



PROJET DE LOI

habilitant le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer dans le droit interne le respect des principes du code mondial antidopage

NOR : FVJV1407508L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

30 JUIN 2014

Ce projet de loi a pour objet d'autoriser, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires pour assurer, en conformité avec les principes constitutionnels et conventionnels, le respect dans le droit interne des principes du code mondial antidopage.

I - Etat des lieux

A – Le code mondial antidopage et sa portée juridique

L'harmonisation internationale des régimes de contrôle et de sanction du dopage est essentielle. En effet, le système ne peut être accepté et respecté par la totalité des acteurs du monde sportif que s'ils sont soumis aux mêmes règles tant dans le cadre des compétitions internationales que dans les épreuves nationales.

La première convention internationale en matière de lutte contre le dopage a été adoptée à Strasbourg le 16 novembre 1989. Cette convention contient en annexe une liste des produits dopants, mise à jour tous les ans, qui s'applique à toutes les parties à la convention.

A la fin de l'année 1999, face au constat de la prégnance du dopage (Tour de France cycliste 1998 par exemple), l'Agence mondiale antidopage (AMA) a été créée, avec pour objectif de promouvoir, coordonner et superviser la lutte contre le dopage dans le sport. Elle prend la forme d'une fondation suisse de droit privé dont le siège social se trouve à Lausanne et le bureau principal au Canada. La France est membre depuis l'origine.

C'est sous l'égide de l'Agence mondiale antidopage que le code mondial antidopage a été adopté lors de la conférence mondiale de Copenhague le 5 mars 2003. Une version révisée, adoptée le 17 novembre 2007 est devenue applicable au 1er janvier 2009.

Pierre angulaire de la lutte contre le dopage, le code harmonise les règles dans ce domaine au niveau international. Il lie les fédérations internationales et les organisations nationales olympiques qui l'ont reconnu. Toutefois, compte-tenu du statut de l'Agence mentionné plus haut, il ne peut présenter un caractère juridiquement contraignant en tant que tel pour les Etats.

Aussi, sous l'égide de l'UNESCO, une convention internationale contre le dopage dans le sport a été signée le 19 octobre 2005. L'article 3 de la convention stipule que « les États parties s'engagent à adopter des mesures appropriées aux niveaux national et international qui soient conformes aux principes énoncés dans le code ». Ainsi que stipulé à l'article 2 §6, par « code » il convient d'entendre le code mondial antidopage adopté par l'Agence mondiale antidopage le 5 mars 2003 à Copenhague.

Le code est constitué de certaines dispositions obligatoires qui ont trait à la définition du dopage, aux violations des règles antidopage, à la preuve du dopage, aux substances spécifiées, à l'établissement par l'AMA de la liste des interdictions, à la retraite sportive, à l'annulation automatique des résultats individuels, aux sanctions à l'encontre des individus, aux conséquences pour les équipes, aux modalités d'appel, au délai de prescription, à l'interprétation du code et aux définitions.

Par ailleurs, le code mondial antidopage est accompagné de « standards internationaux » qui revêtent également un caractère obligatoire¹. Il comprend enfin l'énoncé de bonnes pratiques et des lignes directrices, qui ont valeur de recommandations.

La convention de l'UNESCO² a été régulièrement ratifiée et publiée,

En vertu de la convention UNESCO, le texte du code mondial antidopage faisant référence en droit international est celui adopté en 2003. Les versions successives de ce code ne font en conséquence pas partie intégrante de la convention internationale et en tant que tel ne créent aucune obligation contraignante en droit international pour les Etats parties. Il en est ainsi du Code mondial adopté en 2013.

Toutefois, la France a toujours veillé à créer les conditions juridiques nécessaires à la mise en œuvre complète du code mondial antidopage. Elle figure ainsi parmi les pays leaders dans la lutte contre le dopage. C'est ainsi que la loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs avait mis, par avance, la législation en adéquation avec la première version du Code mondial antidopage.

