



N° 3593

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 novembre 2020.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION SUR LE PROJET DE LOI *habilitant le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer la conformité du droit interne aux principes du code mondial antidopage et renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage,*

PAR M. BERTRAND SORRE,

Député.

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 2700.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT PROPOS	5
COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE	7
<i>Article unique</i> : Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour renforcer l'efficacité du dispositif national de lutte contre le dopage et assurer sa conformité avec le code mondial antidopage.....	7
TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	65

AVANT PROPOS

Le projet de loi n° 2700 vise à habiliter le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la mise en conformité du droit interne avec les principes du code mondial antidopage et à un renforcement de l'efficacité de la lutte contre le dopage.

Édicté sous la houlette de l'Agence mondiale antidopage (AMA), le code mondial antidopage (CMA) se présente comme un instrument de droit destiné à garantir et à harmoniser, à l'échelle internationale, les règles de la lutte contre le dopage convenues entre ses signataires, c'est-à-dire les organisations nationales chargées de la lutte contre le dopage ; les organisations sportives et, à titre facultatif, les autorités publiques compétentes. Des normes d'application dénommées « standards internationaux » complètent ces stipulations, en précisant les règles applicables sur des aspects spécifiques ⁽¹⁾.

Depuis le premier dispositif adopté le 5 mars 2003 par la deuxième Conférence mondiale sur le dopage dans le sport de Copenhague ⁽²⁾, le CMA fait l'objet de révisions périodiques ⁽³⁾. Le 7 novembre 2019, la Conférence mondiale sur le dopage dans le sport de Katowice (Pologne) a adopté – par un vote unanime ⁽⁴⁾ – une version actualisée qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Les travaux de la Conférence ont également abouti à la modification ou à l'adoption de plusieurs « standards internationaux » (notamment sur les laboratoires, la gestion des résultats, l'éducation, les contrôles et enquêtes, les autorisations d'usage à des fins thérapeutiques).

Par ses lois et son action internationale, la France joue un rôle reconnu dans l'organisation de la lutte contre le dopage et la préservation de l'intégrité des compétitions sportives.

Comme le soulignent les récents arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ⁽⁵⁾, il existe désormais une large communauté de vues, au sein de l'Europe et à l'échelle internationale, en faveur de la lutte contre le dopage.

(1) Les Standards internationaux portent sur les sujets suivants : les contrôles et les enquêtes (SICE) ; les laboratoires (SIL) ; les autorisations d'usage à des fins thérapeutiques (SIAUT) ; les substances et méthodes interdites (la Liste) ; la protection des renseignements personnels (SIPRP) ; la conformité au Code des signataires (SICCS).

(2) Le premier code mondial antidopage est entré en vigueur en 2004.

(3) Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, la seconde « version » du CMA résulte des consultations et travaux engagés en 2006 et conclus par la Troisième Conférence mondiale sur le dopage dans le sport réunie à Madrid, le 17 novembre 2007. Le code mondial antidopage applicable depuis le 1^{er} janvier 2015 marque l'aboutissement du processus de révision entamé en 2011 et dont les conclusions ont été entérinées par la conférence à la Conférence mondiale sur le dopage dans le sport réunie à Johannesburg le 15 novembre 2013.

(4) Au terme d'un processus de révision amorcé en 2017 et ayant donné lieu à trois phases de consultation sur une période de deux ans, avec plus de 2 000 commentaires reçus.

(5) CEDH, 18 juin 2018, FNASS et autres contre France ; CEDH, 2 octobre 2018, Mutu et Pechstein contre Suisse.

À bien des égards, ce consensus manifeste l'importance croissante attachée à l'éthique du sport dans toutes ses dimensions. Il procède également de considérations plus pratiques sur les atteintes portées à l'intégrité et l'équité des compétitions par la consommation de substances susceptibles d'améliorer les capacités et/ou la résistance physique de manière artificielle.

Prenant acte d'une certaine « mondialisation » du sport professionnel, les États ont, depuis le début des années 1980, développé plusieurs instruments de droit international ayant pour objet l'harmonisation des dispositifs applicables en matière de lutte contre le dopage ⁽¹⁾. Les textes adoptés fixent des normes contraignantes qui poursuivent essentiellement cinq objectifs :

- définir les substances et pratiques ou méthodes susceptibles de relever de faits de dopage ;
- réduire la possibilité de se procurer et d'utiliser des substances interdites ;
- fixer les modalités de réalisation voire de financement de contrôles antidopage régulier, tant au cours qu'en dehors des compétitions ;
- établir un régime de sanctions en cas d'infraction aux normes édictées ;
- favoriser la coopération internationale dans la lutte contre le dopage.

Alors que la France s'apprête à accueillir des compétitions emblématiques dont la prochaine olympiade, le mouvement sportif français ne saurait s'affranchir des exigences nouvelles d'un corpus normatif à l'édification duquel notre pays a pu prendre une large part.

C'est la raison pour laquelle le Rapporteur estime que **l'adoption du projet de loi d'habilitation dans les meilleurs délais constitue une nécessité. Même s'il peut prêter à discussion, le recours aux ordonnances apparaît justifié** au regard de deux considérations : d'une part, permettre à la France de tenir les engagements pris ; d'autre part, assurer la transposition de dispositions relativement techniques – ce qui ne dispense pas le Parlement d'une vigilance quant à la sauvegarde des principes fondamentaux du droit français en matière de liberté individuelle.

Aussi importe-t-il que les Assemblées se saisissent pleinement des problématiques relatives à la lutte contre le dopage, tant à l'occasion de l'examen de demandes d'habilitation que dans le cadre de l'examen d'un texte plus global portant sur « le sport et la société ».

Du point de vue du Rapporteur, l'exigence d'un débat ouvert et éclairé constitue un préalable nécessaire à l'adoption du présent projet de loi. En effet, les modifications apportées au code mondial antidopage comportent des obligations nouvelles dont il convient de mesurer l'exacte portée.

(1) *La Convention contre le dopage du Conseil de l'Europe du 16 novembre 1989 se présente comme le premier texte de droit international en la matière.*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour renforcer l'efficacité du dispositif national de lutte contre le dopage et assurer sa conformité avec le code mondial antidopage

(Adopté sans modification)

Le présent article habilite le gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions relevant du domaine de la loi permettant de :

- mettre en conformité le droit interne avec les principes du code mondial antidopage,
- définir le nouveau statut du laboratoire antidopage,
- renforcer l'efficacité du dispositif de lutte contre le dopage, par le recueil d'informations et la coopération entre ses acteurs.

