

N° 3229

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2020.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7 alinéa 3 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION

sur l'évaluation de la loi n° 2017-261 du 1^{er} 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,

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. RÉGIS JUANICO ET CÉDRIC ROUSSEL,

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT PROPOS	7
I. DE NOUVELLES EXIGENCES POUR LA PRÉSERVATION DE L'ÉTHIQUE DU SPORT ET LA LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DES COMPÉTITIONS SPORTIVES, INSUFFISAMMENT MISES EN PRATIQUE...	11
A. UNE APPROPRIATION INÉGALE DES OBLIGATIONS ET DROITS CONFÉRÉS PAR LA LOI POUR L'ÉTHIQUE DU MOUVEMENT SPORTIF	11
1. Chartes et comités d'éthique et de déontologie : des instruments nouveaux dont la mise en place effective ne peut plus souffrir de délais.....	11
a. Des mises en conformité pour le moins tardives	12
b. Des dispositifs formels, conformes à l'intention du législateur ?.....	14
2. Des obligations déclaratives et des procédures de contrôle concourant à l'exemplarité des responsables du mouvement sportif	17
a. Un recueil d'informations destinées à prévenir les risques d'enrichissement personnel et de conflit d'intérêts	18
b. Des diligences accomplies conformément aux exigences de la loi	19
3. Des obligations d'honorabilité renforcées pour l'encadrement des sportifs, sous réserve de moyens opérationnels	21
a. Un élargissement bien venu des incompatibilités pour les professions d'éducateur et d'enseignant sportif.....	21
b. Des exigences nouvelles dont l'application nécessite la mobilisation des acteurs et l'organisation d'un partage efficace de l'information.....	23
B. DES INSTRUMENTS DE PRÉVENTION ET DE RÉPRESSION DES MANIPULATIONS SPORTIVES PERFECTIBLES	29
1. Une extension cohérente de la compétence des fédérations délégataires en matière de lutte contre la fraude technologique	30
2. Un renforcement des pouvoirs de l'ARJEL et de la lutte contre les risques de manipulation sportive.....	30
3. Des interdictions de parier élargies pour les sportifs <i>a priori</i> bien assimilées	33
a. Un resserrement de l'interdiction de parier sur les compétitions d'une discipline dont le sportif est pratiquant.....	34

b. Un contrôle de plus en plus étoffé du respect des interdictions par les sportifs.....	34
c. Une vigilance à préserver face à de nouveaux enjeux pour la régulation des paris	35
4. La fraude mécanique : une nouvelle infraction à créer ?	37
5. Une extension du champ de la corruption sportive semblant donner lieu à peu d'affaires	38
II. UN CONTRÔLE DES FLUX FINANCIERS DU SPORT PROFESSIONNEL ET DE L'ACTIVITÉ DES AGENTS SPORTIFS PERFECTIBLE	41
A. UN RENFORCEMENT DES MISSIONS PRUDENTIELLES DES DIRECTIONS NATIONALES DE CONTRÔLE DE GESTION.....	41
1. Des compétences nouvelles de nature à conforter la place des directions nationales de contrôle et de gestion dans la régulation prudentielle de l'économie du sport.....	41
2. Des instances occupant une place reconnue mais dont il convient de préserver les moyens et l'indépendance.....	43
B. UNE RÉGULATION APPROPRIÉE DE L'ACTIVITÉ DES AGENTS SPORTIFS ?	46
1. Un perfectionnement du régime des agents sportifs ne contribuant pas nécessairement à l'effectivité de sa mise en œuvre	47
a. Un accès à la profession en théorie plus réglementé	47
b. Un encadrement d'une portée relative dans les faits	49
2. Un recours possible à l'office des avocats mandataires sportifs ?	55
III. DES RÉPONSES INSUFFISANTES AUX ENJEUX RELATIFS À LA COMPÉTITIVITÉ DES CLUBS PROFESSIONNELS ET À LA PROFESSIONNALISATION DES ACTEURS.....	59
A. UN DROIT D'USAGE PAR LA SOCIÉTÉ SPORTIVE DU NUMÉRO D'AFFILIATION DÉLIVRÉ À L'ASSOCIATION PAR LA FÉDÉRATION.....	59
1. Un mécanisme de pérennisation des liens entre association et sociétés sportives ...	60
2. Un dispositif n'excluant pas des conflits entre associations et sociétés sportives..	61
B. LE CONTRAT RELATIF À L'EXPLOITATION COMMERCIALE DE L'IMAGE DES SPORTIFS ET DES ENTRAÎNEURS : UNE OCCASION MANQUÉE ?	61
1. Un mécanisme visant à assurer les sportifs et entraîneurs d'un surcroît de rémunération sans coût excessif pour les clubs.....	63
a. Des contrats censés valoriser l'apport en sponsoring des joueurs et entraîneurs ...	64
b. Des rémunérations accessoires du contrat de travail donnant lieu à une exemption de cotisations sociales sous certaines conditions.....	65
2. Un outil mis à la disposition des acteurs mais inopérant du fait de leurs réticences et des incertitudes perçues dans son utilisation.....	67
a. Un recours marginal et très circonscrit aux contrats relatifs à l'exploitation du droit à l'image commerciale.....	67
b. Des freins et risques supposés à la mise en œuvre du contrat d'image	68

3. Des éclaircissements nécessaires mais n'excluant pas la recherche d'autres voies et moyens pour l'attractivité du sport français.....	70
C. L'EXTENSION DE LA GARANTIE D'EMPRUNT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PORTANT SUR LES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS : UNE MESURE À CONTRETEMPS ?	73
1. Un soutien à l'investissement privé dans les équipements sportifs encore peu sollicité.....	74
2. Un dispositif ne levant pas toutes les hypothèques du droit applicable et de l'évolution de l'intervention des personnes publiques.....	76
IV. DÉVELOPPEMENT DU SPORT FÉMININ ET PROTECTION DE L'ÉCONOMIE DU SPORT : DES DÉFIS RENOUVELÉS APPELANT UNE ORGANISATION DES ACTEURS	83
A. LA CONFÉRENCE PERMANENTE DU SPORT FÉMININ : UNE INSTANCE PEINANT AUJOURD'HUI À DÉMONTRER SON UTILITÉ	83
1. Des compétences censées être rassemblées au service du développement et de la médiatisation du sport féminin.....	83
2. Une contribution à la féminisation du sport difficilement mesurable.....	86
B. UNE NÉCESSAIRE RELANCE DE LA COOPÉRATION DANS LA LUTTE CONTRE LE PIRATAGE	91
1. Des dispositions relatives aux accords professionnels demeurant lettres mortes...	92
2. La nécessité d'un nouveau cadre de régulation pour la retransmission des programmes sportifs.....	94
CONCLUSION.....	97
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	101
ANNEXES.....	103
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS.....	103
ANNEXE 2 : LISTE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT.....	107
ANNEXE 3 : ARTICLES DE LA LOI N° 2017-261 DU 1^{ER} MARS 2017	111
ANNEXE 4 : BILAN DES MESURES D'EXÉCUTION DE LA LOI N° 2017-261 DU 1^{ER} MARS 2017.....	113
ANNEXE 5 : RÉPONSE DE LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE (HATVP).....	115

AVANT PROPOS

Le présent rapport conclut les travaux de la mission d'évaluation de la loi n° 2017-261 du 1^{er} 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, dite « loi Braillard ».

Créée par la Commission des Affaires culturelles et de l'Éducation sur le fondement de l'article 145-7 (alinéa 3) du Règlement de l'Assemblée nationale, la mission poursuivait deux principaux objectifs : en premier lieu, dresser le bilan des mesures prises ou restant à prendre afin de garantir la bonne exécution du texte promulgué ; en second lieu et surtout, mesurer l'impact, l'efficacité et la pertinence des dispositifs et procédures qu'il prévoit, à l'aune des besoins identifiés par le texte initial, mais aussi en considération de la volonté exprimée par le législateur lors de son examen.

À bien des égards, la loi du 1^{er} mars 2017 représente l'aboutissement d'un travail éminemment parlementaire. En effet, elle trouve son origine dans le dépôt, en septembre 2016, d'une proposition de loi portée par les sénateurs Dominique Bailly et Didier Guillaume, ainsi que par les membres du Groupe socialiste et républicain. Adopté sans modification en deuxième lecture par le Sénat, en février 2017, le texte porte la marque des nombreux enrichissements apportés au dispositif initial, en conséquence d'initiatives convergentes et sur la base d'un large consensus.

Au fil de la navette, le législateur a souhaité faire fond de l'ensemble des travaux et réflexions qui, depuis plusieurs années, soulignaient l'exigence de nouvelles avancées en ce qui concerne l'éthique du sport, la régulation et la transparence du sport professionnel, ainsi que la compétitivité des clubs français. Il s'est ainsi largement appuyé sur les préconisations de la Grande Conférence du sport professionnel français. Organisée entre octobre 2015 et avril 2016 à l'initiative de M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des Sports, cette instance réunissait un large spectre d'acteurs intéressés à l'équilibre et au développement du mouvement sportif⁽¹⁾. Ses travaux ont abouti à un certain nombre de propositions⁽²⁾ qui, aujourd'hui encore, peuvent nourrir le débat public, et

(1) Avec notamment le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), les fédérations sportives et ligues professionnelles, les représentants des clubs, ainsi que l'Association nationale des élus du sport et de nombreux experts du secteur.

(2) Rapport remis à M. Thierry Braillard, secrétaire d'État aux Sports, par la Grande Conférence sur le sport professionnel français, avril 2016 (<http://www.sports.gouv.fr/accueil-du-site/actualites/Grande-Conference-sur-le-Sport-Professionnel-Francais-Remise-du-rapport-a>). La Grande Conférence s'appuyait sur cinq groupes de travail ayant pour objet : « Les relations institutionnelles au sein du sport professionnel français » ; « La régulation juridique et éthique du sport professionnel français » ; « La régulation financière du sport professionnel français : sécurisation des investissements, transparence et accès des clubs au professionnalisme » ; « La compétitivité du sport professionnel français au plan européen » ; « Le développement du sport professionnel féminin ».

imprègnent nombre des dispositifs et procédures qui forment la substance de la loi du 1^{er} mars 2017.

En l'état, le texte s'articule en quatre titres ayant pour objet de :

– « *préserver l'éthique du sport et renforcer la lutte contre la manipulation des compétitions sportives professionnelles* » (titre I^{er}) ;

– « *mieux contrôler les flux financiers du sport professionnel et l'activité des agents sportifs* » (titre II)

– « *améliorer la compétitivité des clubs professionnels et la professionnalisation de leurs acteurs* » (titre III) :

– « *promouvoir le développement et la médiatisation du sport féminin* » (titre IV).

Le titre V porte sur des « *dispositions diverses* ». L'ensemble comprend 28 articles qui traitent *in fine* de sujets et de problèmes relativement divers.

*

Dans leur démarche d'évaluation, **les Rapporteurs ont choisi de ne pas procéder à une revue de détails mais de mettre l'accent sur les dispositions essentielles que constituent :**

- la mise en place des chartes et des comités d'éthique et de déontologie ;
- l'établissement d'obligations déclaratives et de procédures de contrôle destinées à garantir l'exemplarité des responsables du mouvement sportif ;
- le renforcement des obligations d'honorabilité dans l'encadrement des sportifs ;
- les procédures et infractions susceptibles de réprimer des comportements contraires à l'éthique (telles que la corruption sportive) ;
- les compétences nouvelles accordées aux directions nationales de contrôle de gestion (DNCG) des fédérations ;
- la supervision de l'activité des agents sportifs ;
- la création du contrat relatif à l'exploitation commerciale de l'image, du nom ou de la voix des sportifs et des entraîneurs professionnels ;
- l'extension de la garantie d'emprunt des collectivités territoriales pour la rénovation, l'aménagement ou la réalisation d'équipements sportifs ;
- l'institution de la Conférence permanente du sport féminin ;

– la faculté d'accords professionnels nouveaux dans la lutte contre le piratage des contenus et programmes sportifs.

Les conclusions de cet examen appellent à la nuance. La « loi Braillard » est entrée en vigueur, pour l'essentiel, depuis près de trois ans. **L'essentiel des textes réglementaires nécessaires à son application a été publié et sur bien des points, les procédures et dispositifs voulus par le législateur existent au plan opérationnel.**

Cette mise en œuvre correspond-elle aux attentes exprimées à l'occasion des débats parlementaires et aux ambitions partagées au cours de la Grande conférence du Sport professionnel ? **À cette aune, le bilan peut paraître en demi-teinte car si la loi du 1^{er} mars 2017 apporte des approfondissements indéniablement utiles sur le plan de l'éthique, elle ne produit pas encore tous les effets attendus face à des problèmes structurels de compétitivité.**

I. DE NOUVELLES EXIGENCES POUR LA PRÉSERVATION DE L'ÉTHIQUE DU SPORT ET LA LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DES COMPÉTITIONS SPORTIVES, INSUFFISAMMENT MISES EN PRATIQUE

Objet du titre I^{er} de la loi du 1^{er} mars 2017, les dispositions des articles 1^{er} à 10 se conçoivent comme autant de réponses aux polémiques suscitées par les agissements de certains acteurs du mouvement sportif. Elles poursuivent un objectif de moralisation et de responsabilisation.

Le bilan établi par la mission tend à montrer que la bonne application de ce texte est au moins autant affaire de dispositifs juridiques que d'appropriation.

A. UNE APPROPRIATION INÉGALE DES OBLIGATIONS ET DROITS CONFÉRÉS PAR LA LOI POUR L'ÉTHIQUE DU MOUVEMENT SPORTIF

1. Chartes et comités d'éthique et de déontologie : des instruments nouveaux dont la mise en place effective ne peut plus souffrir de délais

Longtemps fruit d'initiatives individuelles, ces bonnes pratiques revêtent en effet, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} mars 2017, le caractère d'obligations légales à la charge de l'ensemble des fédérations délégataires. Elles figurent désormais à l'article L. 131-15-1 du code du sport.

En premier lieu, cet article impose à chaque fédération l'établissement d'une charte d'éthique et de déontologie conforme aux principes de la charte du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) ⁽¹⁾. Comme souligné au cours de l'examen de la proposition de loi, cette obligation apparaît très directement inspirée par les préconisations de la Grande conférence du sport professionnel organisée en 2016 ⁽²⁾. Par rapport au droit antérieur ⁽³⁾, le législateur a entendu fixer précisément l'objet des chartes ; il consacre la responsabilité première des fédérations délégataires, même si l'article L. 131-15-1 du code des sports évoque la possibilité d'une « *coordination avec les ligues professionnelles* ».

En second lieu, la loi du 1^{er} mars 2017 fait obligation aux fédérations délégataires de créer des comités d'éthique et de déontologie.

Sur le modèle des directions nationales de contrôle de gestion (DNCG), ces comités possèdent le statut d'organes fédéraux mais jouissent d'un « *pouvoir d'appréciation indépendant* ». Leur mission consiste à veiller à « *l'application de*

(1) Visée à l'article L. 141-3 du code du sport, la Charte d'éthique et de déontologie du sport français a été adoptée par l'Assemblée générale du CNOSF au cours de sa réunion du 10 mai 2012.

(2) Cf. Préconisation n° 4.5 : « Faire adopter par les fédérations la charte éthique du CNOSF ».

(3) Abrogé par l'article 1^{er} de la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017, l'article L. 131-8-1 du code du sport renvoyait à un décret (pris après avis du CNOSF) la détermination du contenu, des modalités d'entrée en vigueur et des conditions d'application de la charte d'éthique et de déontologie dont devaient se doter les fédérations délégataires.

la charte de déontologie » dont se sont dotées les fédérations dont ils relèvent, ainsi qu’au « respect des règles d’éthique, de déontologie, de prévention et de traitement des conflits d’intérêts ». À ce titre, l’article L. 131-15-1 précité leur accorde la capacité de saisir les organes disciplinaires compétents. Conformément à l’intention du législateur, les comités peuvent rendre des avis et prendre des décisions, étant entendu que le pouvoir de sanction appartient aux organes désignés par les règlements des fédérations.

En systématisant les chartes et comités d’éthique et de déontologie, la loi du 1^{er} mars 2017 visait à créer les conditions d’une généralisation des démarches éthiques existant au sein du mouvement sportif. Cet objectif ne paraît pas pleinement atteint dans la mesure où le bilan réalisé par la mission d’évaluation aboutit au constat – près de trois ans après son entrée en vigueur – d’une application inégale et parfois superficielle de la loi.

a. Des mises en conformité pour le moins tardives

En vertu de l’article 1^{er} de la loi, l’établissement des chartes et la mise en place des comités d’éthique et de déontologie devaient intervenir impérativement « au plus tard le 31 décembre 2017 ». Au cours de l’examen de la proposition de loi, la proximité de cette échéance ne semble avoir soulevé ni critiques, ni observations.

Or, il s’avère qu’aujourd’hui encore, toutes les fédérations ne peuvent prétendre avoir rempli leurs obligations valablement, s’agissant en particulier de l’établissement des chartes d’éthique et de déontologie.

D’après la dernière enquête réalisée par la Direction des sports, 62 des 75 fédérations délégataires avaient établi une charte au début du mois de juillet 2020 (soit 78,67 %) ; pour cinq fédérations, le travail d’écriture était engagé. En revanche, sept fédérations ne remplissaient pas leur obligation légale qui correspondent à des disciplines comptant peu de licenciés.

LES CHARTES D’ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE AU SEIN DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES

	Nombre de réponses	Validation d'une charte	Pourcentage	Création en cours	Pourcentage	Pas de Charte	Pourcentage
Fédérations délégataires	75	62	78,67 %	5	6,67 %	4	5,33 %
Fédérations Olympiques	39	37	94,87 %	1	2,56 %	1	2,56 %
Fédérations non Olympiques	36	25	69,44 %	5	13,89 %	6	16,67 %

Source : Direction des sports (ministère des Sports)

Les éléments communiqués à la mission ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure les fédérations disposaient d’une charte avant l’entrée en vigueur de la loi ou si l’échéance que cette dernière fixait les a poussées à s’en doter.

Ils n'autorisent pas davantage une appréciation qualitative quant à la portée des mesures prises afin de se mettre en conformité avec les obligations découlant de la loi précitée du 1^{er} mars 2017.

Toutefois, les retards observés dans l'établissement des chartes d'éthique ne manquent pas d'interroger sur le degré d'adhésion au nouveau dispositif légal.

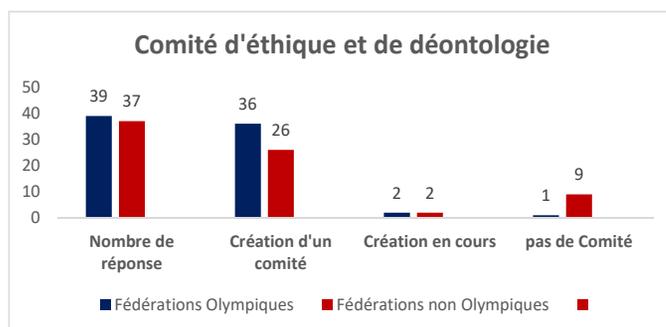
Il apparaît en effet que des disciplines ont pu devancer les exigences de la loi dans le cadre de chartes et de comités d'éthique déjà en place et ayant acquis une certaine pratique. Ce jugement vaut pour le basket et le football où, suivant l'analyse développée devant la mission, l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} mars 2017 n'a nécessité qu'un toilettage des règlements en application.

Mais à l'exemple de la Fédération française des sports de glace (FFSG), un nombre indéterminé d'instances fédérales semble vivre encore sur le fondement de codes éthiques succincts. Dès lors, elles se trouvent aujourd'hui confrontées à la lourde tâche de réviser leurs règlements et leurs procédures, faute d'avoir accordé une attention ancienne et suffisante à ces enjeux dans leurs modes de fonctionnement.

En ce qui concerne la mise en place des comités d'éthique et de déontologie, le bilan présente également quelques contrastes.

LES COMITÉS D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE AU SEIN DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES

	Nombre de réponses	Comités créés	%	Proportion totale	Création en cours	%	Sans comité	%	Proportion totale
Fédérations déléguées	75	62	81,58 %	79,49 %	4	5,26 %	10	13,16 %	17,95 %
Fédérations olympiques	39	36	92,31 %	92,31 %	2	5,13 %	1	2,56 %	7,62 %
Fédérations non olympiques	36	26	70,27 %	66,67 %	2	5,41 %	9	24,32 %	28,21 %



Source : Enquête flash du Bureau de l'Accompagnement des fédérations sportives à l'autonomie et du sport professionnel (ministère des Sports- direction des Sports)

Sur la base des réponses obtenues, l'enquête réalisée par le ministère des Sports établit que globalement, 79,49 % des fédérations déléguées ont institué un comité d'éthique et de déontologie. Mais si le pourcentage des fédérations ayant rempli cette obligation légale atteint 92,31 % parmi les fédérations olympiques, il ne s'élève qu'à 66,67 % pour les fédérations non olympiques.

D'après l'analyse communiquée par le ministère, les assemblées générales de certaines fédérations avaient approuvé le principe de la création de comités d'éthique et de déontologie bien avant que le législateur n'édicte cette obligation dans le cadre de la loi précitée du 1^{er} mars 2017. Il en va ainsi des fédérations d'escrime, d'athlétisme, de handball, de hockey, de hockey sur glace ou bien encore de la fédération de handisport.

Parmi les fédérations ne se trouvant pas en conformité avec la loi, quatre fédérations déléguées avaient élaboré un règlement intérieur afin de se doter d'un comité avant la survenue de la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de Covid-19. Ces actes devraient être soumis à l'approbation des assemblées générales reportées au dernier trimestre 2020.

Par ailleurs, **il ressort de l'enquête réalisée par le ministère des Sports que 10 fédérations sur 78 (dont 9 non olympiques) n'ont pas vu l'importance pour leur fédération de créer un comité. Le plus souvent, il s'agit de fédérations de moins de 10 000 licenciés.** Toutefois, la majorité d'entre elles auraient aujourd'hui mesuré l'importance de l'application de la loi.

Ainsi, les éléments recueillis par la mission portent à conclure que l'établissement de procédures poursuivant des finalités éthiques suppose une appropriation préalable qui ne va pas toujours de soi suivant les disciplines.

b. Des dispositifs formels, conformes à l'intention du législateur ?

La question paraît posée dans la mesure où, au vu des éléments d'évaluation disponibles, **les comités d'éthique et de déontologie se signalent par une influence et une activité très inégales.**

Les analyses convergentes de plusieurs interlocuteurs de la mission laissent penser que des fédérations ont pu se contenter de remplir formellement les obligations fixées par la loi. D'après les signalements reçus, les organismes institués peuvent éprouver des difficultés à exercer pleinement leurs compétences, notamment face à une présidence fédérale puissante et installée dans la durée. D'aucuns mettent ainsi en exergue la faible propension de certains comités à se saisir de situations susceptibles de porter atteinte à l'éthique dans son acception la plus large. D'autres tendent à mettre en cause les effets d'une proximité occasionnelle entre les membres de ces organismes et les responsables ou salariés des fédérations pour le traitement de litiges portés à leur connaissance.

Même s'ils ne sauraient donner lieu à extrapolation, **les témoignages apportés à la mission d'évaluation incitent nécessairement à relativiser la portée du dispositif mis en place sur le fondement de la loi du 1^{er} mars 2017.** Ainsi que l'ont souligné plusieurs interlocuteurs de la mission, les chartes publiées ne présentent aucune valeur si les instances et pratiquants des disciplines ne s'approprient pas les règles et normes éthiques qu'elles portent.

Pour aller au-delà de la proclamation de principes, il importe que la mise en place des chartes et des comités de déontologie s'appuie sur un cadre procédural de nature à garantir l'application effective des valeurs éthiques.

La réalisation de cet objectif suppose, en premier lieu, de désigner la ou les instances habilitées à exercer le pouvoir de régulation qu'il comporte.

En l'état du droit, ce rôle incombe au Comité national olympique et sportif français (CNOSF). Représentant les associations et sociétés sportives, les fédérations sportives et leurs licenciés ⁽¹⁾, il lui appartient de veiller au respect de la déontologie définie dans la charte qu'il établit en vertu de l'article L. 141-3 du code du sport.

En pratique, des doutes s'expriment quant à la capacité du CNOSF à assumer pleinement ce rôle. Outre les polémiques récentes relatives à la position de certains membres de son comité de déontologie ⁽²⁾, les critiques portent sur sa contribution à la diffusion des valeurs éthiques au sein du mouvement sportif. Un certain nombre d'observateurs – parmi lesquelles certaines personnes reçues par la mission – lui reprochent par exemple de ne pas agir contre des dérives manifestes.

À défaut d'avoir pu entendre les représentants de son comité de déontologie, la mission ne dispose pas d'éléments probants afin de mesurer l'exacte portée de son action.

Aussi, les rapporteurs préconisent de confier au ministère des Sports le contrôle du respect de l'obligation d'établir une charte et un comité de déontologie et d'éthique instaurée à l'article 1^{er} de la loi précitée du 1^{er} mars 2017.

À cette fin, il pourrait être envisagé la création auprès du ministre des sports d'un organisme consultatif sur le modèle de la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs. Suivant des modalités à définir, la commission serait chargée d'examiner les projets tendant à l'établissement ou à la modification d'une charte d'éthique et de déontologie transmis par les fédérations.

(1) Article L. 141-1 du code du sport.

(2) *Le Monde*, « Quand le comité de déontologie du mouvement sportif français malmène son propre règlement », *Le Monde.fr*, le 24 mai 2020.

Dans leur esprit, cette mission ne dispenserait pas le CNOSF d'exercer une vigilance et de remplir les obligations qui lui incombent en vertu des dispositions actuelles du code du sport : il pourrait être fondé à émettre des avis autorisés sur la traduction pratique de ses principes dans la mesure où sa charte sert de référence.

Proposition n° 1 : Confier au ministère des Sports la responsabilité de contrôler le respect par les fédérations délégataires de l'obligation de se doter d'une charte et d'un comité d'éthique et de déontologie en application de l'article 1^{er} de la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017.

En second lieu, le respect des obligations édictées à l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} mars 2017 suppose nécessairement un dispositif sans doute plus coercitif.

Du point de vue des rapporteurs, les retards encore constatés aujourd'hui ne peuvent être tolérés dès lors qu'ils constituent un manquement à une obligation légale. En outre, l'article L. 131-15-1 du code du sport ne renvoie à aucun texte réglementaire d'application et offre la possibilité de se référer à la charte élaborée par le CNOSF. Dès lors, les délais pris dans la mise en conformité des règlements fédéraux peuvent être raisonnablement justifiés en dehors d'une certaine inertie, voire d'une volonté délibérée de s'affranchir de la norme commune.

Dans cette optique, les rapporteurs préconisent l'instauration d'une échelle graduée de sanctions pouvant aller jusqu'au retrait de la délégation de l'État, à l'encontre des fédérations qui, à un horizon déterminé, ne disposeraient pas de charte et de comité d'éthique et de déontologie conformément à la loi.

L'autonomie du mouvement sportif doit naturellement être respectée. Mais si les fédérations peuvent organiser la pratique de leur discipline, c'est sur le fondement de la mission de service public qu'elles reçoivent de par la loi. Cette délégation appelle une certaine exemplarité.

Proposition n° 2 : Instaurer une échelle graduée de sanctions pouvant aller jusqu'au retrait de la délégation de l'État à l'encontre des fédérations qui ne disposeraient pas d'une charte et de comités de déontologie et d'éthique en conformité avec la loi.

La condition ultime de l'efficacité du dispositif voulu par le législateur réside, en dernier lieu, dans la composition des comités d'éthique et de déontologie.

En l'état du droit, le choix de leurs membres relève pour l'essentiel de la compétence des instances exécutives des fédérations, dans les formes prévues par les règlements fédéraux. Or, certains dirigeants jouissent d'une autorité telle qu'à défaut de critères précis quant aux compétences requises, on ne peut écarter le risque de désignations discutables ou malencontreuses.

La récente polémique autour du CNOSF le montre : les comités de déontologie peuvent pâtir du soupçon entretenu autour du passé ou des activités de l'un de leurs membres. Dès lors, il peut paraître souhaitable de conditionner les nominations au respect d'un certain nombre de garanties (incapacités, incompatibilités) ou de règles touchant à la composition.

C'est dans cette optique que **les rapporteurs plaident en faveur de dispositions législatives déterminant les catégories de personnes susceptibles d'être nommées au sein des comités d'éthique et de déontologie institués en vertu de la loi précitée du 1^{er} mars 2017.**

De leur point de vue, il ne s'agirait de définir *in abstracto* des critères de compétence et de qualification. L'intervention du pouvoir réglementaire consisterait à fixer quelques grands principes quant à la qualité des personnes désignées, voire des objectifs d'intérêt général touchant à la composition des comités.

Ainsi, le pouvoir réglementaire pourrait fixer des règles favorisant une mixité croissante au sein de ces organismes ou donnant la possibilité d'associer à leur fonctionnement des personnes qualifiées. Parmi celles-ci, les rapporteurs estiment que des anciens sportifs de haut niveau pourraient utilement trouver leur place compte tenu de leur expérience et de leur possible sensibilité aux enjeux éthiques qui s'attachent à la pratique de leur discipline.

Proposition n° 3 : Fixer, par décret, les catégories de personnes susceptibles d'être nommées au sein des comités d'éthique et de déontologie, ainsi que des objectifs tendant à la mixité de leur composition et favorisant l'intégration de personnalités qualifiées telles que d'anciens sportifs de haut niveau.

2. Des obligations déclaratives et des procédures de contrôle concourant à l'exemplarité des responsables du mouvement sportif

Ce régime procède des dispositions de l'article 2 de la loi du 1^{er} mars 2017. Résultant de l'adoption au Sénat d'un amendement du groupe socialiste et républicain, il traduit deux considérations : d'une part, la volonté d'apporter une réponse aux « *situations récentes plus que problématiques concernant certains dirigeants de fédérations sportives délégataires* » ; d'autre part, l'idée plus générale que la promotion et le développement des activités sportives constituent une mission d'intérêt général ⁽¹⁾ et que les fédérations exécutent une délégation de service public.

Ainsi, le législateur a estimé que la position des responsables du mouvement sportif pouvait s'assimiler à celle d'un certain nombre d'élus et de personnes remplissant des fonctions auprès de ces derniers, ou de personnes assumant des responsabilités au sein d'autorités indépendantes, d'établissements publics à caractère industriel et commercial ou d'entreprises.

(1) Principe consacré à l'article 100-1 du code du sport.

En conséquence, l'article 2 de la loi du 1^{er} mars 2017 les intègre dans le champ de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ⁽¹⁾. Plus précisément, les prescriptions de ce texte s'appliquent :

– aux présidents des fédérations sportives délégataires mentionnées à l'article L. 131-14 du code du sport et des ligues professionnelles qu'elles créent ;

– au président du Comité national olympique et sportif français ;

– au président du Comité paralympique et sportif français ;

– aux représentants légaux des organismes chargés de l'organisation d'une compétition sportive internationale attribuée dans le cadre d'une sélection par un comité international, de niveau au moins équivalent à un championnat d'Europe, organisée de façon exceptionnelle sur le territoire français et ayant obtenu des lettres d'engagement de l'État, ainsi qu'aux délégataires de pouvoir ou de signature de ces représentants lorsque ces délégataires sont autorisés à engager, pour le compte de ces organismes, une dépense supérieure ou égale à un montant fixé par décret ;

– au président, au directeur général et au responsable de la haute performance de l'Agence nationale du sport.

Par ce dispositif, il a donc exprimé sa volonté de créer les conditions d'une gouvernance transparente du milieu sport.

a. Un recueil d'informations destinées à prévenir les risques d'enrichissement personnel et de conflit d'intérêts

L'application de l'article 11 de la loi précitée du 11 octobre 2013 emporte deux grandes conséquences.

En premier lieu, l'article astreint les responsables précités du mouvement sportif à des obligations déclaratives.

D'une part, ils doivent établir et **transmettre une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts, dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction, à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**. Ces documents doivent comporter les informations requises par l'article 4 de la loi sur la transparence de la vie publique ⁽²⁾, les déclarations exigées poursuivant deux objectifs distincts : établir, de manière exacte et sincère, la situation patrimoniale concernant la totalité de ses biens propres ainsi que, le cas échéant, ceux de la communauté ou les biens indivis ; faire apparaître les intérêts détenus à la date de sa nomination et dans les cinq années précédant cette date.

(1) En insérant au sein du III de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 un alinéa mentionnant spécifiquement ces catégories.