Sur la base d'une habilitation prévue par l'article 85 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, la partie législative du code du sport a ensuite été mise en conformité avec la deuxième version du code par une ordonnance n° 2010-379 du 14 avril 2010, ratifiée par l'article 14 de la loi n° 2012-158 du 1^{er} février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs.

36 articles³ ont ainsi été créés, modifiés ou supprimés en 2010. Le chapitre II du titre III du livre II du code du sport a ainsi été largement amendé. On peut toutefois noter que cette ordonnance contenait également certaines dispositions relatives à la santé des sportifs sans lien avec la lutte contre le dopage.

Le Gouvernement entend poursuivre cet engagement vis-à-vis, en particulier, de l'AMA.

B - L'application sur le territoire national des règles du code mondial antidopage

1° Rôle des autorités publiques dans le dispositif :

Le législateur a confié à l'Agence Française de Lutte contre le Dopage (AFLD) d'importantes prérogatives en matière de lutte contre le dopage. Cette autorité publique indépendante définit et met en œuvre les actions de lutte contre le dopage. A cette fin, elle coopère avec l'Agence mondiale antidopage, avec les organismes reconnus par celle-ci et disposant de compétences analogues aux siennes et avec les fédérations sportives internationales. L'AFLD a notamment pour objet de définir un programme annuel de contrôles, de diligenter les contrôles, de réaliser l'analyse des prélèvements effectués et d'exercer un pouvoir disciplinaire qui demeure cependant subsidiaire au regard de celui dévolu aux fédérations.

¹ Liste des interdictions – standards internationaux de contrôles – standard international pour les laboratoires – standard international pour l'autorisation d'usage à des fins thérapeutiques – standard international pour la protection des renseignements personnels

² La France a ratifié cette convention le 5 février 2007 et a procédé à sa publication par un décret n°2007-503 du 2 avril 2007 (Journal Officiel du 4 avril 2007).

³ 14 articles créés, 21 articles modifiés et 1 article supprimé.

Pour l'exercice de ses missions de contrôle, l'AFLD fait appel aux services déconcentrés de niveau régional relevant du ministre chargé des sports (DRJSCS), dans des conditions définies par convention.

Le ministère chargé des sports met en œuvre, pour sa part, des actions de prévention et de recherche scientifique en matière de lutte contre le dopage.

2° Le rôle du mouvement sportif

Les fédérations sportives sont pleinement parties prenantes dans le dispositif de lutte contre le dopage. Elles sont compétentes en matière disciplinaire auprès de leurs licenciés en première instance comme en appel.

D – Evaluation de l'efficacité de la lutte contre le dopage

En février 2013, le Sénat a créé une commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage. Le 27 juillet 2013, M. Jean-Jacques LOZACH a été désigné rapporteur. Le rapport contient 60 propositions pour améliorer l'efficacité de la lutte contre le dopage autour des axes suivants : une meilleure connaissance du dopage, une politique de prévention à renforcer, un ciblage accru des contrôles, une optimisation du système d'analyses, une gamme de sanctions plus diversifiée, une répression pénale des trafics s'appuyant sur une meilleure coordination entre les autorités antidopage et les services de police judiciaire.

II – L'habilitation demandée :

A - Diagnostic des difficultés à résoudre

1° La convention internationale contre le dopage dans le sport impose une mise à jour du code du sport pour le 1^{er} janvier 2015

Un deuxième processus de révision du code mondial antidopage a été lancé par l'AMA en novembre 2011. Il a conduit à l'adoption d'une nouvelle version du Code lors de la quatrième conférence mondiale sur le dopage dans le sport à Johannesburg, le 15 novembre 2013. Cette nouvelle version devra être applicable à compter du 1^{er} janvier 2015.

Comme indiqué, la France, partie à la convention internationale contre le dopage dans le sport adoptée sous l'égide de l'UNESCO, s'est systématiquement engagée à mettre sa législation nationale en conformité avec les principes du code mondial antidopage.

Les modifications apportées en 2013 au code mondial ne modifient pas l'économie générale du dispositif, mais visent à renforcer l'efficacité du contrôle et à élargir la gamme des sanctions, tout en veillant à leur proportionnalité

Ces mesures ont pour objet notamment :

- d'étendre le champ des institutions susceptibles d'accorder des autorisations d'usage à des fins thérapeutiques (AUT) ;
- d'ouvrir la possibilité aux organisations nationales antidopage, telle que l'agence française de lutte contre le dopage, d'effectuer des contrôles en dehors des sites où se déroulent les manifestations sportives internationales ;

- d'étendre les possibilités de sanction à l'encontre de l'entourage des sportifs lorsqu'il apporte son concours aux pratiques de dopage;
- d'obliger les fédérations sportives à coopérer avec les autorités publiques dans le cadre des enquêtes antidopage ;
- de porter le délai de prescription des actions disciplinaires, actuellement de 8 ans, à 10 ans.

2° Les nouveautés contenues dans le CMA 2015 seront intégrées au code du sport dès lors que leur constitutionnalité sera garantie

a) Une transposition souhaitée par l'AFLD

Il convient de rappeler que le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer, en conformité avec les principes constitutionnels et conventionnels, le respect en droit interne des principes du code mondial antidopage a été soumis, conformément aux dispositions du 11° de l'article L. 232-5 du code du sport, à l'AFLD pour avis.

Le collège de l'AFLD, dans une délibération n°2014-28 du 26 mars 2014 a émis un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

Il est apparu souhaitable au collège de l'Agence " *que puisse être assurée la transposition en droit français des principes posés par le code mondial antidopage (CMA) ...qui sera applicable à compter du 1er janvier 2015* "

b) D'éventuelles difficultés de transposition des principes figurant dans le CMA 2015 soulevées par l'AFLD

La délibération mentionnée au a) contient des questions et interrogations liées à la disponibilité du sportif pour un contrôle antidopage en tout lieu à tout moment, à l'automaticité des sanctions et à la compétence du tribunal arbitral du sport (TAS).

Ces questions pourront plus justement être débattues à l'occasion du travail d'élaboration de l'ordonnance. En effet, il ne s'agit ici que du projet de loi d'habilitation qui ne comporte en lui même aucune des dispositions critiquées.

Le collège de l'AFLD fait remarquer que le CMA 2015 contient des principes qui ne figurent pas actuellement dans le code du sport.

Il semble que si certains principes du CMA 2015 sont novateurs, ils doivent tous être transposés dans le code du sport dès lors que leur constitutionnalité est garantie.

La convention du 19 octobre 2005 contre le dopage dans le sport, dont la France est l'un des 172 Etats partis, prévoit dans son article 3 qu'*aux fins de la présente Convention, les États parties s'engagent à adopter des mesures appropriées au niveau national qui soient conformes aux principes énoncés dans le Code Mondial Antidopage.*

A ce titre, certaines questions soulevées ici par l'AFLD ont déjà fait l'objet de débat à l'occasion de la transposition du CMA 2009.

La compétence du TAS :

Le CMA 2009 (qui a été transposé par l'ordonnance n° 2010-379 du 14 avril 2010 relative à la santé des sportifs et à la mise en conformité du code du sport avec les principes du code mondial antidopage) prévoyait déjà un recours au TAS pour l'ensemble des décisions prises par les fédérations sportives nationales et l'AFLD.

Ce principe n'a pas pu être transposé car il a été considéré contraire à la constitution. L'AMA (Agence mondiale antidopage) a cependant accepté que notre droit prévoit que les recours concernant les sanctions prononcées par les fédérations sportives nationales et l'AFLD soient fait devant la juridiction administrative et non le TAS. Elle se contente depuis lors des dispositions de l'article L. 232-24 du code du sport qui prévoit que : « *L'Agence mondiale antidopage peut saisir la juridiction administrative compétente d'une décision prise par l'organe disciplinaire d'une fédération sportive délégataire ainsi que d'une décision de l'Agence française de lutte contre le dopage.* »

Il faut noter par ailleurs que les litiges nés à l'occasion d'une manifestation internationale relèvent de la compétence des fédérations internationales et sont quant à eux susceptibles de recours devant le TAS y compris pour des compétitions internationales se déroulant en France et concernant des sportifs français.

Sur ce sujet, l'équilibre trouvé avec l'AMA devrait être conservé.

La disponibilité du sportif en tout lieu à tout moment :

Le contrôle des sportifs est actuellement possible en tout lieu. Le contrôle est possible entre 6H00 et 21H00 au domicile du sportif et à toute heure dès lors que le lieu dans lequel se trouve le sportif est ouvert au public ou qu'il s'y déroule une manifestation sportive.

L'article 5.2 du code mondial antidopage 2015 prévoit que « tout sportif peut être tenu de fournir un échantillon à tout moment et en tout lieu ».

Le débat sur la faisabilité d'un contrôle entre 21H00 et 6H00 sera examiné lors de la rédaction de l'ordonnance.

Le Gouvernement assurera le respect de ce principe selon des modalités qui garantiront le respect de celui-ci à la Constitution (garantie d'une stricte proportionnalité entre les atteintes portées aux droits des sportifs et les enjeux de la lutte contre le dopage, en termes de loyauté des compétitions sportives et de santé publique, et prélèvements des échantillons effectués au domicile des sportifs conditionné à leur consentement).

L'automatisme des sanctions :

Il ne résulte pas des termes mêmes du CMA 2015, tout comme de ceux du CMA 2009, que les sanctions applicables soient des sanctions automatiques. Il n'est pas prévu de porter atteinte au principe d'un procès équitable, du respect du contradictoire ou au respect des droits de la défense. Les dispositions de l'article 10 du code mondial antidopage ne peuvent être interprétées comme imposant la création d'un régime de sanctions automatiques en cas de

dopage, mais doivent être lues comme permettant d'instaurer un régime de sanction maximale.

Pourrait être abordé le principe des sanctions planchers en fonctions des manquements constatés.

Cependant, cette difficulté s'était déjà présentée lors de la transposition du CMA 2009. Lors de cette transposition, la rédaction suivante avait été retenue :

Les fédérations peuvent prononcer "Une interdiction temporaire ou définitive de participer aux manifestations mentionnées au 1° de l'article L. 230-3 du code du sport" c'est à dire une manifestation organisée par une fédération sportive nationale et il est également prévu que "Les organes disciplinaires [des fédérations] appliquent les sanctions mentionnées au présent règlement en tenant compte des articles 9 à 11 du code mondial antidopage figurant en annexe II de la convention internationale contre le dopage dans le sport, adoptée à Paris le 19 octobre 2005, annexés au présent règlement."

Cette construction permet d'être en conformité avec le CMA actuellement en vigueur et de respecter les principes fondamentaux du droit.

Ainsi, il semble que si certains principes du CMA 2015 sont novateurs, ils doivent tous être transposés dans le code du sport dès lors que leur constitutionnalité est garantie.

B – Objectif de l'article d'habilitation :

Le projet de loi a pour objet d'autoriser, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer, en conformité avec les principes constitutionnels et conventionnels, le respect dans le droit interne des principes du code mondial antidopage, dont les signataires sont convenus qu'il devra être applicable dès le 1^{er} janvier 2015.

Cette mise en conformité de la partie législative du code du sport par ordonnance doit donc intervenir dans un délai très contraint.

C – Options considérées et nécessité de légiférer

Les modifications à apporter à la partie législative du code du sport auraient pu être envisagées par un projet de loi dont l'objet aurait pu être suffisamment proche. D'autres dispositions législatives sont d'ailleurs à envisager dans le prolongement de la mission d'enquête du Sénat.

Cependant, il n'existe aucun projet ou aucune proposition de loi traitant du sport actuellement en discussion devant le Parlement, ni aucun autre vecteur dans le champ de la santé publique présentant un lien suffisant avec la lutte contre le dopage. Le projet de loi sur la modernisation de l'organisation et de la gouvernance du sport en cours d'élaboration sera déposé avant l'été, mais il est très peu réaliste d'escompter qu'il sera adopté définitivement au 1^{er} janvier 2015.

Les ajustements strictement nécessaires pour assurer le respect dans le droit interne des principes du code mondial antidopage ne semblent pas exiger un grand nombre d'articles. Cependant, les dispositions en question présentent une technicité particulière et exigent une articulation appropriée avec les règles générales ou principes applicables en France en matière

pénale ou disciplinaire. Seule la voie d'une ordonnance paraît de nature à tenir l'échéance et, par conséquent, à assurer le respect par la France de ses engagements internationaux.

Le délai prévu par l'habilitation apparaît adapté pour la mise au point de ces dispositions, en lien avec l'Agence française de lutte contre le dopage et l'Agence mondiale antidopage.

III – Impacts

A – Impact sur les sportifs :

L'impact sportif de ce projet de loi est important. La mise en conformité du droit français avec les principes figurant dans le code mondial antidopage avant le 1^{er} janvier 2015 permettra notamment à la France :

- D'affirmer à nouveau la détermination des autorités françaises à lutter de façon coordonnée contre le dopage ; il est utile à cet égard de rappeler que la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative a été investie par les Etats parties au Conseil de l'Europe, de la mission de les représenter au sein du comité exécutif de l'Agence mondiale antidopage depuis le 1^{er} janvier 2013 ;
- d'offrir des garanties quant à la mise en œuvre effective du dispositif de la lutte contre le dopage dans le cadre d'éventuelles candidatures à l'accueil de manifestations sportives internationales de grande ampleur ;
- de concilier la protection de la santé des sportifs, l'équité des compétitions et la garantie de leurs droits fondamentaux ;

B - Impact socio-économique

L'habilitation législative par elle-même n'a aucun impact social ou économique.

La transposition complète et dans le délai imparti des règles édictées par l'Agence mondiale antidopage est l'un des conditions requises pour pouvoir accueillir des manifestations sportives internationales sur le sol français.

C - Impact budgétaire

L'habilitation à prendre l'ordonnance ne comporte pas de coût budgétaire en soi : la préparation des mesures de transposition sera assurée directement par les services de l'Etat.

Les mesures à envisager dans l'ordonnance ne paraissent pas, à ce stade, présenter d'impact budgétaire significatif pour l'Etat, pour l'AFLD, ni pour les collectivités territoriales qui n'interviennent pas dans ce champ. Elles ne paraissent pas, non plus, de nature à induire de surcôt particulier pour les organisations sportives.

IV – Mise en œuvre et suivi des dispositions

A – les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées

L'ordonnance devra entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2015.

Le dispositif s'appliquera aux nouvelles procédures disciplinaires ou pénales. Selon la nature, une attention particulière sera à accorder à l'application dans le temps des nouvelles règles.

B – les conditions d'application outre mer des dispositions envisagées

Les dispositions du code du sport relatives à la lutte contre le dopage sont applicables dans les départements d'outre-mer, ainsi qu'à Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon.

Wallis et Futuna et la Polynésie Française disposent de leur propre réglementation en matière de lutte contre le dopage, largement inspirée des dispositions du code du sport.

V – Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

La transposition des évolutions du code mondial antidopage exigera par ailleurs un ou plusieurs textes réglementaires, qui comprendront les mesures d'application des règles figurant dans l'ordonnance.