



MINISTÈRE DES SPORTS

Pour une approche intégrée de l'intégrité du sport en France

**Rapport de Stéphane HOYNCK,
Maître des requêtes au Conseil d'État,
remis à Madame la ministre des Sports,
Roxana MARACINEANU,**

le 17 mai 2019

SOMMAIRE

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ	4
1. L'INTÉGRITÉ DU SPORT : UN CONCEPT SURGI DANS LE DÉSARROI SUSCITÉ PAR LA PRISE DE CONSCIENCE DE LA CORRUPTION DANS LE SPORT	8
A. LE CONCEPT D'INTÉGRITÉ DU SPORT EST RÉCENT ET RÉVÉLATEUR DE LA PRISE DE CONSCIENCE DES DÉRIVES DU SPORT CONTEMPORAIN	8
I. UN CONCEPT QUI N'A PAS FAIT L'OBJET PENDANT LONGTEMPS D'UN EFFORT DE DÉFINITION RIGOREUX	8
II. UN CONCEPT QUI A PRIS RAPIDEMENT UNE PLACE IMPORTANTE AU NIVEAU INTERNATIONAL	8
B. UNE TENTATIVE DE DÉFINITION	9
I. LES TEXTES UTILISANT LA NOTION TÉMOIGNENT D'UNE ATTENTION APPORTÉE À L'INTÉGRITÉ DES COMPÉTITIONS MAIS AUSSI AU RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE DES INSTITUTIONS SPORTIVES	9
II. L'INTÉGRITÉ COMME COHÉRENCE ENTRE LES VALEURS QUE L'ON INCARNE ET LEUR MISE EN PRATIQUE	13
C. SI LE SPORT PEUT ÊTRE UN TERRAIN D'AMPLIFICATION DE CERTAINES QUESTIONS QUI TRAVERSENT LA SOCIÉTÉ, CES QUESTIONS NE CONSTITUENT PAS PAR ELLES-MÊMES DES RISQUES POUR L'INTÉGRITÉ DU SPORT.	14
2. L'INTÉGRITÉ DES COMPÉTITIONS SPORTIVES : DOPAGE, PARIS SPORTIFS, CORRUPTION ET CRIMINALITÉ ORGANISÉE	18
A. MALGRÉ LES EFFORTS ENGAGÉS DEPUIS 20 ANS AVEC LA CRÉATION DE L'AMA PUIS DE L'AFLD EN FRANCE, LE SUJET DU DOPAGE DEMEURE UN RISQUE MAJEUR POUR LE SPORT	18
B. LES MANIPULATIONS DES COMPÉTITIONS SPORTIVES	21
C. LA RÉGULATION DES PARIS SPORTIFS : LE MODÈLE FRANÇAIS EST LE PLUS À MÊME DE LIMITER LES ATTEINTES À L'INTÉGRITÉ DANS UN CONTEXTE LIBÉRALISÉ	22
D. L'INFILTRATION PROGRESSIVE DU CRIME ORGANISÉ DANS DE NOMBREUX SPORTS JUSTIFIE UNE RÉPONSE PÉNALE	26
I. LE SPORT : UN TERRAIN DE JEU PROPICE POUR LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE	26
II. LES RISQUES DE CETTE INFILTRATION TOUCHENT NON SEULEMENT L'INTÉGRITÉ DU SPORT MAIS CONSTITUENT UN RISQUE POUR LA SÉCURITÉ PUBLIQUE JUSTIFIANT LA MISE EN ŒUVRE D'OUTILS DE RÉPRESSION PÉNALE ADÉQUATS	28

3. L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DES ORGANISATIONS SPORTIVES, COMPOSANTE INDISPENSABLE DE L'INTÉGRITÉ DU SPORT	32
A. EN CONFORMITÉ AVEC L'AUTONOMIE DU MONDE SPORTIF, LES ORGANISATIONS SPORTIVES SONT EN PREMIÈRE LIGNE POUR DÉFENDRE L'INTÉGRITÉ DU SPORT	32
B. CE RÔLE DE DÉFENSE DE L'INTÉGRITÉ N'EST QU'IMPARFAITEMENT REMPLI AUJOURD'HUI, UN NOMBRE IMPORTANT D'ATTEINTES À L'INTÉGRITÉ ÉTANT GÉRÉES À L'EXTÉRIEUR DU MONDE SPORTIF	33
I. LA PROPENSION À TRAITER LES PROBLÈMES D'INTÉGRITÉ EST COMPLIQUÉE PAR LE SOUCI PARADOXAL DE PROTÉGER L'IMAGE DU SPORT	33
II. LES PROBLÈMES D'INTÉGRITÉ SONT FRÉQUEMMENT TRAITÉS EN COURT-CIRCUITANT LES INSTANCES SPORTIVES, FAUTE DE DISPOSITIFS D'ALERTE INTERNES ÉPROUVÉS	33
III. L'ARTICULATION ENTRE LE DISCIPLINAIRE ET LE PÉNAL : UNE PRÉVALENCE DU PÉNAL ?	35
C. AU VU DE LA PLACE CENTRALE DES INSTITUTIONS SPORTIVES, LA QUALITÉ DE LEUR GOUVERNANCE INTERNE EST UN ÉLÉMENT DÉTERMINANT POUR GARANTIR L'INTÉGRITÉ DU SPORT	36
4. UN SCÉNARIO DE SUPERVISION DE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE EFFICACE ET COHÉRENT AVEC LA RESPONSABILITÉ PREMIÈRE DES ORGANISATIONS SPORTIVES	38
A. LA CONTRIBUTION ACTUELLE DES RÉGULATEURS À L'INTÉGRITÉ DU SPORT NE SERAIT PAS RENFORCÉE PAR LEUR RAPPROCHEMENT	38
B. UN RENFORCEMENT CONTRÔLABLE DE LA GOUVERNANCE INTERNE DES ORGANISATIONS POUR REDONNER LEUR CRÉDIBILITÉ AUX INSTITUTIONS SPORTIVES EN TANT QUE RÉGULATEURS DE L'INTÉGRITÉ DU SPORT	39
I. LA VOIE DU RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DANS LA LOGIQUE DES DISPOSITIFS ANTI-CORRUPTION	40
II. LA VOIE DE L'AUTO-ÉVALUATION ET DE L'ADOPTION VOLONTAIRE DE STANDARDS	41
III. LA VOIE DU RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DANS UNE LOGIQUE DE CONTRACTUALISATION	42
LETTRE DE MISSION	44

INTRODUCTION ET RÉSUMÉ

L'intégrité du sport est un thème de préoccupation qui n'a fait que croître depuis une décennie. Sans toujours être défini avec précision, on trouve des références à cette expression dans plusieurs documents internationaux importants, notamment dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'UNESCO.

Le développement de l'utilisation de ce terme dans le débat public est révélateur du désarroi ressenti par les opinions et les autorités publiques, mais aussi par de nombreux acteurs du monde sportif, face aux nombreux scandales qui ont mis à mal l'image du sport depuis une vingtaine d'année. Il s'inscrit aussi dans une évolution de plus long terme dont les parties prenantes ont conscience sans être certaines de disposer des outils pour y faire face, autour de quatre tendances majeures¹ porteuses de menaces qui ont marqué l'évolution du sport au cours du XX^{ème} siècle:

- la professionnalisation,
- la politisation,
- la commercialisation,
- et la médicalisation.

Chacune de ces tendances a un effet corrupteur plus ou moins marqué sur ce que l'on considérerait comme un âge d'or du sport (qui comme tous les âges d'or relèvent largement du mythe), et les réponses apportées, par le mouvement sportif ou les pouvoirs publics ne sont pas parfaitement satisfaisantes. Ceci se combine avec un phénomène transversal, qui n'est évidemment pas propre au sport, à savoir la mondialisation et le développement des technologies de l'information, qui rendent les atteintes à l'intégrité plus massives et davantage observables (de nombreuses rencontres sont enregistrées et des séquences douteuses peuvent être analysées ; les côtes des paris sportifs sont instantanément disponibles ; les réseaux sociaux favorisent probablement les comportements d'indignation ou de panique morale).

Pour autant, il paraît illusoire, au nom du renforcement de l'intégrité du sport, de prétendre supprimer ces évolutions en les interdisant.

Le débat français semble ainsi surinvestir la dimension économique de l'intégrité du sport (que l'on retrouve à travers la professionnalisation et la commercialisation), en faisant valoir, par exemple, que l'inflation des droits sportifs audiovisuels et des transferts de joueurs remettraient en cause l'essence du sport. Le présent rapport ne propose pas de s'engager dans cette voie, qui en réalité ne dénonce que des effets propres au football, n'appelle pas de réforme opérationnelle des pouvoirs publics et ne répond pas à des défis pour l'intégrité qui existent par ailleurs : il est totalement illusoire ainsi de revenir sur la professionnalisation du sport, dont la disparition hypothétique ne résoudrait pas tous les problèmes d'intégrité.

De la même façon, la récupération politique d'événements sportifs, le surinvestissement dans l'exemplarité supposée des sportifs en dehors des enceintes sportives – sur le plan civique par exemple - constitue une dérive, largement extérieure au monde sportif, susceptible l'altérer l'image de sportifs mais elle ne semble pas affecter l'intégrité du sport elle-même.

L'intégrité du sport renvoie non seulement à l'intégrité des sportifs entendue comme une attitude d'honnêteté, de respect des règles du jeu et de fair-play sportif, mais aussi à l'intégrité des institutions du sport. Le sport étant porteur de valeurs fortes et structurantes pour la société, l'intégrité du sport signifie alors la cohérence entre les valeurs qu'il porte et l'attitude adoptée en pratique par ses acteurs et institutions.

1. Cf par exemple Paoli and Donati "The sport doping market" Springer (2013)

L'intégrité du sport est ainsi une notion en miroir de celle de corruption, dans une acception qui n'est pas purement pénale : l'intégrité des personnes physiques et morales renvoie inversement à leur corruption.

Le rapport retient une définition relativement stricte de l'intégrité du sport, centrée sur les risques de dopage, de corruption ou de trucage de matchs. Ces atteintes à l'intégrité peuvent choquer lorsqu'elles ont lieu dans le sport davantage que des comportements similaires dans d'autres secteurs : c'est la raison d'être même du sport qui est atteinte lorsque de telles tricheries sont dévoilées, encore plus et surtout lorsque **ces atteintes sont organisées ou même seulement couvertes ou relativisées par les organisations sportives** : si un sportif triche, c'est le rôle des arbitres et des instances disciplinaires de le sanctionner ; si les organisations sportives tiennent un discours de valeurs et adoptent un comportement contraire à ces valeurs, il n'y a pas de corde de rappel, et l'autonomie du monde sportif vient alors cacher un système organisé d'impunité.

L'arsenal législatif français peut apparaître extrêmement fourni. Dans un rapport important publié en 2014 (Sorbonne- ICSS), la France était classée parmi les pays les plus volontaristes s'agissant de la recherche de la préservation de l'intégrité du sport.

Cela tient en particulier à la politique menée en matière de **paris sportifs** : parmi les pays qui ont fait le choix de libéraliser ce marché, notamment pour les paris en ligne, les choix de régulation retenus donnent la priorité à la protection des parieurs contre le risque d'addiction et à la prévention des manipulations des compétitions. Ceci conduit à des restrictions que déplorent certains opérateurs de paris sportifs, mais **ce choix ferme et constant depuis 2010 nous paraît devoir être confirmé.**

De nombreuses mesures législatives ont été également prises pour assurer la mise en œuvre de la convention de Macolin (non encore ratifiée par la France) sur la manipulation des compétitions sportives ou pour encadrer, par exemple la profession d'agent sportif.

Malgré cet arsenal législatif, il serait hasardeux d'affirmer que l'intégrité du sport est à l'abri de toute atteinte en France. Il est indéniable que le sport français n'a pas fait face à des scandales de corruption, de dopage, de manipulation des compétitions ou d'infiltration du crime organisé aussi graves que ceux révélés régulièrement depuis 20 ans au sein de nombreuses organisations du sport, au niveau international et à l'étranger, y compris des pays développés de l'OCDE (comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, la Belgique ou la Suède) par exemple.

Il n'existe en effet aucune raison objective d'ordre juridique ou institutionnel qui permettrait d'affirmer que le mouvement sportif en France est à l'abri de scandales d'intégrité. Il est probablement révélateur de constater que la plupart des scandales, en France comme à l'étranger, font rarement surface à la suite d'un travail d'autorégulation du monde sportif, mais grâce à l'action d'acteurs extérieurs à ce monde : police judiciaire, presse d'investigation, souvent aussi via des opérations de fuite (« leaks ») aux motivations variables.

Pourtant, **alors que l'autonomie du mouvement sportif est largement reconnue et doit être affirmée, c'est bien sur les instances sportives que repose la charge de mettre en place les mécanismes de nature à prévenir, détecter et réprimer les atteintes à l'intégrité. Le rapport ne retient pas à cet égard de solutions mettant en œuvre un « super-régulateur » étatique, qui affaiblirait les régulateurs spécialisés en place (ARJEL et AFLD), sans offrir de synergies apportant des améliorations tangibles.**

Même si des progrès ont été faits dans certaines fédérations, les fondamentaux qui menacent l'intégrité du sport sont de même nature en France et à l'étranger :

- Infiltration de la criminalité organisée dans les compétitions et organisations sportives, le secteur sportif étant perçu comme présentant d'importantes opportunités de blanchiment et de manipulation avec un risque faible.
- Gouvernance trop faible des institutions sportives pour faire face aux défis apparus au cours des dernières décennies :

- Professionnalisation du sport qui est devenu une activité avec des enjeux économiques significatifs ;
- Globalisation des compétitions sportives en lien avec le développement d'internet, transformant des compétitions hier confidentielles en support de paris légaux et illégaux ;

Au vu de ce constat, le rapport ne propose pas d'apporter de nombreuses dispositions législatives sur le plan matériel. C'est sur la détection des atteintes à l'intégrité que des mesures sont envisageables.

- Pour assurer l'efficacité et la rapidité de la sanction des manquements à la réglementation sur le dopage, les échelons fédéraux pourraient être supprimés pour que l'AFLD soit directement compétente. Cette mesure pourrait du reste libérer des ressources (certes sans doute de façon limitée) au sein du mouvement sportif.
- face au risque d'entrisme par des organisations criminelles, l'intervention de l'État est justifiée. Plusieurs infractions pénales pourraient être précisées ou créées pour assurer une plus grande efficacité des enquêtes judiciaires dans le monde sportif, y compris dans sa dimension transnationale (délit de manipulation des compétitions sportives, plus facile à documenter que le délit de corruption ; délit d'initié pour l'utilisation d'informations privilégiées).
- Surtout, pour que la prévention, la détection et la répression des atteintes à l'intégrité sportive soit pleinement mise en œuvre par les institutions du monde sportif, les conditions de sa bonne gouvernance doivent être renforcées.

Si dans certains cas, cette faiblesse de la gouvernance peut conduire à ce que des responsables sportifs puissent tirer un profit personnel illégal de leur position (comme dans l'affaire de l'IAAF, ou le FIFAgate), ou participer à la mise en place de mécanismes de manipulation des compétitions, ce type de situation demeure exceptionnel, même si son retentissement est considérable. De même, les scandales de corruption liés à l'attribution d'événements sportifs comme les JO ne correspondent à des risques susceptibles de survenir dans le monde sportif national.

Pour autant, **un point clé de ce rapport est de souligner que l'exigence d'améliorer la gouvernance des organes de régulation du mouvement sportif ne répond pas qu'à des préoccupations de prévention de la corruption ou d'exemplarité des dirigeants, mais est un prérequis fondamental pour que les institutions sportives puissent jouer leur rôle de préservation de l'intégrité.**

La conséquence la plus probable de la faiblesse de la gouvernance est en effet une propension trop limitée à faire appliquer les principes d'intégrité dans les situations les plus difficiles, le souci de donner une image propre du sport pouvant parfois supplanter le souci qu'il le soit effectivement.

Cette faiblesse est perçue par les acteurs du sport, qui ne sont pas encouragés, même lorsque des mécanismes de type lanceur d'alerte sont nominalement mis en place, à les mettre en œuvre. Cette « loi du silence » est un autre indice de l'absence de confiance dans la capacité d'autorégulation des institutions sportives sur ces questions. C'est ainsi que peut se mettre en place un cercle vicieux, où des atteintes à l'intégrité ne sont pas signalées, y compris par la majorité intègre des parties prenantes.

Parmi les points clés pour lesquels les organisations sportives apparaissent parfois en retrait on peut citer :

- La transparence des procédures de décision et la répartition des pouvoirs au sein des organisations
- la qualité du contrôle interne et externe
- le traitement des lanceurs d'alertes

Sans une gouvernance solide, la mise en œuvre de programmes de prévention, l'institution de chartes, de comités d'éthique, etc., est insusceptible de garantir une meilleure régulation interne de l'intégrité. Insister sur la nécessité d'améliorer la gouvernance des institutions sportives ne revient ainsi pas à suggérer que les acteurs du sport seraient malhonnêtes à défaut d'appliquer des règles de « bonne gouvernance », mais simplement à faire le constat que sans ces efforts structurels, nombre d'organisations ne sont pas suffisamment armées pour faire face aux défis contemporains du sport en terme d'intégrité.

En tenant compte de la grande diversité des organisations sportives concernées (depuis les clubs amateurs jusqu'aux ligues professionnelles), de la variété de leur mode d'organisation et de leurs moyens financiers et aussi d'une grille de risques d'atteinte à l'intégrité qui n'est pas la même pour toutes les disciplines sportives, imposer un modèle de « bonne gouvernance » uniforme n'aurait aucun sens.

C'est la raison pour laquelle la voie d'une obligation légale de mise en œuvre de standards de gouvernance, dans la logique des dispositifs anti-corruption qui existent pour les plus grandes entreprises est exclue.

Pour autant, la conviction profonde du rapport est que le monde sportif a à gagner en recherchant les améliorations de gouvernance, parfois substantielles, parfois plus ponctuelles qui sont nécessaires. Certaines organisations se sont déjà engagées sur la voie de l'auto-évaluation et de l'adoption volontaire de standards. Cette démarche est à encourager, le cas échéant par le renforcement des obligations dans une logique de contractualisation.

