



FEDERATIONS SPORTIVES : QUELS STATUTS POUR QUELLE GOUVERNANCE ?

Soirée-débat du 16 octobre 2023

Sous la présidence de monsieur **Paul-Louis Netter**, président du Tribunal de Commerce de Paris et de **Maître Antoine Diesbecq**, président de l'association Droit et Commerce.

INTERVENANTS :

- **Jean-Jacques Ansault**, professeur de droit, université Panthéon Assas.
- **Joelle Monlouis**, avocate spécialisée en droit du sport, vice-présidente de la Ligue de football d'Ile de France, présidente de la commission Droit du Sport de l'ACE syndicat d'avocats.
- **Benjamin Peyrelevade**, avocat spécialisé en droit du sport.

Les débats ont été animés par **Philippe Peyramaure**, avocat honoraire, président d'honneur de Droit et Commerce, de l'ACE et de la FNDE, (Fondation Nationale pour le Droit de l'Entreprise), ancien vice-président du Conseil National des Barreaux.

Pour pouvoir traiter un sujet aussi abondant, l'introduction de la soirée a fixé des limites : d'une part en se concentrant sur les problèmes des fédérations les plus importantes, d'autre part en évitant d'entrer dans les débats liés à tel ou tel dossier, l'association privilégiant toujours les approches académiques.

Cela est apparu nécessaire dans le format retenu car la matière est rendue d'autant plus complexe que ces fédérations jouent un double rôle :

- gérer un sport, avec tout ce que cela comporte en matière d'organisation des compétitions et en matière éducative et sociétale,
- assurer une activité entrepreneuriale en organisant d'importantes manifestations, notamment internationales, qui nécessitent efficacité et équilibre économique.

I. Tout naturellement le premier thème abordé concernait l'adaptation des statuts en vigueur, (inspirés de statuts types et donc assez standardisés), à cette complexité.

Il a été rappelé le cadre juridique de ces fédérations qui sont des associations régies par la loi de 1901 qui pose un principe de liberté constitutionnellement garanti. Elles doivent être agréées par l'Etat et fonctionnent par délégation conventionnelle de service public. Enfin il est à noter que la gestion du sport professionnel est généralement confiée à des « ligue » par voie de sous-délégations.

Puis les trois orateurs se sont interrogés sur la structure la plus courante d'organisation du pouvoir dans les statuts : attribution des pouvoirs de gestion, d'administration ? mais aussi de contrôle à un organe collectif, (comité exécutif, comité directeur, etc...) élu par l'assemblée des membres.

Ces comités, composés de quelques dizaines de personnes, ne se réunissant que quelques fois dans l'année, généralement chaque trimestre, le véritable pouvoir de gestion est délégué, plus ou moins formellement, à un organe souvent appelé Bureau. Selon les cas le président, élu par l'assemblée, est délégataire de cet organe ou pas. Il est généralement désigné par les statuts pour présider ces

instances collégiales et organiser leur travail. Il est également le mandataire qui représente la personne morale.

Les orateurs ont fait ressortir que bien que certains statuts paraissent définir clairement le rôle de chacun, il arrive qu'il puisse en résulter une sorte de déséquilibre. Ce déséquilibre est parfois aggravé par la concentration des pouvoirs de gestion et de contrôle au sein du même organe.

Selon le professeur J.J. Ansault « il est surprenant de constater que malgré une volonté affichée d'organiser formellement une séparation des pouvoirs entre les différents organes des fédérations au prix de tentatives plus ou moins convaincantes de limitation des prérogatives juridiques de chacun d'entre eux dans les statuts -types, l'on assiste souvent, dans les faits, à une forme de captation de ces mêmes pouvoirs par leur président. »

Cela peut conduire à ce qu'un président, mandaté par les statuts d'un pouvoir propre limité à la simple représentation de la personne morale, exerce en fait un contrôle étendu sur la gestion et l'administration de celle-ci ; ce qui place, en fait sinon en droit, les instances collégiales en état de dépendance vis-à-vis de ce président chargé d'organiser et de conduire leurs travaux.

Pour maître B. Peyrelevade « le mode de scrutin de liste, assez répandu dans les fédérations sportives, en ce qu'il favorise la mise en avant du ou de la candidat(e) tête de liste ayant réuni une équipe à ses côtés peut être un facteur du risque d'une certaine personnalisation du pouvoir. Mais cela peut aussi être un facteur de bonne gestion, susceptible de favoriser la collégialité dans la gestion de l'institution. C'est ce système vertueux qu'il faut privilégier. »

Il a ainsi été relevé que ce ne sont pas toujours les structures qui sont insuffisantes, mais les pratiques qui outrepassent les cadres formels. Ces situations de fait conduisent néanmoins à rechercher des remèdes structurels ou non. Sans ignorer l'impact des obligations qui pèsent sur les fédérations qui doivent respecter un règlement financier, justifier de l'emploi des subventions, laisser le ministère accéder à leurs documents administratifs - ce contrôle bien réel n'est que partiel et a posteriori.

Les aspects de droit de la responsabilité sont apparus essentiels : quelles que soient les origines des irrégularités, celles-ci ont vocation à être sanctionnées, étant souligné que le bénévolat ne pouvait être une excuse absolutoire. Le juge civil sait en effet moduler les sanctions après avoir apprécié la faute « in abstracto ».

En droit des groupements, comme ailleurs, il est usuel pour le juge de caractériser la faute – fait générateur de responsabilité civile – au terme d'une comparaison entre l'attitude du sujet de droit visé et le standard d'une personne raisonnable placée dans le même environnement. Dans ce sens le bénévolat participe ici à la diminution du seuil d'exigence du standard de la norme comportementale dans les termes de la comparaison ; il ne saurait établir une cause d'irresponsabilité civile.» (Professeur J.J. Ansault).

Le constat a été fait que trop souvent en ces domaines le pénal masque le civil qui passe au second plan, même si les fautes civiles non pénalement sanctionnées peuvent être les plus graves. Les raisons de cet effet d'écran du droit pénal peuvent se trouver, d'une part, dans les obligations de saisine du Parquet résultant de l'article 40 de code de procédure pénale et dans l'effet plus frappant du procès correctionnel, et, d'autre part, dans l'imprécision des statuts qui ne définissent pas suffisamment les attributions des acteurs.

Ces lacunes fonctionnent comme un facteur de dilution des responsabilités.

II. Le second thème a traité de la légitimité des organes élus détenant tous les pouvoirs.

Le principe n'est pas, en lui-même à remettre en cause. Il est consubstantiel au statut associatif et adapté aux activités sportives.

Pour autant il ne légitime pas, dans les associations les plus importantes, à plus forte raison si elles ont une grande activité économique, l'attribution de l'ensemble des pouvoirs à un seul organe.

Il peut en outre provoquer une insuffisance dans la représentativité du corps électoral, même si cet aspect a été pris en compte dans la réforme de 2022.

J.J. Ansault estime que « La légitimité des organes élus, non contestable sur le fond, ne doit justifier ni une forme d'immunité qui s'ancrerait dans les pratiques, ni étouffer l'expression de l'opposition, tout particulièrement si on la dote d'un pouvoir de contrôle.

Ainsi en est-il par exemple de la sur-représentation qui résulte des systèmes électifs. Ceux-ci sont conçus pour permettre à la liste arrivée en tête de bénéficier de la majorité pour pouvoir conduire son projet. Cela aboutit souvent à cette sur-représentation du bloc majoritaire et à la marginalisation des oppositions.

Lors de leur audition devant la commission d'enquête parlementaire en septembre dernier, les représentants de l'Inspection de la Jeunesse et des Sports se sont montrés réservés sur les effets de cette situation et ont préconisé une évolution des textes pour revenir à une meilleure proportionnalité, tout en permettant à la liste arrivée en tête d'obtenir la majorité.

Il est également nécessaire de vérifier que la loyauté de la compétition électorale soit assurée : accès aux informations et au corps électoral notamment.

III. La délégation de service public.

En introduction de cette soirée d'études le président Netter s'est fait l'écho de la perplexité de nos compatriotes constatant une impuissance certaine de la Ministre des Sports, madame Oudéa-Castéra, à obtenir le départ de dirigeants contestés pour des raisons graves et documentées.

La difficulté juridique est due à la combinaison difficile du principe de liberté de fonctionnement des associations et de la légitimité de l'Etat, puissance concédante, à contrôler l'exercice par le délégataire des missions concédées.

Dans l'analyse de cette situation on invoque généralement le principe de non-ingérence de l'Etat, indispensable à une réelle application de la liberté des associations, et qui prévaut dans l'ensemble du mouvement sportif. Maître J. Monlouis a rappelé qu'il est également consacré sur le plan international, par exemple par le CIO et la FIFA.

Le système français, bâti sur la délégation de service public, est fondé sur le fait que si l'Etat se reconnaît responsable de la pratique sportive, il a estimé qu'il n'avait ni la capacité, ni la compétence, ni les moyens de gérer ce domaine.

Sauf à remettre en cause cette architecture, les corrections aux dysfonctionnements relevés sont à rechercher préférentiellement dans le contenu des clauses contractuelles : l'autorité délégante dispose de la capacité d'imposer des dispositions particulières sur les sujets sensibles ou transférant des missions régaliennes qu'il pourrait parfaitement conserver.

Cela impacterait évidemment le contenu des statuts, qui devraient alors intégrer les modifications permettant de respecter ces engagements contractuels.

Pour maître B. Peyrelevade « une sorte d'empêchement à la française qui pourrait le cas échéant permettre à l'Etat, ou à une commission indépendante, de retirer ses missions à un président de fédération sportive délégataire, pourrait être prochainement mise à l'étude. Cela ne sera pas sans poser des questions sur les limites de la liberté d'association ».

L'opinion de J.J. Ansault est que « dans un environnement de service public, l'on comprend parfois mal que l'Etat n'impose pas, ça et là, que soient intégrés dans les statuts-types, des dispositifs permettant d'asseoir un contrôle juridique plus effectif des organes de direction des fédérations, en ce compris leurs présidents. »

IV. Les mesures correctives

Des principes clairs ont été dégagés.

- Au premier rang est apparue la nécessité de séparer totalement les organes de gestion et d'administration des organes de contrôle. Le monde sportif n'échappe pas aux exigences de la société en matière de transparence, d'exemplarité, de respect des obligations juridiques et des valeurs que l'on met en avant.
- Le principe de responsabilité personnelle inhérent à toute gestion d'une personne morale devrait être rendu plus efficace par les définitions des missions des responsables, notamment en matière de gestion, selon un principe déjà rappelé que l'on ne peut sanctionner que ce qui a été bien et précisément défini.
- Des organes repensés sont à concevoir, notamment des organes de contrôle construits sur l'indépendance. Cela n'interdit pas la participation de membres élus de la fédération, mais les membres indépendants doivent y jouer un rôle déterminant.

Les pouvoirs de cette entité doivent lui permettre de requérir des sanctions, voire de saisir le juge ou les Autorités Administratives.

Le professeur J.J. Ansault estime que « rien ne devrait interdire de conférer un droit d'agir ad hoc à des organes de contrôle mieux définis dans leur périmètre d'intervention, afin de leur permettre de remplir plus efficacement leurs missions statutaires.

Comme cela existe déjà dans certaines fédérations, l'organe de contrôle pourra s'appuyer sur des commissaires aux comptes, des comités d'audit, des clauses exigeant, selon la matière, la présentation à l'assemblée de rapports annuels, etc...sans préjudice de l'exercice de ses droits par l'autorité concédante.

La prise en compte de telles modifications est relativement facile à mettre en œuvre en évitant les mesures trop radicales.

Le professeur J.J. Ansault préconise le recours à la « soft law » qui est « bien connue en droit des sociétés (et) pourrait utilement accompagner des évolutions juridiques immédiates et plus rigoureuses ».

- Les Comités d'Ethique devraient voir leurs prérogatives mieux précisées, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts ; leur saisine et leur capacité d'action également.
- L'accompagnement de l'évolution culturelle du milieu sportif, son changement de mentalité sur certains sujets, la professionnalisation des structures sont apparues comme des objectifs essentiels.
- Le renforcement de l'indépendance des commissions dites régaliennes est considérée comme indiscutable. Mais leur composition et leur système de désignation soulèvent des interrogations.

LES DEBATS

- Ils n'ont pas fait apparaître de divergences avec les interventions des orateurs mais ont permis d'insister sur certaines préoccupations, au premier rang desquelles la nécessité de professionnalisation et de spécialisation.

La nécessité d'une instance spécialisée et professionnalisée à travers un organe extérieur (pouvant s'appliquer à un organe de contrôle ou à une instance disciplinaire) a été débattue, et il a été relevé qu'une démarche en ce sens commençait à être enclenchée ; mais il a été considéré qu'il ne fallait pas bouleverser les équilibres. Il a également été rappelé que dans l'une des affaires ayant défrayé la chronique, l'honneur de la commission de discipline avait été sauvé par la démission de la majorité de ses membres, quelle que fût leur origine.

- L'exemple des services internes des principales fédérations a été cité comme un modèle. L'amélioration continue des prestations salariales, fondées pour beaucoup sur les formations dispensées par certaines facultés ayant créé des diplômes spécialisés ou des cycles de formation ou de perfectionnement reconnus, a été citée comme un modèle à développer. Sa diffusion sur le plan local est plus délicate.

Cette recherche de professionnalisation n'est pas, par nature, à opposer à la pratique du bénévolat sur lequel repose une partie très importante du fonctionnement des fédérations.

- Si un contrôle accru de l'Etat a pu apparaître souhaitable à certains, c'est en rappelant que le principe de non-ingérence doit rester la règle. Mais en ayant présent à l'esprit que l'immobilisme pourrait être utilisé comme prétexte à une immixtion plus prégnante des Pouvoirs Publics dans ce fonctionnement.

Il a été préconisé que le rôle des Pouvoirs Publics ne devait pas se concentrer seulement sur le contrôle mais que ce dernier devait s'accompagner d'assistance au bénéfice des fédérations les plus démunies.

Enfin l'attention des participants a été attirée sur le fait que depuis longtemps le sport est un instrument de « soft power » dont on ne peut ignorer l'impact.

- La révocation des dirigeants, prévue par tous les statuts, n'a pas à ce jour fait la preuve de son efficacité. Une interrogation sur la rénovation du système par l'accès facilité au juge a été évoquée, en rappelant que l'intervention du juge ne s'analysait pas en une intervention de l'Etat.

Selon le professeur J.J. Ansault « il ne serait pas incongru d'imaginer ici un régime de révocation semblable à celui qui existe dans certaines formes sociétaires, à savoir un système de révocation judiciaire pour des causes spécifiques ».

- La consécration statutaire d'un devoir d'exemplarité des dirigeants de fédérations sportives est apparue comme une nécessité.

- Si quantitativement le nombre de mesures préconisées n'apparaît pas insurmontable, l'esprit et la philosophie des attentes examinées ont fait ressortir que les modifications permettant de mettre en place un système moderne et en phase avec les évolutions sociétales ne peuvent se contenter d'un système de retouches, par nature marginal.

L'histoire des évolutions législatives montre que les démarches globales, quand elles sont possibles, améliorent les chances de succès lorsqu'il s'agit d'accompagner les évolutions culturelles sur lesquelles repose l'efficacité des réformes. Ainsi en a-t-il été lors des années 50 un consensus s'est dégagé pour une réforme globale du droit des sociétés commerciales. Cela a conduit à la loi de 1966 qui a permis à notre économie de bénéficier d'un outil qui est encore aujourd'hui la base du code des sociétés.

La comparaison n'est pas abusive car la matière est très voisine : il s'agit de façonner des personnes morales qui n'existent que par la loi. Cela suggère une approche pluridisciplinaire qui associe l'ensemble des acteurs.

La très utile réforme de 2022 doit trouver sa prolongation en ouvrant la voie à une véritable refondation du droit des plus importantes fédérations sportives.

*

Cette soirée a démontré la richesse du sujet, en même temps que l'attente par de nombreux acteurs d'une évolution du cadre juridique étudié. Celle-ci ne devra pas oublier les aspects sociétaux dévolus par nature aux fédérations sportives. Il a été souligné la nécessité de les voir évoluer vers des associations à mission, en un parallèle avec l'évolution des sociétés commerciales, ce qui a pu apparaître comme un paradoxe. Mais elle est sans aucun doute nécessaire pour continuer à mobiliser les nombreux bénévoles qui sont aujourd'hui la véritable colonne vertébrale de l'organisation du sport français.

C'est à eux que nous dédions cette manifestation.