



**MINISTÈRE
DES SPORTS
ET DES JEUX OLYMPIQUES
ET PARALYMPIQUES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

POUR UN SPORT PLUS DÉMOCRATIQUE, PLUS ÉTHIQUE ET PLUS PROTECTEUR

Rapport remis le 7 décembre 2023
à Amélie OUDÉA-CASTÉRA,
Ministre des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques

par le

COMITÉ NATIONAL POUR RENFORCER L'ÉTHIQUE ET LA VIE DÉMOCRATIQUE DANS LE SPORT

co-présidé par

Marie-George BUFFET

Stéphane DIAGANA

-

Emmanuelle ASSMANN

Isabelle AUTISSIER

Béatrice BARBUSSE

Brigitte DEYDIER

Jacques DONZEL

Bernard FOUCHER

Stéphanie FRAPPART

Jean-François LAMOUR

Franck LATTY

Arsène WENGER

Rapporteurs :

Benjamin BOSCHER, Olivier KERAUDREN, Marie ROGER-VASSELIN

SYNTHÈSE

SYNTHÈSE

Le « Comité national pour le renforcement de l'éthique et de la vie démocratique » a été installé le 29 mars 2023 par la ministre des sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques, Madame Amélie Oudéa-Castéra, afin de mener une réflexion sur le renforcement des institutions sportives françaises à la suite de défaillances qui ont marqué l'actualité et des difficultés traversées ces derniers mois par les actrices et les acteurs du sport.

Ce Comité indépendant, composé de douze personnalités qualifiées et co-présidé par Madame Marie-George Buffet et Monsieur Stéphane Diagana, a procédé pendant près de huit mois à des auditions approfondies afin d'élaborer un diagnostic objectif et de formuler des recommandations concrètes autour de trois axes et ambitions :

- bâtir une gouvernance du sport plus éthique ;
- rénover la vitalité démocratique au sein des instances ;
- renforcer la protection des pratiquantes et des pratiquants, notamment contre toutes les formes de violence et de discrimination.

Tout au long de son travail d'audition et d'instruction, le Comité a cherché à recueillir les contributions les plus diverses de l'ensemble des acteurs du sport, en toute impartialité. Les conclusions de ce rapport sont le fruit d'une large consultation menée entre le début du mois d'avril et la fin du mois d'octobre 2023. Près de 170 personnes ou structures ont été entendues au cours de près de 70 entretiens. Ont notamment été auditionnés les services du ministère des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques (MSJOP) et ses organes déconcentrés, l'Agence nationale du sport (ANS), le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), le Comité paralympique et sportif français (CPSF), des fédérations sportives, des clubs et des bénévoles, des sportives et des sportifs de toutes disciplines, des représentants syndicaux, etc. De même, des organismes de contrôle, des parlementaires, des collectivités territoriales et des experts reconnus ont été consultés et deux déplacements au contact de structures locales ont été organisés, à Lille et à Pantin.

Les membres du Comité ont souhaité avoir une approche pragmatique, volontariste et constructive :

- pragmatique car il est indéniable que les difficultés récentes et plus anciennes traversées par de nombreuses fédérations, concernant tant l'éthique que la vie démocratique ou la protection des pratiquantes et pratiquants, imposent des mesures nouvelles, fortes et rapidement opérationnelles ;
- volontariste car cela nécessite, à bien des égards, un changement de culture profond ainsi qu'un engagement indispensable de l'ensemble des actrices et des acteurs du sport ;
- constructive enfin, car il ne saurait être question de considérer *a priori* que les dérives sont généralisées – même si les « révélations » se sont multipliées, et parce que les évolutions nécessaires dans le sport ne se feront qu'avec le mouvement sportif et non contre lui.

À ce titre, les membres du Comité n'ont pu que constater la richesse humaine du sport français et, très largement, le dévouement de celles et ceux qui le font vivre au quotidien. Le sport n'est cependant pas déconnecté de la société dans laquelle il s'inscrit et les dérives en tout genre qu'il peut connaître ne sont, en général, pas spécifiques. Mais compte tenu des vertus et des ambitions, notamment éducatives et citoyennes, associées au sport, elles sont d'autant plus inacceptables. Par ailleurs, le sport peut aussi être porteur de certains risques intrinsèques, notamment en matière d'emprise ou de violence, contre lesquels il faut lutter individuellement et collectivement, sans concession, ni compromis.