1. L'INTÉGRITÉ DU SPORT : UN CONCEPT SURGI DANS LE DÉSARROI SUSCITÉ PAR LA PRISE DE CONSCIENCE DE LA CORRUPTION DANS LE SPORT

A. LE CONCEPT D'INTÉGRITÉ DU SPORT EST RÉCENT ET RÉVÉLATEUR DE LA PRISE DE CONSCIENCE DES DÉRIVES DU SPORT CONTEMPORAIN

I. UN CONCEPT QUI N'A PAS FAIT L'OBJET PENDANT LONGTEMPS D'UN EFFORT DE DÉFINITION RIGOUREUX

L'intégrité évoquée dans le contexte du sport trouve en première approche deux acceptions simples qui ne nécessitent pas de débats sémantiques :

- L'intégrité physique, qui renvoie à l'idée que les sportifs, que ce soit dans le cadre des entraînements et des compétitions, ne doivent pas voir leur bien-être physique mis en danger ;
- L'intégrité des parties prenantes aux compétitions sportives, qui renvoie à l'idée d'honnêteté, impliquant le respect des règles du jeu et plus largement du fairplay pour les joueurs, et plus spécifiquement pour les arbitres notamment, commande l'absence de parti-pris en faveur de certains compétiteurs (de la même façon qu'on exige d'un juge qu'il soit intègre).

Mais dès que l'on quitte ces deux acceptions, on ne peut qu'être frappé, malgré un usage de plus en plus fréquent, par l'absence de définition rigoureuse de l'intégrité du sport tant dans la sphère académique que dans les textes plus normatifs émanant de la sphère publique ou sportive.

On peut ainsi noter ainsi que l'important et volumineux (près de 1000 pages) rapport établi en 2014 par l'université Paris-Sorbonne et l'International center for sport security (ICSS) intitulé « lutter contre la manipulation des compétitions sportives » semble assimiler intégrité et éthique, voire intégrité et sécurité sans expliciter les choix de périmètre retenu. La chaire financée par l'ICSS qui a abrité cet important travail est ainsi parfois qualifiée sur son site internet « chair ICSS Sorbonne sport integrity », « chaire éthique et sécurité dans le sport », « research programme on Ethics and sport security », etc.

En raison probablement tant de son caractère récent que de l'imprécision de sa teneur, et à la différence du fair-play, de l'équité, de l'éthique et de l'égalité des chances ou des candidats, l'intégrité est très rarement présentée comme un principe du droit du sport, et demeure très peu utilisée par les décisions du tribunal arbitral du sport (TAS) ou des juridictions françaises par exemple.

Pour autant, l'absence de caractère normatif de la notion d'intégrité du sport ne justifie pas d'ignorer l'importance prise par cette notion, qui est à l'évidence le signe d'une prise de conscience de risques pour le monde sportif, dont l'effervescence d'initiatives récentes constitue un début de réponse. Le contenu des différents travaux menés en particulier au niveau international et intergouvernemental permet en définitive de tracer un certain nombre d'éléments communs.

II. UN CONCEPT QUI A PRIS RAPIDEMENT UNE PLACE IMPORTANTE AU NIVEAU INTERNATIONAL

Le 1^{er} livre blanc de la Commission européenne consacré au sport (11 juillet 2007) met de la même façon en balance les valeurs portées par le sport et les risques qui pèsent sur celui-ci :

« (le sport) véhicule des valeurs importantes telles que l'esprit d'équipe, la solidarité, la tolérance et la loyauté, contribuant à l'épanouissement et à l'accomplissement personnel. (...) La Commission reconnaît le rôle essentiel du sport dans la société européenne (...).

Toutefois, le sport doit également faire face à de nouvelles menaces et à de nouveaux problèmes apparus dans la société européenne, tels la pression commerciale, l'exploitation des jeunes sportifs, le dopage, le racisme, la violence, la corruption et le blanchiment d'argent. »

Une des utilisations explicites et opérationnelles les plus anciennes du terme d'intégrité dans le sport dans un champ plus large que l'intégrité des individus se trouve dans la création, décidée en 2008 par les institutions internationales du tennis d'une « unité de l'intégrité du tennis ». Si le rapport à l'origine de cette création indiquait que « l'intégrité du sport est cruciale pour sa réussite et pour la satisfaction des participants, des spectateurs et des autres parties prenantes », la notion d'intégrité n'est pas précisée. Mis en place parallèlement à l'édiction d'un code commun anti-corruption du tennis (TACP), sa mission est assez clairement focalisée sur la prévention et la répression des manipulations des compétitions.

B. UNE TENTATIVE DE DÉFINITION

I. LES TEXTES UTILISANT LA NOTION TÉMOIGNENT D'UNE ATTENTION APPORTÉE À L'INTÉGRITÉ DES COMPÉTITIONS MAIS AUSSI AU RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE DES INSTITUTIONS SPORTIVES

Sans employer le terme d'intégrité dans ce passage, la « charte d'éthique et de déontologie du sport français » élaborée par le CNOSF en 2012 résume bien cette dimension consubstantielle de l'honnêteté et du respect des règles dans le sport :

« La raison d'être du sport réside en grande partie dans la confiance que les pratiquants et les passionnés portent au déroulement des compétitions et aux institutions qui les encadrent ou les organisent.

Cette confiance est affectée lorsque :

- les compétitions ne paraissent ni sincères, ni incertaines,*
- un décalage flagrant existe entre les compétitions professionnelles ou de haut niveau et celles de niveau amateur,*
- les institutions sportives et leurs dirigeants sont perçus comme partiaux, loin des réalités du terrain et, au pire, corrompus. »*

Dans une résolution adoptée le 25 avril 2012 (Résolution 1875 (2012) La bonne gouvernance et l'éthique du sport), l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe notait « *L'Assemblée ne peut s'abstenir d'observer avec inquiétude que la bonne gouvernance sportive, condition nécessaire de l'éthique sportive, est affectée par des enjeux de pouvoir et par une certaine opacité dans les processus décisionnels. »*

Les statuts de la FIFA définissent parmi les buts de la FIFA (article 2 g):

« promouvoir l'intégrité, l'éthique et l'esprit sportif en vue d'empêcher que des méthodes et pratiques, telles que la corruption, le dopage ou la manipulation de matches, ne mettent en danger l'intégrité des matches, compétitions, joueurs, officiels et membres ou ne donnent lieu à des abus dans le football association »

Si la promotion de l'éthique figure dans les missions du CIO depuis 1991, elle ne figurait, avec le fair-play, qu'en 6^{ème} et 7^{ème} place de la liste des missions du CIO jusqu'à la révision de la charte en 2004 qui les a placés au 1^{er} rang. Et ce n'est qu'en 2011 que la bonne gouvernance est introduite parmi ces missions. La charte olympique indique ainsi dans sa version actuelle que « *Le rôle du CIO est : 1. 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 ; »*

Le manuel conjoint d'Interpol et du CIO sur « la protection du sport contre la manipulation des compétitions », publié en 2016, fait un constat précis de l'intégrité et de ses atteintes :

« La contribution positive du sport à la société n'est réalisable que si le sport est intègre et éthique. Le sport pratiqué avec intégrité est joué avec honnêteté, dans le respect des règles, et offre un environnement sûr, juste, intégrateur et bien gouverné. L'intégrité dans le sport permet une participation accrue, une viabilité financière, et une image de marque positive qui est évaluée par les médias, les athlètes, les spectateurs, les fans, les participants et l'opinion publique.

Parmi les atteintes à l'intégrité sportive on trouve :

- *la manipulation des compétitions ;*
- *la victoire en s'affranchissant des règles du jeu ;*
- *le dopage ;*
- *le manque de sécurité dans le sport ;*
- *les abus et violence ;*
- *les comportements discriminatoires et le harcèlement ;*
- *les comportements antisociaux des parents, des spectateurs, entraîneurs et joueurs ;*
- *la faiblesse dans la gouvernance qui conduit des comportements contraires à l'éthique tels que la corruption et la manipulation des compétitions*
- *les attitudes antisportives ;*
- *les comportements criminels.*

Les atteintes à l'intégrité sportive ont des répercussions d'une portée considérable qui incluent :

- *les procédures disciplinaires du sport ;*
- *les procédures pénales ;*
- *les préjudices de réputation ;*
- *la perte de fans et de sponsors ;*
- *la perte d'intérêt des diffuseurs. »*

L'alliance globale pour l'intégrité du sport (SIGA), association de droit suisse regroupe différentes parties prenantes du monde sportif, du secteur privé et d'entités publiques, a pour sa part adopté une « **déclaration des principes clés de l'intégrité du sport** » en 2016, identifiant trois séries de problématiques:

- la bonne gouvernance, en y intégrant le respect de la règle de droit, de l'éthique sportive, des standards de bonne gouvernance dans l'élection et la prise de décision des organisations sportives, la séparation des fonctions de régulation et des fonctions commerciales et une attitude intransigeante à l'égard de la corruption notamment pour l'attribution de droits commerciaux sur les événements sportifs ;
- l'intégrité financière, en y intégrant le respect par le secteur sportif de standards élevés en terme de transparence financière, tant s'agissant des comptes que des subventions allouées et reçues, ainsi que la réglementation de la propriété des clubs afin de prévenir le risque d'infiltration criminelle et tout conflit d'intérêt et la supervision indépendante des transactions financières de toute nature dans le monde sportif ;

- l'intégrité des paris sportifs, en y incluant la promotion de cadres juridiques visant à lutter contre les paris illégaux, la prévention et la mise en place de plateformes permettant de centraliser les informations pour alerter les acteurs sportifs, les autorités de polices, régulateurs et opérateurs de paris des pratiques de corruption et des risques de manipulation des compétitions.

L'association Transparency international, qui a consacré un de ses rapports thématiques au sport en 2016 a également émis des recommandations qui peuvent se résumer ainsi :

- Élaboration et mise en œuvre de principes de bonne gouvernance
- Transparence sur les comptes, les grilles de salaires des fédérations internationales et nationales ; mécanismes d'auto-évaluation;
- Participation des athlètes, supporters, gouvernements, sponsors et organisations
- Lutter contre la corruption à l'occasion des événements majeurs
- Manipulation des compétitions :
 - ratification de la convention de Macolin;
 - lanceurs d'alerte et ombudsman du sport ;
 - régulation des paris;
 - obligation de formation à la prévention des manipulations

Parmi les instruments juridiques internationaux contraignants, on peut effectivement citer la **convention sur la manipulation des compétitions sportives du Conseil de l'Europe (convention de Macolin)**, non encore ratifiée par la France, qui reconnaît que les organisations sportives, conformément au principe de l'autonomie du sport, sont responsables du sport, et sont dotées de responsabilités en matière d'autorégulation et de sanctions disciplinaires dans la lutte contre la manipulation de compétitions sportives, mais que les autorités publiques, autant que de besoin, protègent l'intégrité du sport. Pour autant, comme d'autres conventions mentionnant l'intégrité, celle-ci n'est pas définie.

La charte internationale de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport de l'**UNESCO**, adoptée en 1978 a constitué une étape importante de la prise en compte au niveau international et étatique de l'importance du sport dans les politiques publiques. Si dans sa version initiale elle n'évoquait nullement l'intégrité du sport, sa version profondément révisée en 2015 consacre un article 10 qui présente une conception très complète de cette intégrité :

Article 10 – La sauvegarde et la promotion de l'intégrité et des valeurs éthiques de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport doivent être pour tous une préoccupation permanente

10.1 Toutes les formes d'éducation physique, d'activité physique et de sport doivent être protégées contre les dérives. Des phénomènes tels que la violence, le dopage, l'exploitation politique, la corruption et la manipulation des compétitions sportives compromettent la crédibilité et l'intégrité de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport et altèrent leurs fonctions éducative, formatrice et sanitaire. Les participants, y compris les arbitres, les pouvoirs publics, les institutions de maintien de l'ordre, les organisations sportives, les opérateurs de paris, les détenteurs de droits en rapport avec le sport, les médias, les organisations non gouvernementales, les administrateurs, les éducateurs, les familles, le personnel médical et les autres parties prenantes doivent collaborer pour apporter une réponse coordonnée aux menaces pesant sur l'intégrité.

10.2 Aucun effort ne doit être épargné pour combattre les conséquences néfastes du dopage et pour protéger les aptitudes et le bien-être physiques, psychologiques et sociaux des participants, les vertus du fair-play et de la compétition, l'intégrité de la communauté sportive et les droits des

personnes concernées à tous les niveaux. Les règles universelles adoptées en matière de lutte contre le dopage doivent être appliquées à tous les niveaux d'intervention par les autorités internationales et nationales compétentes.

10.3 La **manipulation des compétitions sportives** sape les valeurs fondamentales du sport. **Combinée aux paris, elle offre à la criminalité transnationale organisée des opportunités d'opérations de grande envergure.** Des mesures efficaces doivent être prises pour encourager la coopération nationale et internationale contre la manipulation des compétitions sportives, et il convient d'apporter une réponse coordonnée à l'échelle mondiale qui soit conforme aux instruments internationaux pertinents.

10.4 Toutes les organisations et institutions s'occupant d'éducation physique, d'activité physique et de sport doivent appliquer les principes de **bonne gouvernance**. Cela implique notamment des procédures d'élection et de prise de décision transparentes et démocratiques, des consultations régulières avec les groupes de parties prenantes, ainsi que des dispositions claires concernant la redistribution des fonds, et le strict respect des principes de redevabilité et de transparence.

10.5 Tout employeur dans le secteur de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport ou des domaines connexes doit prendre dûment en considération la **santé psychologique et physique** de ses employés, y compris les athlètes professionnels. Les conventions internationales du travail et les droits fondamentaux de la personne humaine doivent être respectés, s'agissant en particulier d'éviter le travail des enfants et la traite d'êtres humains.

10.6 Pour réduire le **risque de corruption et de dépenses excessives dans le cadre des grands événements sportifs**, les organisateurs, les pouvoirs publics et les autres parties prenantes doivent prendre des mesures propres à assurer un degré maximal de transparence, d'objectivité et d'équité dans les appels d'offres ainsi que dans la planification et la mise en œuvre de ces événements.

10.7 Les organismes publics qui fournissent un soutien financier, matériel ou d'une autre nature aux dispensateurs de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport ont le droit et le devoir de **vérifier et de contrôler le bon usage des ressources qu'ils ont accordées dans l'intérêt général**.

10.8 **Les pouvoirs publics et les organisations sportives sont invités à intensifier leur coopération** dans un esprit de respect mutuel, et à réduire au minimum les risques de conflit en définissant clairement leurs fonctions respectives, leurs droits au regard de la loi et leurs responsabilités mutuelles en matière d'éducation physique, d'activité physique et de sport.

10.9 Les **programmes de prévention** comprenant des éléments d'éducation et d'information fondés sur les valeurs sont essentiels. Ces programmes doivent promouvoir des attitudes positives à l'égard de la lutte contre le dopage dans le sport et le rejet des manipulations, de la corruption, des abus et de l'exploitation, et être portés à la connaissance des participants, y compris les arbitres, les pouvoirs publics, les institutions de maintien de l'ordre, les organisations sportives, les opérateurs de paris, les détenteurs de droits en rapport avec le sport, les médias, les organisations non gouvernementales, les administrateurs, les éducateurs, les familles, le personnel médical et les autres parties prenantes.

10.10 Les pouvoirs publics et les organisations sportives doivent **encourager les médias à promouvoir et protéger l'intégrité** de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport. Les médias sont invités à remplir leur rôle d'observateurs critiques et indépendants des événements, des organisations et des parties prenantes, en informant le public des bienfaits, des risques et des valeurs pédagogiques de l'éducation physique, de l'activité physique et du sport.

➔ Ce panorama sélectif de travaux menés au sein d'organisations internationales sportives, associatives, ou intergouvernementales montre au cours de la période récente plusieurs sujets de préoccupation récurrents quant à l'intégrité du sport, autour de plusieurs axes :

- lutte contre le dopage ;
- risque de manipulation des compétitions sportives en lien ou non avec des paris sportifs ;
- risque d'infiltration criminelle ;
- nécessité d'améliorer la gouvernance des institutions sportives ;
- nécessité d'une action à la fois du monde sportif et des partenaires publics.

II. L'INTÉGRITÉ COMME COHÉRENCE ENTRE LES VALEURS QUE L'ON INCARNE ET LEUR MISE EN PRATIQUE

Selon P. Collomb², le mot intégrité est utilisé dans un double sens lorsqu'il est question de l'intégrité des compétitions sportives : « *dans le sens originel, découlant du latin integer qui signifie entier, intact, complet, l'intégrité est l'état d'une chose qui est dans son entier. C'est l'intégralité, l'entièreté. C'est dans ce sens objectif qu'on parle d'intégrité physique, d'intégrité territoriale. En revanche dans un sens dérivé et plus subjectif, il évoque plutôt la sincérité, la conformité à la réalité, l'honnêteté ou la loyauté. Cette dualité se retrouve dans notre domaine : la compétition sportive doit être entière et sincère.* »

On pourrait faire se rejoindre ces deux idées d'entièreté et d'honnêteté à travers le premier sens que le dictionnaire Merriam-webster donne au terme integrity en anglais : « *l'adhésion ferme à un code de valeurs, en particulier morales ou artistiques* ».

Ainsi, c'est parce que le sport renvoie à une certaine forme de droiture et de respect des règles dans la compétition (honnêteté) qu'il ne peut pas se permettre de donner une image dissonante par des atteintes, même limitées à ses règles et cette attitude, sauf à remettre en cause sa raison d'être même (entièreté).

Des travaux récents de philosophes du sport et de spécialistes de la théorie des organisations³ ont souligné cette émergence récente et fulgurante, et l'absence de définition explicite du concept. Ils ont pu souligner que dans le sens commun et étymologique, **l'intégrité pouvait être conçue comme l'antithèse de la corruption, au sens propre comme figuré.**

Ces travaux mettent en avant l'idée que l'intégrité du sport pourrait renvoyer à l'idée de cohérence nécessaire entre ce que l'on professe (le sport porteur de valeurs et de règles) et ce que l'on fait.

