



PROVISoire

La réforme de la gouvernance du football

Rapport¹

Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias

Rapporteur : M. Michael CONNARTY, Royaume-Uni, Groupe socialiste

Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire reconnaît la valeur éducative et sociale du sport. Elle estime que la bonne gouvernance des organisations sportives est essentielle afin de promouvoir les valeurs de nos sociétés démocratiques et attache la plus grande importance à la responsabilité que les organisations sportives ont – et doivent assumer pleinement – de promouvoir et protéger les droits de l'homme et l'état de droit. Toutes les organisations sportives doivent dûment considérer la nécessité d'assurer une protection effective des droits fondamentaux inscrits dans les instruments internationaux contraignants et, en Europe, dans la Convention européenne des Droits de l'Homme.
2. L'Assemblée se réjouit que le sport soit une activité économique importante et que les grandes organisations sportives puissent soutenir le développement du sport partout dans le monde. Elle s'inquiète néanmoins que l'opacité dans les processus décisionnels de certaines organisations sportives et les failles dans leurs dispositifs de prévention et de sanctions des violations de l'éthique sportive puissent favoriser la corruption et les malversations financières. Les scandales qui ternissent l'image du sport confirment que ce risque est bien réel.
3. L'Assemblée réaffirme que la nécessité de préserver l'autonomie du mouvement sportif s'accompagne de l'exigence d'assurer que cette autonomie ne devienne pas un écran pour justifier l'inaction face aux dérives qui battent en brèche l'éthique sportive et aux agissements qui relèvent, ou devraient relever, du droit pénal lorsqu'il s'agit de sociétés commerciales.
4. Il est nécessaire de lutter contre la corruption non seulement dans le domaine du sport mais aussi au sein des organisations sportives. Celles-ci doivent avoir à cœur le développement d'une culture de la transparence et la mise en place de procédures internes d'autorégulation qui assurent une gestion irréprochable de leurs ressources financières, de contrôles rigoureux pour prévenir toute prise illégale d'intérêt et de mécanismes efficaces de détection et d'enquête permettant de sanctionner tout manquement à l'éthique sportive.
5. Le football occupe une place particulière dans le monde du sport : pour sa diffusion universelle, pour son impact sur des milliards de supporters, pour les enjeux financiers et politiques des grands événements tels que la Coupe du Monde de la FIFA ou le Championnat d'Europe de Football (UEFA EURO). Pour cette raison, l'Assemblée estime qu'avec le Comité International Olympique (CIO), la Fédération Internationale de Football Association (FIFA) et l'Union des Associations Européennes de Football (UEFA) ont une responsabilité plus forte et le devoir d'être exemplaires dans leur action externe et dans leurs systèmes de gouvernance interne.
6. Le CIO a montré qu'il est possible de faire des réformes et de changer en profondeur. L'UEFA dispose d'un cadre juridique à l'avant-garde dans le domaine de la prévention des conflits d'intérêts et de la lutte contre la corruption. Elle est exemplaire dans la promotion du fairplay financier et dans son engagement contre le trucage des matches. L'Assemblée salue en particulier le soutien que l'UEFA apporte au processus de ratification et de mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation des compétitions sportives.
7. De même, l'Assemblée se félicite des initiatives concrètes de la FIFA dans la lutte contre la manipulation de matches et de son action en faveur du développement du football dans toutes les régions

¹ Adopté à l'unanimité le 27 janvier 2015.

du monde. L'Assemblée note également que les réformes réalisées par la FIFA ont amélioré considérablement son cadre statutaire et réglementaire.

8. Néanmoins, la FIFA ne semble pas encore en mesure de mettre un terme aux affaires de corruption. Les résultats de l'enquête menée par la Chambre d'instruction de la Commission d'éthique de la FIFA à propos de l'attribution de la Coupe du Monde à la Russie pour 2018 et au Qatar pour 2022, même s'ils n'ont été divulgués que partiellement, montrent la diffusion étendue de pratiques extrêmement douteuses comme si elles faisaient partie intégrante du système.

9. L'Assemblée note que la FIFA, suite à cette enquête, a décidé de porter plainte devant les juridictions suisses. L'Assemblée regrette néanmoins que les dispositions internes de la FIFA empêchent la publication du rapport de la Chambre d'instruction et s'étonne de la facilité avec laquelle la Chambre de jugement de la Commission d'éthique de la FIFA a confirmé la décision d'assigner au Qatar la Coupe du Monde 2022.

10. Pour l'Assemblée, cette décision a été radicalement viciée. Les documents dévoilés au *Sunday Times* de Londres – dont l'authenticité ne semble prêter à discussion – portent à conclure, au-delà de tout doute raisonnable, que M. bin Hammam a versé à plus de trente hauts représentants de la communauté de football africaine (presque tous présidents d'associations nationales de football) et/ou à leurs associations nationales des sommes d'argent considérables, et ce pour assurer au Qatar les votes des représentants de la Confédération africaine de football (CAF) au sein du Comité exécutif de la FIFA lors du vote du 2 décembre 2010.

11. Les voix de ces membres du Comité exécutif de la FIFA avaient une importance stratégique afin que le Qatar puisse devancer les autres pays candidats membres de la Confédération asiatique de football (AFC) – à savoir l'Australie, le Japon et la Corée. Après leur élimination, M. bin Hammam, qui était à l'époque le président de l'AFC, savait pouvoir compter sur les votes pour le Qatar des représentants de l'AFC au sein du Comité exécutif de la FIFA.

12. Dans ces circonstances, la FIFA ne saurait se dérober de son obligation de procéder à un nouveau vote selon ses nouvelles règles concernant l'attribution d'événements majeurs y compris de la Coupe du Monde. L'affirmation concernant l'absence d'une responsabilité directe du Qatar pour les agissements de M. bin Hammam ne saurait rendre valide une procédure si profondément entachée d'illégalité.

13. En conséquence, l'Assemblée recommande que la FIFA :

13.1. ouvre, dans les plus brefs délais, une nouvelle procédure pour l'attribution de la Coupe du Monde 2022, et qu'elle assure – y compris par l'adoption immédiate de nouvelles dispositions – la mise en place de dispositifs adéquats d'information et contrôle pour que cette procédure garantisse réellement l'égalité entre les pays candidats et une décision finale fondée seulement sur le mérite de leurs projets ;

13.2. demande instamment aux autorités du Qatar :

13.2.1. de prendre sans délai toutes les mesures nécessaires pour garantir le respect des droits fondamentaux de tous les travailleurs migrants étrangers employés dans ce pays ;

13.2.2. de coopérer avec l'OIT pour contrôler le respect effectif de ces droits par les entreprises publiques ou privées qui opèrent au Qatar ;

13.2.3. d'intervenir avec la plus grande fermeté pour sanctionner tous les abus commis par des individus ou des sociétés et pour assurer à toutes les victimes une juste réparation du préjudice subi ;

13.3. poursuit les réformes qu'elle a engagées et suit les recommandations détaillées que la Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias lui a adressées dans son rapport sur « La réforme du football international ».

14. L'Assemblée recommande à l'UEFA :

14.1. d'appuyer – directement et par l'entremise de ses représentants au sein du Comité exécutif de la FIFA – les réformes de gouvernance au sein de la FIFA et en particulier l'ensemble des recommandations qui sont adressées à la FIFA par la présente résolution et par le rapport sur « La réforme du football international » ;

14.2. de suivre les recommandations détaillées que la Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias lui a adressées dans son rapport sur « La réforme du football international ».

15. L'Assemblée exhorte l'ensemble des organisations sportives internationales et en particulier le CIO, la FIFA et l'UEFA :

15.1. à assurer que tout pays candidat à l'organisation d'événements sportifs majeurs s'engage à respecter, dans toutes les activités liées à l'organisation de l'événement et à son déroulement, les standards internationaux en matière de droits fondamentaux, y compris les normes de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) ;

15.2. à renforcer la coopération avec les organisations intergouvernementales pertinentes afin de promouvoir les droits de l'homme à travers le sport et d'encourager leur protection effective, en particulier à travers leurs programmes de développement.

16. Se référant également à sa Résolution 1875 (2012) « La bonne gouvernance et l'éthique du sport » et aux lignes directrices y contenues, l'Assemblée invite toutes les organisations sportives à avoir un souci permanent d'amélioration de leur gouvernance. A cet égard, l'Assemblée insiste sur la nécessité d'assurer :

16.1. la transparence du processus décisionnel ;

16.2. le respect strict des normes interdisant toute incitation irrégulière à obtenir un avantage dans l'attribution d'un événement majeur ou lors de décisions sur les déboursments financiers ;

16.3. la transparence financière, y compris sur les traitements et indemnités perçus par les dirigeants élus et les cadres directifs ;

16.4. la mise en place de procédures de contrôle de l'intégrité et de mécanismes efficaces de prévention, détection et sanction de tous les actes de corruption et de malversations financières ;

16.5. un renouvellement périodique dans l'exercice des fonctions de président de l'organisation et de membre d'un organe de direction ou d'un organe juridictionnel de l'organisation ;

16.6. la participation adéquate des parties prenantes pertinentes dans le processus décisionnel ;

16.7. une représentation équitable des femmes dans les organes de direction.

17. Enfin, l'Assemblée demande aux Etats membres du Conseil de l'Europe d'établir un cadre légal qui incite les organisations sportives relevant de leurs juridictions à lutter contre la corruption et la prise illégale d'intérêts, y compris l'adoption des dispositions législatives visant à assurer :

17.1. que les organisations sportives appelées à gérer des sommes d'argent significatives soient soumises aux règles comptables et budgétaires applicables aux sociétés commerciales, même si les organisations sportives se constituent comme des sociétés à but non lucratif ;

17.2. que les actes de corruption privée commis dans l'exercice de fonctions au sein des organisations sportives soient érigés en infractions de droit pénal et, à ce titre, puissent être poursuivis d'office.

Exposé des motifs par le rapporteur, M. Connarty

1. Origine et portée du présent rapport

1. La Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias envisage depuis 2011 comment renforcer les normes éthiques, la transparence et la responsabilité dans la gouvernance du sport. Sur la base d'un rapport de la Commission (Rapporteur : M. François Rochebloine, France, PPE/DC), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté le 25 avril 2012 la Résolution 1875 (2012) « La bonne gouvernance et l'éthique du sport ». Cette résolution énumère des recommandations concrètes et des principes directeurs adressés aux organisations sportives, y compris une série de lignes directrices sur le thème « Gouvernance, transparence et lutte contre la corruption et les prises d'intérêt au sein des instances sportives ». Leur idée principale est que la bonne gouvernance du sport est entravée par la concentration du pouvoir exécutif et par le manque de transparence dans les processus décisionnels au sein des organisations sportives.

2. Le rapport sur « La bonne gouvernance et l'éthique du sport » et son annexe ont épinglé des défaillances dans le système de gouvernance de la Fédération internationale de football association (FIFA), que divers scandales ont contribué à mettre en évidence. C'est pourquoi la Résolution 1875 (2012) a formulé des demandes spécifiques à la FIFA. Sachant qu'un processus de réforme de la gouvernance avait débuté au sein de la FIFA, à la suite de la Résolution 1875 (2012), notre Commission a organisé à Paris, le 19 décembre 2012, une audition sur « la gouvernance de la FIFA ».

3. Ensuite, la Commission a décidé, le 12 mars 2013, de mettre en place une Sous-commission ad hoc sur la réforme du football international, chargée d'examiner avec la FIFA, mais aussi avec l'Union des associations européennes de football (UEFA) et l'Association européenne des clubs (ECA), les réformes en cours en vue de déterminer quelles autres mesures pourraient être prises pour renforcer la gouvernance du football aux niveaux européen et international.

4. Le 3 décembre 2013, la Sous-commission ad hoc sur la réforme du football international a soumis à la Commission un rapport d'information [AS/Cult/RF 2013) 05] avec la proposition d'initier un nouveau rapport sur la réforme de la gouvernance du football. La Commission a présenté une proposition de résolution, que l'Assemblée lui a renvoyée pour rapport le 27 janvier 2014. J'ai été désigné rapporteur le 28 janvier 2014.

