



HAL
open science

Le mouvement sportif: éthique et transparence

Jean-Christophe Lapouble

► **To cite this version:**

Jean-Christophe Lapouble. Le mouvement sportif: éthique et transparence. *Jurisport: La revue juridique et économique du sport*, 2021. hal-03186750

HAL Id: hal-03186750

<https://hal.science/hal-03186750>

Submitted on 31 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le mouvement sportif : éthique et transparence

Jean-Christophe LAPOUBLE
Professeur
Université de Poitiers

Avec l'adoption de la loi de la loi n° 2017-261 du 1er mars 2017¹ visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs professionnels les fédérations sportives sont désormais tenues de mettre en place des mécanismes visant à assurer une meilleure gouvernance du sport français. Cette question de l'éthique dans le fonctionnement du monde sportif n'est pas nouvelle, des travaux ont notamment porté sur la gouvernance des fédérations sportives internationales aussi bien sur la notion de fairplay² que de bonne gouvernance.

Si la question de la bonne gouvernance des autorités publiques n'est pas nouvelle et celles des autorités sportives est plus récente. D'abord, parce que les fédérations sportives même délégataires ne se considèrent comme chargées de mettre en œuvre des politiques publiques que de manière très inégale. Ensuite ; parce que comme l'a montré Spinoza : « ...si la raison peut beaucoup pour réprimer et modérer les passions, la voix qu'elle montra à l'homme est des plus ardues, en sorte que, s'imaginer que l'on amènera la multitude ou ceux qui sont engagés dans les luttes de la vie publique à régler leur conduite sur les seuls préceptes de la raison, c'est se payer de chimères»³. Or il est bien évident que vu la place du sport dans la société française et compte tenu du contexte juridique existant dans notre pays, les fédérations sportives relèvent d'une telle logique. Le constat des lacunes existantes est établi, mais au-delà, il conviendra de se pencher sur la question du respect du fairplay et de la redevabilité.

I) Un constat récurrent des lacunes en termes de bonne gouvernance

Les nombreux rapports existant sur la bonne gouvernance dans le sport pointent généralement les mêmes problèmes depuis longtemps qu'il s'agisse aussi bien du rôle des fédérations sportives elles-mêmes que celui de l'Etat⁴. Par ailleurs, certaines dispositions comme la rémunération des dirigeants ne sont pas sans soulever quelques interrogations.

A) Des constats répétés de la Cour des Comptes

¹ J.C. Lapouble, La loi n°2017-261 du 17 mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs, *Cahiers de droit du sport*, n°47, 2017, pp. 21-28

² R. H. MacLaren, Fairplay : ideals and realities, Transparency International, Global report 2016: Sport, pp. 12-15 – J.L. Chappelet, Autonomy and governance necessary bedfellows in the fights against corruption in in sport, Transparency International, Global report 2016: Sport, pp.16-28 - R. Pielke Jr, Obstacle in accountability in international sport governance, Transparency International, Global report 2016: Sport, pp. 30-38.

³ B. Spinoza, *Traité politique*, Le livre de poche p. 113.

⁴ L. Lefebvre, P. Bayeux, *Nouvelle gouvernance du sport*, Ministère des sports, Août 2018.

Dans son rapport thématique de 2013 consacré au sport pour tous et au sport de haut niveau, la Cour des comptes précisait : « *la responsabilité de la réussite de la politique sportive incombe en grande partie aux fédérations sportives*⁵ ». La Cour des comptes ne fait ici que constater que le cadre juridique français tel qu'il existe, donne aux fédérations sportives des pouvoirs importants qu'elles assurent de manière imparfaite.

