

Commission d'enquête

Identification des défaillances de fonctionnement au sein des fédérations françaises de sport, du mouvement sportif et des organismes de gouvernance du monde sportif en tant qu'elles ont délégation de service public

Dossier de presse

23 janvier 2024

Violences, omerta et entre-soi dans le sport :

60 recommandations pour un choc éthique et démocratique



Mme Béatrice Bellamy

Présidente (HOR, Vendée)

Mme Sabrina Sebaihi

Rapporteure (Ecolo-NUPES, Hauts-de-Seine)

La commission d'enquête

À la suite de très nombreuses révélations publiques de sportives et de sportifs et de diverses affaires retentissantes ayant trait à la gestion de plusieurs fédérations, la commission d'enquête relative à l'identification des défaillances de fonctionnement au sein des fédérations françaises de sport, du mouvement sportif et des organismes de gouvernance du monde sportif en tant qu'elles ont délégué de service public a été créée à l'initiative du groupe Écologistes – NUPES, qui a souhaité exercer à cet effet le « droit de tirage » que le Règlement de l'Assemblée nationale offre à chaque groupe d'opposition ou groupe minoritaire.

Pendant six mois, la commission, qui a entamé ses travaux le 20 juillet 2023, aura fait usage de toute l'étendue des pouvoirs que lui confère l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, pour tenter de faire la lumière sur trois axes : **les violences, sexuelles et sexistes, mais aussi les violences psychologiques et physiques ; les discriminations et la haine ; et la gestion financière des fédérations.**

La rapporteure a demandé la communication de très nombreux documents à l'ensemble des acteurs chargés de contrôler les fédérations et le mouvement sportifs : le ministère des sports, l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR), la Cour des comptes, l'Agence française anticorruption, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Elle a réclamé la communication de documents à des établissements publics sous tutelle, en particulier l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep), et à plusieurs fédérations ainsi qu'au Comité national olympique et sportif français (Cnosf). Elle a effectué quatre contrôles sur pièces et sur place : un à l'Insep, un à la Fédération française d'athlétisme et deux au ministère des Sports.

Très vite, la rapporteure et la présidente ont été confrontées à une avalanche de témoignages de victimes et de lanceurs d'alerte, dénonçant des abus, des violences, des discriminations, des dysfonctionnements. Pour faciliter le recueil de ces témoignages et éclairer au mieux les travaux de la commission, la rapporteure et la présidente ont mis en place une plateforme destinée à recueillir les témoignages de victimes.

La commission d'enquête a achevé ses travaux à l'aube d'une année historique au cours de laquelle la France accueillera les Jeux olympiques et paralympiques. La rapporteure forme le vœu que cette année soit l'année zéro de la révolution culturelle indispensable pour faire du sport un environnement plus démocratique, plus transparent, plus respectueux, plus éthique et plus sûr.

193 personnes auditionnées

La commission a auditionné **193 personnes** au cours de **92 auditions**, pendant plus de **130 heures**. Ces auditions ont été complétées par de nombreuses **contributions écrites** de personnes que la commission n'a pas pu entendre.

La commission a souhaité commencer par donner **la parole aux victimes**. Ces auditions, éprouvantes, ont constitué un moment révélateur d'un phénomène de grande ampleur et d'une omerta qui n'ont pas disparu après la déflagration qui a suivi la publication du témoignage de Mme Sarah Abitbol début 2020. Avant Mme Abitbol, plusieurs sportives, comme Mmes Catherine Moyon de Baecque et Isabelle Demongeot, avaient témoigné, sans être entendues. Les auditions de victimes ont été un moment fondateur qui a soudé les membres de la commission dans une commune conviction que sa création constituait une urgence démocratique et que des mesures fortes étaient encore nécessaires.

La commission a également entendu un grand nombre d'acteurs clé, en particulier des **journalistes**, dont le rôle est particulièrement déterminant dans la révélation des violences et des dysfonctionnements au sein des fédérations, des responsables d'associations de lutte contre les violences et les discriminations, ainsi que les nombreux acteurs publics responsables du contrôle et de la gouvernance des fédérations sportives.

Les auditions de nombreux **représentants de fédérations sportives** ont constitué un second moment fondateur et révélateur de l'ampleur de la révolution culturelle qui reste à accomplir à la tête du mouvement sportif. «Je me rends compte, en particulier grâce à vos travaux, qu'une transformation culturelle est nécessaire dans les fédérations,» a reconnu la ministre des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques.

La confrontation à des difficultés symptomatiques d'un défaut de culture démocratique, d'un entre-soi et d'une omerta

Dans l'exercice de sa mission, la Commission s'est heurtée à des difficultés certaines et à des réactions qui, en elles-mêmes sont symptomatiques d'un défaut de culture démocratique, d'un entre-soi et d'une omerta.

La rapporteure souhaite dénoncer avec la plus grande fermeté **les difficultés qu'elle a rencontrées pour accéder à un certain nombre de documents demandés au ministère des Sports** en application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

Elle n'a pas pu avoir accès à des documents et informations qui lui étaient indispensables pour mener à bien sa mission de contrôle. Il en va ainsi du tableau de suivi des signalements de violences reçus par Signal-sports, la cellule nationale mise en place par le ministère, qui ne lui avait pas été communiqué au moment où elle achevait la rédaction du présent rapport d'enquête.

La rapporteure s'est rendue au ministère la veille de l'examen du rapport par les membres de la commission, pour tenter d'obtenir des réponses, clarifications et documents.