5. Le présent rapport tient compte des précédents travaux de la Commission et des échanges fructueux que la Sous-commission ad hoc sur la réforme du football international a tenus avec les partenaires de la FIFA, de l'UEFA et de l'ECA, et en particulier avec les présidents de ces organisations, M. Joseph S. Blatter, M. Michel Platini et M. Karl-Heinz Rummenigg². Il prend aussi en considération l'évaluation par la Commission indépendante de gouvernance de la FIFA de la mise en œuvre de ses propositions [voir AS/Cult/EYS (2014) 04] et des explications présentées par écrit par la FIFA en réponse aux questions adressées par la Sous-commission ad hoc pour la réforme du football internationale.

6. Le 19 septembre 2014, à Zurich (siège de la FIFA) la Sous-commission de l'éducation, de la jeunesse et du sport a eu un échange de vues avec M. Michael Garcia, Président de la Chambre d'instruction de la Commission d'éthique de la FIFA, et M. Cornel Borbely, Vice-président de la Chambre d'instruction de la Commission d'éthique de la FIFA.

7. Le 30 septembre 2014, la Sous-commission de l'éducation, de la jeunesse et du sport a entendu à Strasbourg Mme Heidi Black, Assistant Editor du Sunday Times, et M. Jonathan Calvert, Insight Editor du Sunday Times, concernant les allégations de pots-de-vin versés à plusieurs hauts représentants du football africain dans le cadre de la procédure clôturée par la désignation du Qatar en tant que pays hôte de la Coupe du Monde 2022 de la FIFA. Je les ai rencontrés à nouveau à Londres le 6 novembre 2014 ; j'étais accompagné par un membre du Secrétariat de l'Assemblée.

8. Le 5 décembre 2014, la commission a tenu une audition avec M. Gilbert Houngbo, Directeur général adjoint en charge des opérations sur le terrain et des partenariats, Organisation Internationale du Travail

² La Sous-commission ad hoc sur la réforme du football international a tenu les réunions suivantes :

- Zurich, le 16 juillet 2013 (siège de la FIFA),
- Nyon, le 9 septembre 2013 (siège de l'UEFA),
- Genève, le 9 septembre 2013 (reçue par l'ECA).

(OIT), et M. Steven Murphy, Secrétaire Général du syndicat britannique des ouvriers du bâtiment (UCATT). La FIFA et l'UEFA y étaient également représentées³.

9. Je souhaite mentionner également la contribution de M. Mark Pieth, président de la Commission indépendante de gouvernance de la FIFA (CIG) et de M. Domenico Scala, président de la Commission d'audit et de conformité de la FIFA, et de l'apport de deux experts indépendants, Mme Sylvia Schenk (Transparency International) et le Professeur Roger Pielke (Université du Colorado à Boulder), dont les analyses ont contribué à dégager les questions clés devant être examinées lors de l'évaluation du processus de réforme au sein de la FIFA.

10. Les sections 2 et 3 portent sur le système de gouvernance de la FIFA et le processus de réforme au sein de cette organisation. La section 4 examine le système de gouvernance de l'UEFA. En raison de leur importance, ces deux organisations – tout comme le CIO – jouent un rôle de modèle et devraient être exemplaires. Pour cette raison, le rapport souligne aussi un certain nombre d'éléments positifs dans leurs systèmes respectifs. Notre but est également d'encourager les évolutions positives dans toutes les autres organisations sportives.

11. Les sections 5 et 6 traitent respectivement de l'affaire de corruption autour de l'attribution au Qatar de la Coupe du monde de la FIFA 2022 et de la question cruciale de la gouvernance du sport et de la protection des droits de l'homme, en référence à la situation alarmante au Qatar.

12. Enfin, les annexes 1 et 2 présentent les recommandations spécifiques que nous, en tant que commission, pouvons adresser à la FIFA et à l'UEFA. Le projet de résolution propose que l'Assemblée les approuve.

2. La nouvelle Commission d'éthique de la FIFA

13. Dans sa Résolution 1875 (2012), l'Assemblée insistait pour que la FIFA « 6.1. (...) renforce significativement les pouvoirs d'enquête de sa commission d'éthique, en lui reconnaissant, entre autres, le pouvoir de procéder d'office et à tout moment à des enquêtes internes, y compris à l'égard d'anciens officiels, et en assurant que les modalités d'élection de ses membres en garantissent la pleine indépendance ».

14. C'est un domaine où des changements importants ont déjà été mis en œuvre, ce qui devrait être salué : le nouveau système de contrôle présente tous les caractères d'une réelle avancée. Il reste toutefois des questions importantes à résoudre.

2.1. Réalisations

15. La Commission d'éthique a été scindée en une chambre d'instruction et une chambre de jugement et ses pouvoirs d'enquête ont été accrus. Elle peut mener des enquêtes et rendre des décisions sur des faits ou des comportements passés et la chambre d'instruction est habilitée à ouvrir une enquête « de sa propre initiative ou *ex officio* », « à son entière discrétion et en toute indépendance » (article 28.1 du Code d'éthique), c'est-à-dire indépendamment des décisions de tout autre organe ou autorité de la FIFA. Les faits de corruption sont imprescriptibles (article 12 du Code d'éthique). Ces améliorations sont remarquables.

16. Les président(e)s, les vice-président(e)s et les membres de la Commission d'éthique sont élu(e)s (et peuvent être révoqué(e)s) par le Congrès de la FIFA (article 27 des Statuts de la FIFA, qui s'applique à tous « les organes juridictionnels »). Ils ne peuvent faire partie ni d'un autre organe juridictionnel, ni du Comité exécutif, ni d'une commission permanente, et ne peuvent pas non plus être membres d'un autre organe de la FIFA (article 61.5 des Statuts de la FIFA et article 34 du Code d'éthique).

17. Les deux chambres sont maintenant présidées par des personnes indépendantes, répondant aux exigences professionnelles requises. En outre, une nouvelle disposition (article 13.3 du Règlement du Congrès) prévoit que la Commission d'audit et de conformité vérifie au moins une fois par an que les critères d'indépendance sont remplis par les président(e)s et les vice-président(e)s en exercice des deux chambres ou par les candidat(e)s à ces mêmes fonctions. On note que les président(e)s, vice-président(e)s et membres des organes juridictionnels sont soumis(es) à un contrôle de l'intégrité avant leur élection (voir sous-section 3.1.2).

³ M. Alasdair Bell, Directeur des affaires juridiques de l'UEFA, M. Walter de Gregorio, Directeur de la communication et des affaires publiques de la FIFA, et Mme Fani Misailidi, Responsable des affaires publiques de la FIFA, ont participé à l'audition.

18. L'article 61 des Statuts de la FIFA comprend également les règles suivantes :

« Les organes juridictionnels doivent être composés en veillant à ce que leurs membres disposent dans l'ensemble des connaissances et des aptitudes requises par leur fonction ainsi que d'une expérience spécifique leur permettant d'effectuer correctement leurs tâches. Les présidents et vice-présidents des organes juridictionnels doivent être des juristes qualifiés. Leur durée de mandat est de quatre ans. Les membres peuvent être réélus ou révoqués à tout moment, sachant que leur révocation peut uniquement être effectuée par le Congrès ». (article 61.3)

« Les présidents et vice-présidents des deux chambres de la Commission d'Éthique doivent remplir les critères d'indépendance décrits dans le Règlement du Congrès ». (article 61.4)

19. En ce qui concerne les critères d'indépendance, aux termes de l'article 12.1 du Règlement du Congrès, un(e) candidat(e) à la fonction de président(e) ou de vice-président(e) de la Commission d'audit et de conformité ou d'une des deux chambres de la Commission d'éthique ne peut être considéré comme indépendant si, durant les quatre années précédant son mandat, lui- ou elle-même ou tout autre membre de sa famille (conjoint, enfants, parents, frères et sœurs, partenaire, parents du conjoint/partenaire, frères et sœurs ou enfants du partenaire) :

- a occupé un poste rémunéré ou a été sous contrat (directement ou indirectement) avec la FIFA et/ou tout membre, confédération, ligue ou club (y compris toute entreprise affiliée à ces organisations) ;
- a été employé(e) par les conseillers juridiques externes de la FIFA ou par un auditeur de la FIFA (et a pris part à la vérification des comptes de la FIFA) ;
- a occupé un poste rémunéré ou a été bénévole au sein d'organisations à but non lucratif auxquelles la FIFA et/ou tout membre, confédération, ligue ou club effectue annuellement un versement supérieur à USD 100 000.

20. La Commission d'éthique a obtenu les ressources nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions. En particulier, la chambre d'instruction établit un budget à son entière discrétion en vue de mener des enquêtes professionnelles au moyen de ressources internes ou externes.

21. Le Code d'éthique a été révisé pour décrire plus précisément les règles de conduite et les comportements attendus (par exemple en matière de conflits d'intérêt, de dons et autres avantages, et de corruption). Enfin, un mécanisme de rapport confidentiel, fonctionnel depuis février 2013, permet de gérer de manière systématique les plaintes et allégations de toute nature ; il faut saluer cela.

2.2. Questions en suspens

22. Le cadre juridique actuel pourrait être consolidé pour :

- veiller à ce que toutes les violations graves du Code d'éthique, passées et présentes, fassent l'objet d'une enquête et de sanctions ;
- renforcer et protéger l'indépendance des membres de la Commission d'éthique et la transparence de leurs travaux.

2.2.1. Veiller à ce que toutes les violations graves du Code d'éthique fassent l'objet d'une enquête et de sanctions

23. Le mécanisme de contrôle devrait s'assurer que toutes les allégations de violations graves du Code d'éthique fassent l'objet d'une enquête et que les sanctions les plus sévères soient appliquées une fois les violations avérées. Les éléments suivants, qui concernent le champ de compétences de la Commission d'éthique et son habilitation à prendre des décisions discrétionnaires, risquent d'entraver ce processus et devraient par conséquent être examinés.

Compétence *ratione personae*

24. L'article 2 sur les « *Personnes couvertes* » prévoit que le Code est applicable aux personnes auxquelles « *s'appliquait le présent Code le jour où l'infraction a été commise* ». Cette formulation peut prêter à confusion puisqu'elle peut être interprétée comme contraire à l'article 3 (voir ci-dessous). Par exemple, elle peut être interprétée comme excluant la possibilité d'enquêter sur une allégation de corruption ou de versement de pots-de-vin par un individu devenu par la suite un responsable de la FIFA, et qui aurait par exemple versé pour cela une somme d'argent. Elle semble exclure également les actes de corruption commis avant l'établissement du Code.

25. La FIFA a expliqué que l'article 2 est interprété comme suit : aucun individu ne peut faire l'objet de sanctions en vertu du Code d'éthique de la FIFA pour des infractions commises avant d'être soumis à l'autorité de cette organisation. Toutefois, il conviendrait de modifier l'énoncé ambigu dans la prochaine édition du Code d'éthique.

26. Les dispositions de l'article 56 sur la « *suspension de la procédure* » soulèvent également des doutes. L'article 56.1, tout en confirmant la compétence de la Commission d'éthique pour rendre une décision concernant une personne à laquelle s'applique le présent Code et qui « *cesse d'occuper ses fonctions durant la procédure* », semble exclure *a contrario* la compétence de ladite commission pour rendre une décision concernant une personne qui cesse d'occuper ses fonctions avant le début de la procédure. Cela constituerait une défaillance majeure du système.

27. La FIFA a expliqué qu'en vertu de l'article 3 du Code d'éthique : « *si la Commission d'éthique de la FIFA peut ne pas imposer de sanctions aux individus qui ont cessé d'occuper leurs fonctions avant le début de la procédure pertinente, elle peut toujours évaluer le comportement en question et établir que des violations du Code d'éthique de la FIFA ont été commises* ».

28. Cela n'est à mon avis pas suffisant : je ne vois pas pourquoi quelqu'un qui, par exemple, a accepté des pots-de-vin pourrait échapper à toute sanction juste en démissionnant de ses fonctions avant le début d'une enquête. L'article 56.1 devrait être modifié pour établir que la Commission d'éthique reste compétente – et peut appliquer des sanctions – même lorsque la personne concernée a cessé d'occuper ses fonctions ou sa collaboration avec la FIFA.

29. En vertu de l'article 56.2, si la personne concernée a cessé d'occuper ses fonctions, la chambre de jugement de la Commission d'éthique « *pourra alors suspendre la procédure ou prendre une décision sur les faits* ». Je considère que cette liberté d'action est problématique, notamment lorsque les enquêtes portent sur des infractions graves. Dans ces cas-là, la chambre de jugement (son président ou sa présidente) ne doit être habilitée à clôturer l'affaire que si les éléments de preuve sont insuffisants et qu'il est impossible d'approfondir l'enquête (voir la règle de l'article 69.2).

30. La FIFA a objecté qu'une telle approche se heurterait à la difficulté de préciser quelles infractions exactement doivent être considérées comme « graves » et que par ailleurs « *en vertu de la jurisprudence pertinente des tribunaux nationaux (...), des associations privées ne peuvent mener des procédures de sanction à l'encontre des individus qui ne relèvent plus de leur compétence que s'il existe un intérêt juridique spécifique qui les justifie. La question de savoir si un tel intérêt existe ou non doit être évaluée individuellement à la lumière des circonstances de chaque cas.* » Enfin, la FIFA a signalé que « *si la personne concernée devait à nouveau accepter un poste dans le football qui la soumette à l'autorité de la FIFA, les procédures appropriées seraient poursuivies* ».

31. Comme cela est expliqué ci-après (voir §§ 35-39), c'est une erreur de ne pas indiquer les violations considérées comme « graves ». En outre, tout en acceptant l'idée qu'il doit y avoir un intérêt juridique concret, rien n'empêcherait de reformuler l'article 56.2 pour préciser qu'au moins dans les affaires de corruption, de pots-de-vin et de matchs truqués, la Commission d'éthique doit poursuivre la procédure, en raison de l'intérêt juridique spécifique que la FIFA a (et doit avoir) à lutter contre ces problèmes.

Compétence *ratione temporis*

32. L'article 3 sur l'« *application dans le temps* » prévoit que « *le présent Code s'applique à tout comportement, même survenu avant l'adoption du présent Code (...)* ». Cette disposition est à saluer. Néanmoins, le même article exclut l'application rétroactive des règles introduisant de nouvelles infractions ou des sanctions plus lourdes.

33. L'explication semble résider dans l'application du principe de non-rétroactivité des dispositions disciplinaires (plus sévères). Il s'agit d'un principe fondamental en droit pénal ; je me demande cependant s'il est opportun de l'appliquer, sans exception, dans le cadre de l'autoréglementation disciplinaire de la FIFA (et du sport en général). Il faudrait réfléchir à la nécessité d'intervenir lorsque les accords de corruption sont révélés des années après leur exécution, comme c'est le cas pour les méthodes de dopage qui sont découvertes seulement avec le progrès des techniques de détection. La « Règle Lance Armstrong », qui peut être appliquée à des syndicats corrompus ou à des arrangements criminels cachés, constitue un bon exemple.

34. Le principe de non-rétroactivité du droit pénal est étroitement lié à la protection du droit individuel fondamental à la liberté et à la sécurité, qui n'est pas en cause ici. De plus, en vertu de l'article 13.4 du

Code d'éthique (qui reproduit en substance l'article 3.3 précédent), « *les personnes auxquelles s'applique le présent Code ne doivent en aucun cas abuser de leur fonction, notamment à des fins privées ou pour en tirer un quelconque avantage pécuniaire* ». Sur la base de ce principe, nous pourrions proposer d'ajouter dans le Code d'éthique une disposition reconnaissant explicitement la compétence de la Commission d'éthique pour instruire, en vertu du présent Code, toutes les affaires de corruption, de pots-de-vin ou de matches truqués et imposer des sanctions.

Manque de corrélation entre les infractions et les sanctions

35. La corrélation entre les infractions et les sanctions (c'est-à-dire la correspondance entre le niveau des sanctions et la gravité du comportement contraire à l'éthique) permet de veiller au respect de deux principes clés : l'égalité de traitement et la proportionnalité ; elle réduit en outre les risques de pressions excessives sur les personnes appelées à rendre une décision dans différentes affaires.

36. La section 2 sur les « Mesures disciplinaires » énumère les sanctions qui pourraient être imposées en cas de violation du Code d'éthique (article 6) et la section 5 énonce des règles de conduite générales. Le Code n'indique cependant pas les sanctions qui devraient s'appliquer à une violation donnée de ces règles ni ne fixe de critères à suivre rigoureusement par la Commission d'éthique. Il prévoit seulement que la Commission d'éthique « *décide de la portée ainsi que de la durée de toute sanction* ».

37. La FIFA a expliqué que : « *ainsi, la Commission d'éthique de la FIFA est en mesure de dégager, pour chaque affaire, les conséquences les plus appropriées et de prendre les décisions appropriées*. Par ailleurs « *les comportements abusifs impliquant des actes de corruption ou le trucage de matchs ont été très lourdement sanctionnés par les organes juridictionnels de la FIFA. De plus, cette position a été expressément soutenue et confirmée par le Tribunal arbitral du sport (TAS)* ».

38. Cette explication n'est pas entièrement convaincante. Il est compréhensible que la Commission d'éthique bénéficie d'une certaine marge de manœuvre, mais le cadre juridique doit éviter tout risque de décisions arbitraires. Les décisions finales devraient non seulement être « équitables », mais également « sembler équitables ». Par exemple, lors de l'audition tenue à Paris le 19 décembre 2012, nous avons appris que la sanction prononcée à l'encontre de M. Bin Hammam avait été plus sévère que d'autres imposées pour des violations aussi graves (sinon plus). Il peut y avoir eu des raisons à cela mais elles n'ont pas été révélées ; ces circonstances suscitent des doutes qui affaiblissent la confiance dans le système.

39. Il semble donc nécessaire d'établir un lien clair au moins entre les violations les plus graves et les sanctions les plus lourdes. Quand des actes de corruption ou de versement de pots-de-vin sont finalement avérés, les sanctions les plus sévères (interdiction à long terme ou à vie) devraient être imposées et la Commission d'éthique ne devrait pas avoir la possibilité d'en décider autrement. Les mêmes sanctions devraient s'appliquer aux violations de l'article 25 sur l'« intégrité des matchs et compétitions ».

Témoignages anonymes

40. Les articles 47 et 48 contiennent une série de dispositions sur les témoignages anonymes, lesquelles semblent s'appliquer à la fois à la procédure soumise à la chambre d'instruction et à celle soumise à la chambre de jugement de la Commission d'éthique. L'anonymat est prévu lorsque « *le témoignage d'une personne est susceptible de mettre en danger sa vie, son intégrité physique ou celles de membres de sa famille ou de proches* » (article 47.1).

41. La protection devrait être plus étendue et couvrir également les personnes manifestement exposées à la prise éventuelle de mesures préjudiciables ayant un impact social et/ou financier considérable (par exemple les personnes susceptibles d'être démisées de leurs fonctions si elles témoignent contre leurs responsables ou des membres éminents des commissions de la FIFA).

42. A ce sujet, la FIFA a expliqué ce qui suit : « *la Commission d'éthique de la FIFA est sans aucun doute libre d'appliquer cette disposition par analogie à d'autres circonstances factuelles qui exigent la protection d'un témoin en lui accordant l'anonymat. En outre, la Commission peut également conclure des accords spécifiques d'anonymat avec différents témoins, et étendre ainsi, dans la pratique, la possibilité d'accorder l'anonymat dans des circonstances dépassant le cadre des dispositions de l'article 47.1 du Code d'éthique* ».

43. Cette approche est acceptable ; cependant, l'habilitation de la Commission d'éthique à procéder de la façon décrite devrait figurer expressément dans le texte.

2.2.2. Renforcer l'indépendance des membres de la Commission d'éthique et la transparence de leurs travaux

44. Lors de la réunion à la FIFA, M. Blatter, en réponse à une question sur l'indépendance de la Commission d'éthique, nous a demandé : « que peut-on faire de plus » ?

45. Nous devons prendre acte que les présidents en exercice des deux chambres de la Commission d'éthique sont des personnalités connues et averties. Ils ont été choisis sur proposition de la CIG, ou en accord avec elle. Cela est également le cas des vice-présidents. Toutefois, la CIG n'existe plus ; en outre, l'indépendance et le professionnalisme sont des qualités qui devraient caractériser l'ensemble de l'organe, pas uniquement ses président(e)s et vice-président(e)s, même si leur expertise et leur intégrité personnelle sont bien entendu fondamentales.

46. A cet égard, de nouvelles améliorations sont nécessaires en ce qui concerne la composition de la Commission d'éthique, la durée des mandats et la révocation et la rotation de ses membres. La confidentialité est une autre question complexe à examiner.

Composition de la Commission d'éthique

51. Les dispositions sur la Commission d'éthique présentées dans la section 2.1 apparaissent comme un ensemble bien réfléchi et cohérent de normes ; cependant, certaines questions n'ont pas été traitées. Aucune règle statutaire ne porte sur le nombre de membres des organes juridictionnels⁴. Les exigences professionnelles ne sont pas clairement définies⁵. Il semble que la procédure de sélection des candidats et la soumission de propositions pour les membres du Congrès soient sous le contrôle total du Comité exécutif⁶.

52. Le risque est que la grande liberté d'action accordée à ce dernier n'engendre pas une vraie indépendance des membres de la Commission d'éthique et pourrait devenir une menace au professionnalisme de cette instance. Aucun lien ne devrait exister, si possible, entre l'approbation du Comité exécutif et la composition de la Commission d'éthique.

53. Dans cette perspective, de nouvelles dispositions devraient être envisagées et incluses dans les Statuts (ou bien dans le Code d'éthique, si cela semble plus approprié,) de sorte que :

- le Congrès ait compétence exclusive pour établir (et modifier si nécessaire) le nombre de membres des organes juridictionnels ;
- les compétences que les candidat(e)s aux fonctions dans ces organes devraient avoir soient clairement énumérés ;
- tous les membres de ces organes remplissent les critères d'indépendance décrits dans le Règlement du Congrès ;
- une procédure transparente soit mise en place pour la présentation au Congrès (par les confédérations, les membres de la FIFA et éventuellement d'autres parties prenantes) de candidat(e)s aux fonctions de président(e), de vice-président(e) et de membre des deux chambres de la Commission d'éthique.

54. Le Comité exécutif doit être l'organe habilité à soumettre une proposition au Congrès ; néanmoins cette proposition devrait être justifiée, et le Congrès devrait être en mesure de voter en connaissance de cause pour ou contre chacun(e) des candidat(e)s présélectionné(e)s.

Mandat et révocation des membres

55. La durée du mandat des président(e)s et des vice-président(e)s en particulier est actuellement de quatre ans renouvelables à l'infini.

56. La CIG a proposé de fixer le mandat à six ans non renouvelables. Cette proposition judicieuse devrait être validée, ainsi que celle d'instaurer un principe d'échelonnement des mandats. Il faudrait également

⁴ La Commission d'éthique compte actuellement 16 membres (huit dans chaque chambre, y compris le président(e) et le vice-président(e)).

⁵ A cet égard, seul l'article 61.3 des Statuts (dont la formulation n'a pas été modifiée) demande aux président(e)s et aux vice-président(e)s des organes juridictionnels d'être « des juristes qualifiés ».

⁶ Cela n'est pas explicite, mais le Comité exécutif a compétence générale pour trancher tout cas ne relevant pas du domaine de compétence du Congrès ou qui n'est pas réservé à d'autres organes en vertu de la loi ou des Statuts (voir l'article 31.1 des Statuts de la FIFA).

stipuler formellement que les membres pourront être révoqués par le Congrès uniquement après réception d'une demande spécifique du Comité exécutif, laquelle devra clairement indiquer les motifs d'une telle révocation.

Confidentialité de la procédure pendante devant la Commission d'éthique

57. Indépendance et transparence sont étroitement liées : la seconde soutient la première. Actuellement, en vertu de l'article 36.2 du Code d'éthique, « *seules les décisions définitives déjà notifiées à leurs destinataires peuvent être rendues publiques* ». Comme cela a été souligné lors de l'audition du 19 décembre 2012 à Paris, la stricte confidentialité de la procédure pendante devant les deux chambres de la Commission d'éthique crée une certaine opacité et ne contribue pas à dissiper les soupçons lorsque des affaires plus sensibles doivent être jugées.

58. Les principaux arguments de la FIFA contre l'idée de rendre public le rapport de la chambre d'instruction et la procédure pendante devant la chambre de jugement sont les suivants :

- Les procédures menées dans le cadre d'organisations privées telles que la FIFA ne sont pas comparables à celles portées devant les instances judiciaires nationales. Même dans ces cas-là, certains documents, faits et procédures restent confidentiels (par exemple, les jugements et autres décisions sont, en règle générale, anonymes en cas de publication). Cela doit assurément a fortiori être le cas pour les procédures menées dans le cadre d'associations privées.
- Les procédures dont le TAS est saisi, et les décisions de ce tribunal (qui est l'instance auprès de laquelle il peut être fait appel des décisions de la Commission d'éthique de la FIFA), sont également, en règle générale, strictement confidentielles. Il n'y a aucune raison valable à ce que des documents et des procédures relevant de niveaux inférieurs fassent l'objet d'une plus grande publicité que ceux au niveau de l'appel.
- En ce qui concerne en particulier les rapports d'enquête, ils contiennent des informations très sensibles (par exemple des numéros de comptes bancaires, des noms d'entreprises et d'individus, des coordonnées personnelles, etc.) qui ne doivent pas être divulguées au grand public.

59. Ces arguments ne sont pas entièrement convaincants. Il est faux de dire que confidentialité et anonymat s'appliquent généralement aux procédures pendantes devant les instances judiciaires nationales. Une procédure publique n'est pas seulement « la règle », mais un principe fondamental énoncé à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Bien entendu, je ne compare pas les procédures soumises aux tribunaux nationaux et les procédures disciplinaires internes aux organisations privées. Cependant, la FIFA n'est pas une association ou institution privée comme d'autres organisations plus petites.

60. Il est également faux de dire que les décisions du TAS sont « strictement confidentielles ». Tandis que les débats de ce tribunal ne sont pas publics, ses décisions sont publiées sur son site Web à l'adresse <http://www.tas-cas.org/recent-decision>. Par exemple, la sentence arbitrale prononcée dans l'affaire 2011/A/2625 Mohamed Bin Hammam c. la FIFA⁷ est un document détaillé de 56 pages riche en noms, dates et faits.

61. Le sport n'est pas une « activité privée » et une affaire de corruption par exemple au sein de la FIFA n'est pas privée mais au contraire publique parce que l'intérêt public est en jeu. La question clé est de savoir comment trouver le juste équilibre entre la nécessité de protéger les intérêts des personnes faisant l'objet d'une procédure pendante devant la Commission d'éthique et celle de garantir la transparence, tout en maintenant l'impartialité et l'indépendance.

62. D'une part, la confidentialité de la procédure d'enquête en cours est compréhensible. D'autre part, nous pourrions proposer, du moins lorsque la procédure concerne les violations les plus graves, et en particulier les pots-de-vin, la corruption ou la manipulation des résultats sportifs ce qui suit :

- dès la fin de l'enquête, le rapport de la chambre d'instruction devrait être rendu public, y compris quand la procédure est clôturée ; cela ne devrait pas empêcher que les données d'une certaine nature (par exemple, des numéros de comptes bancaires ou des coordonnées personnelles et plus en général les données autres que celles strictement nécessaires pour identifier les personnes concernées, sauf bien entendu les témoins anonymes) soient censurées ou effacées ;
- la transparence de la procédure pendante devant la chambre de jugement devrait être la règle : celle-ci devrait en effet être ouverte au public (et ne plus se dérouler à huis clos comme c'est le cas actuellement) à la seule exception que des témoins vulnérables doivent être protégés ;

⁷ Voir http://www.tas-cas.org/d2wfiles/document/6115/5048/0/Award20262520_FINAL_internet.pdf.

- les motifs de la décision finale (y compris lorsqu'elle est prise par la chambre d'instruction) devraient être publiés.

3. Transparence, obligation de rendre des comptes et prévention des conflits d'intérêt dans le système de gouvernance de la FIFA

63. En lien avec ces éléments fondamentaux, des progrès importants ont été accomplis. Nous devrions les apprécier à leur juste valeur, compte tenu du laps de temps relativement court entre le lancement du processus, l'accord sur de nouvelles mesures et leur mise en œuvre. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire.

3.1. Réalisations

3.1.1. Nouveaux organismes et dispositifs de contrôle financier

64. La FIFA a créé une Commission d'audit et de conformité. Ce nouvel organe assure les fonctions de contrôle habituellement confiées à une commission d'audit ; en outre, elle est chargée d'un programme de conformité ainsi que des questions relatives aux compensations et avantages. La Commission a été dotée des ressources nécessaires à l'exercice de sa mission ; elle a accès aux personnes et aux informations et a toute latitude pour consulter des personnes extérieures. Son président actuel est un professionnel indépendant et qualifié, nommé sur proposition de la CIG. Il est autorisé à assister aux réunions des autres commissions et du Comité exécutif. Par ailleurs, une Sous-commission de rémunération a été établie, qui est constituée par les président(e)s de la Commission des finances et de la Commission d'audit et de conformité et par un membre indépendant (dans le sens de l'article 12.1 du Règlement intérieur du Congrès) désigné conjointement par les deux président(e)s.

65. Les principales tâches de la Sous-commission de rémunération sont les suivantes :

- définir les règles de rémunération qui prévoient l'organe compétent et la procédure appropriée pour déterminer la rémunération et les principes et composantes de la rémunération ;
- déterminer la rémunération pour les fonctions de président(e), de membre du Comité exécutif, de Secrétaire Général(e) et pour l'équipe de direction de la FIFA ;
- rédiger le contrat du (de la) président(e) de la FIFA ;
- contrôler la conformité aux règles de rémunération.

66. D'après le nouvel article 12.2 du Règlement intérieur du Congrès, la chambre d'instruction de la Commission d'éthique vérifie, au moins une fois par an, si les président(e)s en exercice de la Commission d'audit et de conformité, leurs adjoint(e)s ou les candidat(e)s à ces fonctions répondent aux critères d'indépendance.

67. La FIFA a créé également une Commission de développement. Ce nouvel organe est chargé de prendre des décisions relatives à des projets de développement individuels en se fondant sur une stratégie globale adoptée par le Comité exécutif. L'utilisation de fonds par les pays bénéficiaires sera contrôlée au moyen des conditions imposées pour les rapports finaux qui devront être établis par les bénéficiaires et soumis à audit ; la FIFA procédera elle-même à des audits (mais pas systématiquement pour tous les projets).

3.1.2. Contrôles de l'intégrité

68. De nouvelles dispositions ont été adoptées sur les contrôles de l'intégrité⁸ qui seront réalisés pour les candidats aux fonctions clé avant leur élection, réélection ou la prolongation du mandat.

69. En particulier, la chambre d'instruction de la Commission d'éthique est compétente pour réaliser un contrôle de l'intégrité des candidat(e)s pour les mandats suivants : président(e), membre féminin du Comité exécutif, président(e), vice-président(e)s et membres d'autres organes juridictionnels et de la Commission d'audit et de conformité. Le contrôle de l'intégrité des candidat(e)s aux fonctions de président(e), de vice-président(e) et de membres des deux chambres de la Commission d'éthique est réalisé par la Commission d'audit et de conformité.

70. Le contrôle de l'intégrité des candidat(e)s aux fonctions de vice-président(e) et des autres membres du Comité exécutif est réalisé par la confédération respective en amont des élections, conformément aux

⁸ Voir l'article 13 du Règlement intérieur du Congrès.

normes établies dans le Règlement d'organisation de la FIFA. Les confédérations communiquent au secrétariat général de la FIFA les résultats du contrôle de l'intégrité.

3.1.3. Procédures à suivre pour les pays candidats à l'organisation de la Coupe du monde de la FIFA

71. Les statuts de la FIFA ont été modifiés par l'ajout d'un nouvel article 80 sur le site des compétitions de la FIFA. Le changement le plus marquant est celui de la décision finale sur le pays d'accueil de la Coupe du monde de la FIFA, qui appartient désormais au Congrès (au lieu du Comité exécutif).

72. Cet article contient également de nouvelles dispositions sur la procédure d'appel d'offres :

- le Comité exécutif publie un règlement spécifique ;
- sur la base de ce règlement spécifique, le secrétariat général de la FIFA établit une procédure de candidature juste et transparente définissant en détail les exigences de candidature et d'organisation ainsi que les critères de sélection de l'hôte de la compétition ;
- après réception des candidatures, le secrétariat général soumet au Comité exécutif un rapport public évaluant la conformité de toutes les candidatures avec la procédure de candidature et les exigences d'organisation de la compétition, en prenant en considération des critères définis pour la sélection de l'hôte ;
- le Comité exécutif désigne, sur la base des informations en sa possession et au moyen d'un scrutin public, un maximum de trois dossiers de candidature à soumettre à la décision finale du Congrès. Le résultat de chaque scrutin sera rendu public ;
- le Congrès sélectionne le site hôte parmi les dossiers de candidature désignés par le Comité exécutif.

73. De plus, le Congrès ne peut attribuer les droits d'organisation de plusieurs Coupes du monde de la FIFA lors de la même séance et le droit d'organiser la compétition ne peut être attribué à des membres de la même confédération pour deux éditions consécutives.

3.2. Questions en suspens

3.2.1. Un processus décisionnel ouvert et objectif

74. La transparence aide un bon processus décisionnel. Bien entendu, il est parfois nécessaire de restreindre l'accès aux réunions des instances décisionnelles et à des (parties de) documents et informations. Néanmoins, il a été proposé que les processus décisionnels de la FIFA soient ouverts, en permettant à des observateurs extérieurs (sans droit de vote et soumis, le cas échéant, à une obligation de confidentialité) d'assister aux réunions du Comité exécutif et éventuellement aux réunions de commissions permanentes dotées de pouvoirs décisionnels dans des domaines à risque (à l'instar de la Commission de développement, par exemple).

75. Actuellement, le président de la Commission d'audit et de conformité peut assister à toutes les réunions du Comité exécutif auxquelles il juge nécessaire d'assister. Il nous a informés qu'il pouvait aussi assister aux réunions de la Commission de développement. C'est un bon début, mais ces prérogatives du président ou de la présidente de la Commission d'audit et de conformité ne figurent pas dans les statuts, qui devraient reconnaître explicitement le droit pour celui-ci ou celle-ci de participer en tant qu'observateur à toutes les réunions des commissions de la FIFA, en particulier lorsqu'il s'agit de l'adoption de décisions dans des domaines à risque.

76. Il serait crucial également de cadrer le processus décisionnel en établissant des critères clairs et objectifs sur lesquels fonder les décisions. S'agissant de la Coupe du monde de la FIFA, il est désormais demandé au Comité exécutif de publier des règles spécifiques et que le secrétariat général de la FIFA définisse en détail les exigences de candidature et les critères pour l'évaluation des candidatures. Il est urgent de mettre en œuvre ces mesures.

77. Le fait que le rapport d'évaluation soit rendu « public » et que le Comité exécutif procède à des scrutins « publics », dont les résultats sont rendus « publics » représentent de nettes améliorations. Cependant, ces règles ne s'appliquent qu'à la Coupe du monde de la FIFA. Des conditions et des critères formels et objectifs, tout comme des exigences de transparence pour les processus décisionnels, devraient s'appliquer aux candidatures à l'organisation de toutes les manifestations sportives internationales de la FIFA.

78. Le Comité exécutif ne semble pas tenu de soumettre plus d'une candidature au Congrès. La disposition de l'article 80.2.c. indique simplement « un maximum de trois » dossiers de candidature. Nous pourrions proposer que le nombre minimum soit porté à trois candidatures, sauf bien entendu si seulement

une ou deux candidatures remplissent les conditions ; autrement, la règle conférant au Congrès le pouvoir de décision pourrait être vidée de tout sens.

79. Un autre élément qui pourrait contribuer à rendre le processus décisionnel plus ouvert serait une politique d'égalité entre les femmes et les hommes améliorée. Le fait qu'une femme siège au Comité exécutif et que deux autres membres féminins aient été cooptés est un bon début, mais on est encore loin de la parité hommes-femmes. La FIFA devrait encourager les candidatures féminines aux postes clés au sein de ces commissions permanentes et organes juridictionnelles et devrait adopter les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif. Dans ce domaine, la politique de la FIFA pourrait aussi avoir un effet d'entraînement sur les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes de ses membres. A cet égard, je salue l'initiative de la FIFA d'établir en octobre 2013 un groupe de travail pour le football féminin qui devrait identifier et promouvoir les opportunités prioritaires pour les femmes dans le football; la FIFA envisage également d'introduire l'exigence qu'au moins une femme siège au sein du comité exécutif de chaque association membre.

3.2.2. Transparence financière et obligation de rendre des comptes

80. Il est nécessaire de revoir le processus décisionnel non seulement pour les décisions relatives à « l'accueil » de manifestations, mais aussi pour la gouvernance des projets de développement et pour les activités de marketing et d'attribution de contrats. La CIG a proposé que les contrats commerciaux (droits télévisuels, marketing, c'est-à-dire licences et structures d'accueil, vente de tickets et sponsoring) soient soumis à des appels d'offres répondant à des procédures transparentes et reposant sur des critères objectifs. Selon les informations fournies par la FIFA, pour les biens et services supérieurs à un certain montant (qui n'a pas été spécifié) au moins trois offres contraignantes doivent être obtenues et des exigences additionnelles sont prévues pour les contrats les plus importants. Néanmoins, nous avons entendu M. Scala nous dire qu'il y a encore du travail à faire. Dès lors, je recommanderais que les politiques correspondantes soient examinées par la Commission d'audit et de conformité, qui devrait assurer leur cohérence avec les standards internationaux les plus élevés dans ce domaine.

81. Lors de l'audition tenue le 19 décembre 2012 à Paris, nous avons entendu la proposition de séparer les fonctions réglementaires des fonctions commerciales au sein de la FIFA. L'UEFA a adopté cette solution et nous pourrions suggérer que la FIFA fasse de même.

82. Un point essentiel est celui de la transparence relative à la rémunération et à d'autres avantages financiers des cadres supérieurs et des dirigeants élus. La création d'une sous-commission d'experts relevant de la Commission d'audit et de conformité, avec pour responsabilité de définir des politiques claires concernant la rémunération et les avantages, est une mesure importante. Les travaux dans ce domaine progressent et devraient être encouragés afin que :

- la Commission d'audit et de conformité définisse la stratégie globale de rémunération et d'avantages de la FIFA ;
- des règles soient adoptées, énonçant la stratégie et les critères pour la rémunération et les avantages ;
- la rémunération et les avantages pour l'équipe de dirigeants soient notifiés chaque année au Congrès, et ce, à titre individuel.

83. Actuellement, le rapport financier de la FIFA révèle la somme globale versée au président(e), aux membres du Comité exécutif de la FIFA, au Secrétaire Général et à l'équipe de direction (hauts dirigeants, notamment directeurs et personnes occupant des postes clés dans le domaine de la télévision et du marketing), à savoir un total de 37 personnes. Néanmoins, le détail des rémunérations individuelles et des autres avantages financiers perçus n'est pas rendu public.

84. Les grilles de salaires pour les postes clés devraient être rendues publiques : la transparence dans ce domaine est fondamentale. Par ailleurs, beaucoup plus de transparence devrait être demandée non seulement concernant le niveau des indemnités journalières et des remboursements, mais aussi sur le coût réel pour la FIFA de son président ou sa présidente et de chaque membre du Comité exécutif. Je souhaite clarifier tout de suite qu'il ne s'agit pas de remettre en cause le niveau de rémunération ou des avantages financiers versés aux hauts dirigeants, mais seulement de le rendre public.

85. Enfin, il semble incongru qu'un des trois membres de la Sous-commission de rémunération soit le président ou la présidente de la Commission des finances, c'est-à-dire nécessairement un membre du Comité exécutif, dont les intérêts sont directement en jeu ; je crois que cela mériterait davantage de réflexion.

3.2.3. Durée des mandats

86. La durée du mandat du président(e) et d'autres cadres élus des organes directeurs cités dans les statuts de la FIFA, y compris le Comité exécutif, n'est pas limitée.

87. La CIG a proposé pour le président(e) et pour les membres du Comité exécutif un maximum de deux mandats de quatre ans. Aucun accord n'a été conclu à ce jour sur le sujet. A l'opposé, le 11 juin 2014, le 64^{ème} Congrès de la FIFA a voté contre l'introduction de limites à la durée des mandats des hauts dirigeants et des membres des organes juridictionnels, ainsi que contre une limite d'âge pour les candidat(e)s. Cela montre que les principaux acteurs au sein de la FIFA n'ont l'intention ni d'abandonner le pouvoir qu'ils détiennent dans les structures de gouvernance de l'organisation, ni de perdre les avantages considérables, directs et indirects, liés aux fonctions les plus élevées.

88. Je souhaite souligner que, conformément à la Règle 20 de la Charte Olympique, le président du Comité International Olympique (CIO) est élu pour un mandat de huit ans, renouvelable une seule fois pour quatre ans. La durée du mandat des vice-présidents et des autres membres de la Commission exécutive du CIO est de quatre ans et ils peuvent exercer au maximum deux mandats consécutifs. Après deux mandats consécutifs, ils peuvent être élus à nouveau membres de la commission exécutive après un intervalle minimum de deux ans (Règles 19.2.2. et 19.2.3. de la Charte Olympique). Par ailleurs, la Règle 16.3.3. de la Charte Olympique dispose que tout membre du CIO perd sa qualité de membre à la fin de l'année civile au cours de laquelle il atteint l'âge de 70 ans. Je considère que ces dispositions respectent un équilibre raisonnable entre différents intérêts en jeu et devraient constituer un repère pour toutes les organisations sportives.

3.2.4. Prévention des conflits d'intérêt et contrôle de l'intégrité

89. Il me semble qu'au moins trois éléments sont problématiques. Le premier est que les membres du Comité exécutif peuvent voter pour leur propre pays candidat à l'organisation de la Coupe du monde (ce qui n'est pas sans incidence pendant le processus de sélection, même si la décision finale revient au Congrès) et d'autres grandes compétitions pour lesquelles le Comité exécutif rend sa décision. Cela peut exposer les membres concernés du Comité exécutif à quelque « pression » de la part des autorités de leurs pays respectifs et donner un avantage indu. Je proposerais par conséquent que les membres du Comité exécutif n'aient pas le droit de voter lorsque leur propre pays se porte candidat.

90. La deuxième disposition qui semble étrange est celle sur les « commissions » évoquées à l'article 22 du Code d'Éthique : « *il est interdit aux personnes auxquelles s'applique le présent Code d'accepter une commission ou une promesse de commission pour la négociation de marchés de quelque nature que ce soit dans l'exercice de leurs fonctions, sauf autorisation expresse de l'instance compétente. En l'absence d'une telle instance, la décision incombera à l'organisation dont relève la personne à laquelle s'applique le présent Code* ». La possibilité de recevoir une « commission » entraîne, par nature, un risque de conflit d'intérêt (qui relèverait de l'article 19 du Code d'éthique) et devrait être exclu, sans exception. La FIFA a affirmé que la possibilité d'autoriser les « commissions » sera supprimée de la prochaine édition du Code, que nous demandons sans retard.

91. Enfin, d'après la proposition initiale de la CIG, les contrôles de l'intégrité des membres du Comité exécutif devraient être centralisés au niveau de la FIFA et non décentralisés, pour éviter toute incohérence ; nous pourrions soutenir cette proposition.

4. La gouvernance de l'UEFA

4.1. Les différences fondamentales entre les cadres de gouvernance de l'UEFA et de la FIFA

92. La gouvernance de l'UEFA est moins complexe par nature que celle de la FIFA, compte tenu de la portée géographique moindre et du nombre inférieur de membres de l'instance européenne⁹.

93. Au sein de l'UEFA, il existe une relation plus étroite entre les membres plus homogènes et au nombre plus réduit, et, de fait, un contrôle réciproque plus direct et plus rigoureux. Environ un tiers des associations membres sont représentées au sein du Comité exécutif – qui est composé du Président et de 15 membres élus par le Congrès, ainsi que d'une représentante du football féminin.

⁹ L'UEFA compte 54 associations membres qui couvrent toute l'Europe, (y compris les quatre associations de football du Royaume-Uni et les associations du Bélarus, des îles Féroé et de Gibraltar), plus Israël et le Kazakhstan.

94. Le processus décisionnel de l'UEFA se caractérise par une importante dimension participative. Les 54 fédérations membres sont représentées au sein des 19 commissions de l'UEFA et, de ce fait, participent toutes au processus décisionnel par le biais de rapports, d'avis et de recommandations directement adressés au Comité Exécutif de l'UEFA. Par ailleurs, l'ensemble des composantes de la famille du football européen (clubs, joueurs, ligues nationales et associations membres de l'UEFA) sont représentées au sein du Conseil Stratégique du Football Professionnel (CSFP). Dans la pratique, aucune décision majeure n'est prise sans l'aval du CSFP¹⁰. Enfin, un protocole d'accord a été signé le 22 mars 2012 entre l'Association européenne des Ligues de football professionnel (EPFL), le syndicat européen des joueurs de football professionnel (FIFPRO – Division Europe) et l'Association européenne des clubs (ECA).

95. Par ailleurs, l'UEFA n'a jamais été touchée par de scandales internes. Toutefois, même au sein du système de gouvernance de l'UEFA, quelques améliorations peuvent encore être apportées. Encore une fois, je tiens à souligner que l'objectif n'est pas de critiquer mais d'encourager des développements positifs. Pour cette raison, même si aucun précédent ne rend urgent de réformer le système, je crois que certaines des recommandations à destination de la FIFA seraient également pertinentes pour l'UEFA.

4.2. La transparence dans la prise de décision et la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts

96. Les Statuts et le Règlement d'organisation de l'UEFA interdisent clairement à toute personne en situation de conflit d'intérêts de participer à un vote¹¹. En particulier, l'article 56 du Règlement d'organisation, « *Indépendance et loyauté* », stipule que :

« 1. Les membres des commissions et panels d'experts de l'UEFA s'engagent à ne commettre aucun acte, de quelque nature qu'il soit, qui puisse être contraire à l'esprit du sport ou aux intérêts de l'UEFA.

2. Les membres des commissions et panels d'experts de l'UEFA doivent s'abstenir de participer aux délibérations et/ou décisions sur toute question concernant une association membre de l'UEFA et/ou un club affilié à une association membre de l'UEFA s'ils ont un lien avec l'association et/ou le club en question, ou sur toute question impliquant un conflit d'intérêts, qu'il s'agisse des intérêts du membre lui-même ou de ceux de sa famille, de ses proches, d'amis ou de connaissances.

3. Les membres des commissions et panels d'experts de l'UEFA doivent immédiatement informer le président de tout conflit d'intérêts. En cas de doute ou de litige concernant l'indépendance d'un membre, le secrétaire général tranche. »

97. De plus, l'article 61 du Règlement d'organisation de l'UEFA, « *Déontologie, professionnalisme et autres devoirs* », inclut les dispositions ci-après :

« 1 Avant leur entrée en fonction, les membres des commissions et panels d'experts de l'UEFA doivent :

a) notifier par écrit au secrétaire général toute fonction qu'ils ont exercée ou qu'ils exercent toujours et qui pourrait entrer en conflit avec leurs activités pour l'UEFA, que ce soit dans le cadre du football, d'une autre activité professionnelle, d'une occupation annexe, d'une relation d'affaires ou d'un lien avec une personne ou une entreprise.

2 Pendant leur mandat, les membres des commissions et des panels d'experts de l'UEFA :

a) doivent respecter les principes de loyauté, d'intégrité et d'esprit sportif en tant qu'expression du fair-play et s'abstenir en particulier de toute activité susceptible de menacer l'intégrité de l'UEFA ou de ses compétitions ou de ternir la réputation du football ;

b) doivent s'abstenir d'accepter ou d'offrir tout cadeau en argent et d'accepter ou d'offrir tout avantage en nature dont la valeur peut raisonnablement être considérée comme supérieure à ce qui est généralement admis dans les coutumes locales (cette disposition s'applique également aux invitations gratuites émises par des tiers ayant un intérêt particulier dans de futures décisions ou élections de l'UEFA; en cas de doute, les membres doivent consulter le président ou le secrétaire général de l'UEFA) ;

c) ne doivent pas accepter de pots-de-vin, ce qui signifie qu'ils doivent refuser tout cadeau et tout autre avantage qui leur serait offert, promis ou envoyé pour les inciter à manquer à leur devoir ou à adopter un comportement malhonnête au profit d'un tiers ;

d) ne doivent pas corrompre un tiers ni inciter ou contraindre un tiers à pratiquer la corruption, pour en retirer un avantage pour eux-mêmes ou pour un tiers ;

e) doivent signaler immédiatement à l'UEFA s'ils sont victimes d'une tentative de corruption ;

¹⁰ Par exemple, l'introduction des règles sur le Fair-Play financier ou la réforme du format des compétitions. Les modalités de fonctionnement du CSFP sont définies par les articles 10 à 16 du Règlement d'organisation de l'UEFA.

¹¹ Voir l'art. 26.3 des Statuts de l'UEFA pour les membres du Comité exécutif ; art. 32.1 pour les membres des instances judiciaires ; l'art. 56.2 du Règlement d'organisation de l'UEFA pour tous les membres des commissions et panels d'experts de l'UEFA.

f) ne doivent pas participer, ni directement ni indirectement, à des paris ou à des activités similaires en relation avec des matches de compétitions de l'UEFA et ne doivent avoir aucun intérêt financier direct ou indirect dans de telles activités (...) ».

98. Enfin, le Règlement de candidature de l'EURO 2020 de l'UEFA établit qu'« *un membre du Comité exécutif de l'UEFA ne peut participer aux délibérations et à la procédure de vote que s'il n'a aucun lien avec une association/ville candidate pour la phase de sélection concernée et qu'en l'absence de tout conflit d'intérêts* » (article 2.4. de l'annexe sur la procédure de vote du Comité exécutif).

99. Ces dispositions sont tout à fait cohérentes. Ma seule remarque concerne la tenue à huis clos des réunions du Comité exécutif de l'UEFA, comme celles, d'ailleurs, des autres instances de l'UEFA. Cette règle est normale et compréhensible, mais présente un danger dès lors que les décisions prises ont un fort impact politique et économique. J'ai la conviction que toutes les candidatures d'accueil des grandes manifestations sportives internationales devraient faire l'objet d'un scrutin « transparent », dont le résultat devrait être rendu public. Par conséquent, comme je l'ai proposé à la FIFA, je recommanderais que l'UEFA veille à rendre public le vote de chacun des membres du Comité exécutif en relation aux décisions sur les pays et les villes qui accueillent les grandes manifestations footballistiques européennes organisées par l'UEFA.

100. En outre, je voudrais insister, pour l'UEFA également, sur la nécessité de garantir une représentation plus équilibrée du point de vue des genres. Suite à une récente modification des Statuts, une représentante du football féminin est membre du Comité exécutif, mais cela ne suffit pas à assurer une représentation équilibrée en la matière. L'UEFA doit également continuer de promouvoir un changement de culture dans l'ensemble des associations nationales de football d'Europe.

101. À cet égard, je salue le lancement du Programme de leadership des femmes dans le football de l'UEFA, qui vise à encourager une présence accrue des femmes dans les rôles décisionnels dans le football. A titre d'exemple, on pourrait songer à établir des règles statutaires afin d'assurer, dans les comités exécutifs et commissions permanentes des fédérations sportives nationales, une représentation féminine au moins proportionnelle au nombre de licencié(e)s, avec un nombre minimum de place réservées aux femmes dans tous les cas.

4.3. Les procédures disciplinaires

102. Concernant le cadre juridique et les mécanismes procéduraux en vigueur pour enquêter sur les actes répréhensibles et les sanctionner, le Règlement disciplinaire de l'UEFA est un texte globalement cohérent et complet. Sont soumis à ce règlement: toutes les associations membres et leurs officiels, tous les clubs et leurs officiels, tous les officiels de match, tous les joueurs et toutes les personnes chargées par une association membre ou un club d'exercer une fonction (art. 3.1).

103. L'article 4 (« *Champ d'application temporel* ») dispose que : « *1. Le présent règlement s'applique à tous ceux qui sont sous la juridiction de l'UEFA le jour où l'infraction disciplinaire présumée est commise* », et il est précisé que : « *2. La procédure disciplinaire engagée contre une personne qui était sous la juridiction de l'UEFA le jour où l'infraction disciplinaire présumée a été commise ne doit pas être abandonnée par les instances disciplinaires de l'UEFA au seul motif que cette personne n'est plus sous la juridiction de l'UEFA.* » C'est exactement le type de disposition que la FIFA pourrait intégrer dans son code d'éthique.

104. L'article 10 stipule que, alors que la poursuite disciplinaire des infractions se prescrit après un an, cinq ans ou huit ans, selon leur nature, « *le trucage de matches et la corruption ne se prescrivent pas* » ; ces infractions peuvent donc faire l'objet de poursuites à tout moment. De plus, alors que le principe général veut que toutes les mesures disciplinaires puissent être assorties du sursis, l'article 20 dispose que ce principe ne s'applique pas (entre autres) aux mesures disciplinaires liées au trucage de matches et à la corruption. Ces dispositions méritent d'être saluées.

105. Les instances disciplinaires sont l'Instance de contrôle, d'éthique et de discipline (composée d'un président, de deux vice-présidents et de sept autres membres) et l'Instance d'appel (composée d'un président, de deux vice-présidents et de neuf autres membres). Leurs membres sont élus par le Comité exécutif de l'UEFA pour un mandat de quatre ans. Les résultats des élections sont ensuite ratifiés par le Congrès (art. 22.2). Le Comité exécutif de l'UEFA nomme également les inspecteurs d'éthique et de discipline et désigne l'un d'eux en qualité d'inspecteur en chef. Les désignations sont ensuite ratifiées par le Congrès (art. 25.1).

106. Les inspecteurs d'éthique et de discipline sont compétents pour enquêter sur les infractions présumées tombant dans le champ d'application du présent règlement (art. 25.5.a). Ils représentent l'UEFA dans les procédures devant l'Instance de contrôle, d'éthique et de discipline et l'Instance d'appel (art. 25.2). Ils peuvent ouvrir une enquête disciplinaire et interjeter appel des décisions de l'Instance de contrôle, d'éthique et de discipline (art. 25.3). Le Comité exécutif de l'UEFA, le Président de l'UEFA, le secrétaire général de l'UEFA et les instances disciplinaires peuvent charger les inspecteurs de mener une enquête, seuls ou en collaboration avec d'autres instances internes ou externes à l'UEFA (art. 25.4).

107. Conformément à l'article 26 :

« 1. Les membres des instances disciplinaires et les inspecteurs d'éthique et de discipline sont indépendants et ne peuvent faire partie d'aucun autre organe ni d'aucune commission de l'UEFA.

2. Ils ne peuvent prendre aucune mesure ni exercer aucune influence en relation avec une question qui présente ou semble présenter un conflit d'intérêts. »

108. De plus, conformément à l'article 27, ils « doivent refuser de participer à des cas se rapportant directement à leur personne, à leur association nationale ou à un/des club(s) de leur association nationale ».

109. L'article 45 stipule que « L'Administration de l'UEFA publie les décisions des instances disciplinaires. Lorsqu'une décision contient des informations confidentielles, l'Administration de l'UEFA peut décider, d'office ou sur demande d'une des parties ou de l'inspecteur d'éthique et de discipline, d'en publier une version anonymisée. » Enfin, je note que les témoins doivent rester anonymes dès lors que leur témoignage est susceptible de mettre en danger leur vie, leur intégrité physique ou celles de membres de leur famille ou de proches (art. 40).

110. Compte tenu de ce qui précède, il me semble que le système en place offre les garanties d'une poursuite effective des infractions commises en vertu du Règlement disciplinaire de l'UEFA. Ce dispositif a été encore renforcé par un mécanisme de notification confidentiel - la « Plateforme d'intégrité de l'UEFA » – qui permet notamment de fournir à l'UEFA des informations concernant des cas de trucage de match ou de corruption.

111. Toutefois, nous pourrions recommander que l'UEFA (pour des raisons analogues à celles qui justifient des propositions similaires à la FIFA) :

- renforce l'indépendance des membres de ses instances disciplinaires et de ses inspecteurs, en donnant au Congrès la compétence de les élire et de les révoquer (et pas seulement de « ratifier » leur nomination) sur proposition du Comité exécutif ;
- élargisse la possibilité de préserver l'anonymat d'un témoin aux cas où celui-ci est clairement exposé au risque de mesures préjudiciables avec des répercussions significatives sur le plan social et/ou financier ;

4.4. Transparence et responsabilité financières et durée des mandats

112. L'UEFA est aussi riche que la FIFA et gère des quantités d'argent considérables. Le rapport financier pour 2011-2012 fait état de revenus de l'ordre de 2 795,7 millions d'euros (dont 1 390,9 millions d'euros générés par l'EURO 2012). Le rapport financier pour 2012-2013 fait état de revenus de l'ordre de 1 698,9 millions d'euros ; compte tenu des recettes extraordinaires engendrées par l'EURO 2012, cela signifie une augmentation des recettes ordinaires supérieure à 290 millions d'euros.

113. En tant qu'association de droit suisse, l'UEFA n'est pas tenue par la loi aux contraintes imposées aux sociétés commerciales concernant les rapports financiers. Cependant, à l'instar de la FIFA, sur les comptes et sur les rapports financiers, l'UEFA a adopté spontanément des normes plus strictes que les normes obligatoires en vertu de la législation suisse applicable.

114. Bien que le point de départ semble être le même au regard de la responsabilité financière, au moins trois éléments rendent la situation de l'UEFA beaucoup moins problématique :

- l'UEFA a créé « UEFA Events S.A. », une société anonyme qu'elle détient à 100 %, chargée de gérer ses opérations commerciales et événementielles ; je suis d'avis que cette approche peut aider à réduire le risque de corruption, de conflits d'intérêts et de mauvaise gestion ;
- l'UEFA exerçant ses activités en Europe, les appels d'offres à caractère commercial qu'elle lance sont soumis à la législation européenne, ce qui signifie que des règles strictes s'appliquent pour les procédures d'appel et de sélection des offres ;
- les règles de l'UEFA sur les appels d'offres sont rigoureuses, outre le fait qu'il existe des règles claires pour la distribution de fonds de placement (en particulier pour le programme Hat Trick III) à toutes les associations membres.

115. De fait, le cadre juridique des activités financières de l'UEFA apparaît solide.

116. Néanmoins, pour ce qui concerne la rémunération et d'autres avantages financiers du président(e), des hauts dirigeants et des cadres, le rapport budgétaire de l'UEFA manque de transparence. Le montant des salaires et des avantages – qui pour 2012-2013 a été de 59,81 millions d'euros - n'est cité qu'au cumulé et le rapport ne contient aucun chiffre détaillé pour les montants perçus par les cadres supérieurs et les dirigeants élus. En conséquence, nous pourrions recommander que l'UEFA rende publique la grille des salaires, des indemnités et d'autres avantages financiers pour les postes clés et les titulaires de ce postes.

117. Concernant le mandat, selon l'article 22.1, le Président et les membres du Comité exécutif de l'UEFA sont élus par le Congrès pour une durée de quatre ans¹² et tous les membres sont rééligibles pour un nouveau mandat. Cependant, une limite d'âge est fixée à l'article 22.2 : « *Toute personne âgée de 70 ans ou plus ne sera pas éligible ni rééligible* ».

118. Nous saluons cette disposition ; néanmoins, elle pourrait être complétée par une limite concernant le nombre de mandats successifs, par exemple, comme prévu par la Charte Olympique pour le président du CIO, un mandat de huit ans renouvelable une seule fois pour quatre ans. D'autres organisations ont mis en œuvre différents systèmes pour assurer une rotation dans la composition des organes de gestion, comme l'établissement d'un délai d'attente avant qu'un ancien membre du comité exécutif puisse se présenter à nouveau pour être réélu.

5. L'enquête sur les allégations de pots-de-vin versés pour influencer le vote sur l'attribution de la Coupe du monde de la FIFA 2018/2022

119. Le 13 novembre 2014 au matin, M. Joachim Eckert, président de la chambre de jugement de la Commission d'éthique de la FIFA, a fait une déclaration à propos du rapport d'enquête sur l'attribution de la Coupe du monde de la FIFA 2018/2022. La déclaration (qui est publiée sur le site internet de la FIFA) contient un résumé des principales conclusions qui, entre autres, disculpent l'hôte de la Coupe du monde 2022, le Qatar, de tout acte répréhensible.

120. J'en suis très troublé mais pas véritablement surpris. Ces conclusions, telles que présentées dans la déclaration de M. Eckert, ne sont pour moi qu'un camouflage qui cherche à étouffer l'affaire pour mettre fin à cet embarrassant débat sur la nécessité de recommencer l'appel à candidatures. Je me réjouis sincèrement de la réaction immédiate de M. Michael Garcia, Président de la Chambre d'instruction de la Commission d'éthique de la FIFA, qui a mené l'enquête avec son adjoint, M. Cornel Borbély. M. Garcia a déclaré que le rapport de la chambre de jugement contenait de nombreuses représentations erronées et matériellement incomplètes et a formé un recours, qui a été rejeté le 16 décembre 2014. Le 17 décembre 2014 M. Garcia a présenté ses démissions. Cela illustre parfaitement les sérieux problèmes que le caractère confidentiel de la procédure devant la chambre de jugement engendre.

121. Ni notre commission ni le public ne savons ce que dit le rapport de M. Garcia et quels éléments discutés dans ce rapport ne sont pas dûment pris en considération dans celui de M. Eckert. Je sais néanmoins que les documents qui ont fait l'objet d'une fuite auprès du *Sunday Times* – et que j'ai eu l'occasion de consulter – constituent des éléments de preuve non ambigus. Ils montrent que M. Mohamed bin Hammam, qui était à l'époque membre du Comité exécutif de la FIFA, d'octobre 2008 jusqu'au vote de décembre 2010 et même au-delà, a distribué de grosses sommes d'argent à plus de 30 hauts représentants de la communauté du football africain pour gagner le soutien des représentants de la Confédération africaine du football (CAF) au sein du Comité exécutif de la FIFA en faveur de la candidature du Qatar pour la Coupe du monde 2022.

122. Il est évident que ce soutien lui a été accordé et qu'il a fortement contribué au résultat final. En effet, en s'assurant les votes des membres de la CAF participant au scrutin du 2 décembre 2010, le Qatar était pratiquement sûr de conserver un avantage sur les autres pays membres de la Confédération asiatique de football (AFC) ayant déposé leur candidature, à savoir l'Australie, le Japon et la Corée. M. Bin Hammam, qui était aussi le président de l'AFC, pouvait quasiment garantir de remporter les votes des trois autres membres de l'AFC au sein du Comité exécutif de la FIFA, après l'élimination des autres pays candidats asiatiques, les additionnant à son propre vote pour le Qatar. Il est également évident que la « commission de candidatures » du Qatar ne peut soutenir qu'elle n'avait pas connaissance du fait que M. Bin Hammam œuvrait afin de gagner du soutien pour le Qatar.

¹² Huit membres, ou sept membres et le Président, sont élus tous les deux ans.

123. Même pour ceux qui ne veulent pas voir cette vérité perturbante en face, il devrait être clair que le comportement de M. Bin Hammam a abouti à un processus décisionnel tendancieux qui a favorisé de manière illicite le Qatar par rapport aux autres candidats convenables. Pour reprendre la terminologie utilisée par M. Eckert, les circonstances résultant des documents qui ont fait l'objet de fuites auprès du *Sunday Times* étaient de nature à compromettre l'intégrité de la Coupe du monde de la FIFA 2018/2022. Il est incompréhensible que, face à une action structurée d'une telle ampleur et aux sommes en jeu, on puisse encore douter qu'il y a une « corrélation directe » entre ces irrégularités flagrantes et le résultat du vote. Le comportement déplacé concernant les paiements et les votes consécutifs, que les documents divulgués au *Sunday Times* ont révélé, doivent être une raison suffisante pour relancer l'appel à candidatures, du moins pour ce qui concerne la Coupe du monde de 2022. Par conséquent, c'est une recommandation que j'ai l'intention d'inclure dans le projet de résolution.

124. Les révélations faites par le *Sunday Times* sont corroborées par le témoignage de Mme Phaedra Almajid. Cette femme a travaillé d'avril 2009 à mars 2010 au sein du Comité de candidature du Qatar, en qualité de responsable de la communication avec les médias. Peu après le vote du 2 décembre 2010, elle avait contacté des journalistes pour dénoncer des irrégularités commises par le comité de candidature du Qatar. Dans une interview accordée au magazine *France Football*¹³, durant le Congrès de la CAF organisé en janvier 2010 à Luanda (Angola), elle avait assisté à des discussions au cours desquelles un dignitaire qatari avait offert à trois responsables du football africain un encouragement financier – d'un million et demi de dollars, dans chacun des trois cas – pour leurs fédérations respectives, afin de s'assurer de leur soutien. De plus, Mme Almajid a confirmé que M. bin Hammam agissait pour le Comité de candidature du Qatar.

125. En conclusion, la déclaration de M. Eckert et la réaction de M. Garcia est la preuve parfaite que la procédure énoncée dans le Code d'éthique, qui est sur le papier très avancée et efficace, s'est révélé comme étant une farce particulièrement en raison du manque de transparence et il est urgent de changer cela.

6. La gouvernance du sport et la protection des droits de l'homme

126. L'UEFA et la FIFA devraient développer une façon nouvelle et différente de travailler avec les pays hôtes de manifestations majeures qu'elles organisent, tant en termes de contrôle que de soutien, par exemple lorsqu'il est notoire que les pays concernés ont des capacités insuffisantes de gestion de projets ou se heurtent à des problèmes de corruption. Elles ne devraient pas charger les pays hôtes d'un poids injustifié. Néanmoins, elles devraient contrôler l'utilisation des fonds qu'elles versent à ces pays, comme elles devraient aussi le faire pour l'argent qu'elles allouent dans le cadre de leurs programmes de soutien au développement du football. Nous pouvons aussi les encourager à offrir un certain type d'assistance technique dans la conception des projets (par exemple, offre de conseil sur la nécessité réelle de nouvelles infrastructures).

127. Une question d'importance cruciale est celle du rôle des grandes organisations sportives telles que la FIFA et l'UEFA, mais aussi le Comité international olympique et d'autres, dans la promotion des droits de l'homme dans les pays qui sont acceptés par ces organisations comme étant convenables pour accueillir les événements majeurs. Si la situation au Qatar telle qu'elle résulte des témoignages n'était pas aussi choquante, il aurait été possible de traiter la question des droits de l'homme séparément, dans un autre rapport, en se fondant également sur notre rapport « La bonne gouvernance et l'éthique du sport », qui comprend une analyse de la question de la protection des jeunes athlètes et en particulier de ceux qui quittent leur pays alors qu'ils ne sont que des enfants.

128. Il y a 1,4 million de travailleurs migrants qui construisent et soutiennent le développement des infrastructures du Qatar en préparation de la Coupe du monde 2022 de la FIFA. Leur vaste majorité vit dans des camps insalubres et surpeuplés, avec des travailleurs du bâtiment et du personnel de nettoyage qui gagnent moins de £5 par jour. Les salaires ne sont pas versés, les passeports sont fréquemment confisqués. Le système des emplois parrainés (*kafala*) et les abus commis à l'encontre des travailleurs migrants au Qatar sont inacceptables ; leurs conditions de travail pourraient facilement être qualifiées de « traitements inhumains », voire « d'esclavage ». Je crois que l'Assemblée ne peut pas rester silencieux à cet égard.

129. Lors de l'audition du 5 décembre 2014, M. Hougbo (OIT) et M. Murphy (UCATT) ont mis en exergue et illustré la gravité des problèmes des travailleurs au Qatar et la nécessité d'agir de toute urgence. Il y va de la vie de centaines de personnes. Je suis convaincu, comme cela a été souligné lors de l'audition, que dans

¹³ Voir l'article « Qatargate : la confession accablante », publié sur *France Football* N° 3582 du 9 décembre 2014, pp. 19 et ss.

un souci d'efficacité il est nécessaire de réunir les différents acteurs concernés, d'impulser ensemble les réformes requises et demander leur mise en œuvre sans délais par les autorités qataries.

130. Le représentant de la FIFA, M. de Gregorio, a argumenté que l'Assemblée parlementaire ne parlerait pas de la situation des travailleurs immigrés du Qatar si la FIFA n'avait pas attribué la Coupe du monde 2022 à ce pays. Il a également indiqué que la FIFA avait appelé les autorités qataries à remédier aux problèmes des travailleurs immigrés et à améliorer leur situation. Sur la base des témoignages disponibles à ce jour concernant les conditions de vie et les décès de travailleurs étrangers au Qatar, la FIFA n'a pas réussi à convaincre les autorités qataries d'améliorer la situation de façon adéquate afin de respecter des standards acceptables en matière de droits de l'homme, ou à octroyer aux travailleurs étrangers le droit civil à une représentation acceptable.

131. Je sais que le football peut être un puissant moteur de changement et que la FIFA peut exercer une grande influence sur les pays qui demandent à accueillir d'importantes compétitions – comme l'UEFA peut l'exercer en Europe. C'est précisément pourquoi je recommande fortement que la FIFA s'unisse avec l'ILO et d'autres partenaires pour appeler instamment les autorités qataries à continuer de mettre en application des améliorations dans la situation des travailleurs étrangers impliqués dans les projets de construction des infrastructures au Qatar. Il est en effet indispensable que la FIFA s'engage pleinement et affirme sans ambiguïté que la mise en œuvre des normes de droits de l'homme – et notamment celles de l'OIT – est une condition à laquelle le Qatar et toute autre pays candidat pour un événement de football doivent se plier.

132. J'ai appris que M. Michael Van Praag, membre néerlandais du Comité exécutif de l'UEFA, avait proposé que les droits de l'homme soient pleinement pris en considération à l'avenir pour l'attribution des compétitions de l'UEFA, à commencer par l'EURO 2024. C'est selon moi l'approche à suivre et nous recommanderons à la FIFA, à l'UEFA, mais aussi à toutes les autres organisations sportives de faire de même sans aucune hésitation. Tous les pays candidats à l'organisation d'une manifestation sportive majeure doivent être tenus de respecter les droits fondamentaux.

7. Conclusions

133. Le sport en général et le football en particulier sont des outils puissants pour promouvoir des valeurs universelles. À cette fin, des organisations intergouvernementales et les principales organisations internationales sportives devraient viser à améliorer leur coopération et à unir leurs efforts. La FIFA et l'UEFA font déjà beaucoup en vue de promouvoir les plus hautes valeurs sportives. Parmi d'autres exemples, les deux organisations sont actives dans la lutte contre la discrimination ; la valeur sociale de leurs programmes de développement est indiscutable ; elles ont pris des mesures concrètes prouvant leur ferme engagement dans la lutte contre le trucage de matchs : la FIFA a établi un partenariat avec Interpol ; l'UEFA a fortement appuyé l'initiative en vue d'élaborer un projet de convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives et apporte maintenant son soutien inconditionnel à la ratification et à la mise en œuvre de cette convention. D'autres actions positives sont la protection des jeunes athlètes, de la lutte contre le dopage, de la prévention de la violence, etc.

134. Dans le contexte européen, nous devons rechercher activement une collaboration accrue entre les principales organisations sportives. L'UEFA semble être un partenaire naturel et l'Accord partiel Elargi pour le Sport (EPAS) du Conseil de l'Europe offre le cadre de cette collaboration. Peut-être pourrait-on songer à formaliser davantage la coopération avec des accords, comme par exemple l'arrangement de coopération que la Commission européenne et l'UEFA ont conclu le 14 octobre 2014, avec l'objectif général de « promouvoir et sauvegarder les valeurs d'équité et d'ouverture dans le sport »

135. La crédibilité des organisations sportives dépend aussi de leurs « système de gouvernance » et de la capacité de ces systèmes d'assurer que les valeurs qu'elles affirment s'appliquent sans exception au sein de ces organisations elles-mêmes. A cet égard, les organisations sportives majeures ont une influence en tant que modèles. Pour cette raison, nous devons avoir une attention particulière à leur égard.

136. Mon analyse de la gouvernance de la FIFA et de l'UEFA, ainsi que les propositions que j'ai formulées dans l'avant-projet de résolution et dans les deux annexes au présent rapport, sont fondées sur ce que je considère comme étant les principes fondamentaux de la bonne gouvernance des organisations sportives : la transparence, l'obligation de rendre des comptes et l'existence non seulement d'un cadre juridique bien conçu pour garantir la prévention des conflits d'intérêts, mais aussi de mécanismes efficaces de détection et d'enquête permettant de punir sévèrement tout acte répréhensible et comportement contraire à l'éthique, et notamment les pots-de-vin, la corruption et la manipulation des compétitions sportives.

137. Dans ce contexte, nous avons le devoir de demander à la FIFA de faire cesser la série de scandales qui ternissent son image et accélérer les changements internes indispensables à la consolidation d'une culture d'entreprise différente, capable de contrer de manière plus efficace les tentatives de manipulation du processus décisionnel.

138. Il me semble qu'il y a une corrélation claire entre la bonne gouvernance des organisations sportives et leur capacité à soutenir les droits de l'homme et l'état de droit. Le cas du Qatar en est un parfait exemple. La FIFA aurait toutes les raisons d'être fière de sa nouvelle Commission d'éthique, mais le manque de transparence l'a empêchée de faire la preuve de son efficacité à l'occasion de la première affaire dont elle était saisie. Je pense qu'il est urgent de demander à la FIFA – mais aussi aux représentants de l'UEFA qui sont membres du Comité exécutif de la FIFA – de faire toute la lumière sur les allégations circonstanciées de pots-de-vin qui peuvent avoir altéré le processus décisionnel concernant la candidature du Qatar. De plus, il est pour moi de la plus grande importance de faire pression sur les autorités qataries pour améliorer les conditions de travail choquantes des travailleurs migrants étrangers.

139. Mon mot final sera que, même si ce rapport traite essentiellement des deux organisations de football les plus importantes, il est clair que les principaux messages sont pertinents pour toutes les organisations sportives.

Annexe 1

Recommandations spécifiques de la Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias à la FIFA

Adoptées à l'unanimité le 27 janvier 2015

1. Veiller à ce que toutes les violations graves du Code d'éthique fassent l'objet d'une enquête et de sanctions

1.1. Compétence *ratione personae* et *ratione temporis*

1. A l'article 2 du Code d'éthique, les mots « *le jour où l'infraction a été commise* » devraient être supprimés.

2. L'article 3 du Code d'éthique devrait établir que toutes les affaires de corruption, de pots-de-vin ou de matches truqués, même si les faits pertinents ont été commis avant l'entrée en vigueur du présent Code d'éthique, relèvent de ce Code et peuvent faire l'objet d'investigations et de sanctions.

3. L'article 56.1 du Code d'éthique devrait indiquer que la Commission d'éthique reste compétente même lorsque la personne concernée a cessé d'occuper ses fonctions.

4. L'article 56.2 du Code d'éthique devrait indiquer que, dans les affaires de pots-de-vin, de corruption et de matches truqués, la Commission d'éthique doit poursuivre la procédure et prendre une décision sur le fond même lorsque la personne concernée a cessé d'occuper ses fonctions.

1.2. Manque de corrélation entre les infractions et les sanctions

5. Le Code d'éthique devrait établir un lien clair entre les violations les plus graves et les sanctions les plus lourdes : quand des actes de versement de pots-de-vin, de corruption ou contraires à l'intégrité des matches et des compétitions sont finalement avérés, les sanctions les plus sévères, notamment l'interdiction à long terme ou à vie, doivent être appliquées (la durée de l'interdiction permettant d'ajuster la sanction en fonction des circonstances concrètes du cas d'espèce).

1.3. Témoignages anonymes

6. Le Code d'éthique devrait prévoir l'habilitation de la Commission d'éthique à appliquer l'article 47.1 par analogie à d'autres affaires lorsque les circonstances factuelles rendent nécessaire la protection d'un témoin, et à conclure des accords spécifiques d'anonymat avec des témoins.

2. Renforcer l'indépendance des membres de la Commission d'éthique et la transparence de leurs travaux

2.1. Composition de la Commission d'éthique ; mandat et révocation de ses membres

7. Le Congrès devrait avoir compétence exclusive pour établir (et modifier si nécessaire) le nombre de membres des organes juridictionnels, et en particulier de la Commission d'éthique.

8. Les critères objectifs à remplir par les candidats des organes juridictionnels devraient être clairement énumérés.

9. Tous les membres des organes juridictionnels devraient remplir les critères d'indépendance indiqués dans le Règlement du Congrès.

10. Une procédure transparente devrait être mise en place pour la présentation au Congrès (par les confédérations, les membres de la FIFA et éventuellement d'autres parties prenantes) de candidats aux fonctions de présidents, de vice-présidents et de membres des deux chambres de la Commission d'éthique.

11. Le Comité exécutif devrait soumettre au Congrès de propositions justifiées, pour faire en sorte que le Congrès soit en mesure de voter en connaissance de cause pour ou contre chacun des candidats présélectionnés.

12. La durée des mandats, des présidents et des vice-présidents en particulier, devrait être limitée (par exemple 6 ans non renouvelables ; ou, en alternative 4 ans renouvelables une seule fois).
13. Il conviendrait de considérer l'instauration d'un principe d'échelonnement des mandats.
14. Les membres devraient être révoqués par le Congrès uniquement après réception d'une demande spécifique du Comité exécutif, laquelle devrait clairement indiquer les motifs d'une telle révocation.

2.2. Transparence de la procédure pendante devant la Commission d'éthique

15. Au moins dans les affaires de pots-de-vin, de corruption et de matches truqués, dès la fin de l'enquête, le rapport de la chambre d'instruction devrait toujours être rendu public, y compris quand la procédure est clôturée ; les données d'une certaine nature (par exemple, des numéros de comptes bancaires ou des coordonnées personnelles autres que celles strictement nécessaires pour identifier les personnes concernées, sauf bien entendu les témoins anonymes) peuvent être censurées ou effacées.
16. Au moins dans les affaires de pots-de-vin, de corruption et de matches truqués, les auditions devant la chambre de jugement devraient être publiques avec seulement les exceptions nécessaires pour assurer la protection des témoins vulnérables ou de respecter une obligation de confidentialité imposée conformément à la législation nationale, notamment dans le cadre de la collaboration entre instances disciplinaires et autorités de l'ordre judiciaire.
17. Au moins dans les affaires de pots-de-vin, de corruption et de matches truqués, les motifs de la décision finale (même lorsqu'elle est adoptée par la Chambre d'instruction) devraient être publiés.

3. **Renforcer la transparence, l'obligation de rendre des comptes et la prévention des conflits d'intérêt**

3.1. Un processus décisionnel ouvert et objectif

18. Les Statuts de la FIFA devraient établir formellement la prérogative du président de la Commission d'audit et de conformité d'assister (sans droit de vote) aux réunions du Comité exécutif et des autres commissions permanentes de la FIFA dotées de pouvoirs décisionnels dans des domaines à risque (à l'instar de la Commission de développement, par exemple).
19. Il faudrait assurer la transparence du processus décisionnel concernant l'organisation de toutes les manifestations sportives internationales de la FIFA (comme c'est désormais le cas pour la Coupe du monde de la FIFA) en exigeant des « scrutins publics » et la publication des résultats de chaque scrutin.
20. En ce qui concerne la Coupe du monde de la FIFA, l'article 80.2.c. des Statuts devrait prévoir que trois candidatures au moins soient transmises au Congrès, sauf bien entendu si seulement une ou deux candidatures remplissent les conditions.
21. La FIFA devrait accélérer la rédaction, l'adoption et la publication des règles concernant les candidatures ainsi que des exigences et critères pour l'évaluation des candidatures pour l'organisation de la Coupe du monde et des autres manifestations sportives internationales de la FIFA.

3.2. Transparence financière et obligation de rendre des comptes

22. La FIFA devrait revoir son processus décisionnel aussi pour la gouvernance des projets de développement et pour les activités de marketing et d'attribution de contrats. En particulier :
 - les contrats commerciaux (droits télévisuels, marketing, c'est-à-dire licences et structures d'accueil, vente de tickets et sponsoring) devraient être soumis à des appels d'offres
 - les procédures d'appel d'offre devraient être transparentes et reposer sur des critères objectifs, et les politiques correspondantes devraient être examinées par la CIG.
23. La FIFA devrait prendre en considération la séparation des fonctions réglementaires des fonctions commerciales, avec l'établissement d'une société filiale responsable de la gestion des fonctions commerciales.
24. La grille de salaire pour tous les postes clés, ainsi que le niveau des allocations journalières et du remboursement des frais, devrait être rendues publiques.

25. La FIFA devrait assurer que le coût total payé pour son président, chaque membre du Comité exécutif, et chaque cadre dirigeant soit rendu public.

26. La disposition prévoyant qu'un des trois membres de la Sous-commission de rémunération est le président de la Commission des finances – qui est nécessairement un membre du Comité exécutif et dont les intérêts sont donc directement en jeu – est incongrue et devrait être reconsidérée.

3.3. Durée des mandats

27. La durée du mandat du président et d'autres cadres élus des organes directeurs cités dans les statuts de la FIFA, y compris le Comité exécutif, devrait être limitée. Les dispositions pertinentes de la Charte Olympique constituent, à cet égard, un bon modèle.

3.4. Prévention des conflits d'intérêt et contrôle de l'intégrité

28. Un membre du Comité exécutif ne devrait pas avoir le droit de voter lorsque son propre pays se porte candidat.

29. L'article 22 du Code d'Éthique devrait être modifié pour exclure sans exception la possibilité de recevoir une commission ou la promesse d'une commission.

30. Les contrôles de l'intégrité des membres du Comité exécutif devraient être centralisés au niveau de la FIFA et éventuellement confiés à la Commission d'éthique.

4. Egalité entre les femmes et les hommes

31. La FIFA devrait encourager les candidatures féminines aux postes clés et viser à avoir un effet d'entraînement sur les politiques d'égalité des associations nationales et des fédérations de football.

Annexe 2

Recommandations spécifiques de la Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias à l'UEFA

Adoptées à l'unanimité le 27 janvier 2015

1. Améliorer les procédures disciplinaires et renforcer l'indépendance des membres des instances disciplinaires et la transparence de leur travail

1. Les inspecteurs et les membres de l'Instance de contrôle, d'éthique et de discipline et de l'Instance d'appel devraient être élus et révoqués par le Congrès ; les révocations devraient être décidées uniquement sur demande motivée émanant du Comité exécutif.

2. Le Règlement disciplinaire devrait établir un lien clair entre les violations les plus graves et les sanctions les plus sévères ; lorsque des faits de pots-de-vin, de corruption et d'atteinte à l'intégrité des matchs et des compétitions sont éventuellement établis, les sanctions les plus sévères, à savoir l'interdiction à long terme ou à vie, doivent s'appliquer (la durée de l'interdiction permettant d'ajuster la sanction en fonction des circonstances concrètes du cas d'espèce).

3. Au moins dans les cas de corruption, de pots-de-vin et de trucage de matches, la procédure devant les instances disciplinaires devrait être publique, sauf lorsqu'il est nécessaire d'assurer la protection de témoins vulnérables ou de respecter une obligation de confidentialité imposée conformément à la législation nationale, notamment dans le cadre de la collaboration entre instances disciplinaires et autorités de l'ordre judiciaire.

4. Concernant la protection des témoins anonymes, l'article 40.1 du Règlement disciplinaire devrait être modifié pour s'appliquer à d'autres cas, en plus de la mise en danger de la vie et de l'intégrité physique, lorsque les circonstances de fait requièrent la protection d'un témoin.

2. Renforcer la transparence, l'obligation de rendre des comptes et la prévention des conflits d'intérêts

5. Il conviendrait d'assurer une prise de décision transparente sur toutes les candidatures d'accueil des manifestations sportives internationales de l'UEFA, en exigeant un scrutin « ouvert » et la publication des résultats de chaque scrutin.

6. Il conviendrait de rendre publics la grille des salaires, pour tous les postes clés, ainsi que le niveau des indemnités journalières et des remboursements de dépenses.

7. L'UEFA devrait assurer que tous les frais liés à son président, à chacun des membres du Comité exécutif et à ses plus hauts dirigeants soient rendus publics.

8. Outre la prévision de la limite d'âge, l'UEFA devrait considérer de limiter la durée des mandats du président et des autres cadres élus des organes directeurs cités dans les statuts de l'UEFA, y compris le Comité exécutif. Les dispositions pertinentes de la Charte Olympique constituent, à cet égard, un bon modèle.

3. Egalité entre les femmes et les hommes

9. Il faudrait mettre en place une politique pour l'égalité des genres. L'UEFA devrait s'efforcer d'encourager les candidatures féminines aux postes clés et rechercher un effet d'entraînement sur les politiques d'égalité des genres dans les associations nationales.