(2) Énumérés aux quatre premiers alinéas, le II et le III de l'article 4.

D'autre part, l'article 11 impose le dépôt d'une nouvelle déclaration de situation patrimoniale deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration de son mandat ou de ses fonctions ou, en cas de dissolution de l'assemblée concernée ou de cessation du mandat ou des fonctions pour une cause autre que le décès, dans les deux mois qui suivent la fin du mandat ou des fonctions.

En second lieu, la loi du 1^{er} mars 2017 rend applicables aux responsables du mouvement sportif les procédures de contrôle confiées à la HATVP.

Sur le fondement de l'article 6 de la loi précitée du 11 octobre 2013, la Haute autorité peut ainsi leur demander communication des déclarations en qualité de contribuables à l'impôt sur le revenu ⁽¹⁾. En outre, l'article 7 de ce texte habilite la HATVP à contrôler la variation de la situation patrimoniale telle qu'elle résulte de leurs déclarations, des éventuelles observations et explications qu'ils ont pu formuler et des autres éléments dont elle dispose ⁽²⁾.

En dernier lieu, la Haute autorité peut enjoindre aux responsables sportifs de faire cesser une situation de conflits d'intérêts dont ils seraient parties prenantes. En application de l'article 10 de la loi sur transparence de la vie publique, « [a]près avoir mis à même l'intéressé de faire valoir ses observations dans un délai d'un mois, elle peut décider de rendre publique cette injonction ».

b. Des diligences accomplies conformément aux exigences de la loi

Dans le cadre fixé par la loi précitée du 11 octobre 2013, il incombe donc à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique de veiller au respect des obligations déclaratives qui s'imposent aux responsables du mouvement sportif. À ce titre, la Haute autorité dispose d'un pouvoir d'injonction ⁽³⁾ à l'encontre des personnes assujetties qui :

- ne transmettraient pas les déclarations de situation patrimoniale ou les déclarations d'intérêts dans les délais impartis ;
- adresseraient des déclarations incomplètes ;
- ne donneraient pas suite aux demandes d'explications de la HATVP.

L'article 2 de la loi du 1^{er} mars 2017 fixait au 31 décembre 2017 la date butoir à laquelle les responsables du mouvement sportif devaient avoir rempli leurs obligations déclaratives pour la première fois.

(1) En application des articles 170 à 175 A du code général des impôts.

(2) Aux termes de l'article 7 de la loi n° 2013-907, le contrôle peut conduire la HATVP à publier au Journal officiel un rapport spécial, assorti des observations de l'intéressé, et à une transmission du dossier au parquet si elle constate une évolution de la situation patrimoniale pour laquelle elle ne dispose pas d'explications suffisantes.

(3) En application du V de l'article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, la Haute autorité peut ainsi demander à ce que les déclarations lui soient adressées dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'injonction.

Les éléments fournis aux rapporteurs par la Haute autorité attestent que **le dispositif de la loi sur la transparence de la vie publique s'applique de manière efficace à l'égard des responsables du mouvement sportif.**

Ainsi, au 10 juillet 2020, seul un dirigeant n'avait pas déposé les déclarations exigées des responsables des fédérations sportives (sur 79 fédérations concernées). En revanche, les dirigeants des ligues, du CNOSF et du CPSF s'étaient régulièrement acquittés de cette obligation.

La HATVP signale toutefois avoir été contrainte de procéder à 59 relances afin d'obtenir ce résultat. En outre, on relèvera qu'en 2018, la Haute autorité a transmis au Parquet de Paris le dossier d'un dirigeant de fédération sportive, malgré une relance amiable et l'exercice du pouvoir d'injonction conféré par la loi et son règlement intérieur.

Au regard de ces acquis, il peut paraître pertinent de ne pas borner le champ d'application de la loi précitée du 11 octobre 2013 à la seule gouvernance du mouvement sportif. En effet, il s'avère que d'autres organismes remplissent des missions qui peuvent utilement concourir à la diffusion de l'éthique en son sein et à la bonne application de la loi du 1^{er} mars 2017.

Du point de vue des rapporteurs, **les membres des organismes chargés par les fédérations délégataires du contrôle administratif, juridique et financier (les « DNCG ») doivent en faire partie** ⁽¹⁾. Compte tenu de leur rôle dans la régulation prudentielle de « l'économie du sport », **il pourrait être utile de les soumettre à l'obligation de remettre à la HATVP une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts.** À certains égards, leur situation présente des similitudes avec celle des membres des collèges et des commissions investies de pouvoirs de sanction mentionnées aux 6^o du I de l'article 11 de la loi sur la transparence de la vie publique.

Toutefois, en considération du statut des ligues professionnelles auxquelles se rattachent les DNCG, rien n'interdit d'envisager un régime de publicité adapté, tenant compte de l'équilibre des obligations défini par l'article 12 de cette même loi.

Proposition n° 4 : Soumettre les membres des organes chargés par les fédérations délégataires de l'exercice du contrôle administratif, juridique et financier (les DNCG) aux obligations déclaratives et aux procédures prévues par l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

(1) Voir supra, pp. 41-46.

3. Des obligations d'honorabilité renforcées pour l'encadrement des sportifs, sous réserve de moyens opérationnels

En soi, l'article 4 de la loi du 1^{er} mars 2017 manifeste la sensibilité nouvelle qui entoure désormais la prévention des risques d'atteintes à l'intégrité physique et psychique des sportifs.

Introduit en première lecture à l'initiative de la commission des Affaires culturelles de l'Assemblée nationale⁽¹⁾, il a suscité un assez large consensus au regard de la nécessité de garantir la cohérence des textes relatifs à l'exercice de missions d'encadrement. Aujourd'hui, son dispositif demeure pertinent au plan juridique. Pour autant, il ne saurait dispenser l'État et les fédérations de prendre toutes les initiatives nécessaires à la supervision des personnes en contact avec les sportifs.

a. Un élargissement bien venu des incompatibilités pour les professions d'éducateur et d'enseignant sportif

Complétant l'article L. 212-9 du code du sport, **la loi du 1^{er} mars 2017 actualise la liste des crimes et délits dont la condamnation entraîne l'incapacité d'enseigner, d'animer ou d'encadrer une activité physique ou sportive, ainsi que d'entraîner ses pratiquants.** Définies par l'article L. 212-1 du même code, ces fonctions relèvent d'éducateurs ou d'enseignants sportifs titulaires d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification professionnelle.

En conséquence de ces modifications, constituent depuis lors des motifs d'incapacité :

– toutes les atteintes volontaires et involontaires à la vie de la personne, à l'exception des condamnations pour homicide par imprudence⁽²⁾ ;

– toutes les atteintes à l'intégrité physique ou psychique de la personne, soit les tortures et actes de barbarie, les violences et les menaces, les atteintes involontaires aggravées à l'intégrité de la personne, les agressions sexuelles, le harcèlement moral, le trafic de stupéfiants et le trafic d'armes, réserve faite de l'incapacité totale de travail pendant plus de trois mois infligée par imprudence⁽³⁾ ;

– toutes les infractions de mise en danger de la vie d'autrui, toutes les atteintes aux libertés et à la dignité de la personne, dont la traite des êtres humains, ainsi que les atteintes aux mineurs et à la famille⁽⁴⁾ ;

(1) Par l'adoption en commission d'un amendement présenté par M. Patrick Vignal et les membres du Groupe socialiste, écologiste et républicain.

(2) Infractions visées au chapitre I^{er} du titre II du livre II du code pénal, à l'exception du premier alinéa de l'article 221-6.

(3) Infractions visées au chapitre II du titre II du livre II du code pénal, à l'exception du premier alinéa de l'article 222-19 du code pénal.

(4) Infractions visées aux chapitres III, IV, V et VII du titre II du livre II du code pénal.

– les infractions d’extorsion, de chantage, de demande de fonds sous contrainte ⁽¹⁾ ;

– les infractions de blanchiment ⁽²⁾ ;

– tous les crimes et délits contre la nation, l’État et la paix publique, notamment les actes de terrorisme ⁽³⁾ ;

– les infractions du code de la route réprimant la conduite sous l’emprise de produits stupéfiants ⁽⁴⁾ ;

– les infractions du code de la santé publique relatives à l’usage ou à la provocation à la consommation de produits stupéfiants, y compris le refus de se soumettre à des tests de dépistage ⁽⁵⁾ ;

– les infractions prévues par le code de la sécurité intérieure relatives à la police administrative des armes et munitions ⁽⁶⁾ ;

– les infractions prévues par le code du sport afin de sanctionner l’enseignement, l’animation ou l’encadrement d’une activité physique ou sportive en dépit d’une mesure administrative interdisant d’exercer ces fonctions ⁽⁷⁾ ; les pratiques réprimées dans le cadre de la lutte contre le dopage humain ⁽⁸⁾ et contre le dopage animal ⁽⁹⁾ ; les atteintes à la sécurité des manifestations sportives ⁽¹⁰⁾.

Ainsi, **la loi du 1^{er} mars 2017 tend à alourdir les obligations d’honorabilité exigées des éducateurs et enseignants sportifs**. Comme observé au cours des débats parlementaires, la liste des crimes et délits susceptibles d’exclure l’exercice de ces fonctions avait peu évolué depuis 2006. Dans sa rédaction antérieure ⁽¹¹⁾, l’article L. 212-9 du code du sport ne retenait que :

– les infractions de violences (visées au paragraphe 2 de la section 1 du chapitre II du titre II du livre II du code pénal) ;

– les agressions sexuelles autres que le viol (paragraphe 2 de la section 3 du chapitre II du titre II du livre II du code pénal) ;

(1) Infractions visées au chapitre II du titre I^{er} du livre III du code pénal.

(2) Infractions visées au chapitre IV du titre II du livre III du code pénal.

(3) Infractions visées au livre IV du code pénal.

(4) Articles L. 235-1 et L. 235-3 du code de la route.

(5) Articles L. 3421-1, L. 3421-4 et L. 3421-6 du code de la santé publique.

(6) Infractions définies au chapitre VII du titre I^{er} du livre III du code de la sécurité intérieure.

(7) Article L.212-14 du code du sport.

(8) Articles L. 232-25 à L.232-27 du code du sport.

(9) Articles L. 241-2 à L.241-5 du code du sport.

(10) Article L. 332-3 à L. 332-13 du code du sport.

(11) Issue de la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l’information de l’administration par l’autorité judiciaire et à la protection des mineurs.

– les infractions relatives au trafic de stupéfiants (section 4 du chapitre II du titre II du livre II du code pénal) ;

– les risques causés à autrui, constitutifs d’une mise en danger de la personne (section 1 du chapitre III du titre II du livre II du code pénal) ;

– le proxénétisme et les autres infractions qui en résultent (section 2 du chapitre V du titre II du livre II du code pénal) ;

– la mise en péril des mineurs (section 5 du chapitre VII du titre II du livre II du code pénal) ;

– l’usage ou la provocation à l’usage de produits stupéfiants (articles L. 3421-1 et L. 3421-4 du code de la santé publique) ;

– les infractions relatives à la lutte contre le dopage humain (articles L. 232-25 à L. 232-29 du code du sport) ;

– les peines complémentaires en matière d’impôts directs, sur la taxe à la valeur ajoutée et autres taxes sur le chiffre d’affaires, sur le droit d’enregistrement sur la publicité foncière, sur le droit de timbre (article 1750 du code général des impôts).

Ainsi que l’avaient souligné les auteurs de l’amendement à l’origine de la nouvelle rédaction de l’article L. 212-9 du code du sport, le champ des incapacités ainsi défini ne permettait pas d’appréhender certains délits pourtant graves. Il en allait ainsi de la prostitution des mineurs, de l’exhibition et du harcèlement sexuel, du délaissement de personnes vulnérables, de la traite des êtres humains ou de la provocation au suicide.

La loi du 1^{er} mars 2017 remédie à ces lacunes en visant des crimes et délits qui, sans entrer directement dans l’exercice des fonctions d’encadrement des sportifs, ne peuvent être compatibles avec la protection de l’intégrité physique et morale des sportifs.

b. Des exigences nouvelles dont l’application nécessite la mobilisation des acteurs et l’organisation d’un partage efficace de l’information

La mise en œuvre des dispositions de la loi du 1^{er} mars 2017 ne saurait être dissociée de l’ensemble des mesures prises dans le cadre de la lutte contre les violences physiques et psychologiques dans le sport. La question suscite désormais une attention particulière au sein de l’opinion publique et constitue un enjeu identifié pour de nombreux acteurs du mouvement sportif, à mesure que des affaires – passées ou nouvelles – défraient la chronique.

POINT SUR LES PROCÉDURES CONTRE LES VIOLENCES DANS LE SPORT À LA FIN JUIN 2020

D'après les données communiquées par le ministre des Sports au cours d'une conférence de presse tenue le 1^{er} juillet 2020, au 1^{er} juin, 177 agresseurs présumés ont été identifiés par le ministère. Près de 90 procédures judiciaires sont en cours concernant ces affaires, et 16 personnes sont actuellement incarcérées. Parmi les victimes, 98 % sont des mineurs.

D'après le ministère des Sports, 40 fédérations sportives sont concernées sur 115. 78 % des victimes sont des femmes, 76 % des faits dénoncés sont des agressions sexuelles. Si la moitié des faits est antérieure à 2019, 39 agresseurs sont mis en cause pour des faits commis en 2019 ou 2020. Un « *plan national de lutte contre les violences sexuelles* » a été annoncé pour septembre prochain.

Le ministère des Sports estime avoir reçu plus de 2 000 courriels signalant des cas ou témoignant de violences. En six mois, 67 mesures administratives ont été prises, telles des interdictions d'exercer à l'encontre d'éducateurs sportifs soit trois fois plus que durant les 10 dernières années.

Pour ce qui le concerne, le ministère des Sports tend à développer une politique globale visant à la préservation de l'intégrité physique et psychique des sportifs qui, depuis plusieurs années, accorde une importance renouvelée à la prévention et à la répression des violences sexuelles. Cette volonté s'est traduite en 2020 par la mise en place d'un plan qui comporte :

- la nomination d'un délégué ministériel chargé de la lutte contre les violences dans le sport : à la tête d'une mission interministérielle consacrée à la lutte contre les violences sexuelles dans le sport, le délégué se voit confier la mission de « *coordonner l'action des collectivités, des différents ministères, des fédérations, et des différentes associations qui vont intervenir* » sur ce sujet ;

- des actions de sensibilisation et de prévention ;

- le renforcement de la cellule d'écoute du ministère des Sports : installée depuis plusieurs mois au sein de ses services, elle assure le traitement des signalements de violences sexuelles et devrait voir son effectif doubler ⁽¹⁾.

Au-delà du traitement des signalements et du recueil de la parole des victimes, le contrôle de l'honorabilité des encadrants et la prévention des comportements contraires à l'éthique constituent les deux pierres angulaires d'une politique efficace contre les violences dans le sport.

● **Le premier enjeu soulève nécessairement la question du partage de l'information quant aux risques présentés par certaines personnes travaillant au contact des sportifs.**

D'après les éléments recueillis par la mission d'information, la sensibilité nouvelle qu'inspirent les affaires de violence encourage aujourd'hui les familles,

(1) Elle disposerait de six agents affectés (contre trois aujourd'hui).

les clubs et les fédérations à faire preuve de vigilance. Outre l'attention portée aux « réputations » que peuvent favoriser les réseaux sociaux, les encadrants font aujourd'hui l'objet de contrôles plus ou moins approfondis à l'initiative des instances fédérales. Néanmoins, l'efficacité de ces dispositifs suppose de résoudre trois problèmes essentiels.

Le premier touche à la connaissance même des condamnations susceptibles de fonder une incapacité à encadrer des sportifs. Si des croisements de fichiers sont possibles, rien n'assure que l'information parvienne aux échelons déconcentrés.

En outre, ainsi que l'a souligné Mme Fabienne Bourdais, Déléguée ministérielle chargée de la lutte contre les violences dans le sport, de tels éléments ne peuvent être transmis aux instances fédérales si la sanction ne revêt pas un caractère définitif. D'après son analyse, afin de permettre aux fédérations de prendre des mesures conservatoires, il pourrait être envisagé d'habiliter une personne qualifiée à recevoir des signalements quant à l'existence de procédures judiciaires susceptibles d'écarter une personne de l'encadrement des sportifs. Une telle évolution nécessiterait une modification des textes législatifs et des règlements fédéraux.

Si cette piste ne paraît pas infondée, les rapporteurs n'en privilégient pas moins, en l'état des réflexions engagées, une généralisation du contrôle d'honorabilité expérimenté jusqu'en avril 2020 par la ligue régionale de Football du Centre-Val de Loire.

D'après la présentation des représentants de la Fédération française de Football (FFF), ce dispositif repose sur un croisement des fichiers susceptibles d'identifier les personnes faisant l'objet d'une mesure interdisant tout contact avec un mineur. Les ligues régionales peuvent y avoir accès et opérer un croisement avec le Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (Fijais), fichier qui rend compte des condamnations les plus graves. L'information fait l'objet d'une retransmission à la FFF afin de s'assurer que les personnes présentant un risque ne puissent exercer une fonction d'éducateur sportif, avec consultation du casier B2.

Suivant les déclarations de la ministre des Sports, Mme Roxana Maracineanu, à l'occasion de la présentation du plan de lutte, le dispositif devait être évalué avant une généralisation à l'échelle de la Fédération française de Football. La ministre n'avait en revanche pas apporté de précisions quant au calendrier d'application de cette mesure. **Les rapporteurs ne peuvent qu'appeler, sous réserve des enseignements tirés, à la mise en place de ce dispositif dans les meilleurs délais pour l'ensemble des fédérations délégataires.**

Le second problème est celui de la portée du contrôle des encadrants bénévoles. En vertu de l'article L. 212-11 du code du sport, l'obligation de déclarer une activité d'encadrement, d'enseignement, d'animation ou d'entraînement ne

vaut que pour les personnes qui exercent ces fonctions contre rémunération. De même, **les bénévoles n'entrent pas dans le champ des personnes soumises aux procédures de vérifications nécessaires à l'obtention de la carte professionnelle** délivrée sur le fondement des articles R. 212-85 et R.212-86 du code du sport ⁽¹⁾.

En soi, cette situation n'a rien d'illogique puisque par définition, les bénévoles interviennent sans statut professionnel et dans un cadre non rémunéré. Elle n'en présente pas moins l'inconvénient d'exclure en pratique tout contrôle efficace des obligations d'honorabilité.

Afin de prévenir ce risque, la Fédération française de Football exige des éducateurs bénévoles une déclaration sur l'honneur par laquelle ils doivent attester ne pas faire l'objet d'une décision judiciaire ou d'une mesure administrative leur interdisant tout contact avec mineur. Cette mesure s'inscrit dans le cadre de l'expérimentation réalisée à l'échelle de la ligue régionale de Football de Centre-Val de Loire, évoquée *supra*.

Du point de vue des rapporteurs, **la déclaration sur l'honneur ne paraît pas dénuée d'intérêt si elle permet un enregistrement des bénévoles et une vérification éventuelle de l'absence d'incompatibilités**. Mais elle n'écarte pas tout risque.

Il importe d'assurer l'honorabilité de l'ensemble des personnes susceptibles d'entrer en contact avec des sportifs. C'est pourquoi **les rapporteurs proposent d'imposer par la loi le contrôle systématique de l'honorabilité des dirigeants des fédérations sportives, bénévoles, des arbitres et des titulaires du brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique (BNSSA)**.

À l'évidence, la question des moyens dévolus à l'examen des obligations d'honorabilité constitue un dernier préalable décisif.

Les appréciations portées devant la mission laissent en effet penser que l'instruction des demandes de titres et le suivi des enquêtes administratives représentent des tâches relativement chronophages. Or, les services de la Jeunesse et des Sport ne possèdent pas nécessairement, à l'échelon central comme au niveau déconcentré, des effectifs en rapport avec le nombre des procédures et les exigences de rapidité qu'elles comportent.

Dès lors, les rapporteurs estiment qu'il conviendrait d'envisager les moyens d'étoffer les équipes chargées d'assurer le contrôle des obligations d'honorabilité des personnes en contact avec les sportifs.

(1) En l'occurrence, une consultation automatisée du bulletin n° 2 du casier judiciaire et du Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes.

Proposition n° 5 : Dans des conditions fixées par la loi, habiliter les fédérations sportives délégataires et leurs échelons déconcentrés à procéder au croisement de fichiers susceptibles de permettre l'identification de personnes auteurs d'infractions constitutives d'incapacités pour l'encadrement des sportifs.

Imposer par la loi le contrôle systématique de l'honorabilité des dirigeants des fédérations sportives, bénévoles, des arbitres et des titulaires du brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique (BNSSA).

Renforcer les moyens humains de la Direction des sports et des délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et au sport (DRAJES) chargés de l'instruction des enquêtes relatives aux obligations d'honorabilité.

• Le second enjeu pour l'efficacité de la lutte contre les violences réside dans l'enracinement d'une véritable culture déontologique et de prévention.

Le propos n'est pas ici de minorer la capacité du mouvement sportif à mener par lui-même la lutte contre les violences commises en son sein. En soi, les initiatives de certains acteurs reflètent une prise de conscience quant à la réalité de comportements susceptibles de porter atteinte à la santé physique et morale des sportifs dans leur ensemble, et des jeunes en particulier.

On peut trouver un indice de cette évolution des sensibilités dans les chartes d'éthique et de déontologie des fédérations délégataires. Certaines d'entre elles nouent des collaborations – plus ou moins approfondies et fructueuses – avec des associations qui les conseillent ou mènent auprès du milieu sportif des actions de sensibilisation sur les thèmes de l'éthique ou de la prévention des violences. Ainsi que le montre l'exemple des associations « *Éthique et sport* » ou « *Colosse aux pieds d'argile* », l'engagement d'anciens sportifs ou de personnes ayant travaillé dans les milieux du sport participe également d'un changement des mentalités.

Pour autant, les éléments recueillis par la mission portent à conclure que **les progrès accomplis ne sauraient dispenser le mouvement sportif dans son ensemble d'un effort de pédagogie renouvelée.**

Certaines personnes auditionnées relèvent ainsi que des fédérations peinent à aller au-delà de la proclamation des valeurs sportives inscrites dans leur charte. Certaines d'entre-elles évoquent à peine les violences dans le sport et encore moins la nécessaire prévention à l'encontre des atteintes sexuelles. Dans l'ensemble, les chartes ne livrent pas, à proprement parler, de lignes directrices permettant d'identifier précisément les comportements contraires à l'éthique.

Du point de vue des rapporteurs, **il importe d'encourager toutes les initiatives susceptibles de formaliser et d'échanger les bonnes pratiques pour chaque discipline sportive.**

En marge de la présentation du plan de lutte contre les violences, le ministère des Sports avait exprimé l'intention de créer un module de formation

obligatoire portant sur l'éthique et l'intégrité pour les éducateurs sportifs. Un code déontologie de l'éducateur sportif devait être établi, sur le modèle de celui en vigueur pour les agents de l'État. D'après les éléments recueillis par la mission, le ministère travaillerait également, en vue de la rentrée sportive 2020-2021, à la conception d'outils de sensibilisation destinés aux parents afin de leur donner les moyens d'identifier des situations de violence dans le sport.

Les rapporteurs soutiennent volontiers ces initiatives car ils considèrent indispensable que le mouvement sportif adopte des usages qui, dans la pratique quotidienne, pourraient prévenir certains comportements à risque.

Dans cette optique, ils estiment que des enseignements pourraient être tirés d'un instrument tel que la charte qui, aux États-Unis, régit les rapports entre sportifs et éducateurs ou entraîneurs dans le milieu des sports de glace. D'après le témoignage de Madame Sarah Abitbol, ancienne championne de patinage artistique, ce document prescrit des normes de comportement strictes. On citera, par exemple, la distance à respecter entre les entraîneurs et les pratiquants (y compris dans l'aide apportée à la réalisation de gestes techniques), l'interdiction pour les encadrants d'entrer directement en contact avec les jeunes sportifs par le biais des réseaux sociaux ou le principe de l'accès des vestiaires réservés aux seuls pratiquants. Un manquement à ces recommandations et prescriptions peut donner lieu à des avertissements ou à des sanctions pouvant aller du blâme au retrait de la licence d'entraîneur.

Si la rigueur d'un tel corpus normatif correspond aux normes culturelles et sociales des États-Unis, cette charte n'en répond pas moins à un besoin identifié dans la lutte contre les violences : offrir à l'ensemble des acteurs de la communauté sportive des règles de comportement claires. C'est la raison pour laquelle les rapporteurs préconisent l'établissement de guides de bonnes pratiques tenant compte de la spécificité de chaque discipline.

Proposition n° 6 : Élaborer et diffuser des guides de bonnes pratiques pour la prévention des comportements susceptibles de porter atteinte à l'intégrité physique et psychique des jeunes sportifs, sous l'autorité des fédérations et ligues.

Organiser des actions de sensibilisation pour les jeunes sportifs et leurs parents.

De leur point de vue, **la prévention des comportements susceptibles de porter atteinte à l'intégrité physique et à la santé morale des sportifs doit nécessairement inclure les faits de bizutage et de harcèlement.**

Même si les statistiques disponibles ne permettent pas en soi de caractériser l'existence de pratiques généralisées et systématiques, la gravité des affaires dont les médias peuvent se faire l'écho invitent à une attention renouvelée. Cette question engage les pouvoirs publics mais également les acteurs du mouvement sportif au sens large.

En conséquence, **les rapporteurs plaident en faveur d'un élargissement des missions confiées au Délégué ministériel en charge de la lutte contre les violences dans le sport.**

Ils prônent également l'institution, au sein de chaque fédération délégataire, d'un poste de « référent éthique », qui, idéalement, pourrait se voir confier des fonctions analogues à celles du délégué ministériel chargé de la lutte contre les violences dans le sport, à savoir :

– conseiller les fédérations dans l'organisation d'un traitement des signalements reçus des victimes de violences dans le cadre sportif ;

– évaluer pour le compte des instances fédérales compétentes l'efficacité des procédures destinées à garantir la prévention des violences ;

– formuler des avis sur toute mesure prise par les fédérations délégataires afin d'assurer la prévention des violences, notamment dans le champ de la formation des responsables des associations et sociétés sportives, ainsi que des éducateurs et enseignants. Compte tenu de la proximité de leur rôle, les « référents éthique » auraient sans doute vocation à travailler en collaboration avec le délégué ministériel chargé de la lutte contre les violences.

Leur institution pourrait résulter d'une modification des règlements fédéraux, à l'exemple de l'initiative prise par la nouvelle présidente de la Fédération française des sports de glace (FFSG), Madame Nathalie Péchalat. Mais rien n'interdit d'envisager une modification de l'article L. 131-16 du code du sport afin de conférer à la création des « référents éthique » le caractère d'une obligation légale.

Proposition n° 7 : Élargir le champ des missions confiées au délégué ministériel en charge de la lutte contre les violences dans le sport à la lutte et à la prévention des faits de bizutage et de harcèlements.

Instituer au sein de chaque fédération délégataire des « référents éthique », chargés de conseiller et d'évaluer les procédures et dispositifs relatifs à la prévention des violences.

B. DES INSTRUMENTS DE PRÉVENTION ET DE RÉPRESSION DES MANIPULATIONS SPORTIVES PERFECTIBLES

Objet des articles 6 à 10 de la loi du 1^{er} mars 2017, le renforcement de la lutte contre les manipulations sportives repose sur l'établissement de nouvelles incriminations et interdictions, ainsi que sur des procédures de surveillance et de sanctions. La loi du 1^{er} mars s'inscrit ici dans la continuité d'autres textes qui, tels la loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 ⁽¹⁾, visent à assurer le respect des valeurs du sport et le cours régulier de ses compétitions. Cette volonté se traduit par

(1) Loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs.

l'établissement de normes et de procédures destinées à prévenir, de la part des sportifs comme de personnes extérieures, des comportements mercantiles contraires à l'éthique.

La portée exacte de ces dispositions – qui constituent indéniablement des avancées –, peut néanmoins varier. Le constat pose la question de l'implication du mouvement sportif mais également celle de la précision de notre arsenal pénal et des moyens de prévention et de surveillance créés à cette fin.

1. Une extension cohérente de la compétence des fédérations délégataires en matière de lutte contre la fraude technologique

L'article 6 de la loi du 1^{er} mars 2017 vise à donner un fondement aux mesures prises par les fédérations délégataires afin de lutter contre la fraude technologique. À cet effet, il complète le 1^o de l'article L. 131-16 du code du sport par une mention leur conférant expressément un pouvoir de contrôle et de sanction du respect des règles techniques applicables à la pratique de leur discipline.

En soi, la nouvelle compétence accordée aux fédérations ne ressort pas très nettement des modifications apportées à cette disposition. Le code du sport ne définit pas le contenu exact des règles techniques qu'il appartient aux fédérations délégataires d'édicter. Toutefois, les débats parlementaires permettant d'établir très clairement qu'au sens de la loi, les normes relatives aux matériels utilisés et, en conséquence, la prévention de la fraude technologique, entrent dans ce champ.

Au cours des travaux de la mission, la nouvelle rédaction de l'article L. 131-16 du code des sports n'a suscité aucune observation tendant à mettre en cause son utilité ou son caractère opérant. Du point de vue des rapporteurs, elle constitue une extension cohérente du champ des responsabilités des fédérations délégataires au regard de possibles atteintes à l'équité sportive.

2. Un renforcement des pouvoirs de l'ARJEL et de la lutte contre les risques de manipulation sportive

L'article 7 de la loi du 1^{er} mars 2017 conforte et précise les compétences dévolues à l'Autorité de régulation des Jeux en ligne (ARJEL) pour la régulation des paris sportifs. Il procède pour ce faire à une réécriture partielle de la loi n^o 2010-476 du 12 mai 2010 ⁽¹⁾ qui consiste à :

– **formaliser la prérogative reconnue à l'ARJEL de déterminer les paris sportifs autorisés en tout ou partie** : la loi du 1^{er} mars 2017 prévoit ainsi l'établissement d'une liste dont il confie la responsabilité à l'Autorité et, accessoirement, précise que les paris sportifs portent sur des compétitions et manifestations ;

(1) Loi n^o 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.

– **confier au président de l'ARJEL un pouvoir de police administrative qui lui donne la faculté d'interdire tout pari sur une compétition ou manifestation sportive inscrite sur la liste mentionnée *supra*, sous réserve de l'existence d'indices graves et concordant de manipulation** : l'article laisse le soin au président de déterminer la durée d'application de cette mesure et prévoit qu'il peut être saisi par l'organisateur d'une compétition ou de manifestation sportive.

En conséquence de l'amendement du Groupe socialiste, écologiste et républicain adopté à l'Assemblée nationale⁽¹⁾, l'ARJEL doit exercer ses compétences « *au regard des risques de manipulation* » que présentent les paris sportifs.

D'après les éléments recueillis auprès des représentants de la nouvelle Autorité nationale des Jeux (ANJ) qui a succédé à l'ARJEL⁽²⁾, cette appréciation peut prendre en considération deux critères :

– l'existence d'indices graves et concordants quant à la probabilité de manipulation sur les paris (cote anormale, évolution suspecte du nombre des parieurs et des mises) ;

– des informations fournies à l'Autorité par ses partenaires nationaux et internationaux (le ministère des Sports, le Service central des courses et jeux, la Française des Jeux, les instances sportives, les membres du « Groupe de Copenhague », l'UEFA, le Comité olympique international).

L'état des lieux dressé par les représentants de l'ANJ, ainsi que le rapport d'activité pour l'exercice 2019⁽³⁾, montrent que **dans l'ensemble, le dispositif de régulation des paris sportifs et de lutte contre les manipulations fonctionne de manière satisfaisante.**

Au plan opérationnel, l'action de l'ex-ARJEL peut s'appuyer sur la plateforme nationale de lutte contre les manipulations sportives.

Cette instance est chargée d'organiser les échanges entre l'ensemble des parties prenantes, au plan national, à la mise en œuvre de la législation, dont le ministère des Sports. Son rôle consiste notamment à :

– servir de centre d'information, collectant et transmettant des informations pertinentes pour la lutte contre la manipulation de compétitions sportives aux organisations ;

– coordonner la lutte contre la manipulation des compétitions sportives ;

(1) Amendement n° 32 présenté en séance publique par le Groupe socialiste, écologiste et républicain.

(2) Ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard.

