Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2199 (2018)[1]

Vers un cadre pour une gouvernance sportive moderne

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire déplore que les récents scandales autour du dopage, des trucages de matchs, des affaires de corruption, dont les pots-de-vin, de l'achat de votes lors des appels d'offres pour les grandes manifestations sportives, des malversations financières, du blanchiment d'argent, de la fraude fiscale, des paris illégaux, de l'exploitation des êtres humains ou du «trafic» de jeunes athlètes aient terni l'image du sport international et mis sous les projecteurs le manque de transparence et de responsabilité dans les grandes instances dirigeantes du sport. La crise de confiance semble loin d'être terminée. Les dysfonctionnements sont systémiques et requièrent une refonte majeure des structures et des pratiques de la gouvernance sportive.

2. L'Assemblée souligne l'importance de l'autonomie dans le sport; toute autonomie entraîne cependant une responsabilité et ne devrait être octroyée que si une bonne gouvernance dans la pratique est avérée. L'Assemblée estime que l'on ne peut pas laisser le mouvement du sport remédier seul à ses défaillances. Il doit accepter d'impliquer de nouveaux acteurs pour adopter les réformes nécessaires.

3. L'Assemblée prend acte des réformes dans lesquelles se sont déjà engagées plusieurs grandes fédérations sportives internationales, notamment l'Association internationale des fédérations d'athlétisme (IAAF), la Fédération internationale de football association (FIFA), l'Union des associations européennes de football (UEFA) ou l'Union cycliste internationale (UCI); toutefois, il reste encore beaucoup à faire. Le Comité international olympique (CIO) doit faire preuve d'une direction audacieuse et ouvrir la voie à une accélération des réformes.

4. Pour rétablir la confiance de l'opinion publique, il convient dans un premier temps de mettre fin à l'impunité et de traduire en justice les auteurs d'infractions. Avant tout, le mouvement sportif lui-même doit démontrer qu'il est capable et qu'il a la volonté de prendre des mesures proactives pour éradiquer la culture de la corruption et l'illégalité dans ses propres rangs, et de traduire en justice ceux qui commettent des infractions.

5. L'Assemblée affirme qu'il est aussi de la responsabilité des gouvernements de créer un cadre législatif solide qui permettrait de poursuivre les dirigeants sportifs pour des versements de pots-de-vin, des détournements de fonds ou d'autres formes de corruption; d'encourager l'ouverture d'enquêtes effectives et de poursuites ainsi que l'entraide judiciaire et policière internationale; et de subordonner l'octroi de fonds publics pour des manifestations sportives au respect des normes de bonne gouvernance. L'Assemblée félicite le Gouvernement suisse – qui héberge plus de 60 fédérations sportives internationales – d'avoir introduit une législation complexe qui permet d'engager des poursuites contre la corruption privée dans le sport et considère les dirigeants d'organisations sportives comme des «personnes politiquement exposées», autorisant ainsi les enquêteurs à examiner leurs transactions et avoirs financiers.

6. S'il n'existe pas un ensemble unique de solutions identiques pour tous en matière de gouvernance dans le sport, des critères fondamentaux communs de bonne gouvernance devraient s'appliquer à tous – des plus petits clubs aux organisations faîtières internationales. Ces critères fondamentaux rejoignent de manière

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 24 janvier 2018 (5e séance) (voir Doc. 14464 et addendum, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Mogens Jensen). *Texte adopté par l'Assemblée* le 24 janvier 2018 (5e séance).
Voir également la Recommandation 2120 (2018).

significative les principes de gouvernance régissant le secteur des entreprises, et les secteurs public et associatif. Étant donné les particularités du domaine du sport, le cadre réglementaire doit néanmoins être complété par des règles et règlements spécifiques qui protègent les athlètes, garantissent l'intégrité des manifestations sportives ainsi que la responsabilité sociale et environnementale, et mettent en place des mécanismes de contrôle stricts concernant l'allocation et l'utilisation des fonds de développement.

7. L'Assemblée se félicite des initiatives prises par les instances dirigeantes du sport aux niveaux national et international pour établir des codes et des normes de bonne gouvernance. Cependant, mis à part quelques codes nationaux contraignants, seuls les principes universels de base du CIO s'imposent au Mouvement olympique et peuvent entraîner des sanctions. Ces principes, proclamés il y a une dizaine d'années, doivent en outre être mis en conformité avec les normes de gouvernance modernes.