En l'absence de communication du tableau de suivi des signalements reçus par la cellule nationale, la rapporteure n'est pas en mesure d'indiquer combien d'abus signalés auraient pu être évités par la mise en œuvre complète du contrôle de l'honorabilité, sous l'égide du ministère.

Plusieurs relances ont été nécessaires pour accéder à certains documents de l'Inspection générale.

Un **courrier du 19 juillet 2023, adressé à la présidente et à la rapporteure par M. David Lappartient, président du Cnosf**, est également particulièrement symptomatique d'un défaut notoire de culture démocratique.

Ce courrier, dont la presse s'est fait écho, s'interrogeait sur «les objectifs recherchés», «les finalités exactes» d'une commission d'enquête parlementaire et surtout sur «son calendrier à moins de quatre cents jours de l'ouverture des Jeux olympiques de Paris». Il dénonçait des «accusations outrancières» et «caricaturales» et une volonté de «porter un nouveau coup au modèle associatif français».

La ministre s'est quant à elle exprimée publiquement, aux côtés de M. Sébastien Boueilh, directeur général de l'association Colosse aux pieds d'argile, pour juger «à côté de la plaque» l'outil de recueil de témoignages mis en place par une commission chargée de contrôler l'action de son ministère.

À la suite d'une audition par la commission d'enquête qui a permis de mettre à jour des incohérences et des inexactitudes, le **président de la Fédération française d'athlétisme** a quant à lui adressé un courrier à la présidente de l'Assemblée nationale dont il a adressé une copie au Président de la République. «En vertu du principe de séparation des pouvoirs, nous ne pouvons tolérer le fait que les députés puissent ouvertement remettre en cause les décisions prises par les organes disciplinaires indépendants», écrivait-il.

«Permettez-moi, monsieur le président, de vous rappeler que les commissions d'enquête sont parfaitement fondées à s'interroger sur le fonctionnement de l'action disciplinaire des fédérations, dont nos travaux ont déjà permis de pointer de nombreuses défaillances. Nous pouvons en revanche nous interroger sur la conception de la séparation des pouvoirs d'un président de fédération qui se tourne vers le Président de la République pour critiquer le mode de fonctionnement d'une commission d'enquête parlementaire, » a rappelé la présidente Béatrice Bellamy lors d'une seconde audition.

La commission d'enquête aura également été **confrontée à des mensonges, inexactitudes, approximations, expressions de déni et de désinvolture dans des proportions sans doute sans précédent** historique.

De fait, **un grand nombre d'auditions de responsables, y compris celle de la ministre, ont été suivies de démentis par les médias ou par des observateurs, de lettres de rectification adressées à la commission par les intéressés afin d'éviter des poursuites pour faux témoignage.** C'est presque une autre enquête qui serait nécessaire pour mettre à jour l'ensemble des inexactitudes et mensonges auxquels la représentation nationale a été confrontée.

Les auditions conduites par la commission auront ainsi en elles-mêmes constitué **un puissant révélateur de l'existence d'une culture du secret, du mensonge et du faux témoignage qui sont des dimensions essentielles de l'omerta.**

Les fédérations exécutent pourtant une mission de service public confiée par l'État. Leurs dirigeants sont investis par le vote des licenciés. Cette double légitimité leur impose de rendre des comptes à l'État et aux licenciés, et plus largement à l'opinion publique.

Des défaillances systémiques

Sur les trois axes d'investigation de la commission d'enquête (violences, haine et discriminations, atteintes à la probité), ses travaux ont mis en lumière le **caractère systémique et structurel de dysfonctionnements qui trouvent leur origine dans l'organisation de la gouvernance du monde sportif et la relation particulière qui le lie à l'État**. Ces dysfonctionnements sont autant d'obstacles à la prévention, la détection et la répression de dérives dans des conditions optimales.

« *La gouvernance et la manière dont les fédérations ou les structures en leur sein sont organisées ont une incidence sur le recueil des témoignages et la capacité à faire émerger et, partant, à faire cesser des conduites déviantes, délictueuses voire criminelles* » a relevé à très juste titre M. Lionel Dangoumau, directeur de la rédaction du journal L'Équipe.

La gouvernance du monde sportif, qui fait intervenir un grand nombre d'acteurs, se caractérise en particulier par sa très grande complexité et un enchevêtrement de responsabilités, qui conduit à leur dilution. Et de fait, « *tous les acteurs se servent d'une certaine complexité* » a observé M. Denis Massegli, ancien président du CNOSF.

Ces dysfonctionnements systémiques concernent l'action de l'État comme la gouvernance interne des fédérations.

En ce qui concerne **l'État**, il a la responsabilité d'encadrer, d'orienter, de contrôler l'action des fédérations sportives. Il dispose pour ce faire de plusieurs leviers :

- la tutelle qu'il exerçait traditionnellement sur elles, supprimée en 2021 au profit d'une relation fondée sur un contrat de délégation ;
- un soutien public important ;
- la présence d'agents de l'État au sein des fédérations et de leurs instances territoriales affiliées : les conseillers techniques sportifs, bras armé de l'État ;

Surtout, **l'État** doit veiller au contrôle du respect des lois et règlements par les fédérations.

Sur les trois axes d'investigation de la commission d'enquête, la rapporteure a relevé d'**importantes défaillances de l'État dans l'exercice de ses prérogatives et dans son rôle de garant de l'intérêt général**.

Les leviers majeurs que sont l'agrément et la délégation n'ont ainsi longtemps pas été utilisés pour contrôler et orienter l'action des fédérations et n'ont été mobilisés que tardivement et partiellement au service de l'éthique. Il en va de même du soutien public en direction des fédérations.