I. UNE PROCÉDURE D'HABILITATION MOTIVÉE PAR LES EXIGENCES D'UN CALENDRIER CONTRAINT ET DES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE

Aux termes de l'article 38 de la Constitution, la faculté de légiférer par ordonnance fait partie des outils dont dispose le Gouvernement, « *pour l'exécution de son programme* ». Suivant une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, son usage relève d'un choix en opportunité, eu égard aux nécessités de son action mais sous deux réserves : d'une part, l'indication précise des finalités et du champ dans lequel interviendront le ou les ordonnances(s) ; d'autre part, le respect des exigences procédurales tenant aux délais de publication des projets d'ordonnances et au dépôt d'un projet de loi de ratification.

À cet égard, la présente demande d'habilitation correspond aux conditions de l'article 38 par son dispositif mais également par les circonstances qui dictent son dépôt. Le projet de loi peut en effet être considéré comme un choix procédural raisonnable et constitutionnel, au regard des contraintes pesant depuis plusieurs mois sur le calendrier parlementaire, ainsi que des conséquences dommageables d'une mise en conformité tardive du droit national avec la nouvelle version du code mondial antidopage.

A. UN RECOURS AUX ORDONNANCES ADMISSIBLE EN LA CIRCONSTANCE D'UN PROCESSUS LÉGISLATIF CONTRARIÉ

De fait, l'usage d'une procédure de législation déléguée dans le champ couvert par le projet de loi ne se révèle pas sans précédent. Dans l'ensemble,

les modifications apportées au droit national en conséquence des révisions successives du code mondial antidopage résultent en effet des ordonnances prises sur le fondement des habilitations données par le Parlement depuis 2010.

Les vecteurs de transposition en droit français du code mondial antidopage depuis 2010

La mise en conformité de la partie législative du code du sport avec le code mondial antidopage applicable au 1^{er} janvier 2009 procède d'une ordonnance prise sur le fondement d'une habilitation prévue par l'article 85 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 ⁽¹⁾ : l'ordonnance n° 2010-379 du 14 avril 2010 ⁽²⁾, 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.

La transposition de la version du CMA en vigueur au 1^{er} janvier 2015 a donné lieu à la promulgation de deux textes législatifs comportant des habilitations répondant à cet objectif :

– en premier lieu, la loi n° 2014-1663 du 30 décembre 2014 ⁽³⁾, fondement de l'ordonnance n° 2015-1207 du 30 septembre 2015 ⁽⁴⁾, ratifiée par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé ; participent également à la mise en conformité du droit national la publication du décret n° 2015-240 du 2 mars 2015 portant publication de l'amendement à l'annexe II de la convention internationale contre le dopage dans le sport, adopté à Paris le 1^{er} janvier 2015, et le décret n° 2016-83 du 29 janvier 2016 ⁽⁵⁾ ;

– en second lieu, l'article 25 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 : cette disposition constitue la base légale de l'ordonnance n° 2018-603 du 11 juillet 2018 relative à la procédure disciplinaire devant l'Agence française de lutte contre le dopage, ainsi que de l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 ⁽⁶⁾ – ordonnance non ratifiée à ce jour.

(1) *Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. On notera que la partie législative du code du sport avait connu des modifications rendues nécessaires par l'entrée en vigueur de la première « version » du code mondial antidopage, par le biais de l'ordonnance n° 2006-596 du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport. Pris sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 27 de 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 texte fixe les règles applicables aux interdictions, au contrôle et au constat des infractions, ainsi qu'aux sanctions nécessaires à l'application de la réglementation édictée par les institutions de la Nouvelle-Calédonie.*

(2) *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.*

(3) *Loi n° 2014-1663 du 30 décembre 2014 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.*

(4) *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.*

(5) *Décret n° 2016-83 du 29 janvier 2016 portant diverses dispositions relatives à la lutte contre le dopage.*

(6) *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.*

Il n'appartient pas ici au Rapporteur de porter un jugement sur le bien-fondé de l'usage de l'article 38 de la Constitution sous les précédentes législatures. En soi, **le recours aux ordonnances ne peut être écarté par principe car dans des délais resserrés, il peut permettre de remédier aux inconvénients qui résulteraient d'un vide juridique ou d'un non-respect d'obligations internationales.**

Ce constat vaut en l'espèce dans la mesure où le présent projet de loi offre une solution conforme à l'esprit des institutions face aux aléas d'un ordre du jour parlementaire pour le moins perturbé.

1. Un ordre du jour parlementaire peu propice à la transposition du code mondial antidopage

En premier lieu, **il convient de remarquer le caractère relativement tardif de l'achèvement du dernier processus de révision du code mondial antidopage**, la Conférence de Katowice n'ayant formellement conclu ses travaux qu'au début du mois de novembre 2019. **Le dépôt du projet de loi n° 2700 sur le bureau de l'Assemblée nationale date lui quant à lui du 7 février 2020**, ce qui témoigne de la volonté du Gouvernement dans les meilleurs délais les conséquences pratiques de cette révision.

En second lieu, **on ne saurait négliger l'impact de la crise sanitaire provoqué par l'épidémie de Covid-19 sur l'ordonnancement des travaux parlementaires.**

À compter de la mi-mars et jusqu'à la première semaine de juin 2020 ⁽¹⁾, les délibérations en séance publique ont porté de manière quasi exclusive sur l'examen des textes législatifs exigés par ces circonstances dramatiques.

À la faveur du déconfinement décidé en mai 2020, le Parlement a pu reprendre ses travaux dans un mode normalisé. Mais les besoins mis en relief par la crise sanitaire, autant que les engagements pris devant les Français, ont pris le pas sur la poursuite du programme législatif tel que prévu au début de la session ordinaire.

Dans ces conditions, en dehors des semaines de contrôle et d'initiative parlementaires, **l'ordre du jour des Assemblées laissait peu de place à l'examen des modalités de transposition du code mondial antidopage dans des formes ordinaires.**

Au demeurant, **le programme législatif développé au cours des premiers mois de l'exercice 2020 n'offrait pas non plus de véhicules législatifs adaptés.**

Certes, le Conseil constitutionnel admet que les demandes d'habilitation à légiférer par ordonnance puissent être présentées au Parlement soit par le dépôt d'un

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2019-2020/>.

projet de loi, soit par le biais d'amendement à un texte en cours d'examen⁽¹⁾. L'exercice de cette faculté n'en demeure pas moins soumis à l'application des règles de recevabilité qui encadrent la discussion des textes législatifs sur le fondement de l'article 45 de la Constitution et des règlements des assemblées.

De fait, **ces exigences procédurales protectrices des droits du Parlement ont restreint le champ des textes susceptibles d'intégrer une demande d'habilitation** en vue de la mise en conformité du droit interne avec le code mondial antidopage. On trouvera une illustration récente de cette difficulté dans l'examen du projet de loi de programmation pour la recherche pour les années 2020 à 2030 : un amendement du Gouvernement tendant à permettre d'organiser l'indépendance de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) a ainsi été déclaré irrecevable en vertu de l'article 98 alinéa 5 du Règlement de l'Assemblée nationale, pour absence de lien même indirect avec le projet en discussion⁽²⁾.