8. Pour permettre d'assurer de façon satisfaisante un suivi et une évaluation de la conformité des normes de bonne gouvernance dans l'ensemble du secteur sportif, l'Assemblée demande instamment que soit établi et mis en œuvre un ensemble solide de critères de bonne gouvernance harmonisés, qui devraient être élaborés en faisant appel au système d'un organisme de normalisation incontestable et mondialement reconnu, comme l'Organisation internationale de normalisation (ISO), en créant une norme de certification ISO sur la gouvernance des organisations sportives. Les États membres devraient être encouragés à demander la certification de leurs organisations sportives nationales selon les normes ISO 37001 (anticorruption) et ISO 20121 (événements durables) actuellement en vigueur.

9. Au niveau européen, l'Assemblée considère qu'il est nécessaire d'élaborer, en se fondant sur le même ensemble de critères de bonne gouvernance harmonisés, une convention du Conseil de l'Europe relative à la bonne gouvernance dans le sport. Cette nouvelle convention viendrait compléter la base conventionnelle existante couvrant le dopage, le trucage des matchs et la violence des spectateurs, obligerait ses États membres au respect des mêmes normes harmonisées et permettrait un suivi de leur mise en œuvre.

10. L'Assemblée est fermement convaincue que l'harmonisation mondiale des normes est indissociable de la mise en place d'un système adapté de suivi et d'évaluation de la conformité de la mise en œuvre de ces normes. À cette fin, elle salue l'exercice d'auto-évaluation conduit récemment par l'Association des fédérations internationales olympiques des sports d'été (Association of Summer Olympic International Federations – ASOIF) sur ses 28 fédérations internationales, comme un premier pas dans la bonne direction. Cependant, l'Assemblée reste persuadée que l'auto-évaluation, à l'instar de tout exercice consistant à «cocher des cases» lorsqu'on remplit un questionnaire, est loin de constituer une base suffisante pour parvenir aux objectifs à long terme de bonne gouvernance dans le sport.

11. L'Assemblée souligne également que, si l'adoption de normes harmonisées et le suivi et l'évaluation de leur mise en œuvre sont des éléments fondamentaux pour garantir la bonne gouvernance, ils ne sauraient à eux seuls impulser les changements nécessaires pour une réforme réussie de la gouvernance dans le sport, ni aider les organisations sportives à surmonter certains des problèmes majeurs auxquels elles sont actuellement confrontées, notamment les atteintes à leur réputation et la perte de confiance des principales parties prenantes.

12. L'Assemblée appelle donc instamment le monde du sport à mettre en place un système indépendant de notation de l'éthique dans le sport, qui devrait être établi et géré par des organismes professionnels indépendants, jouissant d'une réputation internationale irréprochable, similaires aux agences de notation existantes qui interviennent dans les questions environnementales, sociales et relatives à la gouvernance. De la même façon que dans le milieu des affaires, l'instauration de pratiques de notation permettrait aux organisations sportives de prouver et de rendre visibles leurs efforts visant à améliorer leurs stratégies de gouvernance et de gestion. La notation de l'éthique dans le sport constituerait le premier outil pour réaliser une évaluation systématique du changement de culture organisationnelle.

13. L'Assemblée estime que la direction de la mise en place de ce système de notation devrait être assurée par une plateforme ou une alliance internationale multi-acteurs inclusive, qui pourrait être responsable du suivi, de l'assistance et du conseil. Dans ce contexte, l'Assemblée salue le lancement récent du Partenariat international contre la corruption dans le sport (International Partnership against Corruption in Sport – IPACS) et du Sport Integrity Global Alliance (SIGA). Toutefois, elle rappelle que le suivi devrait être strictement séparé de la vérification de conformité, qui, afin de garantir une pleine indépendance, doit être effectuée par une agence professionnelle extérieure, adaptée à cette finalité. Les conseillers ne doivent jouer le rôle de juge.

14. L'Assemblée se félicite de l'adoption de codes d'éthique toujours plus nombreux et de la création d'un nombre croissant de commissions d'éthique et de discipline au sein des instances dirigeantes du sport au niveau international. Elle rappelle que l'indépendance est un aspect fondamental pour tout organe de ce type,

et exhorte les organisations sportives au sein desquelles ces commissions ont été créées à leur accorder une pleine indépendance structurelle, budgétaire et opérationnelle. Les membres de ces commissions doivent être exempts de tout conflit d'intérêts dissimulé, réel ou potentiel.

15. La diversité des acteurs dans le sport est particulièrement importante. Afin d'induire un changement dans la culture de la gouvernance, tous ces groupes différents doivent prendre publiquement position sur les questions d'intégrité. Cela s'applique en particulier aux sponsors des athlètes, équipes ou événements sportifs, qui doivent être encouragés à introduire des clauses de bonne gouvernance dans leurs contrats de parrainage.