Le rapport révèle des manquements importants dans la gestion des cadres d'Etat mis à disposition des fédérations et dans la mise en œuvre et le respect des textes en vigueur par les fédérations.

Plusieurs facteurs structurels expliquent la **trop grande faiblesse de l'État à l'égard d'un mouvement sportif dont le retrait de l'État est une revendication ancienne** : un manque criant de moyens (de l'administration centrale comme des services déconcentrés, profondément affaiblis), une dilution des responsabilités au sein d'une gouvernance enchevêtrée, que la création de l'Agence nationale du sport a encore complexifiée au détriment des capacités de contrôle et d'action de l'Etat, une trop grande proximité avec le mouvement sportif. Le rapport pointe en particulier le lien très atypique entre l'Etat et les fédérations et l'entre-soi frappant qui ouvrent la voie aux dérives.

Les défaillances de l'État s'ajoutent aux défaillances internes à la gouvernance des fédérations, qui n'ont pas fait la preuve de leur capacité à s'autoréguler et à se saisir comme il se doit des enjeux de lutte contre les violences et de protection de l'éthique.

Face à cette double défaillance, la rapporteure estime qu'**un choc de contrôle, de démocratie et de transparence est nécessaire, qui ne pourra être assuré que par une autorité administrative indépendante**.

Les défaillances de la gouvernance des fédérations sportives

La démocratie fédérale est faible. La captation des pouvoirs entre les mains de quelques-uns pendant de nombreuses années est un facteur essentiel de l'entre-soi et de l'omerta qui ont étouffé pendant trop longtemps les violences sexuelles et sexistes.

Le mouvement sportif a besoin d'un profond renouvellement et d'un choc démocratique. Il apparaît aujourd'hui urgent de briser l'entre-soi et d'apporter enfin des réponses à des défaillances structurelles identifiées depuis trop longtemps. La Cour des comptes pointe par ailleurs une gouvernance interne « trop lourde, coûteuse et peu contrôlée ». De fait, les garde-fous contre les dérives financières et les atteintes à la probité apparaissent notoirement insuffisants alors même que ce secteur est particulièrement exposé à ces risques.

La rapporteure montre surtout que le mouvement sportif n'a pas fait la preuve de sa capacité à se saisir comme il se doit du combat éthique. Il est temps de tirer les conséquences de l'échec de l'autorégulation dans ce combat.

Le constat de la double défaillance de l'État et du mouvement sportif plaide, aux yeux d'un très grand nombre d'observateurs, pour la création d'une autorité administrative indépendante. Cette préconisation est celle qui recueille le consensus le plus large. Seul un regard extérieur indépendant, exigeant, qu'avait d'ailleurs préconisé, en 2018, Mme Amélie Oudéa-Castéra, lorsqu'elle présidait l'association «Rénovons le sport français», est à même d'apporter le choc de contrôle, de transparence et de démocratie dont le mouvement sportif a besoin.

La lutte contre les violences et les discriminations

Un enfant sur sept subit des violences dans le milieu sportif avant sa majorité. Parmi les 5,5 millions de femmes et d'hommes adultes qui ont été victimes de violences sexuelles dans leur enfance, **150.000 l'ont été dans le milieu sportif**. En novembre 2023, **Signal-sports**, avait traité plus de 1 800 signalements, qui mettaient en cause les agissements de plus de 1200 personnes à l'encontre de victimes dont **huit sur dix étaient mineures au moment des faits**.

Début 2020, **Sarah Abitbol** publiait **Un si long silence**, témoignage qui allait provoquer une déflagration et constituer un tournant historique. La plupart des personnes entendues par la commission reconnaissent qu'en matière de lutte contre les violences sexuelles dans le sport, **il y a eu un avant et un après 2020** avec, sous l'impulsion de Roxana Maracineanu, ancienne ministre des sports, **une réponse fondée à titre principal sur la création de Signal-Sports et la mise en œuvre du contrôle de l'honorabilité des éducateurs et encadrants sportifs inscrit depuis longtemps dans la loi**.

La commission d'enquête a d'abord souhaité comprendre **pourquoi il a fallu attendre 2020 pour que l'ensemble des responsables acceptent d'ouvrir les yeux sur les violences sexuelles dans le sport**. Elle a voulu comprendre pourquoi « *un certain nombre de dispositions n'ont pas été prises qui auraient permis d'éviter que ces faits se produisent* », selon les termes de la directrice des sports. **Les éléments portés à sa connaissance révèlent un si long silence et une inertie coupables de l'ensemble de ces responsables**. « *Notre système a fauté, régulièrement et pendant trop longtemps, à tous les étages* ». Roxana Maracineanu reconnaissait le 21 février 2020 **la faute et la responsabilité de tout un système**.

« *Ce combat est le plus important dans le sport aujourd'hui. Ne tremblez surtout pas* », lui écrivait alors Jean- Claude Killy. Si le chemin parcouru depuis 2020 est indéniable, les travaux de la commission d'enquête révèlent **des lacunes importantes dans les réponses apportées depuis ce tournant historique**. Ces réponses se fondent d'abord sur **un état des lieux hélas incomplet** alors que les enquêtes ciblées de l'Inspection générale sur le judo ou les sports de glace mettent en lumière de très graves manquements généralisés et « *une omerta à tous les étages* », jusqu'au plus haut niveau de l'Etat.