2. Un procédé conforme à l'esprit des institutions

L'article 38 de la Constitution tend à conférer au Gouvernement un pouvoir législatif délégué dans un champ circonscrit et pour une période limitée, aux fins de réalisation d'une partie de son programme. Dans son esprit et dans sa lettre, cette disposition vise à donner au Gouvernement les moyens de remplir un objectif déterminé, dans un contexte où le Parlement ne pourrait être en mesure de délibérer en des temps utiles afin de garantir l'efficacité de l'action des pouvoirs publics.

Parmi les motifs de recours à cette procédure, **la jurisprudence constitutionnelle accorde ainsi une place à la notion d'urgence**. Dans plusieurs décisions, le Conseil constitutionnel a expressément jugé que cette circonstance « *est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution* »⁽³⁾. On notera que les Sages prennent également en considération le fait que « *l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du programme du Gouvernement [...]* ».

Dès lors, le présent projet de loi correspond d'autant mieux aux prévisions de l'article 38 de la Constitution qu'il poursuit fondamentalement un objectif : prémunir la France contre les conséquences négatives d'une non-conformité de son droit interne à l'entrée en vigueur de la nouvelle version du code mondial antidopage.

(1) Cf. *décision DC 2006-534 DC, 16 mars 2006, considérants n° 4 et 5.*

(2) Voir l'amendement n° 671 du Gouvernement, après l'article 16 du projet de loi de programmation de la recherche (n° 3339).

(3) Cf. *décision 99-421 DC, 16 décembre 1999, considérant n° 13 ; décision 2003-473 DC, 26 juin 2003, considérant n° 5 ; décision 2004-506 DC, 2 décembre 2004, considérant n° 5.*

B. UNE TRANSPOSITION DU CODE MONDIAL ANTIDOPAGE NE POUVANT PLUS ÊTRE DIFFÉRÉE FACE AUX RISQUES DE SANCTIONS

D'un strict point de vue juridique, l'État français ne figure pas parmi les signataires du code mondial antidopage⁽¹⁾ et dès lors qu'il émane d'une fondation de droit privée, celui-ci ne possède pas de force contraignante à son égard. Toutefois, les évolutions du dispositif entérinées par la Conférence de Katowice l'obligent et la mise en conformité du droit interne relève même d'un engagement international, au sens de l'article 55 de la Constitution.

Le statut acquis par les normes édictées sous la houlette de l'Agence mondiale antidopage (AMA) découle très directement des stipulations de la Convention internationale contre le dopage dans le sport du 19 octobre 2005, dans le cadre de l'UNESCO. Ratifié par la France en 2007⁽²⁾, l'article 3 de ce texte définit ainsi les engagements pris par ses États signataires :

– « *adopter des mesures appropriées aux niveaux national et international qui soient conformes aux principes énoncés dans le Code [mondial antidopage]* » ;

– « *encourager toute forme de coopération internationale visant à protéger les sportifs et l'éthique du sport et à communiquer les résultats de la recherche* » ;

– « *promouvoir une coopération internationale entre eux et les organisations qui jouent un rôle de premier plan dans la lutte contre le dopage dans le sport, en particulier l'Agence mondiale antidopage* ».

Sur le principe, le non-respect de cet instrument de droit pourrait fonder une action en responsabilité en droit international. Dans cette optique, certaines personnes auditionnées par le Rapporteur ont pu également évoquer une autre hypothèse théorique : celle d'une mise en cause de la responsabilité contractuelle de notre pays, au titre des stipulations du contrat de ville hôte signé en vue de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques en 2024, à Paris.

(1) Trois catégories peuvent être distinguées parmi les signataires du code mondial antidopage : premièrement, les organisations constitutives du mouvement olympique (membres de l'Association des fédérations internationales des sports olympiques d'été – ASOIF – ; de l'Association des fédérations internationales des sports olympiques d'hiver – AIOWF – ; de l'Association des fédérations internationales de sports reconnues par le Comité International Olympique – ARISF – ; de l'Alliance des membres indépendants reconnus du sport – AIMS – , les organisations et manifestations multisports ; les Associations de comités nationaux olympiques – CNO – ; les Comités nationaux olympiques) ; deuxièmement, les organisations nationales antidopage (telles que l'AFLD) ; en dernier lieu, les organisations hors du mouvement olympique (les organisations sportives internationales membres du Comité international paralympique ; les Fédérations sportives internationales pour les athlètes handicapés ; les Sports pour lesquels le Comité international paralympique est la Fédération internationale ; les Comités nationaux paralympiques ; les Associations des Jeux du Commonwealth ; Organisations et manifestations multisports ; d'autres organisations – à l'exemple de la Fédération internationale d'e-Sport – et d'autres organisations qui n'ont pas de fédérations nationales).

(2) Conformément à la loi n° 2007-129 du 31 janvier 2007 autorisant la ratification de la convention internationale contre le dopage dans le sport, ainsi qu'au décret n° 2007-503 du 2 avril 2007 portant publication de la convention internationale contre le dopage dans le sport.