16. La gouvernance dans le sport doit devenir inclusive à l'égard de différents groupes de la société, en particulier pour ce qui est de donner les moyens aux jeunes et aux femmes de s'impliquer dans le processus décisionnel et d'occuper des postes de responsabilité dans les instances dirigeantes du sport.

17. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée demande aux États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et aux États dont le parlement bénéficie du statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire:

17.1. de promouvoir la bonne gouvernance des organisations sportives opérant sur leur territoire et d'adopter des codes nationaux contraignants s'appuyant sur les recommandations qui figurent en annexe à la présente résolution;

17.2. d'encourager les dirigeants des mouvements sportifs nationaux à promouvoir activement la bonne gouvernance lorsqu'ils agissent dans le cadre d'une organisation sportive internationale;

17.3. de fixer le respect des normes de bonne gouvernance comme condition préalable à l'octroi de subventions publiques aux organisations et manifestations sportives;

17.4. de mettre en œuvre les résolutions finales de la 14e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport (Budapest, 29 novembre 2016), en particulier pour ce qui est d'adopter et d'appliquer efficacement des dispositions pénales claires sur la lutte contre la corruption dans le secteur privé qui seraient applicables au sport, des mesures de protection des lanceurs d'alerte et des dispositions en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption dans le monde du sport, par exemple en incitant les institutions financières à considérer certains dirigeants sportifs comme des «personnes politiquement exposées»;

17.5. à soutenir les travaux de l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) du Conseil de l'Europe, et notamment l'élaboration du projet de recommandation du Comité des Ministres aux États membres relative à la promotion de la bonne gouvernance dans le sport et à la collecte et la publication de bonnes pratiques en la matière.

18. L'Assemblée appelle le CIO à intensifier les réformes en faveur d'une gouvernance moderne et à favoriser un changement de la culture de gouvernance:

18.1. en révisant ses Principes universels de base de bonne gouvernance dans le cadre du mandat de son Agenda 2020, pour les aligner avec les Grands principes et indicateurs de base en matière de gouvernance établis par l'ASOIF et avec les recommandations qui figurent en annexe à la présente résolution;

18.2. en apportant son soutien et en participant activement à l'élaboration d'une norme de certification ISO sur la gouvernance des organisations sportives;

18.3. en mettant au point une stratégie globale de mise en œuvre et de conformité en matière de bonne gouvernance, comprenant une évaluation de la conformité menée par des professionnels externes, une assistance aux fédérations sous forme de conseils, de formations, d'aides financières et d'actions de renforcement des capacités; ainsi qu'un système de récompenses et de sanctions équitables;

18.4. en renforçant davantage son code d'éthique et en levant toute ambiguïté relative à des conflits d'intérêts au sein des structures de sa commission d'éthique, qui devrait être compétente *ex officio* pour enquêter sur des affaires de manquements à l'éthique et pour imposer des sanctions adaptées, et disposer de ressources financières suffisantes et sécurisées, et d'un secrétariat indépendant;

18.5. en harmonisant les règles et en érigeant des pare-feu dans les procédures qui ont récemment montré de graves lacunes, comme les procédures d'appels d'offres pour les grandes manifestations sportives ou les règles de billetterie.

19. L'Assemblée demande instamment aux dirigeants de l'ASOIF de publier des informations détaillées sur l'évaluation de tous ses indicateurs et les résultats du deuxième cycle afin de les comparer avec l'évaluation externe indépendante menée par le Sports Governance Observer ou d'autres organismes non gouvernementaux.

20. L'Assemblée appelle en outre les plateformes internationales comportant de multiples parties prenantes:

20.1. à faire participer à leurs activités un éventail de parties prenantes aussi large que possible pour favoriser l'apparition de pistes de réflexion inédites, d'idées novatrices et d'approches modernes pour faire face aux nouveaux défis; en plus d'offrir individuellement de nouvelles dynamiques complémentaires et des solutions aux problèmes de gouvernance et d'intégrité dans le sport, à tirer parti de leurs forces et synergies, et à coopérer activement les uns avec les autres;

20.2. à engager une vaste discussion sur l'harmonisation des normes en matière de bonne gouvernance et l'élaboration d'une norme de certification ISO sur la gouvernance des organisations sportives;

20.3. à offrir un suivi, un conseil et un encadrement aux organisations sportives de différentes tailles afin de les aider par des réformes institutionnelles;

20.4. à établir une évaluation de conformité indépendante de la mise en œuvre des normes communes acceptées, notamment en développant un système d'évaluation de l'éthique du sport élaboré et mis en œuvre par une ou plusieurs agences de notation professionnelle compétentes; un tel processus d'évaluation est la condition préalable pour assurer un contrôle indépendant de la gouvernance dans le sport et pour obtenir des données exactes, objectives et crédibles.

