecognised by the traditional international sports movement, notably because it is not an Olympic discipline, by the absence of the International Mixed Martial Arts Federation (IMMAF¹⁶⁸), its international federation, within the Global Association of International Sports Federations (GAISF) (GAISF, n.d.), or by the fact that this federation is not a signatory to the World Anti-Doping Code (WADA, 2013). It is interesting to focus on the phenomenon of international regulation of this decried practice, which is rooted in complex ecosystems combining the fields of

¹⁶⁸ *The IMMAF and the World Mixed Martial Arts Association (WMAA) merged in January 2018. Since then, the now unique MMA global federation is sometimes referred as IMMAF – WMAA. For the sake of simplification and clarity, only the name IMMAF in reference to this international entity will be used in this article.*

sport, politics, economics and the media, and within which different systems of governance of sport are established. The study presented here focuses on the international MMA ecosystem, and more specifically on the two institutions that seem to be at the head of it, namely the UFC and the IMMAF, the relationships they maintain and their impact on the global regulation of MMA.

11.2 THE INTERNATIONAL MMA ECOSYSTEM

In a similar way to any other ecosystem formed around a sporting practice, the international MMA ecosystem is composed of actors belonging to the “Sports Field” (“champ sportif” in French) as defined by Bourdieu (1984, p. 174), and actors belonging to other related fields grouped together here under the same entity called “Outside the Sports Field”. Within the “Sports Field”, it is possible to identify three sub-categories: the Associative Sports Movement, the Non-Affiliated Emerging Actors and the Sports Business that are composed of the following main actors:

Sports Field

Associative Sports Movement	Non-Affiliated Emerging Actors	Sports Business
IOC GAISF WADA CAS NOC	IMMAF National Federations	UFC Other private leagues

Table 1: Actors of the Sports Field

Political actors (states), economic actors (sponsors) and the media (broadcasters) constitute the category “Outside the Sports Field”.

The term ecosystem, chosen here to describe a system of actors maintaining relations of different kinds (Koenig, 2012, p. 209), calls for a systemic approach to the question around the regulation of MMA at the international level. Such an approach enables a graphical representation

of this particular ecosystem and the actors that are involved in it as follows.

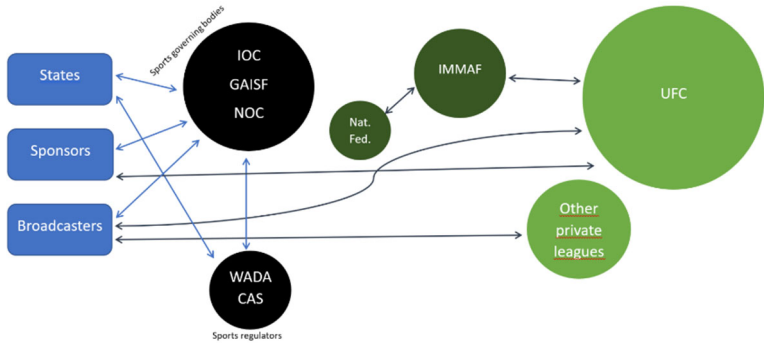


Figure 1: International MMA ecosystem

Figure 1 shows the different categories of actors defined earlier. In blue: actors “Outside the Sports Field”, in black: actors of the Associative Sports Movement within the “Sports Field”, in dark green: the Non-Affiliated Emerging Actors within the “Sports Field” and in light green: the Sports Business actors within the “Sports Field”, as well as the existing and non-existing links between them (illustrated with arrows). Illustrated in this way, the international MMA ecosystem shows some interesting particularities. First, the bigger size of the circle representing the UFC is no mistake, nor a coincidence. It has indeed been observed that the UFC “captures 90% of the revenue in the MMA industry” (Berg & Chalip, 2013, p. 24). Secondly and according to the arrows, links already exist between some actors of the “Sports Field” and some actors “Outside the Sports Field”. First, the sports governing bodies (e.g. IOC, GAISF, NOC), the sports regulators (e.g. WADA, CAS) and the states maintain close relations as their collaboration has been at the root of the “traditional” international sports governance for decades. Secondly, the more recent dynamics of the sports economy, and in this case of the international MMA business, brings together sponsors, broadcasters and private leagues that own various international MMA championships (e.g.

UFC, Bellator, Cage Warriors). However, what is most interesting in the case of the international MMA ecosystem is the absence of any relation between the actors of the Sports Business and those of the Associative Sports Movement who remain the leaders in the regulation of world sport. An obvious fact seems to be at the root of this situation: the non-affiliation of IMMAF and all the National Federations of MMA to the Associative Sports Movement caused by the non-recognition of the Mixed Martial Arts by the leaders of this movement, particularly GAISF, IOC and WADA. The question of the impact of this situation on the global regulation of MMA and the possible scenarios that could appear with its development are addressed in the next chapters.

11.3 UFC AND IMMAF RELATIONSHIP

In order to properly understand how the Mixed Martial Arts are regulated at the international level but outside of the Associative Sports Movement, it is necessary to take a closer look at the UFC and IMMAF relationship as these two international entities seem to be at the heart of this particular global regulation.

First, it is interesting to briefly compare the nature, the status and the mission of each organisation. The UFC is known as a professional Mixed Martial Arts organisation or league. Owned by Endeavor since July 2016, the Ultimate Fighting Championship defines itself as “a premium global sports brand, media content company and the largest Pay-Per-View (PPV) event provider in the world” (UFC, n.d.) and is clearly a for-profit organisation. In turn, the IMMAF is a “non-profit organization, composed of autonomous and independent national federations and other national organizations” (*IMMAF Statutes 2019*, n.d.). Founded in Sweden in 2012, the IMMAF has a legal statute of Federation according to Swedish law. The main mission of the international federation is “the promotion of MMA on a world-wide basis” (*IMMAF Statutes 2019*, n.d.). It turns out that these significant differences, revealing different needs and objectives, did not prevent the two flagship organisations of the international MMA

from undertaking a collaboration, quite the contrary. Indeed, a certain dynamic of exchange of good practices has been established. The UFC, which is very wealthy and media-strong, is one of the most important funding partners of the IMMAF and provides the international federation with its private media channels for the broadcasting of international amateur MMA fights (IMMAF, 2016). "In exchange", the IMMAF represents for the UFC an access to amateur MMA as well as a potential access to an international recognition of MMA by the Associative Sports Movement and its leading entities. Thus, on the one hand, there is a very strong economic and mediatic power embodied by the UFC and on the other hand, there is a legitimation power, or at least a legitimation potential embodied by the IMMAF.

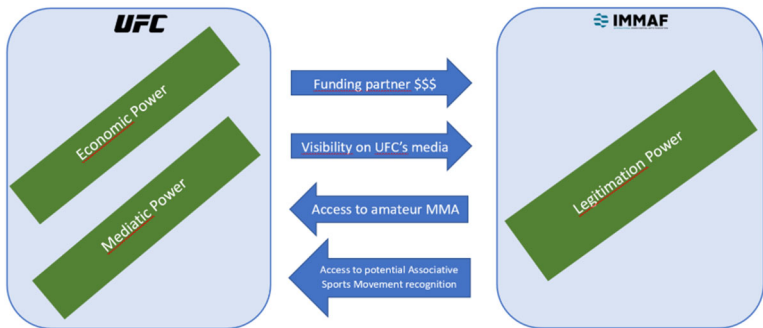


Figure 2: UFC and IMMAF relationship

11.4 IMMAF'S CRUSADE FOR MMA RECOGNITION

The UFC being a for-profit organisation owned by an important entertainment, fashion and sports group (Endeavor), its format is incompatible with that of the global sport movement built on the federal and non-profit model. However, the IMMAF, with its federal status and its non-profit objectives, which are to promote and govern the MMA at the international level, is tailor-made to one day be integrated into the Associative Sports Movement. Assuming this role, the IMMAF has

therefore embarked on a real quest for the global recognition of MMA by the world leaders of the Associative Sports Movement.

First of all, in its statutes (article 50), “IMMAF recognizes the WADA, World Anti-Doping Code as the principal authority for its Anti-Doping policy” (*IMMAF Statutes 2019*, n.d.) and requires its members, MMA National Federations and other individual members, to adopt and adhere to its anti-doping policy presented as consistent with the World Anti-Doping Code. IMMAF also recognizes (article 51) the Court of Arbitration for Sport (CAS) jurisdiction “as the principal authority in all disputes and matters of arbitration (relating to sport) [...] and accepts the Code of Sports-related Arbitration as defined.” (*IMMAF Statutes 2019*, n.d.).

Secondly, the IMMAF engaged in some actions and took decisions that clearly aim at the MMA global recognition. The amalgamation agreement between IMMAF and WMMAA in 2018 is a first example of this strategy. The speeches of the presidents of the two organisations left no room for doubt, the primary goal of this unification being to strengthen “*MMA’s bid for sport recognition by the Olympic Movement*” (IMMAF President Kerrith Brown, 2018) and to achieve “*the acceptance of MMA into the Olympic Games for 2024-2028*” (WMMAA President Vadim Finkelchtein, 2018) (IMMAF, 2018b). After the merger, the IMMAF board engaged in good governance training and communicated about the federation’s commitment to integrity in sport by defining itself as “an Early Adopter of the Sport Integrity Global Alliance ‘Universal Standards’ (IMMAF, 2020b) and by emphasising its openness to independent auditing and its integrity compliance rating by the SIGA Independent Rating and Verification Systems (SIRVS). In addition, the IMMAF has set up various commissions for ethical and integration purposes, and counts many certifications and other standards to demonstrate the seriousness of its structure. The last symbolic action of the international federation to date is its registration in Switzerland in June 2020 in order to be located at “the epicentre of the Olympic Movement” (IMMAF, 2020d).

Thirdly, since a couple of years, the IMMAF is legally and administratively fighting for the acceptance of its application to GAISF as well as for the acceptance of its signatory status to the WADA Code. The administrative fight with GAISF began in 2016 with IMMAF's first application. According to the federation, GAISF lost it and IMMAF had to apply a second time in 2018 (IMMAF, 2020a). Since then, to give itself the best chances, the IMMAF, as explained above, merged with the WMMAA in order to resolve the "rivalry" situation identified by the GAISF and which was a ground for rejection. Representatives of the international MMA organisation also participated in SportAccord 2018 to garner support for its recognition (IMMAF, 2018c). After a first formal rejection in March 2019, the IMMAF was obliged to submit another application, but this time to obtain the "Observer Status" and not full membership. In June 2020, the IMMAF failed again with a second formal rejection by GAISF (IMMAF, 2020e). While several members representing other combat sports stated that they considered the MMA to be incompatible with GAISF, the latter revised its statutes by replacing "rivalry" with "incompatibility" as a ground for rejecting new membership applications (IMMAF, 2020a). The WADA's case began in June 2016 with IMMAF's first application to become a signatory. A first refusal came in November 2016 "on GAISF's recommendation" (IMMAF, 2020c). Apparently, WADA signatory status was required to meet GAISF membership criteria. The IMMAF challenged this decision and then filed civil lawsuit against WADA in the ordinary Swiss Courts in Lausanne in February 2018 (IMMAF, 2018a). The mediation that followed failed, the IMMAF agreed to postpone the hearing by 4 months to allow WADA to review its statutes and later again as a new version of the Code is due to be effective in January 2021, "to allow WADA to make its own independent decisions about signatory applications, without outside influence from the Olympic or sport movement" (IMMAF, 2020a). As those two cases are still pending, neither the GAISF nor the WADA publicly addressed or made any comment about their position on the issue of international MMA.

11.5 THE FOUR STRENGTHS ANALYSIS – SELP MODEL

In order to analyse the international MMA regulation situation and to determine what type of global regulation is involved, a new analytical model called SELP model created by Professors Bayle and Chappelet will be used. Thus, a brief presentation of the first version of this model¹⁶⁹ is necessary.

The model proposed and explained hereafter in simplified terms is based on 4 identified strengths of the regulation of global sport: the social, economic, legal and political strengths. These 4 strengths interact with each other around a given global sport system but also have different targets and expected effects. Measuring the social strength of an international organisation that is part of a global sport regulation system, is about measuring the capacity of this organisation to build a development framework for sport and/or through sport for the benefit of the practitioners and/or the population (targets). The expected effects (meaning a good grade) are well-being and happiness for the targets. Measuring the economic strength of the same given sports organisation means measuring its direct and indirect economic investments with the aim of profitability (expected effects). The targets are the fans. In order to analyse an organisation's regulatory framework and its interpretation by sports and state/supra-state jurisdictional bodies, its legal strength is graded. The targets of this third strength are the actors or litigants and its expected effect for the organisation is its protection. Finally, grading the political strength of an international sports organisation means measuring the political space for action and intervention to frame/develop sports policies, in particular events and associated abuses. In other words, it is about the organisation's capacity to protect itself from various scandals that are linked with the practice of sport, for example doping or match fixing scandals, and the state of its self-regulation system or the inexistence of such a system. The target of this last strength is the public

¹⁶⁹ *The SELP Model is still developing at the time of writing (see introduction).*

opinion, and the expected effect is the organisation's legitimacy. (Bayle & Chappelet, à venir)

The grading system of the 4 strengths works as follows: 4 different precise criteria are graded from 0 to 4 for each evaluated strength. The average of the given grades corresponds to the final score of the studied organisation for a given strength. The 4 final scores are then presented in graphical form, which makes comparisons between several organisations of the same global regulation system easier.

