

# Note informative sur les contrôles d'éligibilité

## (Document de travail interne n°2)<sup>1</sup>

### 1. Règles de la FIFA sur l'éligibilité et objectif de la présente note

Les candidats à la fonction de Président de la FIFA (art. 27, al. 1 des Statuts de la FIFA, art. 4 du Règlement de Gouvernance de la FIFA [RGF] et art. 48, al. 1d du RGF), les candidats au Conseil de la FIFA (art. 27, al. 5 et art. 30, al. 6 des Statuts de la FIFA, art. 4 du RGF et art. 72, al. 1 du RGF), les candidats à la fonction de président, de vice-président et de membre de la Commission d'Audit et de Conformité et des organes juridictionnels (art. 27, al. 8 des Statuts de la FIFA, art. 4 du RGF, art. 37, al. 1c du RGF et art. 38, al. 3 du RGF), les candidats à la fonction de Secrétaire Général (art. 37, al. 3 des Statuts de la FIFA et art. 4 du RGF) ainsi que les candidats à la fonction de membre des commissions permanentes (art. 39, al. 5 des Statuts de la FIFA et art. 4 du RGF) doivent se soumettre à un contrôle d'éligibilité mené par la Commission de Contrôle. Le cas échéant, la Commission de Contrôle mène également les contrôles d'indépendance desdits candidats. Les candidats à la Commission de Gouvernance doivent se soumettre à un contrôle d'éligibilité mené par la chambre d'instruction de la Commission d'Éthique. Le cas échéant, la chambre d'instruction de la Commission d'Éthique mène également les contrôles d'indépendance desdits candidats (art. 39, al. 5 des Statuts de la FIFA et art. 27, al. 6 du RGF).

Les détails concernant ces contrôles d'éligibilité sont inclus à l'Annexe 1 du RGF, en particulier ceux concernant la procédure de déclaration du candidat concerné, le devoir de collaboration du candidat concerné, la marge d'appréciation de la Commission de Contrôle ainsi que la confidentialité de tels contrôles. Une condamnation pour un acte criminel intentionnel ou pour une infraction correspondant à une violation des règles générales de conduite éthique stipulées dans la section 5 de la partie II du Code d'éthique de la FIFA (cf. art. 13 ss.) ainsi que les sanctions prononcées et les procédures ou enquêtes disciplinaires, pénales ou civiles en cours pour de tels faits, font par conséquent l'objet d'une mention explicite dans le questionnaire d'éligibilité.

Les membres d'organes de la FIFA doivent en outre toujours garder à l'esprit et observer les dispositions du Code d'éthique de la FIFA. Certaines de ces dispositions, telles que l'article 14 sur le devoir de neutralité ou l'article 19 sur les conflits d'intérêts, peuvent avoir des conséquences au moment de l'évaluation de l'éligibilité, que ce soit en excluant ladite éligibilité ou en imposant certaines conditions afin qu'une personne puisse être éligible à un poste particulier.

La définition de la notion d'indépendance et, en particulier, les restrictions résultant de cette exigence, sont précisées dans l'art. 5 du RGF.

À certains égards, le libellé de ces règles est imprécis et vague et requiert une clarification par un développement au cas par cas de critères pour que leur application soit aussi objective et sûre que possible. De tels critères sont nécessaires pour fournir aux organes de la FIFA, aux

---

<sup>1</sup> Dernière mise à jour : le 8 mars 2017.

fédérations de football ainsi qu'aux candidats potentiels les directives et la sécurité juridiques requises, mais aussi dans un souci de transparence à l'égard des acteurs du football et du grand public.

C'est à la lumière de ces deux objectifs que la présente note a été préparée. **Cette dernière n'est pas une présentation générale ni abstraite des critères à prendre en compte par la Commission de Contrôle au cours de l'interprétation et l'application de l'ensemble des dispositions applicables en vue de trancher de futurs cas. Elle a plutôt pour vocation de résumer les principaux critères dégagés au cours de décisions déjà rendues par la Commission de Contrôle. Elle présente également l'interprétation de certaines dispositions par la Commission de Gouvernance (à laquelle appartient la Commission de Contrôle), interprétation dont la Commission de Contrôle se sert pour mener ses contrôles d'éligibilité. Pour les candidats à la présidence de la FIFA et à un poste au sein du Conseil de la FIFA, les décisions prises par la Commission de Contrôle font partie intégrante du processus d'admissibilité mis en place par la Commission de Gouvernance. La présente note ne constitue pas un document légal, mais une notice brève et instructive que la Commission, tel que susmentionné, espère à même de contribuer à faire connaître les critères ayant guidé ses décisions et susceptibles d'aider les organes compétents à décider des personnes à désigner pour un poste particulier, mais aussi d'aider les candidats potentiels à décider s'ils doivent ou non se porter candidats. Sa publication a également pour but de promouvoir une transparence et une responsabilité accrues à l'égard du fonctionnement de la FIFA ainsi que de présenter aux acteurs du football et au grand public ses nouveaux mécanismes d'éligibilité et la mise en œuvre de ceux-ci.**