(3) Plateforme française de lutte contre la manipulation des compétitions sportives, Rapport d'activité annuel 2019-2020, avril 2020 (http://sports.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_plateforme_nationale_2019-20.pdf)

– recevoir, centraliser, analyser les informations relatives aux paris atypiques et suspects sur les compétitions sportives se déroulant sur le territoire de chaque État et émettre des alertes le cas échéant ;

– transmettre des informations aux autorités publiques ou aux organisations sportives et/ou aux opérateurs de paris sportifs sur de possibles infractions aux lois ou aux règlements sportifs ;

– coopérer avec toutes les organisations et autorités pertinentes au niveau national et international, incluant les plateformes nationales des autres États.

L’application de la loi semble donner lieu à des échanges assez réguliers entre l’Autorité et les fédérations délégataires au sujet du risque de manipulations sportives et de l’opportunité de mesures d’interdiction. L’action des instances sportives peut néanmoins présenter un caractère variable : certaines grandes fédérations délégataires peuvent beaucoup s’investir dans le cadre de la plateforme et financer des actions de sensibilisation auprès des sportifs.

Par ailleurs, l’action de l’ex-ARJEL semble également tirer parti d’un certain nombre de coopérations nouées en marge ou en dehors du fonctionnement de la plateforme.

Il convient de citer notamment le réseau des « délégués intégrité » animé par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) avec lequel les membres de la plateforme affirment entretenir de très bons rapports.

La collaboration existant avec le Réseau des plateformes nationales du Conseil de l’Europe (appelé « Groupe de Copenhague ») doit également être soulignée. Formé en 2016, ce groupe rassemble 33 États et s’est doté de procédures et de groupes de travail destinés à favoriser, dans le cadre d’une coopération internationale, l’échange d’informations, d’expériences et d’expertises essentielles à la lutte contre la manipulation des compétitions sportives.

Cela étant, il ressort des travaux de la mission que les instruments dont dispose l’ANJ pourraient être consolidés. L’évolution des techniques rend en effet nécessaire non seulement un resserrement de la collaboration entre l’ensemble des partenaires de la lutte contre les manipulations sportives, mais également une réactivité des procédures. C’est dans cette optique que les rapporteurs estiment qu’il conviendrait d’examiner l’utilité de deux nouvelles mesures.

La première consisterait à **consacrer dans la loi l’existence et les missions de la plateforme nationale de lutte contre les manipulations sportives.**

La mise en place de cette plateforme résulte des engagements pris par la France dans le cadre de la Convention du Conseil de l’Europe sur la manipulation de compétitions sportives du 18 septembre 2014 (dite « convention de Macolin »). Au-delà du renforcement du statut de cette instance, il s’agirait de formaliser des

procédures qui conditionnent son fonctionnement de sorte à garantir l'efficacité des échanges entre ses différentes parties prenantes.

La seconde mesure porte sur les conditions d'entrée en vigueur des décisions du président de l'ANJ.

Conformément à un principe général du droit français, les actes administratifs n'entrent en vigueur qu'un jour franc après leur publication ou, à titre dérogatoire, au jour qu'ils prévoient. Une fois exécutable, l'interdiction d'un pari sportif entraîne l'annulation rétroactive des mises et son existence même. En l'état des techniques, rien n'interdit cependant d'envisager que dans le délai séparant la publication d'une décision de l'ANJ de son entrée en vigueur, prospèrent des agissements autour du pari interdit. **Aussi pourrait-il être utile de mesurer l'opportunité d'un principe dérogatoire afin d'assurer le respect des mesures prises contre des manipulations sportives.**

En dernier lieu, sous réserve d'une évaluation précise de ses apports au regard des normes internes en vigueur et des outils de coopération internationale, les rapporteurs estiment que la France pourrait ratifier la « Convention de Macolin »⁽¹⁾.

Proposition n° 8 : Consacrer dans la loi l'existence et les missions de la plateforme de lutte contre les manipulations sportives.

Proposition n° 9 : Examiner la nécessité d'une modification des textes régissant l'entrée en vigueur des décisions administratives afin d'assurer l'application immédiate d'une interdiction de parier.

Proposition n° 10 : Ratifier la convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives du 18 septembre 2014 (dite « convention de Macolin »).

3. Des interdictions de parier élargies pour les sportifs *a priori* bien assimilées

Nonobstant sa dimension économique, l'encadrement des paris sportifs représente encore aujourd'hui un enjeu éthique pour le mouvement sportif. Face à des affaires retentissantes mettant en cause l'intégrité de compétitions, le législateur a résolu d'établir des règles de plus en plus strictes, afin d'interdire aux sportifs de prendre part à des activités de pari ou de pronostic sur l'issue des compétitions dans lesquels ils pouvaient posséder des intérêts en tant que pratiquants.

(1) En vigueur depuis le 1^{er} septembre 2019, la convention invite les Gouvernements à adopter des mesures, y compris législatives, pour notamment : prévenir les conflits d'intérêts au sein des opérateurs de paris sportifs et des organisations sportives ; encourager les autorités de régulation des paris sportifs à lutter contre la fraude, le cas échéant en limitant l'offre de paris sportifs ou en suspendant la prise de paris ; lutter contre les paris sportifs illégaux, en permettant de fermer ou de restreindre l'accès aux opérateurs concernés et de bloquer les flux financiers entre ces derniers et les consommateurs.

Dans le cadre de la loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 ⁽¹⁾, il a consacré ce principe et confié aux fédérations délégataire le soin de fixer dans leurs règlements les règles nécessaires à son application. La loi du 1^{er} mars 2017 prolonge ce mouvement en restreignant le champ des paris et pronostics ouverts aux sportifs, ce qui ne rend pas moins nécessaire l'actualisation des normes face à de nouveaux enjeux pour la régulation des paris sportifs.

a. Un resserrement de l'interdiction de parier sur les compétitions d'une discipline dont le sportif est pratiquant

La loi du 1^{er} mars 2017 élargit le champ des compétitions sur lesquels les sportifs ne peuvent parier ou formuler des pronostics en ce que **l'interdiction vaut désormais pour l'ensemble des compétitions de la discipline à laquelle ceux-ci appartiennent**. L'article 7 de la loi ne vise plus seulement les compétitions auxquelles les sportifs participent directement et personnellement.

La loi modifie en conséquence les dispositions de L. 131-16 code du sport, afin que les fédérations délégataires adaptent les règles de leur discipline qui proscrivent le fait pour les sportifs :

– de réaliser des prestations de pronostics sportifs sur l'une des compétitions de leur discipline lorsqu'ils sont contractuellement liés à un opérateur de paris sportifs agréé ⁽²⁾ ou lorsque ces prestations sont effectuées dans le cadre de programmes parrainés par un tel opérateur ;

– de détenir une participation au sein d'un opérateur de paris sportifs agréé qui propose des paris sur la discipline sportive concernée ;

– d'engager, directement ou par personne interposée, des mises sur des paris reposant sur l'une des compétitions de leur discipline et de communiquer à des tiers des informations privilégiées, obtenues à l'occasion de leur profession ou de leurs fonctions, qui sont inconnues du public.

b. Un contrôle de plus en plus étoffé du respect des interdictions par les sportifs

Dans le cadre de ses travaux, la mission n'a pas reçu de signalement quant au caractère inopérant des dispositions de l'article 7 de la loi du 1^{er} mars 2017.

Les éléments recueillis tendent au contraire à démontrer que les fédérations et ligues s'approprient dans l'ensemble les obligations qui en découlent. Certaines instances fédérales mènent ainsi des actions de sensibilisation auprès des jeunes joueurs. Dans certains cas, elles peuvent être complétées par celles réalisées par

(1) Article 7 de la loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs.

(2) Sur le fondement de l'article 21 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.

l'ex-ARJEL. D'après son rapport d'activité pour l'exercice 2019-2020, une « formation-prévention » aurait ainsi été dispensée auprès de 1 050 acteurs du mouvement sportifs, dont 480 jeunes appartenant aux centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS)⁽¹⁾. Il convient également de mentionner les actions de sensibilisation réalisées par la Française des Jeux (FDJ) dans le cadre de ses partenariats sportifs (par exemple avec les clubs de Ligue 1 Conforama).

Les acteurs reçus par la mission estiment que les obligations découlant de l'interdiction des paris pour les sportifs sont aujourd'hui bien assimilées. Pour autant, il importe de ne pas sous-estimer des risques nouveaux.

c. Une vigilance à préserver face à de nouveaux enjeux pour la régulation des paris

Il ressort des travaux de la mission que l'efficacité des normes encadrant les paris n'est pas nécessairement garantie au regard de la situation des disciplines sportives et de l'impact des nouvelles technologies.

En premier lieu, ainsi que le soulignent les travaux de l'ex-ARJEL⁽²⁾, dans le contexte créé par la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, certaines disciplines sportives subissent une fragilisation de leur économie. Pour des sportifs moins bien rémunérés, il peut exister la tentation de prendre part à des manipulations de paris sportifs. Ce risque prend d'ailleurs un relief particulier dans la mesure où des groupes criminels, parfois transnationaux, manifestent la volonté d'investir certains secteurs des paris sportifs.

En second lieu, le contrôle des paris sportifs présente des faiblesses intrinsèques assez identifiées. Elles découlent notamment de l'inégale propension des fédérations délégataires à réaliser des croisements de fichiers, ainsi que de l'impossibilité pratique de surmonter l'obstacle de l'anonymat des paris réalisés dans des points de vente physiques.

Par ailleurs, la traçabilité que procure le système de l'agrément des opérateurs de paris ne vaut pas en ce qui concerne d'éventuels paris réalisés depuis l'étranger sur des événements se déroulant en France.

Au terme de ses travaux, la Grande Conférence sur le sport professionnel avait prôné de donner au croisement de fichier en matière de paris sportifs le caractère d'une obligation pour les fédérations délégataires et les ligues professionnelles⁽³⁾. Dans une certaine mesure, le contrôle par la Française des Jeux du fichier des gagnants aux différents jeux qu'elle organise représente un progrès.

(1) Plateforme française de lutte contre la manipulation des compétitions sportives, Rapport d'activité annuel 2019-2020, avril 2020, p. 3 (http://sports.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_plateforme_nationale_2019-20.pdf).

(2) Plateforme française de lutte contre la manipulation des compétitions sportives, Rapport d'activité annuel 2019-2020, avril 2020, p. 10 (http://sports.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_plateforme_nationale_2019-20.pdf).

(3) Cf. *Préconisation n° 4.10* : « Obliger les fédérations et les ligues professionnelles à mettre en œuvre la procédure de croisement de fichiers en matière de paris sportifs ».

Néanmoins, il ne saurait offrir des garanties suffisantes dès lors qu'il relève de l'initiative d'un opérateur du secteur des jeux.

En vertu de l'article R. 131-37 du code du sport, la mise en œuvre par les fédérations sportives d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux acteurs des compétitions sportives pouvant donner lieu à paris revêt un caractère facultatif. En outre, il résulte de l'article R. 131-43 du code du sport que l'Autorité nationale des jeux ne peut procéder au contrôle des opérations de paris sportifs en lignes enregistrées dont elle a connaissance ⁽¹⁾ que sur la demande des fédérations. Ces dernières désignent les paris à propos desquels l'ANJ peut procéder à des croisements avec les fichiers qu'elles communiquent.

C'est la raison pour laquelle les rapporteurs estiment qu'il conviendrait d'organiser par l'intermédiaire de l'Autorité nationale des jeux, suivant des modalités à définir, un croisement systématique des fichiers associant opérateurs agréés du secteur des jeux d'une part et, fédérations délégataires et ligues professionnelles d'autre part.

L'institution d'une telle procédure emporterait deux obligations pour les fédérations délégataires et les ligues : en premier lieu, l'établissement par principe d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux acteurs des compétitions sportives pouvant donner lieu à paris ; en second lieu, sa transmission automatique à l'ANJ et la faculté pour cette dernière de procéder à des contrôles motivés par un faisceau d'indices graves et concordant de participations à des paris sportifs en violation des lois et règlements en vigueur.

En dernier lieu, l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication tend à démultiplier, en marge du cadre légal, sinon les objets du moins les possibilités de paris. La pratique des « courtsiders » peut illustrer ce défi nouveau pour les organisateurs de manifestations sportives et les régulateurs des paris sportifs.

Le « *courtsiding* » consiste en la transmission de données de *score* en temps réel par un spectateur présent dans l'enceinte du stade et placé sur le bord du court de tennis, appelé « *courtsider* », à un complice situé à l'extérieur du stade afin que ce dernier engage des mises sur des sites de paris sportifs français ou étranger. Le « *courtsider* » transmet, *via* un dispositif technique dissimulé dans ses vêtements ou dans un appareil électronique, le résultat du score de chaque point à son complice avec un temps d'avance par rapport au délai de transmission du résultat du score par l'organisateur de la compétition aux sites de paris sportifs. Ce laps de temps permet alors au complice de miser en connaissant à l'avance le résultat du score en étant par conséquent certain d'obtenir un gain financier sur chaque point.

Ainsi que l'ont indiqué les représentants de l'ANJ, le fait de communiquer une information dans ces conditions ne tombe pas aujourd'hui sous le coup de la loi. Les organisateurs de manifestations sportives s'efforcent toutefois d'écarter la

(1) Au moyen d'un traitement automatisé prévu par l'article 38 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 précitée.

présence des « *courtsiders* » et l'on notera qu'en Australie, la pratique fait l'objet d'une incrimination pénale.

Les rapporteurs estiment que l'option ne peut être écartée, au regard des spéculations lucratives et des contournements de la législation sur les paris sportifs auxquelles le « *courtsiding* » peut donner lieu.

Dans cette optique, sous réserve d'une évaluation des implications juridiques d'une telle démarche, **ils préconisent l'examen d'un cadre juridique susceptible de limiter ce phénomène, soit par une incrimination pénale, soit par un élargissement du régime des interdictions de paraître dans les stades et enceintes sportives à l'occasion d'une compétition.**

Proposition n° 11 : Établir un cadre juridique répressif afin de prévenir la pratique des « *courtsiders* », soit par une incrimination pénale, soit par un élargissement du régime des interdictions de paraître dans les stades et enceintes sportives à l'occasion d'une compétition.

4. La fraude mécanique : une nouvelle infraction à créer ?

Le débat présente un caractère légitime car depuis près d'une décennie, se développent des soupçons quant à la contribution supposée d'un matériel non homologué dans l'accomplissement de performances sportives hors normes. Le doute affecte certaines épreuves de cyclisme ou de cyclotourisme ⁽¹⁾ mais pourrait potentiellement frapper d'autres disciplines sportives.

Aujourd'hui, la « fraude technologique » ou le « dopage mécanique » ne fait l'objet d'aucune définition légale en droit français. La notion renvoie à l'usage dissimulé et non autorisé par les instances sportives de matériels ou procédés techniques destinés à procurer un avantage comparatif ou d'améliorer les performances d'un sportif. De l'avis général, une telle pratique porte nécessairement atteinte à l'équité des compétitions et peut justifier une réflexion quant à l'opportunité d'une nouvelle incrimination.

C'est dans cet esprit qu'à l'issue de la première lecture en séance publique, l'Assemblée nationale avait inséré dans la proposition de la loi la demande, avant le 31 décembre 2017, d'« *un rapport relatif à la création d'un délit de fraude mécanique et technologique dans le sport et à l'élargissement des compétences de l'Agence française de lutte contre le dopage à la fraude mécanique et technologique* » ⁽²⁾.

(1) Voir en ce sens *Le Monde*, « Cyclisme : le premier « moteur caché » découvert dans un vélo », article publié sur [lemonde.fr](https://www.lemonde.fr/cyclisme/article/2016/01/31/cyclo-cross-l-uci-enquete-sur-un-possible-cas-de-dopage-mecanique_4856670_1616656.html) le 31 janvier 2016 (https://www.lemonde.fr/cyclisme/article/2016/01/31/cyclo-cross-l-uci-enquete-sur-un-possible-cas-de-dopage-mecanique_4856670_1616656.html).

(2) Par l'adoption de l'amendement n° 18 de MM. Le Fur, Abad et plusieurs de leurs collègues du Groupe les Républicains.

Quoique l'article 9 de la loi du 1^{er} mars 2017 reste en vigueur, il n'a pas été donné suite à cette demande. La position du Gouvernement apparaît néanmoins fixée dans les termes de la réponse ministérielle apportée au sénateur Michel Savin en mai 2019 ⁽¹⁾.

Le ministère des Sports estime que « **le droit en vigueur permet[tait] déjà de réprimer ce type de comportement : d'après l'analyse de ses services, les règlements fédéraux et le droit pénal donnent aux instances disciplinaires et aux juridictions pénales la capacité d'infliger des sanctions pour violation des règles fédérales ou d'une atteinte à l'éthique sportive, ainsi que pour escroquerie** ».

Le ministère indique également que la lutte contre la fraude technologique peut s'appuyer sur les initiatives prises par les fédérations exposées au risque de cette pratique déloyale. La réponse évoque l'usage possible de dispositifs de contrôle tels que le contrôle par rayon X employé par l'Union cycliste internationale (UCI) depuis 2018 ⁽²⁾ qui tendent à réduire le risque.

Sur ce point, l'argumentaire du ministère des Sports corrobore l'analyse développée devant les rapporteurs par M. Michel Callot, président de la Fédération française de cyclisme. De son point de vue, le règlement de l'UCI s'applique et fonde un dispositif assez exigeant qui rend toute fraude technologique quasiment impossible pour les courses organisées sous son égide.

Néanmoins, de l'aveu même du président de la Fédération, **le risque de tels agissements ne peut être écarté sur l'ensemble des courses cyclistes susceptibles de donner lieu à classement**. Les autorités fédérales procèdent à des contrôles aléatoires et surveillent un panel de coureurs. En outre, toute suspicion de fraude avérée serait suivie d'un dépôt de plainte.

Pour leur part, **les rapporteurs pensent que la réflexion doit demeurer ouverte sur l'utilité d'un cadre juridique spécifique**, même si la priorité doit être accordée au perfectionnement et à la régularité des procédures et moyens de contrôle. De leur point de vue, une évolution des dispositions législatives et des réglementaires fédéraux pourrait en effet constituer une nécessité si le droit en vigueur ne permettait plus d'appréhender efficacement une forme nouvelle d'atteinte à l'éthique sportive.

5. Une extension du champ de la corruption sportive semblant donner lieu à peu d'affaires

Introduite en droit français par la loi précitée n° 2012-158 du 1^{er} février 2012, l'infraction de corruption passive vise à réprimer des agissements

(1) Réponse ministérielle à la question écrite n° 9735 (à la suite de la non-réponse à la question écrite n° 03324 de M. Michel Savin publiée au Journal officiel du 22 février 2018) Journal officiel Sénat Q 23 mai 2019, p. 2781.

(2) Procédé utilisant une caméra thermique développée par le Commissariat à l'Énergie atomique et utilisée lors des éditions du Tour de France 2016 et 2017.

ayant pour motivation ou effet de modifier le déroulement normal et équitable des compétitions sportives donnant lieu à des paris sportifs. Les articles 445-1-1 et 455-2-1 du code pénal sanctionnent en l'occurrence, par cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende, deux comportements :

– d'une part, **la promesse ou l'offre sans droit, de présents, de dons ou d'avantages quelconques à un acteur d'une manifestation sportive donnant lieu à des paris sportifs afin que celui-ci, par un acte ou son abstention, favorise une modification du déroulement normal et équitable des compétitions sportives** : l'article 445-1-1 du code pénal précise que l'offre ou la promesse peut revêtir un caractère direct ou indirect et être destinée à l'acteur d'une manifestation sportive ou à autrui ; elle peut avoir pour finalité d'obtenir l'intervention ou l'abstention des acteurs d'une manifestation sportive ou être réalisée au motif de leur action ou de leur abstention ;

– d'autre part, **le fait pour l'acteur d'une manifestation sportive de solliciter ou d'accepter**, à tout moment, des présents, des dons ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, pour modifier ou avoir modifié, par un acte ou une abstention, le déroulement normal et équitable de la manifestation : l'article 445-2-1 du code pénal précise que la corruption sportive peut être constituée « *à tout moment* ».

Par le biais de l'article 10 de la loi du 1^{er} mars 2017, le législateur a entendu remédier aux deux inconvénients que comportait le dispositif légal :

– en premier lieu, l'incohérence temporelle de la rédaction de l'article 445-1-1 du code pénal : dans sa rédaction antérieure à la loi du 1^{er} mars 2017, l'infraction pouvait être constituée sur la base d'offres ou de promesses postérieures aux compétitions sportives alors même que celles-ci visaient à solliciter une intervention ou une abstention afin d'en modifier le cours ;

– en second lieu, une lacune à l'article 445-2-1 du code pénal : l'absence d'incrimination des offres et promesses reçues après les compétitions sportives, en « récompense » des actes ou absentions ayant pour motivation la modification du déroulement normal des compétitions sportives.

En conséquence, **l'article 10 de la loi du 1^{er} mars 2017 :**

– **précise que l'infraction de corruption active s'applique aux cas où les dons, présents et avantages viennent récompenser les actes accomplis ou les abstentions fautives** ayant eu pour objet de modifier le déroulement normal de la compétition, sur le modèle de la rédaction adoptée, par exemple, pour les infractions de corruption active et passive des personnes n'exerçant pas une fonction publique ;

– **étend le champ de l'infraction de corruption passive à la sollicitation, par la personne corrompue, de dons, présents ou avantages quelconques mais aboutit également à ce que soit pénalement sanctionnée leur acceptation en**

récompense des actes accomplis ou de l'abstention fautive motivée par la volonté d'une altération du déroulement normal des compétitions.

D'après les éléments communiqués par la Direction des Affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, l'infraction de corruption passive ne paraît faire l'objet que d'un nombre très faible de procédures.

Sur la base du recensement des dossiers les plus significatifs dont elle est destinataire, la DACG ne recense que 7 affaires portant sur agissements tombant sous le coup de l'infraction ou proches de son objet (dont 4 non encore jugées et faisant l'objet d'une information judiciaire). D'après son analyse, les faits peuvent être instruits et jugés sous des chefs très divers, parfois pour escroquerie et/ou l'association de malfaiteurs en bande organisée et parfois sous l'incrimination de corruption sportive.

En soi, la modestie du nombre d'affaires signalées ne permet pas de remettre en cause la valeur des précisions apportées par la loi du 1^{er} mars 2017 à la définition de la corruption sportive.

Depuis lors, les articles 445-1-1 et 445-2-1 du code pénal ont connu d'autres modifications qui n'ont pas remis en cause les termes retenus par le législateur pour qualifier l'infraction⁽¹⁾. La seule véritable évolution résulte de l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019⁽²⁾, qui rend passible des mêmes sanctions que les acteurs de manifestations sportives les acteurs des courses hippiques donnant à lieu à paris.

Il ressort par ailleurs de la description des affaires jugées qu'il existe une concurrence de fait entre la corruption sportive et d'autres infractions pénales (telles que l'escroquerie). Du point de vue des rapporteurs, il importe en réalité d'assurer la cohérence du dispositif pénal de sorte que les comportements portant atteinte à l'intégrité des compétitions sportives puissent être parfaitement appréhendés et punis.

Dans ce but, sous réserve d'un examen plus approfondi de la nomenclature des infractions sur laquelle reposent les statistiques du ministère de la Justice, **il pourrait néanmoins être utile que soit réalisé un suivi régulier du nombre des affaires jugées sous le chef de corruption sportive ou d'autres infractions permettant de réprimer des comportements analogues.**

Sans nécessairement créer un parquet spécialisé dans les affaires sportives, les rapporteurs estiment utile que les magistrats puissent recevoir des enseignements leur permettant d'appréhender, le cas échéant, toutes les questions soulevées par la lutte contre les manipulations sportives ou le contrôle des agents sportifs et des paris sportifs.

(1) Article 26 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

(2) Ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard.

Un tel objectif appelle sans doute un approfondissement des modules d'enseignement dispensés dans le cadre de la formation initiale et, surtout, de la formation continue au sein de l'École nationale de la magistrature (ENM). Elle peut également se traduire par la multiplication des actions de sensibilisation menées avec les acteurs de la lutte contre les manipulations sportives tels que l'Autorité nationale des jeux.

II. UN CONTRÔLE DES FLUX FINANCIERS DU SPORT PROFESSIONNEL ET DE L'ACTIVITÉ DES AGENTS SPORTIFS PERFECTIBLE

Le titre II de la loi du 1^{er} mars 2017 (articles 11 et 12) répond à la volonté du législateur de « muscler » l'encadrement du sport professionnel dans sa dimension d'activité économique.

A. UN RENFORCEMENT DES MISSIONS PRUDENTIELLES DES DIRECTIONS NATIONALES DE CONTRÔLE DE GESTION

Suivant la définition consacrée à l'article L. 132-2 du code du sport, les directions nationales de contrôle et de gestion (DNCG) désignent les organismes institués par les fédérations ayant créé une ligue professionnelle afin d'assurer le contrôle administratif, juridique et financier des associations et sociétés sportives participant aux compétitions qu'elles organisent. Suivant les disciplines sportives, ils portent des titres qui peuvent varier.

Par son inspiration, la loi du 1^{er} mars 2017 s'inscrit résolument dans la continuité des mesures avalisées par le législateur depuis le texte fondateur de la loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012⁽¹⁾. En effet, elle tend à affirmer le rôle de « garde-fous » des DNCG face aux risques de surenchères et de dérives au sein de disciplines caractérisées par la vive concurrence de compétitions.

Au terme de ses travaux, la mission n'a pu se livrer à une revue exhaustive de l'ensemble des organismes installés par les fédérations sportives. Elle tire néanmoins deux enseignements de ses échanges avec les représentants des principales disciplines : d'une part, la loi du 1^{er} mars 2017 contribue à conférer aux DNCG une place dans la régulation prudentielle de l'économie du sport ; d'autre part, cette affirmation au plan juridique ne saurait conduire à occulter la nécessité d'en préserver les moyens et l'indépendance.

1. Des compétences nouvelles de nature à conforter la place des directions nationales de contrôle et de gestion dans la régulation prudentielle de l'économie du sport

Le dispositif en vigueur de l'article 132-2 du code du sport, qui s'apparente à une sorte de « statut » des DNCG, résulte des précisions assez sensibles apportées par l'article 12 de la loi du 1^{er} mars 2017.

(1) Loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs.

Par comparaison avec la rédaction antérieure, l'article explicite en premier lieu la raison d'être des DNCG : leur création vise à « [...] *assurer la pérennité des associations et sociétés sportives, [...] favoriser le respect de l'équité sportive et [...] contribuer à la régulation économique des compétitions* ».

La supervision des DNCG vise ainsi à prévenir des situations dans lesquelles des clubs prendraient part à des compétitions pour lesquelles ils ne disposeraient pas des moyens financiers requis. Il s'agit d'éviter ainsi que la disparition de l'un d'entre eux en cours de championnat, pour des motifs économiques, affecte le déroulement loyal et régulier des épreuves. Conformément à cet objectif, les différentes directions nationales de contrôle et de gestion peuvent sanctionner les clubs qui ne peuvent satisfaire aux exigences financières et juridiques imposées par les règlements fédéraux.

En second lieu, **la loi attribue à ces organismes des compétences nouvelles, au-delà de l'exercice du contrôle administratif, juridique et financier des associations et sociétés sportives** qui sont membres de la fédération ou de la ligue professionnelle, ou sollicitent l'adhésion à la fédération ou à la ligue. Outre le contrôle financier de l'activité des agents sportifs évoqués *infra*, il appartient désormais aux DNCG d'**assurer le contrôle et l'évaluation des projets d'achat, de cession et de changement d'actionnaires des sociétés sportives.**

D'après la doctrine, ce contrôle ne peut s'exercer que dans le cadre fédéral et au regard de ses seules normes. Néanmoins, les DNCG devraient être en mesure de veiller au respect des dispositions relatives aux multi-influences et aux multi-directions dans la mesure où les règlements fédéraux renvoient, le plus souvent, au respect des règles fixées par le code du sport.

Pour le bon accomplissement de ces missions, l'article 12 de la loi reconnaît aux DNCG de manière expresse :

- la capacité de réaliser des contrôles sur pièces et sur place ;
- le droit d'obtenir toute information ou tout document nécessaire à l'accomplissement de ses missions auprès des agents sportifs, des associations et des sociétés sportives, ainsi que des organes des fédérations et de leurs ligues professionnelles ;
- la faculté de demander à toute personne physique ou morale ayant un lien juridique quelconque avec l'association ou la société sportive de lui communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'accomplissement de ses missions ;
- la qualité de destinataire du rapport établi par les commissaires aux comptes sur les comptes annuels de l'association ou de la société sportive, lorsque ces derniers doivent légalement faire l'objet d'une telle certification ;

– le droit à être informé sans délai de l’engagement par un commissaire aux comptes d’une procédure d’alerte à l’encontre de l’association ou de la société sportive ⁽¹⁾.

Les éléments recueillis par la mission permettent de penser que dans l’ensemble, les organismes créés par les ligues se sont approprié les nouvelles compétences inscrites à l’article L. 132-2 du code du sport. Du reste, il s’avère que dans plusieurs disciplines, le règlement des ligues offrait déjà aux DNCG un fondement pour examiner les changements dans la gouvernance et le capital des clubs. Il en va ainsi dans le rugby ou dans le football où, d’après les représentants de la fédération, le contrôle opéré portait ordinairement, au-delà de la santé financière et du respect de l’équité sportive, sur les conditions de la continuité d’exploitation.

En revanche, le contrôle paraît moins assuré en ce qui concerne l’activité financière des agents sportifs, ainsi que le montrent les développements ci-après.

2. Des instances occupant une place reconnue mais dont il convient de préserver les moyens et l’indépendance

De l’avis général des personnes reçues par la mission, **le fonctionnement des organismes et la manière dont ils s’acquittent de leurs missions peuvent être jugés satisfaisants.** Certains évoquent même l’autorité acquise par les DNCG, compte tenu du travail qui entourent les décisions prises et de la reconnaissance dont elles bénéficient.

Une conclusion identique semble prévaloir en ce qui concerne les avis rendus dans l’exercice de certaines compétences (telles que l’examen des projets de reprise ou d’entrée au capital d’un nouvel investisseur). Selon l’analyse de M. Christophe Lepetit, responsable des études économiques au Centre de droit et d’économie du sport (CDES), le caractère consultatif de tels actes ne les prive pas de toute portée. Au-delà de leur dimension pédagogique, il n’est pas rare en effet que les conclusions des DNCG servent de fondement aux décisions prises par les instances fédérales quand elles statuent sur l’avenir d’un club. Dès lors que ces décisions peuvent aller jusqu’à la relégation, ces avis n’en acquièrent *a priori* que plus de poids.

D’après leurs représentants entendus par la mission, la composition des organismes de contrôle se caractérise par une relative diversité des profils. Elle associe manifestement de manière fréquente des personnes issues des professions des chiffres (comptables, experts-comptables, commissaires aux comptes), du secteur bancaire, des chefs d’entreprise, ainsi que des juristes (avocats, notaires) voire des salariés détachés par les ligues. Les DNCG peuvent faire appel à une part

(1) Conformément aux articles L. 234-1 ou L. 234-2 du code de commerce. L’obligation d’information consacrée à l’article L.132-2 du code du sport pèse sur l’association ou la société sportive.

significative de retraités, compte tenu de leur relative disponibilité par rapport aux actifs.

Le *satisfecit* global que suscite leur fonctionnement ne saurait conduire à négliger l'importance de deux enjeux qui peuvent présenter une acuité particulière suivant les disciplines.

Le premier porte sur les ressources dont disposent les organismes de contrôle eu égard à leur charge de travail.

Certes, les témoignages apportés à la mission tendent à mettre en exergue une certaine rationalisation des procédures et outils de travail. Ainsi, certaines DNCG, à l'exemple de celle de la Ligue nationale de basket, peuvent posséder un logiciel organisant la collecte des données comptables des clubs et favorisant la création de séries statistiques. D'autres élaborent des « grands livres » comptables. Participe encore à la professionnalisation des DNCG l'instauration de règlements qui précisent les pièces susceptibles d'être demandées.

Pour autant, l'ensemble des interlocuteurs de la mission semble convenir de la lourdeur de la tâche, au regard notamment de l'exigence des contrôles à opérer. De fait, l'examen des données économiques et comptables transmises aux DNCG présente une technicité qui va croissant à mesure que s'étend leur champ de compétences.