Before grading the 4 strengths of a given or several given organisation(s), the SELP model assesses first the global system in which the studied organisation(s) is/are embedded. This first evaluation makes it possible to determine the type of regulation of the studied system based on the scoring of 5 criteria: the number of actors implicated in the global system, the state of unification of the rules of the game, the state of unification of the competitions calendar, the ownership/control of the major competitions by the federal actor studied, and the governance leadership of the sport by the federal actor studied. Once again, these criteria are graded from 0 to 4. The results of this first evaluation help qualifying the type of global regulation system applicable among the 5 following identified types.

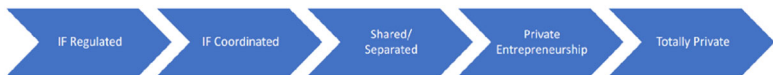


Figure 3: Global regulation system typology

For the global MMA system composed of the IMMAF and the UFC amongst others, the following grades were given:

MIXED MARTIAL ARTS – WHO RULES ?

Global MMA System	How many actors? (0 = pluralism ; 4 = monopole)	2
	Rules of the game (0 = shattered ; 4 = unified)	4
	Global competition calendar (0 = shattered ; 4 = unified)	1
	Ownership/control of the major competitions by the IMMAF (0 = absent ; 4 = total)	0
	Governance leadership of the sport by the IMMAF (0 = absent ; 4 = total)	1

Table 2: Global MMA system evaluation

Thus, according to the typology presented above, the global MMA system's type is private entrepreneurship, which reflects a regulation by an oligopoly with a dominant commercial actor (UFC), a weak international federation (IMMAF), unified rules but conflicting competitions calendars between the two leading organisations.

Coming to the 4 strengths analysis of the global MMA regulation system, it is about grading both the UFC and the IMMAF on the same criteria, beginning with those of the social strength as presented in the table below.

Social 	Redistribution for the (technical) development of sport (0 = non-existent ; 4 = very important)	IMMAF	3
		UFC	2
	Development through Sport Programmes (0 = non-existent ; 4 = very important)	IMMAF	1
		UFC	1
	Solidarity with the least developed countries (0 = non-existent ; 4 = very strong)	IMMAF	2
		UFC	1
	Social responsibility (0 = not taken into account ("profit for profit") ; 4 = societal organization)	IMMAF	3
		UFC	2

Table 3: SELP Model Analysis – social strength evaluation

In general, it is observed that the IMMAF and the UFC are not far away from each other in terms of “social performances” within or through the international MMA industry. As a for-profit organisation, UFC’s priority is certainly to reinvest into its own organisation in order to continue creating more profits, but it is still engaged in some charitable events (e.g. Walk the Walk 2019 in China (UFC, 2019b)) and donations (e.g. Jimmy Fund donation in 2019 (UFC, 2019a)). For its part, the IMMAF, as a non-profit organisation, is committed to reinvesting in and for sport, although for the time being, the international federation is not very strong financially, which is why it receives the same grade as the UFC for the Development through Sport Programmes criterion.


Economic			
	Size of the international economic sector (0 = very little ; 4 = very important)	IMMAF	2
		UFC	3
	Economic value of major competitions in the same sport (0 = very low ; 4 = very high)	IMMAF	1
		UFC	4
	Profitability of major competitions (0 = very low ; 4 = very high)	IMMAF	1
		UFC	4
	Redistribution of profits to stakeholders (0 = non-existent ; 4 = very important)	IMMAF	2
		UFC	1

Table 4: SELP Model Analysis – economic strength evaluation

Economically, considering for example the contracts obtained by the UFC in recent years (e.g. UFC’s five-year \$750 million deal with ESPN in 2018 (Reinsmith, 2018)) or the estimation of its 2019 revenue made around “at least \$800 million” (Tabuena & John S., 2019), it is obvious that the largest and most profitable private MMA league in the world is stronger than the international federation of a sport that is not recognised by the leading international Associative Sports Movement. The only criterion where the IMMAF performs better than the UFC is the redistribution of profits to stakeholders, to fighters in particular. Indeed, UFC fighters

compensation (percentage share of UFC revenue) is told to be much lower than for NBA, NFL or NHL players (only 16 percent according to a recent report (Fuentes, 2020), despite the fact that UFC is now one of the most valuable sports brands in the world (Statista, 2020).

Legal	Influence on national legislation (0 = non-existent ; 4 = very important)	IMMAF	1
			
	Influence on European Law (0 = non-existent ; 4 = very important)	IMMAF	0
		UFC	0
	Number (and relative cost) of disputes submitted to CAS (0 = none ; 4 = very important)	IMMAF	0
		UFC	1
	Relationships within the global sport system (0 = very conflicting ; 4 = very harmonious)	IMMAF	1
		UFC	1

Table 5: SELP Model Analysis – legal strength evaluation

Globally and since its beginnings, MMA has encountered many legislative obstacles and is still considered by some authorities as an undesirable practice in the world of sport, but also more generally in society. For example, in 1999, the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted a recommendation concerning “the prohibition of free fighting contests, such as cage fighting” (COE, n.d.). In the USA, the UFC has made considerable efforts to lobby the governments of many US states that had banned the practice of MMA in the 1990s (Berg & Chalip, 2013, p. 25). The IMMAF, on the other hand, seems to have very little influence on any national legislation. Litigations are not very numerous. In 2016 and 2017, 2 disputes opposing the South African Institute for Drug-Free Sport (SAIDS) to an MMA athlete and WADA respectively were brought before the CAS (TAS / CAS, n.d.). Further, between 2016 and 2019, 5 disputes presented before the CAS opposed the USADA and UFC athletes (doping cases) (USADA, n.d.-b).

Political	Integrity policies (0 = non-existent ; 4 = pro-active)	IMMAF	4
			
	Autonomy level of sport in relation to scandal regulation (0 = highly permeable ; 4 = highly impermeable)	IMMAF	3
		UFC	3
	Major event's image and reputation according to the public opinion (0 = very bad ; 4 = very good)	IMMAF	2
		UFC	1
	Major organisation's image and reputation according to the public opinion (0 = very bad ; 4 = very good)	IMMAF	2
		UFC	1

Table 6: SELP Model Analysis – political strength evaluation

Regarding the political criteria, it is interesting to highlight the good grades of both organisations in terms of integrity policies. Indeed, they are deemed proactive in view of the development of their own anti-doping programmes and partnerships. Indeed, both the UFC and the IMMAF, although the MMA is not yet recognised by WADA or other leading institutions of the traditional sports movement, have decided to be compliant with the rules in force within the movement they are trying to join. For example, the UFC has developed its own anti-doping programme in partnership with USADA (USADA, n.d.-a). This form of self-regulation, particularly with regard to doping in MMA, and the fact that both the IMMAF and the UFC have so far been unable to count on the support of the traditional sports movement, demonstrates a certain autonomy of the sport with regard to the regulation of potential scandals.

Thus, the global situation of the international MMA regulation a priori dominated by the two organisations studied, the IMMAF and the UFC, appears as follows.

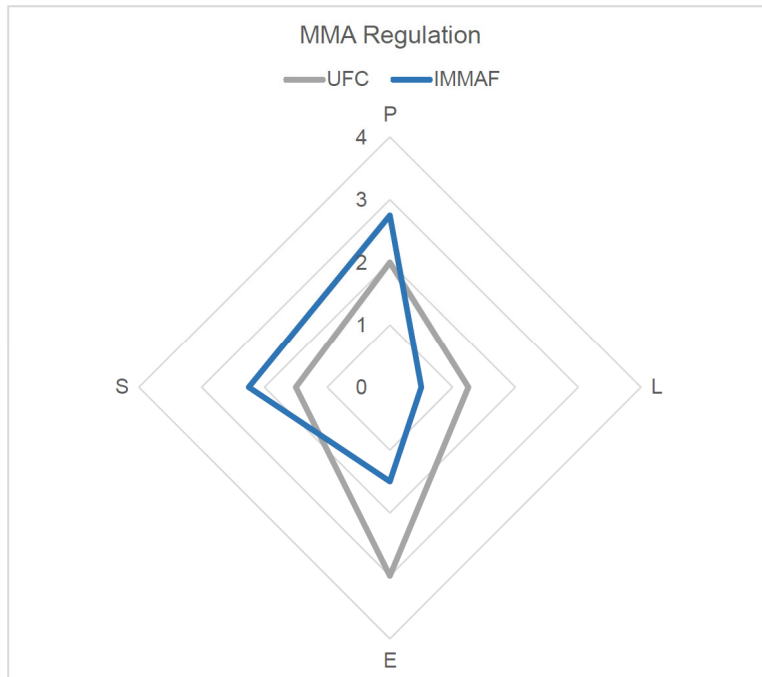


Figure 4: SELP Model Analysis – IMMAF and UFC average grades

This confirms the hypothesis set out above regarding the roles implicitly attributed to the two flagship organisations of the international MMA. The important economic power of the UFC is clearly confirmed and the fact that the IMMAF scores higher overall on the social and political strengths confirms its power or potential for MMA legitimisation. Regarding the legal strength results of both organisations, and considering the criteria that were graded for this topic, namely their influence on and relationships with the stakeholders of the global sports world (sports as well as national and supranational institutions) in which they are evolving, there is nothing surprising about the fact that those are the lowest. Not only are there very few links between international MMA and the global sport system, but those are also fragile. The fact that the average grades obtained at the

political level have been lowered because of the low scores obtained on the criteria concerning the reputation and image of the MMA (represented by its leading organisations but also through its competitions) gives some clues about the reasons that seem to push the traditional sport movement to still exclude a hybrid sport practice that has nonetheless become very profitable and successful.

11.6 CONCLUSION – SCENARIOS FOR REGULATION

To conclude this analysis, it is interesting to consider the future of the organisations studied and the environment in which they will evolve. Thus, on the basis of the current regulation situation identified as being of the type of private entrepreneurship with a strong position occupied by the UFC and the little influential presence of the IMMAF, two scenarios of global regulation for the MMA seem conceivable in the future.

The first scenario is optimistic for the cause defended by the IMMAF, i.e. the overall legitimisation of MMA through its recognition by the traditional sports movement and particularly the Olympic Movement. In this case, the IMMAF would be definitively recognised as the sole and official body governing the MMA at the international level. MMA would become eligible to become an Olympic sport. It would not only be very positive for the image of this sport, the image of the IMMAF, the UFC and any other MMA championship, it would also allow the IMMAF to benefit from the IOC's programme for the redistribution of the Olympic Games' profits, but it would also be very interesting for the Olympic Movement, which would then be in control of the elite amateur practice of a sport that is financially and in the media very successful. This scenario would transform the global regulation of MMA from a private entrepreneurship system to a so-called shared or separated regulation system (see figure 3) which recognises as much power in the hands of the international federation as its private commercial counterpart. The situation of the international MMA would then be very similar to that of international basketball with FIBA and NBA at its head.

The second scenario is unfavourable to the current ambitions of the MMA leaders because it suggests that MMA may never be welcome within the Associative Sports Movement. In this case, the IMMAF would still be very dependent on the financial support of its partners and particularly that of the UFC. The development of the MMA would then depend almost entirely on the private sector and there would still be no possibility of relying on the well-established programmes of the traditional sports movement to regulate abuses. This second scenario would transform the global regulation of MMA from a private entrepreneurship system to a totally private system (see figure 3). However, this development would then present interesting opportunities, such as for the leading organisations of the MMA to create a new independent body to regulate the fight against doping. It would then be possible to imagine new partnerships with the leaders of other sports practices excluded from the Olympic Movement and the traditional sports movement in general. If one takes this reflection a little further, why not imagine, thanks to the impulse of an economically powerful sports organisation such as the UFC, the development of a new system for regulating global sport in its entirety and thus competing with the system long established by the leaders of the traditional sports movement? Once again, collaboration between MMA and other non-Olympic sports not recognised by the traditional sports movement could be conceivable.

Finally, the leaders of the traditional sports movement, including the Olympic Movement and its governing bodies, are facing today a situation that will very soon force them to take a stand on the issue of the global regulation of MMA because this sport has become too important and too popular to continue to ignore it. A question then arises: will the Olympic Movement align itself with the various national regulations on MMA or choose not to recognise the institutionalisation of this hybrid sport that has been established in many states, including, most recently, France? If the Olympic Movement chose not to take control of the regulation of international MMA and to leave it in the hands of private economically powerful and media-strong actors, it would run the risk of allowing other

emerging sports to no longer seek Olympic (or traditional sports) recognition and thus see its current power diminished at the international level.

11.7 REFERENCES

- Bayle, E., & Chappelet, J.-L. (2021 forthcoming). *Modèle SELP*. Université de Lausanne.
- Berg, B. K., & Chalip, L. (2013). Regulating the emerging: A policy discourse analysis of mixed martial arts legislation. *International Journal of Sport Policy and Politics*, 5(1), 21–38. <https://doi.org/10.1080/19406940.2012.656685>
- Bourdieu, P. (1984). *Questions de sociologie*. Les éditions de minuit.
- COE. (n.d.). Mixed martial arts and combat practices. Sport. Retrieved 19 November 2020, from <https://www.coe.int/en/web/sport/mixed-martial-arts-and-combat-practices>
- Fuentes, J. (2020, February 14). UFC Reportedly Paid Fighters 16 Percent Of 2019 Revenue. *LowKickMMA.Com*. <https://www.lowkickmma.com/ufc-paid-fighters-16-percent-2019-revenue/>
- GAISF. (n.d.). GAISF - Members. Retrieved 20 November 2020, from <https://gaisf.sport/members/>
- IMMAF. (2016, February 6). IMMAF & UFC Partnership: A Year in Review. IMMAF. <https://immaf.org/2016/02/06/immaf-ufc-partnership-a-year-in-review-2/>
- IMMAF. (2018a, March 8). IMMAF | International MMA Federation Files Lawsuit Against World Anti-Doping Agency. IMMAF. <https://immaf.org/2018/03/08/international-mma-federation-files-lawsuit-against-world-anti-doping-agency-2/>
- IMMAF. (2018b, April 10). IMMAF | MMA WORLD GOVERNING BODIES AMALGAMATE. IMMAF. <https://immaf.org/2018/04/10/mma-world-governing-bodies-amalgamate-2/>

IMMAF. (2018c, April 16). IMMAF ATTENDS SPORTACCORD 2018 TO WIN SUPPORT FOR RECOGNITION. IMMAF. <https://immaf.org/2018/04/16/immaf-attends-sportaccord-2018-to-win-support-for-recognition-2/>

IMMAF. (2020a, April 2). IMMAF | Densign White Interview: MMA & Sport Recognition Update. IMMAF. <https://immaf.org/2020/04/02/design-white-interview-mma-sport-recognition-update/>

IMMAF. (2020b, May 12). IMMAF board to participate in good governance training. IMMAF. <https://immaf.org/2020/05/12/immaf-board-to-participate-in-good-governance-training/>

IMMAF. (2020c, June 1). IMMAF | Petition for the sport recognition of MMA reaches its first 10,000 signatures. IMMAF. <https://immaf.org/2020/06/01/petition-for-the-sport-recognition-of-mma-reaches-its-first-10000-signatures/>

IMMAF. (2020d, June 2). IMMAF registers in Switzerland ‘The epicentre of the Olympic Movement’. IMMAF. <https://immaf.org/2020/06/02/immaf-registers-in-switzerland-the-epicentre-of-the-olympic-movement/>

IMMAF. (2020e, June 19). MMA’s application for sport recognition rejected by GAISF again. IMMAF. <https://immaf.org/2020/06/19/mm-as-application-for-sport-recognition-rejected-by-gaisf-again/>

IMMAF Statutes 2019. (n.d.). Retrieved 4 November 2020, from <https://immaf.org/wp-content/uploads/2020/02/IMMAF-Statutes-Amended-21-June-2019.pdf>

Koenig, G. (2012). Le concept d’écosystème d’affaires revisité. *M@n@gement*, Vol. 15(2), 209–224.

Ramirez, Y. (2015). Du Free Fight aux Arts Martiaux Mixtes: Sportivisation, violence et réception d’un sport de combat extrême [Phdthesis, Université Paul Valéry - Montpellier III]. <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01208274>

- Reinsmith, T. (2018, May 8). UFC's \$750 Million Deal With ESPN A Reminder That Fighters Don't Get A Negotiated Share Of Revenue. *Forbes*.
<https://www.forbes.com/sites/trentreinsmith/2018/05/08/ufcs-750-million-deal-with-espn-a-reminder-that-fighters-dont-get-a-negotiated-share-of-revenue/>
- Statista. (2020, September 2). World's most valuable sports business brands 2019. *Statista*.
<https://www.statista.com/statistics/253349/brand-value-of-sports-businesses-worldwide/>
- Tabuena, A., & John S., N. (2019, December 24). Dana White claims 2019 is 'biggest year' in UFC history. *Bloody Elbow*.
<https://www.bloodyelbow.com/2019/12/24/21036248/dana-white-claims-2019-is-biggest-year-in-ufc-history>
- TAS / CAS. (n.d.). Case Law Documents—By Sport. Retrieved 19 November 2020, from <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/Forms/PerSport.aspx>
- UFC. (n.d.). ABOUT UFC. UFC. Retrieved 4 November 2020, from <https://www.ufc.com/about>
- UFC. (2019a, August 22). UFC Supports The Jimmy Fund With \$25,000 Donation | UFC. UFC. <https://www.ufc.com/node/96858>
- UFC. (2019b, December 19). UFC Hosts First Charitable Event in China as part of Walk the Walk 2019 | UFC. UFC. <https://www.ufc.com/node/99233>
- USADA. (n.d.-a). About. UFC Anti-Doping Program. Retrieved 19 November 2020, from <https://ufc.usada.org/about/>
- USADA. (n.d.-b). Arbitration Decisions. UFC Anti-Doping Program. Retrieved 19 November 2020, from <https://ufc.usada.org/testing/results/arbitration-decisions/>
- WADA. (2013, November 14). Signataires du Code. Agence mondiale antidopage. <https://www.wada-ama.org/fr/signataires-du-code>

12 UN CHEMIN SEMÉ D'EMBÛCHES : LES RELATIONS ENTRE LA CONFÉDÉRATION SUISSE ET LE CIO DES ANNÉES 1970 À NOS JOURS

Quentin Tonnerre

Le 1^{er} novembre 2000, le Conseil fédéral suisse conclut un accord bilatéral avec le Comité international olympique (CIO) – texte hérité d'un arrêté de 1981 – reconnaissant à cette organisation « des éléments de la personnalité juridique internationale ». Le CIO n'ayant nullement été fondé sur la base d'un traité international, cette qualification peut a priori s'avérer surprenante sur le plan du droit. Si une approche juridique par la *lex sportiva* permet de mieux comprendre cette dénomination¹⁷⁰, l'histoire politique apporte elle aussi son lot d'explications sur ce phénomène, comme sur les relations qui unissent jusqu'à nos jours l'institution olympique et le pays qui l'abrite depuis 1915.

Il existe en Suisse dès l'entre-deux-guerres une politique d'accueil des organisations internationales¹⁷¹, notamment la Société des Nations¹⁷². De cette pratique découle dès lors toute une série d'interrogations, entre autres concernant *Les privilèges et immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des Agents de la Société des Nations*,

¹⁷⁰ Voir à ce sujet les travaux de Frank Latty, notamment : Latty F., *La lex sportiva : recherche sur le droit transnational*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2007 ; Latty F., *Le Comité International Olympique et le droit international*, Paris, Editions Montchrestien, 2001.

¹⁷¹ Herren M., Zala S., *Netzwerk Aussenpolitik: Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente der schweizerischen Aussenpolitik 1914-1950*, Zurich, Chronos Verlag, 2002.

¹⁷² Lescaze B., « 2.2 la Suisse et la SdN », in Hidalgo-Weber O., Lescaze B., *100 ans de multilatéralisme à Genève : de la SdN à l'ONU*, Genève, Editions Suzanne Hurter, 2020, pp. 108-125.

comme en témoigne la thèse de Jacques Secretan publiée en 1928¹⁷³. Cette politique est d'abord renforcée après la Seconde Guerre mondiale avec l'accueil du siège européen de l'ONU, puis en accord avec la doctrine de politique extérieure « neutralité et solidarité » de la Confédération à l'époque du chef du Département fédéral des affaires étrangères Max Petitpierre, et enfin dans le cadre de la politique étrangère dite « d'ouverture sur le monde » dans le courant des années 1970¹⁷⁴. Dès lors, les relations internationales se transforment radicalement, laissant de plus en plus de place aux organisations non-gouvernementales (ONG) et aux autres acteurs non-étatiques et transnationaux. Cette dynamique profite grandement au CIO qui cherche sans cesse, depuis l'entre-deux-guerres et plus encore en guerre froide, à améliorer sa position dans le système international. Contraint de trouver une partie de cette reconnaissance auprès de la Confédération helvétique et de son Département fédéral des affaires étrangères, il se heurte toutefois bien souvent à de nombreuses oppositions et au pragmatisme d'une politique étrangère dont la préparation des dossiers est en grande partie le fait de juristes.

Bien que l'on trouve chez les historiens quelques premiers éléments de compréhension sur la signature de l'arrêté de 1981, qui aboutit notamment

¹⁷³ Secretan J., *Les privilèges et immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des Agents de la Société des Nations*, Lausanne/Genève, Payot, 1928. Jacques Secretan devient par la suite Doyen de l'école des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne (1946-1953) et président du conseil d'administration de la *Gazette de Lausanne* (1949-1953). Il est le frère de Daniel Secretan, directeur du Service des organisations internationales du Département politique fédéral (1946-47), qui participe à l'installation de l'Office européen des Nations Unies à Genève (1946).

¹⁷⁴ Sur ces questions, on lira : Trachsler D., *Bundesrat Max Petitpierre : Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945-1961*, Zurich, Verlag NZZ, 2011 ; Fischer T., *Die Grenzen der Neutralität : Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im kalten Krieg 1969-1986*, Zurich, Chronos Verlag, Gabriel J. M., Fischer T., *Swiss Foreign Policy, 1945-2002*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2003.

grâce aux pressions du CIO sur la Municipalité de Lausanne¹⁷⁵, la question de l'amélioration du statut de l'institution olympique a surtout fait l'objet de l'attention des juristes de l'institution olympique qui ont cherché à démontrer que « le CIO se trouve [...] en Suisse élevé à une dignité qui le place nettement au-dessus des autres organisations non gouvernementales »¹⁷⁶. Est-ce vraiment le cas ? Comment ces négociations se sont-elles déroulées et quelles résistances le CIO a-t-il rencontrées ?

12.1 LA LONGUE ROUTE VERS L'ARRÊTÉ DU CONSEIL FÉDÉRAL (1981)

Interrogation récurrente dès l'entre-deux-guerres mais principalement dès les années 1950, la question du statut juridique en Suisse du CIO se cristallise dans les années 1970. A cette époque, l'organisation est en train de développer considérablement la taille et les compétences de son administration et souhaite en cela faire appel à de la main-d'œuvre étrangère et obtenir des privilèges fiscaux. Le climat de la politique intérieure suisse s'y prête toutefois assez peu puisque les initiatives contre la « surpopulation étrangère » dites Schwarzenbach rencontrent un certain écho populaire dans un pays touché de plein fouet par la crise économique. Ainsi, les organisations ayant une activité internationale sont appelées à faire profil bas. Le CIO ne l'entend pourtant pas de cette oreille : non seulement son administration est en pleine croissance, tout comme ses revenus, mais il doit également faire face à l'offensive des Etats sur le sport international, via l'UNESCO notamment. En effet, en

¹⁷⁵ Morath P., *Le C.I.O. à Lausanne 1939-1999, Yens sur Morges, Cabédita*, pp. 185-205. *Sur les relations de Lausanne et du CIO ces dernières décennies : Chappellet J.-L., La place olympique suisse : émergence et devenir, Bière, Cabédita, 2019. Pour une brève analyse en termes de régulation : Mrkonjic M., « The Swiss regulatory framework and international sports organisations », in Final report Action for Good Governance in International Sports Organisations, Play the Game/Danish Institute for Sport Studies, 2013, pp. 128-132.*

¹⁷⁶ Mbaye K., « La nature juridique du C.I.O. », in Collomb P., *Sport, droit et relations internationales*, Paris, Economica, 1988, p. 92.

1976, année durant laquelle les Jeux olympiques de Montréal sont massivement boycottés par les pays africains, a lieu la première Confédération internationale des ministres et hauts fonctionnaires responsables de l'éducation physique et du sport (MINEPS).

L'année suivante, le CIO mandate trois professeurs de droit allemands afin de situer l'institution olympique dans le droit international et de lui donner des pistes de développement. Leur constat est clair : la politisation des jeux olympiques (JO) est croissante et la position du CIO dans ses négociations avec les Etats est jugée trop faible. L'une des solutions qui se dessine alors est d'améliorer le statut juridique du CIO en Suisse. Toutefois, les résistances sont fortes au sein de l'administration fédérale comme du Conseil fédéral. Dans un rapport de 1973 déjà, et malgré les échanges ponctuels maintenus entre la Confédération et le CIO dès l'entre-deux-guerres, le chef des affaires étrangères suisses Pierre Graber estime que les Jeux olympiques ne rentrent pas dans le cadre de la politique extérieure helvétique¹⁷⁷. On reproche de plus au CIO son insistance, la confusion entre son statut et celui d'une organisation intergouvernementale, ainsi que le manque de modestie de ses dirigeants. Pis, certains sont persuadés qu'il ne survivra pas à la crise qu'il traverse.

Alors que le DFAE tente de faire capoter la demande du CIO, comme il le fait pour le projet de convention sur la protection du nom et des emblèmes olympiques lancé par le Comité olympique suisse, l'arrivée à la présidence de la Confédération du chef du Département fédéral de justice et police, Kurt Furgler, change la donne. Handballeur et sportif passionné, celui-ci place à la tête du groupe de travail sur la question un homme de confiance, Joseph Voyame, « conscience juridique »¹⁷⁸ du Conseil fédéral. Le lobby sportif du parlement intervient lui aussi directement auprès du groupe de travail par le biais du conseiller national Adolf Ogi (Union démocratique du centre, UDC), directeur de la

¹⁷⁷ Archives fédérales suisses (AFS), Co-rapport du DPF relatif à la proposition du Département de justice et police du 14 juin 1973, 6 août 1973, E2003A#1988/15#515*.