L'expérience acquise par la Commission de Contrôle au cours des premières séries de contrôles auxquels elle a eu à procéder a également alimenté une discussion, menée par la Commission de Gouvernance au sujet d'améliorations supplémentaires de la procédure d'éligibilité, tant d'un point de vue substantiel que procédural.

## 2. Directives établies par le Tribunal Arbitral du Sport

En développant ses critères pour l'interprétation des règles pertinentes de la FIFA, la Commission de Contrôle a tenu compte des directives résultant des décisions rendues par le Tribunal Arbitral du Sport (TAS) sur un échantillon restreint de cas pertinents pour la conduite des contrôles d'éligibilité. La Commission de Contrôle est consciente de l'importance de la conformité aux directives résultant de telles décisions, en particulier à la lumière du droit de recours de l'intéressé.

Dans sa décision TAS 2015/A/4311 (Musa Hassan Bility c. FIFA), le TAS a retenu qu'une enquête d'habilitation doit plutôt être considérée comme un contrôle abstrait afin de décider si une personne, sur la base des informations disponibles, est perçue comme suffisamment intègre pour être habilitée à exercer la fonction en question, et qu'une violation directe du Code d'Éthique de la FIFA n'est pas un prérequis au résultat négatif d'une enquête d'habilitation (§57).

Un membre de haut rang « doit apparaître en toutes circonstances comme complètement honnête et au-dessus de tout soupçon. À défaut d'une telle image d'intégrité et de transparence des hauts représentants du football, des doutes sérieux persisteraient dans les esprits des acteurs du football et du grand public quant à la droiture et à l'intégrité des

organisations de football dans leur ensemble. La méfiance du public s'étendrait alors à la perception générale de l'authenticité des résultats sportifs et détruirait l'essence du sport » (TAS 2011/A/2426, §129).

Néanmoins, « les allégations étayant le refus doivent être d'une certaine gravité et ne devraient pas se baser sur de simples spéculations » (TAS 2015/A/4311, §63). En revanche, la Commission électorale *ad hoc* s'était vu donner, à l'époque, une certaine déférence dans sa décision de reconnaître ou non une personne comme appropriée pour la fonction à pourvoir et une telle décision « ne pourra être renversée que si le panel est d'avis que la Commission électorale *ad hoc* n'a pu raisonnablement parvenir à la conclusion formulée » (§64).

Dans la décision TAS 2015/A/4311, la décision de ne pas admettre M. Bility s'est basée sur la multitude de procédures dont il faisait l'objet, dont certaines concernaient ses sociétés. À cet égard, le TAS a affirmé que, bien qu'il se puisse qu'il n'ait pas été directement responsable de la condamnation (pour évasion fiscale) en raison du principe du voile de la personnalité morale, une telle décision se justifiait au vu du fait « [qu']un tel constat a des conséquences sur la perception du public de l'intégrité du Recourant et est donc pertinent pour l'issue de l'enquête d'habilitation conduite par la FIFA » (§76).

Concernant une suspension prononcée par la Commission de Discipline de la Confédération Africaine de Football à l'encontre de M. Bility, le TAS a non seulement considéré comme important le fait qu'il avait abandonné l'appel contre ladite suspension, mais aussi le fait qu'il avait déclaré n'avoir « à aucun moment été condamné ou reconnu coupable par une ordonnance ou décision de justice définitive ni par une association de football », déclaration qui s'est avérée erronée par la suite (§§78-82).

Le TAS a cependant également jugé important de « souligner que l'issue de la présente procédure arbitrale ne doit pas signifier que le Panel d'arbitrage perçoit le Recourant comme une personne corrompue, malhonnête ou non intègre » (§90).

Le TAS a confirmé ces principes dans sa décision TAS 2016/A/4579 (Gordon Derrick c. FIFA). Le TAS a en particulier estimé que les violations *prima facie* de certaines des dispositions les plus importantes du Code d'éthique de la FIFA – notamment la mauvaise gestion des fonds de la FIFA – ainsi que les sérieux doutes quant à la réelle collaboration de l'appelant dans l'enquête de la Commission d'Éthique de la FIFA étaient de nature à justifier la décision de la Commission d'Audit et de Conformité de la FIFA (à l'époque de la décision, cette commission était l'organe compétent pour statuer sur la recevabilité des candidats à un poste de vice-président de la FIFA et de membre du Conseil), qui avait déclaré l'appelant non éligible (§85 ss.). Le TAS a par ailleurs estimé qu'au regard des événements récemment survenus au sein des organisations de football et en particulier de la FIFA, « il [était] devenu nécessaire d'améliorer et de renforcer les contrôles portant sur les hauts dirigeants potentiels de ces organisations » et que la FIFA devait également faire preuve d'un devoir spécial de diligence (§87). En outre, le TAS a confirmé que l'organe chargé des contrôles d'éligibilité disposait d'une importante marge d'appréciation afin de procéder auxdits contrôles et de déterminer l'éligibilité d'un candidat (§88). Enfin, le TAS a estimé que la nature juridique de cette procédure était d'ordre administrative et non pas disciplinaire (§91).

### 3. Normes générales établies par la Commission de Contrôle

Sur la base des considérations du Tribunal Arbitral du Sport et du cadre réglementaire applicable, la Commission de Contrôle a élaboré certaines normes générales au sujet des contrôles d'éligibilité, tout en reconnaissant, en revanche, que les cas doivent être tranchés au cas par cas et en tenant toujours compte des spécificités du cas étudié.

Afin de procéder à un contrôle d'éligibilité, la Commission de Contrôle s'appuie sur un rapport établi par une société internationale de services d'investigation spécialisée dans les contrôles d'intégrité, de même que sur les informations fournies par le/la candidat(e) concerné(e), en particulier le questionnaire d'éligibilité (cf. Annexe 1 au RGF), son CV ainsi que la copie de son passeport.

À cet égard, il convient de relever que les candidats font l'objet tant d'une enquête d'habilitation que d'un contrôle de conflits d'intérêts potentiels.

Sur ces deux aspects, la commission considère qu'il est important de pouvoir demander des renseignements supplémentaires si elle juge les informations disponibles (en particulier le rapport sur la vérification des antécédents et le questionnaire d'éligibilité) insuffisantes. De tels renseignements supplémentaires peuvent être demandés au/à la candidat(e) lui/elle-même ou à une tierce partie. Il convient de noter qu'à la lumière de la réglementation, les candidats s'engagent à fournir de tels renseignements ou à autoriser l'accès aux informations que la commission jugerait nécessaires de se procurer auprès de tiers. Ceci étant dit, il est également important de rappeler que la Commission de Contrôle n'a pas de pouvoir d'investigation et qu'elle rend ses décisions sur la base des informations dont elle dispose au moment de rendre ladite décision.

#### a. Éligibilité/habilitation

##### (1) Procédures antérieures

Concernant les condamnations pénales ou des sanctions disciplinaires prononcées par le passé à l'encontre d'un candidat, la commission a toujours pris en compte tant l'état de fait à la base que la nature des condamnations et des sanctions prononcées. En conséquence, la commission a pris en considération le type d'infraction (par exemple, son évaluation serait différente selon que le crime est de nature financière ou lié à des questions relevant de la liberté d'expression), l'importance du comportement sous-jacent ainsi que la qualification de l'infraction (infraction mineure ou inconduite procédurale). La sévérité de la sanction appliquée a également été prise en compte dans la détermination du caractère et de la nature de la condamnation pénale et/ou disciplinaire antérieure. Si, en revanche, les lois applicables permettent d'effacer une condamnation particulière des antécédents judiciaires d'une personne après écoulement d'un certain délai, comme si ladite condamnation n'avait jamais existé, la commission a considéré qu'elle devait prendre en compte les conséquences de la législation applicable.

En particulier, les condamnations pénales ou les sanctions disciplinaires concernant les infractions de nature financière ont été considérées comme incompatibles avec une fonction au sein d'une commission de la FIFA et ont conduit à qualifier des candidats d'inéligibles.