Le rapport et les préconisations ambitieuses qu'il porte souhaitent, avant tout, donner aux pouvoirs publics et au mouvement sportif un ensemble large et cohérent d'outils afin de répondre aux défis importants que le secteur du sport affronte aujourd'hui. Il leur appartiendra désormais de s'en saisir pleinement, avec ambition et courage, pour initier les changements profonds qu'exige la situation.

Organisé autour des 3 axes précités, le rapport du Comité formule les constats et les recommandations suivants :

En *préambule*, le Comité souligne la nécessité que les recommandations du rapport puissent s'inscrire dans un temps long et préfigurer une ambition politique et législative d'ampleur. Il recommande ainsi qu'un projet de loi-cadre relative au sport, au renforcement de la démocratie, de l'éthique et de la protection des pratiquantes et pratiquants, puisse être porté par le Gouvernement à l'issue d'une grande consultation élargie des acteurs et des élus locaux du sport dès le début de l'année 2024 dans le cadre de la Grande cause nationale. Il prône également une initiative multilatérale forte de la France à l'occasion des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris.

La *première partie* du rapport du Comité propose de repenser des principes forts de la gouvernance générale des fédérations sportives afin d'en renforcer la vie et les jalons démocratiques. Constatant, au terme des nombreuses auditions, les difficultés récurrentes à faire vivre de façon satisfaisante la démocratie fédérale dans le monde du sport (faible association des clubs aux décisions nationales, consultation des adhérents inexistante, lien de confiance distendu, etc.), le Comité propose que tous les clubs participent aux élections et aux autres assemblées générales de la fédération avec voix délibérative. Il propose également que leur soit conféré un pouvoir d'initiative en matière de consultation et que les clubs soient consultés plus régulièrement par les instances exécutives fédérales sur des sujets d'intérêt général en dehors des assemblées générales. Le Comité souhaite également renforcer la représentation des différents courants au sein des instances de décision des fédérations. Le rapport recommande ainsi de prévoir un mode de scrutin proportionnel avec une prime à la majorité renforcée pour l'élection des comités exécutifs, ainsi que la participation des oppositions au bureau exécutif. Le Comité souhaite également, à l'instar de ce qui existe dans d'autres secteurs, la culture notamment, que l'octroi d'aides publiques au CNOSF, au CPSF, ou à une fédération agréée soit conditionné au suivi d'une formation sur les enjeux de politique publique (incluant la lutte contre les violences et les discriminations ou les questions de probité) par le président ou la présidente de la structure. Il souhaite aussi que soit appliqué un principe de parité stricte dans tous les organes dirigeants du mouvement sportif (fédérations, ligues professionnelles, organes déconcentrés) et que la transparence financière des fédérations soit renforcée, notamment via l'adoption obligatoire d'un règlement financier conforme à un règlement type fixé par voie réglementaire. Celui-ci serait rendu public et comporterait notamment des dispositions relatives à l'obligation de publicité des comptes et aux procédures de passation des contrats.

La *deuxième partie* du rapport présente la révision générale de l'architecture nationale de la prévention et de la protection de l'éthique du sport français, proposée par le Comité. Les auditions ont mis en évidence un paradoxe entre l'affirmation toujours plus forte de l'importance de l'éthique dans le sport d'une part, et les révélations de dysfonctionnements qui se sont multipliées ces dernières années d'autre part. Aussi, l'affirmation de principes éthiques doit s'accompagner de manière indispensable de moyens et dispositifs concrets permettant d'assurer leur pleine application. Le Comité souhaite ainsi que l'organisation de la prévention et de la lutte contre les atteintes à l'éthique soit réformée à deux échelles : il importe d'abord de garantir l'indépendance effective des comités d'éthique fédéraux, et de renforcer leurs prérogatives. Pour autant, compte tenu du nombre et de l'hétérogénéité des fédérations, notamment en termes de moyens, toutes ne sont pas à même de mettre en place individuellement un dispositif indépendant et efficace dans le domaine de l'éthique. Aussi, si le CNOSF a eu, jusqu'à présent, un rôle trop limité dans ce domaine, il doit désormais assumer pleinement sa position et sa fonction de représentant du mouvement sportif et agir en la matière de manière ferme et résolue. Le Comité recommande ainsi, sur le modèle de la conciliation, la mise en place d'un comité d'éthique du mouvement sportif français au sein du CNOSF, auquel serait confié une mission de service public en la matière. Ce comité pourrait superviser l'action des comités fédéraux et, en application du principe de subsidiarité, suppléer le cas échéant aux défaillances et limites des fédérations.

Le rapport recommande enfin la mise en place d'un mécanisme de suspension conservatoire en cas de condamnation pénale d'un dirigeant ou d'une dirigeante de fédération, à l'issue d'un examen par le comité d'éthique fédéral. Il s'agit aussi de renforcer le rôle de l'État en cas de dysfonctionnements au sein des fédérations, en clarifiant ses compétences et en lui donnant plus de leviers d'action (sanctions graduées, mise en demeure, sanctions financières portant sur les conventions et contrats de financement public, etc.).

La *troisième partie* du rapport veut, enfin, renforcer les moyens d'action en faveur d'une plus grande protection des pratiquantes et des pratiquants. Si la vie des clubs et des fédérations sportives doit avant tout être synonyme d'épanouissement, ces lieux peuvent aussi constituer des environnements hostiles où la sécurité et la protection des pratiquantes et des pratiquants n'est pas pleinement assurée : bizutage, harcèlement, violences sexuelles, maltraitements physique et psychologique, etc. Les cas de dérives signalés se sont multipliés, et laissent souvent les victimes démunies. Des réponses et des évolutions fortes sont attendues. Dans le domaine de la lutte contre les violences sexistes et sexuelles, l'État a témoigné d'un engagement particulièrement soutenu depuis 2019. La mise en place de la fonction de déléguée ministérielle à la lutte contre les violences dans le sport d'une part, et la création de la cellule Signal-Sports d'autre part, ont accompagné et facilité le mouvement de libération de la parole et de signalement, ainsi que le renforcement de la responsabilisation et de l'action des acteurs sportifs dans ce domaine. Afin de prolonger et de renforcer l'action publique engagée, le Comité préconise ainsi la mise en place d'une agence spécifique dédiée à la protection des pratiquantes et des pratiquants, en charge du traitement des violences sexistes et sexuelles, sous la forme d'une autorité administrative indépendante, seule à même de disposer du niveau d'indépendance et d'expertise attendu ainsi que des moyens et des outils juridiques permettant le traitement de ces dossiers sur les plans disciplinaires et administratifs notamment.

Le Comité suggère, par ailleurs, que chaque fédération établisse des plans nationaux d'éducation et de lutte contre les discriminations liées aux LGBT-phobies, au genre, au racisme et à l'antisémitisme et aux situations de handicap. Il préconise que cette obligation constitue l'un des axes obligatoires dans les subventions accordées par l'ANS dans le cadre des projets sportifs fédéraux (PSF). Les auditions menées par le Comité ont aussi démontré, de façon récurrente, un besoin très fort en formation aux enjeux d'éthique, d'intégrité, de sensibilisation à la lutte contre les violences, et de lutte active contre les discriminations. Le Comité considère que la création d'un nouvel institut dédié aux enjeux de formation, porté par le mouvement sportif, est une nécessité. Cet institut serait chargé de proposer des actions de formation transversales, continue et d'intérêt général. Il importe en parallèle de mener une réflexion d'ensemble s'agissant de la formation initiale et continue de tous les encadrants (entraîneurs, animateurs, éducateurs) pour y intégrer les enjeux de préservation de santé physique et mentale des pratiquantes et des pratiquants. Enfin, de nouvelles initiatives doivent être prises afin d'améliorer la connaissance et la sécurisation des parcours professionnels des sportifs et sportives professionnels et de haut niveau.



Les membres du Comité remercient la ministre des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques, les services du MSJOP ainsi que l'ensemble des acteurs et des actrices auditionnés de leur confiance tout au long de ce travail. Ils remercient également les rapporteurs de leur disponibilité et de leur engagement.

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Proposition n° 1 : Élaborer d'ici l'automne 2024 un projet de loi-cadre relative au sport, à l'issue d'une large consultation des acteurs et actrices du sport et des élus des collectivités territoriales, co-organisée entre le MSJOP, le CNOSF et le CPSF.

Proposition n° 2 : Engager, à l'occasion de Paris 2024, une initiative multilatérale forte afin de mettre en place les outils qui permettront de renforcer au niveau international, l'intégrité du sport, y compris la protection des pratiquantes et pratiquants.

Proposition n° 3 : Prévoir que tous les clubs membres d'une fédération sportive participent aux élections et à toutes les autres assemblées générales ; faciliter la mise en œuvre de cette proposition par la création d'outils numériques mutualisés.

Proposition n° 4 : Intégrer dans les dispositions statutaires obligatoires le principe de consultations générales des clubs, y compris à l'initiative d'un certain nombre d'entre eux, et en préciser les modalités.

Proposition n° 5 : Confier au comité d'éthique au sein du CNOSF la mission de fixer les principes généraux d'un code électoral.

Proposition n° 6 : Prévoir, pour l'élection des organes exécutifs, un mode de scrutin proportionnel avec une prime à la majorité renforcée.

Proposition n° 7 : Renforcer les obligations de publication et de libre accès aux relevés de décisions et comptes rendus des organes exécutifs et prévoir leur transmission systématique au comité d'éthique fédéral.

Proposition n° 8 : Limiter les possibilités de cumul simultané entre les fonctions de membre d'un organe exécutif fédéral et de président d'un organe déconcentré de la fédération.

Proposition n° 9 : Fixer dans la loi le principe de parité réelle dans tous les organes dirigeants du mouvement sportif (CNOSF, CPSF, fédérations, ligues professionnelles, organes déconcentrés) ainsi que dans leurs commissions régaliennes.

Proposition n° 10 : Renforcer la limitation maximale du nombre de mandats des présidents de fédérations, organes déconcentrés et des ligues professionnelles, en la portant strictement à trois mandats.

Proposition n° 11 : Instituer un principe de conditionnalité des aides publiques allouées au CNOSF, au CPSF, aux fédérations sportives agréées, à leurs organes déconcentrés et aux ligues professionnelles ; les subordonner au suivi d'une formation aux enjeux de politique publique par leurs présidents et présidentes.

Proposition n° 12 : Clarifier le régime d'indemnisation des dirigeants et dirigeantes des fédérations à partir d'une grille publique élaborée par le comité d'éthique du CNOSF.

Proposition n° 13 : Lancer une évaluation sur l'attractivité du bénévolat sportif et des dispositifs visant à l'encourager (congrés d'engagement, dispositifs de décharge, etc.) et à permettre la validation de trimestres de retraite.

Proposition n° 14 : Promouvoir le mécénat de compétences auprès des entreprises à destination du mouvement sportif.

Proposition n° 15 : Rendre obligatoire pour les fédérations agréées l'adoption d'un règlement financier, rendu public, conforme à un règlement type fixé par voie réglementaire et comportant notamment des dispositions relatives à l'obligation de publicité des comptes et aux procédures de passation des contrats.

Proposition n° 16 : Confier au comité de déontologie de l'éducation, de la jeunesse et des sports la mission de recueillir les signalements anti-corruption en disposant de moyens dédiés et adaptés et en assurant la protection des lanceurs d'alertes ; communiquer sur les dispositifs existants.

Proposition n° 17 : Élargir l'obligation de se doter d'un comité d'éthique à l'ensemble des fédérations agréées et prévoir au sein des dispositions statutaires obligatoires un chapitre consacré aux comités d'éthique.

Proposition n° 18 : Renforcer l'indépendance des comités d'éthique fédéraux : établir des règles d'incompatibilité strictes concernant les membres, prévoir leur désignation par l'assemblée générale de la fédération et découpler leur mandat de celui des organes dirigeants.

Proposition n° 19 : Consolider les prérogatives des comités d'éthiques fédéraux : les doter d'un pouvoir d'autosaisine et leur octroyer un pouvoir de décision contraignant.

Proposition n° 20 : Renforcer l'indépendance des commissions disciplinaires : règles d'incompatibilité strictes, modes de désignation faisant intervenir l'assemblée générale.

Proposition n° 21 : Rendre systématique la publication des avis rendus et décisions prononcées par les comités d'éthique fédéraux. Prévoir qu'ils présentent annuellement un rapport d'activité à l'assemblée générale de leur fédération.

Proposition n° 22 : Transformer l'actuel comité de déontologie du CNOSF en un comité d'éthique du mouvement sportif français supra fédéral, chargé, au-delà des missions actuelles et dans le cadre d'une mission de service public, de superviser l'animation des comités d'éthique fédéraux et de s'y substituer en cas de carence.

Proposition n° 23 : Créer un régime d'incompatibilité de principe d'une condamnation pénale, même non définitive, avec l'exercice de fonctions d'administration et de représentation d'une fédération sportive agréée en complétant la liste des incapacités prévues dans les dispositions statutaires obligatoires des fédérations agréées. Confier aux comités d'éthique fédéraux l'examen des situations individuelles et leur permettre de prononcer toutes mesures contraignantes, telle que l'inéligibilité, la suspension conservatoire et/ou la convocation d'une assemblée générale de la fédération pour que celle-ci statue sur la révocation de ses fonctions de la personne en cause.