¹⁷⁸ Archives du CIO (ACIO), Lettre de François Carrard, conseiller juridique du CIO, à Juan Antonio Samaranch, président du CIO, 16 mars 1981, F-A01-AF/003.

Fédération suisse de ski et de la Société Intersport (Schweiz) Holding AG. Le 8 juillet 1981, le Conseil fédéral reconnaît ainsi « l'importance et la vocation universelle »¹⁷⁹ du CIO. Cela ne suffit pourtant pas au président du CIO, Juan Antonio Samaranch, qui souhaite bénéficier d'un texte plus simple et de caractère général qui puisse être présenté aux autres Etats. C'est par une lettre qui affirme le « caractère spécifique d'institution internationale » que le gouvernement suisse répond le 17 septembre 1981¹⁸⁰.

12.2 LE CALME AVANT LA TEMPÊTE DURANT LA PRÉSIDENTE DE SAMARANCH (1981-2000)

Dans une forme de contre-don maussien à cette amélioration du statut juridique du CIO en Suisse, le Conseil fédéral reçoit la Coupe olympique et Lausanne devient « Ville olympique ». Samaranch engage alors comme conseiller personnel Jean-Claude Rochat, ancien municipal lausannois écologiste en charge des finances et des sports. C'est le début d'un véritable tour de Suisse pour le président du CIO qui s'en va rencontrer chacun des gouvernements cantonaux dans le but d'établir de très bonnes relations avec l'ensemble des autorités politiques suisses, à tous les échelons prévus par le fédéralisme. Il réunit également autour de lui des personnalités lausannoises afin d'être conseillé et de pouvoir s'appuyer sur des relais influents dans la région¹⁸¹.

Le 1^{er} décembre 1984, le versant informel des relations entre le CIO et la Suisse se renforce. L'ancien chef de section et vice-directeur de la Direction du droit international public du DFAE Mathias Krafft en prend la direction. Ce changement est particulièrement utile au CIO puisque, en

¹⁷⁹ AFS, Arrêté du CF adressé au CIO, 13 juillet 1981, E2023A#1991/39#826*.

¹⁸⁰ ACIO, Lettre du Conseil fédéral au Comité international olympique, 17 septembre 1981, F-A01-AF/003.

¹⁸¹ Entretien avec Jean-Claude Rochat, ancien conseiller personnel du président du CIO, Lausanne, 20 avril 2017. Voir aussi : Chappelet J.-L., *La place olympique suisse...*, pp. 119-123.

tant que Lausannois, Krafft éprouve beaucoup de sympathie pour le CIO. De plus, les liens étroits qui l'unissent au conseiller juridique de l'institution olympique, François Carrard – ce dernier étant le fils de son parrain et son ami d'enfance – facilitent naturellement leur collaboration¹⁸². Les planètes poursuivent leur alignement suite à la création du Tribunal arbitral du sport et l'installation de son siège à Lausanne : la directrice française du CIO Monique Berlioux, dont les relations avec les autorités suisses n'étaient pas franchement cordiales, quitte ses fonctions en raison de conflits avec la présidence. Le Vaudois Raymond Gafner, président du Comité olympique suisse et ancien directeur de l'hôpital cantonal, est nommé à sa suite administrateur-délégué du CIO, soit directeur administratif. Tout porte à croire que les relations entre le CIO et la Confédération helvétique atteignent alors une proximité inédite. Certes, sur le plan juridique, la situation est plus complexe puisqu'au début de l'année 1987, Erwin Hofer, chef de section à la Direction des organisations internationales du DFAE, rappelle à l'Ambassade de Suisse à Tokyo qui l'interpelle à ce sujet qu'« il n'existe [...] aucun accord de siège conclu entre la Suisse et le Comité [international olympique] »¹⁸³, celui-ci n'étant pas une organisation intergouvernementale. Toutefois, sur le plan politique, les relations semblent apaisées. Jean-Pascal Delamuraz, chef du Département militaire fédéral et ami de longue date de François Carrard, participe à l'inauguration du nouveau siège de l'administration du CIO en 1986 au bord du Lac Léman à Vidy et, l'année suivante, le Conseil fédéral accepte de devenir premier fondateur du Musée olympique en compagnie de la commune de Lausanne et du Canton de Vaud afin de « montrer l'importante qu'[*il attache] à la fois aux relations excellentes qui existent

¹⁸² *Entretien avec Mathias Krafft, Lausanne, 2 novembre 2018.*

¹⁸³ *AFS, Lettre de Erwin Hofer, chef de section à la Direction des organisations internationales du DFAE, à l'Ambassade de Suisse à Tokyo, 11 février 1987, E2023A#1998/212#745*.*

entre [cette] organisation et la Suisse, et aux rapports étroits qui lient le sport à la culture »¹⁸⁴.

En 1988, les Lausannois refusent très nettement – par 62% des votants – la candidature de leur ville aux Jeux olympiques d'hiver de 1994, combattue farouchement par le conseiller national écologiste et futur syndic Daniel Brélaz qui qualifie alors ce refus de « victoire de la démocratie contre tout l'establishment politique, sportif et financier »¹⁸⁵. Cet événement n'entache toutefois pas vraiment les relations entre le CIO et la Confédération. D'après certains témoins, Juan Antonio Samaranch n'a visiblement jamais souhaité voir les Jeux olympiques se dérouler en Suisse, source potentielle de problèmes. D'autres pensent au contraire qu'il aurait pu être moteur de certaines candidatures suisses.

Un autre événement complique cependant la poursuite de cette bonne entente : en 1989, année durant laquelle François Carrard prend la tête de l'administration de l'institution olympique, Samaranch propose à Adolf Ogi, devenu chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, d'intégrer le CIO. D'après ce dernier, c'est l'intervention d'Otto Stich, conseiller fédéral socialiste et chef du Département fédéral des finances, qui aurait empêché la réalisation de ce projet¹⁸⁶. Si diverses festivités telles que le 75^e anniversaire de l'installation du siège du CIO à Lausanne, en 1990, en présence d'Adolf Ogi, ou encore la désignation de Lausanne comme Capitale olympique en 1993, permettent de donner l'impression d'une entente toujours cordiale entre les parties, l'ambiance en coulisses est plus contrastée. La nouvelle Taxe sur la valeur ajoutée (TVA), impôt général sur la consommation, est adoptée lors d'une votation populaire le 28 novembre 1993. Dès l'année suivante, pour des raisons fiscales mais surtout administratives, le CIO

¹⁸⁴ AFS, *Lettre du Chancelier de la Confédération au nom du Conseil fédéral*, 18 décembre 1987, E2023A#1998/212#745*.

¹⁸⁵ *L'Impartial*, 27 juin 1988, p. 1.

¹⁸⁶ *Sur ce sujet, voir notamment l'entretien d'Adolf Ogi par Felizitas von Schoenborn suite à sa non-élection au CIO en 2001 et retransmis sur TSR 2 : Adolf Ogi par Felizitas von Schoenborn, « Les grands entretiens », TSR 2, 11 octobre 2000.*

cherche à s'en faire exonérer. Le dossier traîne mais, le 16 septembre 1998, la demande est acceptée par le Conseil fédéral – avec le soutien des conseillers fédéraux Ogi et Cotti – qui estime que « le CIO a aujourd'hui une importance comparable à celle des organisations internationales »¹⁸⁷. Aussitôt, les parlementaires fédéraux socialistes et écologistes s'indignent. Déjà mis sous pression par l'affaire de dopage dite « affaire Festina », le CIO vit désormais une véritable crise suite à de premières révélations sur le scandale de l'attribution des Jeux olympiques de Salt Lake City. Il n'en faut pas moins pour que certains observateurs et une partie de la presse mettent à l'index un Conseil fédéral qui serait pris en étau entre la candidature de Sion pour l'organisation des Jeux olympiques d'hiver 2006 et les demandes du CIO. Acculé, ce dernier renonce à sa demande d'exemption de la TVA. Dans *24 Heures*, le président de la Fédération internationale des sociétés d'aviron et membre suisse du CIO, Denis Oswald, tire à boulets rouges sur le Conseil fédéral, et principalement sur la personne de Kaspar Villiger, chef du Département fédéral des finances : « C'est la fin d'une épopée grotesque dans laquelle nos autorités, nos politiciens, et avec eux la Suisse entière, se sont ridiculisés aux yeux du monde. [...] Mais surtout, personne disposant d'un minimum de sens politique ne comprend que le Conseil fédéral ait choisi le plus mauvais moment pour sortir de sa léthargie, soit lorsque son pays présentait une candidature olympique et que celle-ci entrait dans sa phase finale. Dans ces circonstances, il ne pouvait que créer l'apparence d'un lien suspect entre ces deux éléments. »¹⁸⁸ La défaite de Sion face à Turin dans la course à l'organisation des JO ne fait ensuite qu'augmenter les ressentiments de nombreux Suisses envers le CIO.

Finalement, la décision du Conseil fédéral du 23 juin 1999 sur le statut du CIO est un compromis résultant de ce contexte difficile. Selon le

¹⁸⁷ AFS, *Réponse du Conseil fédéral au postulat d'Agnes Weber, conseillère nationale socialiste, « TVA. Suppression de l'exonération accordée au CIO »*, 30 novembre 1998, en ligne sur la plateforme des publications officielles numérisées : <https://www.amsdruckschriften.bar.admin.ch/>

¹⁸⁸ « "Dans l'affaire CIO et TVA, la Suisse s'est ridiculisée !" », *24 Heures*, 11 mars 1999, p. 3.

spécialiste de droit international Frank Latty, elle « améliore néanmoins le statut du C.I.O. en Suisse de façon sensible »¹⁸⁹ puisque le développement de l'organisation et sa portée mondiale y sont notamment reconnus, qu'elle est soustraite à l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre d'étrangers et que le Musée olympique bénéficie lui aussi d'une exonération de l'impôt fédéral direct. Ce nouveau statut est confirmé une année plus tard, le 1^{er} novembre 2000, dans un accord qui ne crée pas de nouvelles obligations pour la Confédération. L'accord étant par définition bilatéral, la situation du CIO s'en trouve un peu améliorée : il ne s'agit plus d'un acte unilatéral que la Suisse pourrait révoquer en tout temps. Est-ce un accord siège ? D'après Latty, « d'un point de vue formel comme matériel, tout l'indique, à une exception près : l'absence de privilèges et immunités reconnus au Comité ou à ses membres. Et c'est parce que ces "éléments diplomatiques" manquent que la Suisse ne le qualifie pas d'accord de siège. Pour le Conseil fédéral, il s'agit là d'un accord « *sui generis*. »¹⁹⁰ La bataille du CIO pour l'amélioration de son statut en Suisse n'est donc pas encore terminée.

12.3 DES NÉGOCIATIONS AUTOUR DE LA LOI SUR L'ETAT HÔTE À NOS JOURS : VERS UN NOUVEL APAISEMENT

Dans les années suivantes, partiellement satisfait du « simple » accord conclu avec la Confédération, le CIO fait savoir qu'il souhaite un véritable accord de siège visant à renforcer sa position internationale. Pour le faire patienter, la Confédération helvétique lui assure qu'une base légale lui permettant de l'acquérir devrait prochainement voir le jour. Il s'agit de la Loi sur l'Etat hôte (LEH), entrée en vigueur en 2008. Pourtant, lors de l'élaboration du projet de loi, le CIO n'est pas consulté formellement par la Confédération et ce n'est que par l'intermédiaire des autorités

¹⁸⁹ Latty F., *Le Comité International Olympique...*, p. 49.

¹⁹⁰ Latty F., *Le Comité International Olympique...*, p. 52.

vaudoises qu'il reçoit le dossier. Comment expliquer ce manque de communication entre les deux parties ?

Pour le comprendre, il faut reconstituer le climat de tensions existant entre le CIO et la Suisse au début des années 2000, héritier de l'échec de Sion pour l'organisation des Jeux olympiques d'hiver 2006. Du 13 au 16 juillet 2001 se tient à Moscou la 112^e Session du CIO. C'est lors de cette réunion que doit être choisi le successeur de Juan Antonio Samaranch à la présidence du CIO – le Belge Jacques Rogge – ainsi que la ville qui accueillera les JO d'été de 2008 – Pékin –, deux décisions primordiales pour l'avenir du mouvement olympique. Lors de la même Session, la Commission exécutive propose l'élection de sept nouveaux membres. Parmi eux se trouvent le fils du président sortant, Juan Antonio Samaranch Jr, et l'ancien président de la Confédération suisse Adolf Ogi. Si le premier est assez facilement élu, la candidature du second est refusée – 46 voix pour, 59 contre et 4 abstentions, votes blancs ou nuls –, fait passablement rare au sein du cénacle olympique¹⁹¹. Les médias suisses s'indignent et Adolf Ogi, pointant du doigt le rôle des membres suisses du CIO, reconnaît amèrement sa défaite. Il trouve cependant les moyens de prolonger son action au poste de conseiller spécial pour le sport au service du développement et de la paix auprès du secrétaire général de l'ONU Kofi Annan. Cet épisode a pourtant mis le doigt sur une question particulièrement délicate : jusqu'où doit aller le rapprochement entre le CIO et le Conseil fédéral, initié sous la présidence de Samaranch ? Cette question trouvera notamment sa réponse dans l'attitude du nouveau président du CIO, le Belge Jacques Rogge, qui ne souhaite pas cultiver cette entente, a fortiori dans le climat délétère du début des années 2000.