##### (2) Procédures en cours

En ce qui concerne les procédures en cours, la commission reconnaît que celles-ci exigent un équilibre délicat entre les risques et intérêts en présence.

D'une part, un ou une candidat(e) devrait bénéficier de la présomption d'innocence et la possibilité que ses droits soient affectés en cas de non-admission quand bien même il ou elle serait ultérieurement innocenté(e) devrait dûment être prise en compte. En outre, il ne peut être exclu que, pendant les périodes électorales en particulier, des allégations et plaintes puissent être formulées à l'encontre de candidats dans le but de les exclure des élections.

D'autre part, comme l'explique la jurisprudence du TAS, les contrôles d'éligibilité et les enquêtes d'habilitation ne sont pas une évaluation juridique de l'individu concerné et ne sauraient dépendre de l'existence de condamnations pénales ou disciplinaires antérieures. Si tel devait être le cas, l'introduction dans la réglementation de la FIFA d'un contrôle d'éligibilité serait largement redondante et dénuée de tout effet utile. Le contrôle doit dès lors être plus large et, de même, guidé par les objectifs sous-jacents que sont la préservation de la crédibilité publique de la FIFA et la protection de l'intégrité du football. Ces objectifs pourraient être mis à mal si le/la candidat(e) respectif/ve était admis(e), puis condamné(e) ultérieurement.

En s'opposant ces intérêts opposés, la commission a retenu que tant qu'un ou une candidat(e) n'a pas officiellement été accusé(e), la présomption d'innocence devait être dûment respectée, à moins que la commission ne se voie présenter des informations d'un vif intérêt pour lesquelles le/la candidat(e) ne fournit pas d'explication plausible. La commission n'a aucun pouvoir d'investigation et ne dispose ni des moyens, ni des bases légales nécessaires pour se substituer aux organes compétents aux niveaux national et international (y compris les organes juridictionnels et autres des organisations sportives) afin d'évaluer les allégations portées contre le/la candidat(e). Elle a néanmoins transmis les informations pertinentes aux organes compétents lorsqu'elle a été confrontée à certaines allégations et informations sur lesquelles elle n'était pas habilitée à enquêter.

Toutefois, la commission a décidé qu'il pourrait suffire qu'un/qu'une candidat(e) ait été officiellement prévenu(e) et/ou que des mesures judiciaires provisoires aient été prises pour reconnaître la personne concernée comme inéligible, quand bien même aucune décision finale n'aurait été prise. Cela est dû au besoin de préserver la crédibilité et l'autorité de la FIFA et ne requiert pas de jugement du candidat ou du fond de l'affaire le/la mettant en cause devant les organes judiciaires ou disciplinaires. Dans de telles circonstances, la décision d'éligibilité se prend au cas par cas, en prenant en compte la nature des charges formées contre un candidat à l'aide de critères similaires à ceux employés pour évaluer des procédures antérieures.

### (3) Coopération procédurale

Le respect, par le/la candidat(e), des exigences contenues dans le questionnaire d'éligibilité, en particulier l'engagement qu'il/elle prend dans ce questionnaire et la fourniture de renseignements exacts et précis, est une nécessité absolue pour l'éligibilité. En outre, sa transparence et sa volonté de continuer de coopérer sont également déterminantes pour l'évaluation finale. Cela signifie que, le cas échéant, les candidats doivent non seulement répondre aux demandes d'informations de la Commission de Contrôle de la FIFA, mais aussi fournir des preuves de leurs déclarations.

## b. Neutralité politique et prévention de toute forme d'ingérence gouvernementale

La neutralité politique et la prévention de toute forme d'ingérence gouvernementale sont deux principes généraux de la FIFA, tandis que l'article 14 du Code d'éthique de l'instance impose aux officiels de la FIFA de rester politiquement neutres dans leurs relations avec les autorités gouvernementales. Ces aspects sont structurellement et naturellement incompatibles avec une quelconque fonction au sein d'un gouvernement.

