



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉTUDE D'IMPACT

Projet de loi

**ratifiant l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 relative
aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour
parfaire la transposition en droit interne des principes du code
mondial antidopage et modifiant le code du sport**

NOR : SPOV1903806L/Bleue-1

5 mars 2019

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE _____	4
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS _____	6
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION _____	7
ARTICLE 2 : CONSTITUTION DU GROUPE CIBLE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE LUTTE CONTRE LE DOPAGE _____	8
ARTICLE 3 : PUBLICATION DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION DE SANCTIONS ET DES ACCORDS DE COMPOSITION ADMINISTRATIVE _____	12

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les règles actuelles du code du sport et la répartition des compétences entre les différents acteurs du système antidopage français trouvent leur fondement dans la loi n° 99-223 du 23 mars 1999, modifiée par 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. Ce dernier texte a notamment créé une autorité publique indépendante, l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) chargée, dans notre pays, de définir et mettre en œuvre les actions de lutte contre le dopage telles que la réalisation des contrôles antidopage et des analyses des prélèvements effectués, la délivrance des autorisations d'usage à des fins thérapeutiques ou encore l'exercice d'un pouvoir disciplinaire, complémentaire et subsidiaire de celui des fédérations sportives agréées, en cas de violation présumée des règles antidopage.

Au niveau international, l'Agence mondiale antidopage (AMA), fondation de droit privé, a pour but de garantir et d'harmoniser les règles de la lutte contre le dopage dans le monde, qu'elles proviennent des fédérations sportives ou des États. À cette fin, elle édicte un code mondial antidopage, qui fait régulièrement l'objet d'évolutions.

Les principes du code mondial antidopage doivent être appliqués par la France dans la mesure où le Gouvernement français a ratifié la convention internationale contre le dopage dans le sport de l'UNESCO du 19 octobre 2005, qui prévoit notamment, dans son article 3, que les États parties « *s'engagent à : (a) adopter des mesures appropriées aux niveaux national et international qui soient conformes aux principes énoncés dans le Code [mondial antidopage]* ». La Convention a été introduite en droit interne par l'effet conjugué de la loi n° 2007-129¹ du 31 janvier 2007, qui en a autorisé la ratification, et du décret n° 2007-503 du 2 avril 2007², qui a procédé à sa publication.

À ce titre, la dernière version du code mondial, entrée en vigueur au niveau international le 1^{er} janvier 2015, a été, dans une large mesure, rendue applicable en droit français par l'ordonnance n° 2015-1207 du 30 septembre 2015 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer le respect des principes du code mondial antidopage, elle-même ratifiée par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé. Les principales dispositions relatives à la lutte contre le dopage figurent au chapitre II, du titre III, du livre II de la partie législative du code du sport.

Par ailleurs, l'Agence française de lutte contre le dopage a dû répondre, en 2017, à un questionnaire de conformité de l'Agence mondiale antidopage et se soumettre, en 2018, à un audit de cette même agence. Au vu des réponses apportées et des résultats de l'audit, cette

¹ Loi n° 2007-129 du 31 janvier 2007 autorisant la ratification de la convention internationale contre le dopage dans le sport

² Décret n° 2007-503 du 2 avril 2007 portant publication de la convention internationale contre le dopage dans le sport (ensemble deux annexes), adoptée à Paris le 19 octobre 2005

dernière a signalé, qu'en l'état du droit national, le système français de lutte contre le dopage, et plus particulièrement les procédures applicables devant l'Agence française de lutte contre le dopage, s'éloignaient encore sur certains points du code mondial antidopage, s'agissant notamment des stipulations de ce dernier relatives au délai raisonnable attaché à la prise de décision disciplinaire prévu à l'article 8.1, à la renonciation à l'audience prévue à l'article 8.3 du code, à la réduction de sanction prévue à l'article 10.5.2, au régime de sanction applicable à l'aveu sans délai d'une violation des règles antidopage prévu par l'article 10.6.3, à l'application de motifs multiples pour la réduction d'une sanction prévue à l'article 10.6.4, à la reconnaissance de décisions prises par des non-signataires du code mondial antidopage qui sont néanmoins cohérentes avec le code, prévue par l'article 15.2.

Dans un souci de mise en conformité avec le système international, le gouvernement a adopté l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour parfaire la transposition en droit interne des principes du code mondial antidopage, publiée le 20 décembre suivant au Journal officiel de la République française.