Outil indispensable dont la création doit être saluée, la cellule Signal-Sports a souffert d'une étonnante invisibilité et d'un défaut de communication et de lisibilité. Dans un contexte d'omerta encore présente, voire renforcée à l'approche des JOP, le ministère des sports a par ailleurs laissé prospérer des outils de signalement propres aux fédérations ou à l'INSEP qui omettent de communiquer sur la cellule ou communiquent selon des modalités qui induisent en erreur. Ces dysfonctionnements, révélés par la commission et reconnus par le ministère, sont d'autant plus regrettables que, comme l'a souligné la directrice des sports, « *nous savons que de nombreux faits ne remontent pas encore, ou insuffisamment* ». La défenseure des droits confirme une faible connaissance de la cellule, une méfiance à l'égard d'un outil interne au ministère qui pourrait souffrir d'un manque d'indépendance, de transparence et de courage dans les décisions prises et un manque de moyens. Ce manque de moyens a entraîné des dysfonctionnements aux conséquences graves : délais excessifs de traitement, défaut d'accompagnement de services déconcentrés largement désarmés face à l'explosion des signalements. Ces limites plaident pour un transfert rapide d'une cellule renforcée au périmètre élargi à une autorité administrative indépendante.

Le rapport pointe aussi de **graves dysfonctionnements dans le traitement des signalements par des services déconcentrés**, chargés des enquêtes administratives et de la protection des publics, **saturés, insuffisamment formés, parfois au point de rupture**. **Il révèle des défaillances majeures dans la réponse des fédérations** : une approche inappropriée de la part de plusieurs dirigeants fédéraux et des défaillances lourdes de l'action disciplinaire mises en évidence par les auditions. Ces constats plaident aussi pour le transfert de cette compétence à une autorité indépendante, souhaitée aussi par le comité mis en place par la ministre des sports.

Les travaux de la commission ont aussi permis de constater **des lacunes importantes dans la politique de prévention, à commencer par le contrôle de l'honorabilité**, l'accompagnement des victimes, la réponse pénale. La libération de la parole se heurte trop souvent à l'impunité des agresseurs comme de ceux qui ont contribué à l'omerta. La commission formule des recommandations essentielles pour y remédier.

En matière de lutte contre la haine et les discriminations, beaucoup reste à accomplir, en particulier **un travail d'information, indispensable à la définition de politiques publiques efficaces, et un travail de répression, qui fait aujourd'hui défaut dans les enceintes sportives**.

« **Nous avons déjà trop attendu** » : les lacunes du contrôle de l'honorabilité

Les données très incomplètes transmises par le ministère des sports et les travaux de la commission révèlent des failles et angles morts importants dans ce dispositif clé pour protéger nos enfants des prédateurs.

En novembre 2023, le bilan de la cellule Signal- Sports montre que sur les 783 éducateurs sportifs mis en cause, 573 sont des éducateurs rémunérés ou stagiaires dont 73 % seulement avaient une carte professionnelle valide alors qu'un éducateur professionnel ne peut enseigner sans carte professionnelle.

Alertée sur les insuffisances de la Fédération française de tennis en ce domaine, la rapporteure n'a pas pu faire la lumière sur la situation d'une fédération dont le contrat de délégation prévoit le déploiement d'une campagne de régularisation des cartes professionnelles.

Si le contrôle de l'honorabilité des éducateurs bénévoles est inscrit dans la loi depuis 2006 , il faudra attendre février 2020 pour que Roxana Maracineanu annonce sa volonté d'appliquer la loi et septembre 2021 pour qu'un dispositif permettant de contrôler l'honorabilité de près de 2 millions de bénévoles soit opérationnel.

Si la montée en charge est réelle et la rapporteure ne mésestime pas le chemin parcouru, fin 2023, 42 fédérations ne sont clairement pas au rendez- vous sans que rien ne puisse plus le justifier. Les contrôles n'ont pas du tout commencé pour 30 fédérations et pour 12 fédérations les contrôles sont loin de couvrir les personnes qui doivent l'être.

Au sein d'une fédération aussi importante que la Fédération française de football, tout indique que le nombre d'individus soumis au contrôle est manifestement inférieur au nombre d'individus qui doivent l'être. Des stratégies de contournement ont pu être mises en œuvres comme l'ont montré des affaires médiatisées particulièrement révoltantes.

Comme l'a indiqué la directrice des sports, « *il n'est plus possible aujourd'hui que des fédérations ne soient pas au rendez-vous* » et comme l'a reconnu la ministre des sports, Amélie Oudéa- Castéra : « *nous avons déjà trop attendu* ».