21. L'Assemblée invite les parties prenantes, y compris les instances dirigeantes sportives, les gouvernements, les organismes non gouvernementaux, l'industrie du sport et les sponsors, à mettre en place conjointement une fondation mondiale pour la gouvernance dans le sport avec son propre conseil consultatif multipartite, un conseil d'administration compétent et un financement indépendant. Cette fondation pourrait, entre autres, se concentrer sur la création et l'évolution du système de notation, et octroyer des subventions aux organisations sportives désireuses de solliciter leur notation, ainsi qu'aux gouvernements ou instances dirigeantes du sport souhaitant demander l'évaluation non sollicitée d'une organisation sportive.

22. L'Assemblée encourage en outre l'Association européenne du sponsoring à promouvoir la subordination du soutien financier à l'application effective des principes de bonne gouvernance.

23. L'Assemblée est disposée à renforcer sa coopération avec des organisations partenaires intergouvernementales, comme l'Union européenne, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et les encourage à soutenir – dans leurs domaines de compétence – les initiatives internationales qui encouragent la bonne gouvernance et l'intégrité dans le sport. En particulier, elle invite la Commission européenne à soutenir, à travers son programme Erasmus+, la promotion de normes mondiales de gouvernance dans le sport, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des critères de gouvernance fondamentaux et la création d'un système de notation moderne de l'éthique dans le sport.

24. Enfin, l'Assemblée regrette qu'il n'existe guère d'action parlementaire coordonnée ni de partenariat parlementaire international qui permettrait aux parlementaires d'apparaître comme des parties prenantes crédibles dans le débat actuel sur la gouvernance et l'intégrité dans le sport, en dehors du cadre de rapports individuels. À cette fin, l'Assemblée invite sa commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias à examiner la création d'une alliance parlementaire pour la bonne gouvernance et l'intégrité dans le sport, dans le but de réunir les parlements nationaux et les instances parlementaires internationales autour d'une discussion constructive sur les questions de gouvernance et d'intégrité dans le sport. La première mission de cette plateforme pourrait être la contribution aux préparatifs de la 15e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du sport qui aura lieu en octobre 2018 à Tbilissi, et d'organiser une conférence parlementaire en marge de cet événement.

Annexe – Recommandations pour des critères communs essentiels à la gouvernance dans le sport

1. Les organisations sportives aux niveaux local, national et international sont appelées:

1.1. en ce qui concerne la transparence:

– à rendre publics leurs vision, mission ou valeurs ainsi qu'un plan stratégique précisant la manière de les réaliser ou de les mettre en œuvre;

– à publier leurs statuts, règles et réglementations sur leur site web;

– à publier la liste de leurs membres ainsi que les informations de base au sujet de leurs responsables;

– à rendre publics l'ordre du jour et le procès-verbal des réunions de leur assemblée générale;

– à publier les rapports et les décisions prises par les organes exécutifs et les commissions;

– à publier un rapport général d'activité annuel sur leur site web;

– à rendre public un rapport financier annuel, vérifié par des auditeurs externes conformément aux normes internationales reconnues, y compris les indemnités, les avantages et/ou le salaire du président, des membres du conseil d'administration, du personnel de direction et des cadres (le cas échéant);

1.2. en ce qui concerne la démocratie:

– à organiser des élections régulières, transparentes, libres et équitables des instances dirigeantes. Celles-ci doivent reposer sur une réglementation électorale détaillée, prévoyant un mode de scrutin à bulletin secret, la limitation des mandats, le contrôle de l'éligibilité effectué par une commission indépendante spécifique, la possibilité pour les candidats de présenter leur programme et/ou manifeste, des garanties pour l'égalité entre les femmes et les hommes au sein du conseil d'administration et s'agissant des hauts responsables;

– à assurer que la distribution des postes représentatifs au sein des instances dirigeantes reflète un équilibre hommes-femmes et encourage, dans la mesure du possible, la diversité et une représentation géographique équitable;

– à mettre en place une structure de gouvernance claire, tenant compte du principe de séparation des pouvoirs;