Conformément à l'article 25 de la loi n° 2018-202 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 qui a habilité le gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, le présent projet de loi vise à ratifier l'ordonnance précitée. Il prévoit également, dans ses articles 2 et 3, une modification des articles L.232-15 et L. 232-23-6 du code du sport relatifs à la composition du groupe cible de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) et à la publication des décisions de sa commission des sanctions et des accords de composition administrative conclus par elle.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	Ratifier l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour parfaire la transposition en droit interne des principes du code mondial antidopage		Agence française de lutte contre le dopage
2	Modifier de l'article L. 232-15 relatif aux personnes pouvant être inscrites dans le groupe cible de l'Agence française de lutte contre le dopage	Agence française de lutte contre le dopage	
3	Modifier l'article L. 232-23-6 relatif à la publication des décisions de la commission des sanctions et des accords de composition administrative	Agence française de lutte contre le dopage	

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Mesure d'application
3	Modifier l'article L. 232-23-6 relatif à la publication des décisions de la commission des sanctions et des accords de composition administrative	Décret en Conseil d'Etat

ARTICLE 2 : CONSTITUTION DU GROUPE CIBLE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE LUTTE CONTRE LE DOPAGE

1. ÉTAT DES LIEUX

La lutte contre le dopage s'organise au travers de plusieurs mécanismes complémentaires et adaptés à chaque population de sportifs ou de l'entourage du sportif. Une mesure particulièrement importante dans cette lutte réside dans la possibilité de soumettre certains sportifs à des contrôles inopinés dans le cadre d'une localisation qu'ils renseignent préalablement.

Issu de l'article L. 232-15 du code du sport, ce dispositif ne s'applique qu'à une liste limitative de sportifs. Ainsi, seuls peuvent faire partie du "groupe cible" de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) : les sportifs inscrits ou ayant été inscrits sur les listes des sportifs de haut niveau et des sportifs Espoirs au sens du code du sport, les sportifs étant ou ayant été professionnels licenciés des fédérations agréées et les sportifs ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire.

Dans le cadre de ce dispositif, les sportifs inscrits pour une année dans le groupe cible de l'AFLD sont tenus de fournir des renseignements précis sur leur localisation permettant la réalisation de contrôles antidopage. Il ressort de cette disposition et de l'article L. 232-9-3 du code du sport, créé par l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 susmentionnée, que la combinaison de trois manquements, par un sportif, à ses obligations de localisation constitue une violation des règles antidopage et est passible des sanctions disciplinaires prévues par le code du sport.

Cette disposition est issue de la transposition en droit interne de principes du code mondial antidopage, qui prévoient la nécessité d'une localisation de sportifs identifiés comme « hautement prioritaires aux niveaux international et national » afin qu'ils soient soumis à des contrôles ciblés.

Il convient de souligner que ce dispositif a été contesté devant la Cour européenne des Droits de l'Homme qui a considéré qu'il ne violait pas les dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Le dispositif de la décision est particulièrement éclairant sur la nécessité d'une ingérence dans la vie privée au regard de l'intérêt général. Ainsi, la Cour a considéré que « *les motifs d'intérêt général qui [...] rendent nécessaires [les dispositions relatives à la localisation des sportifs] sont d'une particulière importance et justifient [...] les restrictions apportées aux droits que leur accorde l'article 8 de la Convention [et que]*

réduire ou supprimer les obligations [de localisation] serait de nature à accroître les dangers du dopage pour [la] santé [des sportifs] et celle de toute la communauté sportive, et irait à l'encontre de la communauté de vue européenne et internationale sur la nécessité d'opérer des contrôles inopinés ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La loi n° 2015-1541 du 27 novembre 2015 a créé la catégorie des sportifs des collectifs nationaux aux cotés de celles des sportifs de haut niveau et des sportifs Espoir. De la même manière que pour ces dernières, la liste des sportifs des collectifs nationaux est arrêtée annuellement par le ministre chargé des sports. Selon l'article R. 221-12 créé par le décret n° 2016-1286 du 29 septembre 2016, peuvent être inscrits sur cette liste « *les sportifs qui concourent à la performance des équipes de France dans une discipline sportive reconnue de haut niveau sans justifier d'un niveau sportif suffisant* » pour figurer sur la liste des sportifs de haut niveau.

Or le droit en vigueur, et notamment l'ordonnance de n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour parfaire la transposition en droit interne des principes du code mondial antidopage, ne prévoit pas la possibilité d'inscrire les sportifs des collectifs nationaux dans le groupe cible de l'AFLD. Par souci de cohérence avec le paysage du sport de haut niveau issu de la loi du 27 novembre 2015 précitée, il convient d'étendre la possibilité à cette catégorie de sportifs

Cette modification permettra, d'une part, d'harmoniser la législation et, d'autre part, de lutter contre le dopage plus efficacement auprès de sportifs d'un niveau particulièrement élevé.

Par ailleurs, intégrer les sportifs des collectifs nationaux dans l'une des catégories de sportifs pouvant faire l'objet d'une inscription dans le groupe cible de l'AFLD permettra de parfaire la mise en conformité avec le dispositif de l'AMA puisque l'article 4.5.2 du standard international pour les contrôles et les enquêtes prévoit que les organisations nationales antidopage doivent effectuer des contrôles ciblés parmi les sportifs membres des équipes nationales dans les sports olympiques, paralympiques et d'autres sports à haute priorité nationale ou susceptibles d'être sélectionnés dans ces équipes.

3. DISPOSITIF RETENU

L'option envisagée est donc d'ajouter les sportifs des collectifs nationaux aux sportifs susceptibles d'être inscrits dans le groupe cible de l'AFLD aux fins de fournir, eux aussi, des renseignements sur leur localisation ne nature à permettre des contrôles antidopage inopinés.

4. IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 232-15 du code du sport relatif à la composition du groupe cible de l'AFLD est modifié.

Au 1°, est ajoutée la catégorie des sportifs des collectifs nationaux aux côtés des sportifs de haut niveau et des sportifs Espoir.

Tout en conduisant à l'harmonisation des différentes catégories de la population sportive dans les parties du code du sport, la modification proposée par le présent projet de loi permettrait en outre de demeurer fidèle à l'esprit du code mondial antidopage qui souhaite voir inscrits dans un groupe cible les sportifs identifiés comme hautement prioritaires.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La disposition proposée n'a aucun impact économique et financier dans la mesure où elle permet seulement d'élargir le champ des sportifs susceptibles d'être inscrits dans le groupe cible mais ne modifie pas le nombre de sportifs effectivement inscrits en son sein.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La disposition proposée n'a qu'un impact très limité sur les services administratifs de l'AFLD dans la mesure où elle permet seulement d'élargir le champ des sportifs susceptibles d'être inscrits dans le groupe cible mais ne modifie pas le nombre de sportifs effectivement inscrits en son sein.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La modification proposée étant limitée aux sportifs figurant sur la liste des sportifs des collectifs nationaux, l'impact sur les particuliers est mineur en termes d'effectifs concernés. Toutefois, ces sportifs pourront être soumis à des obligations contraignantes et devront être informés de leur situation, au même titre que les sportifs de haut niveau ou Espoir.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENÉE

Conformément à l'article L. 232-5, l'AFLD a été saisie pour avis concernant ce projet de loi. Elle rendra son avis par une délibération de son collège du 21 février 2019.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

La modification proposée entrera en vigueur, sur l'ensemble du territoire national, dès le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la République française et ne nécessite aucune mesure transitoire.

ARTICLE 3 : PUBLICATION DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION DE SANCTIONS ET DES ACCORDS DE COMPOSITION ADMINISTRATIVE

1. ÉTAT DES LIEUX

Issue des dispositions de l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018, l'article L. 232-23-6 du code du sport prévoit que la publication des décisions de la commission des sanctions de l'AFLD ainsi que les accords conclus dans le cadre de la composition administrative seront publiés de manière nominative sur le site internet de l'agence.

Cette disposition fait écho à l'article 14.3.4 du code mondial antidopage relatif à la divulgation publique qui impose que la publication des décisions se fasse, *a minima*, sur le site internet de l'organisation nationale antidopage.

Dans son rapport d'audit, l'Agence mondiale antidopage a considéré que le droit français n'était pas en conformité avec le code mondial antidopage s'agissant de la publication des décisions et imposait ainsi une modification de la réglementation nationale.

Si le support de publication n'était pas spécifiquement visé par le rapport d'audit, alors que la loi antérieure ne prévoyait qu'un affichage ou une publication sans en préciser les supports, le gouvernement a préféré modifier la législation nationale afin qu'elle corresponde au mieux aux stipulations du code mondial antidopage.

Ainsi, il a été décidé de prévoir une publication automatique sur le site internet de l'AFLD des décisions de la commission des sanctions et des accords conclus conformément à l'article L. 232-21-1 du code du sport.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le gouvernement a considéré que la publication automatique sur internet pouvait avoir un caractère exorbitant. En effet, le caractère automatique de cette publication couplé au support informatique peut parfois être disproportionné au regard des faits sanctionnés, notamment eu égard à la trace informatique que laisse une publication sur un site internet.