L'article 14 du Code d'éthique impose aux officiels de la FIFA de « rester politiquement neutres » dans leurs « relations avec les autorités gouvernementales ». En raison d'une interprétation de la Commission de Gouvernance, à laquelle elle appartient, la commission considère qu'être membre d'un gouvernement constitue un conflit structurel vis-à-vis du devoir de neutralité envers les autorités gouvernementales dans la mesure où, par définition, un membre de gouvernement ne peut être neutre envers celui-ci. La commission a considéré la possibilité qu'un officiel de la FIFA par ailleurs ministre d'un gouvernement s'abstienne de toute prise de décision affectant son pays. Toutefois, cette possibilité ne saurait représenter une solution viable dans la mesure où les intérêts politiques d'un gouvernement ne se limitent pas à des sujets affectant exclusivement son pays, mais comportent également des sujets impliquant d'autres États. Le fait qu'un ministre de gouvernement soit également un officiel de la FIFA (du moins dans ses organes non purement consultatifs) peut en outre directement affecter la relation entre la FIFA et le gouvernement concerné, mais aussi indirectement entraîner la FIFA dans des polémiques auxquelles elle est étrangère mais qui concernent ledit gouvernement.

## c. Conflits d'intérêts

Concernant les conflits d'intérêts potentiels, le standard à appliquer diffère selon la position pour laquelle la personne intéressée est proposée. Par exemple, selon que cette personne se porte candidate pour une position à plein temps et/ou un poste de direction, le standard applicable et les attentes doivent être différents. La nature indépendante de la fonction est un autre facteur pertinent exigeant que le/la candidat(e) satisfasse à des conditions supplémentaires.

Dans certains cas, un conflit d'intérêt potentiel peut suffire à rendre quelqu'un inéligible ; un véritable conflit d'intérêts ne doit pas forcément exister au moment de l'examen. Il peut en aller autrement dans d'autres circonstances.

La commission a, en particulier, été confrontée à des cas de possibles conflits d'intérêts impliquant des personnes candidates à des postes autres que ceux de direction (au sein des commissions permanentes en particulier). La commission a reconnu que dans de telles circonstances, il était impossible d'attendre de candidats issus du milieu du football de ne pas avoir de profession et/ou d'intérêts économiques liés au football. Cela pourrait en revanche causer des conflits d'intérêts potentiels, quoique non avérés. En l'absence, au stade actuel, d'un registre public à la FIFA, la commission a demandé aux candidats de divulguer leurs intérêts au président de la commission concernée ainsi qu'aux présidents des deux chambres de la Commission d'Éthique et de confirmer formellement qu'il ou elle s'abstiendrait de toute décision liée à toute affaire dans laquelle il/elle pourrait avoir un quelconque conflit d'intérêt direct ou indirect potentiel, notamment à la lumière du marché géographique en question.

En d'autres occasions, selon la fonction à laquelle le/la candidat(e) se destinait et la nature du conflit d'intérêt (potentiel), la commission a admis des candidats à condition qu'ils/elles

démissionnent de certaines fonctions spécifiques ou suspendent leurs activités dans lesdites fonctions.

#### d) Indépendance

Tel qu'indiqué ci-dessus, la définition de la notion d'indépendance et, en particulier, les restrictions résultant de cette exigence, sont précisées à l'article 5 du RGF. Ces restrictions incluent, pour les candidats eux-mêmes ainsi que pour leur famille proche, l'interdiction d'occuper d'autres fonctions officielles au sein de la FIFA, d'une confédération ou d'une association membre et l'interdiction d'entretenir une relation professionnelle matérielle avec la FIFA, une confédération ou une association membre, y compris lors des quatre années précédant le mandat initial. À cet égard, il convient de noter que les critères d'indépendance pour les membres concernés de certaines commissions permanentes ainsi que pour les présidents et vice-présidents de la Commission d'Audit et de Conformité et des organes juridictionnels ne sont pas les mêmes que pour les autres membres de la Commission d'Audit et de Conformité et des organes juridictionnels. Plusieurs cas ont été tranchés par la Commission de Contrôle sur la base de cette disposition, tant au regard d'une fonction officielle au sein de la FIFA, d'une confédération ou d'une association membre qu'au regard d'une relation professionnelle matérielle avec la FIFA, une confédération ou une association membre.

#### e) Retrait de candidature

Jusqu'à ce que la commission communique à l'organe concerné le résultat final du contrôle d'éligibilité, une personne est en droit de retirer sa candidature. Dans pareil cas, la commission ne communiquera ni ne rendra public le résultat du contrôle d'éligibilité. La commission considère que le contrôle d'éligibilité ne constitue pas un jugement judiciaire ou disciplinaire et que dans ces conditions, il n'est ni nécessaire, ni juste vis-à-vis du ou de la candidat(e) de dévoiler le résultat du contrôle si la candidature a été entre-temps retirée. Dans la mesure du possible, la commission a au contraire cherché à faciliter cette procédure pour les candidats.