Défaillances systémiques

- **Recommandation n° 1** : Publier dans les plus brefs délais un état des lieux de la gestion de la Fédération française de kickboxing, muaythai et disciplines associées, un état du respect des textes et un bilan de l'exécution de son contrat de délégation par cette fédération et, le cas échéant, procéder sans délai au retrait de la délégation.
- **Recommandation n° 2** : faire de la prochaine génération des contrats de délégation de véritables outils au service du renforcement de l'éthique en déclinant dans l'ensemble des champs concernés des objectifs précis, tenant compte de la situation de chaque fédération et assortis d'indicateurs permettant d'en mesurer l'atteinte.
- Soumettre la prochaine génération de contrats de délégation à l'avis de l'autorité administrative indépendante chargée de l'éthique du sport que la rapporteure appelle à mettre en place.
- **Recommandation n° 3** : Relever les moyens de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, afin de renforcer la fréquence (tous les 3 ans) et la profondeur des contrôles.
- **Recommandation n° 4** : Doter l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche d'une mission de suivi et d'un droit de suite de ses recommandations auprès de la direction des sports, des fédérations sportives et des établissements publics sous tutelle.
- **Recommandation n° 5** : Publier chaque année un bilan précis du respect des textes et de l'exécution de leur contrat de délégation par les fédérations.
- Prévoir dans la loi une audition annuelle de la direction des sports sur ce bilan, par les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat en charge du sport.
- **Recommandation n° 6** : Conditionner les soutiens publics au mouvement sportif à des engagements précis et vérifiés en matière d'éthique.
- Compte tenu des enjeux, conditionner le versement des subventions de l'Agence nationale du sport à la démonstration par les fédérations sportives de la bonne réalisation du contrôle d'honorabilité.
- **Recommandation n° 7** : Doter la future autorité administrative indépendante en charge de l'éthique du sport d'un pouvoir de sanctions financières à l'encontre des fédérations sportives ne respectant pas leurs obligations et engagements en matière d'éthique.
- **Recommandation n° 8** : Mettre fin dans les plus brefs délais aux situations effectives de cumul d'emploi des fonctions de directeur technique nationale et de directeur général d'une fédération sportive.
- **Recommandation n° 9** : Inscrire dans le code du sport que les agents s'abstiennent d'exercer, au moins durant trois ans, les fonctions électives fédérales qui étaient incompatibles avec leurs précédentes missions de CTS.
- **Recommandation n° 10** : Renforcer les dispositions du code de déontologie des conseillers techniques sportifs et les rendre obligatoires en les intégrant dans le code du sport.
- **Recommandation n° 11** : Mettre au cœur de la mission des conseillers techniques sportifs (CTS) la lutte contre les violences et la préservation de l'éthique.
 - Introduire dans toutes les lettres de missions des CTS des objectifs et actions précis en matière de lutte contre les violences et de protection de l'éthique.
 - Conduire une évaluation annuelle de ces actions.
 - Sanctionner de manière systématique les cadres défaillants.
- **Recommandation n° 12** : Doter la direction des sports des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions.
- **Recommandation n° 13** : Sur la base d'un audit, précis et rendu public, de l'exercice de leurs missions en matière de protection des publics, renforcer quantitativement et qualitativement les services déconcentrés de l'État.

Les 62 propositions de la commission

- **Recommandation n° 14** : Au lendemain des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, réaliser un bilan complet de l'efficacité et de la pertinence de la nouvelle gouvernance du sport, en particulier de l'Agence nationale du sport, étant entendu que ce bilan ne pourra avoir pour seul critère la performance de la France aux Jeux. Ce bilan devra permettre une évaluation complète de l'action de l'ANS ainsi que de l'opportunité de son maintien.
- **Recommandation n° 15** : Actionner le levier de la convention pluriannuelle d'objectifs conclue avec le CNOSF pour mieux orienter et contrôler son action et s'assurer de sa complémentarité avec les actions conduites par le ministère.
- Rendre publique la convention qui lie le CNOSF et le ministère des sports en contrepartie de sa subvention et le bilan annuel des actions menées par le CNOSF dans ce cadre.
- Soumettre cette convention et son exécution à l'avis de l'autorité indépendante chargée de l'éthique du sport que la rapporteure appelle à mettre en place.
- **Recommandation n° 16** : Limiter la durée totale des fonctions de directeur technique national (DTN) auprès d'une même fédération à huit ans, afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts et de connivence.
- Décorrélérer la durée des contrats des directeurs techniques nationaux de celle du mandat des présidents de fédérations, pour garantir l'indépendance des DTN.
- **Recommandation n° 17** : Fixer dans la loi le principe de parité réelle dans tous les organes dirigeants du mouvement sportif (CNOSF, CPSF, fédérations, ligues professionnelles, organes déconcentrés) ainsi que dans l'ensemble des commissions de discipline, des comités d'éthique et autres commissions régaliennes.
- **Recommandation n° 18** : Lancer une évaluation sur le bénévolat et les conditions de maintien de son attractivité.
- Rendre obligatoire la formation des bénévoles des clubs exerçant des fonctions d'encadrement et y intégrer un module spécifique sur les violences sexuelles et sexistes.
- Reconnaître le rôle essentiel des bénévoles à travers la création d'un statut officiel, incluant la reconnaissance des acquis d'expérience et la comptabilisation de leur engagement dans les trimestres de retraite.
- Établir un système d'indemnisation des dirigeants et dirigeantes de fédération fondé sur des critères clairs et transparents.
- Conditionner l'accès à l'agrément et aux soutiens publics à une formation des dirigeants et dirigeantes des fédérations et instances déconcentrées du mouvement sportif sur l'éthique.
- **Recommandation n° 19** : Prévoir la participation directe de tous les clubs membres d'une fédération sportive aux élections et à toutes les assemblées générales.
- Intégrer dans les dispositions statutaires obligatoires le principe du « référendum » fédéral permettant de consulter les clubs sur des questions particulières, y compris à l'initiative d'un certain nombre d'entre eux.
- **Recommandation n° 20** : Prévoir l'élection des organes exécutifs selon un mode de scrutin proportionnel.
- Encadrer les conditions de déroulement des campagnes électorales et fixer des garanties d'égalité de traitement entre les candidats. Pour plus de renouvellement, limiter strictement le nombre de mandats à trois.
- **Recommandation n° 21** : Établir une grille de rémunérations tant pour les fédérations que pour les comités d'organisation des grands événements sportifs internationaux.
- Rendre publics les rémunérations, les organigrammes et les postes vacants.
- Constituer des jurys de recrutement aussi diversifiés que possible pour les hauts postes de l'encadrement fédéral (directeur technique national, directeur général, etc.)
- **Recommandation n° 22** : Enjoindre à l'ensemble des fédérations sportives concernées de publier sans délai leurs comptes.
- Rendre obligatoire pour les fédérations agréées l'adoption d'un règlement financier, rendu public, conforme à un règlement type fixé par voie réglementaire et comportant notamment des dispositions relatives à l'obligation de publicité des comptes et aux procédures de passation des contrats
- Ce règlement devra faire l'objet d'un avis de l'autorité indépendante chargée de l'éthique du sport que la rapporteure appelle à mettre en place. L'autorité indépendante chargée de l'éthique du sport devra rendre publics et accessibles les comptes des fédérations.
- Formaliser l'emploi des cartes bancaires, des frais de déplacement et des invitations.

Les 62 propositions de la commission

- **Recommandation n° 23** : Inscrire dans le code du sport l'obligation pour les fédérations sportives agréées de respecter les règles de la commande publique. Exiger l'intégration des grands principes de la commande publique au sein des règlements financiers des fédérations sportives. Intégrer un volet ambitieux de prévention des atteintes à la probité dans les contrats de délégation. Ce volet doit concerner les fédérations mais aussi les ligues professionnelles dont elles assurent le contrôle.
- **Recommandation n° 24** : Vu les carences des fédérations et du ministère de contrôle dans la mise en place des dispositifs de signalement prévus par la loi Sapin II, confier à l'autorité administrative indépendante chargée de l'éthique du sport la mission de centraliser un dispositif de signalement anti-corrupcion en assurant une protection efficace des lanceurs d'alerte. Communiquer massivement sur ce dispositif.
- **Recommandation n° 25** : Inscrire dans les contrats de délégation l'engagement du président de fédération à veiller au respect, par les personnes concernées de sa fédération, de leurs obligations déclaratives. Procéder au rappel de ces obligations lors de chaque campagne annuelle de suivi des contrats de délégation.
- **Recommandation n° 26** : Mettre en œuvre l'article 8 de la convention pluriannuelle d'objectifs signée entre le ministère des Sports et le CNOSF, afin d'exiger le reversement des sommes versées au CNOSF au titre de ses actions en matière d'éthique.
- **Recommandation n° 27** : Renforcer au niveau de la loi les garanties pour :
 - étendre aux fédérations agréées, ainsi qu'au CNOSF et au CPSF l'obligation instituée par le code du sport d'élaborer une charte et de constituer un comité (obligation qui, depuis la loi de 2017, ne concerne plus que les fédérations délégataires) ;
 - préciser, dans le code du sport, les attributions et modalités de fonctionnement des comités d'éthique des fédérations, du CNOSF et du CPSF, afin d'y intégrer notamment les missions suivantes : élaboration de la charte, pouvoir d'enquête et capacité d'auto saisine, proposition de sanctions aux organes disciplinaires compétents, réception d'alertes ou encore, rédaction d'un rapport d'activité annuel ;
 - renforcer la transparence en prévoyant que les avis émis par ces comités soient rendus publics. Le rapport d'activité devrait également être publié et systématiquement commenté lors des assemblées générales des fédérations, de leurs ligues professionnelles, du CNOSF et du CPSF ;
 - établir les modalités de désignation des membres des comités d'éthique ainsi que les règles d'indépendance et de prévention des conflits d'intérêts auxquelles ils sont soumis (notamment, régime d'incompatibilités et membres indépendants) ;
 - doter les comités d'éthique de ressources financières propres et d'un secrétariat indépendant.
- **Recommandation n° 28** : Créer une autorité administrative indépendante chargée de la protection de l'éthique du sport et investie des missions suivantes :
 - élaboration de normes minimales (ou de recommandations en matière de normes minimales) devant obligatoirement figurer dans les chartes d'éthique et de déontologie des fédérations, du CNOSF et du CPSF, telles qu'un dispositif interne efficace et précis en matière de prévention de la corruption, des règles strictes d'indépendance et de prévention des conflits d'intérêts à destination des membres des organes de direction et des différentes commissions, ou encore, le renforcement des règles en matière de transparence financière ;
 - évaluation (avec publication des résultats), contrôle (à travers notamment des pouvoirs d'enquête) et sanction des fédérations et organismes sportifs récalcitrants à adopter et mettre en œuvre de telles normes ;
 - régulation des procédures disciplinaires internes des fédérations et de leurs ligues professionnelles, du CNOSF et du CPSF (sur le modèle de l'Autorité française de lutte contre le dopage, qui dispose d'un pouvoir de réforme des sanctions disciplinaires prises par les fédérations en matière de dopage).
- **Recommandation n° 29** : Confier à la nouvelle autorité indépendante en charge de l'éthique et de l'intégrité du sport le pouvoir de prononcer des mesures telles que l'inéligibilité, la suspension conservatoire ou la convocation d'une assemblée générale de la fédération afin de statuer sur une éventuelle révocation du dirigeant mis en cause.

Lutte contre les violences

- **Recommandation n° 30** : Conduire une vaste enquête systématique dans l'ensemble des fédérations sur les violences sexuelles et sexistes et sur les violences psychologiques et physiques.
- **Recommandation n° 31** : Confier la responsabilité d'une seule plateforme Signal-sports, au périmètre élargi à l'ensemble des violences et discriminations dans le sport, à l'autorité administrative indépendante chargée de veiller à l'éthique du sport.
 - Supprimer les outils de signalement internes aux fédérations.
 - Communiquer massivement sur cette plateforme et obliger toutes les fédérations à en faire autant.
 - Permettre à l'autorité administrative indépendante de prononcer une sanction à l'encontre d'une fédération ou d'une structure qui ne signalerait pas un fait.
 - Présenter chaque année devant le Parlement et la convention nationale pour la prévention des violences dans le sport un bilan précis et transparent des suites données à chacun des signalements reçus par la cellule.
- **Recommandation n° 32** : Conduire de toute urgence une enquête approfondie rendue publique sur la gestion de chacun des dossiers de violences sexuelles et sexistes par les services déconcentrés.
 - Renforcer quantitativement et qualitativement les ressources humaines des services déconcentrés départementaux de l'engagement de la jeunesse et des sports dans leur capacité à mener des enquêtes administratives.
 - Approfondir le plan de formation initiale et continue des agents pour conduire les contrôles et enquêtes administratives et procéder à l'évaluation de l'efficacité des actions de formation mises en place.
 - Renforcer la mission de coordination et d'appui de la direction des sports à très court terme et de l'autorité administrative indépendante, dès sa création, auprès des services déconcentrés départementaux pour l'ensemble des enquêtes administratives.
 - Mieux prendre en considération la possible mobilité géographique des personnes mises en cause.
- **Recommandation n° 33** : Systématiser les échanges d'informations et de traitement des dossiers entre l'autorité judiciaire et les services déconcentrés de l'État lorsqu'une affaire fait à la fois l'objet d'une procédure judiciaire et d'une procédure administrative.
- Confier à l'autorité administrative indépendante chargée de l'éthique du sport une mission de renforcement de la collaboration avec les services de la justice.
- **Recommandation n° 34** : Généraliser l'intégration de la problématique des violences en milieu sportif dans le schéma directeur départemental de lutte contre les violences faites aux femmes.
- **Recommandation n° 35** : Généraliser rapidement la désignation d'un magistrat référent sport dans la totalité des parquets.
- **Recommandation n° 36** : confier à l'autorité administrative indépendante chargée de l'éthique du sport la mission d'établir une stratégie de sensibilisation et d'accompagnement des victimes et de coordonner et évaluer précisément l'action des associations intervenant dans le champ de la lutte contre les violences.
- **Recommandation n° 37** : Transférer la compétence disciplinaire des fédérations en matière de violences à une autorité administrative indépendante. Dans l'attente de la création de cette autorité :
 - enjoindre sans délai, sous peine de retrait de l'agrément aux fédérations qui n'en disposent pas, de se doter de dispositions relatives à la lutte contre les violences sexuelles dans leur règlement disciplinaire ;
 - renforcer l'automatisme des mesures de suspension dès lors qu'un signalement relatif à un licencié est effectué ;
 - présenter chaque année dans un rapport remis au Parlement et lors de la convention sur la prévention des violences dans le sport un bilan public et détaillé du suivi de toutes les affaires de violences par la cellule, les services déconcentrés, les fédérations et les associations ;
 - en tirer les conséquences en termes de sanction ou de retrait de délégation ;
 - assurer aux sanctions les conditions de transparence indispensables pour rétablir la confiance des pratiquants et afficher une volonté politique claire d'accorder une « tolérance zéro » en matière de violences sexuelles ;
 - assurer une transférabilité entre fédérations des sanctions ou des informations sur les mesures disciplinaires, afin de limiter les risques de récidive dans une autre fédération.

Les 62 propositions de la commission

- **Recommandation n° 38** : Mettre en place sans délai une mission d'inspection chargée de réaliser un état des lieux précis et complet, rendu public, du contrôle de l'honorabilité et de sa mise en œuvre dans toutes ses composantes.
 - Compléter à court terme la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport, afin d'étendre le champ du contrôle d'honorabilité à tous les licenciés autres que pratiquants ;
 - Mettre en place une obligation de licence pour les intervenants réguliers au sein des clubs ;
 - Encadrer la profession de recruteur bénévole, les soumettre au contrôle de l'honorabilité par voie législative, les soumettre à l'obligation de licence par modification des règlements des fédérations ;
 - Priver de la possibilité d'obtenir une licence les personnes reconnues coupables d'abus sexuels particulièrement graves ;
 - Ouvrir dans le cadre de la mission d'inspection une réflexion sur l'introduction d'une obligation de déclaration des bénévoles et une extension du contrôle à l'ensemble des bénévoles.
- **Recommandation n° 39** : Dans le cadre de la mission d'inspection que la rapporteure appelle de ses vœux, faire la lumière sur la manière dont sont consultés les différents fichiers et sur les voies et moyens d'une systématisation de la consultation du bulletin n°2 du casier judiciaire.
- **Recommandation n° 40** : Rétablir l'obligation de déclaration des établissements d'activités physiques et sportives.
- **Recommandation n° 41** : Étendre l'obligation de déclaration en accueil collectif de mineurs aux séjours qui en sont actuellement exonérés. Exiger des fédérations qu'elles développent un appui et une incitation aux structures locales pour qu'elles déclarent systématiquement les stages sportifs et les éducateurs rémunérés.
- **Recommandation n° 42** : Dans le cadre de la mission d'inspection que la rapporteure appelle de ses vœux sur le contrôle de l'honorabilité, ouvrir une réflexion sur l'encadrement des structures sportives privées non affiliées à une fédération.
- **Recommandation n° 43** : Rédiger à l'échelle nationale une charte définissant précisément les lignes rouges à ne pas franchir et l'intégrer au règlement disciplinaire de l'ensemble des structures sportives en assortissant les manquements de sanctions.
 - Éviter systématiquement, notamment dans les structures d'accès au haut niveau, l'encadrement exclusif par un seul encadrant et favoriser la prise en charge à plusieurs.
 - Privilégier dans la mesure du possible la mixité dans les équipes d'encadrement pour la prise en charge des jeunes sportifs.
 - Veiller à constituer des équipes mixtes d'encadrement pour les déplacements à l'occasion des stages et compétitions concernant les sportifs mineurs.
- **Recommandation n° 44** : Mener systématiquement, dans toutes les structures sportives des actions de prévention et de sensibilisation aux violences sexuelles, tant pour les encadrants que pour les pratiquants et leurs parents
- **Recommandation n° 45** : Mettre en place une stratégie de repérage, de recueil et de libération de la parole.
 - Pour les sportifs de haut niveau veiller à la mise en œuvre de la surveillance médicale réglementaire, en particulier du bilan psychologique qui doit permettre de repérer des situations problématiques.
- **Recommandation n° 46** : Inviter les fédérations à intervenir de manière beaucoup plus systématique au plan pénal pour soutenir les victimes et préserver les intérêts collectifs de leurs disciplines et de leurs pratiquants.
- **Recommandation n° 47** : Garantir un parcours de soin spécialisé et accessible, pris en charge par la solidarité nationale, aux victimes de violences.
- **Recommandation n° 48** : Rendre les violences sexuelles sur mineurs imprescriptibles.
 - Reconnaître l'amnésie traumatique dans le cadre de la prescription pénale.
- **Recommandation n° 49** : Mettre en place une commission nationale d'établissement des faits de violences dans le sport dans la perspective d'une démarche de reconnaissance et de réparation des conséquences des abus commis à l'égard des victimes. Cette commission devra également identifier les responsabilités de ceux qui ont eu connaissance d'abus et n'ont rien dit afin que ceux dont le management a été défaillant puissent être écartés de leurs responsabilités.

Lutte contre la haine et les discriminations

- **Recommandation n° 50** : Mettre en place un observatoire national des discriminations et manifestations de haine dans le sport, placé auprès de la nouvelle autorité administrative indépendante en charge de l'éthique du sport.
- Inscrire dans les contrats de délégation l'obligation, pour chaque fédération sportive délégataire, d'instituer un observatoire des comportements, qui fera remonter l'ensemble des signalements auprès de cette autorité indépendante.
- **Recommandation n° 51** : Élargir le périmètre de la cellule Signal-sports à l'ensemble des faits de racisme et de discriminations commis dans le champ du sport. En confier la responsabilité à l'autorité administrative indépendante chargée de veiller à l'éthique du sport.
- **Recommandation n° 52** : Généraliser la création de commissions anti-discrimination et égalité de traitement (Cadet) dans chaque fédération délégataire, via les contrats de délégation.
- **Recommandation n° 53** : Veiller à ce que l'ensemble des clubs professionnels bénéficient d'ateliers de sensibilisation et de déconstruction concernant les mécanismes du racisme et des discriminations, associant systématiquement leurs groupes de supporters.
- **Recommandation n° 54** : Augmenter sensiblement la part du barème des ateliers de lutte contre le racisme et les discriminations dans les critères d'obtention de la licence club.
- **Recommandation n° 55** : Inscrire dans le code du sport le suivi obligatoire par les référents supporters d'un atelier de sensibilisation à la lutte contre le racisme et les discriminations, préalablement à leur désignation.
- **Recommandation n° 56** : Conditionner l'agrément d'une association de supporters au suivi, par tous ses membres, d'un atelier de sensibilisation à la lutte contre le racisme et les discriminations. Une fois l'association agréée, prévoir le suivi obligatoire d'un atelier de sensibilisation pour toute personne souhaitant rejoindre l'association.
- **Recommandation n° 57** : Inscrire dans le code du sport la possibilité pour le préfet d'interrompre, temporairement ou définitivement, une rencontre sportive en cas d'incident violent ou à caractère discriminatoire.
- **Recommandation n° 58** : Interrompre la retransmission audiovisuelle d'une manifestation sportive en cas de survenue d'un incident haineux ou discriminatoire d'ampleur.
- **Recommandation n° 59** : Sanctionner systématiquement les actes et propos haineux et discriminatoires dans les stades de football, en prononçant des fermetures de tribunes chaque fois que nécessaire.
- **Recommandation n° 60** : Étendre le champ de l'obligation de mise en place de titres d'accès nominatifs, dématérialisés et infalsifiables aux manifestations sportives exposées, par leur nature ou par leurs circonstances particulières, à un risque de provocation à la haine, à la violence ou à la discrimination.
- **Recommandation n° 61** : Définir sans délai les modalités de l'expérimentation de dispositif tripartite (police, directeurs de la sécurité des clubs, associations) lors des compétitions de football. À l'issue de la saison sportive 2023-2024, réaliser un bilan au sein de l'INS et déterminer les voies et moyens de sa généralisation.
- **Recommandation n° 62** : Introduire dans le code du sport la possibilité pour les juridictions et les préfets de prononcer des interdictions judiciaires de stade (IJS) et des interdictions administratives (IAS) définitives en cas de récidive. Étendre le champ des IJS et des IAS à l'ensemble des enceintes sportives.

