



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 janvier 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE
PROJET DE LOI n° 3387, *autorisant la ratification de la **convention***
internationale contre le dopage dans le sport,

PAR M. AXEL PONIATOWSKI,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I – LA LUTTE INTERNATIONALE CONTRE LE DOPAGE : LA QUÊTE DE L’EFFICACITÉ	7
A – LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE AVANT 1999 : DES INITIATIVES NOMBREUSES, DES EFFETS MODESTES	7
1) La charte de l’éducation physique et du sport (1978) : un premier pas timide	7
2) Les initiatives européennes : une sensibilisation progressive mais réelle des États	7
B – LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE DEPUIS 1999 : DES PAROLES AUX ACTES.....	8
1) La création de l’agence mondiale antidopage, pivot du combat international.....	8
2) L’édiction du code mondial antidopage, cadre de référence des politiques nationales et internationale de lutte contre le dopage.....	9
II – LA CONVENTION INTERNATIONALE CONTRE LE DOPAGE DANS LE SPORT : L’HARMONISATION ET LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE LUTTE NATIONAUX ET INTERNATIONAUX	11
A – LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION.....	11
1) L’architecture globale de la convention.....	11
2) Les engagements des États dans la convention.....	12
B – LES EFFETS DE LA CONVENTION SUR LE DROIT NATIONAL.....	14
1) L’adéquation quasi-totale entre le droit national et les prescriptions internationales.....	14
2) Le régime des sanctions et de l’appel : une divergence entre le droit national et la convention ?	15
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	21

Mesdames, Messieurs,

Le temps est révolu où le dopage faisait l'objet d'un tabou puissant dans le mouvement sportif international. Le retentissement médiatique de certaines affaires, la lutte constante d'États, tels que la France, qui se sont de longue date attaqués à cette réalité, ont fini par vaincre la loi du silence qui, bien souvent, ne faisait qu'un avec un certain nationalisme sportif.

Désormais, c'est toute la communauté sportive internationale qui, avec le soutien actif des États, a fait sienne la nécessité de lutter contre ce fléau, avec comme maître mots harmonisation et coopération internationales.

Pour « protéger l'esprit sportif et mettre à la disposition de tous un terrain de jeu juste et équitable »⁽¹⁾, les États et le mouvement sportif se dotent ainsi depuis quelques années d'outils efficaces qui succèdent aux déclarations de bonnes intentions et aux quelques conventions sans portée contraignante apparues dans les années 1970. C'est, en 1999, la création de l'agence mondiale antidopage (AMA) puis, en 2003, la présentation du code mondial antidopage à la conférence organisée par l'AMA à Copenhague.

Manquait cependant, dans le paysage de la lutte internationale contre le dopage, un instrument juridique permettant de donner force contraignante à ce code mondial et donc d'en faire l'outil d'harmonisation voulu par ses rédacteurs. C'est désormais chose faite avec la convention internationale contre le dopage dans le sport, adoptée à l'unanimité, le 19 octobre 2005, par l'assemblée générale de l'UNESCO. Cette convention dont notre Assemblée est aujourd'hui appelée à autoriser la ratification est emblématique de l'esprit combatif qui désormais caractérise l'approche des problèmes de dopage et représente l'aboutissement d'une internationalisation longtemps attendue de la lutte contre le dopage.

(1) M. Richard W. Pound, président de l'agence mondiale antidopage.

I – LA LUTTE INTERNATIONALE CONTRE LE DOPAGE : LA QUÊTE DE L’EFFICACITÉ

L’action de la communauté internationale contre le dopage a longtemps souffert d’un manque d’efficacité et de coordination. En la matière, les initiatives ont été multiples, sans toutefois conduire à la mise en œuvre d’une véritable politique internationale de lutte contre le dopage. La floraison de textes n’a eu d’égal que leur faible pouvoir contraignant à l’égard des États.

La création de l’AMA, en 1999, traduit une rupture dans l’approche internationale. Depuis cette date, c’est la constitution d’un corps de règles unifiées et opposables à tous les sportifs qui est recherchée, en vue de rendre effective la lutte nationale et internationale contre le dopage.

A – La lutte contre le dopage avant 1999 : des initiatives nombreuses, des effets modestes

1) La charte de l’éducation physique et du sport (1978) : un premier pas timide

La convention aujourd’hui soumise à notre examen ne s’inscrit pas dans un paysage vierge. Dès 1978, en effet, une charte internationale de l’éducation physique et du sport est adoptée sous les auspices de l’UNESCO. Elle ne revêt toutefois aucun caractère contraignant, se contentant de mettre en garde les États contre les dérives affectant le mouvement sportif international que sont la violence, le dopage ou les excès commerciaux. Le dopage n’est, on le voit, appréhendé que comme un problème parmi d’autres. Il est vrai que, non seulement il menace l’équité sportive, mais qu’en outre, il peut être lié à des préoccupations financières dans un contexte international de financiarisation de la vie sportive.

2) Les initiatives européennes : une sensibilisation progressive mais réelle des États

C’est au plan européen qu’apparaissent les premières tentatives d’harmonisation des politiques nationales en matière de dopage.