Pourtant, le DFAE poursuit sa collaboration avec le Canton de Vaud dans le but de travailler sur les conditions-cadres d'accueil des fédérations et organisations sportives internationales sur son territoire. En 2003, d'un point de vue suisse, deux départs d'importance sont à souligner au CIO :

¹⁹¹ ACIO, *Procès-verbal de la 112^e Session du CIO à Moscou, 13-16 juillet 2001, digitalisé*, p. 55.

d'une part, le directeur général François Carrard est remplacé par un officier supérieur de l'armée suisse, le Bernois d'origine alsacienne Urs Lacotte ; d'autre part, la directrice lausannoise du Musée olympique et secrétaire générale du CIO Françoise Zweifel quitte son poste après plus de vingt ans passés au sein de l'organisation. Ces changements sont l'occasion de faire le point des relations entre le CIO et la Confédération lors d'une séance à Berne en présence du conseiller fédéral Samuel Schmid, chef du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Le CIO en profite pour faire savoir à ses interlocuteurs que des villes concurrentes cherchent toujours à attirer le siège de l'organisation et qu'une amélioration de son statut juridique pourrait résoudre en partie cette question, lui permettant d'obtenir une reconnaissance plus importante de la part de l'ONU. A ce titre, la nomination en mai 2004 au poste de secrétaire général adjoint des Nations Unies de Nicolas Michel, ancien directeur de la Division du droit international du DFAE et successeur de Krafft, est intéressante pour le CIO. Dans sa quête d'un siège d'observateur à l'ONU, il peut désormais s'appuyer sur cet intermédiaire suisse très bien placé.

Du côté de l'amélioration de son statut, rien ne se passe toutefois vraiment comme prévu. Dans le rapport explicatif du *Projet de loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte*, les fédérations sportives internationales sont mentionnées à diverses reprises, notamment pour rappeler qu'en tant qu'organisations internationales non gouvernementales (OING), elles ne sont pas bénéficiaires de ladite loi, bien qu'« elles occupent en effet une place particulière dans le monde du sport tant dans le sport d'élite que dans la promotion d'activités sportives au sein de la population »¹⁹². Si cette dénomination peut sembler satisfaisante pour nombre de fédérations sportives dont la portée internationale est ainsi reconnue, il n'en est pas de même pour le CIO qui

¹⁹² *Rapport explicatif du projet de loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (loi sur l'Etat hôte, LEH), Département fédéral des affaires étrangères, 11 janvier 2006.*

ne bénéficie à ce titre d'aucune spécificité. Suite à la rédaction du projet, une consultation est ensuite lancée auprès des cantons, des partis politiques et d'associations dites « faitières ». Sollicité à ce titre, Swiss Olympic ne répond pas – des tensions entre sa présidence et celle du CIO pourrait l'expliquer –, alors que le CIO n'est pour sa part pas consulté. En ce qui concerne la question des fédérations sportives internationales, deux acteurs se dégagent clairement lors de la consultation : le Parti socialiste, d'une part, qui insiste fortement pour que ces organisations ne bénéficient pas des privilèges prévus par la loi ; le Canton de Vaud, d'autre part, qui, s'interrogeant sur le statut et la nature juridiques des fédérations, constate que « la mention des OING [dans la loi] constitue un progrès sensible et permettra de faciliter l'établissement ou les activités des OING en Suisse »¹⁹³. Quelques mois plus tard, dans le *Rapport de 2006 sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse*, le Conseil fédéral relève qu'une appréciation régionale de la situation est également nécessaire et qu'il « est souhaitable de permettre une plus grande implication du Canton de Vaud dans le développement de la Genève internationale » en raison notamment de la présence d'organisations sportives internationales sur son territoire, envisageant ainsi son intégration au Conseil de fondation de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). Toutefois, là encore, le CIO n'est pas directement mentionné.

Les dirigeants du CIO sont inquiets. Leur organisation pourra-t-elle bénéficier des facilités et privilèges prévus par la nouvelle loi ? Dans quelle mesure et à quel titre ? Selon toute vraisemblance, leur seule planche de salut serait d'y prétendre dans la catégorie « autres organismes internationaux ». Mais ils n'obtiendront pas ce statut. D'après la loi, peuvent y prétendre les organisations qui remplissent les critères suivants : entretenir des collaborations étroites avec des organisations intergouvernementales ou des institutions internationales sises en Suisse,

¹⁹³ *Rapport sur les résultats de la consultation concernant le projet de loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (loi sur l'Etat hôte, LEH), s. d.*

ainsi qu'avec des Etats, pour des tâches qui relèvent habituellement de la compétences de ces organismes ; jouer « un rôle majeur dans un domaine important des relations internationales » et « bénéfici[er] d'une large notoriété sur le plan international » ; que ces privilèges et facilités permettent de contribuer à réaliser les buts de l'organisation¹⁹⁴. Sur cette base, il est légitime de penser que le CIO aurait pu intégrer la catégorie des « autres organismes internationaux ». Il n'en sera toutefois rien, le DFAE préférant négocier avec ses dirigeants sur la base de l'accord de 2000 et privilégiant l'attitude prônée par de plusieurs cantons et associations lors de la phase de consultation, comme sans doute par toute une partie de l'administration fédérale : utiliser cette catégorie avec prudence et retenue afin d'éviter de créer des précédents.

Il semble que l'arrivée de Didier Burkhalter à la tête du DFAE, en 2012, ait permis un renouveau dans ces relations. Son père, René Burkhalter, n'était autre que le président de l'Association olympique suisse (AOS) entre 1997 et 2001. Ainsi, en prévision du centenaire de l'installation du siège du CIO en Suisse (2015), il demande à son administration d'accéder à diverses nouvelles demandes de l'organisation censées prouver sur le plan symbolique l'étroitesse des liens entre les deux parties. Toutefois, un accord de siège n'est toujours pas conclu. C'est également à cette période que débutent les pourparlers entre différents acteurs – notamment le Canton de Vaud, l'Office fédéral du sport et le DFAE – au sujet d'un projet de rapprochement entre les fédérations sportives internationales basées à Lausanne et les organisations internationales sises à Genève¹⁹⁵. Dans le *Message concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme Etat hôte pour la période 2020 à 2023* du 20 février 2019, les fédérations sportives internationales trouvent ainsi une nouvelle place. Leur rapprochement avec les organisations internationales sises à Genève est mentionné dans le bilan

¹⁹⁴ *Loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte*, 22 juin 2007.

¹⁹⁵ *Entretien avec Cosima Deluermoz, déléguée au sport international au Service de l'éducation physique et du sport du Canton de Vaud, Lausanne, 12 avril 2017.*

2016 à 2018 du quatrième axe de la stratégie, soit « promouvoir les partenariats et mener une action coordonnée »¹⁹⁶.

12.4 CONCLUSION

Difficile pour l'historien de faire connaître en détails l'histoire récente, tant l'embargo sur la consultation des archives des administrations publiques et des organisations privées transforme sa démarche. Toutefois, les entretiens, les documents privés et officiels, ainsi que la lecture de la presse, permettent de produire de premières analyses éclairantes quant aux relations qui unissent le CIO et la Confédération helvétique ces cinquante dernières années. Il faut relever la prudence et l'extrême pondération avec lesquelles le DFAE traite ses relations avec le CIO, ce qui a régulièrement empêché ce dernier d'obtenir les différents statuts qu'il convoitait : être reconnu comme une organisation internationale en 1981, obtenir un accord de siège en 2000 et entrer dans la catégorie des « autres organismes internationaux » dans la LEH de 2007. Ces désillusions s'expliquent notamment par quatre facteurs :

- premièrement, les résistances face au CIO au sein de l'Etat administratif (au DFAE mais également dans d'autres départements) et de l'Etat politique (au Conseil fédéral comme au parlement) qui ont perduré dans le temps ;
- deuxièmement, le retard considérable qu'a pris le DFAE dans la prise en considération du sport dans les relations internationales, tardant à reconnaître tout au long du 20^e siècle son importance croissante dans le système international ;
- troisièmement, la pression mise par les partis de gauche sur les organisations sportives, à l'échelle locale comme nationale, plus largement relayée par les médias depuis la période du scandale de corruption en vue des Jeux olympiques de Salt Lake City, entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 ;

¹⁹⁶ *Message concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme Etat hôte pour la période 2020 à 2023, 20 février 2019.*

- finalement, le pragmatisme très juridique avec lequel est menée la politique extérieure de la Suisse, a fortiori à l'égard des organisations internationales, qui tend à renforcer un certain attentisme politique sur cette question.

Si cette prudence vis-à-vis du CIO, également dû à certains rapports de force au sein même de l'administration fédérale, est une constante au moins depuis les années 1970, la situation a cependant passablement évolué depuis une petite dizaine d'années. L'obtention par le CIO d'un statut d'observateur auprès des Nations Unies (2009) et son intégration au programme de développement des Nations Unies à l'horizon 2030 (2015), qui lui donnent encore plus d'importance sur la scène internationale, n'y sont pas étrangers.

13 LES ORGANISATIONS SPORTIVES INTERNATIONALES DOIVENT-ELLES DÉLÉGUER LA RÉGULATION DE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE ?

Pim Verschuuren

13.1 INTRODUCTION

En l'espace de quelques années, la notion d'intégrité sportive s'est imposée comme un sujet prioritaire de régulation du sport global. La multiplication des révélations de corruption, fraude, agressions, trucages, dopage et autres formes de tricheries a conduit les organisations sportives internationales (OSI) à mettre en œuvre une panoplie de mesures comme des codes disciplinaires dédiés, des sessions de prévention et de sensibilisation, des outils de remontée d'information, des commissions dites d'« éthique », des unités de détection et d'enquêtes, etc. Progressivement, ce cadre de régulation se dissémine à l'ensemble de l'écosystème sportif, y compris les autorités nationales. Les OSI font ainsi de la protection de l'intégrité sportive et surtout de la bonne gouvernance une contrepartie, ou une « responsabilité » pour justifier leur revendication d'autonomie par rapport au secteur public (CIO, 2013). En face, les Etats et les organisations publiques internationales font pression pour une réforme de la gouvernance du secteur. Une succession d'affaires pénales aux Etats-Unis, en France, Suisse ou au Brésil ont visé de hauts dirigeants sportifs internationaux. En parallèle, nombreux sont les journalistes, ONG ou chercheurs qui défendent une refonte de la régulation internationale du sport (Chappelet, 2018a). C'est ainsi que l'intégrité est au centre du débat sur la régulation du sport global. L'une des questions récurrentes est celle de savoir si la gestion ou la protection

LES ORGANISATIONS SPORTIVES INTERNATIONALES DOIVENT-ELLES DÉLÉGUER LA RÉGULATION DE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE ?

de l'intégrité sportive doit être déléguée à un organisme spécialisé. Alors que le régime anti-dopage dépend désormais d'un réseau d'agences « indépendantes » (l'Agence mondiale anti-dopage, l'Agence de contrôles internationale et les agences nationales anti-dopage), et que pour d'autres sujets comme les abus sexuels ou les trucages de match les OSI cherchent aussi à créer des structures spécifiques (FIFA, 2020 ; UEFA, 2019), les OSI doivent-elles déléguer la gestion de l'intégrité au sens large à une ou des institutions tierces ?

Ce chapitre cherchera tout d'abord à clarifier la définition de l'intégrité sportive et synthétisera la littérature qui s'est exprimée sur la délégation des fonctions d'intégrité au sein du sport international. Après une discussion des options potentielles de délégations, un projet de refonte institutionnelle sera proposé et discuté.

13.2 QUE REPRÉSENTE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE ?

Si elle n'a été utilisée dans le sport que récemment, la notion d'intégrité est l'objet de réflexions philosophiques anciennes. La philosophie grecque antique y attache un sens de « puissance » et de force morale, capable d'engendrer un comportement dit vertueux. Depuis, la tradition philosophique occidentale a perpétué cette idée de l'intégrité comme une force ou vertu morale personnelle (Archer, 2016). Dans le contexte sportif, d'autres concepts voisins ont historiquement été utilisés : les valeurs, l'esprit, le fair-play, ou encore l'éthique du sport (Vamplew, 2007). Depuis sa fondation en 1894, le Comité international olympique (CIO) s'est érigé en gardien d'une certaine éthique du sport (Chappelet, 2005). Selon l'actuelle Charte olympique le premier rôle du CIO est « d'encourager et soutenir la promotion de l'éthique et de la bonne gouvernance dans le sport ainsi que l'éducation de la jeunesse par le sport, et de s'attacher à ce que l'esprit de fair-play règne dans le sport et que la violence en soit bannie » (CIO, 2019, p.16). Le terme d'intégrité est apparu plus récemment, et fut initialement utilisé dans le cadre de la lutte contre les manipulations de compétitions sportives. Désormais, le concept

s'élargit pour inclure trois dimensions : l'intégrité des compétitions (lutte contre le dopage et la manipulation), l'intégrité personnelle (lutte contre les formes d'atteintes ou violences physiques et psychologiques) et l'intégrité institutionnelle (la lutte contre les conflits d'intérêts, pots-de-vin et autres corruptions des processus de décisions institutionnelles). Un récent rapport du Conseil de l'Europe (2020) reprend cette typologie, et plusieurs fédérations internationales comme le tennis, le cricket, l'athlétisme, le taekwondo ou le baseball/softball ont confié à des unités « intégrité » la gestion de l'ensemble de ces problématiques. La FIS, ou World Badminton, comme d'autres fédérations, ont aussi un integrity manager depuis peu.