En outre, **la supervision des sociétés sportives crée la nécessité de sessions relativement denses** (de l'ordre de quinze jours à trois semaines). Elles peuvent s'étendre sur plusieurs périodes de l'année, avec pour point d'orgue l'examen des projets de budget de l'exercice suivant au second trimestre. Dans cet exercice, la constitution des dossiers, le rassemblement des pièces, les échanges avec les clubs et leur instruction représentent, aux dires des personnes auditionnées, la phase la plus chronophage et astreignante. L'exercice des compétences de contrôle des DNCG comporte également, en fin d'année, un examen des bilans et/ou comptes certifiés relatifs à l'exercice précédent.

Dès lors, se pose nécessairement la question des effectifs dont disposent ces organismes de contrôle. Dans le cas de ceux reçus par les rapporteurs, le nombre des personnes composant les différentes formations intervenant dans le contrôle des clubs se révèle restreint. La Commission nationale d'aide et de contrôle de gestion de la Ligue nationale de handball ne compte, par exemple, que douze « commissaires ».

Face à ce constat, **les rapporteurs ne peuvent qu'appeler les ligues professionnelles à accorder une attention toute particulière aux ressources humaines et matérielles dont disposent les DNCG**. En soi, rien n'indique que la lourdeur des tâches incombant à leurs membres ne procède de la seule entrée en vigueur de la loi du 1^{er} mars 2017. Mais il importe de leur donner les moyens nécessaires à l'accomplissement des diligences que comporte l'exercice des compétences nouvelles reconnues par ce texte.

Le second enjeu concerne les garanties nécessaires à l'impartialité des organismes de contrôle des ligues.

Aux termes de l'article L. 132-2 du code du sport, **les DNCG jouissent d'un pouvoir d'appréciation indépendant.** Dépourvues de personnalité morale distincte, elles prennent les décisions relevant du champ des compétences qui leur sont attribuées au nom de la fédération pour le compte de laquelle ils agissent. **Aussi la question posée est moins celle de la subordination qui pourrait naître des rapports entretenus avec les ligues et les instances fédérales que des procédures qui assurent la neutralité des contrôles opérés.**

Certes, les éléments recueillis par la mission montrent que dans l'exercice des compétences de contrôle, l'organisation des DNCG tend à séparer les compétences d'instruction et de jugement. Sous des formes et des titres parfois différents suivant les disciplines, ces pouvoirs relèvent en leur sein de plusieurs formations. Du reste, l'article L. 132-2 du code du sport pose le principe de la publicité des relevés de décisions et impose l'élaboration d'un rapport d'activité public à échéance annuelle.

Par ailleurs, les décisions prises par les organismes de contrôle peuvent faire l'objet de recours devant les instances des ligues ou des fédérations, voire d'une demande de conciliation par le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) ⁽¹⁾.

Toutefois, ainsi que l'ont laissé entendre certains observateurs, **l'origine professionnelle des personnes formant le vivier ordinaire dans lequel les DNCG recrutent ne les prémunit pas nécessairement contre le soupçon.** En effet, l'exercice d'activités proches de l'économie du sport se révèle à double tranchant : d'un côté, elle assure les organismes de contrôle des connaissances et compétences qui leur permettent de demeurer en phase avec les réalités de ceux qui sont assujettis à leur contrôle ; de l'autre, elle ne permet pas d'écarter l'éventualité de rapports d'affaires susceptibles, nonobstant leur ancienneté, de jeter un doute sur l'objectivité des membres parties aux délibérations.

À la connaissance des rapporteurs, aucun organisme n'a été à ce jour publiquement confronté à une telle mise en cause. Mais, afin de conforter en toutes circonstances leur crédibilité, il apparaît nécessaire que soit établi un cadre juridique destiné à prévenir les éventuels conflits d'intérêts.

La formalisation de procédures de déport, sur le modèle de celles en vigueur dans les autorités ou juridictions administratives, pourrait notamment contribuer à cet objectif. Il s'agirait de conduire les membres des DNCG à ne pas prendre part à une délibération dès lors qu'ils posséderaient un intérêt public ou privé de nature à influencer leurs prises de position ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de leur fonction. La procédure pourrait être engagée de leur propre initiative ou à l'instigation du collègue auquel ils

(1) Article L. 141-4 du code du sport.

appartiennent. Son institutionnalisation pourrait procéder soit d'une précision des règlements fédéraux, soit d'une disposition législative insérée dans le code du sport.

Proposition n° 12 : Veiller à ce que les directions nationales de contrôle et de gestion disposent des ressources humaines et matérielles nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Établir un cadre prévenant les éventuels conflits d'intérêts et garantissant l'indépendance de leurs membres, notamment par l'instauration de procédures de déport.

B. UNE RÉGULATION APPROPRIÉE DE L'ACTIVITÉ DES AGENTS SPORTIFS ?

La profession d'agents sportifs consiste à mettre en relation des sportifs et des associations et sociétés sportives en vue de la conclusion d'un contrat soit relatif à l'exercice rémunéré d'une activité sportive ou d'entraînement, soit prévoyant la conclusion d'un contrat de travail ayant pour objet l'exercice rémunéré d'une activité sportive ou d'entraînement. Pour la rémunération des prestations accomplies à cette fin, les agents sportifs perçoivent une commission dont le montant résulte de l'application d'un pourcentage du contrat conclu entre le sportif et un club. Aux termes de l'article L. 222-17 du code du sport, la rémunération de l'agent sportif ne peut excéder 10 % du montant du contrat conclu par les parties qu'il a mises en rapport.

D'après les éléments obtenus par la mission d'évaluation, le nombre total des agents sportifs détenteurs d'une licence et en activité s'élève en France à près de 780 personnes. Le football s'impose comme le principal secteur d'activité pour la profession, avec près de 450 agents recensés⁽¹⁾. Dans les autres disciplines, les effectifs se révèlent nettement plus modestes, avec par exemple 60 agents inscrits dans le milieu du rugby, 40 agents inscrits dans le secteur du handball et une centaine d'agents recensés pour le basket. La moindre présence des agents sportifs découle avant tout de la faiblesse relative du nombre des transferts, ainsi que des flux financiers que ces transactions génèrent.

Comme l'ont observé de nombreux interlocuteurs de la mission d'évaluation, la profession d'agents sportifs fait l'objet d'un régime juridique qui représente à bien des égards une singularité française. Mais si elles expriment l'attention renouvelée du législateur, les dispositions de la loi du 1^{er} mars 2017 ne contribuent pas nécessairement au renforcement de la régulation d'une profession fournissant des services essentiels dans le déroulement de la carrière des sportifs professionnels.

(1) Chiffres communiqués à la mission par les représentants auditionnés de la Fédération française de Football.

1. Un perfectionnement du régime des agents sportifs ne contribuant pas nécessairement à l'effectivité de sa mise en œuvre

Dans une certaine mesure, les dispositions de la loi du 1^{er} mars 2017 relatives aux agents sportifs témoignent de la difficulté à définir un juste équilibre entre deux volontés : d'une part, la prise en considération du caractère international de leur activité que traduit l'adaptation apportée à l'article 11 ; d'autre part, l'établissement, à l'article 12, de procédures destinées à garantir l'application d'un *corpus* juridique étoffé visant à organiser l'accès et l'exercice de cette profession.

Ce constat peut plaider en faveur du développement d'une offre de conseils complémentaires que pourraient procurer, sous certaines réserves, les avocats mandataires sportifs.

a. Un accès à la profession en théorie plus réglementé

Le cadre dans lequel les agents sportifs peuvent exercer leur activité découle des dispositions des articles L. 222-7 à L. 222-21 du code du sport. Aux termes de ces dispositions, l'exercice de l'activité d'agent sportif sur le territoire français suppose :

– **d'être titulaire d'une licence en cours de validité, délivrée par les fédérations délégataires compétentes pour chaque discipline (article L. 222-7 du code du sport)** : en application des articles R. 222-14 à R. 222-18 du code du sport, l'obtention de ce titre nécessite la réussite d'un examen comportant le passage de deux épreuves (écrites ou orales)⁽¹⁾, destinées à mesurer la connaissance des règles applicables⁽²⁾ ; la délivrance de la licence et l'autorisation d'exercer peuvent également être précédées d'une formation ;

– **ne pas tomber sous le coup d'une des incompatibilités et incapacités énumérées par les articles L. 222-9 et L. 222-11 du code du sport** : au titre de la première catégorie, on peut citer l'exercice de fonctions de direction ou d'entraînement sportif soit dans une association ou une société employant des sportifs contre rémunération ou organisant des manifestations sportives, soit dans une fédération sportive ou un organe créé par elle ; la seconde catégorie comprend la condamnation pénale pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, ainsi que la faillite personnelle ;

(1) *Suivant les dispositions prises par la commission interfédérale des agents sportifs (relevant du Comité national olympique et sportif français) et par chacune des commissions des agents sportifs créées par les fédérations délégataires.*

(2) *L'article R. 222-15 du code du sport prévoit que la première épreuve vise à « évaluer l'aptitude du candidat à exercer la profession d'agent sportif en s'assurant qu'il possède les connaissances utiles à cet exercice, notamment en matière sociale, fiscale et contractuelle ainsi que dans le domaine des assurances et celui des activités physiques et sportive ». La commission interfédérale des agents sportifs en fixe le programme. En application du même article, la seconde épreuve porte sur « les règlements édictés par la fédération délégataire compétente et la ligue professionnelle qu'elle a pu constituer, par les fédérations internationales dont la fédération délégataire est membre et par tout autre organisme sportif international mentionné par le règlement des agents sportifs ». Le programme de l'épreuve ressort de la compétence de chacune des commissions fédérales des agents sportifs.*

– **transmettre au délégué aux agents sportifs les informations et documents comptables relatifs à son activité d’agent sportif** définis par le règlement des agents sportifs, ainsi que les documents relatifs à la société qu’il a pu constituer pour l’exercice de sa profession (le *K bis*) et aux préposés de cette société (article R. 222-31 du code du sport).

Pour ce qui concerne les ressortissants des États membres de l’Union européenne (UE) et des États parties à l’Accord sur l’Espace économique européen (AEEE), l’article L. 222-15 établit un régime d’équivalence des titres et de reconnaissance de l’expérience professionnelle. Il autorise ainsi l’exercice de la profession d’agent sportif sous réserve :

– de posséder les qualifications requises dans les États où la profession ou la formation d’agent sportif fait l’objet d’une réglementation ;

– ou d’avoir exercé la profession d’agent sportif pendant au moins une année à temps plein ou pendant une durée totale équivalente à temps partiel dans les États où la profession ou la formation d’agents sportifs ne fait pas l’objet d’une réglementation, et de produire une ou plusieurs attestations de compétence ou un titre de formation délivré par l’autorité compétente de l’État d’origine.

Le décret n° 2017-1270 du 9 août 2017 ⁽¹⁾ établit les conditions d’application de ce régime, notamment en précisant les modalités d’appréciation des qualifications et des titres.

En vertu de l’article L. 222-16 du code du sport, les ressortissants des autres États tiers non titulaires d’une licence française d’agent sportif ne peuvent prétendre exercer cette profession qu’à la condition de conclure une convention avec un agent sportif. La convention doit être transmise à la fédération délégataire compétente. En revanche, l’article écarte cette faculté pour les ressortissants des territoires considérés comme non coopératifs ⁽²⁾.

La loi du 1^{er} mars 2017 n’apporte à cet ordonnancement que des aménagements circonscrits.

• En l’occurrence, **l’article 11 habilite en outre les ressortissants d’un État membre de l’UE ou partie à l’AEEE autorisés à exercer la profession d’agents sportifs dans leur État à exercer cette activité en France, sous réserve de la signature d’une convention avec un agent sportif établi sur le territoire national.** En vertu de l’article L. 222-15-1 du code du sport, cette convention ne peut avoir pour finalité qu’une mise en relation entre un sportif et une association/société sportive en vue de la signature d’un contrat, soit relatif à l’exercice rémunéré d’une activité sportive ou d’entraînement, soit qui prévoit la

(1) Décret n° 2017-1270 du 9 août 2017 portant adaptation au droit de l’Union européenne relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles pour l’exercice des professions d’éducateur sportif et d’agent sportif.

(2) Au sens de l’article 238-0 A du code général des impôts.

conclusion d'un contrat de travail ayant pour objet l'exercice rémunéré d'une activité sportive ou d'entraînement. Dans ce cadre, un agent sportif ne peut conclure qu'une seule convention par saison sportive.

Par ailleurs, la loi impose une transmission « *sans délai* » de la convention aux fédérations délégataires compétentes. En application de l'article L. 222-19 du code du sport, les agents sportifs manquant à cette obligation encourent les sanctions décidées par les fédérations.

Au terme de ses travaux, la mission d'évaluation n'a pu obtenir de statistiques consolidées quant à l'effectif des agents sportifs européens susceptibles d'intervenir sur le territoire national au moyen de la convention prévue par l'article L. 222-15-1 du code du sport.

En son principe néanmoins, cette faculté constitue un gage de souplesse pour une activité touchant à un marché transfrontalier : la convention donne la possibilité aux agents sportifs communautaires ne souhaitant pas exercer en France de réaliser de manière occasionnelle des mises en relations susceptibles d'aboutir à la signature d'un contrat entre un sportif et un club français. Comme relevé au cours de l'examen de la proposition de loi, le dispositif remédie à l'inconvénient que peuvent représenter, pour la conclusion d'une transaction, les délais nécessaires à la vérification des qualifications et/ou des titres d'un agent sportif communautaire. Ce faisant, l'article L. 222-15-1 du code du sport établit un régime dérogatoire similaire à celui dont pouvaient bénéficier les agents sportifs ressortissants d'États non membres de l'UE ou de l'AEEE, en application de la loi n° 2010-626 du 9 juin 2010 ⁽¹⁾ encadrant la profession d'agent sportif.

• **L'article 13 de la loi du 1^{er} mars 2017 complète pour sa part le régime des incapacités** fixées par l'article L. 222-11 du code des sports : il interdit l'exercice de la profession d'agent sportif en cas de condamnation pour un délit de fraude fiscale visé à l'article 1741 du code général des impôts.

b. Un encadrement d'une portée relative dans les faits

L'article 12 de la loi du 1^{er} mars 2017 visait à renforcer le rôle des organismes institués par les ligues professionnelles pour l'exercice du contrôle juridique, administratif et financier au sein des associations de leur discipline. Dans le cadre de la réécriture de l'article L. 132-2 du code du sport, il **attribue aux organes communément désignés sous le vocable de DNCG ⁽²⁾ la mission d'assurer le « contrôle financier des agents sportifs ».**

Ainsi, la loi complète le dispositif de régulation de cette activité en élargissant le champ des instances du mouvement sportif chargées de sa

(1) Article 1^{er} de la loi n° 2010-626 du 9 juin 2010 encadrant la profession d'agent sportif, codifié à l'article L. 222-16 du code des sports.

(2) Pour direction nationale de contrôle de gestion. La dénomination de ces organes peut varier suivant les instances des disciplines sportives.

supervision et de sa discipline. Rappelons que cette compétence incombe à la commission des agents sportifs et au délégué aux agents sportifs dont chaque fédération délégataire doit se doter suivant les prescriptions du décret n° 2011-686 du 16 juin 2011 ⁽¹⁾.

Dans ce cadre, le délégué aux agents sportifs contrôle l'activité des agents sportifs et engage les procédures susceptibles de déboucher sur le prononcé des sanctions prévues à l'article L. 222-19. Le code du sport précise qu'il est choisi, ainsi que son suppléant, en raison de ses compétences en matière juridique et sportive.

Pour sa part, la commission des agents sportifs délivre, suspend et retire la licence des agents sportifs. Elle prononce les sanctions disciplinaires prévues par le règlement des fédérations afin de réprimer deux types de manquements visés à l'article L. 222-19 du code du sport : d'une part, la non-communication des contrats signés en conséquence de la mise en relation d'un sportif et d'un club et, le cas échéant, des conventions autorisant l'exercice de l'activité d'agents sportifs pour les ressortissants des États membres de l'UE et de l'AEEE et des États tiers ; d'autre part, le non-respect des conditions d'exercice de la profession d'agents sportifs sur le territoire français.

Si la plupart des interlocuteurs de la mission d'évaluation jugent favorablement l'association des DNCG au contrôle des agents sportifs, **l'exercice de cette compétence semble encore revêtir un caractère récent, embryonnaire ou restreint.**

En ce qui concerne le football, il a ainsi été indiqué aux rapporteurs que les premiers contrôles réalisés ne portaient que sur six agents et que la DNCG s'apprêtait à mener une seconde vague. Pour le rugby, il s'avère que la mise en place effective de la commission des agents sportifs ne date que de 2019 et que cette instance commence à peine à fonctionner. D'après les éléments communiqués par la Direction nationale d'aide et de contrôle de gestion (DNACG) de la Ligue nationale, un coordinateur doit être nommé prochainement.

En outre, **la capacité des DNCG à réaliser un contrôle financier approfondi des agents sportifs ne paraît pas totalement assise, en droit comme en pratique.**

Les auditions menées par les rapporteurs ne donnent pas nécessairement à penser que les instances du mouvement sportif pâtiraient d'un manque de ressources humaines. **En revanche, l'efficacité du contrôle des DNCG se révèle éminemment tributaire du recueil des pièces justificatives de l'activité des agents sportifs.**

(1) Décret n° 2011-686 du 16 juin 2011 encadrant la profession d'agent sportif codifié des articles R. 222-1 à R.222-9 du code du sport.

Or la propension des personnes relevant du champ de cette procédure à accomplir les diligences nécessaires varie assez sensiblement. D'après le signalement des représentants de la Fédération française de football, il peut même arriver que des ressortissants étrangers se refusent à produire les pièces comptables relatives à leur activité réalisée sur le territoire français, en invoquant les contraintes d'une loi bancaire de leur État.

En cela, les obstacles rencontrés par les DCNG dans l'exercice de leur compétence montrent la persistance de deux écueils fondamentaux qui nuisent à l'efficacité du régime des agents sportifs.

● **Le premier écueil tient à l'absence d'une connaissance et de contrôles effectifs sur l'ensemble des personnes assurant dans les faits la mise en relation entre sportifs et clubs.**

Toutes les personnes auditionnées par la mission d'évaluation partagent le constat d'une multitude d'intervenants qui ne possèdent pas la licence ou les qualifications et l'expérience requises pour l'exercice de la profession d'agents sportifs sur le territoire français. De même, il ne semble pas rare que des ressortissants de l'UE, de l'AEEE ou d'États tiers agissent sans disposer d'une convention signée dans les termes prévus aux articles L. 222-15-1 et L. 222-16 du code du sport. Par ailleurs, certains interlocuteurs n'écartent pas la persistance de « double mandatement », au mépris du principe consacré à l'article L. 222-17 du code du sport suivant lequel les agents sportifs ne peuvent intervenir que pour le compte d'une des parties au contrat. Or de telles situations paraissent sources de conflits d'intérêts et de loyauté dès lors que les agents accomplissent des prestations pour le compte des sportifs mais aussi des clubs.

Au terme des travaux de la mission d'évaluation, l'importance de ces infractions reste sans doute à quantifier. Toutefois, selon l'estimation empirique fournie aux rapporteurs par les représentants de l'Union des agents sportifs français (UASF), seuls 20 % à 25 % des agents satisferaient aux obligations fixées par la loi.

Au-delà, il s'avère que **la mise en relations des sportifs et des clubs n'est souvent pas l'apanage des seuls agents sportifs en titre** : les sportifs s'en remettent parfois à des « intermédiaires » qui, sans toujours se prévaloir formellement de la qualité d'agents sportifs, prétendent assurer les mêmes prestations sans entrer dans le cadre légal.

Ainsi que peuvent l'illustrer des scandales récents ayant défrayé la chronique footballistique, **les contrôles demeurent d'autant plus inopérants qu'ils ne portent que sur des personnes déclarant leur activité dans les formes**. Entrent potentiellement dans cette catégorie les agents sportifs titulaires dont le nom figure sur la liste établie (pour chaque discipline) par la commission des agents sportifs des fédérations délégataires.

Il résulte de la combinaison des articles L. 222-7 et R. 222.13 du code du sport que cette liste doit faire l'objet d'une publication, suivant les modalités

retenues par le règlement des agents sportifs de la fédération dont ils relèvent. L'article R. 222-13 du code du sport prévoit une communication annuelle au ministre chargé des sports. Les éléments recueillis par la mission d'évaluation ne permettent pas d'apprécier la pertinence des modalités de publicité choisies. D'après des exemples cités devant la mission d'évaluation, cette dernière consiste souvent en une mise en ligne sur le portail *web* des fédérations.

Cela étant, **la liste des agents sportifs ne saurait suffire à fonder un contrôle efficace dès lors que précisément, les obligations légales qui conditionnent l'exercice de cette activité peuvent pousser les moins scrupuleux à ne pas vouloir entrer dans ce cadre.** Accessoirement, le nombre des professionnels en activité se révèle souvent bien en deçà des effectifs connus sur le fondement des titres délivrés et dans beaucoup de disciplines, seuls quelques agents comptent sur le marché.

Aussi les rapporteurs appellent les fédérations et le ministère des Sports à renforcer les actions tendant à l'identification et à la sanction des personnes exerçant l'activité d'agent sportif en violation des obligations légales relatives à son exercice.

Dans leur esprit, la réalisation de cet objectif nécessite une multiplication des contrôles par les fédérations, notamment à la suite de la réception des contrats conclus entre sportifs et clubs. Ceci suppose que dans le respect de la volonté du législateur, les commissions des agents sportifs possèdent les moyens nécessaires à leur fonctionnement et à l'exercice de leurs compétences.

La préconisation des rapporteurs implique aussi que les signalements à la Justice et à des services spécialisés – réalisés par les fédérations ou par les acteurs du mouvement sportif – reçoivent une suite appropriée. Certains témoignages soulignent en effet que la régulation de l'activité des agents sportifs apparaît vaine en l'absence d'investigations par les procureurs ou Tracfin.

Proposition n° 13 : Renforcer les actions tendant à l'identification et à la sanction des personnes exerçant l'activité d'agent sportif en violation des obligations légales relatives à son exercice.

Dans un même souci de traçabilité et de moralisation, **les rapporteurs préconisent la création d'une chambre de compensation pour les agents sportifs de chaque discipline.**

Ces organismes auraient vocation à recevoir les commissions versées par les clubs ou les sportifs en conséquence d'un contrat de travail ou d'un contrat de transfert régulièrement conclu et transmis aux fédérations délégataires compétentes. Sur le modèle des caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), chaque agent sportif devrait disposer d'un compte déposé auprès de la chambre de compensation sur lequel il percevrait les sommes correspondantes.

Du point de vue des rapporteurs, l'établissement d'un tel dispositif présenterait deux intérêts : d'une part, offrir aux sportifs et aux clubs des garanties quant à la qualité des personnes intervenant dans leur mise en relations ; d'autre part, favoriser un meilleur suivi des flux financiers générés par le sport.

On notera que la FIFA travaille aujourd'hui à la mise en place d'une chambre de compensation pour ce qui concerne le football⁽¹⁾. Moyennant une concertation avec les agents et les instances sportives concernées, il ne paraît inconcevable d'envisager l'application d'une telle idée à l'ensemble des disciplines. Les organismes ainsi institués pourraient être placés sous la supervision des fédérations délégataires ou, le cas échéant, du ministère des Sports.

Proposition n° 14 : Instituer une chambre de compensation pour chaque discipline sportive, afin de garantir la traçabilité et la régularité des commissions perçues par les agents sportifs au titre des prestations de mise en relations entre sportifs et clubs accomplies dans le respect des lois et règlements.

Au-delà, il importe sans doute de responsabiliser l'ensemble des parties prenantes aux transactions ayant pour objet le recrutement des sportifs.

En l'état, le droit français comporte déjà un certain nombre de sanctions à l'encontre des agents sportifs en cas d'exercice indu de cette activité ou de manquement aux obligations de la profession. Outre les sanctions que les fédérations peuvent édicter⁽²⁾, l'article L. 222.20 du code du sport permet d'infliger une peine de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende en cas d'exercice de l'activité d'agent sportif sans titres ou qualification, ainsi qu'en violation des obligations assignées par la loi. L'article prévoit en outre que le montant de l'amende peut être porté au-delà de 30 000 euros et jusqu'au double des sommes indûment perçues en violation de la loi. Dans la mesure où cette sanction ne s'applique pas à défaut de contrôles et de suites judiciaires, **il peut être jugé inopportun d'envisager un alourdissement de son quantum.**

De fait, peu d'enquêtes ou de procédures n'ont connu de suite sur le fondement de l'exercice illégal de la profession d'agent. D'après les chiffres dont a fait état l'Union des agents sportifs français (UASF), 60 des 85 saisines réalisées sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale se sont soldées par des classements sans suite par manque de preuve. Il en va de même de la procédure

(1) *Les Échos*, « La FIFA va limiter les commissions des agents et les prêts de joueurs », édition électronique du 25 septembre 2019.

(2) *Sur le fondement des règlements des agents sportifs, dans le cadre fixé par les articles L. 222-19, R. 222-38 et R. 222-39 du code du sport.*

ayant pu viser un temps l'agent du footballeur international français Ousmane Dembele ⁽¹⁾.

En revanche, ainsi que l'ont souligné plusieurs interlocuteurs de la mission, **rien n'assure que les sportifs et les associations ou sociétés sportives prennent toutes les précautions nécessaires dans le recrutement de leurs agents.** Certaines personnes auditionnées entrevoient même, de la part de certains clubs, une attitude confinant au laxisme et propice à des dérives individuelles.

Aussi serait-il souhaitable d'inciter les principales parties prenantes à la vigilance quant à la qualité et aux diligences des personnes qui les mettent en relation. Dans cette optique, **les rapporteurs estiment qu'il conviendrait d'examiner la pertinence d'une incrimination nouvelle à l'encontre des sportifs et des clubs tendant à sanctionner le recours aux prestations d'une personne dont ils savent qu'elle ne possède pas la qualité d'agents sportifs.** Eu égard aux conséquences incalculables d'une nullité des contrats mentionnés à l'article L. 222-7 du code des sports, une amende équivalente au double des sommes indûment perçus par le pseudo agent sportif pourrait être concevable. La bonne foi pourrait être présumée.

Proposition n° 15 : Examiner la pertinence d'une incrimination nouvelle tendant à sanctionner les sportifs ou les clubs qui recourent en toute connaissance de cause aux prestations d'une personne ne possédant pas la qualité d'agent sportif.

Envisager l'établissement d'une amende dont le montant équivaldrait au double des sommes indûment perçues par une telle personne.

● **Le second écueil réside dans la distorsion observée entre le régime juridique applicable aux agents sportifs en France et ceux prévalant à l'étranger.**

À l'examen, **les aménagements apportés par la loi du 1^{er} mars 2017 ne remédient pas au biais fondamental que constitue l'absence de normes équivalentes chez les principaux partenaires et concurrents de notre pays en Europe.** Comme observé par plusieurs interlocuteurs de la mission, les systèmes juridiques voisins ne requièrent pas toujours la possession d'une licence ou d'un titre, ou de qualifications et d'une expérience, afin d'entrer dans la profession ; son exercice ne suppose pas nécessairement le respect d'un certain nombre d'obligations.

Pour ce qui concerne le football de surcroît, les normes de la Fédération internationale de football association (FIFA) en vigueur depuis avril 2015

(1) En l'espèce, la commission juridique de la Fédération française de Football (FFF) avait saisi le parquet de Rennes en 2017, à l'encontre de M. Moussa Sissoko : elle estimait qu'il était intervenu dans le transfert de M. Ousmane Dembele entre Rennes et Dortmund sans posséder la qualité d'agent sportif, à défaut de posséder une licence délivrée par elle. En décembre 2019, le parquet a conclu l'enquête diligentée pour exercice illégal de cette profession par un classement sans suite, en considérant que l'agent n'avait pas été rémunéré par le Club de Rennes.

établissent, de l'avis de nombreux observateurs, un cadre plus lâche. En effet, le Règlement sur la collaboration avec les intermédiaires n'exige plus à ce jour l'obtention d'une licence préalablement à l'exercice de l'activité d'agent sportif : il impose seulement l'enregistrement des agents sportifs auprès des fédérations ainsi que la signature par ces derniers d'une déclaration d'intermédiaire. Ce document doit être transmis aux instances fédérales par les joueurs et les clubs.

Bien qu'elle s'en défende, la FIFA subit depuis plusieurs d'années l'accusation d'avoir promu une dérégulation du « marché » des agents sportifs. D'après les informations publiques, elle s'apprêterait depuis 2019 à remanier le système instauré en 2015 afin de répondre aux critiques et de remédier à ce qu'elle qualifiait elle-même en 2019 d'« *effets indésirables* ».

À la faveur de ce revirement, **il pourrait être utile de favoriser une harmonisation des règles applicables à l'exercice de l'activité d'agents sportifs, au moins à l'échelle européenne.** Même si ce travail intéresse au premier chef les instances sportives nationales et internationales, son aboutissement paraît indissociable d'un rapprochement des cadres juridiques plus généraux en vigueur au sein des États membres.

2. Un recours possible à l'office des avocats mandataires sportifs ?

La loi du 1^{er} mars 2017 ne traite pas de l'activité de mandataire sportif que les avocats peuvent exercer. Pour autant, il peut être considéré que **le renforcement de l'éthique passe par un accompagnement des sportifs dont les exigences ne sauraient peser exclusivement sur les agents sportifs.**

L'examen dont dépend l'obtention de leur licence comporte – il est vrai – une évaluation des connaissances utiles à l'exercice de leur activité, « *notamment en matière sociale, fiscale et contractuelle ainsi que dans le domaine des assurances et celui des activités physiques et sportives* »⁽¹⁾. Néanmoins, les conditions du recrutement des agents sportifs ne les prédisposent pas nécessairement à pouvoir fournir l'ensemble des conseils dont les sportifs peuvent éprouver le besoin au cours et au terme de leurs carrières. De fait, **la professionnalisation du sport les conduit à s'entourer de multiples intervenants afin de s'assurer de compétences de plus en plus diverses et nécessaires, en dehors de la négociation de contrats de travail et transferts.**

Parmi eux, les avocats mandataires sportifs semblent appelés à jouer un rôle accru. En principe, ces nouveaux acteurs peuvent revendiquer l'utilité de leur expertise juridique et de leur savoir-faire professionnel.

Du fait de leur formation et de leur pratique, ils paraissent en mesure de fournir des prestations de conseil et une vigilance avisée en ce qui concerne des actes essentiels. On peut penser ici à ceux qui touchent aux relations avec leurs

(1) Voir le programme de la première épreuve fixé par l'article R.222-15 du code du sport.

employeurs (par exemple, pour l'exploitation de leur droit à l'image), à l'acquittement des obligations fiscales ou sociales, ainsi qu'à la préparation de l'après-carrière (avec la nécessité de prendre des dispositions pour la reconversion et la préservation d'un patrimoine). En outre, les avocats peuvent arguer d'une certaine indépendance, en raison de la déontologie qu'il s'engage à respecter par leur serment et du cadre ordinal dans lequel ils exercent leur activité.

L'article 6 ter de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 ⁽¹⁾ les habilite à représenter, en qualité de mandataire, les sportifs ou les associations et sociétés sportives dans la conclusion d'un contrat de travail ou d'un contrat de transfert ⁽²⁾. Sur ce fondement, les avocats peuvent négocier et signer des contrats sur instruction de l'une des deux parties pour laquelle il est mandaté. Dans ce cas, ils doivent respecter les règles applicables aux agents mandataires sportifs en ce qui concerne :

– le plafonnement des éléments de rémunération perçus en contrepartie des actes accomplis en vue de la conclusion d'un contrat de travail ou de transfert et de la communication ;

– la communication des contrats conclus aux fédérations délégataires ;

– les garanties entourant la signature d'un contrat relatif à l'exercice d'une activité sportive par un mineur, ou dont la cause est l'exercice d'une activité sportive par un mineur ⁽³⁾.

Dans l'esprit et la lettre de la loi précitée du 31 décembre 1971, **l'accomplissement des missions de mandataire sportif ne peut constituer qu'une activité accessoire pour un avocat. Toutefois, il ressort de l'état des lieux dressé par la mission qu'un nombre croissant de ces professionnels tend à investir le champ des prestations couvertes par les agents sportifs.**

Outre les positions exprimées devant les rapporteurs, les récentes modifications apportées au règlement intérieur du Barreau de Paris marquent sans ambiguïté l'intérêt renouvelé pour l'exercice d'un mandat auprès des sportifs ⁽⁴⁾. Même si elle ne reflète pas l'approche de l'ensemble de la profession, la tentation

(1) Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

(2) Contrats visés au premier alinéa de l'article L. 222-7 du code du sport.