Afin de protéger les droits du sportif, notamment son droit à l'oubli, ainsi que le principe de proportionnalité de la sanction, il est nécessaire d'introduire un certain degré de modulation dans la publication de la sanction.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Trois solutions ont été envisagées afin de respecter les droits des sportifs.

Tout d'abord, a été envisagée la possibilité de retirer le caractère automatique de la publication. Cette dernière aurait donc été laissée à l'appréciation de la commission des sanctions ou des services de l'Agence française de lutte contre le dopage qui proposent l'accord de composition administrative. Cette option ne pouvait toutefois pas être suivie dans la mesure où le code mondial antidopage impose une publication automatique. Laisser le soin à la commission des sanctions ou aux services de l'agence le soin de décider s'il y a lieu de publier la sanction aurait conduit à placer l'AFLD en situation de non-conformité au code mondial antidopage.

La deuxième solution envisagée a été de supprimer le caractère nominatif de la sanction. Toutefois, il a été opposé à cette solution le fait que ce caractère nominatif participait de l'efficacité et l'effectivité même de la sanction dans la mesure où la responsabilité de respecter la sanction pèse sur le sportif. Ainsi, si un sportif sanctionné ne respecte pas sa sanction d'interdiction de participer à des manifestations sportives ou aux entraînements y préparant, seule la publicité nominative de la sanction peut permettre aux tiers de constater ce non-respect. Par exemple, un organisateur de manifestation sportive peut contrôler que les sportifs inscrits ne font pas l'objet d'une sanction, ce qui serait impossible si la publication était effectuée de manière anonyme.

Enfin, la troisième solution envisagée consistait à limiter les supports de publication ou, du moins, à conférer une latitude à la commission des sanctions ou aux services de l'AFLD compétents dans la détermination de ceux-ci.

3.2. OPTION RETENUE

La troisième solution a retenu la faveur du gouvernement.

Ainsi, le support de publication devra être expressément désigné dans la décision de la commission des sanctions ou dans l'accord de composition administrative. La liste des supports proposés n'est pas limitative dans la mesure où il est prévu que la publication se fera dans les publications, journaux, ou tout autre support désigné.

La disposition envisagée prévoit que la publication intervient en intégralité ou sous la forme d'un résumé pour une durée qui ne peut excéder celle de l'interdiction prononcée ni être inférieure à un mois.

En outre, la publication d'une sanction s'effectue de manière nominative sauf si la personne sanctionnée est mineure.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 232-23-6 du code du sport est modifié.

L'état du droit n'est que très légèrement modifié puisque l'article L. 232-23-6 tel qu'il est issu de ce projet de loi se rapproche de l'état du droit antérieur à l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018.

En outre, bien que s'écartant de la lettre de l'article 14.3.4 du code mondial antidopage en ce qu'il impose une publication sur le site internet de l'organisation nationale antidopage, cette modification n'y est toutefois pas contraire, dans la mesure où la publication conserve son caractère automatique et nominatif. Par ailleurs, la publication sur le site internet de l'AFLD demeure possible mais doit simplement être expressément décidée par la commission des sanctions ou les services compétents de l'agence.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Les impacts financiers sont mineurs pour l'administration dans la mesure où la possibilité de mettre à la charge de l'intéressé les frais de publication est réintroduite.

Figurant dans l'article L. 232-23-3-1 dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018, cette charge avait été supprimée par cette dernière dans la mesure où une publication sur internet n'engageait aucun frais.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'impact sur les services administratifs est également très limité dans la mesure où, comme indiqué précédemment, cette disposition revient à l'état du droit antérieur à l'ordonnance. Ainsi, la commission des sanctions ou les services compétents devront simplement désigner un support de publication, ainsi qu'ils le faisaient préalablement à l'ordonnance précitée.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

La disposition proposée ne comporte aucun impact social dès lors qu'elle ne modifie que les supports de publication. Le caractère anonyme de la publication lorsque la décision concerne un mineur reste inchangé.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENÉE

Conformément à l'article L. 232-5, l'AFLD a été saisie pour avis concernant ce projet de loi. Elle rendra son avis par une délibération de son collège du 21 février 2019.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

Cette disposition devra s'appliquer, sur l'ensemble du territoire national, dès le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la République française et ne nécessite aucune mesure transitoire.

Le projet de décret portant application de l'ordonnance n° 2018-1178 ne s'intéresse pas aux supports de publication des sanctions et prévoit simplement que la commission des sanctions détermine les modalités de la sanction qu'elle prononce, en fixant notamment de délai de publication.