Chappelet (2019 ; 2017) propose d'ajouter la soutenabilité/durabilité, dans un concept à quatre dimensions : Antidopage, Fair-play, Ethique (organisationnelle) et Soutenabilité (SAFE). Plusieurs qualités caractérisent ce modèle : l'interconnexion des facettes rend compte des situations où les comportements chevauchent plusieurs dimensions, ou l'interdépendance entre les comportements sur le terrain sportif (fair-play), dans les institutions sportives (éthique) et l'impact sociétal du sport (soutenabilité). L'autre force de ce modèle est d'être suffisamment large pour inclure un vaste ensemble d'irrégularités. Toutes les formes de tricherie ne font pas scandale et pourtant sont des atteintes à l'intégrité sportive. Elles violent l'esprit des règles plutôt que leur lettre. Certaines sont même tolérées, voire encouragées (la « faute utile » au football). Certaines irrégularités naissent intolérables et d'autres le deviennent (comme par exemple les insultes racistes dans les stades de football qui étaient longtemps tolérées). Les responsabilités sociétales des organisations suivent également des cycles de vie (Rivoli & Waddock, 2011). Aujourd'hui les notions de durabilité et de respect de l'environnement sont prises en compte par les OSI, mais pas comme des enjeux d'intégrité. Il est toutefois possible et souhaitable que dans le futur proche, les règles des OSI en termes de protection de l'environnement soient formalisées (comme au CIO avec sa stratégie durabilité de 2017)

LES ORGANISATIONS SPORTIVES INTERNATIONALES DOIVENT-ELLES DÉLÉGUER LA RÉGULATION DE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE ?

et entrent dans le cadre règlementaire (comme avec la règle 2.13 de la Charte olympique).

Nous pouvons nous inspirer de ce modèle tout en récupérant la trilogie intégrité des compétitions, intégrité personnelle (fair-play, protection, etc.) et intégrité des institutions. Nous y ajoutons donc la soutenabilité (intégrité sociétale). Comme dans SAFE, les deux premières sphères concernent plutôt l'individu sur le terrain (de jeu) et les deux dernières les managers hors du terrain, dans les organisations.

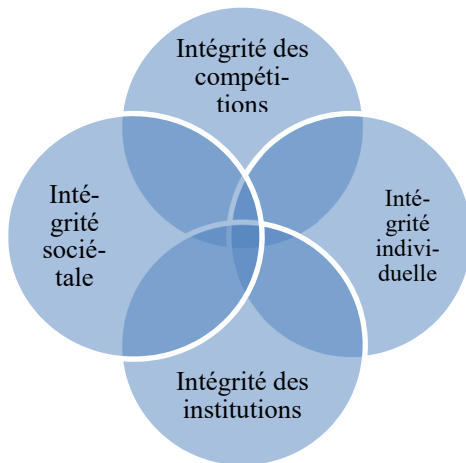


Figure 1 : Modèle de l'intégrité sportive, adapté de Chappelet (2017).

Concept large et fluctuant, l'intégrité dépasse le champ des organisations sportives et sollicite la main des organisations publiques et la lettre des lois nationales et internationales. C'est donc bien un sujet de régulation, entre l'individuel et l'organisationnel, l'ordre public et le code privé (Gardiner et al., 2017). Au sein du sport international, il s'unifie et s'harmonise alors que de plus en plus d'unités spécialisées, plus ou moins indépendantes de la fédération centrale, sont instituées. Ces évolutions dans la définition et l'architecture de l'intégrité sportive montrent qu'une pression générale tend à distinguer les fonctions de régulation d'intégrité des autres fonctions de régulation sportive.

13.3 LE DEBAT ET LA TENDANCE VERS L'INDEPENDANCE DU CONTROLE

Ces vingt dernières années, de nombreuses réformes de gouvernance ont été mises en œuvre, que ce soit au sein du CIO (Benitez et London, 2017 ; Chappelet, 2011), de la FIFA (Jorge 2014) ou World Athletics (Krieger, 2019), mais ces réformes peuvent aussi remplir des fonctions d'affichage et souffrir d'un manque de substance et d'impact (Verschuuren, in press ; Geeraert et al., 2014, Pielke 2014). L'une des mesures phares de la part d'OSI touchées par des scandales a par exemple été de mettre en œuvre des commissions éthique ou des comités de gouvernance, dont l'indépendance et l'impact peuvent être discutés. En outre, les efforts menés à l'échelle sectorielle, que ce soit le travail « d'auto-régulation » de la GSMU (Governance Support and Monitoring Unit), une unité interne à l'ASOIF, ou les discussions de l'IPACS (International Partnership Against Corruption in Sport) ne semblent suffire. L'accumulation de scandales liés à l'intégrité sportive compromet ainsi la capacité du sport à s'auto-réguler et rétablir la confiance (Geeraert, 2019 ; Chappelet, 2018a).

C'est dans ce contexte que l'idée de créer un organisme spécifique pour contrôler la « bonne gouvernance » du sport international a gagné en popularité. Un même réflexe pour la lutte contre le dopage avait déjà abouti à la création de l'Agence mondiale antidopage (AMA) en 1999, suite au scandale Festina, qui venait s'ajouter à d'autres affaires retentissantes de dopage. La révélation du dopage institutionnel en Russie en 2016 a aussi contribué à la création de l'Agence de contrôles internationale (ACI), elle aussi séparée des autorités sportives, en 2018. Si la nécessité de l'indépendance de la lutte anti-dopage fait aujourd'hui l'unanimité, pourquoi les autres formes de corruption du sport ne connaîtraient-elles pas le même traitement ?

En 2006, l'association Play the Game propose la création d'une *World Anticorruption Agency (WACA)*, idée soutenue à l'époque, et depuis, par Richard Pound, président de l'AMA de 1999 à 2007 (Play the Game,

LES ORGANISATIONS SPORTIVES INTERNATIONALES DOIVENT-ELLES DÉLÉGUER LA RÉGULATION DE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE ?

2008 ; Transparency International, 2016). Plus tard, alors que l'enquête du FBI à l'encontre de dirigeants de la FIFA secoue le sport mondial, Arcioni (2015) et Bayle (2015) défendent la création d'une Agence mondiale de la gouvernance du sport qui harmoniserait au niveau mondial/régional des standards de gouvernance et vérifierait leur application au sein des OSI. La même année, qui est aussi marquée par le développement de l'affaire du dopage russe, David Howman, Directeur général de l'AMA, suggère la création d'une Agence mondiale pour l'intégrité du sport (*World Sports Integrity Agency*), comprenant l'antidopage, et dont le modèle de gouvernance public-privé reproduirait celui de l'AMA (WADA, 2015). D'autres réclament plutôt une structure pour rendre les organisations du mouvement olympique, et en particulier le CIO, responsables devant une structure externe, qui contrôlerait ses activités et agirait comme garde-fou (*watchdog*) (Chappelet, 2011). Cette solution, plus souple, est reprise par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui souhaiterait que l'on établisse des critères communs de bonne gouvernance pour le secteur sportif via une certification ISO avant qu'un système de notation indépendant n'évalue les organisations sportives à l'aune de cette norme commune (Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 2019).

Ces propositions diverses partagent un dénominateur commun : la volonté de séparer le management sportif et son contrôle. Elles s'inspirent de la séparation des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires qui représente un principe fondamental de l'Etat de droit. Dans le milieu commercial également, les fonctions dites d'audit et de « conformité » sont généralement séparées du management des grandes entreprises. Dans le sport aujourd'hui, ces pouvoirs restent souvent assujettis au bureau exécutif des OSI et forment un conflit d'intérêt naturel car la détection et la sanction d'irrégularités heurte, au moins à court terme, la réputation et les intérêts économiques de l'organisation sportive. De nombreuses situations ont souligné ce conflit d'intérêt, que ce soit l'UCI face au dopage de Lance Armstrong, la fédération américaine de gymnastique face aux allégations de viols et abus sexuels ou les autorités du tennis face

aux matchs truqués. L'indépendance du contrôle est donc considérée comme un facteur d'impartialité et d'efficacité dans la protection de l'intégrité sportive. Par exemple l'indépendance de l'unité, ou de la personne, qui collecte d'éventuelles alertes permet d'accroître l'autonomie d'action et la capacité à réaliser les enquêtes, et donc inspire confiance (Vandekerckhove & Lewis, 2012). Il s'agit par la même de protéger la réputation de l'organisation mère, qui ne pourra être accusée de manquements à ses devoirs si des scandales éclatent. Dans le cas des réformes au sein du tennis, l'*independent review panel* insiste sur cette nécessité d'extraire le contrôle de l'intégrité de l'influence de l'administration (voir Figure 2).

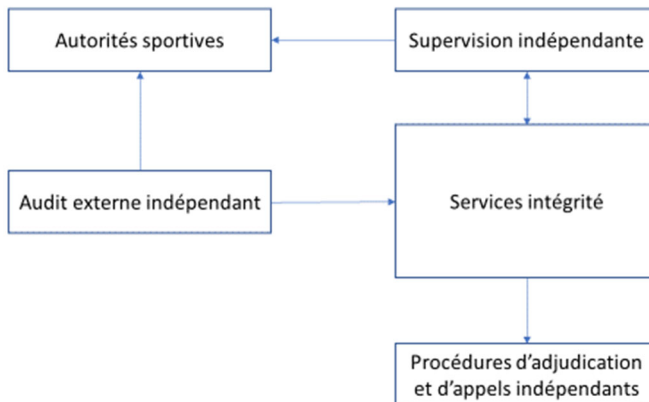


Figure 2 : Modèle de gouvernance pour l'intégrité sportive (*Independent review of integrity in tennis, 2018, p.2*)

Tennis, biathlon, athlétisme, taekwondo ou cricket : un nombre croissant de fédérations internationales créent des unités intégrité plus ou moins indépendantes. Même l'UEFA et la FIFA envisagent des structures indépendantes pour s'adresser aux phénomènes de matchs truqués ou d'abus sexuels (FIFA, 2020 ; UEFA, 2019). Au niveau national également, des formules innovantes ont été déployées. En 2019, une agence nationale australienne, Sport Australia Integrity (SAI), a été créée

LES ORGANISATIONS SPORTIVES INTERNATIONALES DOIVENT-ELLES DÉLÉGUER LA RÉGULATION DE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE ?

par voie parlementaire pour fédérer l'ensemble des efforts nationaux pour l'intégrité sportive (Parliament of Australia, 2019). Une structure similaire existe également en Finlande (*Finnish Center for Integrity in Sports*, FINCIS) et au Danemark. D'autres types d'externalisation, ou mutualisation, sont les agences nationales anti-dopage, qui bénéficient parfois d'un statut public, les plateformes nationales contre le truquage de matchs qui ont été constituées dans une trentaine de pays (principalement européens) selon les dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe contre la manipulation des compétitions (Conseil de l'Europe, 2014), ou encore Safesport USA, l'organisation américaine en charge de la protection contre les formes de violences sexuelles et qui doit être financée par l'USOC, selon la loi nationale. Ces exemples montrent qu'au-delà du renforcement du pouvoir de contrôle, ces solutions permettent également d'améliorer la représentation des parties prenantes, comme le défendent Mason et al. (2006). Avant sa dissolution, la Fondation antidopage du cyclisme (CADF) suivait par exemple un modèle de gouvernance inclusive où les principales parties prenantes étaient représentées au niveau du comité directeur et contribuaient toutes au budget. La représentativité favorise également la responsabilisation (*accountability*), au sens de Chappelet (2011).

13.4 LES NUANCES DE L'INDÉPENDANCE

Si elle semble faire l'unanimité, qu'est-ce que la notion d'indépendance recouvre exactement ? Le droit public définit l'indépendance comme la « situation d'un organe ou d'une collectivité qui n'est pas soumis à l'autorité d'un autre organe ou d'une autre collectivité » (CNRTL, n.d.). Derrière cette définition se cache de multiples nuances qui font de l'indépendance une notion relative et subjective. Plutôt que parler de degrés d'indépendance, nous préférons parler de dimensions ou de caractéristiques. Nous en décrivons cinq :

- L'indépendance statutaire est atteinte lorsque la structure en question dispose de sa propre personnalité juridique.

- L'indépendance financière se définit par la capacité de la structure de ne pas être majoritairement financé par sa partie prenante principale.
- L'indépendance physique ou géographique, à savoir quand la structure a ses propres bureaux.
- L'indépendance de la gouvernance qui ne doit pas être contrôlée par une partie prenante et demande une séparation des pouvoirs.
- L'indépendance opérationnelle, selon laquelle aucune partie prenante ne doit influencer outre mesure l'activité quotidienne de la structure. Par exemple, lorsque la structure doit reporter à une organisation-mère, elle doit le faire auprès d'un organe politique (Assemblée générale, Comité directeur) plutôt qu'auprès de l'administration opérationnelle ; l'administration ne doit pas pouvoir nommer ou démettre de ses fonctions le responsable de la structure ; la structure doit pouvoir ouvrir ou terminer une enquête sans l'accord de l'administration. On peut ainsi avoir une unité interne indépendante au niveau opérationnel. C'est le cas par exemple de l'Unité renseignement & enquêtes de l'AMA. Autre exemple à la Banque mondiale, où The Integrity Vice Presidency (INT) est une unité indépendante qui enquête et sanctionne les phénomènes de fraude et de corruption dans les projets financés par la Banque mondiale.