(3) L'article 6 ter de la loi précitée n° 71-1130 du 31 décembre 1971 renvoie à l'article L. 222-5 du code du sport. Ce texte exclut par principe le versement de toute indemnité ou rémunération en contrepartie des actes accomplis pour la mise en relation de parties intéressées à la signature d'un contrat relatif au recrutement d'un sportif mineur. Il prévoit par ailleurs la transmission des contrats conclus aux fédérations délégataires compétentes, dans les formes prévues par ces dernières.

(4) Au cours de la séance du Conseil du 2 juin 2020, le Barreau de Paris a inséré dans son règlement intérieur un article P.6.3.0.3 qui dispose : « L'avocat peut en qualité de mandataire sportif, exercer l'activité consistant à mettre en rapport, contre rémunération, les parties intéressées à la conclusion d'un contrat relatif à l'exercice rémunéré d'une activité sportive ou d'entraînement, soit qui prévoit la conclusion d'un contrat de travail ayant pour objet l'exercice rémunéré d'une activité sportive ou d'entraînement. L'avocat agissant en qualité de mandataire sportif ne peut être rémunéré que par son client. Cette activité doit donner lieu à une convention écrite qui peut, le cas échéant, stipuler que le joueur donne mandat au club sportif de verser en son nom et pour son compte à l'avocat, les honoraires correspondant à sa mission. »

d'élargir les fonctions de mandataire sportif semble d'ores et déjà perceptible dans l'accroissement des prestations offertes par les avocats.

Or cette évolution ne correspond pas avec la volonté exprimée par le législateur de conférer à cette activité un caractère accessoire. Par ailleurs, **il ne va pas de soi que la formation et l'expérience professionnelles placent les avocats dans la meilleure des positions pour assurer efficacement la mise en relation** en vue de la signature d'un contrat de transfert ou de travail dans le domaine entre un sportif et club.

Il est vrai que le droit applicable n'écarte pas la possibilité d'une telle intervention. L'article L. 222-19-1 du code du sport organise même une procédure d'information des bâtonniers par les fédérations délégataires, en cas de manquement aux obligations qui s'attachent à l'accomplissement d'une mission de mandataire sportif. Néanmoins, **il peut être raisonnablement considéré que les agents sportifs et les avocats forment deux professions distinctes et que l'intérêt des sportifs est de tirer parti de la complémentarité de leur spécialisation.**

Par ailleurs, sous réserve d'un examen circonstancié, la procédure de l'article L. 222-19-1 du code du sport ne garantit pas, en elle-même, l'efficacité de la supervision des avocats mandataires sportifs, au moins à deux titres : d'une part, elle laisse aux barreaux le soin d'apprécier l'opportunité de poursuites et sanctions disciplinaires ; d'autre part, elle aboutit à ce que les agents et les avocats mandataires sportifs relèvent d'instances de régulation différentes, ce qui rend possible des appréciations divergentes quant aux exigences entourant la mise en relation de sportifs et de clubs. En effet, ne possédant pas de licence, les avocats mandataires sportifs ne relèvent pas de la juridiction des instances sportives fédérales.

Pour ces motifs, **les rapporteurs pensent qu'il conviendrait d'organiser une « division du travail » plus nette entre les agents et les avocats mandataires sportifs.** Dans cette optique, ils jugent nécessaire de préciser les textes applicables afin de préciser les actes et prestations que chacun peut accomplir, notamment en vue de la signature de contrats de travail ou de transfert. Une telle démarche présenterait deux avantages : en premier lieu, donner aux sportifs la possibilité de disposer d'une offre de conseil diversifiée et susceptible de répondre à des besoins spécifiques ; en second lieu, prévenir les difficultés que ne manquerait pas de causer l'appréciation par deux « instances ordinales » de normes de contrôles nécessairement communes pour l'accomplissement d'une même prestation.

Proposition n° 16 : Déterminer les prestations susceptibles d'être proposées par les avocats en tant que mandataires sportifs, ainsi que les modalités de leur contrôle par les instances ordinales et les instances sportives.

III. DES RÉPONSES INSUFFISANTES AUX ENJEUX RELATIFS À LA COMPÉTITIVITÉ DES CLUBS PROFESSIONNELS ET À LA PROFESSIONNALISATION DES ACTEURS

Le manque de compétitivité du sport professionnel français représente un motif de préoccupation récurrente partagée par les pouvoirs publics et les acteurs du mouvement sportif. Elle a donné lieu à un certain nombre de préconisations à l'issue des travaux de la Grande conférence de 2016 sur le sport professionnel qui a inspiré la loi du 1^{er} mars 2017.

Certes, la mission d'évaluation ne dispose pas, en l'état de ses travaux, d'éléments d'appréciation sur plusieurs dispositions censées contribuer à cet objectif⁽¹⁾. Mais le bilan de la « loi Braillard » doit conduire – en l'état – à relativiser la portée de trois dispositifs ayant suscité beaucoup d'espoirs.

A. UN DROIT D'USAGE PAR LA SOCIÉTÉ SPORTIVE DU NUMÉRO D'AFFILIATION DÉLIVRÉ À L'ASSOCIATION PAR LA FÉDÉRATION

Le numéro délivré par une fédération délégataire à une association sportive au moment de l'affiliation ouvre pour elle-même et ses licenciés la possibilité de prendre part aux compétitions et aux activités organisées pour la discipline. Dans le cadre établi par l'article L. 122-14 du code du sport⁽²⁾, il constitue donc un enjeu crucial dans les relations entre les associations sportives et les sociétés sportives qu'elles créent.

Au terme de ses travaux, la Grande Conférence du sport professionnel avait mis en exergue le besoin d'une stabilisation des relations conventionnelles entre ces deux entités, qui passait notamment par un droit d'usage exclusif du numéro d'affiliation pour une longue durée⁽³⁾. La loi du 1^{er} mars 2017 tend à répondre à cet objectif de sécurisation même s'il subsiste de possibles conflits.

(1) Ces dispositions portent sur : la coordination avec l'ordonnance n° 2015-900 du 23 juillet 2015 ; la possibilité pour les arbitres et les juges professionnels de bénéficier du contrat à durée déterminée spécifique aux sportifs et entraîneurs professionnels ; l'interdiction de conclure un contrat à durée déterminée spécifique afin d'assurer le remplacement d'un salarié gréviste ou effectuer des travaux dangereux.

(2) Reprenant des dispositions de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

(3) Préconisation n° 6.9 : « Permettre à la société sportive de disposer d'un droit d'usage exclusif du numéro d'affiliation pour une longue durée ».

1. Un mécanisme de pérennisation des liens entre association et société sportives

En premier lieu, **l'article 14 de la loi du 1^{er} mars 2017 donne aux conventions que doivent conclure les associations et les sociétés sportives pour l'organisation de leurs rapports une durée comprise entre dix et quinze ans.** Dans l'état antérieur du droit, ce point restait en partie tributaire du résultat des négociations qui fixaient les conditions d'application de l'accord. Le 6^o de l'article R. 142-7 du code du sport précisait seulement que la convention devait s'achever à la fin d'une saison sportive et que sa durée ne pouvait excéder cinq ans.

Ce même article **formalise ensuite l'octroi d'un numéro d'affiliation aux associations sportives et, surtout, autorise ces dernières à accorder un droit d'usage à la société sportive qu'elles peuvent créer.** Le nouvel article L. 122-16-1 du code du sport précise que l'utilisation du numéro par la société sportive a pour objet la réalisation des activités confiées par l'association.

Comme observé au cours des débats parlementaires, il résulte de la combinaison de cette disposition et de la nouvelle rédaction de l'article L. 122-16-1 du code du sport que, sous cette réserve, la société sportive peut se voir reconnaître l'usage du numéro d'affiliation pendant toute la durée de la convention la liant à l'association sportive. Cette dernière en conserve toutefois la détention exclusive.

Enfin, l'article prévoit qu'un décret en Conseil d'État doit **préciser les stipulations que doivent comporter les conventions précitées au sujet des « conditions financières accordées à l'association sportive par la société sportive au titre du principe de solidarité entre les activités à caractère professionnel et les activités à caractère amateur ».** À cette fin, il complète les dispositions de l'article L. 122-19 du code du sport qui renvoie déjà à ce décret la définition des clauses de la convention relative à l'usage par la société d'attributs de l'association sportive (dénomination, marque ou autres signes distinctifs).

Les modifications apportées par la loi du 1^{er} mars 2017 sont de nature à inciter les associations et sociétés sportives à organiser leurs rapports sur le long terme car **elles présentent l'intérêt, pour les sociétés sportives, d'offrir aux investisseurs des gages de prévisibilité et de durée propices à l'établissement de partenariats voire de prises de participations au capital. Les conventions peuvent également concourir à un financement pérenne du sport amateur** par le biais des contreparties pécuniaires que les sociétés peuvent devoir consentir en contrepartie de l'usage du numéro d'affiliation et d'autres attributs de l'association sportive.

2. Un dispositif n'excluant pas des conflits entre associations et sociétés sportives

La mission n'a reçu aucun signalement donnant à penser que l'usage du numéro d'affiliation par la société sportive ou l'allongement de la durée des conventions pouvait soulever des difficultés rendant inopérant le dispositif légal. En pratique, il paraît correspondre au besoin, identifié par la Grande Conférence du sport professionnel français, d'éviter des renégociations trop fréquentes et d'ancrer dans la durée les relations entre associations et sociétés sportives.

Néanmoins, selon plusieurs personnes auditionnées, l'établissement des conventions ne va pas sans négociations parfois âpres qui cristallisent des divergences d'intérêts marquées. D'après leur analyse, ces difficultés mettent en lumière la nécessité d'un projet défini entre associations et sociétés sportives, notamment pour l'usage du numéro d'affiliation, mais aussi pour les rapports financiers qui peuvent être établis. Elles peuvent donner lieu à des conflits ayant pour objet le contenu de la convention, voire ses avenants.

Les éléments dont dispose la mission ne permettent pas de porter une appréciation circonstanciée sur l'importance de ces conflits. Pour autant, **leur simple éventualité commande à l'évidence de préciser, autant que possible, le champ que doivent couvrir les conventions entre associations et sociétés sportives.**

Ainsi que l'ont relevé plusieurs de ses interlocuteurs, **le problème se pose en ce qui concerne les « conditions financières accordées à l'association sportive par la société sportive au titre du principe de solidarité entre les activités à caractère professionnel et les activités à caractère amateur ».** De fait, **le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 122-19 du code du sport n'a pas été publié.**

Dès lors, les rapporteurs invitent le Gouvernement à prendre les dispositions réglementaires nécessaires à la détermination du contenu des conventions entre associations et sociétés sportives en ce qui concerne leurs rapports financiers.

Proposition n° 17 : Préciser, par décret en Conseil d'État, l'objet des clauses que doivent comporter les conventions conclues entre associations et sociétés sportives en ce qui concerne les conditions financières accordées à l'association sportive par la société sportive au titre du principe de solidarité entre les activités à caractère professionnel et les activités à caractère amateur.

B. LE CONTRAT RELATIF À L'EXPLOITATION COMMERCIALE DE L'IMAGE DES SPORTIFS ET DES ENTRAÎNEURS : UNE OCCASION MANQUÉE ?

Les travaux de la mission ont confirmé que le dispositif figurant à l'article 17 de la loi du 1^{er} mars 2017 ne correspond pas aux espoirs qu'il avait pu susciter.

Il s'agit là d'un constat très paradoxal. Au moment de l'examen du texte, il existait un large consensus quant à la nécessité d'un dispositif fondé sur la valorisation de l'image des sportifs professionnels. Les fédérations et ligues professionnelles y voyaient même un levier de compétitivité pour le sport français. Dans l'esprit de certains acteurs, il paraissait souhaitable de surmonter un désavantage compétitif inhérent à la masse salariale des clubs nationaux par le rétablissement d'un dispositif proche du droit à l'image collectif (DIC).

Au terme des travaux de la mission, le bilan se révèle toutefois sans appel : quoiqu'il poursuive des objectifs similaires, le contrat relatif à l'exploitation commerciale de l'image, du nom ou de la voix des sportifs et des entraîneurs professionnels peine à convaincre. Pire : alors même que le cadre juridique de sa mise en œuvre paraît stabilisé avec la publication du décret d'application attendu et d'une instruction interministérielle, il tend à susciter une défiance assez perceptible au sein du mouvement sportif.

La situation invite nécessairement à se demander dans quelle mesure le dispositif porté par la loi du 1^{er} mars 2017 offre une solution adaptée aux besoins des acteurs du mouvement sportif, ainsi qu'aux enjeux de la compétitivité et de l'attractivité du sport français.

« LE DROIT À L'IMAGE COLLECTIF »

Institué par la loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004 (dite « Loi Lamour »)⁽¹⁾, le droit à l'image collectif (DIC) exonérait de charges sociales une fraction de la rémunération versée aux sportifs par leurs clubs. Cette dernière était censée correspondre aux recettes tirées⁽²⁾ de la commercialisation par la société sportive de l'image collective de l'équipe avec laquelle le sportif était en contrat⁽³⁾. Dans ce cadre, le droit à l'image était considéré comme appartenant à l'employeur.

La loi plafonnait à 30 % la part du droit à l'image dans la rémunération brute totale des sportifs. Elle renvoyait à la négociation collective le soin de déterminer par convention, pour chaque discipline collective, la part de rémunération exonérée dans la limite de ce plafond légal, ainsi que le seuil de rémunération à partir duquel le droit à l'image s'appliquait⁽⁴⁾.

(1) Article 1^{er} de la loi n° 2004-1366 du 15 décembre 2004 portant diverses dispositions relatives au sport professionnel. Codifié à l'article L.785-1 du code du travail abrogé et à l'article L. 222-2 du code du sport.

(2) La loi « Lamour » mentionnait notamment « des recettes de parrainage, de publicité et de marchandisage », ainsi que celles « provenant de la cession des droits de retransmission audiovisuelle des compétitions ».

(3) La notion d'équipe était entendue de manière assez souple et permettait d'inclure, au-delà des sports collectifs proprement dits, tous les sports faisant référence à une organisation collective des compétitions (voir en ce sens l'annexe 3 de la convention collective du cyclisme du 29 septembre 2006 qui porte création de ce dispositif).

(4) L'article 1^{er} de la loi prévoyait que le seuil ne pouvait être inférieur à deux fois le plafond de rémunération soumis à cotisations sociale (article L. 241-3 du code de la sécurité sociale).

Après des rabotages successifs et suivant les préconisations de la Cour des comptes, le Parlement a résolu de mettre un terme au dispositif du DIC à compter du 1^{er} juillet 2010 ⁽¹⁾ en raison de :

– l’absence de résultats tangibles au regard de l’objectif de favoriser le maintien ou le retour en France des meilleurs joueurs (en particulier dans le football) ;

– l’absence de lien réel entre les rémunérations assurées et l’exploitation du droit à l’image collectif, les sommes versées présentant un caractère forfaitaire et atteignant dans les faits le plafond légal de 30 % ;

– le coût du dispositif pour les finances publiques, l’exonération de charges sociales s’assimilant à une perte de recettes pour les régimes de Sécurité sociale qu’il incombait au budget de l’État de compenser intégralement et qui, *in fine*, pesait sur les crédits du ministère des Sports (soit une dépense de l’ordre de 20 millions à 25 millions d’euros).

1. Un mécanisme visant à assurer les sportifs et entraîneurs d’un surcroît de rémunération sans coût excessif pour les clubs

L’article 17 de la loi du 1^{er} mars 2017 donne la possibilité aux associations et sociétés sportives de conclure **un contrat relatif à l’exploitation commerciale de l’image, du nom ou de la voix d’un sportif ou d’un entraîneur professionnel** qu’elles emploient. Le décret n° 2018-691 du 1^{er} août 2018 ⁽²⁾ et l’instruction interministérielle du 2 juillet 2019 ⁽³⁾ précisent les modalités d’application du nouveau dispositif.

Dans son économie, le dispositif codifié à l’article L. 222-2-10-1 du code du sport s’inspire en tous points des conclusions de la Commission présidée par Jean Glavany en 2014 ⁽⁴⁾. Dans son rapport, cette commission plaidait en faveur d’un traitement différencié des revenus versés en contrepartie des prestations sportives exigées par le contrat de travail de la rémunération d’un droit à l’image individuel.

Ainsi, le contrat relatif à l’exploitation commerciale de l’image, du nom, ou de la voix organise l’exercice d’un droit individuel à une rémunération accessoire du contrat de travail. Il a pour finalité de tirer des ressources de l’audience et de la

(1) Article 22 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010. L’article modifie le IV de l’article L. 222-2 du code du sport (dans sa rédaction en vigueur) afin de préciser que l’exemption d’assiette de cotisations sociales applicables aux revenus tirés du droit à l’image vaut pour les revenus perçus à ce titre jusqu’à la date du 30 juin 2010.

(2) Décret n° 2018-691 du 1^{er} août 2018 relatif à l’exploitation commerciale de l’image, du nom et de la voix des sportifs et entraîneurs professionnels

(3) Instruction interministérielle n° DSS/5B/2019/152 du 2 juillet 2019 relative à l’exploitation commerciale de l’image, du nom et de la voix des sportifs et entraîneurs professionnels. L’instruction émane de la direction de la Sécurité sociale et de la direction des Sports.

(4) Pour un modèle durable du sport français, Rapport remis à la ministre des Sports par M. Jean Glavany, ancien ministre, député des Hautes Pyrénées, au nom du Groupe de travail pour un modèle durable du football français, janvier 2014, pp. 22-25. Proposition n° 7 : « Faire évoluer le régime des cotisations sociales portant sur les rémunérations des joueurs ».

visibilité médiatique dont peuvent jouir des sportifs et des entraîneurs, qui peuvent représenter des éléments de valorisation pour les clubs.

a. Des contrats censés valoriser l'apport en sponsoring des joueurs et entraîneurs

L'exécution des contrats visés à l'article L. 222-2-10-1 du code des sports doit donner lieu au versement d'une redevance aux sportifs et entraîneurs professionnels par les associations et sociétés sportives.

Elle représente la contrepartie de l'exploitation individuelle de leur image, de leur nom ou de leur voix. Suivant les principes consacrés à l'article L. 222-2-10-1 du code du sport, la redevance est « *fonction des recettes générées par cette exploitation commerciale* » ; elle ne dépend pas du salaire reçu en exécution du contrat de travail. Ainsi, le 1^o de l'article 1^{er} pose le principe suivant lequel « *la présence physique des sportifs ou des entraîneurs professionnels n'est pas requise pour exploiter commercialement leur image, leur nom ou leur voix* ».

En application de l'article D. 222-50 du code du sport, **font partie des recettes justifiant le versement d'une redevance** :

– **les recettes tirées des contrats de parrainage** au travers desquels l'association ou la société sportive peut exploiter individuellement l'image, le nom ou la voix d'au moins un sportif ou entraîneur professionnel, notamment sur des supports publicitaires ou de communication et sur tout type d'équipements ou tenues des sportifs et entraîneurs professionnels de l'association ou de la société sportive ;

– **les recettes tirées des contrats de commercialisation des produits dérivés** au travers desquels l'association ou la société sportive peuvent exploiter individuellement l'image, le nom ou la voix du sportif ou de l'entraîneur professionnel.

Suivant l'instruction interministérielle précitée du 2 juillet 2019, peuvent également donner lieu à redevance les recettes générées par des sociétés créées à cet effet par les associations ou sociétés sportives ou par des sociétés auxquelles elles ont concédé expressément le droit à l'image des sportifs ou des entraîneurs qu'elles emploient.

En revanche, l'article D. 222-50 du code du sport exclut :

– les recettes tirées de la cession des droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions ou manifestations sportives relevant des fédérations délégataires ou qui sont le fait d'organiseurs de manifestations sportives ⁽¹⁾ définis aux articles L. 333-1 et suivants ;

(1) Droits définis aux articles L. 333-1 et suivants du code du sport.

– les recettes tirées de la cession des titres d'accès à une compétition ou manifestation sportive,

– les subventions publiques versées par les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale, au titre de l'accomplissement de missions de services public ⁽¹⁾.

En vertu de l'article L. 222-2-10-1 du code du sport, **le contrat relatif à l'exploitation commerciale de l'image, du nom ou de la voix des sportifs et entraîneurs professionnels doit préciser, à peine de nullité :**

– **l'étendue de l'exploitation commerciale**, et notamment sa durée, son objet, le contexte, les supports et la zone géographique ;

– **les modalités de calcul du montant de la redevance** versée à ce titre, notamment en fonction des recettes générées par l'exploitation commerciale ;

– **le plafond de la redevance susceptible d'être versée ainsi que la rémunération minimale au titre du contrat de travail** à partir de laquelle le contrat d'exploitation commerciale peut être conclu, tels que définis par la convention ou l'accord collectif national.

L'article impose aux associations et sociétés sportives la transmission « sans délai » des contrats signés aux organes créés par les fédérations délégataires et chargés de l'exercice du contrôle administratif, juridique et financier (les DNCG).

Aucune disposition de la loi du 1^{er} mars 2017 ou du décret du 1^{er} août 2018 ne détermine les modalités de versements de la redevance. D'après l'instruction interministérielle précitée du 2 juillet 2019, cette dernière peut être versée selon une fréquence prévue au contrat (mensuelle ou trimestrielle), en fonction des recettes générées. L'instruction admet la possibilité de versements préalables à l'exploitation et à la perception des recettes éligibles par les associations ou les sociétés sportives, sous réserve d'une régularisation *a posteriori*, sur la base des recettes effectivement dégagées et perçues.

b. Des rémunérations accessoires du contrat de travail donnant lieu à une exemption de cotisations sociales sous certaines conditions

Il résulte des termes mêmes de l'article L. 222-2-10-1 du code du sport que dans le cadre du contrat relatif à l'exploitation de l'image, du nom et de la voix, **il n'existe pas de liens de subordination caractéristiques du contrat de travail** ⁽²⁾.

En outre, **la redevance versée en application du contrat d'exploitation ne constitue pas un salaire ou une rémunération versée en contrepartie ou à**

(1) Article L. 113-2 du code du sport.

(2) Au sens des articles L. 1221-1 et L. 1221-3 du code du travail.

L'occasion du travail ⁽¹⁾ : celle-ci est donc exemptée des cotisations sociales dues sur les éléments de rémunération salariée.

L'article L. 222-2-10-1 du code du sport renvoie à la négociation des partenaires sociaux la détermination du montant de la rémunération minimale tirée du contrat de travail à partir de laquelle peut s'appliquer le dispositif de la redevance. Suivant les précisions apportées par l'instruction interministérielle précitée du 2 juillet 2019, ce plancher doit être fixé « à un niveau raisonnable » par la convention ou l'accord collectif national en vigueur pour chaque discipline. Il peut être différent au sein de chaque discipline pour le sportif et l'entraîneur.

En dernier lieu, l'instruction souligne que le sportif ou l'entraîneur dont l'image, le nom ou la voix ne fait pas l'objet d'une exploitation commerciale individuelle n'a pas vocation à percevoir la redevance prévue par l'article L. 222-2-10-1 du code du sport.

En cela, le dispositif participe du rapprochement entre les régimes de cotisations sociales des sportifs professionnels et des artistes de spectacle préconisé par le rapport de la Commission Glavany.

LES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION GLAVANY

La proposition n° 7 du rapport de la Commission Glavany consistait à « rapprocher et simplifier les régimes de cotisations sociales entre sportifs professionnels et artistes de spectacle. » La Commission estimait que la situation des footballeurs pouvait être assimilée à celle des artistes dans la mesure où ils se produisent régulièrement devant un public et peuvent créer de la valeur grâce à leur image.

Par homologie, elle appelait à établir une distinction entre deux sources de revenus : d'une part, l'activité du joueur professionnel, qui requiert sa présence physique au sein de l'équipe et donne lieu, en exécution du contrat de travail qui établit un lien de subordination, au versement d'un salaire et d'éléments variables en fonction de la performance sportive ; d'autre part, la commercialisation de l'image collective qui dégage des recettes pour les clubs.

D'après l'analyse de la Commission, la valorisation de l'image pouvait justifier le versement d'une redevance, étant rappelé que dans le cas des artistes de spectacle et des mannequins ⁽²⁾, la redevance est variable et soumise – en tant que revenu du patrimoine – à la contribution sociale sur les revenus du patrimoine et non à l'impôt sur le revenu.

En dernier lieu, le rapport arguait que la jurisprudence avait admis l'application du régime des artistes du spectacle aux sportifs pratiquant des disciplines individuelles (cyclisme, boxe).

(1) Au sens de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

(2) Article L. 7123-6 du code du travail.

Pour ce qui concerne le calcul de la redevance, la Commission Glavany préconisait de laisser à chaque club le soin de définir un taux de redevance applicable à la rémunération des joueurs et présentant un caractère collectif. Il résulterait du rapport entre les recettes éligibles et le chiffre d'affaires d'exploitation total.

La redevance devait prendre en compte l'ensemble des recettes des clubs non liées à la présence physique des joueurs mais qui résultait de l'exploitation de toute ou partie de l'image de l'équipe. Entraient dans cette catégorie les recettes tirées notamment des contrats de *sponsoring*, d'image, de *merchandising* et des ventes de droits audiovisuels différés.

La Commission estimait que la redevance pourrait être définie en début de saison et versée sous forme d'avance. Elle ferait l'objet d'une éventuelle régularisation en fin de saison en cas d'une surévaluation ou d'une sous-évaluation. Pour chaque club, le taux de redevance serait variable chaque saison et la redevance serait assujettie à la contribution sociale sur les revenus du patrimoine au taux global de 15,5 %.

2. Un outil mis à la disposition des acteurs mais inopérant du fait de leurs réticences et des incertitudes perçues dans son utilisation

Les travaux de la mission donnent en effet à penser que la mise en place du contrat d'exploitation commerciale de l'image, du nom ou de la voix demeure aujourd'hui fondamentalement tributaire de la volonté des acteurs du sport professionnel. Ce constat n'exclut pas la nécessité d'apporter un certain nombre de garanties et d'ajustements en rapport avec les besoins de prévisibilité de l'économie du sport et les caractéristiques propres à chaque discipline.

a. Un recours marginal et très circonscrit aux contrats relatifs à l'exploitation du droit à l'image commerciale

De fait, l'usage des contrats relatifs à l'exploitation commerciale de l'image, du nom ou de la voix en vigueur n'est aujourd'hui le fait que de quelques joueurs et entraîneurs professionnels de rugby.

D'après les derniers chiffres disponibles, ces contrats couvrent un effectif total en France de 57 professionnels dont 53 joueurs (49 en Top 14 et 4 en Pro D2) et 4 entraîneurs. Ils porteraient sur un montant global de redevance de 3,1 millions d'euros. Rapportés au nombre des contrats de joueurs signés au sein des « ligues » 1 et 2 du rugby (soit près de 1 500) ou à la masse salariale globale de la discipline, ces chiffres attestent du caractère insignifiant de l'application du droit à l'exploitation commerciale.

Le basket se présente comme la seule autre discipline sportive à avoir conclu un accord national collectif définissant les critères d'application du dispositif de la redevance exigés par l'article L. 222-2-10-1 du code du sport. Cependant, aucun contrat ne semble avoir été conclu à ce jour entre joueurs et associations ou sociétés sportives.

La faible adhésion au dispositif se retrouve dans les positions exprimées devant les rapporteurs. Certains responsables d'instances fédérales ont même indiqué avoir déconseillé aux clubs de leur discipline d'y avoir recours, compte tenu des incertitudes qui pouvaient entourer sa mise en œuvre. Leurs réticences peuvent peut-être s'expliquer par une aversion au risque face à un instrument nouveau.

b. Des freins et risques supposés à la mise en œuvre du contrat d'image

Ainsi que le montre l'exemple des accords trouvés au sein du rugby et du basket, **le recours aux contrats d'exploitation commerciale de l'image, du nom et de la voix des sportifs et des entraîneurs dépend en premier lieu de la qualité du dialogue social** entre les associations et sociétés sportives et les représentants des joueurs et des entraîneurs professionnels. Il ressort en effet des auditions que l'absence de négociations ou d'accord collectif dans d'autres disciplines résultait d'intérêts discordants qui dépassent les discussions relatives aux critères de la redevance.

Nombre d'interlocuteurs évoquent notamment la crainte des sportifs et des entraîneurs quant à l'équilibre entre salaires et redevances : dans certaines disciplines existe ainsi le soupçon que les clubs usent des contrats comme d'un instrument d'optimisation, par des économies sur les charges sociales au détriment des joueurs. Dans d'autres, les négociations ont pu atterrir sur le seuil de rémunérations retenu pour la mise en application des contrats d'exploitation de l'image, ou sur la volonté des clubs de s'arroger un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la distribution de la redevance entre joueurs et entraîneurs.

En second lieu, **la diffusion du dispositif peut se heurter aux caractéristiques économiques mêmes des disciplines sportives et de son adaptation aux usages des professionnels.**

Pour certaines d'entre elles, le contrat d'exploitation commerciale de l'image, du nom ou de la voix ne présente aucun intérêt manifeste, compte tenu du niveau des rémunérations, inférieur au seuil minimal auquel aboutit l'application de la loi, soit 13 500 euros de rémunération brute. De l'avis général, le dispositif s'adressait avant tout au football professionnel et aux disciplines susceptibles, par leur audience médiatique et la fréquentation de leurs enceintes, d'attirer les sponsors. D'après l'analyse des représentants de la Ligue nationale de rugby, la conclusion d'un accord collectif relatif au contrat d'exploitation commerciale de l'image s'explique ainsi par l'importance des flux financiers générés par ces partenariats parmi les ressources de la discipline ⁽¹⁾.

Au-delà, **la spécificité des équilibres économiques propres à chaque discipline nourrit des questionnements quant aux conséquences du recours aux contrats d'exploitation commerciale de l'image, du nom ou de la voix.**

(1) D'après les chiffres communiqués à la mission, les sponsors représenteraient 45 % des recettes.

À l'exemple du rescrit adressé par UNIPROS ⁽¹⁾ au ministère de l'Action et des Comptes publics en avril 2019, des acteurs s'interrogent sur les règles applicables à la redevance versée du point de vue :

– de la qualification fiscale de la redevance et l'assimilation des sportifs et entraîneurs professionnels au régime des artistes de spectacle ;

– du prélèvement éventuel de la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou de la Cotisation foncière des entreprises (CFE) ;

– des implications fiscales et sociales d'une cession de la redevance à une société tierce par les sportifs et les entraîneurs professionnels ;

– de l'application des dispositifs du code général des impôts permettant de réduire l'impôt versé (par réduction de l'assiette, du montant versé ou étalement).

En l'état, l'instruction interministérielle précitée du 2 juillet 2019 paraît comporter des éléments de réponse que corrobore l'analyse développée devant la mission par les représentants de la direction de la Sécurité sociale.

Le paragraphe 2.4.1 ⁽²⁾ établit ainsi que « *les redevances et avances sur redevances versées aux joueurs ou aux entraîneurs professionnels sont assujettis à l'impôt sur le revenu d'une part et aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine mentionnés ci-après :*

– *la contribution sociale généralisée sur les revenus du patrimoine au taux de 9,2 % ;*

– *la contribution pour le remboursement de la dette sociale sur les revenus du patrimoine au taux de 0,5 % ;*

– *le prélèvement de solidarité au taux de 7,5 % . »*

À l'égard du droit de la Sécurité sociale, les sportifs et les entraîneurs professionnels se trouvent dans une situation analogue à celle des artistes de spectacle et des mannequins lorsqu'ils perçoivent une redevance en vertu du contrat d'exploitation commerciale de leur image.

D'un point de vue fiscal, **sous réserve d'une analyse plus précise, la redevance peut être assimilée à des bénéficiaires non commerciaux** et, à ce titre, soumise au barème progressif de l'impôt sur le revenu applicable à cette catégorie. Cette qualification peut se justifier par l'objectif même de la loi du 1^{er} mars 2017. **Un éventuel assujettissement à la TVA serait conditionné à la fourniture de**

(1) UNIPROS se présente comme un syndicat rassemblant des organismes professionnels qui représentent les clubs sportifs professionnels évoluant notamment dans le secteur du football, du rugby, du basket-ball, du handball, du cyclisme et du volley-ball.

(2) Instruction interministérielle n° DSS/5B/2019/152 du 2 juillet 2019 – paragraphe « 2.4.1 Modalités d'assujettissement des redevances lorsque le sportif ou l'entraîneur professionnel réside fiscalement en France ».

prestations de service (voire de biens meubles immatériels) par les sportifs ou les entraîneurs professionnels en tant qu'agents économiques indépendants.