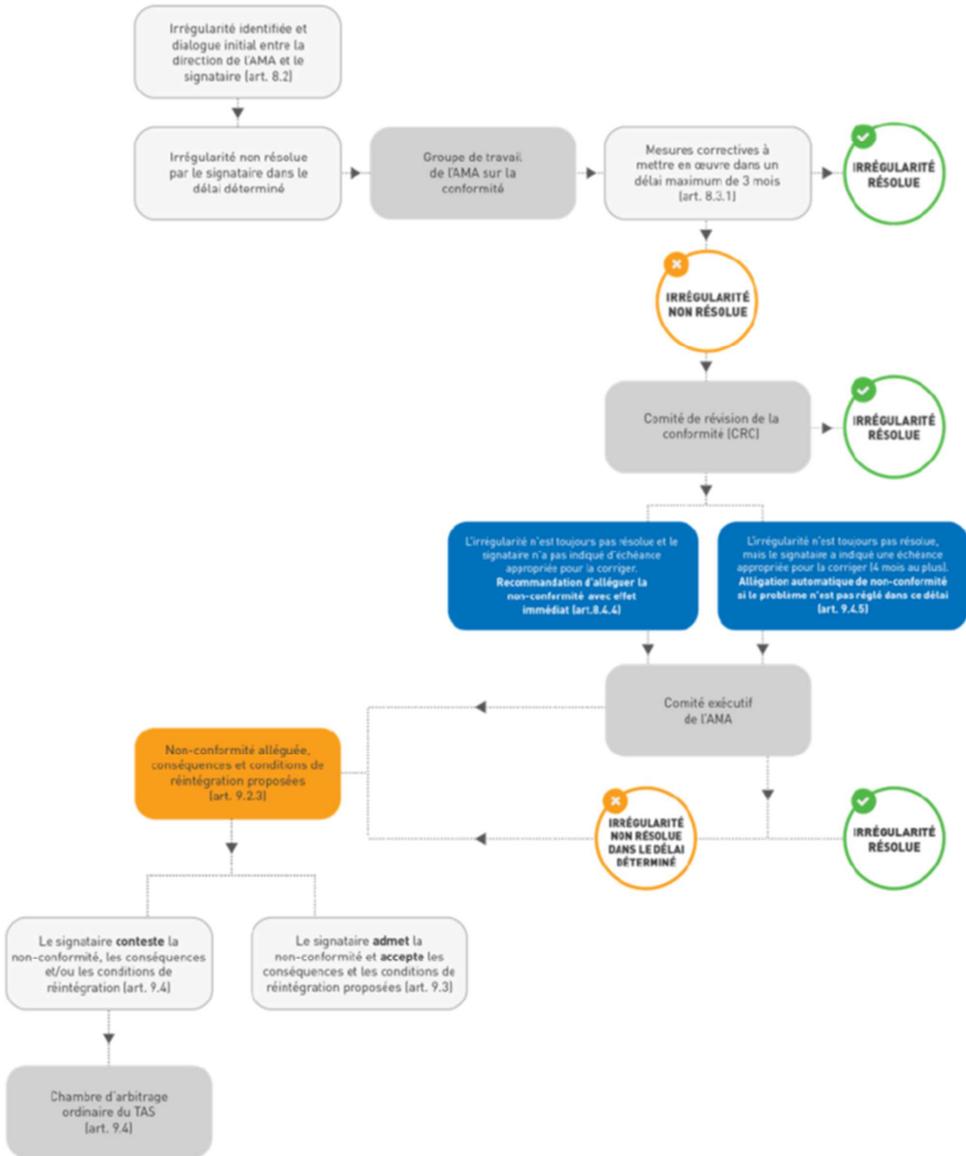
Cela étant, les travaux du Rapporteur portent à conclure que la non-transposition du code mondial antidopage recèle des menaces plus tangibles, liées aux dispositions qu'il comporte afin d'inciter ses signataires au respect de leurs engagements.

1. Un processus de révision désormais assorti d'un contrôle resserré des engagements susceptibles de donner lieu à des mesures coercitives

En l'occurrence, **la supervision de la bonne mise en œuvre du code mondial antidopage repose sur les stipulations du Standard international relatif à la « conformité au code des signataires »**. Ce texte détermine les hypothèses et les modalités d'engagement par l'AMA de procédures à l'encontre d'un signataire du code mondial antidopage s'il ne respecte pas ses obligations en vertu du code ou des standards internationaux ; il précise les sanctions encourues et applicables à raison des fautes commises et de l'importance des irrégularités.

● Comme l'illustre le schéma ci-contre, **l'identification d'une situation donne lieu à l'ouverture d'une procédure qui peut comporter trois étapes.**

Tableau 1 : Tableau illustrant le processus à partir de l'identification d'une irrégularité jusqu'à une allégation de non-conformité (articles 5.1 à 5.3)



La première phase consiste en un « dialogue critique » entre l’AMA et le signataire se trouvant en infraction avec le code ou les standards.

En vertu de l’article 7.2.1 du Standard international, la procédure s’applique « *lorsque les règles et règlements du signataire (ou la législation applicable si celle-ci régit la mise en œuvre du Code dans un pays) ne sont pas conformes au*

Code [...]». Elle commence avec l'envoi au signataire contrevenant d'une notification écrite de la direction de l'AMA recensant les irrégularités observées et préconisant les mesures destinées à y remédier : ce document s'intitule le « rapport de mesures correctives » ⁽¹⁾. **Le signataire mis en cause dispose d'un délai de trois mois pour corriger les irrégularités identifiées ou pour fournir des corrections provisoires et confirmer l'échéancier de leur adoption.**

Aux termes de l'article 7.2.3, cette période doit permettre à l'AMA et au contrevenant d'examiner les moyens d'une mise en conformité. L'article 7.2.4 du Standard international reconnaît également à ce dernier la possibilité de contester les conclusions de l'AMA.

En cas de refus de déférer aux recommandations du « rapport de mesures correctives » malgré le maintien des positions qu'il exprime, l'article 7.3.1 ménage la possibilité d'un délai supplémentaire de trois mois pour une mise en conformité. Cette nouvelle période s'ouvre avec notification écrite par l'AMA des irrégularités persistantes ⁽²⁾.

La saisine du Comité de révision de la conformité (CRC) et l'instruction des irrégularités imputées à ces derniers marquent la seconde étape du processus de contrôle de conformité au code antidopage.

Comité permanent de l'AMA depuis novembre 2016, cet organe indépendant et apolitique est chargé de fournir des avis, des conseils et des recommandations au Comité exécutif de l'Agence sur toutes les questions de conformité. Il regroupe des spécialistes de la conformité provenant de domaines non liés au sport, ainsi que des représentants des athlètes, des gouvernements et du mouvement sportif.

Dans le cadre de la procédure de supervision, le CRC évalue l'application par les signataires du code mondial antidopage et des standards internationaux à la demande de la direction de l'AMA ou des signataires mis en cause à l'issue du dialogue contradictoire décrit plus haut. Il lui incombe aussi d'examiner la manière dont ces derniers répondent à une demande d'informations obligatoires ou à un questionnaire sur la conformité au code.

En application de l'article 7.4.4 du Standard international précité, **le CRC peut transmettre au comité exécutif de l'AMA un rapport recommandant l'envoi au signataire d'une notification formelle d'allégation de non-conformité aux exigences du code et/ou des standards internationaux.**

(1) Aux termes du Standard international relatif à la « conformité au code des signataires », le recensement des irrégularités prend la forme d'un document intitulé « rapport de mesures correctives ».

(2) Le délai additionnel prévu à l'article 7.3.1 peut également être consenti par la direction de l'AMA si un signataire ne répond pas dans le délai déterminé à un questionnaire sur la conformité au Code, à une notification d'audit de conformité, à une demande résultant de la supervision continue de la conformité ou à une demande d'informations obligatoires.

Il appartient au comité de prendre en considération les faits pertinents afin de déterminer si les signataires ont corrigé les irrégularités que la Direction de l'AMA leur impute. L'article 7.4.4 précise que son rapport doit classer les exigences de conformité suivant leur importance ⁽¹⁾. Le CRC doit également y établir des recommandations quant aux conséquences que l'AMA pourrait tirer de la situation de non-conformité et y indiquer les conditions devant être satisfaites par le signataire afin d'y mettre un terme.

Sur le fondement de l'article 7.4.5 du standard international, le comité peut aussi recommander l'octroi d'un délai supplémentaire de quatre mois s'il reçoit de ce dernier un « plan de mesures correctives » explicitant les moyens par lesquels il entend remédier aux irrégularités dans ce délai.