Selon Gardiner, Parry et Robinson, **la perte d'intégrité du sport renverrait ainsi à trois choses :**

« La perte du sens des choses ; la duperie et la perte de confiance. Premièrement, la perte du sens des choses inclut les valeurs cardinales de justice, de respect et raison d'être. Deuxièmement, la duperie implique la mise en avant continue de valeurs clé et de pratiques, tout en recherchant en réalité dans le même temps l'accomplissement de valeurs et de fins très différentes. Il ne s'agit pas simplement de cacher les choses, mais de mettre

2. P. Collomb « Identification du principe d'intégrité de la compétition sportive » in « intégrité des compétitions sportives », Jurisédicions 2014

3. Cf notamment Lea Cleret, Mike McNamee & Stuart Page (2015) " 'Sports Integrity' Needs Sports Ethics (And Sports Philosophers And Sports Ethicists Too)", Sport, Ethics and Philosophy, 9:1, 1-5 ; Alfred Archer (2016) "On Sporting Integrity", Sport, Ethics and Philosophy, 10:2, 117-131; Simon Gardiner, Jim Parry & Simon Robinson (2017) "Integrity and the corruption debate in sport: where is the integrity?", European Sport Management Quarterly, 17:1, 6-23))

en avant avec force une histoire convaincante, dont l'affaire Armstrong est l'exemple. Une corruption systématique était ainsi intimement liée à un message fort porteur de valeurs et de convictions fortes, renforcées par la figure héroïque d'Armstrong luttant contre le cancer. (...) Le troisième élément (...) est la confiance. La corruption implique une rupture dans la relation, même lorsqu'on ne s'en rend pas compte. Lorsque la corruption est révélée, la trahison de la confiance devient patente (...), mais la relation, avec ce qu'elle comprend de sens et de pratique est déjà brisée. C'est la raison pour laquelle la confiance après ce type de désastre ne peut jamais être simplement rétablie. ».

On voit donc cette idée de cohérence entre les valeurs qu'on porte et la pratique comme une clé de compréhension de l'idée d'intégrité dans la sport, applicable aussi bien à l'intégrité du sport, qu'à l'intégrité de ses institutions et organisations ou de ses pratiquants et encadrants.

L'intégrité comme antithèse de la corruption est ainsi éclairante, comme le montre la définition de la corruption dans le sport donnée par un chercheur⁴ :

« La corruption dans le sport correspond à un décalage par rapport aux attentes du public que le sport soit pratiqué et administré d'une façon honnête. (...) Le terme 'administré' inclut les multiples niveaux de l'administration du sport – les athlètes individuellement, les équipes, les clubs, les ligues, les championnats, les fédérations nationales, les officiels et les organisations internationales, appartenant aussi bien à la sphère publique que privée. Il inclut aussi l'élaboration et la mise en œuvre des règles du sport. De plus l'administration inclut tous les niveaux d'arbitrage ou de règlement des litiges associés au sport – arbitrage sur et en dehors du terrain, commissions, tribunaux, etc. »

L'intégrité serait ainsi ce qui distingue le sport du simple spectacle par exemple : l'existence de règles, l'idée d'effort ou de compétition peuvent se concevoir dans le cadre d'un spectacle, mais ne mettent pas en cause la nature même du spectacle lorsqu'elles ne sont pas respectées.

C. SI LE SPORT PEUT ÊTRE UN TERRAIN D'AMPLIFICATION DE CERTAINES QUESTIONS QUI TRAVERSENT LA SOCIÉTÉ, CES QUESTIONS NE CONSTITUENT PAS PAR ELLES-MÊMES DES RISQUES POUR L'INTÉGRITÉ DU SPORT.

De nombreux sujets de société, s'ils peuvent mériter dans certains cas l'attention, ne devraient pas être considérés comme des risques majeurs pour l'intégrité du sport. La littérature plus ou moins spécialisée cherche pourtant parfois à identifier parmi les risques pour l'intégrité du sport de telles questions de société⁵.

Questions de société et comportements individuels

En particulier, le seul fait que des joueurs ou des officiels acquièrent une notoriété médiatique ne devrait pas suffire à considérer que leur comportement, lorsqu'il demeure extra-sportif, relève de l'intégrité du sport. Ce n'est d'ailleurs pas ainsi que les choses sont perçues la plupart du temps : le matin du match « choc » entre le Portugal et l'Espagne lors de la coupe du monde de la FIFA en Russie, était révélé la transaction passée entre Cristiano Ronaldo et le fisc espagnol par laquelle le joueur vedette de la sélection portugaise acceptait de payer près de 19 millions d'euros en échange de l'abandon des poursuites pour plusieurs délits fiscaux. L'opinion retiendra de cette journée un autre événement, les trois buts marqués par la star du football, permettant à son équipe d'éviter la défaite. Les soupçons de viol plus récemment émis à l'encontre du joueur ont semble-t-il davantage ému que la fraude fiscale massive, y compris du côté des sponsors et de son nouveau club

4. Masters, A. « Corruption in sport: From the playing field to the field of policy ». Policy and Society, 34(2), 111-123

5. Cf par exemple Oxford research AS Examination of Threats to the Integrity of Sports (April 2010) ; Mike McNamee "Ethics and the integrity of sports - Issues for the next decade". Routledge research in Sport 2016.

de Turin, mais si ce soupçon est de nature à ternir l'image d'un des meilleurs joueurs mondiaux, il serait parfaitement exagéré de soutenir qu'il puisse ternir l'image du football et de son intégrité à lui seul.

De la même façon, **la récupération politique d'événements sportifs**, le surinvestissement dans l'exemplarité supposée des sportifs en dehors des enceintes sportives – sur le plan civique par exemple - constitue une dérive, largement extérieure au monde sportif, susceptible d'altérer l'image de sportifs mais elle ne semble pas affecter l'intégrité du sport elle-même. On peut songer au récent débat américain, parfaitement artificiel, sur la diffusion de **l'hymne national** avant les matchs de football américain, qui ne relève nullement d'une tradition que des sportifs mal-élevés viendraient offenser, puisque cette pratique de diffusion pour l'ensemble des matchs s'est en réalité généralisée seulement en 2001, les athlètes n'étant en pratique systématiquement sur le terrain durant sa diffusion pour les matchs de la NFL que depuis 2009⁶...

Sans s'appesantir sur cette question, il semble qu'au niveau français, et s'agissant de l'équipe de France de football, les excès d'enthousiasme ou d'opprobre à l'occasion des coupes du monde ont été mieux gérées au cours de la dernière compétition mondiale que lors de compétitions précédentes, en particulier parce que les joueurs ont été mieux préparés à ce choc médiatique.

Une affaire récente permet d'illustrer à contrario un cas de figure qui paraît mettre en cause l'intégrité du sport : il s'agit **des abus sexuels commis en particulier par un médecin de l'équipe nationale de gymnastique américaine à l'encontre de plusieurs centaines de jeunes athlètes** (souvent mineures) pendant plusieurs décennies. Au-delà du drame personnel qu'ont subi ces personnes, dont il ne s'agit pas de minorer la souffrance et qui constitue une atteinte intolérable à leur intégrité personnelle, cette affaire paraît toucher plus généralement à **l'intégrité de l'institution sportive, en l'espèce la fédération américaine de gymnastique (USAG), en raison de sa réaction à ces faits**.

Plusieurs enquêtes journalistiques⁷ ont montré que l'USAG, alertée régulièrement de comportements inappropriés à l'encontre d'athlètes, n'a pas mis en œuvre de mesures d'une ampleur suffisante pour **faire disparaître le risque de récurrence** : lorsque des accusations d'abus n'étaient pas purement et simplement ignorées, ou même découragées, les éducateurs mis en cause pour leur comportement étaient licenciés du club où ils étaient employés, mais pouvaient être embauchés dans d'autres clubs sans vérification ou dénonciation qui auraient pu prévenir la récurrence.

C'est ainsi, au delà du comportement criminel d'individus, une véritable faillite dans la prévention des risques de la part de l'institution sportive qui est en cause, en particulier dans son devoir de recueillir les alertes et d'en tirer les conséquences pour protéger à l'avenir les athlètes dont il a la garde. C'est le constat fait par le comité olympique américain, qui a demandé et obtenu en 2018 la démission de l'ensemble des membres de la direction de l'USAG :

« Nous avons auditionné des athlètes indiquant ne pas savoir s'il était possible ou comment signaler des abus, parfois même si des faits constituaient des abus. Nous avons auditionné des athlètes indiquant avoir peur ou être découragées de signaler des abus. Nous avons auditionné des athlètes indiquant se sentir blessées, trahies, rabaissées et isolées. (...) Il est fondamental que de nouveaux dirigeants soient nommés au sein de l'USAG (...) Des changements supplémentaires sont nécessaires afin de créer un environnement qui favorise une pratique sportive sûre, qui offre aux athlètes

6. AJ Willingham, "The national anthem in sports (spoiler: it wasn't always this way)" CNN.Com 25 septembre 2017

7. Voir en particulier les enquêtes de l'Indianapolis Star : Kwiatkowski, Marisa; Alesia, Mark; Evans, Tim (August 4, 2016). « A blind eye to sex abuse: How USA Gymnastics failed to report cases ». Tim Evans, Mark Alesia and Marisa Kwiatkowski (2016). "A 20-year toll: 368 gymnasts allege sexual exploitation"

des outils robustes d'information et de signalement (...) Ceci inclut un remplacement complet des dirigeants du passé, ce qui signifie que tous les directeurs de l'USAG doivent démissionner »⁸.

Depuis la révélation de ce scandale, 4 directeurs généraux de l'USAG se sont succédé.

Cette affaire paraît assez emblématique de ce que peut représenter le risque pour l'intégrité du sport : on quitte l'événement isolé d'atteinte à l'intégrité individuelle pour porter atteinte à l'intégrité du sport parce qu'un décalage patent entre la mission et le discours de protection des athlètes et la réalité de ses actions est mis à jour. Et l'on mesure que cette perte de confiance dont le responsable est l'USAG est de nature pour de nombreuses années à remettre en cause la place de la gymnastique aux USA, tant pour le haut-niveau que pour la pratique amateur.

Le développement économique du sport et la place de l'incertitude

La place de l'argent dans le sport est un sujet fréquemment abordé, peut-être de façon plus importante dans le débat français qu'à l'étranger. L'idée force de ce débat serait que **l'importance prise par la dimension financière du sport remettrait en cause l'incertitude du sport et ainsi son intégrité même.** Le terme de « **dopage financier** » résume bien cette perspective, en assimilant métaphoriquement l'apport de certains flux financiers dont profitent seulement certains sportifs et pas leurs compétiteurs à une forme de dopage, c'est-à-dire d'amélioration artificielle et prohibée de la performance.

De la même façon, le terme de **fair-play financier**, qui a lui une existence juridique tant au niveau national qu'euro-péen, peut aussi renvoyer à des perspectives d'équité et d'intégrité en relation avec la dimension financière du sport. Pourtant, **les mécanismes de fair-play financier nous paraissent assez clairement échapper à ce débat, dans la mesure où leur objectif est clairement d'assainir les finances des clubs sportifs professionnels** concernés afin d'éviter qu'ils puissent devoir se mettre en cessation de paiement. Cet objectif d'assainissement de la situation financière des clubs a donc une logique prudentielle et non de rétablir une égalité des compétiteurs qui serait l'essence du sport.

Au demeurant, il faut garder à l'esprit que la « **glorieuse incertitude du sport** » est aussi un **enjeu du sport spectacle**. Comme le relevait une philosophe du sport, « *La compétition est institutionnellement organisée pour provoquer le suspense. C'est ce dernier qui, entre autres, séduit le spectateur et engage les conséquences en termes de succès médiatique et économique que nous connaissons. Pour aménager ce suspense, l'une des conditions est en effet la mise en scène de l'égalité : création de poules, de divisions, de têtes de série, de catégories de poids, etc. pour que ne s'affrontent que des « égaux » potentiels* »⁹.

Il paraît donc erroné d'assimiler l'incertitude du sport à une version « définanciarisée » du sport, que le « dopage financier » viendrait mettre à mal. Ce à quoi on assiste, s'agissant du sport de haut-niveau pour des disciplines qui génèrent des flux financiers, est ainsi une tension entre la rationalité économique des acteurs sportifs, qui par leurs efforts tendent à réduire l'incertitude du sport pour maximiser leurs victoires (et leurs profits), et l'intérêt (y compris économique) du spectacle sportif qui est de mettre en scène cette incertitude, y compris en aménageant les règles des compétitions pour garantir le suspense.

Si l'on peut constater que le sport n'est pas étanche à ces débats, il paraît illusoire de penser que l'on peut attendre du sport qu'il permette de les résoudre, spontanément ou au terme d'une forme de régulation qui, en agissant sur le sport et les sportifs, agirait en réalité sur la société toute entière. La conclusion qui peut être tirée est que la présence de débats de société dans les enceintes sportives est

8. « USOC: Entire USA Gymnastics board must resign over Larry Nassar sex abuse scandal », CBSSPORTS.com, 24 janvier 2018

9. Florent Guénard, « Le sport, idéal démocratique ?. Entretien avec Isabelle Queval », *La Vie des idées*, 23 juin 2010.

problématique, mais que ces sujets extérieurs au sport ne sont pas en principe de nature à présenter un risque pour l'intégrité du sport. Pour autant, s'il ne faut pas attendre du sport qu'il sauve la société dans son entier, il est évidemment souhaitable qu'il cherche à éradiquer certains de ces problèmes lorsqu'ils surgissent en son sein, qu'il s'agisse de racisme, de violence ou de sexisme notamment.

→ En conclusion de cette première partie, le rapport invite à se concentrer sur les risques les plus structurels et les plus graves pour l'intégrité du sport : dopage, manipulation des compétitions, défaillance des organisations sportives

2. L'INTÉGRITÉ DES COMPÉTITIONS SPORTIVES : DOPAGE, PARIS SPORTIFS, CORRUPTION ET CRIMINALITÉ ORGANISÉE

Cette partie du rapport analyse les principaux risques qui pèsent sur l'intégrité des compétitions sportives et la robustesse des mécanismes mis en place pour y faire face.

A. MALGRÉ LES EFFORTS ENGAGÉS DEPUIS 20 ANS AVEC LA CRÉATION DE L'AMA PUIS DE L'AFLD EN FRANCE, LE SUJET DU DOPAGE DEMEURE UN RISQUE MAJEUR POUR LE SPORT

La lutte contre le dopage constitue un effort continu et soutenu, et la perspective de son éradication apparaît illusoire dans la mesure où il s'agit en partie d'une course technologique où certains athlètes ont les moyens financiers de bénéficier de produits innovants non encore détectés par les institutions chargées de la prévention et de la répression du dopage. L'affaire Armstrong dans le cyclisme est emblématique de ce type de défis.

A côté de ce type de situation « high-tech », le problème du dopage, y compris lorsqu'il concerne des sportifs de haut-niveau est toutefois bien souvent lié à l'absorption de substances prohibées parfaitement identifiées et les défaillances à les réprimer sont d'abord des défaillances dans l'organisation du monde du sport.

Trois cas de figure sont présentés ici qui illustrent différentes défaillances de la lutte contre le dopage.

Le système russe : cas extrême de collusion entre autorités gouvernementales, ONAD et organisations sportives

A la suite des déclarations de l'ancien directeur du laboratoire antidopage russe, dénonçant une manipulation systématique des contrôles lors des JO de Sotchi, l'AMA a mandaté en qualité d'expert le Professeur Richard H Mc Laren. Des deux rapports rendus publics, en 2016, il ressort qu'a existé de 2010 à la fin de l'année 2014, un dispositif destiné à permettre à des athlètes russes, aptes à accéder à un podium dans des grandes compétitions internationales et notamment aux JO de Sotchi, d'avoir recours à des substances interdites par la réglementation antidopage sans craindre d'être inquiétés, dans la mesure où il y a eu des manipulations des résultats des contrôles ou des échantillons prélevés avec l'aide, entre autres, des services de sécurité russes (FSB).

Des cas de corruption pour couvrir des situations de dopage : l'exemple de l'IAAF

L'affaire de la gestion du dopage par l'IAAF (fédération internationale d'athlétisme) a pu éclater grâce à une enquête de la chaîne de TV allemande ARD et du journal britannique Sunday Times en 2014. A partir d'une base de données rassemblant les tests sanguins de plus de 5000 athlètes, il a été établi que sur 105 athlètes présentant des profils sanguins extrêmement anormaux, seul 1 tiers ont été exclus des compétitions. Un premier manquement de l'IAAF a été de ne pas partager les données collectées avec les différentes autorités anti-dopages compétentes. L'ancien président de l'AMA, M. Pound a été mandaté et ses travaux ont permis de conclure qu'il existait entre des responsables de l'IAAF, des athlètes russes et des ONAD des accords pour retarder des tests antidopages, éviter des enquêtes et réduire les sanctions contre les athlètes ayant manqué à leurs obligations. Le 2nd rapport Pound a en particulier conclut que l'ancien président de l'IAAF de 1999 à 2015, M. Lamine Diack était responsable d'un véritable système de corruption pour contourner les règles du dopage dans l'athlétisme. Le documentaire précité de l'ARD avait déjà présenté le témoignage d'une marathonnienne russe ancienne n°1 mondiale, Mme Shoboukhova, qui indiquait avoir payé 450 000 euros à des dirigeants de l'IAAF pour que ses manquements soient couverts.

Comme le relève un récent rapport de la chambre des communes britannique¹⁰, « une des dimensions les plus choquantes de l'affaire Shoboukhova tient dans le système de connivence mise en œuvre par des responsables du monde athlétique pour extorquer sans être identifiés de l'argent à l'occasion de tricheries sur le dopage et dans l'incapacité de l'IAAF d'avoir des procédures en place pour détecter la corruption au sein des organisations ».

On peut relever qu'une affaire avec une configuration identique a été révélée dans le domaine du biathlon¹¹, impliquant semble-t-il directement des autorités publiques russes dans la corruption de dirigeants sportifs pour couvrir des cas de dopages.

La dérive la plus fréquente : une application laxiste des règles en matière de dopage par les institutions sportives.

En dehors de ces cas extrêmes, présentant un caractère plus ou moins systématique, on ne peut qu'être frappé par la mansuétude excessive des autorités sportives face à la révélation de cas de dopage.