Le tableau ci-dessous, réalisé en juin 2020, compare dans quelle mesure les dimensions de l'indépendance s'appliquent aux différentes structures récemment créées autour des organisations sportives internationales.

LES ORGANISATIONS SPORTIVES INTERNATIONALES DOIVENT-ELLES DÉLÉGUER LA RÉGULATION DE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE ?

	Indépendance statutaire	Indépendance financière	Indépendance physique	Indépendance de la gouvernance	Indépendance opérationnelle
Center for Sports and Human Rights	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Athletic Integrity Unit	Non	Non	Non	Oui	Oui
Cycling AntiDoping Foundation	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
International Testing Agency	Oui	Non	Oui	Non	Oui
World Anti-Doping Agency	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Tennis Integrity Unit	Non	Non	Non	Oui	Oui

Tableau 1 : Dimensions d'indépendance de structures affiliées au sport international.

Les formules d'indépendances sont donc multiples, et peuvent ainsi s'accorder aux particularités de la situation, comme par exemple lorsque la fédération internationale n'est pas la seule autorité qui gouverne la discipline (tennis) ou lorsque l'objet de la structure couvre l'ensemble du secteur (AMA, ACI). Une des particularités du secteur sportif est l'hybridité public/privé de sa gouvernance. Les modèles de gouvernance public/privé offrent également de multiples possibilités de gouvernance et d'équilibre entre les parties prenantes (voir tableau 2 ci-dessous).

	Identité légale	Modèle financier	Budget annuel	Pays	Modèle de gouvernance
Comité International de la Croix Rouge	Association de droit suisse	Contributions publiques volontaires (les Etats occidentaux sont les principaux financeurs)	CHF 1576,7 million (2016)	Suisse (Genève)	25 Suisses composent l'Assemblée générale. 7 d'entre eux composent le Conseil de l'Assemblée.
ICANN	Corporation à but non-lucratif de droit californien	Souscription des sites internet	USD 137,4 million (2019)	Etats-Unis (Californie)	Le comité directeur comprend 16-membres représentant l'ensemble des parties prenantes : 3 organisations support et la « communauté élargie », qui comprend les internautes. 112 Etats sont représentés dans un Comité gouvernemental consultatif.
Global Fund	Fondation de droit Suisse	Etats (95%) & Entités privées (5%)	USD 4,95 billion (2019)	Suisse (Genève)	Le Conseil de fondation compte 20 membres (publics et privés : ONGs, communautés, etc.). La Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce siègent mais n'ont pas de pouvoir de vote.
International Union for the Conservation of Nature (IUCN)	Association de droit suisse (art. 60 et sq CC)	Financement mixte public/privé. Cotisations et financement par projets	USD 116 million (2013)	Suisse (Gland)	L'Assemblée générale compte 1700 membres : Etats, ONG du domaine et communautés représentatives. Le Conseil est composé du président, de 4 vice-présidents (élus par le Conseil

LES ORGANISATIONS SPORTIVES INTERNATIONALES DOIVENT-ELLES DÉLÉGUER LA RÉGULATION DE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE ?

	Identité légale	Modèle financier	Budget annuel	Pays	Modèle de gouvernance
					parmi ses membres), le trésorier, des présidents des 6 commissions de l'IUCN, de 3 conseillers régionaux venant de chacune des 8 régions statutaires de l'IUCN et d'un conseiller suisse.
AMA/WADA ¹⁹⁷	Fondation de droit Suisse (art. 80 et sq CC)	50% Etats/50% mouvement sportif privé	CHF 38 million (2019)	Suisse (Lausanne), Bureaux principaux au Canada (Québec)	Représentation égale publique/privée au Conseil de fondation (38 membres) et au Comité exécutif (12 membres). Présidence tournante. Les présidents et vice-présidents sont désormais indépendants.

Tableau 2 : Modèles de gouvernance public-privé.

¹⁹⁷ Pour une comparaison des structures de gouvernance de l'AMA, du MICRRCR et de l'IUCN, voir Chappelet (2002).

Chappelet (2020) propose également quatre solutions d'audit interne ou externe, résumées dans le tableau 3 ci-dessous.

Options	Exemples	Avantages	Limites
Unité interne mais indépendante au niveau opérationnel	Vice-Presidency Unit (Banque mondiale), Athletics Integrity Unit (World Athletics), Département renseignement et enquêtes (AMA) ou Audit and Compliance Committee (FIFA).	Fonctionnalité et intégration avec les activités de l'organisation.	Manque d'indépendance stratégique
Auditeurs externes	« big four » : Deloitte, EY, KPMG, PwC	Souplesse.	Capacités limitées et réputation écornée des « big four »..
Agence externe spécialisée	AMA	Légitimité forte. Synergies. Séparation nette entre le management et le contrôle.	Difficile processus de décision et de création de la structure.
Auditeur externe public	Contrôle fédéral des finances de la Confédération suisse (CDF), Cour des comptes (France), etc.	Auditeurs publics considérés comme plus indépendants. Possibilité de changer régulièrement d'auditeurs	Capacités de contrôle limitées.

Tableau 3 : Discussion des options d'audit interne/externe (Chappelet, 2020).

LES ORGANISATIONS SPORTIVES INTERNATIONALES DOIVENT-ELLES DÉLÉGUER LA RÉGULATION DE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE ?

13.5 UNE SOLUTION ATTRACTIVE ULTIME : LA MAISON DE L'INTÉGRITÉ DU SPORT

Les avantages et limites de chacune des propositions et options de réforme nous rappellent que la solution idéale de gouvernance n'existe pas. Toutefois, sur les bases de ce débat et du parangonnage des futurs possibles, nous proposons un modèle de structure indépendante vers laquelle les organisations sportives pourraient, à terme, déléguer la fonction de réguler l'intégrité sportive. De nombreux obstacles et difficultés se présentent devant cette innovation structurelle, et nous les détaillons ci-dessous, mais nous souhaitons présenter cette option comme un horizon vers lequel les prochaines réformes pourraient tendre avant d'aboutir

13.5.1 QUEL CHAMP CETTE STRUCTURE DOIT-ELLE COUVRIR ?

Étant donné l'évolution rapide des formes de corruption, la structure commune devrait être ouverte à tout problème lié à l'intégrité et couvrir les sujets du concept présenté ci-dessus (Figure 1). En ce qui concerne le nom, il est important également d'afficher une posture inclusive et positive, en évoquant l'intégrité plutôt que l'anti-corruption, comme le fait l'IPACS (International Partnership Against Corruption in Sport), par exemple. Cette structure pourrait donc s'intituler *House of Sport Integrity* (Maison de l'intégrité du sport).

Les compétences de cette structure doivent être suffisamment larges pour asseoir son autorité, sa liberté d'action et sa crédibilité. Ses fonctions principales pourraient être les suivantes :

- Servir de centre de ressources pour les OSI sur les sujets liés à l'intégrité : fourniture à la demande de conseils, bonnes pratiques et solutions adaptées.
- Harmoniser et formuler des critères de gouvernance pour les OSI

- Auditer les OSI sur la mise en œuvre et le respect de ces critères de gouvernance. Elle pourra réaliser l'audit elle-même ou solliciter des auditeurs externes (de préférence publics).
- Coordonner un réseau international d'enquêteurs mobilisables pour des enquêtes disciplinaires. Les enquêtes les plus sensibles (qui concernent par exemple le management des OSI) seraient pilotées par la structure. Les autres seraient laissées au soin des organisations sportives concernées, avec l'assistance, si nécessaire, de la structure.
- Réaliser ou mandater des programmes de recherches sur les phénomènes liés à l'intégrité sportive.
- Sensibiliser les acteurs du sport, sur les sites de compétition et en dehors, aux sujets liés à l'intégrité, et au comportement éthique.
- Proposer un service d'écoute et d'échange pour tout sujet lié à l'intégrité.
- Administrer un dispositif d'alerte. La structure réceptionne les informations et réalise une première évaluation des faits (une pré-enquête). Les informations sont ensuite transférées à l'entité concernée : organisation sportive internationale ou nationale, agence antidopage nationale ou mondiale, ACI, plateforme nationale contre la manipulation de rencontres sportives, service de police national, CIO, ou autre.
- Proposer un accompagnement juridique, social et psychologique des lanceurs d'alerte. L'organisation serait l'interface unique entre eux et les enquêtes. La confidentialité et l'anonymat doivent être ainsi garantis. S'il est nécessaire de fournir des informations à un service de police, le lanceur d'alerte doit en être informé et être sensibilisé à la situation.

Cette structure remplirait donc à la fois une fonction de contrôle et d'audit, une fonction d'assistance et d'accompagnement des organisations sportives, et une fonction de protection et d'assistance des acteurs individuels du sport, et en particulier les athlètes.

LES ORGANISATIONS SPORTIVES INTERNATIONALES DOIVENT-ELLES DÉLÉGUER LA RÉGULATION DE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE ?

13.5.2 GOUVERNANCE & INDEPENDANCE

Idéalement, l'indépendance de la *House of Sport Integrity* doit couvrir les cinq dimensions présentées ci-dessus, et donc être à la fois opérationnelle et stratégique.

- Indépendance statutaire.

Elle doit avoir une entité juridique propre, avec ses propres statuts. Comme pour l'AMA, le statut de la fondation se prêterait bien aux fonctions et l'autorité de cette nouvelle organisation puisqu'aucune activité lucrative, aucune redistribution financière n'est prévue à des membres et aucun travail de représentation politique n'est prévu. Le but d'une fondation est bien la gestion d'un patrimoine commun. Ici l'intégrité représente ce patrimoine que les parties prenantes, à savoir les organisations sportives internationales, tiennent à protéger, entretenir et encourager. Le droit suisse, qui s'applique au cas de l'AMA, est relativement souple (articles 80 et suivants du Code civil suisse). Les fondations suisses sont surveillées par une autorité fédérale (ou cantonale pour les plus petites) de surveillance des fondations, une entité publique hébergée par le département fédéral de l'intérieur qui vérifie que les ressources des fondations sont utilisées pour les objectifs établis, et que les modifications de statuts restent fidèles à la volonté des fondateurs. La loi est peu contraignante pour les fondations, qui sont simplement obligées de tenir leurs comptes, de se soumettre à un audit externe annuel et de respecter l'objectif du fondateur.

13.5.3 INDEPENDANCE DE LA GOUVERNANCE

Outre les fédérations olympiques, le CIO et l'AMA, qui sont les principales parties prenantes internationales, le conseil de cette fondation devrait accueillir des représentants des autorités publiques dans un régime hybride public-privé comme pour l'AMA. Un troisième groupe d'acteurs issus de la société civile serait également bienvenu, à savoir des organisations non-gouvernementales spécialisées dans la lutte contre la corruption et la protection des droits et libertés individuels ou des experts

académiques reconnus. Des organisations représentatives d'athlètes et de supporters devraient idéalement être inclus. L'idée est de récupérer des points de vue et compétences alternatifs qui en plus d'améliorer la performance de la fondation renforceraient aussi son indépendance et sa légitimité externe (voir figure 3).

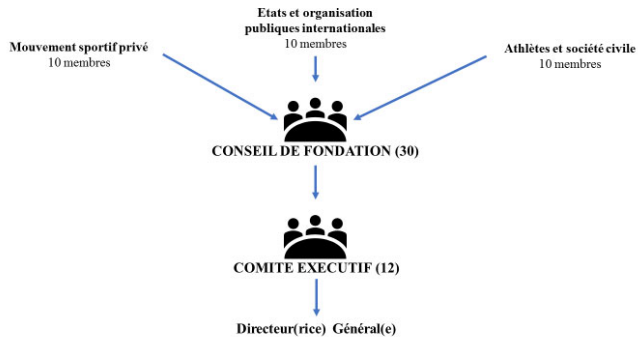


Figure 3 : Modèle de gouvernance (Source : auteur)

13.5.4 INDEPENDANCE FINANCIERE

Afin de mettre ses ressources à la hauteur de ses ambitions, une telle organisation doit bénéficier d'un budget permettant de couvrir ses besoins techniques (technologies d'audit, un dispositif d'alerte confidentiel sécurisé, bases de données, etc.) et humains (recrutement d'employés spécialisés dans la sensibilisation et l'éducation, le travail social, l'écoute et l'accompagnement de personnes vulnérables, juristes, spécialistes de l'intégrité, la conformité et la gouvernance sportive, spécialistes des sciences criminelles, etc.). Le financement doit être multilatéral afin qu'aucune partie n'ait d'influence prédominante et que l'ensemble des parties prenantes s'engage en faveur de l'intégrité. Les autorités publiques, sur le modèle de l'AMA, doivent contribuer au budget étant donné que de nombreuses facettes de l'intégrité concernent les droits

LES ORGANISATIONS SPORTIVES INTERNATIONALES DOIVENT-ELLES DÉLÉGUER LA RÉGULATION DE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE ?

nationaux, comme la corruption privée, le dopage ou les violences personnelles. Du côté du mouvement sportif associatif, au lieu d'exiger un quota fixe par organisation, il s'agirait de récupérer un pourcentage de l'ensemble des contrats audiovisuels et sponsoring signés par les organisations sportives internationales partenaires. Un principe similaire est appliqué dans le marché des paris sportifs français ou de l'Etat de Victoria en Australie : un pourcentage des gains réalisés par les opérateurs de paris sportifs licenciés est ponctionné par le régulateur afin de financer des actions de protection de l'intégrité sportive. En guise d'exemple dans notre cas : si l'on couvre la période 2014-2018 (les cycles olympiques sont quadri-annuels) et que l'on ponctionne 0,5% des contrats sponsoring et audiovisuels des Jeux Olympiques d'hiver 2014, Jeux olympiques d'été 2016 (le CIO a déclaré 5,16 milliards de dollars de revenus pour ce cycle [CIO, 2020]) et de la Coupe du monde de football 2014 (la FIFA a déclaré 4,1 milliards [FIFA, 2015]), nous dégagons déjà une contribution nette de 11,5 millions de dollars au budget annuel, pendant ces quatre années. À titre de comparaison, le budget 2019 de l'AMA est de 38 millions de francs suisses, avec 117 employés (AMA, 2019), la *Tennis Integrity Unit* a un budget annuel 2020 équivalent à 7,23 millions de dollars (21 employés) (TIU, 2019). Une contribution minimale (symbolique) des athlètes pourrait aussi être envisagée.

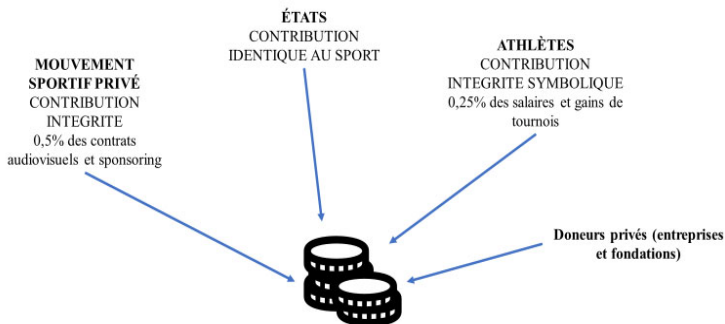


Figure 4 : Modèle financier (Source : auteur)

13.6 LES OBSTACLES ET LE PROCESSUS

Aujourd'hui, de nombreux obstacles, politiques et techniques, mais surtout politiques, se dressent devant la création de cette organisation. Créer une agence commune pour la régulation de l'intégrité représenterait en effet un virage stratégique inédit pour le sport international (Chappelet, 2018b). Celui-ci a déjà difficilement accepté la création de l'AMA, à travers laquelle les Etats se sont immiscés, quoique timidement, dans la gouvernance de l'antidopage. Cette nouvelle structure induirait en outre une refonte totale des structures existantes que ce soit dans l'antidopage (AMA et ACI) ou au niveau des fédérations (AIU, TIU, et les unités intégrité internes). Un autre scénario moins révolutionnaire serait d'élargir les prérogatives de l'AMA sur l'ensemble des questions d'intégrité et de confier à l'ACI la gestion opérationnelle de l'intégrité. Il s'agirait d'une double délégation de la part des organisations sportives : le stratégique vers l'AMA et l'opérationnel vers l'ACI. En préservant et en développant l'acquis de l'antidopage, cette option pourrait également s'appuyer sur les agences nationales antidopage, dont certaines d'entre elles ont déjà élargi leur compétence aux matchs truqués par exemple.

La négociation du schéma financier, dans lequel l'ensemble des parties prenantes investirait, et selon des procédés innovants (pourcentage des contrats audiovisuels et sponsoring sportifs), nécessite, elle aussi, du courage et de l'audace. Autre question : est-ce qu'ajouter une structure additionnelle dans l'écosystème sportif international, déjà éclaté, ne créerait pas un nouveau pouvoir qui déconcentrerait encore plus le secteur ? Ou est-ce qu'au contraire, en rassemblant et incarnant l'ensemble des fonctions liées au contrôle, à l'audit, à la conformité et à l'intégrité, ne pourrait-elle pas rationaliser l'architecture institutionnelle ? Un autre débat concerne la mobilisation des gouvernements. Comme les convaincre, en particulier dans une période de crise économique, de partager la responsabilité de l'intégrité sportive ? Ces enjeux devront être surmontés.

LES ORGANISATIONS SPORTIVES INTERNATIONALES DOIVENT-ELLES DÉLÉGUER LA RÉGULATION DE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE ?

Quels que soient ces incertitudes et obstacles, le défi de l'intégrité sportive et de la légitimation des structures sportives devront prévaloir sur les réticences au changement. Comme l'admet Thomas Bach, président du CIO, pour le modèle des Jeux olympiques, le sport doit « changer » ou « être changé » (Bach, 2018), et cette maxime s'applique également aux questions de gouvernance et d'intégrité. À terme, seule une structure suffisamment indépendante et puissante pourra mettre les OSI face à leurs responsabilités tout en les protégeant des conflits d'intérêts et garantir le respect des meilleurs standards de gouvernance et d'intégrité au sein du secteur. Elle doit servir d'horizon et de référence ultime dans le long processus de réformes qui s'est déjà enclenché puisque l'antidopage (grâce à une convention interétatique) s'est aujourd'hui affranchi, et que les unités ou organisations de régulation de l'intégrité se multiplient au niveau des fédérations. Le CIO, auto-proclamé à la tête du mouvement olympique, est en position favorable pour proposer et inciter un débat sectoriel et un rapprochement entre fédérations. La crise économique corollaire à la pandémie du COVID-19 doit aussi fournir un argument de poids pour favoriser les synergies et économies d'échelle, que ce soit par exemple pour conceptualiser des programmes de prévention, mettre en commun des outils et compétences d'enquêtes ou coordonner un dispositif d'alerte avancé. Dans ce contexte, et compte tenu des pressions en faveur d'une réforme structurelle, la spécification et le renforcement de la fonction de régulation d'intégrité semble inéluctable. C'est la conscience stratégique des organisations sportives internationales et leurs négociations au niveau sectoriel qui détermineront la nature de l'*aggiornamento* et le degré d'innovation dans la régulation de l'intégrité sportive.

13.7 RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AMA. (2019b). 2018 Annual Report : The Right Way Together. AMA. https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/ar2018_digital_mq.pdf

- Archer, A. (2016). On Sporting Integrity. *Sport, Ethics and Philosophy*, 10(2), 117–131. <https://doi.org/10.1080/17511321.2016.1140223>
- Arcioni, S. (2015). New trends in the management and governance of sport: Creation of an independent body for the control of governance in sport worldwide. In Y. Vanden Auweele, J. Parry & E. Cook (Eds.), *Sport Ethics for the 21st century*. Brussel: De Boeck.
- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2018). Working towards a framework for modern sports governance. Report, Doc. 14464. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24299&lang=en>
- Bach, T. (2018). Olympic Games: change or be changed. *Financial Times*, October 4, 2018. <https://www.ft.com/content/ef426d2a-c261-11e8-84cd-9e601db069b8>
- Bayle, E. (2015). Fifa-gate: an opportunity to clean up international sports governance. *Soccer & Society*, 1-2.
- Benitez, B., & London, J. (2017). Has the International Olympic Committee Risen above Corruption. *Md. J. Int'l L.*, 32, 160.
- Chappelet J.-L. (2002). L'Agence mondiale antidopage, un nouveau régulateur des relations internationales sportives. *Relations Internationales*, 111, 381-401.
- Chappelet, J.-L. (2005). Une commission d'éthique pour la gouvernance du mouvement olympique. *Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale*, 7(2). <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.1947>
- Chappelet, J. L. (2011). Towards better Olympic accountability. *Sport in Society*, 14(03), 319-331.
- Chappelet, J.-L. (2017). Pour un cadre global de lutte contre la corruption dans le sport, *Jurisport*, 181, 19-22
- Chappelet, J. L. (2018a). Beyond governance: The need to improve the regulation of international sport. *Sport in Society*, 21(5), 724-734.

LES ORGANISATIONS SPORTIVES INTERNATIONALES DOIVENT-ELLES DÉLÉGUER LA RÉGULATION DE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE ?

Chappelet, J.L. (2018b). Quelle réforme pour la gouvernance du sport international?, *Jurisport*, 191, 37-40.
https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_7BDD3DE8A9C3.P001/REF

Chappelet, J. L. (2019). Towards a Global Framework to Fight the Dark Side of Sport. *Darks Sides of Sport*, 5-16.

Chappelet, J. L. (2020). Interventions dans le cours en Régulation of Global Sports. Lausanne. 7 février 2020.

CIO. (2019). IOC Annual Report 2018.
https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Documents/IOC-Annual-Report/IOC-ANNUAL-REPORT-2018.pdf#_ga=2.232120607.1640276638.1590336210-577792183.1584197800

CIO. (2020). Olympic marketing fact file 2020 edition.
<https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Documents/IOC-Marketing-and-Broadcasting-General-Files/Olympic-Marketing-Fact-File.pdf>

CNRTL. (n.d.). Indépendance.
<https://www.cnrtl.fr/definition/independance>

Conseil de l'Europe. (2020). Guidelines on sport integrity. Action 3 of the Kazan Action Plan. <https://rm.coe.int/sports-integrity-guidelines-action3-kazan-action-plan-en/16809f321d>

FIFA. (2015). Financial report 2014.
<https://img.fifa.com/image/upload/e4e5lkrxbqvgscxgjnpx.pdf>

FIFA. (2020). FIFA and UNODC launch cooperation tackling crime and abuse. Communiqué de presse. 16 septembre 2020.
<https://www.fifa.com/who-we-are/news/fifa-and-unodc-stress-importance-of-cooperation-in-tackling-crime-threat>

Gardiner, S., Parry, J., & Robinson, S. (2017). Integrity and the corruption debate in sport: where is the integrity?. *European sport management quarterly*, 17(1), 6-23.

Geeraert, A. (2019). The limits and opportunities of self-regulation: achieving international sport federations' compliance with good

governance standards. *European Sport Management Quarterly*, 19(4), 520-538.

Geeraert, A., Alm, J., & Groll, M. (2014). Good governance in international sport organizations: an analysis of the 35 Olympic sport governing bodies. *International journal of sport policy and politics*, 6(3), 281-306.

Independent review of integrity in tennis; (2018). Collective Submission of the International Governing Bodies: Principles of Proposals. <https://www.tennisintegrityunit.com/storage/app/media/Independent%20Reviews/IRP-2018/Appendix%2010.pdf>

Jorge, G. (2014). Fixing FIFA: The experience of the independent governance committee. *Sw. J. Int'l L.*, 21, 165.

Krieger, J. (2019). No struggle, no Progress: The historical significance of the governance structure reform of the international association of athletics federation. *Journal of Global Sport Management*, 4(1), 61-78.

Pielke, R. (2014). An Evaluation of the FIFA Governance Reform Process of 2011–2013. In *Managing the Football World Cup* (pp. 197-221). Palgrave Macmillan, London.

Mason, D. S., Thibault, L., & Misener, L. (2006). An agency theory perspective on corruption in sport: The case of the International Olympic Committee. *Journal of sport management*, 20(1), 52-73.

Play the Game. (2008). Betting industry leader calls for sport world anti-corruption agency. <https://www.playthegame.org/news/news-articles/2008/betting-industry-leader-calls-for-sport-world-anti-corruption-agency/>

Rivoli, P., & Waddock, S. (2011). The Grand Misapprehension a Response to Aneel Karnani's “‘Doing Well by Doing Good’: The Grand Illusion”. *California Management Review*, 53(2), 112-116.

TIU. (2019). 2019 Annual review. <https://www.tennisintegrityunit.com/annual-review/2019/>

Transparency International. (2016). Richard Pound: the corruption risks in sport. <https://blog.transparency.org/2016/01/15/richard-pound-the-corruption-risks-in-sport/index.html>

LES ORGANISATIONS SPORTIVES INTERNATIONALES DOIVENT-ELLES DÉLÉGUER LA RÉGULATION DE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE ?

UEFA. (2019). UEFA kicks off feasibility study regarding the fight against match-fixing in European football. Communiqué de presse. 18 octobre 2019.

<https://www.uefa.com/insideuefa/protecting-the-game/news/0256-0f8e7103ae5d-43c274de29d9-1000--uefa-kicks-off-feasibility-study-regarding-the-fight-against-ma/>

Vamplew, W. (2007). Playing with the rules: Influences on the development of regulation in sport. *The International Journal of the History of Sport*, 24(7), 843–871.

<https://doi.org/10.1080/09523360701311745>

Vandekerckhove, W., & Lewis, D. (2012). The Content of Whistleblowing Procedures: A Critical Review of Recent Official Guidelines. *Journal of Business Ethics*, 108(2), 253–264.

<https://doi.org/10.1007/s10551-011-1089-1>

Verschuuren, P. (In Press). Integrity Washing? The Implementation of Reporting Mechanisms by International Sports Organisations. *Journal of Global Sports Management*.

WADA. (2015). Speech by WADA Director General, David Howman, Challenges to the Integrity of Sport, Melbourne.

<https://www.wada-ama.org/en/media/news/2015-10/speech-by-wada-director-general-david-howman-challenges-to-the-integrity-of-sport>

**Faculté de droit, des sciences criminelles
et d'administration publique de l'Université de Lausanne**

- École de droit
- École des sciences criminelles (ESC)
- Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)

Institut des sciences du sport de l'Université de Lausanne (ISSUL)