L'examen des recommandations du CRC par le Comité exécutif de l'AMA et la notification formelle au signataire des conséquences de ses irrégularités constituent l'ultime stade de la procédure.

Sur cette base, le comité exécutif peut notifier une allégation formelle de non-conformité et décider d'un certain nombre de sanctions ou fixer les conditions de la réintégration des signataires.

L'article 8.3.1 du standard international sur la conformité leur laisse un délai de vingt-et-un jours ⁽²⁾ afin de contester l'allégation de non-conformité et/ou les conséquences pour les contrevenants et/ou les conditions de leur réintégration. À défaut de notifier un tel acte par écrit, le signataire est réputé avoir accepté les décisions notifiées.

Dans les conditions prévues aux articles 8.4.1 et suivants, la contestation entraîne le dépôt d'une notification formelle de différend devant le Tribunal arbitral du sport (TAS). Il appartient à la Chambre d'arbitrage ordinaire de cette juridiction de trancher le litige, conformément au Code de l'arbitrage en matière de sport, au Règlement de médiation du TAS et au Standard international « pour la conformité au Code des signataires ». Les procédures devant le TAS se déroulent suivant les prescriptions du droit suisse.

• Dans la version du code mondial antidopage applicable à compter de 2021, **les « conséquences » ou sanctions encourues au titre de la non-conformité des règlements des signataires, de leur programme antidopage ou de la législation dont ils relèvent figurent au B de l'annexe 2 du Standard international** pour « pour la conformité au Code des signataires ».

D'une part, le régime des mesures applicables est variable suivant l'importance de l'exigence de conformité enfreinte. D'autre part, les

(1) Les exigences de conformité peuvent être qualifiées comme étant « critiques », « de hautes priorités » ou « générales », suivant la liste fournie par l'annexe A du Standard international « pour la conformité au Code des signataires ». Le rapport du CRC peut relever « tout facteur aggravant » la situation de non-conformité.

(2) À compter de la réception de la notification formelle adressée par l'AMA.

« conséquences » ou sanctions varient en fonction de la catégorie des signataires : une organisation nationale antidopage ou un comité national olympique agissant en tant qu'organisation nationale antidopage ; une fédération internationale ; une organisation responsable de grandes manifestations ; une autre organisation en dehors du mouvement olympique, non reconnue par le mouvement international olympique.

Indépendamment de la qualité des signataires et de la nature des infractions, l'annexe 2 autorise la mise en œuvre de mesures de portée générale. On citera notamment : la perte de la qualité de signataires du code mondial ; l'impossibilité de siéger au sein des instances d'autres organisations signataires du code et de prendre part à ses décisions ; la déchéance des droits s'attachant à la reconnaissance par un comité olympique ou paralympique ; des amendes ; la surveillance du programme antidopage et son exécution par un tiers agréé ; l'absence du drapeau national lors des cérémonies et compétitions ; le paiement d'une amende.

Cela étant, d'autres mesures plus spécifiques éclairent d'une manière toute particulière les enjeux qui entourent l'examen du présent projet de loi.

En vertu du point B3 de l'annexe 2, le constat d'une situation de non-conformité établi à l'encontre d'une organisation nationale antidopage, d'un comité national olympique agissant en tant qu'organisation nationale antidopage, voire d'une fédération internationale pourrait entraîner :

– l'inéligibilité du pays du signataire à l'organisation de championnats régionaux, continentaux, de championnats du monde ou de manifestations organisées par des organisations responsables de grandes manifestations, pendant une période définie ⁽¹⁾ ;

– la privation du droit de participer ou d'assister, à des championnats régionaux, continentaux, ou des championnats du monde, ou à des manifestations organisées par des organisations responsables de grandes manifestations (autres que les Jeux olympiques et les Jeux paralympiques) pour la prochaine édition de cette manifestation ou jusqu'à ce que le signataire soit réintégré ⁽²⁾ : cette mesure vaut pour les sportifs et les membres du personnel d'encadrement du sportif qui représentent ce pays (ou le comité national olympique, le comité national paralympique ou les fédérations nationales de ce pays) ;

– l'impossibilité de participer ou d'assister aux Jeux olympiques et aux Jeux paralympiques pour la prochaine édition de cette manifestation (d'été ou d'hiver selon le cas) ou jusqu'à ce que le signataire soit réintégré : la sanction s'applique aux représentants du comité national olympique et du comité national paralympique du pays du signataire.

(1) Dans l'hypothèse où le signataire possède le statut d'organisation nationale antidopage ou de comité national olympique agissant en tant qu'organisation nationale antidopage.

(2) L'annexe 2 du Standard international « pour la conformité au Code des signataires » retient « la période la plus longue ».

En outre, le Standard international « pour la conformité au Code des signataires » autorise l'application de sanctions supplémentaires si le signataire n'a pas rempli les conditions de réintégration dans un délai de douze mois.

À l'évidence, **la mise en œuvre éventuelle de ces stipulations expose la France à deux risques majeurs : d'une part, une remise en cause de la participation des sportifs français aux compétitions internationales ; d'autre part, l'incapacité de la France à organiser des compétitions sur le territoire national, dont la coupe du monde de rugby de 2023 et les Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024.**

2. Une position de la France permettant d'invoquer des circonstances atténuantes ?

De fait, la mise en conformité du droit national avec les nouvelles prescriptions du code mondial antidopage se heurte à des délais incompressibles. Le dépassement probable de l'échéance du 1^{er} janvier 2021 soulève deux questions : dans quelle mesure la procédure de supervision des engagements du code mondial antidopage pourrait-elle être enclenchée dès le constat de sa non-transposition et quelles conséquences l'AMA pourrait-elle en tirer ?

Les analyses développées devant le Rapporteur laissent à penser que la probabilité de sanctions immédiates paraît faible. À l'appui de ce jugement, les personnes auditionnées retiennent l'absence de précédents significatifs ces dernières années, en dehors des mesures prises à l'encontre de la Russie, en conséquence du caractère spectaculaire et organisés des faits de dopage imputés à ses athlètes.

Les représentants de la Direction des Sports ont évoqué, quant à eux, deux circonstances susceptibles de minorer la gravité de la non-conformité dont la France pourrait se rendre coupable en conséquence d'une transposition hors des délais requis : d'une part, le retard d'autres signataires dans la mise en conformité de leurs règlements ou de leurs lois ; d'autre part, l'impact de la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de Covid-19 sur les procédures normatives.

Ces arguments ne paraissent pas hors de propos. En effet, **le Standard international « pour la conformité au Code des signataires » prend en considération des circonstances exceptionnelles affectant le respect des obligations qui découlent de la supervision des engagements des signataires.** Il en va ainsi de l'article 7.3.1, lequel autorise l'AMA à prolonger les délais prévus pour une mise en conformité s'il est établi qu'un « *cas de force majeure l'empêche de corriger la situation* » dans le délai prévu par un « plan de mesures correctives ».

Néanmoins, **l'expérience tend à montrer que depuis 2015, l'AMA exerce une supervision de plus en plus exigeante.**

L'approfondissement du contrôle opéré représente une conséquence assez logique de l'élargissement des outils dont le standard international dote

l'Agence, tels que les questionnaires sur la conformité au Code, les demandes d'informations obligatoires, les programmes d'audit de conformité, ou encore la « supervision continue de conformité ».

D'après les éléments fournis par les représentants de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), l'usage croissant de ces instruments ne paraît pas sans conséquences. Le programme de conformité développé et mis en œuvre par l'AMA depuis 2016 a ainsi abouti à imposer des « mesures correctives » aux signataires qui ne respectaient pas les exigences minimales du code mondial antidopage. Ainsi, les modifications apportées au code du sport par le biais de l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018, comme les évolutions du statut de l'AFLD, marquent l'aboutissement des travaux conjoints menés entre les autorités françaises et l'AMA afin de donner suite à l'audit réalisé par l'Agence en 2017.

Par rapport aux stipulations en vigueur en 2015, **la nouvelle « version » du Standard international précité tend d'ailleurs à accroître la portée des demandes d'information et des actions d'audit de l'Agence**. En effet, elle inclut l'absence de réponse aux demandes d'information établies dans ce cadre parmi les irrégularités pouvant motiver la saisine du CRC et, au-delà, conduire à une allégation de non-conformité et à la notification de mesures ou de sanctions.

Dès lors, **on ne saurait préjuger de l'indulgence de l'AMA à l'égard de la France si la non-conformité de notre droit interne vis-à-vis du code mondial antidopage devait persister en conséquence d'une transposition tardive**.

Au cours de leurs auditions, les représentants de l'AFLD et de la Direction des Sports ont fait état d'échanges informels et réguliers entre l'AMA et les autorités françaises au sujet des modalités d'entrée en vigueur du code. À ce stade, la démarche engagée n'irait pas nécessairement jusqu'à transmettre des dispositifs finalisés : elle prendrait davantage la forme d'un dialogue technique destiné à envisager les dispositions que la France devrait prendre afin de se conformer à ses obligations.

Le Rapporteur ne peut que se féliciter de l'initiative des autorités françaises. Toutefois, **au regard d'une perspective crédible de sanction et du risque pour la réputation de notre pays, il convient d'envisager la possibilité de donner d'autres gages de sa bonne foi** et de sa volonté de remplir ses obligations sans délais excessifs.

Compte tenu de la qualité du dialogue noué avec l'AMA, des travaux déjà engagés par le Gouvernement, ainsi que du rapprochement des échéances par rapport aux prévisions initiales du projet de loi, le Rapporteur estime que l'opportunité d'une habilitation réduite à six mois devrait être examinée.

II. UNE HABILITATION VISANT UNE MISE EN CONFORMITÉ GLOBALE DU DISPOSITIF FRANÇAIS AU REGARD DES « STANDARDS » DE LA LUTTE MONDIALE CONTRE LE DOPAGE

Par le présent projet de loi, le Gouvernement demande au Parlement de lui accorder la capacité juridique de compléter, modifier ou abroger des dispositions de nature législative relatives à la lutte contre le dopage, dans les formes et suivant le processus normatif autorisés par l'article 38 de la Constitution.

Au regard des précédentes demandes d'habilitation relatives à l'actualisation des normes de la lutte contre le dopage, le dispositif revêt une forme classique. Conformément aux exigences de l'article 38 de la Constitution, le I. établit le champ et les domaines d'intervention des mesures relevant de la loi que le Gouvernement entend prendre avec l'autorisation du Parlement.

Le II. et le III. fixent les délais impartis pour prendre l'ordonnance et déposer un projet de loi de ratification, soit respectivement : neuf mois à compter de la publication de loi d'habilitation issue des délibérations des assemblées ; trois mois à compter de la publication de l'ordonnance. Ces délais correspondent à ceux retenus dans les textes déposés depuis 2010 afin de tirer les conséquences des révisions périodiques du code mondial antidopage.

Sur le fond, **le projet de loi emporte des modifications du droit applicable en la matière relativement substantielles au regard des trois objectifs affirmés à l'appui de la demande d'habilitation.** Ceux-ci touchent à l'ensemble du dispositif de lutte contre le dopage en France.

A. UNE ACTUALISATION DU DROIT NATIONAL RENDUE NÉCESSAIRE PAR LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU CODE MONDIAL

Comme le montrent l'exposé des motifs et l'étude d'impact, **l'objectif essentiel de l'habilitation consiste à insérer et tirer les conséquences en droit national des nouvelles stipulations ou rédactions introduites dans le code mondial antidopage (CMA) par la Conférence de Katowice.**

En matière de lutte antidopage, l'action de la puissance publique et du mouvement sportif s'inscrit aujourd'hui dans le cadre des principes et procédures fixés par les articles L. 232-1 à L. 232-31 du code du sport ⁽¹⁾. Outre la définition du dopage et l'énumération des pratiques relevant du champ de cette qualification, ces dispositions établissent le régime des contrôles pouvant être réalisés en vue de la détection et de la répression du dopage ; elles déterminent les sanctions administratives et les mesures conservatoires applicables, les voies de recours et de prescription, ainsi que les sanctions pénales. Le chapitre II du titre III du livre II du

(1) *Le cadre de la lutte contre le dopage animal procède quant à lui des articles L. 241-1 à L.241-10 du code du sport. A priori, il n'entre pas dans le champ de la présente demande d'habilitation.*

code du sport comprend par ailleurs les règles portant statut de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

Outre les facilités offertes au plan procédural, l'usage des ordonnances peut trouver une justification manifeste au regard des exigences propres à la mise en conformité du droit national avec le code mondial antidopage.

Ainsi que l'ont relevé certains membres de la doctrine, cette tâche présente bien des similitudes avec l'introduction dans l'ordre juridique interne du droit de l'Union européenne, sur le fondement de l'appartenance affirmée solennellement à l'article 88-1 de la Constitution. De fait, la mise en conformité du droit national s'apparente à un processus de transposition et dans les matières couvertes le code mondial antidopage, les pouvoirs publics doivent assez largement composer avec les principes consacrés par son dispositif.

Toutefois, **la faiblesse de cette marge d'interprétation ne saurait dispenser le Parlement de prendre toute sa part dans la définition des normes relatives à la lutte contre le dopage.** Le diable se niche dans les détails et en soi, l'énoncé des principes généraux du code mondial ne permet pas nécessairement de déterminer toutes les conséquences qu'il convient d'en tirer.

1. Un dispositif de la lutte mondiale contre le dopage étoffé par de nouvelles exigences et quelques tempéraments

De l'avis de l'ensemble des personnes auditionnées par le Rapporteur, le dispositif adopté par la Conférence de Katowice ne comporte pas de réelles inflexions dans l'équilibre du code mondial antidopage : **il marque un approfondissement des principes et une certaine sophistication des procédures applicables.**

Cette démarche se traduit par l'insertion, dans le code et dans les standards internationaux applicables à compter du 1^{er} janvier 2021, d'un certain nombre de précisions et de nuances dans l'énoncé des obligations, des sanctions et des voies de recours.

a. Du point de vue de la liste des substances ou produits interdits

• Ainsi, **la « version » 2021 se caractérise, pour l'essentiel, par une relative stabilité des qualifications relatives aux méthodes spécifiées, ainsi qu'aux substances et produits interdits.**

Le nouveau code mondial antidopage laisse la possibilité au « comité liste » de l'AMA de fixer, par le biais de la liste des interdictions, des méthodes interdites spécifiées (existantes ou nouvelles), dont la classification emportera des conséquences sur la détermination des sanctions encourues ⁽¹⁾. Pour ce qui concerne

(1) Article 4.2.2 du code mondial antidopage dans la rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021.

l'exercice 2021, l'Agence inclut désormais parmi les produits devant être détectés tous les glucocorticoïdes par voie d'injection ⁽¹⁾.

• **La véritable novation du dispositif adopté en novembre 2019 réside dans la création d'une nouvelle catégorie de substances : les « substances d'abus »** ⁽²⁾. Cette catégorie regroupe les produits donnant souvent lieu à des débordements dans la société en dehors du contexte sportif. La liste des interdictions pour 2021 mentionne en l'occurrence quatre substances : la cocaïne ; la diamorphine (héroïne) ; la méthylènedioxyméthamphétamine (MDMA ou « ecstasy ») ; le tétrahydrocannabinol (THC).

Déterminés par le « comité liste » de l'AMA, les « substances d'abus » font partie des substances interdites. En conséquence, leur présence dans des échantillons analysés ou la preuve de leur usage ou de leur possession par un sportif peut entraîner le prononcé de sanctions prévues par le code mondial antidopage.

b. Dans la définition des violations du code mondial antidopage

• **Le dispositif applicable au 1^{er} janvier 2021 comporte, d'une part, un certain nombre de reformulations et de précisions.**

Il en va ainsi en ce qui concerne la définition de la falsification de tout élément du contrôle du dopage de la part d'un sportif ou d'une autre personne ⁽³⁾. En outre, l'annexe *ad hoc* fournit des exemples qui incluent notamment les conduites frauduleuses pouvant être constatées au cours de la procédure disciplinaire.

De même, **la nouvelle rédaction du code mondial révisé les conditions nécessaires à la sanction de « l'association interdite »** entre un sportif et une personne disqualifiée du fait de violations des règles antidopage ⁽⁴⁾.

Il incombe désormais à l'organisation antidopage de démontrer que le sportif connaissait la suspension de la personne en cause pour des faits de dopage. En revanche, le code ne lui fait plus obligation de notifier préalablement au sportif cette suspension.

• Au-delà, il convient de souligner l'avancée que représente **la protection nouvelle accordée aux personnes qui dénoncent une violation des règles antidopage.**

Aux termes du nouveau dispositif ⁽⁵⁾, figurent parmi les infractions au code mondial les « *actes commis par un sportif ou une autre personne pour décourager les signalements aux autorités ou actes de représailles à l'encontre de tels*

(1) Ce qui inclut ceux par voie d'injection intramusculaire exclus antérieurement de la liste.

(2) Article 4.2.3 du code mondial antidopage dans la rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021.

(3) Article 2.5 et Annexe 1 dans la rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021.

(4) Article 2.10.2 du code mondial antidopage dans sa rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021.

(5) Articles 2.11 et 10.3.6 du code mondial antidopage dans sa rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021.

signalements ». Dans sa rédaction applicable au 1^{er} janvier 2021, ces faits peuvent valoir une période de suspension d’au minimum deux ans. La sanction peut aller jusqu’à une suspension à vie, suivant la gravité de la violation commise par le sportif ou toute personne se rendant coupable de ces faits.

c. Sur le plan des sanctions en cas de violations alléguées au CMA

● Certes, le dispositif applicable à compter du 1^{er} janvier 2021 **alourdit les sanctions encourues pour certains faits...**

Le constat vaut **en cas de complicité** ⁽¹⁾, les personnes reconnues coupables encourant désormais l’interdiction définitive (contre une interdiction de quatre ans en vertu des stipulations actuelles). D’après l’analyse de l’AFLD, l’augmentation du *quantum* se justifie par le fait que certains cas de complicité peuvent se rapporter à des violations des règles antidopage pour lesquelles une interdiction définitive était encourue par l’auteur de la violation principale (par exemple, pour administration et trafic de substance interdite).

On remarquera également que l’actualisation du code mondial aboutit à la **réintroduction de circonstances aggravantes au titre de certaines violations** ⁽²⁾. Dans une certaine mesure, cet infléchissement apparaît en rupture avec le choix opéré en 2013. Il peut refléter la volonté de pouvoir imposer, le cas échéant, une durée d’interdiction supplémentaire à la sanction normalement encourue pouvant aller jusqu’à deux ans.

● ... Mais au total, **la rédaction à venir du code mondial antidopage tend à établir des régimes de sanctions destinés à mieux prendre en considération les circonstances et les profils.**

Cette orientation se matérialise, en premier lieu, par la possibilité d’obtenir ce qui peut s’assimiler à des « réductions de peine » pour certaines infractions.

En ce qui concerne **la soustraction à un contrôle antidopage, le refus de s’y soumettre ou une falsification** ⁽³⁾, la nouvelle rédaction du code mondial ouvre la possibilité de réduire la durée d’interdiction encourue lorsque la personne mise en cause peut arguer de circonstances exceptionnelles justifiant les faits reprochés. Dans cette hypothèse, la durée de l’interdiction peut être comprise entre deux et quatre ans selon le degré de la faute ⁽⁴⁾.

En cas de présence dans l’échantillon d’une « substance d’abus », d’usage ou de possession d’une telle substance, le code autorise une réduction de la durée de la sanction encourue à trois mois. Il incombe cependant au sportif mis

(1) Article 10.3.4 du code mondial antidopage dans sa rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021.

(2) Article 10.4 du code mondial antidopage dans la rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2021.

(3) Article 2.3 (pour la soustraction ou de refus de se soumettre à un prélèvement) et article 2.5 (pour la falsification) du code mondial antidopage dans la rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2021.

(4) Article 10.3.1 du code mondial antidopage dans la rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2021.

en cause d'apporter la preuve d'une consommation intervenue hors compétition et sans rapport avec l'objectif d'une recherche d'amélioration de la performance sportive ⁽¹⁾. La sanction peut être ramenée à un mois lorsque le sportif suit un traitement adapté contre l'usage de « substances d'abus ».