Le traitement du scandale russe par le CIO à l'approche des JO de Rio a montré, a minima une prudence extrême face aux éléments mis en avant par le rapport McLaren, et comme le notait l'ancien président de l'AFLD M. Genevois¹², « *Au regard de faits aussi graves, force est de constater que l'AMA et le Comité international olympique (CIO) ne se sont pas exprimés d'une même voix, tant s'en faut* ».

La révélation de manquement aux obligations anti-dopage est une source d'embarras pour les instances sportives, surtout lorsqu'elle provient de grands athlètes. Face aux enjeux d'image, mais aussi financiers qui peuvent s'attacher à ces sportifs et aux compétitions dont ils assurent l'intérêt, la tentation d'une application laxiste des sanctions applicables au dopage est grande.

Ainsi, alors qu'en cas de manquement la sanction minimale prévue est une suspension d'un an, le champion olympique de boxe français Tony Yoka, convaincu de manquement à ses obligations de localisation, a bénéficié de la part de la commission anti-dopage de la FFB d'un simple sursis. L'AFLD est intervenu pour donner un caractère ferme à cette suspension.

Le cas du footballeur péruvien Paolo Guerrero est également révélateur de la dynamique laxiste qui peut prévaloir. Testé positif en octobre 2017 à un métabolite de la cocaïne inscrit sur la liste des interdictions de l'Agence mondiale antidopage, le capitaine de l'équipe nationale du Pérou avait initialement été suspendu pour un an, ce qui correspond à un cas où le manquement est exempt d'intention et de faute significative de la part du sportif. Il s'agit en principe en vertu du code mondial antidopage de la réduction la plus importante, par rapport à la suspension en cas de faute qui est de 4 ans.

La commission d'appel de la FIFA a néanmoins réduit cette suspension à 6 mois. Saisi par l'AMA pour que les sanctions prévues par le code soient respectées, le TAS a alourdi la sanction à 16 mois par une sentence rendue en mai 2018, interdisant ainsi notamment la participation du joueur à la phase finale de la coupe du Monde de la FIFA à laquelle son pays s'était qualifié pour la 1ère fois depuis 1982. Alors que le joueur âgé de 34 ans risquait de perdre son unique opportunité de participer à un mondial, les capitaines des 3 autres équipes de la poule (dont la France) signent une lettre pour « demander grâce ».

Le tribunal fédéral suisse, saisi par M. Guerrero de la sentence du TAS, a par une ordonnance du 30 mai 2018, suspendu l'exécution de celle-ci, dans l'attente du jugement au fond, permettant ainsi au joueur de participer à la coupe du monde, en se fondant notamment sur le fait que la sentence du TAS était non-motivée et en tenant compte, selon un communiqué de presse du tribunal fédéral, d'une part des « préjudices de tous ordres que le requérant, déjà âgé de 34 ans, subirait s'il se voyait empêché de participer à une compétition qui constituera le couronnement de sa carrière de footballeur, alors

10. « Combatting doping in sport » House of Commons DCMS committee, publié le 5 mars 2018

11. C. Guillou « Comment la Russie a acheté le biathlon » Le Monde 11 avril 2018

12. Rapport annuel de l'AFLD pour l'année 2016

qu'il n'a pas agi intentionnellement ni commis de négligence significative », et, d'autre part « que la FIFA et l'AMA ont adopté toutes deux un comportement concluant dont il est permis de déduire que ni l'une ni l'autre ne s'oppose catégoriquement à la participation du recourant à la Coupe du Monde ».

Si l'affaire Guerrero n'apparaît pas comme un scandale de dopage majeur (pas davantage que le cas de Tony Yoka), notamment au regard d'exemples relevés plus haut qui sont susceptibles de faire l'objet d'incriminations pénales, elle est néanmoins révélatrice d'un état d'esprit problématique qui peut exister au sein du mouvement sportif, ou en tous cas de certaines de ses composantes : si une majorité de ses acteurs sont indiscutablement opposés au dopage et ont une parfaite conscience du risque qu'il fait porter sur l'intégrité de leur discipline, la capacité à faire appliquer les règles existantes avec toute leur rigueur n'est pas toujours démontrée. La mansuétude ou le laxisme qui est affiché, tout comme les délais trop longs pour prendre des décisions (dans l'affaire Guerrero, rappelons que 4 niveaux disciplinaires ont été mis en œuvre jusqu'à présent) ne peuvent donner aux pratiquants l'image d'exemplarité et de dissuasion qui est nécessaire pour réduire, sinon stopper, les pratiques de dopage que le monde sportif lui-même a considéré comme à proscrire.

➔ Tant l'exemplarité que l'effectivité des sanctions en matière de lutte contre le dopage plaident pour la mise en place de « circuits courts » en matière de sanction. Une option actuellement envisagée et qui pourrait être poursuivie consisterait à supprimer, s'agissant des sportifs soumis à l'AFLD, les échelons internes aux fédérations sportives pour avoir une compétence de 1^{er} ressort (sous le contrôle du juge bien évidemment) de la commission des sanctions de l'AFLD lorsqu'il s'agit de sanctionner les manquements à la réglementation anti-dopage.

S'agissant de l'efficacité de la répression du dopage, se pose la question de l'extension du dispositif pénal pour sanctionner la consommation de produits dopants.

Comme tout commerce de substances interdites, les produits dopants peuvent impliquer des filières criminelles.

Le dispositif pénal français en matière de dopage est déjà très complet (articles L232-25 à 232-31 du code du sport), allant jusqu'au délit de détention de substances interdites. Il pourrait néanmoins paraître paradoxal que l'usage proprement dit de ces substances ne fasse pas l'objet de qualification pénale.

LAMA n'est pas en faveur de la pénalisation du dopage pour les athlètes (à la différence des actions entourant le dopage, tels le trafic et la distribution de substances interdites)¹³. Selon l'AMA, la bonne application des sanctions disciplinaires des sportifs est une réponse adéquate.

La convention de l'UNESCO contre le dopage dans le sport de 2005 prévoit que les États parties assurent la limitation de la disponibilité et de l'utilisation dans le sport de substances et de méthodes interdites, mais ne prend pas formellement parti sur la pénalisation.

En réalité, on ne trouve guère d'arguments convaincants pour justifier la mise en place d'une infraction pénale liée à la consommation de produits dopants :

- Sur le plan pratique, de nombreuses substances dont la consommation relève du dopage lorsqu'elle se fait dans un contexte de compétition ne constituent pour autant pas des produits dont la consommation est prohibée de façon générale.
- Sur le plan de l'établissement des pratiques prohibées, on verra plus loin que d'autres formes d'atteinte à l'intégrité du sport se heurtent à des difficultés d'établissement des faits, que seuls des moyens judiciaires pourraient rendre possibles. Mais la détection du dopage est rendue possible par l'obligation de se soumettre aux contrôles dans le cadre sportif et législatif en vigueur. La mise en œuvre de moyens judiciaires (perquisitions, écoutes judiciaires...) ne paraissent pas améliorer les perspectives de détection des cas de dopage. De plus

13. Cf déclaration de l'AMA sur la criminalisation du dopage dans le sport, 25 octobre 2015.

l'établissement des faits est facilité par l'économie générale du régime de preuve en matière de dopage : si une analyse est positive, c'est au sportif soupçonné de dopage d'établir qu'il n'a pas méconnu la réglementation.

- On peut noter enfin qu'une coopération existe entre l'AFLD et les services de l'État (Douanes, OCLAESF) pour remonter les filières lorsque des cas de dopage sont signalés afin que les suites judiciaires appropriées puissent être données.

→ **La pénalisation de l'usage de produits dopants illicites n'apparaît pas apporter une véritable valeur ajoutée, dès lors que le dispositif pénal en place vise déjà à sanctionner la dimension criminogène du dopage.**

B. LES MANIPULATIONS DES COMPÉTITIONS SPORTIVES

La tentation de manipuler les compétitions sportives, c'est-à-dire d'en altérer le déroulement autrement que par la performance sportive autorisée, est un phénomène probablement aussi ancien que le sport. S'agissant de l'ère moderne et en prenant l'exemple du football anglais qui est très documenté, on peut relever que dès 1898, un match de football entre Stoke et Burnley, pour lequel un match nul entre les deux équipes garantissait le maintien en 1^{ère} division suscitait l'indignation, « les deux équipes auraient pu se dispenser de gardiens, tant les attaquants étaient concentrés sur le fait de ne pas marquer », selon un journal de l'époque¹⁴. En 1915, une manipulation de match entre Liverpool et Manchester United est découverte, qui implique des joueurs des deux équipes ayant parié d'importantes sommes d'argent sur la victoire d'United.

Ces exemples montrent la variété des atteintes à l'intégrité des compétitions dont on peut chercher à établir une gradation :

Le **niveau de plus basse intensité est l'absence de combativité** dans une compétition, qui correspond à la situation où plusieurs compétiteurs voient leur intérêt sportif respectif réalisé par un même résultat dans la compétition. C'est le cas dans une phase de poule deux équipes sont assurées d'être qualifiées en cas de match nul, ou lors d'un match déséquilibré, les deux joueurs ont intérêt à économiser leurs efforts en vue de futures compétitions plutôt que de mettre toute leur énergie dans un match dont l'issue est courue d'avance (pratique du « tanking » dans le tennis). De nombreux sports adaptent leurs règlements de compétition pour limiter ce type de situation (organisation simultanée de matchs de poule par exemple) ou pour organiser leur sanction disciplinaire (sanction du manque de combativité).

Ce même type de situation de compétition à faible enjeu sportif prend une **dimension plus problématique lorsqu'elle s'accompagne de paris sportifs**, dès lors qu'un enjeu financier extra-sportif vient corrompre la compétition. Deux types de mesures sont prises, en particulier en France, pour prévenir ce type de situations : d'une part, la possibilité offerte pour l'ARJEL de fermer les paris pour de telles compétitions (de façon générale lorsque cette situation peut être caractérisée – c'est ainsi que les paris organisés sur des matchs de tennis dans lesquels un joueur est disqualifié ou abandonne sont annulés, ou au cas par cas, lorsqu'une telle configuration se révèle au vu d'« indices graves et concordants de manipulation »¹⁵) et d'autre part l'interdiction générale pour les sportifs, sanctionnée sur le plan disciplinaire, d'émettre des paris dans le sport qu'ils pratiquent, ainsi que l'interdiction qui leur est faite de communiquer des informations privilégiées, obtenues à l'occasion de leur profession ou de leurs fonctions, et qui sont inconnues du public (article L 131-16 du code du

14. anecdote rapportée par Inglis, Simon (1988). *League Football and the Men Who Made It*. Willow Books

15. Selon la formule de l'article 12 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, dans sa rédaction issue de la LOI n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017

sport). En effet, en dehors de cas patents où le risque d'un résultat couru d'avance est de notoriété publique, certaines informations non publiques (santé de joueurs, état d'esprit d'une équipe, etc.) pourraient influencer la perception des probabilités de résultat d'une compétition.

Une étape supplémentaire est franchie lorsque la manipulation prend la forme d'un avantage, souvent financier, donné à un adversaire pour perdre. Ce type de pratique constitue une infraction pénale de corruption, dont un exemple tristement célèbre en France est l'affaire « OM-VA », dans laquelle une somme d'argent avait été proposée par le directeur général de l'OM à des joueurs de l'US Valenciennes- Anzin pour « lever le pied » lors du match l'opposant au club marseillais le 20 mai 1993.

Le niveau le plus grave est probablement celui où des tiers interviennent pour manipuler la compétition, sous forme de corruption ou de menaces. On est alors dans un cas d'intrusion du monde et des méthodes de la criminalité organisée qui est analysé plus loin (partie 2 D).

→ L'ensemble de ces situations met l'accent sur l'importance de la prévention et l'éducation des joueurs et des autres parties prenantes sur les obligations qui pèsent sur eux en matière d'intégrité. Alors que l'interdiction de parier sur des compétitions relevant de sa discipline existe depuis 2010, des dizaines de joueurs contrevenant à cette règle sont chaque année découverts et sanctionnés. La plupart des cas révèlent une simple négligence de la part de joueurs, parfois en lien avec une addiction au jeu, pariant sur des matchs auxquels ils n'ont pas pris part et pour lesquels ils n'ont par définition pas pu influencer le résultat par leur comportement ni eu accès à des informations privilégiées.

C. LA RÉGULATION DES PARIS SPORTIFS : LE MODÈLE FRANÇAIS EST LE PLUS À MÊME DE LIMITER LES ATTEINTES À L'INTÉGRITÉ DANS UN CONTEXTE LIBÉRALISÉ

Si toutes les manipulations sportives ne sont pas en lien avec des paris, le développement spectaculaire de ceux-ci depuis 15 ans est un sujet d'attention pour les pouvoirs publics et les acteurs du monde sportif.

Si le montant global des paris sportifs dans le monde est difficile à chiffrer (on trouve des estimations de ce montant, paris légaux et illégaux confondus, dans une fourchette allant de 200 mds à 1 400 mds), le développement des mises depuis une quinzaine d'années est saisissant.

Sur le marché légal français, pour prendre le sport emblématique qu'est le football masculin et les compétitions phares que constituent l'Euro et le Mondial, 31 MEUR avaient été misés en ligne lors de l'Euro 2012, 109 M€ lors de la coupe du monde 2014, 141 M€ lors de l'Euro 2016 et 381 M€ lors de la coupe du monde 2018. A ces paris en ligne auprès des opérateurs agréés par l'ARJEL s'ajoutent ceux réalisés dans le réseau physique de la FDJ, qui représentait 309 M€ pour le mondial 2018 et 155 M€ pour l'euro 2016.

On observe quatre modèles différents de régulation des paris que les États mettent en œuvre :

- interdiction totale (prohibition) ;
- régime d'autorisation, sur la base d'un droit d'exploitation déterminé, dans le cadre d'une réglementation imposant aux opérateurs de jeu un certain cahier des charges :
 - droit exclusif concédé à un seul organisme (monopole) ;
 - droit concédé à un nombre limité d'opérateurs (licences multiples) ;
- régime déclaratif, parfois qualifié « d'autorisation générale » :

Le système de licences, qui prédomine en Europe, n'est pas majoritaire dans le monde, que ce soit pour les réseaux physiques ou le jeu sur Internet.

En effet, le régime de prohibition reste encore en vigueur dans près de la moitié des pays du globe. Les pays du Moyen-Orient, de nombreux pays d'Asie (dont l'Inde, l'Indonésie et la Thaïlande), ainsi que les USA (hors Nevada, une récente décision¹⁶ de la cour suprême des USA va néanmoins ouvrir davantage la possibilité de paris légaux) ont recours à ce système. De nombreux pays conservent un régime monopolistique : Chine, Japon, Canada, plusieurs pays d'Amérique Latine et la Scandinavie (hors Danemark).

Le régime de licences pour les paris en ligne très largement dominant en Europe apparaît donc comme relativement permissif par rapport aux régimes de prohibition ou de monopole qui existent ailleurs dans le monde.

La France se distingue toutefois au niveau européen par le choix assez restrictif qui est fait quant aux paris qui peuvent être pris auprès des opérateurs autorisés :

- **limitation du taux de retour joueur (TRJ) à 85 %**
- **limitation des types de compétitions pour lesquelles les paris sont autorisés**
- **limitation au sein des compétitions autorisées des événements de jeu pouvant donner lieu à paris.**

Chacun de ces éléments vient réduire l'attractivité des paris autorisés en France, en réduisant les perspectives de gains et la possibilité pour les opérateurs de diversifier leurs offres de paris.

Pourtant, au regard des risques pour l'intégrité du sport, ces choix paraissent justifiés en limitant les incitations à manipuler les compétitions, tout en protégeant les parieurs, et les pouvoirs publics français ne devraient pas céder à la pression en faveur d'un alignement vers le bas.

Le choix de fixer un TRJ relativement bas

Face à deux problèmes qui ne concernent qu'indirectement le sport, à savoir l'addiction au jeu et le blanchiment d'argent, il n'est pas possible d'affirmer avec certitude que le choix du niveau de TRJ soit à lui-seul de nature à limiter ces risques. C'est que qu'indique de façon étayée un rapport de l'observatoire des jeux du ministère des finances (TRJ, addiction et blanchiment, mai 2012). Mais comme le conclut ce rapport « *Si le TRJ n'est pas essentiel dans le détournement d'un jeu comme moyen de blanchiment, on peut considérer toutefois que son augmentation élève le niveau de risque de blanchiment en faisant baisser son coût : en augmentant le taux de retour, on rend plus attractif ce moyen de blanchiment et donc on prend le risque de voir se développer les opérations de blanchiment dans ce secteur* ».

Les compétitions ouvertes aux paris.

Une décision de l'ARJEL (Décision N°2010-058 du 25 juin 2010) détermine les compétitions ouvertes aux paris, pour chaque discipline sportive.

Ainsi s'agissant par exemple du football, sont ouverts aux paris les matchs masculins relevant de la coupe de France à partir des 32^{ème} de finale, les matchs masculins de Ligue 1 et 2, un certain nombre de compétitions internationales comme la coupe du monde ou le championnat d'Europe et l'ensemble des championnats européens masculins équivalant à la 1^{ère} ligue.