En 1984, le Conseil de l’Europe adopte une charte européenne contre le dopage dans le sport, sur la base de laquelle est élaborée la convention contre le dopage, signée à Strasbourg le 16 novembre 1989. Cette convention européenne peut être considérée comme la première tentative sérieuse de créer un instrument

supranational de lutte contre le dopage. Les États signataires s'engagent en effet à prendre, au plan interne, des mesures efficaces de lutte contre le dopage dans le sport, qu'il s'agisse de la circulation, de la détention, de la distribution ou de l'utilisation d'agents et de méthodes de dopage interdits, ou encore de la mise en place de laboratoires de contrôle antidopage. La convention traite également du rôle des organisations sportives, nationales et internationales, les appelant à « clarifier et à harmoniser leurs droits ».

Si elle traite de toutes les questions liées au dopage, la convention pêche cependant par manque de précision, ne serait-ce qu'en n'établissant pas de liste des produits interdits ⁽¹⁾. Sans compter que nulle sanction n'est prévue contre les États qui ne respecteraient pas leurs engagements.

Dans la même veine, en 1992, alors que le mouvement sportif élabore la charte internationale olympique, le Conseil des communautés européennes adopte le code antidopage dans les activités sportives, qui se présente comme un document d'information et de sensibilisation destiné à alerter les acteurs du monde sportif sur les responsabilités de chacun face au problème du dopage.

B – La lutte contre le dopage depuis 1999 : des paroles aux actes

1) La création de l'agence mondiale antidopage, pivot du combat international

Le scandale que suscitent les graves faits de dopage (affaire Festina) qui entachent le Tour de France à l'été 1998 vont permettre au dispositif international de lutte contre le dopage de passer de la velléité au volontarisme.

Sous l'égide du Comité international olympique est organisée, à Lausanne, en février 1999, une conférence mondiale sur le sujet, qui rassemble tous les acteurs de la lutte antidopage – mouvement sportif, gouvernements et organisations internationales, parmi lesquelles le Conseil de l'Europe dont on a vu le rôle pilote dans ce combat.

En dépit de divergences entre les positions du mouvement sportif et celles des gouvernements sur la question de l'indépendance du futur organisme, la conférence se traduit par la mise en place, le 10 novembre 1999, d'une nouvelle structure chargée d'harmoniser les actions en matière de dopage, l'Agence mondiale antidopage (AMA). Fondation de droit suisse dont le siège est désormais installé à Montréal, l'AMA est un organisme original où se retrouvent représentants du mouvement sportif, organisations internationales – comme le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne – et certains gouvernements.

(1) C'est seulement en 2005 qu'une liste a été adoptée en annexe de la convention, qui reprend celle fixée dans le cadre du code mondial antidopage.

Les nombreuses missions dévolues à l'agence témoignent des ambitions de ses fondateurs :

- promouvoir et coordonner au niveau international la lutte contre le dopage ;
- renforcer au niveau international les principes éthiques pour la pratique du sport sans dopage ;
- établir une liste unique de produits dopants ;
- favoriser et organiser la coopération entre organismes publics et privés ;
- harmoniser les différentes procédures et règles disciplinaires ;
- promouvoir et coordonner la recherche en matière de lutte contre le dopage.

Au-delà de ces objectifs initiaux, l'agence s'est vu attribuer de nouvelles missions depuis sa création. C'est ainsi qu'ont été définies comme missions prioritaires de l'AMA la mise en place de contrôles en dehors des compétitions, le développement d'une procédure d'accréditation des laboratoires en utilisant les normes ISO ou l'harmonisation les différentes règles entre les textes sportifs et les textes gouvernementaux. Sans compter enfin les compétences dévolues à l'agence dans le domaine de la prévention et de l'éducation, en vue de promouvoir un sport sans dopage.

2) L'édiction du code mondial antidopage, cadre de référence des politiques nationales et internationale de lutte contre le dopage

Dans le cadre de son programme mondial antidopage et conformément à sa mission de promotion et de coordination de la lutte internationale contre le dopage, l'AMA a élaboré un code mondial antidopage, destiné à servir de cadre aux politiques, règles et règlements antidopage des organisations sportives et des autorités publiques. Issu d'un vaste processus de consultation, ouvert et transparent, ce code se présente comme un document extrêmement complet, qui couvre tous les champs de la lutte contre le dopage.

Approuvé le 5 mars 2003 par toutes les plus grandes fédérations sportives et près de quatre-vingts gouvernements du monde entier, lors de la conférence mondiale contre le dopage dans le sport tenue à Copenhague, le code entré en vigueur le 1er janvier 2004 est désormais le point de passage obligé pour tous les gouvernements et organismes sportifs qui entendent afficher leur soutien à la lutte antidopage. A telle enseigne qu'il s'agit désormais d'un document quasi-universel puisque 163 gouvernements ont signé la déclaration de Copenhague qui

ne lie pas juridiquement les gouvernements, mais par laquelle ceux-ci signalent leur acceptation de l'AMA et du code mondial antidopage et leur intention de le mettre en pratique.

Ce ralliement international autour du code est d'autant plus marquant que l'harmonisation universelle à laquelle prétend le code n'est pas un vain mot, le code étant suffisamment précis pour permettre l'harmonisation totale des questions où l'uniformité est nécessaire et suffisamment général pour offrir une certaine souplesse dans l'application des principes antidopage admis.