Proposition n° 24 : Renforcer les moyens humains du ministère chargé des Sports et des services déconcentrés, et donner plus de leviers d'action à la direction des sports en cas de non-respect de leurs obligations par des fédérations agréées et délégataires (sanctions graduées, mise en demeure, sanctions financières portant sur les conventions et contrats de financement public, etc.).

Proposition n° 25 : Confier à un établissement public une mission visant à collationner voire à synthétiser les données existantes dans le secteur du sport, et créer un dispositif de financement d'études académiques (ou issues d'autres sources) permettant de lancer des appels d'offre dans une perspective d'aide à la décision.

Proposition n° 26 : Redéfinir les missions des cadres techniques sportifs et prévoir l'interdiction absolue (et contrôlée) à tous les personnels de l'État « placés auprès des fédérations agréées » pour exercer « des missions de conseillers techniques sportifs » (art. L. 131-12 du code du sport) d'assumer explicitement ou implicitement des fonctions (donnant lieu ou pas à des compléments de rémunération) de direction générale des organismes nationaux ou déconcentrés de leur fédération d'affectation.

Proposition n° 27 : Renforcer le rôle et les missions des fédérations dans le domaine de la protection des sportifs et des sportives (aspects physiques, psychologiques de la santé) et modifier l'article L. 231-5 du code du sport en précisant que : « Les fédérations sportives veillent à la santé physique et psychologique de leurs licenciés et prennent à cet effet les dispositions nécessaires, notamment en ce qui concerne les programmes d'entraînement et le calendrier des compétitions et manifestations sportives qu'elles organisent ou qu'elles autorisent ».

Proposition n° 28 : Mettre en place dans chaque région, une structure d'accompagnement et de soutien dans le domaine de la santé physique et psychologique des sportifs et des sportives en réactivant le réseau des AMPD.

Proposition n° 29 : Prolonger et renforcer l'action réalisée depuis sa création par Signal-Sports, en confiant à une autorité administrative indépendante, sur le modèle du CPLD, la mission de gérer la prévention et le traitement des violences sexistes et sexuelles dans le milieu sportif.

Proposition n° 30 : Mettre en place une commission d'établissement des faits de violences sexuelles dans le sport dans la perspective de la conduite d'une démarche de reconnaissance vis-à-vis des victimes.

Proposition n° 31 : Prescrire que chaque fédération établisse un plan national d'éducation et de lutte contre les discriminations liées à l'homophobie, au genre, au racisme et à l'antisémitisme et toutes celles relatives aux situations de handicap, et dresse un bilan annuel des discriminations constatées et des actions mises en œuvre. Prévoir que cette obligation constitue un des axes obligatoires dans les subventions accordées par l'ANS dans le cadre des projets sportifs fédéraux (PSF).

Proposition n° 32 : Engager de manière systématique une procédure disciplinaire en cas de constatation d'une discrimination à tous les niveaux de pratique et recourir à l'édiction de peines complémentaires éducatives.

Proposition n° 33 : Créer un nouvel Institut de formation continue du mouvement sportif, afin de dispenser des formations en faveur des dirigeants, dirigeantes, administratrices et administrateurs des fédérations sportives et du mouvement sportif dans son ensemble.

Proposition n° 34 : Prévoir que, dans le cadre de cet institut, soit proposé à tous les membres de l'exécutif fédéral d'une fédération agréée un plan de formation transversal portant tant sur les enjeux de gestion de la fédération que sur la sensibilisation aux enjeux éthiques et de protection des pratiquantes et pratiquants.

Proposition n° 35 : Constituer un catalogue de formations liées à l'éthique et la prévention des violences, accessibles en ligne, gratuitement, par l'ensemble des acteurs professionnels et bénévoles.

Proposition n° 36 : Garantir et renforcer la formation initiale et continue des entraîneurs, entraîneuses, animatrices, animateurs, éducatrices et éducateurs sportifs : établir la liste des modules obligatoires concernant le respect de la personne humaine et la promotion de son bien-être, renforcer les moyens de contrôle sur ces objectifs dans le haut niveau, notamment les centres de performance fédéraux, sanctionner les manquements constatés.

Proposition n° 37 : Prendre en compte des critères de performance sociale du sport de haut niveau et professionnel dans le dialogue stratégique de gestion avec les fédérations, ainsi que dans le cahier des charges relatif à l'agrément des clubs professionnels, à travers la création d'outils de mesure et de pilotage pertinents de l'efficacité des politiques fédérales en matière de facilitation du double-projet et de l'insertion professionnelle.