16. Cour suprême des États-Unis *Murphy v. National Collegiate Athletic Association*, 14 mai 2018

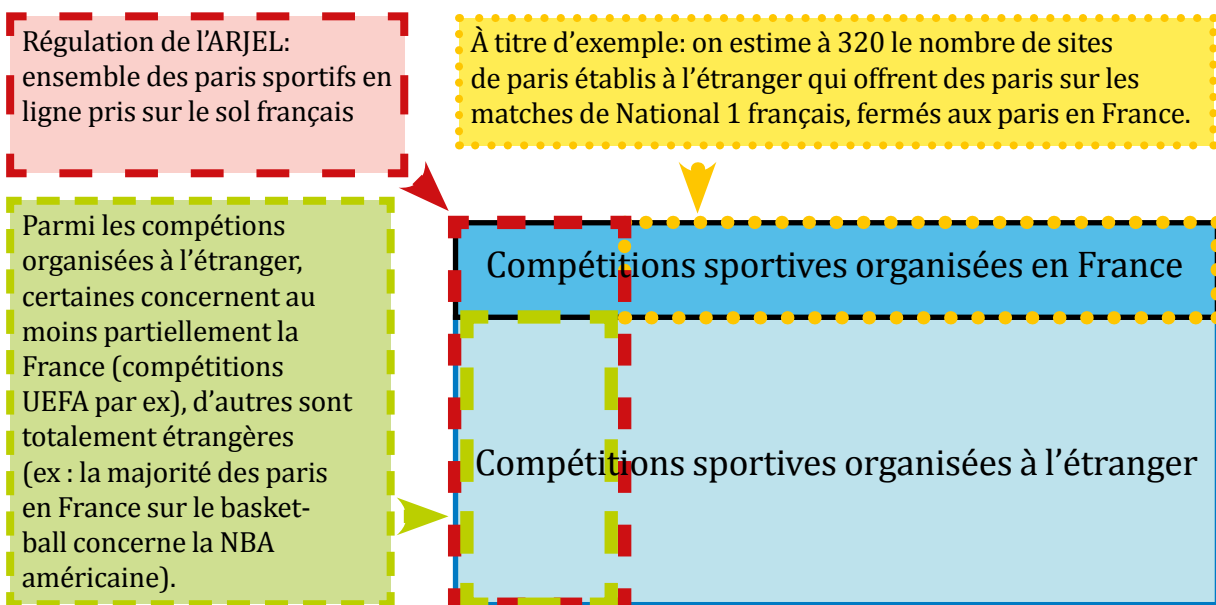
L'idée gouvernant cette sélection est que les compétitions ouvertes aux paris présente un degré de professionnalisme suffisamment grand pour éviter les risques les plus évidents de manipulation, s'agissant de matchs dont l'enjeu sportif et économique est si faible qu'il est facile pour un coût limité de proposer un pacte de corruption susceptible d'être accepté par des participants moins contrôlés que dans des compétitions professionnelles.

De la même façon, certains matchs de compétitions prestigieuses sont exclus par principe des paris en raison de l'absence d'enjeu sportif, qui abaisserait ici encore le coût de la corruption. C'est le cas par exemple en tennis des matchs de la Fed cup et de la coupe Davis lorsqu'ils ne déterminent pas le vainqueur de la rencontre.

Ce champ limité et cohérent des paris ouverts en France fait que le rôle de l'ARJEL en matière d'intégrité du sport en France ne saurait être absolu :

- certains compétitions françaises ne sont pas ouvertes aux paris en France mais le sont à l'étranger ;
- certaines compétitions étrangères sont ouvertes aux paris en France et sont suivies par l'ARJEL sans nécessairement présenter d'enjeux d'intégrité.

Le tableau infra permet de visualiser les différences de périmètre :



La limitation des résultats pouvant faire l'objet de paris

Si en théorie (et en pratique chez nombre d'opérateurs de paris exerçant en dehors de France) on peut imaginer des paris sur des actions qui ne commandent pas même indirectement l'issue du match (comme par exemple le 1^{er} joueur qui mettra la balle en touche dans un match de football), la liste définie par l'ARJEL répond à la même préoccupation de limiter les actions aisément manipulables et n'autorise ainsi pas de tels paris.

Pour autant, les résultats ouverts aux paris ne se limitent pas au vainqueur de la compétition et paraissent laisser aux opérateurs et aux parieurs une grande latitude, ce que démontre la lecture de la décision précitée de l'ARJEL.

Il est acquis que ces choix s'inscrivent dans une conception protectrice de l'intégrité et qu'elle ne cherche pas à donner au marché des paris français la même attractivité que celle d'autres États européens. Ce choix « conduit ... certains opérateurs de jeux à ne pas candidater sur le marché français », comme le relève un récent rapport parlementaire¹⁷.

Un des arguments mis en avant pour sortir de la logique de catalogue des paris autorisés est qu'en ouvrant largement les paris, on peut détecter en temps réel ou ex-post les côtes et les comportements anormaux, de sorte que les paris ainsi surveillés deviendraient un outil de l'intégrité des compétitions. Interdire certains paris serait se priver d'un thermomètre.

Cet argument est assez peu convaincant pour trois séries de raison au moins.

La première est d'ordre pratique : de nombreuses compétitions, fermées aux paris légaux en France, peuvent faire l'objet de paris, légaux ou non, auprès d'opérateurs établis hors de France. Pour ce type de compétitions, les acteurs de l'intégrité des compétitions françaises disposent donc d'un outil d'observation des paris et de l'évolution des côtes sans qu'il soit nécessaire d'élargir le marché des paris en France.

La deuxième est plus fondamentale : si l'on doit établir un rapport de cause à effet, **c'est bien la mondialisation des paris qui a accru les risques pour l'intégrité de compétitions qui, il y a encore 20 ans, étaient insusceptibles de faire l'objet de manipulations.**

C'est ce que montre de façon très documentée pour sa discipline le rapport « independent review of integrity in tennis », publié le 25 avril 2018, réalisé à la demande en 2016 des 4 principales organisations du tennis mondial (ATP, WTA, ITF et bureau du grand chelem).

Le rapport constate l'importance du problème d'intégrité dans le tennis et ses raisons :

- La nature du jeu se prête à des manipulations des compétitions en liaison avec des paris. Un seul joueur est à corrompre pour modifier le résultat, et de nombreuses compétitions de faible niveau se déroulent sans spectateurs et dans des conditions qui ne protègent pas les joueurs d'interactions avec des corrupteurs potentiels. A cela s'ajoute la pratique du « tanking », c'est-à-dire la sous-performance délibérée.
- Alors que 15 000 joueurs sont considérés comme professionnels au niveau mondial, seuls les 250 à 350 meilleurs joueurs de chaque sexe peuvent réellement gagner leur vie en pratiquant le tennis. Face à une structure de coûts fixes importante (voyages, entraîneur...) et des perspectives de gains faibles, il existe un espace de corruption important pour une grande partie des joueurs dits professionnels.
- Enfin, le rapport insiste sur le fait que ces problèmes ont été grandement accentués par l'arrivée des paris en ligne et la vente des données en direct de résultats de matchs. « Les contrats de vente de données ont rendu des dizaines de milliers de match ouverts aux paris, créant pour les joueurs et les officiels de plus grandes opportunités pour parier ou participer à des actes de corruption » (pt 7.3 du rapport).

Pour tenter de régler le « tsunami » (selon les termes du rapport) des atteintes à l'intégrité dans le tennis mondial, la 1^{ère} proposition de ce rapport est une plus forte régulation de la mise à disposition des données en direct des compétitions, en particulier en mettant fin à la vente par l'ITF des données relatives aux compétitions professionnelles des niveaux inférieurs. « Le maintien du statu-quo s'agissant du nombre de matchs de tennis ouverts aux paris serait désastreux pour le tennis » (pt 25).

17. RAPPORT D'INFORMATION n°494 sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 4456) du 8 février 2017 sur l'évaluation de la régulation des jeux d'argent et de hasard de MME Olga GIVERNET et M. Régis JUANICO

Ce rapport démontre ainsi que les manipulations de compétitions, si elles étaient possibles auparavant en raison des défaillances de l'économie du tennis dit professionnel à ses niveaux les plus modestes, sont devenues une réalité massive lorsque les organisations internationales du tennis ont fait le choix de rendre disponibles des données de tournoi contre rémunération, alors que se développaient les paris en ligne au niveau mondial.

Dans le même sens, et au-delà du cas pratique du tennis que nous venons de développer, le rapport pour la Commission européenne « preventing criminal risks linked to the sports betting market » (DG HOME AFFAIRS juin 2017, p93 et sv,) recommande aussi de s'inscrire dans une approche « continentale » de régulation ex-ante des paris qui n'accorde pas une confiance a priori des opérateurs de paris.

La troisième et dernière raison, déterminante, est que la régulation des paris ne saurait permettre une détection systématique des manipulations des compétitions liées à de tels paris, et qu'il est donc illusoire de vouloir élargir un marché qui favorise la corruption même lorsqu'il est légal en espérant qu'il permettrait de saisir et de sanctionner des acteurs manquant d'intégrité.

→ Ainsi la régulation des paris en France doit être confortée :

- d'une part elle est en cohérence avec l'objectif fixé par le législateur, l'article 3 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 précisant que « *La politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation* »,
- d'autre part, elle contribue de manière plus efficace qu'une plus grande libéralisation à la préservation de l'intégrité sportive.

En revanche, dans la mesure où toutes les manipulations de compétitions ne peuvent être prévenues ou détectées à travers le régulateur national des paris sportifs, il serait contreproductif d'assigner à l'ARJEL une mission plus ambitieuse de préservation de l'intégrité sportive qu'elle ne pourrait pas mener à bien, son action étant nécessairement cantonnée aux paris légaux.

D. L'INFILTRATION PROGRESSIVE DU CRIME ORGANISÉ DANS DE NOMBREUX SPORTS JUSTIFIE UNE RÉPONSE PÉNALE

I. LE SPORT : UN TERRAIN DE JEU PROPICE POUR LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE

Un spécialiste du sujet résume¹⁸ un certain nombre d'éléments propre au sport qui expliquent l'infiltration des organisations criminelles transnationales (OCT) :

« Les OCT se sont ainsi dirigées vers le sport en premier lieu parce qu'il présentait des faiblesses structurelles :

- *Gouvernance imparfaite (notamment circuits de décision et procédures inadaptés). Pour le Crime, il est plus aisé de se développer dans un secteur d'activité peu organisé ;*
- *Absence de gestion des risques (souvent au nom de la beauté du spectacle sportif), ce qui se traduit par des réactions à un problème et non par son anticipation ;*
- *Manque de transparence, voire pratique de l'omerta. En effet, cacher une affaire aux yeux de l'opinion publique est le meilleur moyen de ne pas lutter contre le phénomène ;*
- *Difficulté à agir (et à communiquer) en cas de crise, et parfois déni de la situation ;*

18. C. Kalb : « Mafias, sport et paris : les liaisons dangereuses », Reflets et perspectives de la vie économique 2105/3 p.13-26. Cf aussi le rapport de la Commission « preventing criminal risks linked to the sports betting market », DG HOME AFFAIRS juin 2017

- *Modèle économique particulier, où la primauté de l'objectif sportif se traduit par des risques financiers accrus. (...) une organisation sportive en proie à des déficits devient une cible privilégiée des mafias. Rares sont ceux qui auront la sagesse de refuser la main tendue par un généreux investisseur ».*

Selon une formule journalistique¹⁹ frappante, **pour le grand banditisme, un club de foot « est un établissement de jeu comme un autre ».**

Le développement économique du sport et sa globalisation en a fait un terrain de développement du blanchiment d'argent puis de manipulation des compétitions.

Le blanchiment d'argent

Dès 2009, le GAFI, organisme intergouvernemental en charge de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, publiait un rapport sur les risques de blanchiment dans le secteur du football²⁰.

Le GAFI et TRACFIN en France ont ainsi identifié le secteur du sport comme un secteur à risque de blanchiment d'argent. Le rapport annuel de TRACFIN pour 2015, relevait ainsi parmi 21 secteurs économiques particulièrement sensibles le secteur des jeux (dont les paris sportifs) et l'économie du sport : clubs sportifs, agents de joueurs, négociants en droits sportifs.

Dans le rapport précité, le GAFI notait que si l'investissement dans un club sportif n'est pas une activité garantissant un retour financier, être patron de club offre une récompense immatérielle, en permettant d'acquérir un statut social dans les communautés locales et de s'introduire dans son establishment.

L'activité d'agent sportif est aujourd'hui définie et encadrée par les articles L222-7 du code du sport depuis la loi n° 2010-626 du 9 juin 2010 encadrant la profession d'agent sportif. Elle constitue une profession réglementée gérée par les fédérations sportives concernées, qui attribuent les licences, contrôlent les agents et assure la discipline de la profession.

Le lien possible entre cette activité et le blanchiment d'argent est parfaitement identifié par la législation française, et les personnes exerçant cette activité figurent sur la liste de l'article L561-2 du code monétaire et financier des personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme depuis la loi précitée de 2010.

Depuis la loi n°2017-261 du 1er mars 2017, les DNCG prévues au sein des ligues professionnelles par l'article L132-2 du code des sports, ont également pour mission d'assurer le contrôle financier de l'activité des agents sportifs.

Si certains observateurs peuvent estimer que notre législation réglemente de façon trop restrictive la profession d'agent sportif, avec un risque pour l'attractivité des marchés français, l'actualité récente en Belgique semble montrer qu'au contraire l'insuffisance de l'encadrement de cette profession est porteuse de risques pour le sport²¹.

Les DNCG, créées par la loi sur le sport du 16 juillet 1984 afin d'assurer le contrôle juridique et financier des clubs s'agissant des fédérations ayant créé une ligue professionnelle, ont vu leurs garanties d'indépendance vis-à-vis des ligues renforcées par le législateur par la loi n°2017-261 du 1er mars 2017. Cette loi a également étendu leur pouvoir de contrôle au volet financier de l'activité des agents sportifs et au contrôle et à l'évaluation des projets d'achat, de cession et de changement

19. V. Monnier : "la face sombre de l'Olympique de Marseille", l'Obs.com 12 juin 2018.

20. GAFI – "Money Laundering through the Football Sector"

21. Cf. C. Guillou, Le Monde 24 octobre 2018 « Scandale dans le football belge : "Tout le monde est un peu coupable" ». L'article relève que ce scandale est susceptible de générer une prise de conscience en Belgique : « La profession d'agent devrait enfin être réglementée avec l'obtention d'une licence : une proposition de loi en ce sens patientait depuis sept ans. »

d'actionnaires des sociétés sportives. Elle organise en outre désormais un véritable pouvoir d'enquête sur pièce et sur place et un droit de communication. Ces DNCG sont habilitées à saisir les organes disciplinaires compétents.

Ces évolutions du cadre normatif viennent donc confier au monde sportif de nouvelles responsabilités touchant à l'intégrité du sport dans une dimension très sensible. Elles répondent à un danger réel mais il est encore trop tôt pour en mesurer l'efficacité et a fortiori pour proposer d'en modifier l'économie.

Du blanchiment à la manipulation des compétitions

Au regard de la faiblesse perçue du monde du sport, les organisations criminelles ont pu chercher à améliorer leur retour sur investissement, en développant des activités de manipulation des compétitions, en faisant appel à leurs « compétences » de persuasion, fondées sur le chantage (en identifiant des sportifs, arbitres etc. accusant des points faibles en lien plus ou moins direct avec le monde criminel : dettes de jeu, consommation de drogue et de services de prostitution...).

C'est, d'un point de vue économique, une logique assez classique de remontée de la chaîne de valeur : si le blanchiment d'argent via les paris sportifs est une activité rentable même en tenant compte de la décote liée au TRJ, les perspectives de gains sont évidemment encore plus attractives lorsque ces paris sont placés sur des compétitions dont les organisations criminelles assurent la manipulation.

De façon complémentaire, lorsque l'infiltration dans des clubs relève d'une recherche de statut social, les manipulations peuvent contribuer à valoriser à la fois l'investissement financier et immatériel réalisé.

II. LES RISQUES DE CETTE INFILTRATION TOUCHENT NON SEULEMENT L'INTÉGRITÉ DU SPORT MAIS CONSTITUENT UN RISQUE POUR LA SÉCURITÉ PUBLIQUE JUSTIFIANT LA MISE EN ŒUVRE D'OUTILS DE RÉPRESSION PÉNALE ADÉQUATS

Le délit de corruption et ses limites

Des dispositions pénales particulières ont été introduites pour sanctionner la corruption active et passive d'acteurs d'une manifestation sportive, qui figurent aux articles 445-1-1 et 445-2-1 du code pénal.

Créées par la loi n° 2012-158 du 1er février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs, à la suite du rapport Villotte²² dans le contexte particulier de l'ouverture du marché des paris en ligne, ces délits de corruption privée ont cherché à s'adapter aux spécificités du monde sportif, en ciblant spécifiquement la problématique des paris sportifs.

Ces dispositions avaient été modifiées par 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, à la suite d'un amendement parlementaire dont la rédaction ne correspondait manifestement pas à la volonté du législateur, puisqu'elle paraissait sanctionner l'acteur d'une compétition qui s'abstient d'accomplir un acte modifiant le déroulement normal et équitable de cette manifestation.

Cette malfaçon a été corrigée par la loi **n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024**.

Le texte en vigueur vient désormais, conformément à ce qui est prévu pour le délit général de corruption, réprimer la simple sollicitation de corruption, l'existence d'un « pacte de corruption » n'ayant pas à être établi, et il n'exige plus une chronologie stricte entre l'acte de corruption et son résultat. On peut également noter qu'il se réfère à « *une manifestation sportive donnant lieu à des*

22. Rapport remis à Madame Chantal Jouanno, ministre des Sports, le 17 mars 2011 par M. Jean-François Villotte : « Préserver l'intégrité et la sincérité des compétitions sportives face au développement des paris sportifs en ligne ».

paris » et non plus comme précédemment « *donnant lieu à des paris sportifs* », la volonté du législateur pouvant être interprétée comme de ne pas limiter l'infraction à des manifestations donnant lieu à des paris sportifs légaux en France, dont la liste est, comme on l'a vu, beaucoup plus courte que les manifestations donnant lieu à des paris légaux dans d'autres pays ou à des paris illégaux²³.

Le choix d'une définition moins susceptible d'une acception étroite, cohérente avec la nécessité d'interpréter strictement des dispositions pénales, est cohérent avec le type de comportement dont la répression est recherchée.

Pour un délit de manipulation des compétitions sportives

Toutefois, le lien avec un pari n'apparaît pas toujours pertinent ou nécessaire, la tentative de manipulation n'étant pas toujours directement liée à la prise de paris, en tous cas par le corrupteur ou le corrompu.

On sait que l'intention de tricher est en elle-même difficile à établir dans le cadre de schémas élaborés de manipulation. On peut relever que dans l'affaire de hand-ball concernant le club de Montpellier, c'est à travers la qualification d'escroquerie, dont la FDJ a été la victime, qu'a pu être appréhendé le comportement de joueurs ayant parié contre leur équipe et délibérément laissé l'équipe adverse gagner. Une telle qualification sera plus difficile à retenir lorsque l'opérateur de paris victime de l'escroquerie est clandestin et est peu enclin à se faire connaître.

C'est également la raison pour laquelle, le délit actuel de corruption sportive, en nécessitant l'existence d'un lien avec un pari, rend cette qualification plus difficile encore à établir, les manipulateurs se gardant bien de laisser des traces trop visibles de leurs paris sur des sites de paris du pays de la compétition.

Le rapport Villotte précité proposait d'ailleurs que le lien avec un pari sportif soit seulement une circonstance aggravante. A minima, une rédaction plus en phase avec l'objectif recherché pourrait viser les manifestations sportives organisées par les fédérations agréées ou autorisées par les fédérations délégataires et les manifestations sportives internationales mentionnées à l'article L. 230-2, voire les manifestations sportives donnant lieu à une remise de prix en argent ou en nature, alors même qu'elles ne sont pas organisées par une fédération agréée ou autorisées par une fédération délégataire, ce qui correspond aux cas d'interventions de l'AFLD dans son champ de compétence.

À titre de comparaison, le code pénal espagnol (article 286bis paragraphe 4) prévoit une assimilation à la corruption privée « *les comportements qui ont pour but de prédéterminer ou de modifier de manière délibérée et frauduleuse le résultat d'un test, d'une réunion ou d'une compétition sportive présentant un intérêt économique ou sportif particulier. / À ces fins, seront considérées comme des compétitions sportives d'importance économique particulière, celles dans lesquelles la majorité des participants perçoivent tout type de rétribution, de compensation ou de revenu économique pour leur participation à l'activité; et seront considérées comme des compétitions sportives présentant un intérêt sportif particulier, qualifiée dans le calendrier sportif annuel approuvé par la fédération sportive correspondante en tant que compétition officielle de la catégorie la plus élevée de la modalité, de la spécialité ou de la discipline en question* ».

➔ Un délit de manipulation des compétitions sportives pourrait ainsi être créé, suivant les recommandations du rapport Sorbonne ICSS de 2014, du service central de prévention de la corruption (SCPC) en 2015 et dans la logique de la convention de Macolin²⁴.

23. Une autre intention est probablement de permettre la répression des cas de corruptions liés à des paris hippiques.

24. art 15: « Chaque Partie veille à ce que son droit interne permette de sanctionner pénalement la manipulation de compétitions sportives, dès lors que les faits comprennent des éléments de contrainte, de corruption ou de fraude tels que définis par son droit interne. »

Nous reprenons ici la proposition de rédaction du SCPC²⁵, qui revient à remplacer par ce délit de manipulation des compétitions sportives, les articles précités relatifs à la corruption sportive.

« Le fait par quiconque de supprimer ou de tenter de supprimer, tout ou partie du caractère imprévisible d'une manifestation sportive en vue d'obtenir ou d'essayer d'obtenir un avantage indu pour soi-même ou pour autrui au moyen d'un arrangement, d'un acte ou d'une abstention, d'une menace ou d'une contrainte contre un acteur de la manifestation, visant à une modification irrégulière du résultat ou du déroulement d'une compétition sportive ».

Ce délit ainsi formulé permettrait de couvrir la palette la plus large des cas de manipulations sportives, qu'ils émanent d'acteurs sportifs ou de tiers, qu'ils impliquent des actes de corruption ou de contrainte ou pas, et qu'ils soient ou non en lien avec des paris sportifs. Sur les acteurs de la compétition, ou en lien avec des paris. Il tendait à sanctionner à la fois le corrupteur et le corrompu, mais également un tiers ou tout acteur qui décide seul de modifier le déroulement normal d'une compétition.

Il vise aussi à appréhender tout avantage indu que le délinquant cherche à obtenir, y compris lorsqu'il s'agit d'un avantage sportif, comme éviter une relégation. En outre, il peut être protecteur des sportifs et arbitres notamment en permettant de sanctionner quiconque exercerait « une menace ou une contrainte » contre un acteur de la manifestation.

La divulgation d'informations privilégiées en vue de leur utilisation pour des paris : vers un délit d'initié sportif ?

Selon la logique décrite pour la manipulation, la divulgation d'informations privilégiées, pourrait être sanctionnée de façon autonome.

Ceci permettrait de limiter l'avantage que les organisations peuvent tirer de manipulations transnationales (manipulation dans un pays B, paris dans un pays A)

La divulgation de telles informations est déjà sanctionnée disciplinairement dans de nombreux sports. Elle doit présenter un caractère autonome par rapport à la question de l'avantage qui en est éventuellement retiré, comme le relève le rapport précité de l'ITU s'agissant du tennis (cf pt 277 du rapport)

La convention de Macolin met l'accent à son article 7 sur la nécessité pour les institutions sportives de prendre des mesures pour assurer l'interdiction de l'utilisation abusive ou de la diffusion d'informations d'initié, et c'est dans cet esprit que l'article L 131-16 du code du sport renvoie aux fédérations délégataires le soin d'édicter des mesures en la matière. Mais l'article 10 de cette convention prévoit que les États peuvent prendre des mesures législatives pour prévenir l'utilisation abusive d'informations d'initié.

On mesure bien la différence de nature entre l'utilisation et la diffusion, la création d'un délit d'initié sur le modèle existant en matière de marchés financiers prévu à l'article L 465-1 du code monétaire et financier n'ayant de sens que s'il s'agit de réprimer l'utilisation qui est faite de l'information. Pour le volet purement disciplinaire dont l'autorité des marchés financiers a la charge, l'article 622-1 du règlement général de l'AMF prévoit que peuvent être sanctionnés sur le plan administratif tant l'utilisation que la simple communication d'informations privilégiées.

Le SCPC a ainsi proposé un délit de divulgation en vue de l'utilisation dans le cadre de paris sportifs :

« Le fait, pour un acteur de la compétition qui à l'occasion de l'exercice de sa profession ou de ses fonctions dispose d'informations privilégiées sur les perspectives ou la situation d'une compétition, de réaliser, de tenter de réaliser ou de permettre de réaliser, soit directement, soit par personne interposée, un ou plusieurs paris sportifs avant que le public ait connaissance de ces informations »

25. cf le rapport annuel pour 2015 du service central de prévention de la corruption p.266 et sv. notamment

On vient ici sanctionner des sportifs et autres acteurs de la compétition et non d'éventuels tiers qui profitent de l'information. C'est inhérent à la répression d'une utilisation d'information privilégiée par ceux qui la détiennent. Pour faire écho au débat relatif au délit de corruption sportive, on peut toutefois relever qu'un tel délit d'initié serait assez difficile à démontrer.

→ Pour autant, un tel délit d'initié sportif est complémentaire du délit de manipulation, tout en étant moins grave, puisqu'il ne vise nécessairement pas à altérer le cours d'une compétition. Il paraît donc légitime, comme le prévoit la convention de Macolin, de l'inscrire dans notre droit positif.

3. L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DES ORGANISATIONS SPORTIVES, COMPOSANTE INDISPENSABLE DE L'INTÉGRITÉ DU SPORT

Comme cela a été analysé en 1^{ère} partie, un des points d'attention des travaux internationaux sur l'intégrité du sport est la nécessité de renforcer la gouvernance des institutions sportives.

Le préambule de la Convention de Macolin sur la manipulation de compétitions sportives affirme ainsi la conviction que *« l'application systématique des principes de bonne gouvernance et d'éthique dans le sport contribue de manière significative à éliminer la corruption, la manipulation de compétitions sportives et d'autres pratiques répréhensibles dans ce secteur »*.

Le rapport de Transparency international consacré à la corruption dans le sport indique ainsi²⁶ qu'il met « l'accent sur les défis actuels de la gouvernance sportive, en tant qu'elle est un point focal par lequel toutes les autres formes de corruption prennent corps. » Une autre contribution de ce rapport relève que l'autonomie et la gouvernance forment un tandem nécessaire dans la lutte contre la corruption dans le sport²⁷.

La présente partie du rapport examine en quoi ce sujet de gouvernance est déterminant pour renforcer l'intégrité du sport.

A. EN CONFORMITÉ AVEC L'AUTONOMIE DU MONDE SPORTIF, LES ORGANISATIONS SPORTIVES SONT EN PREMIÈRE LIGNE POUR DÉFENDRE L'INTÉGRITÉ DU SPORT

Comme le notait le vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, lors d'un colloque consacré à l'intégrité des compétitions sportives, « Il appartient en priorité au mouvement sportif d'édicter les règles garantissant l'intégrité du sport, de veiller à leur respect et d'en sanctionner les manquements. Le respect de l'objectif d'intégrité qui est indissociable d'une éthique du sport, est donc d'abord l'affaire des entités qui structurent le sport et organisent les compétitions. La responsabilité des pouvoirs publics en la matière apparaît, en première analyse, non pas accessoire, mais seconde. »²⁸.

Ce constat est cohérent avec le principe d'autonomie que revendique le mouvement sportif, et avec l'appréhension de ce sujet par le législateur : si la loi prévoit depuis longtemps que les fédérations délégataires édictent « Les règles techniques propres à leur discipline » (article L131-16 du code du sport), la loi du 1^{er} mars 2017 a précisé qu'elles édictaient également « les règles ayant pour objet de contrôler leur application et de sanctionner leur non-respect par les acteurs des compétitions sportives ». C'est une nouvelle forme de consécration de l'autonomie, au sens étymologique du terme, c'est-à-dire se faire sa règle à soi-même.

Cela signifie que le monde sportif, aux différents échelons pertinents pour chaque discipline et type de compétition, doit garantir l'intégrité du sport, en assurant la prévention, en détectant les manquements, en gérant les lanceurs d'alerte et en sanctionnant les manquements.

26. Gareth Sweeney : "executive summary" Transparency international Global Corruption Report: Sport

27. Jean-Loup Chappelet : "Autonomy and governance: necessary bedfellows in the fight against corruption in sport" Transparency international Global Corruption Report: Sport

28. Intervention publiée dans « intégrité des compétitions sportives », Jurisédicions 2014

B. CE RÔLE DE DÉFENSE DE L'INTÉGRITÉ N'EST QU'IMPARFAITEMENT REMPLI AUJOURD'HUI, UN NOMBRE IMPORTANT D'ATTEINTES À L'INTÉGRITÉ ÉTANT GÉRÉES À L'EXTÉRIEUR DU MONDE SPORTIF

I. LA PROPENSION À TRAITER LES PROBLÈMES D'INTÉGRITÉ EST COMPLIQUÉE PAR LE SOUCI PARADOXAL DE PROTÉGER L'IMAGE DU SPORT

Comme cela a été analysé en première partie, l'intégrité est un élément consubstantiel du sport et des valeurs qu'il porte. Mais dès qu'on parle d'image ou de réputation, la réaction face à une atteinte peut être, de la part des personnes chargées de la défense de l'intégrité :

- de traiter énergiquement les problèmes, ce qui requiert de mettre sur la place publique l'existence d'atteintes à l'intégrité ;
- ou de minimiser ces problèmes voire de leur dénier une existence, afin de ne pas ternir l'image du sport.

On voit bien que la seconde solution n'est qu'un déni de réalité qui ne peut pas restaurer la confiance. Ce déni peut sembler une solution pratique pour justifier des comportements passés qui n'ont pas permis de prévenir les atteintes à l'intégrité, il ne fait qu'accentuer le décalage entre le discours porté et la réalité. Dans bien des situations, la source du problème est que « les mêmes personnes sont impliquées dans la gestion et dans le contrôle de la prise de décision »²⁹.

Dans un certain nombre d'hypothèses, ce type de réaction peut correspondre à ce que les sciences sociales qualifient de biais d'omission, qui n'est pas un phénomène propre au sport : l'être humain tend à considérer qu'un acte nuisible est plus grave qu'une inaction tout aussi nuisible, et qu'ainsi, par exemple, il est plus grave de mentir effrontément que de dissimuler la vérité³⁰. C'est ainsi que des responsables peuvent estimer qu'ignorer une « alerte éthique » ne présente pas une gravité particulière ou à relativiser une attitude de passivité.

À ces enjeux de loyauté et de difficulté organisationnelle à se remettre en cause s'ajoute logiquement des enjeux financiers, puisque l'image d'intégrité du sport est un important actif immatériel. Comme le notait le rapport précité du GAFI en 2009, « *Les individus sont réticents à mettre à mal l'image de l'innocence du sport. C'est la raison pour laquelle des activités illégales peuvent ne pas être dénoncées. De plus, l'image du sport est très importante, en particulier pour les sponsors. Les sponsors cherchent à acquérir une bonne image en soutenant un sport particulier. Une rumeur de blanchiment d'argent conduira probablement à un retrait du sponsor et à la perte de revenu qu'ils apportent. Cela rend moins probable que le blanchiment d'argent ou d'autres infractions soient signalées par les dirigeants de clubs de foot.* »

Ce qui conforte cette hypothèse est le fait qu'une grande partie des atteintes à l'intégrité rendues publiques ces dernières années l'ont été par les médias ou à la suite d'enquêtes judiciaires.

II. LES PROBLÈMES D'INTÉGRITÉ SONT FRÉQUEMMENT TRAITÉS EN COURT-CIRCUITANT LES INSTANCES SPORTIVES, FAUTE DE DISPOSITIFS D'ALERTE INTERNES ÉPROUVÉS

Dans de nombreux sports une culture du silence prédomine face aux tentatives de manipulation. Même lorsque des sportifs approchés déclinent les offres malhonnêtes qui leur sont faites, l'attitude la plus fréquente demeure en effet de garder le silence. De nombreuses enquêtes judiciaires sur des atteintes à l'intégrité sportive trouvent ainsi leur origine dans des enquêtes

29. Daniel Mason, Lucie Thibault and Laura Misener, 'An Agency Theory Perspective on Corruption in Sport: The Case of the International Olympic Committee', *Journal of Sport Management*, vol. 20 (2006).

30. David. M. Mayer : "Urban Meyer, Ohio State Football, and How Leaders Ignore Unethical Behavior" *Harvard Business Review*, septembre 2018)

ouvertes sur des sujets assez éloignés. Ainsi, les soupçons de matchs truqués en ligue 2 de football du Nîmes olympique lors de la saison 2013-2014 ont-ils été suscités par des écoutes téléphoniques menées dans une affaire relative aux liens entre un cercle de jeu et le grand banditisme³¹.

De nombreux exemples passés de sportifs ayant joué un rôle de lanceurs d'alerte peuvent en effet donner **le sentiment que lancer l'alerte sur une atteinte à l'intégrité est la voie la plus simple pour mettre fin à sa carrière sportive**.

On peut songer aux exemples du footballeur Jacques Glassmann, défenseur de Valenciennes qui avait alerté de la tentative de corruption dans l'affaire OM-VA, ou celui de Christophe Bassons, grand espoir du cyclisme français des années 90, ostracisé au sein du peloton pour son refus du dopage.

L'attitude des institutions sportives en cas de révélations de scandales est fréquemment non seulement le déni, mais aussi parfois la mise en cause des lanceurs d'alerte.

Comme le notait le rapport parlementaire britannique précité « Combatting doping in sport » au sujet du scandale de corruption de l'IAAF, la publication par le Sunday Times le 2 août 2015 révélant ce scandale a été présentée par Lord Coe, alors vice-président de l'IAAF comme une « déclaration de guerre contre notre sport ».

Les journalistes sportifs ne jouent bien souvent pas de rôle dans la dénonciation des scandales du sport. La plupart des scandales qui ont été révélés par la presse sont le fait de journalistes d'investigation qui ne couvrent pas le sport. Certains spécialistes mettent en avant le risque d'ostracisation des journalistes sportifs dans certains milieux s'ils décidaient de briser le silence sur des dévoiements dont ils n'ignorent pas l'existence³². Il n'est pas certain que la dénonciation des atteintes à l'intégrité du sport constitue toujours pour les médias sportifs une ligne rédactionnelle privilégiée. Un ancien responsable³³ du journal l'Équipe décrivait cette tension, et notait qu'en 2000 la charte rédactionnelle du journal définissait parmi les missions essentielles du quotidien sportif « *la défense de l'éthique fondamentale du sport, qui ne peut s'accommoder d'entorses à trois principes fondamentaux : le respect absolu des règles ; l'égalité des chances entre les compétiteurs ; l'équité des compétitions* ».

On peut être surpris par le **nombre important d'initiatives externes au monde sportif pour assurer une remontée d'informations**. Parmi ces initiatives on peut citer les sites internet suivants, qui proposent des canaux plus ou moins sécurisés pour envoyer des informations relatives à des atteintes à l'intégrité : sportsleaks.com, dopingleaks.com, fairsport.org, sportwhistle.eu, playfaircode.at, declanhill.com. Certaines de ces plateformes sont gérées par des consortiums de journalistes d'investigation indépendants ou affiliés à des publications, tandis que d'autres relèvent d'ONG. D'autres sites ont des origines plus douteuses ou malveillantes.

La multiplication de ces sites d'alerte est en soit un indice du **besoin de canaux pour faire sortir une information, et l'absence de canaux respectant un principe de gradation des signalements** : dans le meilleur des cas, les organisations sportives concernées ne seront informées qu'ex-post. Une telle situation ne constitue qu'un pis-aller : elle peut être acceptable lorsqu'il s'agit d'exposer des pratiques dans des paradis fiscaux qui ne respectent pas les règles en matière de coopération internationale, mais le sport français doit pouvoir gérer ses alertes éthiques selon une logique de bonne gouvernance.

La logique quelque peu anarchique des « leaks », outre le fait qu'elle ne permet pas une gestion normale des risques d'intégrité respectueuse de l'autonomie du monde sportif, est en outre porteuse de risques de manipulation de l'opinion, comme le montre dans le monde sportif l'affaire Fancy bear. Le groupe de hackers utilisant ce nom, fortement soupçonné d'être en lien avec les services secrets russes, a notamment piraté les bases de données de l'AMA et a publié toute une série de documents, parfois modifiés, en particulier des centaines d'autorisations d'usage à des

31. V. Monnier « Football : les matchs truqués du Nîmes Olympique devant la justice » L'Obs 4 juin 2018

32. Peter English « Big business blurs sports journalism's critical eye » Transparency international Global Corruption Report: Sport

33. J. Bureau : « Football, déontologie et corruption », Pouvoirs n°101 - Le football - avril 2002 - p.113-119

fins thérapeutiques accordées à des sportifs de premier plan. Cette publication, parée des vertus du lancement d'alerte, visait en réalité, en coordination avec différents sites internet et médias relevant de l'infox ou de la propagande russe, à mettre sur le même plan des sportifs autorisés, dans le cadre des AUT, à utiliser des médicaments interdits aux autres et le scandale de dopage institutionnalisé mettant en cause la Russie. Si d'un point de vue rationnel, la manœuvre est grossière, elle peut néanmoins suffire à propager l'idée que l'AMA ne serait pas intègre aux yeux d'un public insuffisamment informé³⁴. Cet exemple démontre en tous cas, au-delà de l'exposition injustifiable de données médicales personnelles des sportifs concernés, le besoin d'une approche efficace des lanceurs d'alertes, que l'organisation de « fuites » anonymisées, même encadrée par un consortium de journalistes, ne saurait constituer.

En France, une approche efficace peut se recommander de la loi Sapin II, qui a mis en place un régime commun de protection des lanceurs d'alerte. Elle consacre un **principe de gradation du signalement**, qui exige que l'alerte soit d'abord donnée en interne, avant de pouvoir être faite auprès de l'autorité judiciaire ou administrative ou auprès de l'opinion publique³⁵. Si ce mécanisme légal de protection des lanceurs d'alerte n'est pas parfaitement adapté au monde du sport (il protège en particulier les salariés contre des mesures de rétorsion de leur employeur motivées par leur action de lanceur d'alerte, ce qui constitue une situation difficilement transposable au cas du sportif lanceur d'alerte), il pose un principe de primauté du traitement interne des alertes éthiques, qui se transpose parfaitement au monde sportif.

Cela implique que les organisations sportives dans notre cas soient dotées de mécanismes permettant de recueillir les alertes de façon confidentielle avant de les traiter. Une telle évolution, déjà initiée dans de nombreuses fédérations et ligues en France, ne peut être pleinement efficace que dans le cadre de gouvernances solides.

III. L'ARTICULATION ENTRE LE DISCIPLINAIRE ET LE PÉNAL : UNE PRÉVALENCE DU PÉNAL ?

Un certain nombre de comportements peuvent faire l'objet de sanctions tant sur le plan disciplinaire que pénal. Cette dualité des régimes répressifs est reconnue par les conventions internationales dans le domaine du sport, cf. notamment l'article 7.4 de la convention de Macolin: « *La responsabilité disciplinaire établie par les organisations sportives ne doit pas exclure la responsabilité pénale, civile ou administrative.* ».

Elle se comprend sur le plan des principes lorsqu'une atteinte à l'intégrité ne touche pas seulement l'organisation du monde sportif, mais concerne un comportement susceptible de heurter plus généralement le corps social. Ainsi, lorsque les manquements impliquent des organisations criminelles, les enjeux dépassent notablement la discipline sportive et justifient particulièrement la mobilisation du volet pénal.

S'agissant de comportements dissimulés, par exemple en cas de trucage de match, établir, au-delà d'un comportement suspect sur le terrain, la collusion des parties prenantes ou l'existence d'un avantage illégitime perçu par le perdant requiert des moyens d'investigation dont les organisations sportives ne disposent pas, sur le plan matériel mais aussi souvent sur le plan juridique. En principe, la police judiciaire est effectivement en mesure de recueillir des éléments de preuve avec une efficacité plus grande que les instances disciplinaires sportives, en utilisant les méthodes à sa disposition, telles que les perquisitions, les écoutes, ou le recours à la coopération internationale.

34. On peut se référer à l'analyse très solide de l'Atlantic Council's Digital Forensic Research Lab de l'approche globale de désinformation mise en œuvre dans cette affaire. Ben Nimmo : « #PutinAtWar: WADA Hack Shows Kremlin Full-Spectrum Approach » publié le 14 octobre 2018 sur le site <https://medium.com/@DFRLab>

35. Cette approche est au demeurant cohérente avec celle retenue par la cour européenne des droits de l'Homme s'agissant de la protection de la liberté d'expression. Elle juge ainsi dans un arrêt *Heinisch c. Allemagne* (n° 28274/08, 21 juillet 2011) qu'un « employé souhaitant divulguer des informations doit s'adresser en premier lieu à ses supérieurs ou à une autre autorité compétente. Ce n'est que lorsque cela s'avère clairement infaisable que les informations, en dernier ressort, peuvent être portées à la connaissance du public ».

Ainsi, face à des actions dissimulées, où la matérialité des faits implique de recueillir des preuves solides, la discipline sportive peut céder le pas à l'investigation pénale.

S'ajoute à cela les délais souvent courts laissés aux instances disciplinaires pour se prononcer (s'agissant de la LFP par exemple, la commission de discipline doit se prononcer dans un délai de dix semaines à compter de l'engagement des poursuites disciplinaires). Ces délais se justifient s'agissant de la nécessité de prendre rapidement des sanctions afin qu'elles aient une fonction d'exemplarité. Ils sont compatibles avec des cas disciplinaires habituels de comportement antisportif en compétition. Mais ils viennent rendre encore plus difficile le traitement disciplinaire de faits complexes.

On ne peut pas exclure que les éléments qui, objectivement, font que l'enquête judiciaire est plus outillée pour démontrer certaines manipulations que la discipline sportive, puissent aussi être un utile prétexte pour certaines organisations sportives afin de ne pas lever le voile en interne sur des pratiques qui ternissent leur image...

C. AU VU DE LA PLACE CENTRALE DES INSTITUTIONS SPORTIVES, LA QUALITÉ DE LEUR GOUVERNANCE INTERNE EST UN ÉLÉMENT DÉTERMINANT POUR GARANTIR L'INTÉGRITÉ DU SPORT

Il est indéniable qu'une partie importante de l'attention portée au renforcement de la gouvernance des institutions positives est lié à des scandales de corruption qui n'ont qu'un lien très indirect avec l'intégrité des compétitions elles-mêmes. Ces scandales sont d'ailleurs le plus souvent, comme le montrent de nombreux exemples mobilisés dans le présent rapport, relatifs à des cas de corruptions relatifs à l'organisation de méga-événements sous la responsabilité de fédérations internationales qui ne font l'objet, par construction, d'aucune supervision étatique.

Ces scandales internationaux frappent les esprits tant par leur ampleur que par leur répétition : près de 20 ans après les révélations relatives au scandale de l'attribution des JO de Salt Lake City de 2002, qui avait conduit, à la suite de la mise en évidence de pots-de-vin afin d'acheter le vote de membres du CIO à l'exclusion de plusieurs d'entre eux: le journal, le Monde³⁶ révélait en 2017 des éléments dont le parquet national financier serait saisi relatif à des soupçons de corruption dans le cas de l'attribution des JO de Rio de 2016. Une société liée à un homme d'affaires brésilien aurait versé, le 29 septembre 2009, trois jours avant l'élection de la ville hôte, 1,5 million de dollars au fils de Lamine Diack, alors président de la Fédération internationale d'athlétisme, la plus grosse fédération de l'olympisme, et membre du Comité international olympique.

Comme on l'a montré, ces insuffisances de gouvernance ont non seulement permis des dérives inacceptables dans la commercialisation de grands événements sportifs, mais elles affaiblissent la crédibilité des institutions sportives dans leur mission de garantie de l'intégrité des compétitions.

Cette répétition, tout comme celle des scandales de dopage à grande échelle malgré la prise de conscience de la fin des années 1990, montre combien le monde du sport demeure à risque, dans un contexte de globalisation et de développement économique du sport qui ne fait qu'accroître sa vulnérabilité. Elle montre aussi que **les initiatives de contrôle interne demeurent trop timorées pour assurer une gouvernance satisfaisante permettant un contrôle adéquat de ces risques**. Dans ce contexte international, et, répétons-le dans une configuration où le contrôle des États est quasi-inexistant, on comprend qu'un certain nombre de voix³⁷ se soient élevées pour proposer la mise en place d'une agence internationale pour en contrôler la gouvernance.

36. Y. Bouchez, Le Monde 3 mars 2017 : « Le Monde » révèle les soupçons de corruption sur l'attribution des JO 2016 à Rio.

37. Sandro Arcioni : "The Creation Of An Independent Body For The Control Of Governance In Sport Worldwide", Ethics and Governance in Sport: The future of sport imagined (Routledge Research in Sport, Culture and Society)

Cette préoccupation d'avoir des dirigeants non-corrompus est transposable au niveau national et fait sens du point de vue de la préservation de l'intégrité du sport. Comme le relevait un contributeur du rapport de Transparency international sur la corruption dans le sport : « *il y a une connexion possible entre une mauvaise gouvernance du sport et la manipulation des compétitions. Il ne faut pas s'attendre à ce qu'un responsable du sport coupable de fraude se lance dans la répression des manipulations sportives* »³⁸.

Mais, et c'est un point déterminant, en dehors même des cas, à l'évidence limités, où des responsables sportifs seraient eux même malhonnêtes, et en dehors du souci d'exemplarité, des structures organisationnelles trop faibles ne permettent pas de garantir que les problèmes d'intégrité seront gérés (prévention, détection, répression) de façon adéquate par les organisations.

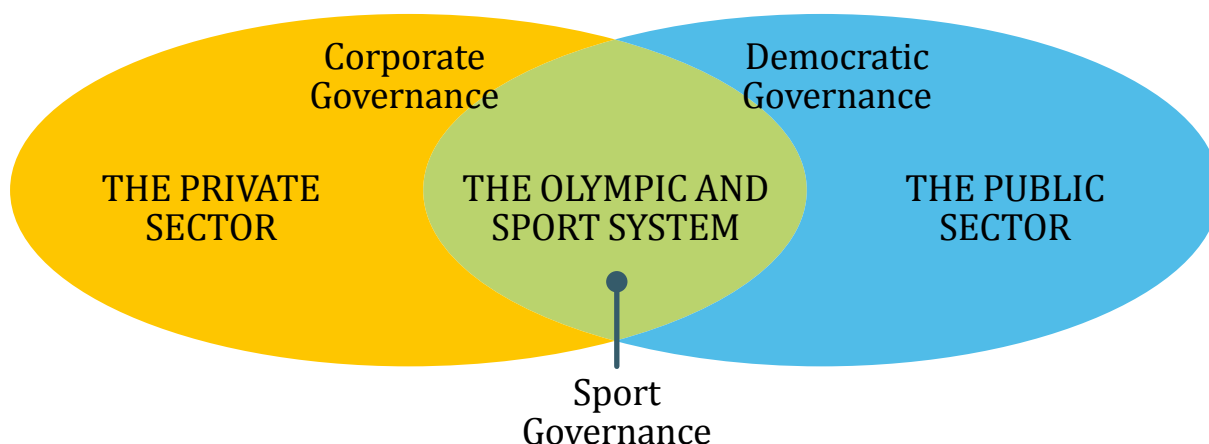
Comme on l'a exposé plus haut, La conséquence la plus probable de la faiblesse de la gouvernance est en effet une propension trop limitée à faire appliquer les principes d'intégrité dans les situations les plus difficiles, le souci de donner une image propre du sport pouvant parfois supplanter le souci qu'il le soit effectivement.

Cette faiblesse est perçue par les acteurs du sport, qui ne sont pas encouragés, même lorsque des mécanismes de type lanceur d'alerte sont nominalement mis en place, à les mettre en œuvre. Cette « loi du silence » est un autre indice de l'absence de confiance dans la capacité d'autorégulation des institutions sportives sur ces questions. C'est ainsi que peut se mettre en place un cercle vicieux, où des atteintes à l'intégrité ne sont pas signalées, y compris par la majorité intègre des parties prenantes.

Parmi les points clés pour lesquels les organisations sportives apparaissent parfois en retrait on peut citer :

- La transparence des procédures de décision et la répartition des pouvoirs au sein des organisations
- la qualité du contrôle interne et externe pour mettre en œuvre une politique de gestion des risques robuste et crédible
- le traitement des lanceurs d'alertes

Les attentes en matière de gouvernance pour des organisations sportives ne sont pas simples, comme on le précisera dans la dernière partie du rapport. Un élément d'explication peut tenir au fait que la gouvernance sportive, est à la croisée des logiques commerciales et d'intérêt général comme le résume le diagramme suivant³⁹ :



38. D. Hill 'Why sport is losing the war to match-fixers' Transparency international – global corruption report : Sport, février 2016

39. Tiré de Jean-Loup Chappelet : « Autonomy and governance: necessary bedfellows in the fight against corruption in sport » Transparency international Global Corruption Report: Sport

4. UN SCÉNARIO DE SUPERVISION DE L'INTÉGRITÉ SPORTIVE EFFICACE ET COHÉRENT AVEC LA RESPONSABILITÉ PREMIÈRE DES ORGANISATIONS SPORTIVES

Face la multiplicité des menaces et la grande diversité du monde sportif, la recherche d'une approche davantage intégrée fait sens. Son fil conducteur devrait être le renforcement de la gouvernance interne. Cette dernière partie examine deux scénarios centraux :

- Celui d'une plus grande régulation de l'intégrité du sport par l'État à travers la mise en place d'un « super-régulateur »
- Celui de l'accompagnement de l'autonomie du mouvement sportif en encourageant à tous les niveaux les pratiques de bonne gouvernance.

A. LA CONTRIBUTION ACTUELLE DES RÉGULATEURS À L'INTÉGRITÉ DU SPORT NE SERAIT PAS RENFORCÉE PAR LEUR RAPPROCHEMENT

L'idée d'une fusion entre l'ARJEL et l'AFLD sous la forme d'une « autorité de l'intégrité sportive » a été par exemple évoquée par le rapport d'information du Sénat n°616 sur les autorités administratives indépendantes de M. P. Gélard (p.14), mais il s'agissait d'évoquer une simple piste dont les avantages et inconvénients n'étaient pas étudiés.

L'examen des missions et des expertises développées par les deux régulateurs ne permet pas de déceler des synergies opérationnelles d'un éventuel rapprochement. Comme cela a été analysé plus haut, les atteintes à l'intégrité qu'ils régulent révèlent de dynamiques différentes, de sorte que **les cas de manipulation de compétition combinant dopage et paris truqués apparaissent tout à fait théoriques.**

Le tableau suivant permet de synthétiser les principales différences :

DOPAGE	PARIS TRUQUÉS
Tricher pour gagner	Tricher pour perdre
Les sportifs sont les acteurs à protéger, à contrôler et à sanctionner	Les parieurs sont les acteurs à protéger Les opérateurs de paris sont régulés
Recherche de pratiques objectivement prohibées	Recherches de manipulations cachées
Coopération avec Douanes, OCLAESP	Coopération avec SCCJ, Tracfin...
Intégration dans le système du code mondial du dopage et de l'AMA	Grande hétérogénéité des régulations nationales (même si mise en place informelle du groupe de Copenhague)

La fusion des périmètres respectifs ne paraît donc pas créer de synergies, et adjoindre à l'une ou l'autre de ces entités, y compris fusionnées, une mission de contrôle de la bonne gouvernance des organisations sportives ne présente aucun intérêt pratique.

Des réductions de coût de fonctionnement très limitées en cas de rapprochement à comparer à des coûts de mise en place potentiellement très élevés.

Il convient en premier lieu de noter que tant l'AFLD que l'ARJEL constituent des institutions de taille relativement modeste : moins de 80 agents pour l'AFLD et moins de 60 agents pour l'ARJEL. De ce seul fait, un éventuel rapprochement n'est pas susceptible de générer des économies d'échelle significatives par réduction d'effectif.

Si l'on s'en tient aux fonctions supports, qui sont en règle générale celles qui se prêtent le mieux à de telles économies, les effectifs concernés sont fort logiquement très modestes (quelques ETP en tout), et ne sauraient justifier par eux-mêmes un rapprochement.

Face à des gains attendus extrêmement limités, on ne peut qu'insister sur le coût très élevé d'une fusion d'institutions. Nous ne nous sommes pas livrés ici à une estimation de ces coûts, mais un certain nombre d'enseignements permettent d'en mesurer l'ampleur

La mise en œuvre d'une telle réforme conduirait sinon à paralyser, en tout cas à freiner le fonctionnement des deux institutions pendant une période significative : entre une phase de préfiguration et une entrée en vigueur du rapprochement, un délai supérieur à un an (c'est une hypothèse basse) devrait s'écouler pendant lequel l'attention des régulateurs et de leurs agents serait d'abord tournée vers la réforme interne (touchant aussi bien des sujets de ressources humaines- notamment de définition des fonctions dans la nouvelle organisation, d'harmonisation des statuts... que des sujets immobiliers, d'informatique etc.) plutôt que vers les missions de régulation. Cet élément d'affaiblissement temporaire de l'efficacité des régulateurs pendant un temps relativement long est un élément à avoir à l'esprit, en particulier dans la perspective des JO de 2024 en France.

Sur le plan financier, le rapprochement de régulateurs a fait l'objet à l'étranger de retours d'expérience très complets. C'est le cas en particulier de la fusion des régulateurs en charge des télécoms, de la gestion des fréquences et de l'audiovisuel en Grande-Bretagne, qui a fait l'objet de deux rapports publics : le premier émanant du nouveau régulateur lui-même, l'OFCOM⁴⁰, le second émanant de l'équivalent britannique de la cour des comptes, le National audit Office⁴¹ (NAO). **Ces rapports relèvent notamment qu'entre la décision de rapprochement des régulateurs et l'entrée en vigueur de la réforme, quatre années se sont écoulées. Le coût de la fusion, en intégrant les mesures statutaires et les aspects immobiliers notamment, a été chiffré à 80 millions de livres en 2006 par le NAO. Bien que concernant des institutions de taille plus importante que l'AFLD et l'ARJEL, une approche soucieuse de la préservation des finances publiques invite à l'évidence à la prudence.**

→ il n'est par conséquent pas recommandé de rechercher un rapprochement des régulateurs dont l'effet serait probablement contreproductif sur le plan opérationnel sans générer de façon crédible des économies budgétaires réutilisables.