Dans son rapport pour 2018, la Cour des Comptes consacre un chapitre intitulé : « *L'Etat et le monde sportif : mieux garantir l'intérêt général* ». Pour la Cour des Comptes, l'autonomie du mouvement sportif fédéral du fait de sa structuration associative, ne « *s'est pas accompagnée de la mise en place de garanties de bonne gestion* »⁶. La Cour des comptes pointe un fonctionnement où la responsabilité des dirigeants est diluée⁷. Le Constat établi par les sages de la rue Cambon est on ne peut plus explicite : « *La faiblesse de la démocratie fédérale permet des facilités de gestion, à la limite de l'usage abusif des biens sociaux, en matière d'utilisation de cartes de crédit pour les dirigeants, de prise en charge de frais de déplacements, d'octroi de logements de fonction, de traçabilité insuffisante des ventes et d'affectations collectives de billets*⁸ ». Plus loin :

« *Depuis 1972, date de sa création, le CNOSF a connu quatre présidents comme les fédérations de natation ou de rugby. Le tennis, le judo et le basket-ball en ont eu 5. Pendant la même période, se sont succédé vingt-deux ministres des sports (et seize directrices ou directeurs des sports)*⁹ ». Le même constat est effectué par le Conseil d'Etat¹⁰.

On ne peut alors qu'être étonné que le dernier rapport sur la question ait abouti à la création en urgence de l'Agence Nationale du Sport dont le rôle n'apparaît pas aussi évident que ses instigateurs veulent bien le laisser entendre. Il semblerait que le ministère des sports ait cédé à la mode de la création d'agence dont on sait qu'elles aboutissent généralement à une dilution des responsabilités. Faut-il rappeler que le Conseil d'Etat préconisait en 2012¹¹, préalablement à la création de toute agence d'une étude d'impact par la voie législative¹² ? On comprend alors aisément que la lisibilité de l'action de l'Etat dans le domaine du sport est loin d'être aisée¹³, les fédérations sportives ne sont pas encouragées à être transparentes.

B) Une évolution juridique peu encadrée

La rémunération des dirigeants associatifs, constitue une évolution majeure dans la gestion des structures à but non lucratif qui s'est faite progressivement. Une telle évolution qui affecte aussi le monde sportif n'est pas sans effet sur la gestion des fédérations sportives. Le

⁵ Cour des Comptes, Rapport thématique ; Sport pour tous et sport de haut niveau : Pour une réorientation de l'Etat, janvier 2013, p. 158.

⁶ Cour des Comptes, Rapport annuel pour l'année 2018, p. 416.

⁷ Cour des Comptes, Rapport annuel pour l'année 2018, p. 417.

⁸ Cour des Comptes, Rapport annuel pour l'année 2018, p. 418.

⁹ Cour des Comptes, Rapport annuel pour l'année 2018, p. 419.

¹⁰ Conseil d'Etat, Le sport : quelle politique publique ? Etude annuelle 2019, p. 163.

¹¹ Conseil d'Etat, Etude annuelle 2012, Les agences : une nouvelle gestion publique ?

¹² En l'espèce dans cette affaire, l'Agence a été créé d'abord par un décret puis régularisée par la suite par la loi n° 2019-812 du 1er août 2019

¹³ Conseil d'Etat, assemblée générale, avis sur un projet de loi n°397803.

Conseil d'Etat dans une décision de 2006¹⁴ a dans un premier temps précisé que la rémunération d'un dirigeant associatif n'étant pas en soit interdite : « *Considérant que le versement de rémunérations aux dirigeants d'une association ne fait pas obstacle en soi au caractère désintéressé de sa gestion ; que toutefois, les rémunérations versées doivent être proportionnées aux ressources de l'association et constituer la contrepartie des sujétions effectivement imposées à ses dirigeants...* ». Dans sa décision, le juge administratif s'est livré à une appréciation *in concreto* des sommes perçues par la présidente de l'association en question et il a été vérifié la proportionnalité des sommes perçues par au rapport au budget total de l'association. Par la suite, la modification du Code général des impôts et notamment de l'article 261-7-1d a permis désormais d'autoriser la rémunération des dirigeants d'association pour un maximum de trois dirigeants en fonction du montant de ressources propres¹⁵.

Pour le Conseil d'Etat¹⁶ : « *L'absence d'harmonisation des règles relatives à leur rémunération conduit en outre à des situations disparates, bien que la plupart des fédérations ne rémunèrent pas leurs dirigeants, ce qui aboutit souvent à l'élection de personnes en fin de carrière ou rend difficile le cumul d'un emploi avec les fonctions exigeantes de président de fédération.* La question de la rémunération n'est pas anodine car dans le monde sportif où la majorité des acteurs est bénévole, la rémunération d'un président de fédération ne peut s'entendre qu'avec de solides garanties.

L'adoption de la loi n° 2017-261 du 1er mars 2017¹⁷ visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs a permis à travers la mise en place de certains mécanismes d'assurer un contrôle (u moins partiel) du bon fonctionnement des fédérations sportives. Pour l'auteur de la proposition de loi, Dominique Bailly :

« *Afin que ce surcroît de moyens de conduisent pas à des dérives, il est essentiel d'accompagner la professionnalisation renforcement des garde-fous éthiques. La pratique du sport professionnel donne parfois lieu à des comportements inacceptables sur le terrain et en dehors* »¹⁸.

Si l'on ne peut que se féliciter de telles avancées, le contrôle mis en place est tout sauf simple avec la création d'un « *comité doté d'un pouvoir d'appréciation indépendant, habilité à, saisir les organes disciplinaires compétents et chargé de veiller à l'application de cette charte et au respect des règles d'éthique de déontologie, de prévention et de traitement des conflits d'intérêt* »¹⁹. Ce comité n'aura qu'un pouvoir de saisir les instances disciplinaires dont il est communément admis que la qualité des décisions rendues est pour le moins inégale. Pour mémoire, alors même que certains joueurs sont condamnés par des juridictions pénales, il n'y a pas de sanctions fédérales en rapport avec ces faits.

¹⁴ CE, 2 octobre 2006, n°281286

¹⁵ Les seuils respectifs sont de 200 000 euros, 500 000 euros et 1 million d'euros.

¹⁶ Conseil d'Etat, Le sport : quelle politique publique ? Etude annuelle 2019, p. 163.

¹⁷ J.C. Lapouble, La loi n°2017-261 du 17 mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs, *Cahiers de droit du sport*, n°47, 2017, pp. 21-28

¹⁸ Sénat, Compte rendu de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, Mercredi 12 octobre 2016, p.2.

¹⁹ Article L.131-15-1 al. 2 C.sport.

De plus, trois ans après la promulgation de la loi, « *il s'avère qu'aujourd'hui encore, toutes les fédérations ne peuvent prétendre avoir rempli leurs obligations valablement, s'agissant en particulier de l'établissement des chartes d'éthique et de déontologie* »²⁰.

II) Vers l'adoption de standards internationaux

La question de la transparence n'est pas nouvelle et à notre avis, il est aussi possible de l'aborder à travers une notion spécifiquement sportive comme le fairplay mais aussi une notion plus large comme la redevabilité.

A) Le fair-play

La notion de fairplay qui a souvent été associée à l'idéal olympique décrit par Pierre de Coubertin a fait l'objet de définitions multiples. Pour Richard H. MacLarren, le fairplay est plus qu'un idéal philosophique auquel souscrivent les athlètes, c'est un mode d'organisation sociale qui exige du dévouement. Le fairplay nécessite non seulement le respect des règles écrites mais aussi le respect des règles non écrites et le respect des autres joueurs, arbitres, adversaires et supporters. Il exige aussi de valoriser les rivalités amicales, l'esprit d'équipe, la concurrence loyale, l'égalité, l'intégrité, la solidarité, la tolérance, l'attention, l'excellence et la joie du sport.²¹ Pour cet auteur, la question de la corruption dans le sport mériterait la création d'une agence internationale pour lutter contre ce phénomène dans le même ordre d'idée que l'Agence Mondiale Antidopage²². Il n'est pas certain qu'une telle proposition doive être suivie car elle ne ferait qu'ajouter de la complexité.

Le monde sportif génère par ses errements la nécessité de régulations spécifiques. Or les problèmes de corruption, de conflits d'intérêts, de mauvaise gestion ne sont absolument pas spécifiques au monde sportif. Simplement, à force de proclamer que le sport était par nature exempt d'un certain nombre de maux que l'on retrouve dans toutes autres organisations humaines, l'idée s'est installée que de telles déviances doivent être traitées différemment c'est-à-dire avec des outils juridiques spécifiques. Or autant, il est vrai que la lutte contre le dopage présente des spécificités certaines car le dopage est inhérent au sport, les maux que nous venons de décrire ne sont pas spécifiques au sport mais certains découvrent (ou font semblant de découvrir) que le monde sportif n'est pas exempt des vicissitudes qui peuvent atteindre toute organisation humaine. Simplement, dans la mesure où une grande partie de la communication des organisations sportives portent précisément sur les valeurs véhiculées, il n'est pas aisé d'avouer qu'il existe parfois une grande distance entre les idéaux professés et la réalité observée. La récente décision du tribunal judiciaire de Paris rendue le 16 septembre dans les affaires de corruption ayant affecté la Fédération Internationale d'Athlétisme²³ montre si besoin était que les outils juridiques existent pour peu que l'on veuille bien se donner les moyens de mener les investigations nécessaires.

²⁰ Assemblée nationale, Rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2017-261 du 1er mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs par R. Jouanico et C. Roussel, p. 12.

²¹ R. H. Mac Larren, Ideal and reality, Transparency International, Global report 2016: Sport, p. 12

²² R. H. Mac Larren, Ideal and reality, Transparency International, Global report 2016: Sport, p. 13

²³ https://www.lemonde.fr/sport/article/2020/09/16/corruption-au-sein-de-la-federation-internationale-d-athletisme-les-six-prevenus-condamnes_6052486_3242.html

Si l'on tient compte de la notion de fairplay qui irrigue le monde sportif, la notion d'accountability (redevabilité) pourrait utilement la compléter dans un souci de transparence.

B) La redevabilité

La question de la faible redevabilité des organisations sportives est liée à leur histoire particulière. Comme le fait remarquer, Roger Pielke Jr²⁴, les contingences de l'histoire mais aussi la volonté des dirigeants sportifs de se gouverner de manière autonome ont conduit les organisations sportives à se développer de telle manière, qu'elles disposent de mécanismes de contrôles moins développés que de nombreux gouvernements, entreprises et organisations de la société civile. Pourtant, compte tenu du rôle joué par les fédérations sportives et des financements public dont elles bénéficient, il paraît curieux qu'une telle exigence de redevabilité ne constitue pas le socle des relations avec la puissance publique. Certains auteurs²⁵ ont pu considérer qu'il y avait deux manières de voir la redevabilité soit comme une vertu, soit comme un simple mécanisme de contrôle. Compte tenu de la particularité de l'existence de la notion de fair-play dans le sport, il nous paraît donc évident que pour les fédérations sportives la redevabilité relève aussi du fairplay et non pas de la seule vérification comptable. Car derrière la question de la redevabilité, se pose celle de la démocratie dans les fédérations sportives. La nature privée des organisations sportives ne doit pas faire obstacle à cette redevabilité car précisément les fédérations mènent des politiques publiques avec des deniers publics et les choix effectués ont des répercussions sur les licenciés qui sont aussi et avant tout des citoyens. Si l'on fait un parallèle avec les ONG travaillent dans le secteur de l'aide au développement, la question de la redevabilité ne se pose plus, elle fait partie du fonctionnement commun de telles structures.

²⁴ R. Pielke Jr, Obstacle in accountability in international sport governance, Transparency International, Global report 2016: Sport, p. 29.

²⁵ M. Bovens, M. (2010), "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism", West European Politics, Vol. 33/5, pp. 946-967.