Composé de vingt-deux articles et de nombreuses subdivisions, ce code énonce les règles et principes spécifiques de la lutte contre le dopage que doivent suivre les organisations responsables de l'adoption, de la mise en œuvre et de l'application des règlements antidopage dans leurs champs de compétences respectifs. Les règles relatives à la définition du dopage, à la preuve du dopage, à l'annulation automatique des résultats individuels et aux sanctions imposées aux individus doivent être transposées en droit national sans changement significatif. Pour d'autres dispositions les États conservent une certaine souplesse dans la traduction des règles du code, qui doivent davantage être considérées comme des principes directeurs.

Au sein du programme mondial antidopage, le code est complété par des standards internationaux et des modèles de bonnes pratiques. Les standards internationaux portent sur les aspects techniques et opérationnels du programme ; leur respect est obligatoire pour l'observance du code. Ils portent sur la liste des interdictions de substances et produits considérés comme dopants, les procédures de contrôle, le régime des laboratoires de contrôle et celui des autorisations d'usage à des fins thérapeutiques (AUT). Quant aux modèles de bonnes pratiques, elles sont jointes au code pour fournir les solutions les plus adaptées dans les différents secteurs de la lutte antidopage. Par exemple, l'AMA travaille actuellement à développer les documents suivants avec ses partenaires :

- lignes directrices pour le contrôle de l'alcool ;
- lignes directrices pour la planification et la distribution des contrôles ;
- lignes directrices pour la formation des agents de contrôle ;
- lignes directrices pour l'établissement des groupes cibles de sportifs soumis aux contrôles.

II – LA CONVENTION INTERNATIONALE CONTRE LE DOPAGE DANS LE SPORT : L’HARMONISATION ET LE RENFORCEMENT DES MOYENS DE LUTTE NATIONAUX ET INTERNATIONAUX

La préparation, l’acceptation et la mise en place de cet ensemble uniforme de règles antidopage qu’est le code mondial antidopage constituent sans nul doute l’une des plus grandes réussites de la lutte contre le dopage dans le sport. Cependant, en raison de son statut de droit privé – elle n’est pas une agence de droit international public –, l’AMA ne dispose ni de la légitimité ni de la compétence pour édicter des normes obligatoires pour les États.

Pour pallier l’insuffisance de force contraignante du code, l’UNESCO a été saisie d’une proposition visant à élaborer une convention internationale contre le dopage dans le sport. Le directeur général de l’UNESCO, M. Koïchiro Matsuura, a mené cette entreprise avec célérité, afin que ce nouvel instrument soit signé avant le début des Jeux olympiques d’hiver à Turin qui ont eu lieu en février 2006. De fait, cette convention a été adoptée le 19 octobre 2005, soit après tout juste deux ans de négociations, ce qui représente un record pour un traité international.

A – Les dispositions de la convention

1) L’architecture globale de la convention

La convention doit être lue avant tout comme l’outil destiné à traduire de manière contraignante les principes du code, auquel elle renvoie. Le cœur de la convention réside donc dans les deux articles 3 et 4, relatifs respectivement aux « moyens d’atteindre les buts de la convention » et à la « relation entre le code et la convention ». Ce sont ces dispositions qui consacrent l’engagement des États à « adopter des mesures (...) conformes aux principes énoncés dans le code » et à « respecter les principes énoncés dans le code ». Toutefois, il est explicitement spécifié que le code ne fait pas partie intégrante de la convention.

Pour le reste, la convention contient surtout des engagements non contraignants, relatifs à la coopération internationale (articles 13 à 18), à l’éducation et à la formation aux problèmes de dopage (article 19 à 23) et à la recherche dans ce domaine (articles 24 à 27).

Elle comporte par ailleurs les traditionnels articles de définition des termes (article 2), ainsi que de suivi et d’entrée en vigueur (articles 28 à 43). Précisons à ce propos que l’article 37 de la convention dispose qu’elle entrera en

vigueur lorsque 30 États— selon les procédures en vigueur dans chaque pays - l'auront ratifiée, approuvée, acceptée ou y auront adhéré. A la date du 6 décembre 2006, 29 États étaient arrivés au terme de leur procédure (Afrique du Sud, Île Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Seychelles Bahamas, Bolivie, Canada, Jamaïque, Pérou, Chine, Danemark, Espagne, Islande, Lettonie, Lituanie, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Ukraine, Australie, Îles Cook, Nauru, Nouvelle-Zélande). Cette relative célérité des États s'explique par deux raisons. D'une part, les États les plus zélés auront toute chance de faire partie du comité de suivi de la convention, qui sera mis en place au début du mois de février 2007, lors d'une réunion qui se tiendra à Paris, à l'UNESCO. D'autre part, il a été décidé par tous les acteurs représentés à l'AMA que les États qui n'appliqueront pas les principes du code ne pourront plus organiser de compétitions internationales sur leur sol... ce qui représente à l'évidence un puissant argument !

Enfin, en ratifiant la convention, les États s'engagent à se soumettre aux dispositions des standards de l'AMA relatifs aux autorisations d'usage à des fins thérapeutiques (AUT) et à la liste des produits interdits, ces dispositions formant deux annexes qui font partie intégrante de la convention, ainsi qu'il est stipulé en son article 4.

2) Les engagements des États dans la convention

La convention a pour but « de promouvoir la prévention du dopage dans le sport et la lutte contre ce phénomène en vue d'y mettre un terme » (article 1er). A cette fin, elle trace les grandes lignes de ce que doit être une politique publique de lutte contre le dopage, en prévoyant notamment que les États doivent faire en sorte qu'un programme national de contrôles antidopage soit mis en œuvre sur leur territoire « dans toutes les disciplines sportives » (article 11), dans le respect des règles fixées par le code mondial antidopage et en favorisant les synergies avec les programmes des autres pays (article 12).

Pour parvenir à l'objectif de la convention, les États parties peuvent « s'appuyer sur des organisations antidopage » (article 7) et doivent prendre des mesures conformes aux « principes » énoncées dans le code mondial antidopage, donc sans forcément être conforme en tout point aux dispositions de ce code (article 3). D'ailleurs, la convention prévoit que « rien (...) n'empêche les États Parties d'adopter des mesures additionnelles en complément du Code » (article 4).

La convention érige l'AMA en point de référence des organismes nationaux de lutte contre le dopage. Ainsi, parmi les nouvelles obligations qui sont mises à la charge des États, il faut notamment signaler qu'ils doivent désormais faciliter la tâche de l'AMA et des organisations antidopage oeuvrant en conformité avec le code mondial « sous réserve des règlements des pays hôtes concernés ».

En matière de coopération, la convention engage les États parties dotés des systèmes de lutte antidopage les plus perfectionnés à aider les pays ne disposant pas de laboratoires suffisamment perfectionnés à « acquérir l'expérience, les compétences et les techniques nécessaires pour créer leurs propres laboratoires » et reconnaître « mutuellement les procédures de contrôle du dopage et les méthodes de gestion des résultats de toute organisation antidopage qui sont conformes au code, y compris les sanctions sportives qui en découlent » (article 16).

Dans le domaine de la prévention, les États, les organisations sportives et les organisations antidopage doivent mettre en œuvre des programmes d'éducation et de formation continues pour tous les sportifs et le personnel d'encadrement dans les domaines suivants : effets négatifs du dopage sur les valeurs éthiques du sport ; conséquence du dopage sur la santé ; procédures de contrôle ; droits et devoirs du sportif ; liste des substances et procédés interdits ; compléments alimentaires (articles 19 et 22) ;

Dans le domaine de la recherche scientifique, les États doivent, « dans la limite de leurs moyens », encourager et promouvoir la recherche antidopage « en collaboration avec les organisations sportives et autres organisations compétentes » dans les domaines suivants : la prévention, les méthodes de dépistage, les aspects comportementaux et sociaux du dopage et ses conséquences sur la santé ; les voies et moyens de concevoir des programmes scientifiques d'entraînement physique et psychologique qui respectent l'intégrité de la personne ; l'utilisation de toutes les nouvelles substances et méthodes issues des progrès de la science (article 24). Ces recherches doivent être menées « conformément aux pratiques déontologiques internationalement reconnues » (article 25).

Fait suffisamment rare pour être noté, et qui témoigne du caractère très volontariste de la convention, l'application de la convention est confortée par l'adjonction de moyens financiers. Il est ainsi prévu :

– au plan international, que le suivi de l'application de cette convention sera mis en œuvre dans la mesure des moyens qui seront recueillis par le « Fonds pour l'élimination du dopage dans le sport », créé par l'article 17 de la convention et destiné à recueillir les contributions volontaires d'États, d'organisations internationales, d'organismes publics ou privés ou de particuliers ;

– au plan national, que les États parties à la convention intègrent la prise en compte de données relatives à la lutte contre le dopage dans la définition du montant de leur soutien financier au mouvement sportif. Ainsi, ils doivent retirer leur soutien financier aux sportifs ou aux membres de l'encadrement des sportifs qui ont été suspendus à la suite d'une violation des règles antidopage et ce pendant toute la durée de la suspension. Les États doivent aussi retirer leur soutien à toute organisation sportive ou organisation antidopage qui ne respecte pas le code mondial antidopage ou les règles antidopage applicables adoptées conformément à ce code (article 11).

B – Les effets de la convention sur le droit national

1) L'adéquation quasi-totale entre le droit national et les prescriptions internationales

La lutte contre le dopage est, dans notre pays, une préoccupation ancienne des pouvoirs publics et du mouvement sportif. Si elle fut d'abord motivée par le souci de l'équité, elle est désormais conduite de surcroît dans un objectif de protection de la santé des sportifs et de moralisation des pratiques sportives, alors que la société médiatique a érigé nombre de sportifs au rang de héros, voire d'idoles pour nombre de jeunes.

C'est donc de longue date que la France s'est dotée d'une législation antidopage, la première loi en la matière étant intervenue dès 1965. Cet arsenal législatif et réglementaire déjà fourni a été récemment modifié, avec l'intervention de la récente loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs, précisément destiné à mettre en adéquation le droit français avec la plupart des principes contenus dans le code.

C'est ainsi que, dans le droit fil du code qui consacre le rôle des agences nationales de lutte contre le dopage, cette loi a érigé l'agence française de lutte contre le dopage (AFLD), issu de l'ancien conseil de prévention et de lutte contre le dopage, en véritable autorité administrative indépendante, dotée de la personnalité morale. Non content d'en assurer l'indépendance, elle a accru les pouvoirs de l'agence française, en lui confiant de nouvelles compétences relatives à :

- l'organisation des contrôles ;
- l'intégration dans sa structure du Laboratoire national de dépistage du dopage ;
- la gestion de la délivrance centralisée des autorisations d'usage de substances interdites à des fins thérapeutiques.

Il est également demandé à l'agence de jouer un rôle au plan international, en coordination avec l'AMA.

A contrario, l'agence perd certaines compétences, dans le cadre d'une clarification, contenue dans le code, des responsabilités avec les fédérations internationales. Ainsi, les contrôles, lors des compétitions internationales, sont désormais placés sous la responsabilité unique des fédérations internationales qui peuvent toutefois demander à l'AFLD de les réaliser en coordination avec elles, et d'effectuer les analyses pour leur compte sous forme d'une prestation de services contractuelle. En revanche, l'agence, comme les fédérations nationales, perd toute compétence disciplinaire pour ce qui concerne les sanctions à l'égard des sportifs contrôlés positifs lors des compétitions internationales.

2) *Le régime des sanctions et de l'appel : une divergence entre le droit national et la convention ?*

Sur deux points toutefois, on peut s'interroger sur la conformité du droit français aux dispositions de la convention, même après l'intervention de la loi du 5 avril 2006.

- La première interrogation porte sur le principe des sanctions automatiques prévues par le code.

En effet, dans son article 10.2, le code prévoit qu'en cas d'usage de substances ou méthodes interdites, la période de suspension du sportif incriminé sera de deux années lors de la première violation et définitive en cas de seconde violation. Précisons en outre que, d'après le code, les règles édictées en matière de sanctions font partie de celles qui doivent être transposées « sans changement significatif ».

Or le principe des sanctions automatiques est contraire au principe de proportionnalité et de personnalisation des peines existant dans le droit français. Qui plus est, sans qu'il soit besoin d'un principe d'automatisme, notre droit prévoit d'ores et déjà un arsenal de sanctions suffisant pour punir les sportifs convaincus de dopage et ceux qui leur ont prescrit, administré ou proposé des produits ou procédés dopants. Ainsi, par exemple, l'article L. 3633-3 du code de la santé publique punit d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 75 000 euros le fait de prescrire, de céder, d'offrir, d'administrer ou d'appliquer à un sportif de telles pratiques, ou même de faciliter leur utilisation ou d'inciter un sportif à leur usage. Quant au régime des sanctions administratives prises par les fédérations à l'encontre de leurs membres, elles sont fixées à l'article L. 3634-1 dudit code. Liberté leur est laissée de la nature de la sanction prononcée, le code de la santé publique précisant seulement qu'elle peut aller « jusqu'à l'interdiction définitive de participer à des compétitions et manifestations sportives ».

Toutefois, il résulte des dispositions du code lui-même que le strict principe énoncé à l'article 10.2 peut être modulé. Dans ce même article, il est ainsi précisé qu'« avant qu'une période de suspension ne lui soit imposée, un sportif ou toute autre personne aura la possibilité, dans tous les cas, d'argumenter aux fins d'obtenir l'annulation ou l'allègement de la sanction conformément à l'article 10.5 ». En l'occurrence, cet article 10.5 se présente comme un article extrêmement confus, qui prévoit de multiples exceptions à la règle énoncée à l'article 10.2, si nombreuses à dire vrai qu'elles conduisent *de jure* et *de facto* à revenir au principe français de personnalisation des peines. Ainsi, le sportif peut arguer de l'absence de faute ou de négligence de sa part pour voir la sanction allégée ou annulée. Cet article prévoit encore qu'en cas d'« aide substantielle fournie par un sportif dans la découverte de violations des règles antidopage commises par le personnel d'encadrement d'un athlète ou d'autres », le sportif pourra de même voir sa sanction réduite.

En définitive, il résulte de la lecture combinée des articles du code que ce dernier ne conduit pas à modifier le droit français, qui répond d'ores et déjà aux objectifs des rédacteurs du code : fermeté et modularité des sanctions d'un côté, respect des droits de la défense pour les sportifs de l'autre.

- La seconde interrogation porte sur la compatibilité entre le code et le droit français en matière de contentieux des sanctions pour dopage.

Le code prévoit, en son article 13.2.1, que les décisions sanctionnant, pour violation des règles antidopage, des sportifs de niveau international et/ou des violations intervenues lors d'une manifestation sportive internationale peuvent être portées en appel « uniquement devant le tribunal arbitral du sport ».

Depuis l'intervention de la loi relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs du 5 avril 2006, l'ensemble du contentieux des *infractions commises lors des compétitions internationales* a été confié aux instances internationales. Ainsi, ce sont les fédérations internationales qui sont compétentes pour sanctionner en première instance, leurs décisions pouvant être frappées d'appel devant le tribunal arbitral du sport situé à Lausanne. Les décisions prises par ce dernier peuvent faire l'objet de recours devant le tribunal fédéral suisse, situé à Berne, – devant le tribunal du canton de Vaud si l'une des parties est suisse –. Cette voie de recours n'est ouverte que pour des motifs très restrictifs, tels que l'absence de compétence, la violation des règles élémentaires de procédure (par exemple violation du droit d'être entendu) ou l'incompatibilité avec l'ordre public.

Dans ce cas de figure, le droit français est donc d'ores et déjà conforme aux dispositions du code mondial antidopage.

En revanche, s'agissant des *infractions commises par un sportif de niveau international lors de compétitions nationales ou locales*, la disposition du code peut sembler poser problème, notamment au regard du principe de la souveraineté nationale.

Si l'on s'en tient à la stricte lecture du code, qui considère les dispositions relatives à l'appel comme n'étant pas susceptible de « changement significatif » (introduction au code, page 7) ⁽¹⁾, la disposition du code reviendrait à faire réformer par une instance étrangère la décision prise par une fédération sportive française ou par l'agence française de lutte contre le dopage à l'encontre d'un sportif français, pour une infraction commise sur le territoire français.

(1) En la matière, la seule exception concerne l'appel porté par des sportifs de niveau national, chaque État étant libre d'appliquer son propre système, sous réserve du respect de conditions formelles.

Cette interprétation stricte est d'autant plus problématique que :

– Il n'existe pas de définition du « sportif de niveau international », ni en droit interne, ni en droit international. Au mieux peut-on le définir comme le sportif qui participe à une compétition figurant au calendrier des compétitions fixé par une fédération sportive internationale. Il peut s'agir de sportifs de haut niveau inscrits sur une liste française (qui sont en général des compétiteurs internationaux) ou de sportifs qui, tout en participant la plupart du temps à des compétitions internationales, participent également à des compétitions nationales (notamment les footballeurs professionnels membres de l'équipe de France). Enfin, des sportifs étrangers peuvent participer à des compétitions en France qui sont organisées par une fédération française, en dehors des règles de la fédération internationale (un certain nombre d'épreuves d'athlétisme par exemple...).

– L'existence du tribunal arbitral du sport, établi à Lausanne, n'est pas reconnue par une convention internationale. A ce jour, seule la « convention relative à la constitution du conseil international de l'arbitrage en matière de sport », signée à Paris le 22 juin 1994 mentionne l'existence de ce tribunal. Or cette convention a été signée par le comité international olympique, les fédérations internationales olympiques et l'association des comités nationaux olympiques, mais pas par les États. En tout état de cause, ce « tribunal » est un organisme de droit privé composé d'experts, mais certainement pas une juridiction internationale.

– Les recours contre les décisions du tribunal arbitral du sport sont portés, on l'a vu, devant le tribunal fédéral suisse. Cela signifie que la convention dont la ratification est soumise à l'autorisation du Parlement revient *in fine* à ériger une juridiction souveraine étrangère en juge d'une infraction commise par un ressortissant français sur le territoire français et sanctionnée en première instance par un organe français investi de prérogatives de puissance publique (fédérations nationales ou agence française de lutte contre le dopage).

Reste qu'une lecture plus souple peut être faite du code.

En premier lieu, rappelons que, si le code mentionne certes que ses dispositions, en matière d'appel notamment, doivent être transposées en droit interne sans changement significatif, la convention sur laquelle nous sommes aujourd'hui amenés à nous prononcer stipule explicitement que, d'une part, le code ne fait pas partie intégrante de la convention, et que, d'autre part, les États s'engagent à appliquer les *principes* énoncés par ce document.

En second lieu, cette disposition du code peut être lue comme un moyen de réaffirmer l'unification du contentieux des sanctions prises par les instances internationales. On l'a vu, l'une des grandes avancées du code est d'avoir mis de l'ordre en la matière, la pratique et le droit ayant, avant son intervention, conduit à une confusion des rôles entre les instances nationales et internationales. Par

conséquent cette disposition peut être interprétée comme signifiant que, dans le cas où une fédération internationale tirerait les conséquences de la sanction définitive prononcée contre un sportif par une fédération nationale, et prendrait à son tour des sanctions, sa décision devrait, conformément au droit désormais en vigueur, y compris sur notre sol, être portée devant le tribunal arbitral de Lausanne si elle était frappée d'appel.

CONCLUSION

La France a toujours joué un rôle moteur dans la lutte internationale contre le dopage, rôle qu'elle a confirmé en se plaçant à la pointe de la rédaction et de la conclusion de la convention internationale contre le dopage dans le sport.

Il serait par conséquent regrettable qu'elle ne puisse pas jouer tout son rôle dans le suivi de cette convention, ce qui pourrait être le cas en l'absence d'une ratification rapide de cette dernière.

C'est pourquoi, alors que l'entrée en vigueur de la convention est imminente, votre Rapporteur est favorable à l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de ses réunions du 13 décembre 2006 et du 9 janvier 2007.

Au cours de la réunion du 13 décembre 2006, après l'exposé du Rapporteur, un débat a eu lieu.

Le Président Edouard Balladur a, tout d'abord, souhaité que lui soit confirmé le fait que l'entrée en vigueur de la convention internationale contre le dopage dans le sport prendrait de toute façon effet le 1^{er} février 2007, quelle que soit la décision de la France de la ratifier ou non. Il a bien noté qu'un retard de notre pays dans le processus de ratification pourrait compromettre sa participation au comité de suivi de l'application de la convention dont la composition sera, selon toute vraisemblance, décidée dès le mois de février 2007.

Le Rapporteur ayant confirmé ces deux points, **le Président Edouard Balladur** a toutefois souligné que le texte en l'état soulevait une question de principe, au-delà du large consensus dont fait l'objet la lutte contre le dopage en France. En réalité, les problèmes que pose cette convention sont à la fois juridiques et politiques. En premier lieu, le dispositif proposé ne fournit pas de critères précis permettant d'établir le statut de sportif de niveau international et de distinguer ce dernier d'un sportif national alors même que les sanctions, prévues par la convention, diffèrent selon les cas. En second lieu, ce dispositif prévoit des procédures différentes de sanctions contre le sportif international, convaincu de dopage, selon qu'il participe à une compétition internationale ou à une compétition nationale. Cette distinction revient, *in fine*, à permettre qu'un sportif de niveau international – qui peut être français –, participant à une compétition nationale, soit condamné en dernier recours par le tribunal fédéral suisse. Une telle possibilité contrevient au principe de souveraineté nationale, ce qui justifie que soit clarifiée la portée exacte du dispositif.

Le Président Edouard Balladur a indiqué que cette difficulté n'avait pas échappé au Conseil d'Etat qui, dans l'avis qu'il avait rendu sur le projet de loi en discussion, avait estimé que la convention internationale contre le dopage dans le sport portait atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. La Haute juridiction a néanmoins laissé une porte ouverte pour de possibles aménagements sur les dispositions concernant le mécanisme de sanction qui s'applique aux sportifs de niveau international, participant à des compétitions nationales.

Le Président Edouard Balladur a insisté sur le fait qu'il ne s'agissait pas ici de remettre en cause le bien-fondé d'un texte, de portée internationale, sur la lutte contre le dopage dans le sport pour l'adoption duquel la France s'est fortement impliquée et a joué un rôle moteur. Chacun s'accorde sur l'importance de sanctionner des comportements et des pratiques contraires aux règles d'une compétition équitable et, de surcroît, dangereuses pour la santé. Il n'en reste pas moins que le texte présenté soulève de réelles difficultés juridiques et politiques. A cet égard, il est extrêmement regrettable que le Conseil d'Etat et l'Assemblée nationale aient été saisis aussi tardivement d'une convention que la France avait signée fin 2005. Ces délais attestent d'une négligence fâcheuse dans la mesure où un examen complémentaire du texte, nécessaire au regard des points qui viennent d'être mis en avant, n'est désormais possible que dans des délais très courts.

M. Axel Poniatowski a souhaité attirer l'attention sur les effets politiques dévastateurs que pourrait avoir l'absence d'approbation de la convention par la France – qui en est à l'origine – pour le monde sportif, en particulier pour les fédérations. Il a précisé que, juridiquement, une saisine des instances internationales n'était possible que sur la base d'une sanction prise par une fédération internationale, qui tirerait les conséquences d'une sanction définitive prononcée au plan national. Il a ajouté que la difficulté de définir le statut de sportif de niveau international était la même pour tous les Etats parties à la convention contre le dopage dans le sport.

Le Président Edouard Balladur a considéré que cette obligation de saisine préalable des tribunaux nationaux ne découlait pas expressément des dispositions de la convention internationale et qu'il n'existait pas de garanties formelles que cette interprétation soit suivie.

M. Jean-Jacques Guillet s'est interrogé sur la composition du tribunal arbitral du sport et sur les instances chargées d'en décider. Ces précisions sont d'autant plus importantes que les décisions de cet organe arbitral sont susceptibles d'être ensuite déférées au Tribunal fédéral suisse.

M. Axel Poniatowski a indiqué que tout sportif qui faisait l'objet de sanctions pouvait faire appel de la décision à son encontre auprès du tribunal arbitral du sport si la sanction émanait d'une fédération internationale. Il a ajouté que, dans le cadre des compétitions nationales, il ne pouvait y avoir de saisine directe des instances internationales dans la mesure où ces instances ne disposaient pas d'éléments permettant d'apprécier l'existence ou non de dopage et que seules les fédérations nationales étaient compétentes.

Le Président Edouard Balladur a estimé qu'en définitive, que la saisine des tribunaux nationaux constitue un point de passage obligé ou non, c'était bien le Tribunal fédéral suisse qui jugeait le comportement délictueux d'un sportif de niveau international ayant participé à une compétition nationale.

M. Axel Poniatowski a précisé que les tribunaux nationaux étaient compétents pour juger des sanctions prises par les fédérations nationales, que des sanctions pouvaient éventuellement être prises, en complément, par les fédérations internationales si les sanctions nationales étaient définitives et que c'est dans cette hypothèse seulement que le tribunal arbitral du sport et, le cas échéant, le Tribunal fédéral suisse pouvaient être amenés à se prononcer.

M. Guy Lengagne a souligné que, dans ce cas, la possibilité de sanctions différentes entre les échelons nationaux et internationaux n'était pas à exclure.

M. Axel Poniatowski a répondu que le principe de l'unification du contentieux international en matière de dopage et, donc, le droit de saisine du tribunal arbitral, avait été approuvé lors de l'adoption de la loi du 5 avril 2006 qui institue, notamment, l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). Il a rappelé que le risque de divergence entre les fédérations nationales et internationales était limité, le code ayant précisément pour objet d'unifier le régime des sanctions dans tous les pays et au plan international. Ainsi, deux types de sanctions peuvent être appliqués : pour une première violation, une suspension de deux ans du sportif ayant eu recours au dopage puis, pour la seconde, une suspension définitive.

M. François Loncle a souligné que la convention internationale contre le dopage dans le sport devait être approuvée avant la fin de la présente législature afin de ne pas placer les fédérations sportives nationales dans une situation inextricable lorsqu'elles sont amenées à sanctionner un sportif pour cause de dopage.

Le Président Edouard Balladur a proposé qu'un examen complémentaire de la portée de cette convention internationale soit effectué, dans les meilleurs délais, au cours d'une réunion technique regroupant le Rapporteur de la Commission, M. Axel Poniatowski, un représentant du Secrétariat général du Gouvernement, le Rapporteur de ce texte au Conseil d'Etat, un représentant du Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative ainsi qu'un député de la majorité et un député de l'opposition. Cette réunion aurait pour objet d'apporter des éclaircissements juridiques sur les points qui ont été discutés, avant un nouvel examen du projet de loi de ratification, par la Commission des Affaires étrangères, en tout début d'année prochaine.

M. François Loncle a indiqué qu'il ne voyait pas d'objections de principe à cet examen complémentaire, sous réserve qu'il ne vienne pas compromettre une approbation rapide de la convention internationale contre le dopage dans le sport.

M. Jean-Claude Guibal a estimé que les possibilités de recours qui avaient été évoquées méritaient d'être clarifiées.

M. Axel Poniatowski a souligné l'importance politique de l'adoption de cette convention dont la France est à l'initiative et rappelé les délais extrêmement courts d'examen d'ici l'entrée en vigueur de ce texte, au début du mois de février prochain.

Le Président Edouard Balladur a précisé que l'initiative d'un examen complémentaire visait à s'assurer que le texte soumis à la Commission ne risquait pas de contrevenir au principe de souveraineté nationale, ce qui, naturellement, ne remet aucunement en cause la nécessité et l'intérêt de se doter d'instruments internationaux de lutte contre le dopage dans le sport.

*

Au cours de la réunion du 9 janvier 2007, **le Rapporteur** a expliqué que la seconde réunion de la Commission sur la convention internationale contre le dopage dans le sport faisait suite au débat qu'avait suscité l'examen de ce projet de loi le 13 décembre dernier. Il a rappelé avoir exposé à cette occasion que cette convention pouvait à première vue poser un problème juridique sérieux, lié à sa compatibilité avec l'exercice de la souveraineté nationale. Une des dispositions contenues dans le code mondial antidopage auquel elle renvoie semblait en effet impliquer que les sanctions décidées par des organismes dotés de prérogatives de puissance publique et par le juge administratif français puissent en définitive être réformées par le tribunal arbitral du sport de Lausanne, voire par le tribunal fédéral suisse.

Il a indiqué qu'à la demande du Président Édouard Balladur, une réunion avait été organisée, avec des représentants des ministères des sports et des affaires étrangères, ainsi qu'un représentant du secrétariat général du gouvernement. Elle a permis de confirmer que, d'après le gouvernement, la convention pouvait être interprétée d'une manière qui ne heurtait pas la Constitution. Ainsi, au nom du principe selon lequel « chacun est maître chez soi », les sanctions prises par les fédérations nationales contre un sportif participant à une compétition nationale seront, le cas échéant, frappées d'appel, voire d'un recours en cassation, devant le juge français (tribunal administratif et Conseil d'État), selon les règles ordinaires du contentieux administratif. Si la fédération internationale décide à son tour de prendre une sanction contre le sportif incriminé, au motif que ce dernier a participé à une compétition qui, bien que nationale, détermine sa participation à des compétitions internationales – c'est le cas pour les meetings d'athlétisme, par exemple –, c'est la chaîne internationale qui s'appliquera, que notre droit reconnaît depuis l'intervention de la loi du 5 avril 2006 sur la lutte contre le dopage. Cette chaîne est la suivante : sanction prononcée par la fédération internationale, appel devant le tribunal arbitral du sport et éventuel recours devant le tribunal fédéral suisse. Les deux chaînes de décision étant autonomes, il n'existe pas, selon cette interprétation dont il y a lieu de penser qu'elle sera celle de tout le mouvement sportif français, de risque de télescopage des décisions. Dès lors, le principe de souveraineté n'est pas remis en cause.

Dans ces conditions, le Rapporteur a à nouveau invité la Commission à donner un avis favorable au projet de loi.

Le **Président Edouard Balladur** a remercié le rapporteur d'avoir clarifié un texte confus, à l'image de l'édifice juridique international existant en matière sportive. Il a souhaité que la France poursuive un objectif de clarification des textes au plan international, afin que les décisions prises par les instances nationales et internationales n'entrent pas en conflit, tout en soulignant qu'il s'agissait d'une œuvre de longue haleine, qui ne pourrait être que collective. Il a observé qu'en dépit des ambiguïtés du droit international du sport, la France se devait de ratifier la présente convention, afin d'être partie au comité de suivi qu'elle instaurait et, plus largement, de faire entendre sa voix pour clarifier ce droit.

La Commission a adopté le présent projet de loi (n° 3387).

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.