B. UN RENFORCEMENT CONTRÔLABLE DE LA GOUVERNANCE INTERNE DES ORGANISATIONS POUR REDONNER LEUR CRÉDIBILITÉ AUX INSTITUTIONS SPORTIVES EN TANT QUE RÉGULATEURS DE L'INTÉGRITÉ DU SPORT

Il ne faut pas minorer le fait que la prise de conscience de l'impérieuse nécessité d'améliorer la gouvernance des organisations sportives pour prévenir les atteintes à l'intégrité n'a pas échappé aux acteurs du monde sportif lui-même. De façon très claire, le président du CIO Thomas Bach indiquait en 2015 « *Sans une bonne gouvernance, toutes vos réussites sont menacées... À la longue, vous ne pouvez plus dissocier la crédibilité des organisations sportives de la crédibilité des*

40. OFCOM 2006 : « A case study on public sector mergers and regulatory structures »

41. NAO 2006 : « The creation of Ofcom: wider lessons for public sector mergers of regulatory agencies »

compétitions sportives. ... Si une organisation sportive perd sa crédibilité, tôt ou tard les compétitions sportives connaîtront le même problème. Et quand une compétition sportive perd sa crédibilité, cela se répercute sur l'organisation sportive qui la régit. »⁴²

Mais si de nombreuses initiatives sont engagées, elles le sont en ordre dispersé, et sans toujours que les réformes engagées puissent à terme permettre des solutions répondant durablement aux enjeux de notre époque.

Au plan législatif, et à la suite des travaux déjà menés par le CNOSF en 2012, l'article L131-15-1 du code du sport, créé par la loi n°2017-261 du 1er mars 2017, prévoit que les fédérations délégataires, le cas échéant en coordination avec les ligues professionnelles qu'elles ont créées, établissent une **charte d'éthique et de déontologie** conforme aux principes définis par la charte adoptée par le CNOSF et prévue à l'article L. 141-3. Il prévoit en outre que ces fédérations « *instituent en leur sein 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'intérêts.* »

Cette disposition apparaît comme un premier jalon utile dans le renforcement de la gouvernance des organisations sportives, mais il ne permet pas à l'évidence par elle-même de porter l'exigence au niveau souhaitable.

De la même façon, si des **délégués intégrité** sont désignés au sein de certaines fédérations – l'annuaire en ligne du site du CNOSF en liste 17 - leur mission, qui touche à la sensibilisation des sportifs, spécifiquement sur les paris et les manipulations sportives, et à la coordination avec les parties prenantes extérieures (telles que l'ARJEL ou les services de police), n'en fait pas **de véritables responsables de la conformité ou contrôle interne qui identifierait, évaluerait et l'ensemble des risques de manquement aux obligations législatives, réglementaires ou déontologiques liés à l'intégrité, à la fois de la part des sportifs mais aussi de l'ensemble de l'institution sportive.**

Plusieurs modalités pour renforcer les exigences de bonne gouvernance sont exposées

I. LA VOIE DU RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DANS LA LOGIQUE DES DISPOSITIFS ANTI-CORRUPTION

Les législations récentes de lutte contre la corruption, comme le UK bribery act 2010 ou la loi Sapin 2⁴³ se fondent sur un constat qui est partagé par ce rapport : dans certaines configurations (où les infractions sont particulièrement difficiles à détecter en raison du conflit d'intérêt potentiel des organisations en cause) il ne suffit pas d'interdire des comportements, y compris en assortissant ces interdictions de sanctions pénales, pour assurer un respect suffisant de ces normes. **Dans ces législations, il s'agit d'imposer des changements de gouvernance de nature à assurer que les organisations soient structurellement en mesure de prévenir, au moins au titre d'une obligation de moyen, l'apparition en leur sein de comportements réprimés.**

L'article 17 de la loi Sapin 2 impose ainsi à certaines entreprises une série d'obligations, qui font l'objet de contrôles et le cas échéant de sanctions de l'agence française anticorruption (AFA) :

- Élaboration d'un code de conduite
- Mise en œuvre d'un dispositif d'alerte interne

42. <http://international.franceolympique.com/international/actus/5618-thomas-bach--sans-une-bonne-gouvernance-toutes-vos-russites-sont-menaces.html>

43. Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

- Établissement d'une cartographie des risques
- Évaluation des clients et fournisseurs
- Mise en œuvre d'une procédure de contrôle comptable interne ou externe
- Formation des cadres et personnels
- Mise en œuvre d'un régime disciplinaire
- Mise en œuvre d'un dispositif interne de contrôle et d'évaluation des mesures adoptées

Cette démarche relève de la même logique que celle qui est préconisée par ce rapport : il ne suffit pas d'interdire et de sanctionner la corruption, il faut également imposer des mécanismes de prévention.

Ce dispositif n'est pas applicable aux organisations sportives en raison des seuils fixés par la loi, qui ne visent que de grandes entreprises. Il est spécifiquement dirigé contre certaines infractions dont il est considéré qu'elles présentent un risque tel que des mécanismes peuvent être imposés à peine de sanction pour ces entreprises et leurs dirigeants : corruption, trafic d'influence, concussion, prise illégale d'intérêt, détournement de fonds publics et favoritisme.

Il est indéniable qu'une partie des mesures de prévention et de détection ainsi requise peuvent, dans leur principe, correspondre à des standards de bonne gouvernance que l'on pourrait exiger des différentes parties prenantes du monde sportif. Toutefois, ainsi qu'il a déjà été dit, le risque de corruption au sens juridique du terme, tel qu'il a pu et peut encore se rencontrer pour de grands événements sportifs internationaux organisés par des fédérations internationales, paraît plus limité lorsqu'on regarde les choses au niveau des fédérations nationales. Une exception, retenue par le législateur en 2018⁴⁴, concerne les personnes qui participent à la préparation, à l'organisation, au déroulement et à la gestion des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ou qui sont chargées des opérations de reconfiguration des sites olympiques et paralympiques postérieurement à l'organisation de ces jeux, pour lesquelles une compétence spécifique de l'AFA pour contrôler la qualité et l'efficacité en leur sein des procédures mises en œuvre pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme. En dehors d'une telle hypothèse dûment justifiée, **il paraîtrait disproportionné d'étendre spécifiquement au monde sportif les obligations découlant de l'article 17 de la loi Sapin II** en prévoyant des critères différents de ceux actuellement retenus.

II. LA VOIE DE L'AUTO-ÉVALUATION ET DE L'ADOPTION VOLONTAIRE DE STANDARDS

La question du renforcement de la gouvernance des organisations sportives fait l'objet d'une attention certaine et de nombreuses initiatives sont prises pour donner des outils et indicateurs de bonne gouvernance. Une étude⁴⁵ publiée en 2013 recensait ainsi 35 séries de principes de bonne gouvernance dans le sport, souvent formulés au mode conditionnel.

Les différentes initiatives peuvent se ranger dans plusieurs catégories.

Certains efforts de définition de critères ou de principes de bonne gouvernance émanent du monde sportif lui-même, qu'il s'agisse d'appréhender la gouvernance des organisations sportives internationales (travaux menés par la gouvernance task force de l'ASOIF⁴⁶ pour promouvoir la bonne gouvernance des fédérations internationales de sports olympiques d'été) ; celle des organisations

44. Article 30 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

45. Chappelet, J.-L. & Mrkonjic, M. (2013). Basic Indicators for Better Governance in International Sport (BIBGIS): an assessment tool for international sport governing bodies. IDHEAP Working Paper (1/2013), Lausanne.

46. Association des fédérations internationales olympiques des sports d'été

nationales (rapport « *Mieux adapter la gouvernance des fédérations aux enjeux de société* » du CNOSF en 2012) ou enfin d'approches plus transversales (« Basic Universal Principles of Good Governance of the Olympic and Sports Movement » du CIO en 2008).

La task force de l'ASOIF proposait ainsi, parmi les 5 axes d'amélioration de la gouvernance, un volet consacré à l'intégrité et un autre consacré aux mécanismes de contrôle, là où d'autres travaux se concentrent uniquement sur le volet de la démocratie interne des organisations, qui est une conception pertinente mais trop étroite de la gouvernance.

Il est intéressant de regarder le retour d'expérience, d'une transparence à saluer, fait par l'ASOIF sur les campagnes menées auprès de ses fédérations sur la mise en place de ces mesures⁴⁷.

Ainsi, parmi les indicateurs relatifs à l'intégrité, ceux relatifs au fait d'avoir des règles en conformité avec le code mondial antidopage, ou avec le code du mouvement olympique contre la manipulation des compétitions sportives, sont considérés comme assez largement réalisés. D'autres comme la mise en place de mécanismes d'alerte éthique et de protection des lanceurs d'alertes ont à l'inverse des résultats très faibles.

Mais c'est à travers l'axe relatif aux mécanismes de contrôle que l'effectivité des procédures et règles en matière d'intégrité est susceptible d'être vérifiée. Le rapport de l'ASOIF observe ainsi les taux de mise en œuvre faibles pour des indicateurs comme la mise en place d'un comité d'audit interne indépendant des organes décisionnels rapportant directement aux membres, ou encore l'adoption de règles pour empêcher que des intérêts commerciaux puissent passer outre les règles d'organisation sportive.

Plusieurs formats fondés sur le volontariat sont aujourd'hui développés :

- L'ASOIF encourage une démarche d'auto-évaluation de ses membres sur la base d'une grille d'analyse qu'elle a développée. Elle rend publiques des données agrégées du résultat des réponses aux questionnaires.
- L'association SIGA a développé des « standards universels pour contribuer à l'amélioration de la gouvernance des organisations sportives et la protection de l'intégrité du sport ». Elle encourage les organisations sportives à adhérer à ces standards et devrait mettre en place un système indépendant de notation et de contrôle de ces standards.
- De nombreux cabinets de consultants proposent aux organisations sportives des audits externes pour mesurer l'adéquation de leur gouvernance avec les risques qu'ils ont à gérer. Ces démarches ne sont pas à écarter par principe, mais ce n'est que face à une grille d'analyse au spectre suffisamment large, comme celle retenue notamment par l'ASOIF que leurs travaux peuvent servir non pas à conforter les organisations mais au contraire à les pousser à questionner la robustesse de leur gouvernance.

Il y a là une excellente pratique à encourager. À défaut de mettre en œuvre une obligation légale, la voie de la contractualisation est examinée.

III. LA VOIE DU RENFORCEMENT DES OBLIGATIONS DANS UNE LOGIQUE DE CONTRACTUALISATION

Le Royaume-Uni a mis en place un mécanisme innovant, exigeant de toute organisation sportive bénéficiant de subventions publiques le respect de règles précises de gouvernance du sport à compter d'avril 2017. Il s'applique de façon obligatoire à toute organisation, quel que soit son secteur ou sa taille, mais adapte les exigences à l'importance des investissements publics en cause⁴⁸.

47. ASOIF second review of IF governance 2018

48. « A code for sports governance », Sport England, UK SPORT

Le mécanisme britannique de contractualisation est ainsi fortement lié au mode de financement et d'intervention publique au Royaume-Uni, à travers en particulier l'implication de la National Lottery.

Les fédérations sportives en France sont des associations dont le statut est reconnu par le code du sport et qui sont délégataires d'une mission de service public. Cette délégation est encadrée par une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (COM), qui définit les relations entre l'État et la fédération. Comme le relevait la Cour des comptes⁴⁹, « *L'effort direct de l'État pour certaines fédérations est significatif au regard de leur budget et donne un poids aux COP, pour d'autres il est marginal, voire anecdotique, les cas les plus extrêmes étant ceux des fédérations de tennis et de football où la subvention représente respectivement 0,4 % et 0,5 % de leurs ressources. L'État ne peut compter sur ce levier pour exercer une vigilance en termes de gouvernance.* ».

Mais, poursuit la Cour des comptes, « *Ces délégations ont une grande valeur économique ; elles sont souvent la principale source de revenus des fédérations délégataires. Pour la FFF, l'équipe de France masculine génère près de 78 M€ de recettes nettes soit plus de 35 % des ressources annuelles de la fédération. Cet actif immatériel de l'État remis à un tiers qui l'exploite à son compte doit être pris en considération dans la relation avec les fédérations.* »

Intégrer les questions de gouvernance dans les objectifs fixés aux fédérations apparaît ainsi cohérent avec une logique de contractualisation, où une contrepartie existe, qu'elle soit relativement importante sous forme de subventions ou d'octroi d'un actif immatériel.

Une telle contractualisation dans le cadre des COM paraît ainsi une voie logique pour faire avancer une approche intégrée de l'intégrité, selon la philosophie retenue par ce rapport. On ne passera pas sous silence la double difficulté d'une telle contractualisation :

- Être capable, au cas par cas, d'adapter la COM à la réalité de la fédération partenaire. Cette difficulté existe déjà aujourd'hui, où nombres de COM reprennent des dispositions types sans toujours faire l'objet d'adaptation. S'agissant d'objectifs de bonne gouvernance, on peut imaginer, à l'instar du modèle britannique qui vient d'être exposé, qu'un référentiel à plusieurs niveaux soit établi, et que les exigences pesant sur les fédérations renvoient à tel ou tel niveau en fonction des caractéristiques de la fédération (budget, nombre de licenciés, niveau de la subvention publique, organisation en ligue professionnelle...).
- Être capable de mettre en œuvre la sanction de suppression des subventions et/ou de la délégation en cas de non respect de la convention par la fédération.

49. « L'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général », Rapport public annuel 2018



MINISTÈRE DES SPORTS

La Ministre

Paris, le

19 FEV. 2018

Monsieur,

Profondément attachée à l'intégrité du sport, je tiens à ce que l'attribution des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 à la France soit l'occasion d'évaluer la qualité de notre dispositif de supervision du sport en vue notamment de souscrire pleinement à la résolution du Parlement européen du 2 février 2017, « pour une approche intégrée de la politique des sports, garantissant, l'accessibilité et l'intégrité ».

Depuis la mise en place de plusieurs autorités de contrôle en matière de lutte contre le dopage ou de régulation des paris en ligne, l'économie sportive a enregistré une croissance très supérieure à la moyenne. De même, alors que les régulations économiques du sport sont très largement édictées au niveau international, le niveau d'intégration des dispositifs nationaux et internationaux de surveillance du sport reste limité et leur harmonisation imparfaite à ce stade.

Dans l'ensemble donc, la surveillance des activités sportives se situe en deçà des normes et des standards de la lutte anticorruption (instruments de l'OCDE), de la lutte antidopage (recommandations de l'OMS), de la prévention de l'érosion des bases fiscales (défiscalisation des grands événements sportifs), plus largement, des objectifs de moralisation et de bonne gouvernance des organisations, ainsi que de transparence.

Outre ces sources de vulnérabilité de l'un des biens collectifs de la société, le sport doit faire face à l'apparition de nouveaux risques, tels que la fraude technologique, la multiplication des intermédiaires dans les relations liant les acteurs traditionnels du sport, le streaming en ligne des contenus sportifs qui érode le modèle économique des détenteurs de droits. Il semble donc nécessaire de progresser afin de garantir la confiance dans le sport et de préserver les valeurs et les vertus qui lui sont propres et contribuent à en faire un vecteur de lien social et d'émancipation pour tous.

A cet effet, en parallèle des travaux que j'ai engagés sur la réforme de la gouvernance du sport en France et de l'initiative que j'ai prise lors du Conseil européen le 21 novembre 2017, de réfléchir aux nouvelles modalités d'une Europe qui protège les sportives et les sportifs et qui apporte des solutions, je souhaite vous confier une mission qui permette de trouver la voie du consensus sur l'architecture de la supervision du sport en France.

Monsieur Stéphane HOYNCK
Maître des requêtes au Conseil d'Etat
Conseil d'Etat
1 place du Palais Royal
75001 PARIS

Elle devra prendre en compte que les activités sportives nécessitent des outils de prévention, de régulation et de sanction spécifiques, en ce qu'elles peuvent aujourd'hui être confrontées à des infractions couvertes par le droit commun, mais également à des comportements répréhensibles qui portent atteinte à l'aléa sportif, à la sincérité et à la crédibilité des compétitions sportives.

L'objet de cette mission consistera à établir plusieurs scénarii de la supervision du sport en France dans la perspective du projet de loi sur le sport et la société, inscrite au programme de travail législatif du gouvernement pour 2019.

Vous considérerez les activités sportives dans leur acception la plus large, en prenant en compte tant le sport professionnel que le sport amateur, et consulterez largement les acteurs concernés, qu'il s'agisse d'organismes relevant de l'Etat ou du mouvement sportif.

Par ailleurs, totalement engagées dans la mise en œuvre de la transformation de l'Etat dans le cadre du programme « action publique 2022 », je souhaite que les perspectives d'évolution de notre organisation soient envisagées dans une perspective d'optimisation et de rationalisation des ressources consacrées à la supervision du sport en France.

Parmi les principaux axes de réflexion, devraient figurer notamment:

- l'identification des synergies et mutualisation de compétences potentielles entre les autorités spécialisées dans la surveillance des activités sportives ;
- les modalités de financement de la surveillance et de la supervision des activités sportives ;
- la définition d'une cartographie des risques auxquels est exposée l'activité sportive ;
- les voies et moyens susceptibles de répondre aux risques nouveaux suscités par l'essor du numérique, tels que la fraude technologique, le développement du marché des « e-games », du streaming des contenus sportifs, l'impact de l'IA, etc. ;
- la gestion des risques, la protection des lanceurs d'alerte, l'articulation entre le contrôle interne et le contrôle externe dans le sport ;
- la pertinence des instruments de prévention, de sanction, de résolution des litiges liés à l'intégrité du sport ;
- la qualité de l'articulation entre le droit national, le droit européen, international et les régulations des organisations et fédérations sportives internationales.

Je vous serais très reconnaissante de mener à bien cette mission par la remise d'un rapport intermédiaire d'ici le 30 juin 2018, avant la production du rapport définitif, qui me sera remis le 30 septembre prochain.

Pour conduire ces travaux, vous pourrez vous appuyer sur l'assistance des services du ministère des sports. Je vous engage également à solliciter en tant que de besoin l'assistance des services du ministère de l'action et des comptes publics.

Vous remerciant vivement d'avoir accepté la conduite de cette importante mission pour le sport français, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.



Laura FLESSEL



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DES SPORTS