Ces éléments d'analyse incitent à penser le traitement fiscal et social de la redevance créée par la loi du 1^{er} mars 2017 procède de l'application de règles de droit commun. Pour autant, il apparaît sans doute souhaitable de lever certaines inhibitions ou *a priori*.

3. Des éclaircissements nécessaires mais n'excluant pas la recherche d'autres voies et moyens pour l'attractivité du sport français

De fait, il ressort de l'ensemble des travaux de la mission que **la menace d'un redressement à la suite d'un contrôle des URSSAF⁽¹⁾ dissuade aujourd'hui de nombreux acteurs de recourir aux contrats relatifs à l'exploitation commerciale de l'image, du nom ou de la voix**. Cette appréhension peut s'expliquer par l'absence de recul vis-à-vis d'un dispositif dont les conditions d'emploi ont fait l'objet de précisions finalement assez récentes. Selon certains interlocuteurs, elle trouve aussi son origine dans le souvenir encore vivace – aussi bien parmi les fédérations délégataires que parmi les clubs – des déconvenues essuyées dans la mise en œuvre du droit collectif à l'image institué par la « loi Lamour ».

On pourrait à bon droit s'étonner du nombre insignifiant des rescrits adressés aux URSSAF et à la Direction générale des Finances publiques. Ce constat ne rend pas moins nécessaire et utile une pédagogie en ce qui concerne les usages du dispositif institué par l'article L. 222-2-10-1 du code du sport.

Dans cette optique, **les rapporteurs jugent souhaitable de préciser les conditions de son application sur trois points.**

Le premier porte sur les conditions d'attribution de la redevance aux sportifs et entraîneurs professionnels à raison des recettes générées par l'exploitation de leur image, de leur nom ou de leur voix. En l'état du droit, l'instruction interministérielle précitée du 2 juillet 2019 renvoie aux critères figurant à l'article L. 222-2-10-1 du code du sport ; elle laisse aux associations et aux sociétés sportives le soin d'établir une clé de répartition individuelle, moyennant l'obligation de retenir des critères objectifs qu'elle cite. Il conviendrait sans doute de rendre impérative l'application de ces critères et de leur attribuer, dans la mesure du possible, une pondération. En effet, dans de nombreux cas, la difficulté reste d'individualiser les recettes générées par chaque sportif et chaque entraîneur professionnels.

Le second point touche à la détermination du traitement fiscal de la redevance. Si l'instruction interministérielle précise les prélèvements sociaux applicables, elle demeure relativement concise sur les conditions d'assujettissement

(1) Le sigle « URSSAF » désigné les Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'Allocations familiales.

à l'impôt sur le revenu ⁽¹⁾. Il en va de même en ce qui concerne l'impact de la cession à une société tierce de la gestion du contrat d'image. Or, cette dernière faculté peut peser sur le choix de recourir, ou pas, à un tel contrat.

Un dernier point concerne l'établissement des prévisions de recettes susceptibles de donner lieu à redevance. L'instruction interministérielle fixe quelques principes quant aux modalités de versement de la redevance qui laissent place à une certaine souplesse ⁽²⁾. Elle organise même un mécanisme de régularisation et d'ajustement selon que le montant des redevances versées est inférieur ou supérieur au produit des recettes effectivement perçues. Cela étant, **certains acteurs reçus par la mission affirment redouter qu'une erreur motive un redressement en cas de contrôle des URSSAF.**

Il ressort des éléments recueillis auprès de la Direction de la Sécurité sociale que, sous réserve des circonstances de l'espèce, une redevance versée conformément aux prévisions initiales de recettes, pour autant que ces prévisions soient établies de bonne foi, ne justifierait pas un redressement. D'après cette analyse, il importe que la prévision de recettes ne paraisse pas manifestement sans rapport avec les réalités économiques et l'impact de l'exploitation commerciale de l'image, du nom ou de la voix d'un sportif ou d'un entraîneur professionnel.

Du point de vue des rapporteurs, il pourrait être utile **de fixer l'ensemble de ces points d'interprétation en précisant l'instruction interministérielle du 2 juillet 2019**, au vu de l'expérience des premiers contrats conclus sur le fondement de l'article L. 222-2-10-1 du code du sport.

Cette démarche pédagogique pourrait être utilement complétée par une instruction aux URSSAF afin qu'elles examinent les contrats conclus avec bienveillance pendant une période déterminée, sous réserve que leurs signataires démontrent leur bonne foi. Du point de vue des rapporteurs, une telle démarche pourrait correspondre sinon aux dispositions prévues, du moins à l'esprit du droit à l'erreur reconnu par la loi en matière fiscale et sociale ⁽³⁾.

(1) *En dehors de la mention du paragraphe 2.4.1 suivant laquelle « [l']association ou la société sportive versant des redevances indique au sportif ou à l'entraîneur professionnel, pour le calcul de son impôt sur le revenu, la part de CSG déductible du revenu imposable ».*

(2) *Instruction interministérielle n° DSS/5B/2019/152 du 2 juillet 2019 – paragraphe « 2.3. Modalités de versement de la redevance ».*

(3) *Cf. Chapitre I^{er} de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.*

Proposition n° 18 : Préciser la circulaire interministérielle du 2 juillet 2019 en ce qui concerne les conditions de répartition du produit de la redevance, son traitement fiscal et les critères relatifs à l'établissement des prévisions de recettes susceptibles de donner lieu à son versement.

Donner instructions aux URSSAF afin qu'elles examinent les contrats conclus avec bienveillance pendant une période déterminée, sous réserve que leurs signataires démontrent leur bonne foi.

Cela étant, faciliter le recours aux contrats relatifs à l'exploitation commerciale de l'image, du nom et de la voix des sportifs et des entraîneurs n'interdit pas d'évaluer l'efficacité comparée d'autres dispositifs, susceptibles de renforcer l'attractivité du sport français.

Ainsi que le suggère le montant global des redevances versées pour le rugby, rien n'assure que les recettes tirées de la valorisation de la personnalité des professionnels permettent de compenser le désavantage comparatif inhérent aux poids des charges sociales en France. Par ailleurs, dans le contexte créé par la crise sanitaire et économique provoquée par l'épidémie de Covid-19, il paraît plus difficile de tableur sur la progression des produits de la commercialisation des droits télévisés ou de la vente des produits dérivés pour asseoir une partie de la rémunération des sportifs professionnels.

Au terme de ses travaux, la Grande conférence sur le sport professionnel français avait avancé plusieurs propositions touchant au modèle économique des clubs. Elle préconisait par exemple un développement du *sponsoring* par le biais d'une incitation fiscale et l'encouragement du financement des centres de formation des clubs professionnels. On retiendra également l'appel à une évolution de la clé de répartition des droits télévisés internationaux plus favorables aux clubs professionnels français ⁽¹⁾.

Il pourrait être également utile d'évaluer l'opportunité de donner de nouveaux développements à des dispositifs déjà en vigueur et contribuant à atténuer le désavantage comparatif dont pâtissent les clubs nationaux.

Du point de vue des rapporteurs, il en va ainsi du régime « d'impatriation » fondé sur les dispositions de l'article 155 B du code général des impôts.

Dans son principe, le régime vise à faciliter l'installation en France de talents qui travaillent à l'étranger, moyennant une réduction de l'impôt sur le revenu exigible sur la part des rémunérations perçues au titre des activités exercées sur le territoire national. Il vise à compenser l'écart de rémunération nette avec d'autres juridictions fiscales et peut aboutir à ce que les revenus perçus en France ne soient

(1) Cf. *Préconisation n° 3.1* : « Développer le sponsoring via une incitation fiscale et encourager le financement des centres de formation des clubs professionnels » ; *Préconisation n° 3.6* : « Aboutir, via une réflexion collective, à une clef de répartition des droits TV internationaux plus favorable aux clubs professionnels français ».

pas imposés ou soumis un taux forfaitaire de 30 %. Même si ce dispositif ne peut s'appliquer en cas d'installation durable sur le sol national (de 5 à 8 ans), il ne paraît pas dénué d'intérêts dans certaines situations particulières telles que les « prêts » de sportifs.

Aussi, les rapporteurs appellent les pouvoirs publics à réaliser un inventaire des dispositifs régissant les impôts et charges sociales dont doivent s'acquitter les clubs français qui, dans le respect de la loi, leur donneraient les moyens d'atténuer les désavantages spécifiques auxquels les expose la concurrence internationale. Cette démarche pourrait utilement comporter une réflexion sur les incitations fiscales susceptibles de conforter leurs ressources par un investissement de l'épargne disponible dans leur capital.

Accessoirement, il conviendrait de préciser les principes et règles que les clubs doivent observer lorsqu'ils acceptent ou offrent des cadeaux et/ou invitations dans le cadre de ce que l'on appelle les « hospitalités sportives ». D'après les informations dont disposent les rapporteurs, l'Agence française anticorruption (AFA) devait établir un guide à cet effet au début de l'année 2020. Or, les clubs peuvent tirer de substantielles ressources de cette activité de relations publiques. Aussi serait-il utile que l'AFA fasse connaître ses prescriptions dans les meilleurs délais.

C. L'EXTENSION DE LA GARANTIE D'EMPRUNT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PORTANT SUR LES ÉQUIPEMENTS SPORTIFS : UNE MESURE À CONTRETEMPS ?

L'extension de la garantie des collectivités territoriales aux emprunts souscrits pour le financement de travaux portant sur les équipements sportifs résulte des modifications apportées aux dispositions du code du sport par l'article 18 de la loi du 1^{er} mars 2017.

Évoquée depuis plusieurs années par des travaux universitaires et parlementaires⁽¹⁾, la mesure figurait parmi les préconisations de la Grande conférence du sport professionnel de 2016⁽²⁾. Elle procède de deux considérations : d'une part, le retard important de la France par rapport à ses voisins européens dans l'exploitation des enceintes sportives (notamment du point de vue de la part représentée par la billetterie dans le chiffre d'affaires total), en conséquence d'équipements souvent obsolètes, à l'exception du parc des grands stades de football ; d'autre part, le constat que la construction et la rénovation des enceintes

(1) Voir en ce sens le Rapport d'information (n° 86) fait au nom de la Commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication et de la Commission des Finances sur le financement public des grandes infrastructures sportives, par MM. Jean-Marc TODESCHINI et Dominique BAILLY, sénateurs, enregistré à la Présidence du Sénat le 17 octobre 2013.

(2) Cf. Préconisation n° 2.9 : « Autoriser l'octroi de garanties d'emprunts de la part des collectivités territoriales pour la réalisation d'enceintes sportives ». Voir également les travaux du Contrat de filière sport (signé le 23 mars 2016).

sportives reposent essentiellement, à de très rares exceptions près, sur des investissements publics.

Pour autant, l'usage du dispositif de l'article 18 ne paraît pas correspondre aux attentes exprimées à l'occasion de l'examen de la proposition de loi.

1. Un soutien à l'investissement privé dans les équipements sportifs encore peu sollicité

L'article 18 de la loi du 1^{er} mars 2017 confère aux collectivités territoriales la faculté d'apporter une garantie aux emprunts souscrits par une association ou une société sportive « en vue de l'acquisition, de la réalisation ou de la rénovation d'équipements sportifs ».

De l'examen de la proposition de loi en première lecture, il ressort que les projets susceptibles de bénéficier de cette disposition peuvent ainsi porter sur :

– **l'acquisition d'un équipement sportif propriété d'une collectivité territoriale ou d'une personne privée** ⁽¹⁾ ;

– **la réalisation ou construction d'un équipement neuf** ;

– **la rénovation par une société sportive d'un équipement dont elle posséderait la propriété ou qui appartiendrait à une collectivité territoriale et ferait l'objet d'une autorisation d'occupation temporaire ou d'un bail emphytéotique à cet effet.**

La garantie ainsi apportée par les collectivités territoriales pour l'une de ces opérations vaut engagement, en cas de défaillance, à se substituer à l'association ou à la société sportive débitrice dans le paiement des annuités encore exigibles, jusqu'au remboursement de la dette souscrite.

Aussi, l'article L. 113-1 du code du sport en conditionne-t-il l'octroi à la remise par les associations et les sociétés sportives des comptes certifiés relatifs aux trois derniers exercices et transmis aux organes des ligues professionnelles chargés du contrôle administratif, juridique et financier des associations et sociétés sportives membres de la fédération ou de la ligue concernée ⁽²⁾.

Les règles de droit commun qui plafonnent le montant des garanties pouvant être accordées par les collectivités territoriales sont applicables ; elles procèdent des articles L. 2252-1 (pour les communes), L. 3231-4 (pour les départements) et L. 4253-1 (pour les régions) du code général des collectivités territoriales. Il en résulte que :

(1) Cette hypothèse ne couvre pas la cession d'un équipement par le biais d'une convention d'occupation du domaine public dans le cadre d'une autorisation d'occupation temporaire ou d'un bail emphytéotique.

(2) Il s'agit des organismes visés à l'article L. 132-2 du code du sport, habituellement désignée sous le vocable de « directions nationales de contrôle et de gestion » (DNCG).

– les collectivités ne peuvent garantir plus de 50 % du montant total de ses recettes réelles de fonctionnement ;

– le montant des annuités garanties exigibles au titre d'un exercice ne peut dépasser 10 % des annuités susceptibles d'être garanties ;

– la garantie proposée par une ou plusieurs collectivités territoriales ne peut porter sur plus de 50 % de chaque emprunt.

Modifiant l'article L. 113-1 du code des sports, l'article 18 de la loi du 1^{er} mars 2017 visait à lever les restrictions apportées aux capacités d'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des équipements sportifs.

En l'état antérieur du droit, le code du sport n'admettait qu'une dérogation très circonscrite au principe général interdisant l'octroi de toute garantie et de tout cautionnement aux associations sportives : seules les associations sportives dont le montant annuel des recettes n'excédait pas 75 000 euros pouvaient prétendre obtenir une garantie des collectivités au titre des « *emprunts contractés en vue de l'acquisition de matériels ou de la réalisation d'équipements sportifs* ». Dans la rédaction issue de la loi du 1^{er} mars 2017, le seuil de recettes annuelles n'entre en ligne de compte que pour l'octroi de garantie pour des prêts destinés à l'acquisition de matériel sportif.

Suivant l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement à l'origine de l'article 18, l'élargissement du champ de la garantie des collectivités territoriales poursuivait plusieurs objectifs : en premier lieu, accroître l'investissement privé dans les équipements sportifs et répartir plus équitablement, entre collectivités publiques et personnes privées, le risque financier et budgétaire inhérent à la propriété ou à la gestion d'équipements sportifs ; en second lieu, favoriser la structuration d'une filière du sport comportant des entreprises capables de concevoir une enceinte sportive et de l'exploiter ; en dernier lieu, créer les conditions d'un transfert de patrimoine des collectivités vers les clubs professionnels intéressés par l'acquisition des infrastructures support de leur activité.

À ce jour, les effets de cette évolution législative sont cependant plus que limités en raison d'un usage très confidentiel du dispositif de l'article 18. Ce constat apparaît particulièrement fondé s'agissant de la réalisation d'équipements neufs, catégorie d'opérations pourtant éligibles à la garantie d'emprunt des collectivités mais pour lesquelles on recense peu de projets.

Dans le cadre des travaux de la mission, seules quatre opérations d'envergure ont été véritablement évoquées, à savoir :

– la reconstruction de la tribune sud du Stade Saint Symphorien à Metz : estimé à 33 millions d'euros, le projet comporte un engagement financier de la ville de Metz, du département de la Moselle et de la région Grand Est, dont une garantie apportée à l'emprunt souscrit par la SAS Immobilière St Symphorien, filiale du SAS FC Metz porteur de l'investissement et financeur majoritaire ; il donne également

lieu à un bail emphytéotique administratif entre la ville de Metz et la SAS Immobilière St Symphorien ;

– l’extension et l’aménagement de l’actuelle salle du Rhénus Sport, dans le cadre du projet Crédit Mutuel Forum porté par le SSIG Basket de Strasbourg : d’un coût évalué à près de 18 millions d’euros, le montage financier de cette opération devrait inclure des avances de trésorerie, ainsi que des garanties d’emprunt des collectivités territoriales (dont 6,5 millions d’euros à la charge de l’Eurométropole de Strasbourg, propriétaire actuel de l’équipement) ;

– les travaux d’aménagement et de valorisation du stade de Péronnas par le club Football Bourg-en-Bresse Péronnas 01 : à la suite d’une rétrocession par bail emphytéotique, le club a réalisé plusieurs opérations (dont la construction d’un club *house*/salle de réception en bordure du terrain d’honneur et l’ouverture d’un centre de formation aux métiers du sport) ; d’un coût global de près de 3,2 millions d’euros, ces investissements ont été financés pour moitié par des emprunts représentant une enveloppe de 1,6 million d’euros et couverts par la garantie des collectivités locales (dont la Communauté d’agglomération Grand Bassin de Bourg-en-Bresse – CA3B) ;

– la construction d’un centre de formation de l’Union sportive bressane Pays de l’Ain, club de rugby à XV : réalisé sur une parcelle rétrocédée au club au moyen d’un bail emphytéotique, ce projet bénéficie d’un budget de 1,4 million d’euros, dont 0,8 million d’euros financé par emprunt, avec l’engagement de la CA3B d’apporter sa garantie dans la limite de 0,6 million d’euros).

Certes, l’inventaire de la mission d’évaluation ne peut prétendre à l’exhaustivité. Toutefois, sa modestie indique que **l’extension de la garantie d’emprunt des collectivités territoriales constitue une condition nécessaire mais non suffisante au renouvellement des modalités de financement des équipements sportifs.**

2. Un dispositif ne levant pas toutes les hypothèques du droit applicable et de l’évolution de l’intervention des personnes publiques

L’état des lieux dressé devant les rapporteurs révèle que la mise en œuvre de l’article 18 de la loi du 1^{er} mars 2017 se heurte à plusieurs obstacles de nature à en réduire la portée.

Le premier obstacle tient au niveau même des ressources dont disposent les différentes disciplines sportives. Ainsi que l’ont relevé plusieurs responsables de fédérations et observateurs du mouvement sportif, l’équilibre financier des clubs ne les met pas nécessairement en position de souscrire des emprunts pour des opérations d’investissement dans les équipements sportifs. Dans ces circonstances, la garantie d’emprunt des collectivités territoriales ne semble pas permettre de surmonter l’exigence de solvabilité.

Le second obstacle réside dans l'exigence du cadre juridique qui enserme la conception et la réalisation de montages administratifs et financiers eux-mêmes complexes.

L'opération projetée par le SIG Strasbourg le montre : le recours à la garantie d'emprunt des collectivités territoriales ne suppose pas seulement de respecter les règles prudentielles édictées par le législateur afin de réduire l'exposition des personnes publiques aux risques financiers. **Il importe en effet de tenir compte de prescriptions du droit de l'Union européenne qui tendent à plafonner le montant global de l'ensemble des aides publiques susceptibles d'accompagner un investissement privé dans un équipement sportif.** Cet encadrement peut résulter :

– d'une limitation du montant des aides publiques en fonction du coût prévisionnel de l'investissement (soit un maximum de 30 millions d'euros pour les investissements inférieurs à 100 millions d'euros) ;

– de l'exigence d'un bail emphytéotique administratif à construire, avec retour à la collectivité à la fin de l'activité ;

– de l'obligation d'assurer une utilisation diverse de l'équipement sur des bases transparentes, publiques et non discriminatoires ;

– de l'organisation impérative d'une procédure de mise en concurrence⁽¹⁾ pour l'attribution de toute forme de mandat confiant à un tiers la construction, la modernisation et/ou l'exploitation de l'infrastructure.

Or, suivant les éléments recueillis par la mission d'évaluation auprès de plusieurs acteurs ou observateurs du mouvement sportif, cette dimension européenne ne semble pas suffisamment intégrée dans les prévisions et la mise en œuvre de la loi du 1^{er} mars 2017.

Du point de vue des rapporteurs, la difficulté à trouver un terrain commun d'analyse entre opérateurs privés et personnes publiques procède sans doute autant de la complexité des opérations d'investissement que de l'enchevêtrement des normes juridiques. Suivant un diagnostic assez partagé, **il importe aujourd'hui d'œuvrer à la mise en cohérence des procédures et dispositifs du code du sport avec le droit de l'Union européenne.** L'exigence vaut également pour la mise en œuvre de la garantie d'emprunt des collectivités territoriales pour les emprunts souscrits en vue de la réalisation, de l'aménagement ou de la réalisation d'équipements sportifs.

Ce travail pourrait donner lieu, en dernière instance, à une révision des textes nationaux applicables, afin d'harmoniser et de garantir la sécurité juridique des normes régissant la mise à disposition des équipements sportifs par les collectivités territoriales.

(1) Dans le respect des règles applicables en matière de passation des marchés publics.

Cette exigence vaut, en premier lieu, pour les redevances acquittées par les clubs. D'après les analyses développées devant les rapporteurs, leur montant peut varier d'un à quatre suivant les localités et confiner à la gratuité pour certains sports tels que le rugby. France Domaine travaillerait actuellement à l'établissement d'un mode de calcul des redevances dues pour l'usage des enceintes sportives mises à la disposition des clubs qui tiendrait compte de plusieurs paramètres : l'état des infrastructures ; la couverture des frais d'entretien à la charge des collectivités publiques ; les ressources des associations et sociétés sportives ; les frais d'exploitation en rapport avec les modalités d'occupation des enceintes.

En second lieu, il pourrait être souhaitable d'« actualiser » le régime des subventions versées aux associations et sociétés sportives.

Depuis 1995, la loi n'autorise plus le financement du sport professionnel par les collectivités territoriales en dehors des soutiens financiers pouvant être apportés en ce qui concerne les équipements, la formation ou la communication ⁽¹⁾. Sur le fondement des « décrets Pasqua » – dont le principe est aujourd'hui affirmé par l'article L. 113-2 du code du sport –, des subventions ne peuvent être versées qu'en contrepartie de l'accomplissement d'une mission d'intérêt général. En application de l'article R.113-2 du même code, relèvent de cette catégorie :

– la formation, le perfectionnement et l'insertion scolaire ou professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans les centres de formation agréés ⁽²⁾ ;

– la participation de l'association ou de la société à des actions d'éducation, d'intégration ou de cohésion sociale ;

– la mise en œuvre d'actions visant à l'amélioration de la sécurité du public et à la prévention de la violence dans les enceintes sportives, à l'exclusion des prestations consistant à assurer un service d'ordre aux cours des manifestations sportives, ainsi que des dépenses relatives aux rémunérations versées à des entreprises soumises à la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds.

L'article R. 113-1 du code du sport plafonne à 2,3 millions d'euros le montant total des subventions auxquelles les associations et sociétés sportives peuvent prétendre auprès des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Seule une délibération peut autoriser l'octroi des subventions. Celle-ci doit être accompagnée d'un certain nombre de pièces justificatives énumérées par l'article R. 113-3, à savoir : les bilans et comptes de résultat des deux derniers exercices clos ainsi que le budget prévisionnel de l'année sportive pour laquelle la subvention est sollicitée ; un rapport retraçant l'utilisation des subventions versées par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre de la saison sportive précédente ; un document prévisionnel qui indique l'utilisation prévue des subventions demandées.

(1) Principe consacré à l'article L. 113-1 du code du sport.

(2) Dans les conditions prévues à l'article L. 211-4 du sport.

Néanmoins, il peut exister un écart entre le montant des subventions versées par les collectivités et les dépenses effectives des associations et sociétés sportives censées les justifier. Dès lors que certaines délibérations pourraient faire l'objet de contentieux, il ne paraît pas inutile de veiller à la sécurité juridique du régime des subventions aux équipements sportifs, en précisant les motifs d'intérêt général susceptibles d'en justifier le versement.

De manière plus globale, **il apparaît souhaitable que le soutien apporté aux clubs professionnels (sur un plan financier ou par le biais des prestations de service) donne lieu à des contreparties au bénéfice de l'ensemble des associations sportives d'un territoire.**

En l'état du droit, l'article D. 113-6 du code du sport limite strictement les sommes que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent verser aux sociétés sportives, en contrepartie de l'exécution de contrats de prestations de services ou de toute convention dont l'objet n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général définies par l'article R. 113-2 du code du sport. Le code fixe ce montant à « *30 % du total des produits du compte de résultat de l'année précédente de la société [sportive] dans la limite de 1,6 million d'euros par saison sportive* ».

Pour la sécurisation du régime de subventionnement des collectivités territoriales, en complément d'une précision des missions d'intérêt général visées par l'article R.113-2 du code des sports, **il ne paraît pas illogique d'envisager de dé plafonner le montant des prestations de services avec contreparties pour les sportifs professionnels vis-à-vis des clubs amateurs partenaires sur le territoire.**

Mais dans l'immédiat, il passe sans doute par un effort de pédagogie et de conseil aux collectivités territoriales et aux associations et sociétés sportives.

Dans l'optique des rapporteurs et compte tenu de la complexité de l'environnement juridique de ce dispositif, **il pourrait être souhaitable d'accompagner les associations et sociétés sportives susceptibles de solliciter la garantie d'emprunt des collectivités territoriales.**

Il importe que ce dispositif trouve naturellement sa place parmi les instruments de financement couramment étudiés dans le montage de projets d'investissement. En banaliser l'usage suppose que ces acteurs puissent avoir accès à l'ensemble des éléments juridiques et factuels leur permettant d'évaluer les implications et le coût de cet engagement par rapport à un subventionnement direct ou à des avances de trésorerie.

Au regard de leur proximité avec les collectivités et le tissu économique local dans sa diversité, la Banque publique d'investissement (BPI) voire la Banque des territoires, filiale de la Caisse des Dépôts et consignations, pourraient prendre part à cette sensibilisation et apporter les éléments nécessaires à leur parfaite information. **Aussi les rapporteurs proposent-ils la création de « référents sport » au sein du réseau local de la BPI**, qui aurait vocation à assister les

associations et sociétés sportives dans le montage de projets de financement faisant appel à la garantie d'emprunt des collectivités locales.

Proposition n° 19 : Assurer la promotion de la garantie des collectivités territoriales aux emprunts destinés à la réalisation, l'aménagement ou la rénovation des équipements sportifs.

Nommer un « référent sport » au sein de la Banque publique d'investissement (BPI) et permettre aux collectivités territoriales, fédérations, associations et sociétés sportives d'accéder aux financements de la BPI pour les investissements sportifs.

Harmoniser la méthode de calcul de la redevance pour l'exploitation des enceintes sportives.

Sécuriser la définition de la subvention d'intérêt général pouvant être versée par les collectivités territoriales.

Déplafonner le montant des prestations de services avec contreparties pour les sportifs professionnels vis-à-vis des clubs amateurs partenaires sur le territoire

En dernier lieu, **il convient de ne pas méconnaître les contraintes qui, de manière croissante, pèsent sur l'investissement des collectivités territoriales dans la rénovation ou la réalisation d'équipements sportifs.**

Certes, nombre d'observateurs entendus par la mission décrivent un attachement des collectivités à des infrastructures qui appartiennent au patrimoine public depuis leur création. Certains perçoivent même chez des élus une réticence à soutenir des projets tendant à céder des équipements ou à autoriser des opérateurs privés à tirer un bénéfice de leur exploitation. D'après leur analyse, cette attitude pourrait manifester une certaine conception de l'usage des propriétés publiques ou révéler la crainte de perdre un instrument qui contribue à la visibilité de leur action, voire de leur personne.

Néanmoins, l'engagement durable des collectivités dans le financement de projets visant au développement d'infrastructures sportives ne paraît pas assuré. Outre des contraintes budgétaires accrues, elles doivent aujourd'hui composer avec une opinion de moins en moins acquise à une contribution publique au financement d'infrastructures au bénéfice du sport professionnel. Plusieurs des interlocuteurs de la mission s'accordent à penser que cette prévention pourrait se renforcer à la faveur de la crise sanitaire causée par l'épidémie de Covid-19 et pousser les élus locaux à un retrait progressif.

Dans cette perspective, l'élargissement de la garantie d'emprunt des collectivités territoriales ne peut marquer qu'une étape. Ainsi que l'ont souligné plusieurs personnes auditionnées, **la possession ou l'exploitation des enceintes sportives représente désormais un enjeu pour la compétitivité et le développement des clubs.**

L'équipe du Bayern de Munich en témoigne : par l'organisation et/ou l'accueil d'événements sportifs, culturels ou professionnels, la location d'espaces

commerciaux et l'offre de services de restauration, ou encore l'utilisation d'une marque⁽¹⁾, la valorisation des infrastructures et leur développement peuvent s'avérer très lucratifs ; ils donnent aux clubs les moyens de soutenir leur croissance sur la base d'un modèle d'affaire comportant des ressources autres que la billetterie et les droits de retransmission.

À l'évidence, l'acquisition des équipements utilisés pour la pratique de leur discipline ne constitue pas une option pour l'ensemble des associations et sociétés sportives. Elle ne présente pas nécessairement un intérêt raisonnable suivant l'audience et le modèle économique de la discipline, l'équilibre financier du club ou la valorisation des équipements.

Pour autant, **les conditions de leur mise à disposition ne sauraient être négligées.** Dans l'évolution des rapports entre collectivités territoriales et les clubs pour la gestion des équipements sportifs, un rôle croissant des sociétés sportives dans l'exploitation des infrastructures doit être envisagé. Ceci suppose qu'elles démontrent leur capacité à assumer la gestion, la valorisation économique de leurs outils de travail. Mais il s'agit également de clarifier les modalités de la mise à disposition des équipements, avec une détermination juste des coûts à la charge des collectivités et des clubs.

Cette démarche appelle nécessairement une évaluation de l'ensemble des instruments de financement et d'exploitation des équipements sportifs. Au-delà de l'extension du champ de la garantie des emprunts des collectivités territoriales, il convient de reconsidérer l'ensemble des régimes qui, de la cession à la convention d'occupation avec redevance, peuvent permettre d'associer des personnes publiques, des sociétés sportives – voire des opérateurs privés – à la valorisation de ce patrimoine.

Proposition n° 20 : Encourager l'acquisition par les associations et sociétés sportives des équipements utilisés pour la pratique de leurs sports, ainsi que les modalités d'une association croissante à la gestion et à l'exploitation des infrastructures sportives.

(1) Voir en ce sens la pratique du « naming » qui consiste à attribuer le nom d'une marque ou d'une société marraine à une enceinte sportive, à une compétition, un classement, une équipe.

IV. DÉVELOPPEMENT DU SPORT FÉMININ ET PROTECTION DE L'ÉCONOMIE DU SPORT : DES DÉFIS RENOUELÉS APPELANT UNE ORGANISATION DES ACTEURS

A. LA CONFÉRENCE PERMANENTE DU SPORT FÉMININ : UNE INSTANCE PEINANT AUJOURD'HUI À DÉMONTRER SON UTILITÉ

Pour le sport français, le développement et la promotion du sport féminin offrent aujourd'hui la perspective d'un vaste champ de réflexions et d'initiatives, autant qu'ils peuvent faire l'objet de préoccupations renouvelées. Ainsi que le montrent les succès d'audience inattendus de la Coupe du monde de football féminine, le sport au féminin suscite l'intérêt et peut contribuer au renouvellement de l'économie du sport.

Mais abstraction faite du nombre des pratiquantes, **le sport féminin pâtit de la faiblesse rédhitoire que constitue un profond défaut de visibilité, en conséquence d'une couverture médiatique peu significative tout au long des saisons sportives.** Ainsi que l'a rappelé Mme Nathalie Sonnac, membre du Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA), les compétitions et manifestations sportives féminines ne représentent que 16 % à 18 % des retransmissions sportives suivant les études les plus récentes – certes en progrès par rapport à 2017 avec seulement 7 %.

À cet égard, la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de Covid-19 paraît devoir encore aggraver ce désavantage comparatif. Suivant les statistiques recueillies par la mission, les articles consacrés au sport féminin ne représentaient que 4 % de ceux parus dans le journal l'Équipe pendant la période du confinement en France. Par ailleurs, on observe une diminution des montants obtenus dans le cadre d'accords de partenariat avec des sponsors.

Cette situation ne rend que plus indispensable une évaluation précise de l'impact des dispositions de la « loi Braillard » en ce qui concerne la promotion du sport féminin et sa structuration. Aux termes de la loi, la réalisation de ces deux objectifs reposait sur l'action d'une nouvelle instance : la Conférence permanente du sport féminin. Or, l'ensemble des éléments recueillis par la mission démontre la nécessité de nouvelles initiatives dans et à l'extérieur de ce cadre.