– à établir des garanties procédurales visant à assurer un processus décisionnel démocratique en prévoyant une réunion de leur assemblée générale au moins une fois par an; des réunions régulières de leurs instances dirigeantes; et des rapports écrits sur le fondement des décisions des instances, avec des règles solides concernant le recours au vote à main levée ou à bulletin secret, en fonction de la nécessité d'assurer une plus grande transparence ou de préserver l'anonymat des choix;

– à mettre en place les garanties de processus décisionnels efficaces comprenant la séparation claire et vérifiable des fonctions entre les activités exécutives, administratives et commerciales; la nomination de la direction (par exemple des directeurs et des hauts responsables) sur la base de critères objectifs (intégrité, connaissances, compétences et expérience requises) et d'un parcours professionnel irréprochable; et la communication et la coordination de la direction interne;

– à établir une coopération externe sur les questions d'intégrité avec les autorités gouvernementales, le Mouvement olympique, les organisations internationales et les agences non gouvernementales;

1.3. en ce qui concerne l'intégrité:

– à mettre en place des commissions d'audit et de conformité chargées de veiller à l'adéquation des rapports financiers et à l'intégrité des états financiers de l'organisation; d'aider le conseil d'administration à fixer les indemnités des dirigeants en l'absence de comité des rémunérations; de vérifier les nominations et désignations au sein de l'organisation et de réaliser un contrôle d'éligibilité aux fonctions électives en l'absence d'une commission de nomination; et d'élaborer une stratégie et des processus de gestion des risques;

– à procéder à un contrôle éthique et disciplinaire fondé sur un code d'éthique/d'intégrité, inspiré du code d'éthique du CIO; des règles claires en matière de conflits d'intérêts; des règles disciplinaires pour lutter contre le trucage de matchs et le dopage; des organes indépendants (commissions d'éthique et de discipline); et un mécanisme pour gérer les commentaires et allégations des lanceurs d'alerte;

– à assurer la mise en place de mécanismes de recours internes et un dispositif externe de traitement des plaintes et de règlement des litiges;

1.4. en ce qui concerne le développement et la responsabilité:

– à adopter une politique et des programmes de redistribution des ressources financières pour leurs principales parties prenantes;

– à attribuer des ressources à des objectifs non lucratifs déclarés, en particulier des activités de terrain;

– à mettre en place une stratégie ou un/des programme(s) de responsabilité sociale et environnementale, comprenant des exigences en matière de patrimoine sportif et social pour ceux (les pays, villes, communautés) qui accueillent leurs événements, et à établir une coopération étroite avec les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux sur les questions de responsabilité sociale;

– à élaborer une politique relative aux athlètes comprenant des mesures claires de lutte contre la discrimination; des programmes éducatifs et une assistance durant et après leur carrière; des actions spécifiques pour promouvoir la santé et la sécurité, conformément aux réglementations applicables à la protection des athlètes, des spectateurs, des travailleurs et des groupes vulnérables tels que les enfants ou les jeunes.

2. Le sport a également des aspects spécifiques qui doivent être pris en considération lors de l'élaboration de politiques proactives et de cadres réglementaires. Il s'agit notamment de garantir:

– des chances équitables pour les athlètes et leur protection, y compris en matière de lutte contre le dopage, le trucage de matchs, les paris illégaux, les abus ou le trafic;

– des exigences minimales pour les contrats d'athlètes; et le développement de la jeunesse dans le sport;

– l'intégrité des événements sportifs, y compris les processus de candidature et de sélection des organisateurs d'événements, la tarification et la distribution des billets, la sélection des sponsors, l'octroi des droits de retransmission médiatique, la construction de l'infrastructure pour de grands événements, le respect par le soumissionnaire et ses partenaires commerciaux des droits de l'homme et des normes du travail.

3. Conformément aux dispositions du nouveau code d'éthique du CIO 2016, les critères de base de la bonne gouvernance dans le sport devraient se référer explicitement au respect des conventions internationales sur la protection des droits de l'homme, notamment, mais non exclusivement, en ce qui concerne le respect de la dignité humaine, l'interdiction de la discrimination, de quelque nature que ce soit et quel qu'en soit le motif, et le rejet de toute forme de harcèlement, qu'il soit physique, professionnel ou sexuel.

4. Dans le cadre de l'élaboration des critères fondamentaux de la bonne gouvernance dans le sport, il conviendrait également de rechercher une convergence avec la Convention des Nations Unies contre la corruption, les conventions du Conseil de l'Europe sur la corruption [Convention pénale sur la corruption (STE n^{o} 173), Convention civile sur la corruption (STE n^{o} 174), Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n^{o} 191)] ainsi qu'avec les Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE.