



## Projet de Loi n° 1088 sur le sport

### Avis du Haut Commissariat à la Protection des Droits, des Libertés et à la Médiation

Monaco, le 24 juillet 2023

Le Haut Commissariat a été saisi par courrier en date du 19 juin 2024 par le Conseil National au sujet du présent projet de loi sur le sport.

Comme indiqué dans l'exposé des motifs, le Haut Commissariat a été consulté par le Gouvernement au sujet du présent projet de loi et lui communiqué un avis en date du 20 octobre 2023.

A titre liminaire, le Haut Commissariat se réjouit de l'existence de ce projet de loi qui vient apporter un cadre législatif d'ensemble à l'organisation et à la gouvernance des activités sportives en Principauté.

Il est ici rappelé à titre d'exemple que le Luxembourg dispose d'une loi sur le sport depuis 2005, dont le champ est comparable au présent projet de loi, et la France depuis 2004 d'un code du sport qui a remplacé plusieurs lois françaises antérieures pour plus de clarté.

En outre, ce projet répond aux préconisations des organismes internationaux dans ce domaine, notamment dans le cadre du Conseil de l'Europe. C'est par exemple le cas de la Déclaration du Comité des Ministres sur l'intégrité du sport du 27 septembre 2023 invitant à la lutte contre toute forme de violence et de violation de droits de l'Homme, en insistant sur l'importance des campagnes d'éducation destinées aux athlètes, entraîneurs, personnel d'encadrement, administrateurs et parties prenantes, ainsi que du renforcement des normes juridiques et de la gouvernance garantissant l'intégrité du sport.

Le projet donne également corps à la Charte européenne du sport révisée, visant la recommandation CM/Rec (2021)5 du Comité des Ministres faisant elle-même référence à la Charte internationale de l'éducation physique de l'UNESCO dont l'objet est de contribuer au respect de la dignité de chaque être humain dans l'éducation physique, à la promotion des activités physiques sans discrimination, à la lutte contre l'exclusion, à la reconnaissance de la pratique du sport comme un droit fondamental.

Enfin, le projet s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations figurant dans le code d'éthique sportive révisé CM/Rec (2010)9.

Le Haut Commissariat, s'il se réjouit que plusieurs des valeurs rappelées ci-dessus sont bien prises en compte par le projet de loi, qui a été complété à la suite de certaines des remarques déjà communiquées au Gouvernement, suggère toutefois d'enrichir certaines de ses dispositions afin d'encore améliorer le champ et l'effectivité du dispositif.



## I – Les dispositions du projet de loi constituent un progrès

Le Haut Commissariat est, notamment, particulièrement sensible à la mise en place à l'article 11 d'un mécanisme de conciliation et d'arbitrage auprès du Comité Olympique pour tout conflit opposant les licenciés, les agents sportifs, les associations, sociétés et fédérations sportives. En effet, le Haut Commissariat a, notamment à une date récente, été saisi de requêtes portant sur ce type de différends et ces dernières, si elles n'ont pas donné lieu à instruction, ont toutefois laissé apparaître la nécessité de pouvoir identifier une instance à laquelle peuvent être adressés ce type de signalements. En outre, le Haut Commissariat souhaiterait s'assurer que cette possibilité est ouverte pour toutes les associations.

Concernant les procédures en cas de dopage, le Haut Commissariat relève avec satisfaction que l'article 85 alinéa 2 du présent projet de loi se réfère à la chambre disciplinaire indépendante du Comité habilitée à prononcer les sanctions et, qu'en cas de contestation, l'article 97 prévoit bien un recours auprès du Tribunal Arbitral du Sport ou du Tribunal de Première Instance (selon les conditions prévues dans l'Ordonnance Souveraine qui institue le Comité Monégasque Antidopage). Ces dispositions paraissent ainsi conformes à la CM/Rec(2022)14 sur les principes généraux relatifs à une procédure antidopage équitable.

## II – Le Haut Commissariat considère que le projet de loi pourrait être complété afin de veiller effectivement à protéger l'ensemble des droits fondamentaux et à garantir l'équité des procédures

Si l'article 1 du présent projet de loi rappelle que le développement du sport doit reposer sur les principes fondamentaux de la promotion de l'éthique de l'intégrité des pratiques et de leur libre accès, le Haut Commissariat considère cependant qu'en référence notamment, aux articles 6 et 10 de la Charte du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>, davantage de

---

<sup>1</sup> **Article 6** – « **Droits de l'homme** - Toutes les parties prenantes doivent respecter et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales internationalement reconnus, et devraient observer le cadre général établi pour leur mise en œuvre dans les activités commerciales et les autres activités.».

**Article 10** – « **Droit au sport**- 1. L'accès au sport pour tous est considéré comme un droit fondamental. Tout être humain a le droit inaliénable d'accéder au sport dans un environnement sain, à l'intérieur et à l'extérieur des établissements scolaires ; le sport est essentiel pour le développement personnel et il joue un rôle majeur dans l'exercice des droits à la santé, à l'éducation, à la culture et à la participation à la vie de la communauté.

2. Aucune discrimination fondée sur la race, la couleur, la langue, la religion, le genre ou l'orientation sexuelle, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation n'est autorisée dans l'accès aux installations sportives ou aux activités sportives.

3. Pour sauvegarder et promouvoir ce droit, il convient de :

a. veiller à ce que la liberté de développer ses capacités physiques, intellectuelles et morales par l'éducation physique et le sport soit garantie au sein du système éducatif comme dans d'autres secteurs de la vie sociale ;  
b. s'assurer que chacun ait de vastes possibilités de bénéficier de l'éducation physique et de pratiquer le sport, de développer son aptitude à l'activité physique ainsi que sa condition physique, d'acquérir les capacités motrices



précisions pourraient être apportées concernant les catégories de droits spécifiquement visées.

### A. Sur la lutte contre la violence et le harcèlement

En référence, d'une part, à la Déclaration du Comité des Ministres sur l'intégrité du sport, du 27 septembre 2023 susmentionnée, et, d'autre part, à la Charte du Sport qui précise l'importance de lutter contre le harcèlement dans le milieu sportif et toutes formes d'intimidation y étant associée<sup>2</sup>, le Haut Commissariat souhaite appeler l'attention du législateur sur les questions du harcèlement et des violences : bien que la prévention de la violence et du harcèlement figure à l'article 18 dans les critères justifiant l'attribution du label sport, elle devrait également être mise en avant dans les principes fondamentaux citées à l'article 1 afin de s'appliquer dans tout le champ de la future loi.

Par ailleurs, lors de la visite du GREVIO au Haut Commissariat en date du 5 octobre 2023, l'actualité de ces thématiques, qui font l'objet de travaux au sein de ce groupe, a été plus particulièrement soulignée ainsi que la nécessité de disposer d'une instance accessible et indépendante pour recueillir les signalements relatifs à ce type d'abus. Ainsi, le Haut Commissariat considère que l'identification par la loi d'une telle instance, habilitée à recevoir en première intention ces signalements dans le domaine du sport, serait très opportune.

### B. Sur la lutte contre la haine et le racisme

La répression du fait de provocation à la haine durant une manifestation sportive est bien prévue aux articles 111 et 113 du présent projet de loi.

---

*de base et d'atteindre un niveau de performance sportive correspondant à ses capacités ; c. s'assurer que des possibilités spécifiques sont offertes aux jeunes, y compris aux enfants d'âge préscolaire, aux personnes âgées et aux personnes atteintes d'un handicap pour qu'ils puissent bénéficier de programmes éducatifs et sportifs adaptés à leurs besoins ; d. veiller à ce que tous les membres d'une communauté locale aient la possibilité de faire du sport et, le cas échéant, des mesures supplémentaires soient prises pour permettre aux personnes ou groupes défavorisés et aux personnes handicapées de pouvoir exercer effectivement ces possibilités ; e. garantir que les clubs sportifs locaux disposent du statut juridique et des conditions-cadres appropriés pour offrir un accès abordable au sport pour tous ».*

<sup>2</sup> Article 8 - Charte du Sport Européen : « La recherche de l'intégrité du sport devrait donc engager toutes les parties prenantes et devrait : protéger toutes les personnes, notamment les jeunes, contre la violence, le harcèlement et les abus, assurer la sûreté et la sécurité des personnes, et favoriser le respect et la protection des droits de l'homme internationalement reconnus, y compris les droits sociaux » ; « 15. adopter, mettre en œuvre et superviser des politiques et des mesures destinées à prévenir et à combattre la violence fondée sur le sexe à l'égard des femmes et des filles dans le sport, à savoir l'intimidation physique ou la violence, le harcèlement verbal, psychologique ou physique, et le harcèlement et les abus sexuels, en coopération avec les organisations sportives ; 16. concevoir et mettre en œuvre des programmes et des mesures pour prévenir et lutter contre les brimades, le harcèlement et la violence fondés sur le sexe dans le cadre de la pratique d'activités physiques, de l'éducation physique et du sport, et encourager les écoles, les autorités locales et les clubs et organisations sportives à les faire appliquer et à vérifier leur application ».



Toutefois, il semble au Haut Commissariat que la lutte contre le racisme et les discours de haine devrait également figurer dans les principes fondamentaux énumérés à l'article 1 du présent projet de loi.

### C. Sur les orientations en matière d'égalité hommes – femmes.

L'Article 8-2 de la Charte du Sport européen énonce que « *les politiques d'intégrité du sport devraient, notamment, prendre en compte l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes et la dimension de la jeunesse* ». De la lecture de cet article, en comparaison avec les dispositions proposées, apparaissent deux points nécessitant des améliorations à savoir l'égalité d'accès aux pratiques, installations et responsabilités sportives et la question du dopage.

#### C.1. L'égalité d'accès aux pratiques, aux installations sportives et aux responsabilités.

La recommandation CM/Rec(2015)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le sport a pour objet de lutter contre les inégalités qui persistent entre les femmes et les hommes dans le sport, qu'il s'agisse de l'accès ou de la pratique sportive.

Cette recommandation encourage notamment la coopération entre les divers acteurs dans le domaine du sport aux niveaux national et local. Dans ce contexte, l'adoption et la mise en œuvre de mesures destinées à garantir l'égal accès aux installations sportives, à lutter contre tous les clichés sexistes traditionnels et contre les clichés fondés sur d'autres motifs de discrimination, à la protection de toutes les personnes qui remettent en cause les stéréotypes par leur libre choix et leur pratique du sport mais aussi à développer tous les efforts pour assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans tous les moyens de communication, y compris en donnant une image positive des femmes et des filles dans le sport est préconisée. A ces mesures doit être associé un mécanisme garantissant leur correcte application. C'est par exemple le cas de l'instauration des procédures et des pratiques de recrutement, sélection, nomination et élection transparentes dans les structures sportives, afin d'accroître le nombre de femmes participant à tous les niveaux de l'organisation sportive.

Il semble ainsi que le projet de loi pourrait plus explicitement se référer à cette problématique et approfondir certaines modalités du respect de l'égalité entre les hommes et les femmes en allant au-delà de la formulation de l'article 1 f qui prévoit l'égalité d'accès aux pratiques sportives. Ainsi des dispositions supplémentaires pourraient être introduites dans le projet de loi afin de prévoir :

- la participation au sein du comité national du sport d'un représentant du comité des femmes et d'associations ;
- de conditionner l'octroi du label sport et des financements à un engagement en matière d'égalité non seulement pour l'accès aux instances dirigeante mais aussi dans la pratique sportive ;



- de dispenser au niveau gouvernemental et associatif des formations aux questions de genre des différents intervenants ;
- de collecter des données permettant l'étude et le suivi de ces questions ;
- de rendre plus visible la pratique sportive féminine, notamment en valorisant les sportives de haut niveau.

L'enrichissement du projet de loi dans ce domaine paraît d'autant plus cohérent que la Principauté de Monaco s'est montrée active à ce sujet au plan européen, notamment en soutenant officiellement l'édition du manuel de bonne pratique n° 2 Egalité Homme-femme dans le sport du Conseil de l'Europe et que la campagne en 2021 du Comité de Promotion des droits fondamentaux avait pour objet la place des femmes dans le sport. Le Haut Commissariat appelle donc à la cohérence juridique en prévoyant dans la loi la mise en œuvre des points susmentionnés.

## C.2. Le dopage

Parmi les substances utilisées et reconnues comme étant dopantes, l'on note les stéroïdes anabolisants, les stimulants (y compris l'éphédrine), les narcotiques et analgésiques, les diurétiques et la marijuana. La liste concerne donc un large éventail de substances et en effet la lutte contre le dopage emporte à la fois la garantie d'une bonne hygiène de vie, de compétences physiques et sportives naturelles et donc d'une performance pouvant être *équitablement* mesurée. Certaines de ses substances ont des effets plus préjudiciables que d'autres sur le développement biologique des sportifs et des sportives. A noter, là encore, qu'il existe une différence entre hommes et femmes. Les substances dopantes affectent en effet différemment les systèmes endocriniens des femmes et des hommes, la tendance générale étant celle d'une masculinisation des caractéristiques secondaires féminines.

L'affaire *Semenya c/Suisse* de la CEDH souligne tout l'enjeu d'une régulation et d'une correcte application de cette régulation pour ce qui concerne les cas de dopage et les discriminations en raison du genre. Dans le cas présent, une jeune athlète était contrainte de réduire son taux naturel de testostérone pour participer aux compétitions en catégorie féminine. La requérante se voit donc contrainte de lutter contre la production naturelle d'hormones produites par son corps au motif que statistiquement cela traduit une situation de dopage. A la lumière de cette affaire et des effets délétères du dopage, le Haut Commissariat souhaiterait que la loi permette aux autorités compétentes de veiller à prendre en compte dans la détection de la prise de produit dopant la situation de personnes présentant des spécificités hormonales susceptibles de les empêcher de concourir en raison de suspicions de dopage. A cet effet, il serait nécessaire de s'assurer que les termes « *sous réserves des dispositions du Code Mondial Antidopage applicables aux substances pour lesquelles une limite de décision est précisée* » figurant à l'article 76 concernent bien ce type de cas.



## D. Sur la participation inclusive

Au delà de la dimension homme-femme, il semble donc primordial, pour le Haut Commissariat de porter un regard global et multiple sur les formes de discrimination et de violence sous-jacente quand il s'agit de l'accès au sport, qui conditionne, par ailleurs, la poursuite d'une pratique *éthique*.

Le traitement de la question de l'inclusivité par le projet de loi pourrait donc être élargie à la question du handicap dans son ensemble et des personnes âgées.

### D.1. Handicap

La volonté d'inclusion des personnes handicapées pourrait ne pas se limiter au domaine scolaire comme le prévoit l'article 41 du présent projet de loi.

En effet, la Charte européenne du sport révisée prévoit que « *la pratique du sport doit être promue auprès de l'ensemble de la population, que ce soit à des fins de loisirs, de santé ou en vue de l'amélioration des performances, par la mise à disposition d'installations adéquates, de programmes diversifiés et d'accès à des entraîneurs, moniteurs, et personnel qualifiés, qu'ils soient bénévoles ou professionnel* ».

La Principauté de Monaco est d'ores et déjà engagée dans ce domaine et a notamment soutenu le Manuel de bonnes pratiques n°3 Handisport en Europe, ce document faisant notamment référence à des actions au bénéfice de supporters handicapés, par exemple avec la mise à disposition de commentaires audio-descriptifs pour des supporters aveugles et malvoyants.

Ainsi, il semble au Haut Commissariat qu'une référence plus large à l'inclusion des personnes handicapées pourrait figurer dans le projet de loi et notamment à son article 1<sup>er</sup>. En outre, la représentation d'associations oeuvrant dans le domaine du handicap pourrait être prévue au sein du Conseil National du Sport à l'article 3 du présent projet de loi.

### D. 2 Personnes âgées

Il est désormais avéré que la pratique d'une activité physique constitue l'un des atouts majeurs pour prévenir la perte d'autonomie et favoriser un vieillissement en bonne santé. La pratique régulière d'une activité physique permet de retarder ou de ralentir certains processus délétères liés au vieillissement, notamment le risque de chute. Elle contribue également à la prévention des pathologies chroniques et à rompre l'isolement social en favorisant les rencontres.

Or, les autorités françaises ont récemment constaté qu'1 senior sur 3 ne suit pas les recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) en matière d'activité physique et sportive (au moins 2h30 à 5h par semaine d'une activité d'intensité modérée). Plus de 80% des personnes âgées ont des comportements sédentaires élevés. La crise sanitaire n'a fait qu'accentuer ces phénomènes. De plus, les professionnels intervenants



auprès des seniors dans les secteurs médical, paramédical et social ont également besoin d'être accompagnés dans ce domaine.

En France, le ministère des Sports et des Jeux Olympiques et Paralympiques s'emploie à faire reconnaître le sport comme un véritable outil thérapeutique, une arme contre la perte d'autonomie et plus généralement un pilier de la santé publique. Une proposition de loi visant à démocratiser le sport en France a d'ailleurs suggéré d'ouvrir le droit à la prescription médicale d'activité physique adaptée pour les personnes en perte d'autonomie. Le déploiement de 436 Maisons Sport-Santé, présentes dans l'ensemble des départements métropolitains et la quasi-totalité des territoires et collectivités d'Outre-mer, participe également à répondre aux besoins de ces publics prioritaires.

Bien que des ressources et des initiatives existent sans doute déjà en Principauté dans ce domaine, le projet de loi, en mentionnant l'accès des personnes âgées au sport, pourrait contribuer à garantir que de telles pratiques continueront à se développer avec l'appui des pouvoirs publics.

Concernant la lutte contre les discriminations dans leur ensemble, le Haut Commissariat estime que l'article 1 du présent projet devrait mentionner de manière large que l'accès égal aux activités physiques et sportives s'effectue sans discrimination fondée sur le sexe, l'identité de genre, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap, l'appartenance vraie ou supposée à une nation ou à une ethnie, la religion, la langue, la condition sociale, les opinions politiques ou philosophiques (cf. par exemple l'article n° 100-101 n° 2022 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France). Cette mention paraît d'autant plus importante qu'il n'existe toujours pas de loi cadre relative à la lutte contre les discriminations à Monaco.

#### E. Sur les actions de formation et sensibilisation

En application des textes européens précités, la mise en œuvre de ce type d'actions pourrait être prévue par la loi en matière d'égalité et de lutte contre les violences, les discriminations et le dopage. Ainsi, le développement des partenariats entre les structures institutionnelles, notamment d'éducation, de sport et de santé, et associatives serait le bienvenu.

Le Haut Commissariat fait à ce titre état de sa disponibilité afin de participer à toute initiative dans ce domaine.

Dans le prolongement de cette remarque, le Haut Commissariat suggère que la charte déontologique et éthique prévue par l'article 33 soit annexée au projet de loi afin de lui donner une forte visibilité.



## F. Sur les procédures équitables

### F.1 En matière de recours

Le Haut Commissariat est particulièrement sensible à la mise en place par l'article 11 d'un mécanisme de conciliation et d'arbitrage auprès du Comité Olympique pour tout conflit opposant les licenciés, les agents sportifs, les associations, sociétés et fédérations sportives et recommande de prévoir cette possibilité pour toutes les associations.

Le Haut Commissariat relève toutefois qu'une possibilité de recours devant une instance indépendante devrait être précisée.

En ce qui concerne les licences sportives (article 38 du présent projet de loi), il semblerait nécessaire au Haut Commissariat que les éventuels refus soient motivés et susceptibles de recours devant une instance indépendante.

Concernant l'accréditations de journalistes (article 116 et 117 du présent projet de loi) le Haut Commissariat indique qu'il a par le passé été saisi pour des refus d'accréditations posant un problème de défaut de motivation. Le présent projet de loi pourrait donc être l'occasion de préciser les modalités du contrôle administratif exercé sur ces demandes, ce qui ouvrirait une possibilité de recours en cas de refus. Ainsi serait mis en place un cadre juridique pertinent garantissant à la fois la prévisibilité et la transparence de la procédure afin d'éviter tout abus susceptible de contrevenir à la liberté de la presse.

### F.2 En matière d'autorisation de certaines activités

Le Haut Commissariat a noté, concernant la Partie VIII qui fixe les conditions nécessaires à l'enseignement du sport contre rémunération, que son chapitre II établit des critères relatifs aux conditions d'honorabilité et d'assurance, étant entendu que ces critères se cumulent à ceux déjà exigés afin d'obtenir toute autorisation nécessaire à l'exercice d'une activité en Principauté.

Le Haut Commissariat comprend que ces dispositions permettent qu'une personne de nationalité monégasque non soumise à l'autorisation préalable pour l'exercice d'une activité ou déjà autorisée à ce type d'activité ne puisse pas enseigner le sport contre rémunération ou exercer la profession d'agent sportif si elle est concernée par les incompatibilités décrites aux articles 122 et 135 de la présente loi.

Le Haut Commissariat relève que l'article 122 prévoit notamment que la personne doit présenter des garanties appropriées en se référant à l'article 3 de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 qui prévoit que « *Le Directeur de la Sûreté Publique procède, sur instructions du Ministre d'État ou du Conseiller de Gouvernement-Ministre de l'Intérieur, préalablement aux actes ou décisions administratives d'autorités compétentes dont la liste est fixée par arrêté ministériel, à des enquêtes aux fins de vérifier que des personnes physiques ou morales concernées par*





ces actes ou décisions, présentent des garanties appropriées et que leurs agissements ne sont pas incompatibles avec ceux-ci ».

Ainsi le Haut Commissariat constate que la teneur des garanties appropriées (absence de certains types de condamnations pénales...) également exigées en cas d'exercice bénévole, n'est pas précisée, pas plus que la nature des situations d'incompatibilités également visées par le quatrième alinéa de l'article 122.

Cette imprécision fait craindre au Haut Commissariat que la latitude d'interprétation laissée aux autorités dans la délivrance des autorisations d'exercer puisse donner lieu à une application sujette à contestation.

Par ailleurs, le Haut Commissariat, notant que l'enquête de moralité prévue par la Loi n° 1.144 du 26 juillet 1991 concernant l'exercice de certaines activités économiques et juridiques continuera de s'appliquer pour ces deux types d'activités, rappelle ses précédentes recommandations visant à ce que des critères légalement établis, tenant compte des principes du droit à l'oubli et de la proportionnalité des effets des condamnations dans le temps soient appliqués à ce type d'enquête.

En outre, le Haut Commissariat relève qu'à la Partie IX, qui fixe les conditions nécessaires à l'exercice de la profession d'agent sportif, l'article 135 détaille les incompatibilités à cet exercice (notamment en cas de condamnation pénale) de façon beaucoup plus détaillée et prévisible qu'à l'article 122, ce qui lui semble plus opportun.

### F.3 En matière de sanctions

Le Haut Commissariat rappelle que les arrêts de la CEDH ont notamment consacré dans ce domaine la nécessité de respecter les règles du procès équitable. Ainsi les arrêts *Dogan c. Turquie*, *Naki et Amed Sportif Faaliyetler Kulübü Derneği c. Turquie* et *Ibrahim Tokmak c. Turquie* ont établi la violation de l'article 6.1 de la Convention droit à un procès équitable en raison du manque d'indépendance et d'impartialité du comité d'arbitrage d'une Fédération. Le Haut Commissariat a également noté qu'une violation de l'article 10 sur la liberté d'expression a été constatée à défaut d'une mise en balance du droit des requérants à cette liberté avec la vie privée et d'autres intérêts comme le maintien de l'ordre et de la paix dans la communauté footballistique.

Concernant la délivrance et la suspension de ces autorisations, le Haut Commissariat relève enfin certaines incohérences : concernant les activités d'enseignement du sport à titre onéreux ou bénévole, il est prévu que ces dernières soient soumises à autorisation du Ministre d'Etat (article 134), mais cette autorisation peut en revanche être retirée par le Conseiller de Gouvernement -Ministre de l'Intérieur (article 128). Concernant l'activité d'agent sportif, l'article 132 prévoit la délivrance de l'autorisation par le Ministre d'Etat mais l'autorité habilitée à prononcer sa suspension ou sa révocation n'est pas précisée à l'article 140.