1. Des compétences censées être rassemblées au service du développement et de la médiatisation du sport féminin

Instituée par l'article 21 de la loi du 1^{er} mars 2017, la Conférence permanente du sport féminin possède le statut d'organisme consultatif placé auprès du ministre chargé des Sports. S'appuyant en partie sur les conclusions de la Grande

conférence du sport professionnel français ⁽¹⁾, le législateur l'a conçue comme un cercle d'échanges et d'expertises sur la structuration, le développement et la médiatisation du sport féminin. Aux termes de l'article L. 142-1 du code des sports, ses missions consistent à :

– « *contribuer à une meilleure connaissance des pratiques sportives féminines, notamment par la publication d'un rapport annuel* » ;

– « *concourir à l'accompagnement des acteurs en vue de la structuration et de la professionnalisation du sport féminin* » ;

– « *favoriser la médiatisation du sport féminin* ».

En conséquence, l'article D.142-39 du code du sport ⁽²⁾ lui confère :

– la possibilité d'émettre des avis sur consultation du ministre chargé des sports, ainsi que des ministres respectivement chargés des droits des femmes, de l'économie ou de la communication ;

– le droit de se saisir de tout projet de loi ou de tout projet de texte réglementaire relatif à l'organisation du sport en France, ainsi que sur tout projet d'acte de l'Union européenne ou de convention internationale se rapportant à la pratique sportive ;

– la compétence d'examiner les thèmes d'observation et d'études relatifs à la place du public féminin dans le sport ;

– la faculté d'émettre des recommandations visant à contribuer à la structuration du sport féminin, à une meilleure médiatisation des épreuves sportives féminines et à un égal accès des femmes aux pratiques sportives, à leur gestion, à leur gouvernance et aux fonctions d'encadrement.

Suivant cette même disposition, il incombe à la Conférence permanente du sport féminin de :

– « *veiller à favoriser les échanges et le partage des informations entre les acteurs concernés* » : l'article D. 142-39 habilite ainsi la Conférence à adresser « *des recommandations à tous les acteurs qui interviennent dans le champ du sport* » ;

(1) Cf. *Préconisation 5.9* : Installer une Conférence permanente sur la médiatisation du sport féminin. Toutefois, on notera que la Grande conférence sur le sport professionnel prônait la création d'une instance chargée seulement d'examiner les voies et moyens d'une meilleure médiatisation du sport féminin. Dans l'esprit des auteurs de la préconisation, son champ de compétence allait de l'organisation des compétitions aux développements à l'international des fédérations et des événements, en passant par une réflexion sur les aspects liés au marketing de la compétition, sur l'identification des partenaires commerciaux, ou encore sur la négociation des droits. La finalité du travail de cette conférence est de faciliter la constitution en amont de programmes audiovisuels aisément diffusables et créateurs de valeur pour l'ensemble de l'écosystème.

(2) Dans sa rédaction résultant du décret n° 2017-1059 du 10 mai 2017 relatif à la Conférence permanente du sport féminin.

– présenter un rapport d’activité annuel au Gouvernement, afin de retracer « *la contribution de cette instance et celle des différents acteurs du sport* ».

Dans cet esprit, la composition de la Conférence permanente du sport féminin vise à rassembler un éventail assez large de compétences, en rapport avec l’ensemble des problématiques que cette dernière peut appréhender. En application de l’article D. 142 -40 du code du sport, cette instance comprend :

- des acteurs du mouvement sportif (onze membres) ⁽¹⁾ ;
- des acteurs du secteur audiovisuel (quatre membres) ⁽²⁾ ;
- des représentants des acteurs économiques (quatre membres désignés sur proposition du ministre chargé de l’économie) ;
- des personnalités qualifiées (trois membres) ⁽³⁾ ;
- des représentants de l’État (quatre membres nommés sur proposition des ministres chargés des sports, des droits des femmes, de l’économie et de la communication) ;
- des personnalités élues désignées par l’Association des départements de France, l’Association des maires de France, et l’Association nationale des élus en charge du sport (quatre membres).

Notons également que le ministre chargé des droits des femmes y siège en tant que membre de droit. En application de l’article D. 142-40 du code du sport, les membres de la Conférence permanente du sport féminin sont nommés par le ministre chargé des Sports. Ils disposent d’un mandat de trois ans, renouvelable une fois.

D’après les appréciations livrées devant les rapporteurs, la Conférence permanente du sport féminin dispose d’une vraie diversité des compétences et

(1) Soit deux représentants des sportifs et un représentant des entraîneurs et éducateurs sportifs (désignés par le ministre chargé des sports) ; un représentant des arbitres et juges sportifs (désignés par l’Association française du corps arbitral multisports) ; quatre représentants des fédérations sportives agréées (dont deux désignés par le Comité national olympique et sportif français et deux désignés par le Comité paralympique et sportif français) ; deux représentants des ligues professionnelles (désignés par l’Association nationale des ligues de sport professionnel) ; deux représentants d’associations ou de sociétés sportives qui participent aux compétitions féminines organisées par une fédération sportive ou une ligue professionnelle (désignés par le ministre chargé des sports).

(2) À raison d’un représentant du Conseil supérieur de l’audiovisuel (désigné par le président du CSA, et de trois représentants des éditeurs de services audiovisuels (désignés sur proposition du ministre chargé de la communication).

(3) Deux personnalités désignées à raison de leur compétence en matière d’égalité entre les femmes et les hommes dans le sport (sur proposition du ministre chargé des droits des femmes) ; une personnalité désignée à raison de ses compétences en matière d’organisation et de gestion des institutions sportives (par le ministre chargé des sports).

des profils. Néanmoins, l'examen de son activité effective porte à s'interroger sur son bilan plus de trois ans après sa création.

2. Une contribution à la féminisation du sport difficilement mesurable

En premier lieu, le doute exprimé quant à l'utilité de la Conférence permanente naît du constat d'une activité semble-t-il restreinte à défaut d'être objectivable.

De fait, **on recense depuis la création de cette instance trois réunions plénières.** Ce chiffre inclut la réunion d'installation organisée le 5 septembre 2017, sous la présidence de Madame Laura Flessel, alors ministre des Sports, et de Madame Marlène Schiappa, secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes. Présidée par Madame Roxana Maracineanu, la seconde plénière s'est déroulée le 28 janvier 2019. Plusieurs personnes auditionnées par les rapporteurs évoquent par ailleurs le souvenir d'une réunion consacrée à la restitution de travaux sans que l'on puisse en déterminer précisément ni la date, ni l'objet.

Un même constat semble prévaloir en ce qui concerne le fonctionnement des groupes de travail. Les témoignages recueillis par les rapporteurs donnent à penser que les instances de réflexion thématiques formées au lendemain de l'installation de la Conférence permanente se réunissent de manière intermittente. D'après plusieurs personnes auditionnées, **l'assiduité de leurs membres varierait sensiblement d'un groupe à l'autre et tendrait à décliner.** Ce désengagement se justifierait chez certains par le sentiment que la participation ne menait à rien de concret ou que les propositions établies ne trouveraient pas de débouchés. Beaucoup affirment aujourd'hui ne pas connaître les suites données aux travaux de leurs groupes et ne plus recevoir de convocation ou entretenir de rapports avec eux.

La manière dont la Conférence permanente du sport féminin s'acquitte de ses missions ne saurait certes être jugée à la seule aune du nombre ou de la fréquence des réunions tenues. Néanmoins, cette mesure du fonctionnement de la conférence offre potentiellement les indices d'un fonctionnement et d'un dynamisme dont dépend la capacité à nourrir le débat public et à conseiller le Gouvernement.

Or rien n'établit la capacité de la Conférence permanente à servir d'inspirateur et d'aiguillon pour l'action de l'État et des instances sportives en faveur d'un développement et d'une médiatisation du sport féminin.

Ainsi que le rappelle le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances initial pour 2020, la Conférence permanente du sport féminin concourt à la mise en œuvre d'une feuille de route. Arrêtée par le ministère des Sports, en collaboration avec le secrétariat d'État chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes, elle comporte les objectifs suivants pour l'exercice 2019/2020 :

- favoriser la pratique sportive des futures et jeunes mères ;
- stimuler l’engagement des femmes au sein des instances dirigeantes ;
- assurer aux femmes l’accès à toutes les fonctions indispensables à la carrière arbitrale
- dynamiser la médiatisation du sport féminin

Il ressort des auditions réalisées par les rapporteurs que la Conférence a pu fournir un cadre ou une caisse de résonance à des études ou à des initiatives visant à engager une réflexion ou susciter l’intérêt autour de problématiques essentielles pour son avenir. Il en va ainsi de la diffusion dans les médias de programmes à propos de la pratique du sport par les femmes et de la couverture de leurs compétitions. On citera pour exemple l’opération « Sport Féminin toujours », dont la troisième édition était organisée les 1^{er} et 2 février 2020. ⁽¹⁾

Cependant, il ressort de l’état des lieux convergent dressé devant la mission qu’a minima, les travaux de la Conférence permanente pâtissent d’un manque de publicité.

Nombre des responsables du mouvement sportif affirment n’en connaître la teneur que par les quelques échos de la presse. Certains tendent même à relativiser la portée des propositions ou initiatives de la Conférence : ils estiment en effet qu’elles dépassent rarement les mesures déjà prises par les fédérations et les ligues. D’autres encore déplorent l’absence d’initiatives ou de réflexions substantielles dans le champ de la médiatisation du sport féminin, étant observé que la plupart des opérations de promotion lancées relèvent du CSA et voient leur champ s’étier.

Du point de vue des rapporteurs, le caractère quasi unanime de ces jugements critiques plaide moins en faveur de la suppression d’une telle instance consultative qu’il ne met en lumière la difficulté à entretenir une dynamique.

En droit comme en pratique, la Conférence permanente du Sport féminin vit dans l’ombre du ministère des Sports. L’article D. 142-40 du code du sport prévoit ainsi que le ministre chargé des Sports ou son représentant en assume la présidence tandis que l’article D. 142-41 du même code confie son secrétariat à la Direction des Sports. En outre, les analyses développées par plusieurs interlocuteurs de la mission d’évaluation portent à conclure que dans les faits, l’implication de la ministre joue un rôle moteur dans l’animation des travaux.

(1) « Sport Féminin Toujours » désigne une initiative du Conseil supérieur de l’Audiovisuel née en 2014. Elle vise à inciter les médias, sur l’ensemble du territoire, à intégrer plus de retransmissions sportives, mais aussi plus de sujets, émissions et interviews consacrés au sport féminin aux actrices du milieu sportif en général. Elle se déroule aujourd’hui dans le cadre offert par la Conférence permanente du sport féminin. Elle associe le ministère des Sports et le CSA, en partenariat avec le Secrétariat d’État chargé de l’Égalité entre les hommes et les femmes et de la lutte contre les discriminations. Elle bénéficie du soutien du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) et le Comité paralympique et sportif français (CPSF).

Dès lors, il peut paraître souhaitable d'affranchir en quelque sorte la Conférence permanente du sport féminin d'une relation par trop exclusive.

À cette fin, les rapporteurs estiment qu'**il conviendrait, d'une part, de désigner parmi les membres de la Conférence permanente du sport féminin une vice-présidente chargée de sa direction effective.** Le ministre des Sport conserverait la présidence en titre. En revanche, il confierait à la vice-présidente la tâche de convoquer les réunions plénières et les instances de la Conférence et d'animer ses travaux. Il reviendrait ainsi à ce dernier de coordonner et de donner une impulsion à l'élaboration du programme de travail, ainsi qu'à l'exercice du pouvoir d'émettre des recommandations et de rendre des avis.

En outre, la vice-présidente pourrait être désignée par le ministre des Sports mais **il ne paraît pas hors de propos d'envisager la possibilité d'une élection par l'ensemble des membres car cette procédure présente l'intérêt de conforter l'autorité de la fonction.** La vice-présidente pourrait être choisie, à raison des garanties d'expertise et d'indépendance que présenterait son profil, parmi les personnalités qualifiées.

Proposition n° 21 : Instituer au sein de la Conférence permanente du sport féminin une fonction de vice-présidente chargée de sa direction effective et de l'animation de ses travaux.

D'autre part, les rapporteurs préconisent **une évolution du « statut » de la Conférence permanente du sport féminin habilitant ses représentants à rendre compte devant le Parlement et à être saisi par lui sur toute question entrant dans son champ de compétences.**

Dans cet esprit, pourraient être envisagés **la remise et l'examen du rapport annuel d'activité, destiné aujourd'hui au Gouvernement, aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.** Cette forme de contrôle parlementaire pourrait s'exercer dans le cadre d'une audition annuelle, sur le modèle des réunions au cours desquelles les commissions reçoivent des autorités administratives indépendantes (à l'exemple du Conseil supérieur de l'Audiovisuel). La Conférence permanente disposerait également de la faculté de **rendre des avis et d'établir des recommandations,** éventuellement sur des projets et des propositions de loi dont l'objet toucherait au développement et à la médiatisation du sport féminin.

Sur le modèle de l'Instance nationale du supportérisme⁽¹⁾, **pourraient également siéger au sein de la Conférence un sénateur et un député, en qualité de membres de droit.** Une telle modification du statut de l'instance pourrait justifier l'ajout d'un alinéa à l'article L. 142-1 du code du sport ou être renvoyée à une disposition réglementaire.

(1) Article L. 224-2 et D. 224-1 à D. 224-4 du code du sport.

Du point de vue des rapporteurs, il ne s'agit pas de remettre en cause le statut d'instance consultative relevant du pouvoir exécutif. En revanche, il importe de donner à la Conférence permanente l'opportunité de valoriser ses travaux auprès de l'ensemble des pouvoirs publics et, ce faisant, de donner un relief à ses missions qui l'obligent à devenir force de propositions.

Proposition n° 22 : Habilier la Conférence permanente du sport féminin à rendre compte de ses travaux devant le Parlement et à être saisi par lui sur toute question entrant dans son champ de compétences.

Désigner un représentant de chacune des Assemblées parlementaires en tant que membres de droit au sein de la Conférence.

Donner à la Conférence permanente du sport féminin les moyens de sa propre émulation représente à n'en pas douter un premier objectif. **Une fois levés les préalables relatifs à son organisation, rien n'interdit de réfléchir à un élargissement du champ de son mandat.**

Il pourrait ainsi être cohérent de la charger d'un suivi régulier des initiatives prises par le mouvement sportif en vue de l'accession de femmes à des postes de responsabilité en son sein.

Ainsi que le confirment les auditions de la mission, il existe au sein du mouvement sportif des fédérations relativement volontaristes dans leurs actions en faveur de la mixité de la gouvernance.

À bien des égards, c'est le cas de la Fédération française de Football (FFF) qui, depuis la saison 2017-2018, poursuit la mise en place du « Club des 100 femmes dirigeantes ». Succédant à l'opération « Mesdames, franchissez la barrière ! » engagée en 2012, ce programme vise à donner aux femmes les ressources nécessaires à l'exercice de fonctions au sein des instances des clubs. D'après les éléments recueillis auprès de Madame Brigitte Henriques, vice-présidente déléguée de la FFF, il repose sur la formation d'un vivier de personnes aptes à être désignées à des postes grâce à leur affirmation personnelle et au suivi de formations ⁽¹⁾. Le propos de cette démarche est de faire mûrir les esprits et de rendre concevables des progrès de la mixité à tous les échelons, par exemple dans les districts.

À l'évidence, la réalisation d'un tel objectif nécessite une évolution des mentalités et des représentations. Du point de vue des rapporteurs, la publicité des initiatives exemplaires et l'échange des bonnes pratiques font partie des instruments à la disposition des acteurs du mouvement sportif et des pouvoirs publics afin de mener une politique résolue en faveur de tels changements.

(1) Le programme d'accompagnement du Club des 100 femmes dirigeantes comprend : - cinq modules de quatre heures chacun dispensés par l'Institut de Formation du Football (IFF) du Parcours fédéral de formation des dirigeants, organisés dans les ligues et districts ; trois modules d'une journée chacun sur le développement personnel, organisés à la Fédération ; un module de deux journées de gestion financière, organisé à la FFF.

C'est la raison pour laquelle ils proposent d'intégrer aux missions de la Conférence permanente du sport féminin le suivi et la promotion des initiatives prises par les acteurs du mouvement sportif (fédérations délégataires, comités olympiques, associations et sociétés sportives), dans le but de favoriser la mixité de leurs instances.

Proposition n° 23 : Intégrer aux missions de la Conférence permanente du sport féminin le suivi et la promotion des initiatives prises par les acteurs du mouvement sportif dans le but de favoriser la mixité de leurs instances.

En dehors du cadre offert par la « loi Braillard », **il importe également que les fédérations délégataires et les ligues rendent mieux compte des mesures prises en faveur de la promotion du sport féminin et de la mixité de leur instance**, notamment l'état d'avancement des plans de féminisation.

Depuis 2013, les conventions d'objectifs conclues entre l'État et les fédérations délégataires comportent des développements relatifs aux plans de féminisation. Il importe aujourd'hui d'établir un contrôle effectif et rigoureux de leur mise en œuvre. En vertu de la loi n° 2019-812 du 1^{er} août 2019⁽¹⁾, le développement de l'accès à la pratique sportive pour toutes et tous fait partie des missions de l'Agence nationale du sport (ANS). Il revient par ailleurs à l'Agence d'apporter son concours aux projets et aux acteurs, notamment les fédérations sportives, les collectivités territoriales et leurs groupements, contribuant au développement de l'accès à la pratique sportive, au sport de haut niveau et à la haute performance sportive.

Aussi les rapporteurs estiment qu'à ce titre, il ne serait pas incohérent que dans le cadre des conventions qu'elles concluent avec les fédérations délégataires, **l'ANS veille au respect des engagements pris dans le cadre des plans de féminisation et, le cas échéant, sanctionne les manquements délibérés par l'application d'un « malus » financier.**

Dans un objectif de connaissance et d'action concertée à l'échelle locale, il pourrait être à propos de s'appuyer sur l'instrument de vigilance que fournissent les rapports sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes établis par les collectivités territoriales.

En vertu de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014⁽²⁾, cette obligation incombe aux communes de plus de 20 000 habitants, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, aux

(1) Article n° 3 de la loi n° 2019-812 du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

(2) Article 61 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes insérant dans le code général des collectivités territoriales les articles L. 2311-1-2. (pour les communes), L. 3311-3 (pour les départements) et L. 4311-1-1 (pour les régions).

départements et aux régions. Présentés préalablement aux débats sur les projets de budget, les rapports doivent analyser la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement des collectivités, les politiques qu'elles mènent sur leur territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation.

Les rapporteurs proposent que les développements relatifs aux politiques menées comportent un exposé sur les moyens budgétaires alloués à la promotion et au développement du sport féminin. Cette mesure pourrait donner lieu à une précision apportée soit à la loi n° 2014-873 du 4 août 2014, soit au décret n° 2015-761 du 24 juin 2015 ⁽¹⁾ qui précise le contenu des rapports.

Proposition n° 24 : Confier à l'Agence nationale du sport le contrôle de la bonne application des engagements pris par les fédérations sportives dans le cadre des plans de féminisation. L'Habiller à appliquer un « malus » financier en cas de manquement délibéré aux objectifs convenus.

Enrichir le rapport des collectivités territoriales sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes par une analyse des crédits alloués au développement et à la promotion du sport féminin.

B. UNE NÉCESSAIRE RELANCE DE LA COOPÉRATION DANS LA LUTTE CONTRE LE PIRATAGE

Au sens de la loi du 1^{er} mars 2017, le piratage désigne la promotion, l'accès et la mise à la disposition du public en ligne, sans droit ni autorisation, de contenus audiovisuels dont les droits d'exploitation ont fait l'objet d'une cession par une fédération, une ligue professionnelle, une société sportive ou un organisateur de compétitions ou manifestations sportives.

Il constitue une pratique délictueuse dont toutes les analyses soulignent la nocivité pour l'économie du sport en général et, en particulier, les disciplines très dépendantes de la perception de droits sur la retransmission de leurs compétitions et manifestations sportives dans les médias. D'après les statistiques dont font état les derniers travaux de la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation ⁽²⁾, le piratage occasionnerait ainsi une perte de recettes estimée à près de 500 millions d'euros et une perte estimée par un acteur comme Canal + d'environ 500 000 abonnés. Cette perte équivaut à environ dix fois le produit de la « taxe Buffet » et prive d'autant de ressources le sport amateur.

(1) Décret n° 2015-761 du 24 juin 2015 relatif au rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant les collectivités territoriales.

(2) Rapport (n° 2747) fait au nom de la Commission des Affaires culturelles et de l'Éducation sur le projet de loi, relatif à la Communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique (n° 2488), par Mme Aurore Bergé, Rapporteuse générale, et Mme Sophie Mette et Mme Béatrice Piron, Députées, pp. 171-172.

À la faveur de nouveaux développements technologiques, ainsi que dans le contexte du confinement motivé en France par l'épidémie du COVID-19, la pratique du piratage semble devoir connaître un nouveau regain. Mais le péril qu'il représente constitue une préoccupation ancienne et renouvelée du législateur.

La loi du 1^{er} mars 2017 propose ainsi un instrument d'action souple qui repose sur la coopération des acteurs du mouvement sportif et des opérateurs économiques et fournisseurs de contenus sportifs. À l'examen, elle s'avère cependant d'une portée insuffisante pour juguler un phénomène croissant.

1. Des dispositions relatives aux accords professionnels demeurant lettres mortes

L'article 12 de la loi du 1^{er} mars 2017 encourage les acteurs du mouvement sportif, de l'audiovisuel et d'internet à s'accorder sur des mesures et des bonnes pratiques destinées à lutter contre le piratage en ligne.

Les accords peuvent avoir pour initiateurs et parties prenantes :

- les fédérations sportives ;
- les organisateurs de manifestations sportives ;
- les opérateurs de plateforme en ligne ⁽¹⁾ ;
- les éditeurs de services de communication au public en ligne ⁽²⁾ ;
- les fournisseurs d'accès à internet ;
- les fournisseurs d'hébergement ;
- les titulaires de droits d'auteur ou voisins ;
- les éditeurs de services de communication audiovisuelle qui disposent de droits d'exploitation sur les contenus sportifs ⁽³⁾.

D'après les éléments recueillis auprès de plusieurs représentants de disciplines sportives, confirmés par la Fédération française des télécoms, **aucun accord n'a été conclu à ce jour sur le fondement de la loi du 1^{er} mars 2017.**

Au-delà des réticences exprimées par certaines parties prenantes potentielles, deux principales difficultés sont invoquées.

(1) Tels que définis par les dispositions de l'article 49 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique : il peut s'agir aussi bien des places de marchés, des sites comparateurs que des plateformes d'intermédiation.

(2) Soit, dans une acception très large, l'ensemble des personnes qui créent et produisent un contenu mis à disposition du public.

(3) Définis à l'article 2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

La première touche à la difficulté de bloquer efficacement la diffusion et la mise à disposition de contenus piratés. Les outils qui permettent le piratage se renouvellent et modifient les conditions d'accès et d'hébergement. D'après les analyses développées par la Fédération française des télécoms, il arrive que les contenus échappent à l'intervention des opérateurs et prestataires, notamment par le biais de diffusion en *streaming*.

Il convient également de citer la menace croissante que fait peser le développement des « boîtiers IPTV »⁽¹⁾. Ce dispositif illégal permet d'accéder à de nombreux bouquets de chaînes, dont les chaînes payantes, à partir d'un téléviseur connecté, d'un smartphone ou d'une tablette.

La seconde difficulté réside dans les exigences renforcées qui entourent le respect de la liberté de la communication, en conséquence des normes et jurisprudences du droit national et du droit européen.

Ainsi que l'a souligné la rapporteure de la Commission des Affaires culturelles et de l'Éducation aux cours de l'examen de la proposition de loi à l'Assemblée nationale⁽²⁾, un accord tel que prévu par la loi ne peut prévoir des mesures de filtrage, de retrait ou de déréférencement : en effet, il méconnaîtrait les dispositions des articles 12.3, 13.2 et 14.3 de la directive européenne 2000/31⁽³⁾ qui réserve cette faculté à une juridiction ou à une autorité administrative lorsqu'il s'agit « d'exiger du prestataire qu'il mette un terme à une violation ou qu'il prévienne une violation »⁽⁴⁾.

Un tel accord ne peut pas non plus prévoir de « *dispositifs techniques de reconnaissance* » dans la mesure où l'article 12 de la directive précitée⁽⁵⁾ protège la neutralité du fournisseur d'accès quant aux contenus diffusés. De même, un tel dispositif serait contraire à l'article 15 de cette directive, dont la Cour de Justice de l'Union européenne a déduit l'interdiction de toute obligation générale de surveillance pour les fournisseurs d'accès ou d'hébergement.

C'est d'ailleurs en considération de ces principes qu'à l'initiative de la rapporteure, la Commission des Affaires culturelles et de l'Éducation avait réécrit le dispositif adopté au Sénat afin de retirer toutes les obligations susceptibles de heurter le droit national et européen.

(1) Rapport (n° 2747) fait au nom de la Commission des Affaires culturelles et de l'Éducation sur le projet de loi, relatif à la Communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique (n° 2488), par Mme Aurore Bergé, Rapporteure générale, et Mme Sophie Mette et Mme Béatrice Piron, Députées, pp. 171-172.

(2) Rapport (n° 4430) fait au nom de la Commission des Affaires culturelles et de l'Éducation sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs, Par Mme Jeanine Dubié, Députée, p. 87.

(3) Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (dite « directive sur le commerce électronique »).

(4) Principe de la directive repris par l'article 6.I de la loi pour la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004 qui confie cette compétence à l'Autorité judiciaire.

(5) Principe consacré à l'article L. 32-3-3 du code des postes et des communications électroniques.

Du point de vue des rapporteurs, même s'ils ne comportent pas l'exercice de procédures contraignantes, les accords prévus par l'article 12 de la loi du 1^{er} mars 2017 ne présentent pas moins l'intérêt de favoriser une approche commune dans la lutte contre le piratage et, éventuellement, l'affirmation d'une communauté d'intérêts. Aussi, ils appellent les acteurs à se saisir de cet outil, tout en étant conscients de sa portée limitée.

Proposition n° 25 : Inciter les acteurs concernés à conclure les accords professionnels prévus par l'article 24 de la loi du 1^{er} mars 2017 aux fins de lutte contre le piratage.

2. La nécessité d'un nouveau cadre de régulation pour la retransmission des programmes sportifs

À l'évidence, le renforcement de la lutte contre le piratage passe par le renouvellement des règles qui protègent les contenus produits par les éditeurs, notamment dans le cadre d'une concession de droits de retransmission par les fédérations délégataires.

Les nouveaux moyens techniques confèrent en effet au piratage le caractère de phénomène transnational qui peut échapper à la juridiction des États, compte tenu des modalités d'hébergement et/ou de diffusion des contenus et de la localisation de ceux qui opèrent. Sa prévention implique donc le renouvellement des outils et procédures à la disposition des régulateurs mais aussi un changement d'échelle, des coopérations renforcées et une actualisation des concepts sur lesquels pouvait reposer la protection de l'intégrité des contenus.

Dans le cadre de la directive du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins ⁽¹⁾, les membres de l'Union européenne ont reconnu un droit voisin aux diffuseurs audiovisuels et établi des procédures nouvelles susceptibles de nourrir la lutte contre le piratage des retransmissions sportives. Y contribue notamment l'article 17 qui instaure un régime de responsabilité aménagée pour les fournisseurs de services de partage de contenus en ligne, à raison des contenus qui y sont « téléversés ».

La transposition des dispositions de la directive du 17 avril 2019 devait être assurée par le projet de loi de réforme de l'audiovisuel examiné par la Commission des Affaires culturelles de l'Assemblée nationale en mars 2020 ⁽²⁾. **Compte tenu de l'intérêt et de l'urgence des outils que comporte la directive, les rapporteurs se**

(1) Directive (UE) 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE.

(2) Projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique (projet de loi n° 2488), déposé(e) le jeudi 5 décembre 2019 et renvoyé(e) à la Commission des Affaires culturelles et de l'Éducation.

félicitent de ce que sa transposition puisse être réalisée au moyen d'un article additionnel au projet de loi « DDAUE » adopté par le Sénat, le 8 juillet 2020 ⁽¹⁾.

Proposition n° 26 : Assurer la transposition des dispositions de la directive du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique.

Dans un même souci d'efficacité, il paraît souhaitable d'examiner les moyens législatifs de mettre en place des dispositifs prévus par le projet précité de loi de réforme de l'audiovisuel qui tendent à renouveler les conditions de protection contre le piratage des contenus sportifs.

En dehors d'un objectif plus général de renouvellement des instances de régulation avec la création de l'ARCOM, **les rapporteurs estiment pertinent de mettre en place le dispositif d'« ordonnance de protection » contre la retransmission illicite des manifestations et compétitions sportives.**

Tel qu'adopté par la Commission des Affaires culturelles, l'article 23 du projet de loi habilite des requérants légitimes (dont les ayants-droits) à saisir le juge judiciaire aux fins d'obtenir toutes mesures proportionnées propres à prévenir ou à faire cesser des atteintes graves et répétées aux droits patrimoniaux attachés aux retransmissions sportives.

En réponse à cette saisine, le Président du tribunal saisi peut ordonner la mise en œuvre de toutes mesures susceptibles de mettre fin à l'accès, depuis le territoire français, à des contenus piratés. Les mesures prononcées dans le cadre de l'ordonnance s'appliquent pendant deux mois.

En cas de constat de nouvelles atteintes graves, le Président peut, par une nouvelle ordonnance applicable pendant une durée de neuf mois, autoriser le blocage ou le déréférencement des services de communication en ligne dont l'objectif principal ou l'un des objectifs principaux serait la diffusion sans autorisation de compétitions ou manifestations sportives.

En outre, ce même article prévoit que l'autorité de régulation est chargée d'adopter des modèles d'accords types destinés à prévenir le piratage des contenus sportifs préalablement à la saisine du juge.

(1) *Projet de loi (n° 3196), adopté par le Sénat, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juillet 2020 (renvoyé à la commission des affaires économiques). La commission des Affaires culturelles et de l'Éducation devrait examiner au fond les dispositions relatives à la directive du 17 avril 2019 à l'ouverture de la session ordinaire 2020-2021.*

Proposition n° 27 : Mettre en place une « ordonnance de protection dynamique » contre la retransmission illicite des manifestations et compétitions sportives, sur le modèle du dispositif de l'article 23 du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique adopté par la Commission des Affaires culturelles et de l'Éducation de l'Assemblée nationale.

CONCLUSION

Au fond, la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 doit être considérée comme un socle sur la base duquel peuvent être envisagées de nouvelles étapes pour la réalisation de ses trois objectifs fondamentaux : la préservation de l'éthique du sport, le renforcement de la régulation et de la transparence du sport professionnel et l'amélioration de la compétitivité des clubs.

La responsabilité première des pouvoirs publics – et à bien des égards des acteurs du mouvement sportif – est de veiller à donner consistance à l'ensemble des principes et des procédures qu'elle porte. Ainsi que le montrent les travaux de la mission, les difficultés observées peuvent révéler des imprécisions ou insuffisances du dispositif juridique. Il en va ainsi pour l'encadrement de l'activité des agents sportifs. Cela étant, il convient aussi de mettre en cause une application sans doute trop formelle de la loi, ainsi que des réticences – parfois compréhensibles – à s'emparer pleinement des outils qu'elle propose.

Les rapporteurs pensent ici aux positions affichées à l'égard des contrats d'exploitation commerciale de l'image, du nom ou de la voix ou encore des accords professionnels destinés à lutter contre le piratage des programmes et contenus sportifs. Mais ce jugement apparaît encore davantage fondé en ce qui concerne les conditions de la mise en place, par les fédérations, des chartes et des comités d'éthiques et de déontologie.

À n'en pas douter, l'éthique est affaire de culture, de pédagogie et de moyens. C'est la raison pour laquelle le présent rapport avance un certain nombre de propositions afin que les principes et obligations fixés par le législateur ne demeurent pas lettres mortes.

Il entend également que les instances de régulation éthique et financière disposent des ressources nécessaires à l'exercice de leurs missions et à l'affermissement de leur autorité.

Le renforcement de la compétitivité du sport français soulève des questions redoutables dans lesquelles entrent des considérations économiques mais aussi psychologiques. De fait, l'engagement des acteurs nécessite une certaine prévisibilité pour ne pas parler d'une certaine confiance.

Aussi la mission appelle-t-elle à des précisions du cadre normatif applicable, qu'il s'agisse des modalités d'exploitation des équipements sportifs propriétés de collectivité territoriales ou des implications du recours au contrat d'exploitation commerciale de l'image, du nom ou de la voix des sportifs et entraîneurs professionnels.

Ceci dit, **les rapporteurs partagent la conviction que la « loi Brillard » du 1^{er} mars 2017 doit être prolongée à l’occasion d’un « Acte 2 »**, dans le cadre notamment du futur texte de loi « sport et société »

Alors que la crise sanitaire provoquée par l’épidémie de COVID-19 révèle ses impasses et ses fragilités au plan économique et que les attentes et perceptions de la société évoluent, le sport français doit se renouveler: il importe de renforcer la compétitivité des clubs particulièrement frappés par la crise et d’imaginer un « sport d’après », plus éthique et résilient. Du point de vue des rapporteurs, cette nécessité vitale suppose, en premier lieu, de reconsidérer les ressorts de la gouvernance des acteurs du mouvement sportif.

Il ne s’agit pas de remettre en cause la pertinence du rôle dévolu aux fédérations délégataires dans la structuration et l’animation des disciplines dont elles reçoivent la charge. En revanche, les polémiques qu’ont suscitées certains présidents invitent nécessairement à s’interroger sur la durée et les modalités de renouvellement des mandats exécutifs, ou encore sur l’équilibre des pouvoirs au sein des fédérations.

Le mouvement sportif doit aussi renouveler ses formes de gouvernance en diversifiant le statut de l’association loi 1901, **avec l’adoption de formes nouvelles de sociétés telles que les sociétés coopératives d’intérêt collectif (SCIC) ou des sociétés publiques locales (SPL).**

Au-delà, se pose la question des rapports entre le mouvement sportif et l’État qui délègue une mission de service public. Les Rapporteurs souhaitent, à l’instar du rapport de l’Inspection Générale, **une approche plus qualitative de la délégation de l’État aux fédérations sur prérogatives régaliennes et de la subdélégation des fédérations aux Ligues sur leur champ de compétences.**

Les fédérations et les ligues doivent décliner un projet stratégique exigeant en consacrant le principe de solidarité financière dans la loi, ainsi que la primauté des Équipes de France sur les clubs avec l’obligation de la mise à disposition des sportifs professionnels auprès des sélections nationales et l’interdiction de cumul de rémunérations. Les joueurs formés localement par les clubs Français – un point fort du modèle sportif français –, doivent aussi faire l’objet d’une protection particulière.

La gouvernance des ligues professionnelles doit intégrer des personnalités qualifiées en plus grand nombre et tendre vers la parité dans sa composition. Elle doit s’ouvrir, tout comme les fédérations, aux sportifs de haut niveau, en contrepartie d’obligations sociétales à renforcer. Une commission nationale du sport professionnel sous l’égide du ministère des sports pourrait être créée, sur le modèle de l’INS et de la CPSF.

Au-delà, nous devons préserver la spécificité du modèle sportif européen : la relation indéfectible entre sport amateur et sport professionnel, entre fédérations sportives et Ligues professionnelles. Il existe aujourd'hui une menace des promoteurs privés sur ce modèle avec les championnats fermés.

En dernier lieu, **il importe de relever les défis que comporte l'aspiration commune à un développement et à la promotion du sport féminin.** L'objectif d'une mixité accrue du mouvement sportif ne saurait se résumer à l'augmentation du nombre des pratiquantes et des licenciées.

Les accords collectifs dans le basket-ball et le handball pour les sportives professionnelles conciliant salaire minimum, droits sociaux, prise en compte de la maternité, accompagnement et reconversion doivent être généralisés dans l'ensemble des ligues professionnelles féminines : ces accords constituent un exemple à suivre dans un modèle économique spécifique.

Il se mesure également aux responsabilités que peuvent assumer les femmes dans les instances dirigeantes des clubs, des fédérations délégataires et des comités olympiques, ainsi qu'à leur visibilité médiatique, comme le montre bien le « programme dirigeantes » de Sarah Ourahmoune au sein du Comité national olympique et sportif français (CNOSF).

Du point de vue des rapporteurs, une augmentation significative du fonds de soutien à la médiatisation audiovisuelle du sport féminin paraît une nécessité.

Il importe également que les fédérations délégataires et les ligues rendent mieux compte des mesures prises en faveur de la promotion du sport féminin et de la mixité de leur instance, notamment l'état d'avancement des plans de féminisation. Cette exigence pourrait parfaitement justifier l'établissement d'un rapport annuel ou de développements dans le cadre des documents aux assemblées générales afin de rendre compte de l'activité des instances exécutives. Le rapport pourrait permettre d'apprécier le respect des engagements et objectifs fixés dans le cadre du plan de féminisation et justifier l'application d'un « malus financier ».

Au-delà, il s'agit de permettre au sport féminin de prendre toute sa place dans l'économie du sport, sans nécessairement reproduire un modèle qui aujourd'hui vacille. Dans cette optique, il importe de déterminer les voies et moyens d'inciter les fédérations, les ligues, les opérateurs économiques et diffuseurs de programmes sportifs à une meilleure prise en compte de la part des sports féminins dans la négociation des droits de retransmission et dans les plans *marketing*. Une autre manière de définir un modèle propre au sport féminin pourrait également consister à inciter les clubs à rechercher et nouer des partenariats dans un cadre mutualisé, suivant la proposition évoquée devant la mission.

Nous avons besoin d'un volontarisme politique fort, c'est peut-être le principal enseignement de ce rapport d'évaluation de la loi du 1^{er} mars 2017 sur le sport.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des Affaires Culturelles et de l'Éducation a examiné le rapport d'évaluation de la loi n° 2017-261 du 1^{er} 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 l'issue de sa présentation, en application de l'article 145 du Règlement, la commission **a autorisé la publication** du rapport d'évaluation.

Cette réunion ne fait pas l'objet d'un compte rendu écrit. Les débats sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9379138_5f17e8bca6294.commission-des-affaires-culturelles--ethique-du-sport-regulation-et-transparence-du-sport-professi-22-juillet-2020

ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

(par ordre chronologique)

- **Syndicat Première Ligue – Mme Marie-Hélène Patry**, co-dirigeante et directrice des affaires juridiques et sociales de Première Ligue, **M. Bruno Belgodere**, co-dirigeant et directeur des affaires économiques de Première Ligue, **M. Timothé de Romance**, conseil de Première Ligue en affaires publiques, et **Mme Morgane Duval**, juriste de Première Ligue
- **Ministère des Sports – Direction des Sports – M. Gilles Quénéhervé**, directeur des Sports, **M. Laurent ur**, chef du bureau du Sport professionnel et de l'économie du sport, **Mme Delphine Morel**, cheffe de la mission des affaires juridiques
- **M. Skander Karaa**, conseiller au cabinet de la ministre des Sports, ancien conseiller au cabinet de M. Thierry Braillard
- **Comité national olympique et sportif français (CNOSF) – M. Jean-Pierre Siutat**, président de la commission du sport professionnel, **Mme Julie Lavet**, directrice des relations institutionnelles et **Mme Constance Popineau**, directrice des affaires juridiques
- **M. Fabien Canu**, inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR), **M. Olivier Keraudren**, inspecteur général et directeur délégué auprès du président de la Fédération française de sport automobile (FFSA)
- **Mme Jeanine Dubié**, Députée, rapporteure de la proposition de loi (n° 4173) adoptée par le sénat, visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs et **M. Olivier Keraudren**, inspecteur général
- **Fédération française de Volley (FFV) et de la Ligue nationale de Volley (LNV) – M. Éric Tanguy**, président de la Fédération, et **M. Alain Griguer**, président de la ligue nationale de Volley
- **M. Joël Bouzou-Oly**, président de la Fédération française de pentathlon moderne, président de l'organisation non gouvernementale « *Peace & Sport* »

- **M. Stéphane Dray**, agent sportif, président de l'Agence *Sport, Development & Management*
- **Comité départemental olympique et sportif (CDOS) des Alpes-Maritimes – M. Philippe Manassero**, président
- **Fédération des entraîneurs professionnels (FEP) – M. Thibaut Dagorne**, administrateur de la FEP et délégué général de 7Master, groupement des entraîneurs et des professionnels de la formation de Handball, et **Mme Marion Pelissié**, administratrice de la FEP et directrice générale de TECH XV, regroupement des entraîneurs et des éducateurs de Rugby XV
- **Syndicat national des Agents sportifs (UASF) – M. Stéphane Canard**, président, **M. Michael Manuello**, vice-président et coordinateur de la commission instances, **M. Bruno Satin**, membre du conseil d'administration et coordinateur de commission instances, et **M. Jeremy Bouhy**, coordinateur de la commission juridique
- **Association professionnelle « UNIPROS » – M. Jean-Paul Aloro**, responsable UCP Volley-Ball ; **M. Adrien Bernardi** responsable UCP Handball ; **Mme Marie-Hélène Patry**, co-dirigeante et directrice des affaires juridiques et sociales du Syndicat Première Ligue, **M. Simon Menanteau** et **M. Jean-Patrick Boucheron**, responsable UCP Rugby
- **Centre de Droit du sport (CDS) – M. Jean-Michel Marmayou**, directeur ; **M. Gaylor Rabu**, maître de conférences HDR, codirecteur du Master 2 droit du sport, et **M. Fabrice Rizzo**, professeur, codirecteur du Master 2 droit du sport
- **Association des avocats mandataires sportifs (ADAMS) – Me Jim Michel-Gabriel**, avocat à la Cour, Président ; **Me Guénola Cousin**, **Me Sébastien du Puy-Montbrun**, **Me Badou Sambague**, **Me Daniele Hohmann**, **Me David-Olivier Guillain**, **Me Arnaud Guyonnet**, **Me Pascal Markowicz**, avocats et membres de l'Association
- **Association des agents français de basketball – M. Guillaume Althoffer**, secrétaire
- **Fédération française des Sports de glace (FFSG) – Mme Nathalie Péchalat**, présidente
- **Union nationale des Footballeurs professionnels (UNFP) – M. Philippe Piat**, co-président, et **Mme Camille Delzant**, conseillère à la présidence l'UNFP
- **M. Thierry Braillard**, ancien secrétaire d'État chargé des Sports

- **Fédération française de Football (FFF) – M. Kenny Jean-Marie**, directeur de cabinet du président de la Fédération, **M. Thomas Cayol**, responsable Règlements et Contentieux
- **Mme Fabienne Bourdais**, inspectrice générale (IGESR), déléguée ministérielle à la Lutte contre les violences dans le sport
- **Mme Sarah Abitbol**, ancienne championne de patinage artistique
- **M. Patrice Begay**, membre du comité exécutif de *Bpifrance SA*, directeur de la communication et de *Bpifrance Excellence*
- **M. Patrick Bayeux**, professeur à l'Université de Toulouse (en disponibilité), consultant ;
- **Association « Éthique et sport » – Mme Véronique Lebar**, présidente
- **Organismes des fédérations délégataires chargés du contrôle administratif, juridique et financier – M. Dominique Debreyer**, coordinateurs de la direction nationale d'Aide et de Contrôle de gestion (DNACG) de la Ligue nationale de Rugby, **M. Philippe Ausseur**, président de la direction nationale de Conseil et de Contrôle de Gestion (DNCCG) de la Ligue nationale de Basket, **M. Jean Di Meo**, président de la commission nationale de Contrôle et de Gestion (CNCG) de Hand, et **Mme Nelly Wypor**, responsable du contrôle de gestion
- **Audition conjointe de l'Association pour la protection des programmes sportifs (APPS) – M. Didier Quillot**, président, **Mme Muriel Guidoni-Deregnacourt**, déléguée générale de l'ACCeS, **M. François Lhospitalier**, directeur juridique et conformité de la Fédération française de Tennis, **M. Julien Taieb**, responsable Affaires publiques et juridiques de la Ligue de Football professionnel, **M. Arnaud Decker**, fondateur dirigeant responsable du cabinet de conseil en affaires publiques *ADValorem* – **Fédération française des Télécoms : M. Michel Combet**, directeur général
- **Fédération française de Cyclisme (FFC) – M. Michel Callot**, président
- **Mme Brigitte Henriques**, vice-présidente déléguée de la Fédération française de Football ;
- **Membres de la Conférence permanente du Sport féminin – Mme Sarah Ourahmoune**, vice-présidente du Comité national olympique et sportif français ; **Mme Nathalie Sonnac**, professeur des universités, membre du Collège du Conseil supérieur de l'Audiovisuel (CSA)
- **M. Martial Bellon**, président du directoire du Strasbourg Illkirch-Graffenstaden Basket (SIG)

- **Mme Yannick Souvré**, directrice de la Ligue féminine de Basket-ball, membre de la Conférence permanente du Sport féminin
- **M. Christophe Lepetit**, économiste, responsable des partenariats, responsable des études économiques au Centre de Droit et d'économie du sport (CDES) de Limoges
- **Ligue nationale de Rugby – M. Emmanuel Eschaliér**, directeur général, et **Mme Sandrine Jallet-Pillot**, directrice Juridique
- **Autorité nationale des Jeux (ANJ) – M. Frédéric Guerchoun**, directeur juridique, **M. Corentin Segalen**, coordinateur de la Plateforme nationale de lutte contre les manipulations sportives
- **M. Sébastien Boueilh**, directeur fondateur de l'Association « *Colosse aux pieds d'argile* »
- Audition conjointe de la **direction de la Législation fiscale (ministère de l'Économie et des Finances)** : **M. Christophe Pourreau**, maître des requêtes au Conseil d'État, directeur – **direction de la Sécurité sociale (ministère des Solidarités et de la Santé)** : **M. Pierre Prady**, adjoint du sous-directeur du Financement de la Sécurité sociale
- **Direction des affaires criminelles et des grâces (ministère de la Justice)** – **Mme Isabelle Minguet**, magistrate, sous-directrice de la Justice pénale spécialisée, et **Mme Louise Neyton**, magistrate
- **Mme Béatrice Barbusse**, secrétaire générale de la Fédération française de Handball, sociologue

ANNEXE 2 : LISTE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT

– **Proposition n° 1** : Confier au ministère des Sports la responsabilité de contrôler le respect par les fédérations délégataires de l’obligation de se doter d’une charte et d’un comité d’éthique et de déontologie en application de l’article 1er de la loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017.

– **Proposition n° 2** : Instaurer une échelle graduée de sanctions pouvant aller jusqu’au retrait de la délégation de l’État à l’encontre des fédérations qui ne disposeraient pas d’une charte et de comités de déontologie et d’éthique en conformité avec la loi.

– **Proposition n° 3** : Fixer, par décret, les catégories de personnes susceptibles d’être nommées au sein des comités d’éthique et de déontologie, ainsi que des objectifs tendant à la mixité de leur composition et favorisant l’intégration de personnalités qualifiées telles que d’anciens sportifs de haut niveau.

– **Proposition n° 4** : Soumettre les membres des organes chargés par les fédérations délégataires de l’exercice du contrôle administratif, juridique et financier (les DNCG) aux obligations déclaratives et aux procédures prévus par l’article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

– **Proposition n° 5** : Dans des conditions fixées par la loi, habiliter les fédérations sportives délégataires et leurs échelons déconcentrés à procéder au croisement de fichiers susceptibles de permettre l’identification de personnes auteurs d’infractions constitutives d’incapacités pour l’encadrement des sportifs.

Imposer par la loi le contrôle systématique de l’honorabilité des dirigeants des fédérations sportives, bénévoles, des arbitres et des titulaires du brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique (BNSSA).

Renforcer les moyens humains de la Direction des sports et des et des délégations régionales académiques à la jeunesse, à l’engagement et au sport (DRAJES) chargés de l’instruction des enquêtes relatives aux obligations d’honorabilité.

– **Proposition n° 6** : Élaborer et diffuser des guides de bonnes pratiques pour la prévention des comportements susceptibles de porter atteinte à l’intégrité physique et psychique des jeunes sportifs, sous l’autorité des fédérations et ligues.

Organiser des actions de sensibilisation à l’égard des jeunes sportifs et de leurs parents.

– **Proposition n° 7** : Élargir le champ des missions confiées au délégué ministériel en charge de la lutte contre les violences dans le sport à la lutte et à la prévention des faits de bizutage et de harcèlements.

Instituer au sein de chaque fédération délégataire des « référents éthique », chargés de conseiller et d'évaluer les procédures et dispositifs relatifs à la prévention des violences.

– **Proposition n° 8** : Consacrer dans la loi l'existence et les missions de la plateforme de lutte contre les manipulations sportives.

– **Proposition n° 9** : Examiner la nécessité d'une modification des textes régissant l'entrée en vigueur des décisions administratives afin d'assurer l'application immédiate d'une interdiction de parier.

– **Proposition n° 10** : Ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives du 18 septembre 2014 (dite « Convention de Macolin »).

– **Proposition n° 11** : Établir un cadre juridique répressif afin de prévenir la pratique des *court-siders*, soit par une incrimination pénale, soit par un élargissement du régime des interdictions de paraître dans les stades et enceintes sportives à l'occasion d'une compétition.

– **Proposition n° 12** : Veiller à ce que les directions nationales de contrôle et de gestion disposent des ressources humaines et matérielles nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Établir un cadre prévenant les éventuels conflits d'intérêts et garantissant l'indépendance de leurs membres, notamment par l'instauration de procédures de déport.

– **Proposition n° 13** : Renforcer les actions tendant à l'identification et à la sanction des personnes exerçant l'activité d'agent sportif en violation des obligations légales relatives à son exercice.

– **Proposition n° 14** : Instituer une chambre de compensation pour chaque discipline sportive, afin de garantir la traçabilité et la régularité des commissions perçues par les agents sportifs au titre des prestations de mise en relations entre sportifs et clubs accomplies dans le respect des lois et règlements.

– **Proposition n° 15** : Examiner la pertinence d'une incrimination nouvelle tendant à sanctionner les sportifs ou les clubs qui recourent en toute connaissance de cause aux prestations d'une personne ne possédant pas la qualité d'agent sportif.

Envisager l'établissement d'une amende dont le montant équivaldrait au double des sommes indûment perçues par une telle personne.

– **Proposition n° 16** : Déterminer les prestations susceptibles d’être proposées par les avocats en tant que mandataires sportifs, ainsi que les modalités de leur contrôle par les instances ordinales et les instances sportives.

– **Proposition n° 17** : Préciser, par décret en Conseil d’État, l’objet des clauses que doivent comporter les conventions conclues entre associations et sociétés sportives en ce qui concerne les conditions financières accordées à l’association sportive par la société sportive au titre du principe de solidarité entre les activités à caractère professionnel et les activités à caractère amateur.

– **Proposition n° 18** : Préciser la circulaire interministérielle du 2 juillet 2019 en ce qui concerne les conditions de répartition du produit de la redevance, son traitement fiscal et les critères relatifs à l’établissement des prévisions de recettes susceptibles de donner lieu à son versement.

Donner instructions aux URSSAF afin qu’elles examinent les contrats conclus avec bienveillance pendant une période déterminée, sous réserve que leurs signataires démontrent leur bonne foi.

– **Proposition n° 19** : Assurer la promotion de la garantie des collectivités territoriales aux emprunts destinés à la réalisation, l’aménagement ou la rénovation des équipements sportifs.

Nommer un « référent sport » au sein de la Banque publique d’investissement (BPI) et permettre aux collectivités territoriales, fédérations, associations et sociétés sportives d’accéder aux financements de la BPI pour les investissements sportifs.

Harmoniser la méthode de calcul de la redevance pour l’exploitation des enceintes sportives.

Sécuriser la définition de la subvention d’intérêt général pouvant être versée par les collectivités territoriales.

Déplafonner le montant des prestations de services avec contreparties pour les sportifs professionnels vis-à-vis des clubs amateurs partenaires sur le territoire

– **Proposition n° 20** : Encourager l’acquisition par les associations et sociétés sportives des équipements utilisés pour la pratique de leurs sports, ainsi que les modalités d’une association croissante à la gestion et à l’exploitation des infrastructures sportives.

– **Proposition n° 21** : Instituer au sein de la Conférence permanente du sport féminin une fonction de vice-présidente chargée de sa direction effective et de l’animation de ses travaux.

– **Proposition n° 22** : Habilitier la Conférence permanente du sport féminin à rendre compte de ses travaux devant le Parlement et à être saisi par lui sur toute question entrant dans son champ de compétences.

Désigner un représentant de chacune des Assemblées parlementaires en tant que membres de droit au sein de la Conférence.

– **Proposition n° 23** : Intégrer aux missions de la Conférence permanente du sport féminin le suivi et la promotion des initiatives prises par les acteurs du mouvement sportif dans le but de favoriser la mixité de leurs instances.

– **Proposition n° 24** : Confier à l'Agence nationale du sport le contrôle de la bonne application des engagements pris par les fédérations sportives dans le cadre des plans de féminisation. L'habiliter à appliquer un « malus » financier en cas de manquement délibéré aux objectifs convenus.

Enrichir le rapport des collectivités territoriales sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes par une analyse des crédits alloués au développement et à la promotion du sport féminin.

– **Proposition n° 25** : Inciter les acteurs concernés à conclure les accords professionnels prévus par l'article 24 de la loi du 1^{er} mars 2017 aux fins de lutte contre le piratage.

– **Proposition n° 26** : Assurer la transposition des dispositions de la directive du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique.

– **Proposition n° 27** : Mettre en place une « ordonnance de protection dynamique » contre la retransmission illicite des manifestations et compétitions sportives, sur le modèle du dispositif de l'article 23 du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique adopté par la Commission des Affaires culturelles et de l'Éducation de l'Assemblée nationale.

**ANNEXE 3 :
ARTICLES DE LA LOI N° 2017-261 DU 1^{ER} MARS 2017**

TITRE IER : PRÉSERVER L'ÉTHIQUE DU SPORT ET RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DES COMPÉTITIONS SPORTIVES PROFESSIONNELLES	
Chapitre Ier : Préserver l'éthique du sport	
Article 1 ^{er}	Établissement d'une charte d'éthique et de déontologie par les fédérations délégataires et création dans les fédérations d'un comité d'éthique et de déontologie
Article 2 (<i>nouveau</i>)	Obligation de déclaration à la HATVP des présidents de fédérations délégataires, des présidents de ligues professionnelles et des présidents du CNOSF et du CPSF
Article 3 (<i>nouveau</i>)	Exercice des droits reconnus à la partie civile pour les ligues professionnelles
Article 4 (<i>nouveau</i>)	Élargissement des incompatibilités pour l'accès à la profession d'éducateur sportif (par exemple la prostitution de mineurs ou le harcèlement sexuel)
Article 5 (<i>nouveau</i>)	Possibilité pour les ligues de se porter partie civile en matière d'infractions commises lors des compétitions
Chapitre II : Renforcer la lutte contre la manipulation des compétitions sportives	
Article 6	Compétence des fédérations délégataires en matière de lutte contre la fraude technologique
Article 7 (<i>nouveau</i>)	Renforcement des pouvoirs de l'ARJEL et lutte contre les « risques de manipulation »
Article 8	Élargissement des interdictions pour un sportif de parier sur les compétitions au sein de sa discipline
Article 9 (<i>nouveau</i>)	Demande d'un rapport sur l'intérêt de créer d'un délit de fraude mécanique dans le sport et d'élargir les compétences de l'AFLD
Article 10 (<i>nouveau</i>)	Extension du champ de l'infraction de corruption sportive
TITRE II : MIEUX CONTRÔLER LES FLUX FINANCIERS DU SPORT PROFESSIONNEL ET L'ACTIVITÉ DES AGENTS SPORTIFS	
Article 11 (<i>nouveau</i>)	Possibilité de passer une convention de présentation pour les agents sportifs ressortissants de pays membres de l'Union européenne
Article 12	Élargissement des compétences des directions nationales de contrôle de gestion des fédérations et ligues – qui assurent le contrôle administratif, juridique et financier des clubs professionnels qui en sont membres (extension aux projets d'achat, de cession et de changement d'actionnaires des sociétés sportives, extension au contrôle financier de l'activité des agents sportifs, information de la direction en cas de procédure d'alerte d'un commissaire aux comptes à l'encontre d'un club, etc.)
Article 13 (<i>nouveau</i>)	Incompatibilité des fonctions d'agent sportif avec une condamnation pour fraude fiscale
TITRE III : AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES CLUBS PROFESSIONNELS ET LA PROFESSIONNALISATION DE LEURS ACTEURS	
Article 14	Droit d'usage par la société sportive du numéro d'affiliation délivré à l'association par la fédération ; allongement de la durée des conventions conclues entre l'association et la société sportive créée par l'association
Article 15 (<i>nouveau</i>)	Coordination avec l'ordonnance n° 2015-900 du 23 juillet 2015 relative aux obligations comptables des commerçants
Article 16 (<i>nouveau</i>)	Demande de rapport sur l'opportunité, pour les centres de formation, de bénéficier du statut de centre de formation des apprentis
Article 17	Création du contrat relatif à l'exploitation commerciale de l'image, du nom ou de la voix d'un sportif ou d'un entraîneur professionnel
Article 18 (<i>nouveau</i>)	Extension de la garantie d'emprunt des collectivités territoriales à l'acquisition, la réalisation et la rénovation d'équipements sportifs par les associations et sociétés sportives (réservée auparavant aux dépenses d'équipements sportifs des associations dont les recettes étaient inférieures à 75 000 euros)

Article 19	Possibilité pour les arbitres et juges professionnels de bénéficier du CDD spécifique aux sportifs et entraîneurs professionnels (créé en 2015)
Article 20 (<i>nouveau</i>)	Interdiction de conclure un CDD spécifique pour assurer le remplacement d'un salarié gréviste ou effectuer des travaux dangereux
TITRE IV : PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT ET LA MÉDIATISATION DU SPORT FÉMININ	
Article 21	Création d'une conférence permanente sur le sport féminin, instance consultative placée auprès du ministre des sports
Article 22 (<i>nouveau</i>)	Exception à l'interdiction de gérer deux sociétés sportives lorsque ces deux sociétés gèrent des activités sportives féminines et masculines au sein d'une même discipline (pour favoriser le développement de nouveaux clubs professionnels féminins)
TITRE V : DISPOSITIONS DIVERSES	
Article 23 (<i>nouveau</i>)	Non-application des dispositions du code du sport aux éducateurs sportifs étrangers lors de manifestations sportives
Article 24 (<i>nouveau</i>)	Accord professionnel pour lutter contre la diffusion sans droit des contenus sportifs sur internet (lutte contre le piratage)
Article 25 (<i>nouveau</i>)	Précisions apportées sur l'obligation de souscription par les fédérations d'une assurance individuelle pour les sportifs de haut niveau contre les dommages corporels
Article 26 (<i>nouveau</i>)	Détection des athlètes français prometteurs à l'étranger par les fédérations délégataires
Article 27 (<i>nouveau</i>)	Promotion du sport de haut niveau par le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger
Article 28 (<i>nouveau</i>)	Modalités d'entrée en vigueur

**ANNEXE 4 :
BILAN DES MESURES D'EXÉCUTION DE
LA LOI N° 2017-261 DU 1^{ER} MARS 2017**

Articles de la loi	Base légale	Objet	Objectif initial de publication / Décrets publiés / Observations
Article 2	III bis de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013	Établissement et transmission à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) des déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts des présidents des fédérations délégataires, des présidents des ligues professionnelles, des présidents des comités olympique et paralympique	Décret n°2017-1574 du 15 novembre 2017 (V)
Article 7	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	Compétence de l'Autorité nationale des jeux (ANJ- ex Autorité régulation des jeux en ligne) dans l'établissement de la liste des manifestations et compétitions sportives pouvant faire l'objet de paris – Pouvoir de police administrative du président de l'ANJ.	Ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard
Article 8	Article L. 131-16 du code du sport	Renforcement pour les sportifs de l'interdiction de parier ou de prise d'intérêts dans un organisme lucratif proposant des paris sur les compétitions et manifestations de leur discipline	Décret n°2017-1834 du 28 décembre 2017 (V)
Article 14	Articles L. 122-19 du code du sport	Précision dans le cadre des conventions entre association et sociétés sportives prévues par l'article L. 122-14 du code du sport des conditions financières accordées à l'association sportive par la société sportive au titre du principe de solidarité entre les activités à caractère professionnel et les activités à caractère amateur	Non publié
Article 17	Article L. 222-2-10-1 du code du sport	Détermination des stipulations du contrat relatif à l'exploitation commerciale de son image, de son nom ou de sa voix et des modalités de fixation de la redevance versée aux sportifs et entraîneurs professionnels	Décret n°2018-691 du 1er août 2018 (V) Instruction interministérielle n° DSS/5B/2019/152 du 02 juillet 2019 relative à l'exploitation commerciale de l'image, du nom et de la voix des sportifs et entraîneurs professionnels
Article 21	Article L. 142-1 code du sport	Détermination des compétences et des fonctions de la Conférence permanente du sport féminin (organisation, catégories et modalités de désignation des membres, périodicité des réunions plénières)	Décret n°2017-1059 du 10 mai 2017 (V)
Article 25	Article L. 321-4-1 du code du sport	Fixation des garanties minimales souscrites par les fédérations sportives dans le cadre des contrats d'assurance pour les licenciés.	Décret n°2018-851 du 4 octobre 2018 - art. 1

**LISTE DES RAPPORTS DEMANDÉS AU GOUVERNEMENT AUX TERMES DE
LA LOI N° 2017-261 DU 1^{ER} MARS 2017**

Articles de la loi	Thème du rapport	Délai pour la présentation du rapport	Date de remise du rapport au Parlement
9	Création d'un délit de fraude mécanique et technologique dans le sport et élargissement des compétences de l'Agence française de lutte contre le dopage à la fraude mécanique et technologique	Avant le 31 décembre 2017	Non remis
16	Évaluation de l'opportunité, pour les centres de formation relevant d'une association ou d'une société sportive définis aux articles L. 211-4 et L.211-5 du code du sport, de bénéficier du régime de financement des centres de formation des apprentis défini par le code du travail et de reconnaître aux élèves de ces centres de formation le statut d'apprenti.	Six mois à compter 1 ^{er} mars 2017	Non remis

ANNEXE 5 : RÉPONSE DE LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE (HATVP)



Le Président

Réf. 279-2020/HATVP/PDT

Dossier suivi par Audrey Keyzers –
Audrey.keyzers@hatvp.fr

Paris, le 16 JUIL. 2020

chrs Messieurs les Rapporteurs,

Vous avez bien voulu m'interroger, dans le cadre de la mission chargée d'évaluer l'application de la loi n°2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation de transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs, afin d'obtenir des informations relatives aux obligations déclaratives des dirigeants de fédérations sportives, du Comité national olympique et sportif français et du Comité paralympique et sportif français.

Aux termes de l'article 11 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les présidents des fédérations sportives délégataires et des ligues professionnelles, ainsi que les présidents du Comité national olympique et sportif français et du Comité paralympique et sportif français, doivent déposer une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité dans les deux mois suivant le début de leurs fonctions.

Ils doivent également déposer une déclaration de situation patrimoniale de fin de fonctions, récapitulant notamment l'ensemble de leurs revenus, dans les deux mois qui suivent la fin de leurs fonctions.

.../...

Monsieur Régis JUANICO
Député de Loire

Monsieur Cédric ROUSSEL
Député des Alpes-Maritimes

Co-rapporteurs de la Mission d'évaluation de
la loi n°2017-261 du 01.03.2017
Assemblée Nationale

A la date du 10 juillet 2020, l'état des déclarations transmises à la Haute Autorité était le suivant :

- Pour le Comité National Olympique et Sportif Français (CNOSF) et le Comité Paralympique et Sportif Français (CPSF), l'ensemble des dirigeants soumis à une obligation déclarative ont déposé leurs déclarations ;
- Concernant les présidents des fédérations sportives : sur 79 fédérations, l'ensemble des dirigeants ont déposé les déclarations dues, à l'exception d'un dirigeant.
- Pour les ligues professionnelles, l'ensemble des déclarations dues ont été déposées.

Les services de la Haute Autorité ont procédé à 59 relances pour aboutir à ce taux de dépôt.

Enfin, pour votre parfaite information, je tiens à vous informer que la Haute Autorité a procédé en 2019 à la transmission d'un dossier de dirigeant de fédération sportive au Parquet de Paris, après avoir mis en œuvre la procédure de relance amiable et d'injonction prévue par la loi et par son règlement intérieur.

Je vous prie d'agréer, Messieurs les Rapporteurs, l'expression de ma considération distinguée. *eu*

Le me: e. e. e. e. -


Didier MIGAUD