En dehors de ces exemples, **il convient de mettre en exergue l'impact de la redéfinition du traitement des violations multiples** ⁽²⁾. La rédaction à venir du code mondial antidopage tend à modifier le calcul de la période d'interdiction encourue en cas de récidive afin de permettre une meilleure prise en compte des circonstances de l'espèce. Par ailleurs, elle précise les faits susceptibles d'emporter la qualification de « violations multiples » afin de déterminer les hypothèses imposant soit le prononcé d'une confusion des peines soit le cumul des périodes d'interdiction prononcées.

En second lieu, le dispositif issu de la Conférence de Katowice accorde une place plus significative à des procédures allégeant le prononcé des sanctions en contrepartie d'une coopération des contrevenants ou d'une reconnaissance des infractions alléguées.

Procède de cette logique **l'extension du champ d'application de l'aide substantielle** ⁽³⁾. Cette procédure ouvre le bénéfice d'un sursis aux personnes qui dénoncent des violations des règles antidopage. Dans sa version applicable à compter du 1^{er} janvier 2021, le code mondial inclut parmi les faits relevant de l'aide substantielle la dénonciation d'une non-conformité à son dispositif ou d'atteintes à l'intégrité du sport. Le sportif pourra demander à bénéficier d'une « entente sous réserve de tous droits » lorsqu'il engage une démarche d'aide substantielle ⁽⁴⁾.

Le dispositif à venir comporte également **une réduction de la durée d'interdiction pour aveu rapide et acceptation des conséquences**. La nouvelle rédaction du code mondial antidopage simplifie les hypothèses dans lesquelles une personne mise en cause peut prétendre à une réduction de la sanction encourue en contrepartie d'un aveu rapide des faits qui lui sont reprochés. En l'occurrence, une infraction justifiant le prononcé d'une interdiction de quatre ans ou plus peut être réduite d'un an lorsque les faits sont avoués au plus tard 20 jours après avoir reçu la notification des charges et la proposition d'acceptation des conséquences ⁽⁵⁾.

(1) *Lorsqu'il n'est pas démontré que la substance a été utilisée hors compétition mais qu'il est établi que l'usage est intervenu dans un contexte sans rapport avec la performance sportive, la violation ne peut être considérée comme intentionnelle ni servir de base à une circonstance aggravante.*

(2) *Article 10.9.3 du code mondial antidopage dans la rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2021.*

(3) *Article 10.7.1 du code mondial antidopage dans la rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2021.*

(4) *« L'entente sous réserve de tous droits » désigne une procédure écrite qui autorise le sportif à fournir des informations dans un contexte spécifique assorti de délais définis. Si un accord n'est pas finalisé, les informations fournies par le sportif ne peuvent être utilisées à son encontre dans une procédure de gestion des résultats en vertu du code mondial antidopage.*

(5) *Dans ce cas, les autres mécanismes de réduction de la durée d'interdiction ne peuvent être mobilisés.*

En dernier lieu, il importe de prendre en considération **les perspectives ouvertes par la création des « accords de règlement de l'affaire »** ⁽¹⁾. Dans ce nouveau cadre procédural, l'auteur supposé d'une violation des règles antidopage peut reconnaître les faits et accepter les conséquences proposées aux termes d'un accord conclu avec l'organisation antidopage compétente et l'AMA ⁽²⁾. Cet accord peut prévoir et donner lieu à l'application des différentes modulations de sanctions prévues par le code ; il autorise une entrée en vigueur rétroactive de la période d'interdiction jusqu'à la date du contrôle antidopage ⁽³⁾. Il est insusceptible d'appel.

d. Un traitement différencié des infractions pour certaines catégories ?

Comme précédemment indiqué, la nouvelle rédaction du code mondial antidopage manifeste la volonté de mieux individualiser le traitement des infractions qu'il prévoit. **Cette orientation se traduit notamment par des stipulations nouvelles tendant à établir des régimes de sanctions assouplis.**

D'après les éléments fournis par l'AFLD, leur création participe du constat que l'ensemble des mesures et sanctions pourraient manquer de pertinence si elles s'appliquaient de manière indifférenciée à l'ensemble des sportifs. De nombreux signataires du code mondial ont ainsi jugé que les sportifs de moindre niveau ne bénéficiaient pas des mêmes opportunités d'éducation et que dans leur cas, la publication nominative pourrait constituer une mesure d'une très grande sévérité (au regard de leur capacité d'accès au marché du travail par exemple).

Dans cette optique, **le dispositif applicable au 1^{er} janvier 2021 prévoit, au bénéfice des « personnes protégées » et des « sportifs de niveau récréatif » plusieurs tempéraments au régime des sanctions qu'ils encourent pour certaines infractions.**

D'une part, le code ⁽⁴⁾ leur reconnaît la possibilité de faire valoir plus facilement une absence de faute ou de négligence significative en cas de présence d'une substance interdite dans leur échantillon, d'usage ou de possession d'une substance interdite. Ainsi, les « personnes protégées » et les « sportifs de niveau récréatif » ne sont pas tenus de démontrer l'origine de la substance incriminée.

D'autre part, lorsqu'elles refusent de se soumettre à un contrôle, s'y soustraient, ne s'y soumettent pas, ou falsifient les éléments du contrôle, ces personnes peuvent également prétendre au bénéfice de sanctions allégées (de l'avertissement à deux ans d'interdiction selon le degré de faute) ⁽⁵⁾.

(1) Article 10.8.2 du code mondial antidopage dans la rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2021.

(2) Sur le fondement de l'article 8.3 du code mondial antidopage, une personne mise en cause peut également renoncer à comparaître devant la formation de jugement de l'organisation antidopage responsable de la gestion des résultats. Cette procédure s'assimile à la composition administrative prévue en droit national.

(3) Lorsqu'il entend bénéficier d'un tel accord, le sportif peut demander à conclure une entente sous réserve de tous droits.

(4) Article 10.6.1.3 du code mondial antidopage dans la rédaction applicable au 1^{er} janvier 2021.

(5) Article 10.3.1 du code mondial antidopage dans la rédaction applicable au 1^{er} janvier 2021.

En dernier lieu, les « personnes protégées » et les « sportifs de niveau récréatif » peuvent bénéficier – comme les mineurs – d’une dispense de publication ou de l’anonymat de celle-ci. Dans sa nouvelle rédaction applicable en 2021, le code conserve la faculté d’une publication de la décision disciplinaire, sous réserve d’être proportionnée au regard des faits et des circonstances de l’espèce ⁽¹⁾.

Dans une certaine mesure, le traitement des infractions à raison de la catégorie ne va pas de soi et peut soulever des difficultés d’appréciation.

D’après les éléments d’analyse développés devant le Rapporteur, les distinctions opérées dans l’application des sanctions entre mineurs et majeurs peuvent, pour la tranche d’âge 16 ans -18 ans, soulever des problèmes d’égalité de traitement, notamment au regard des prescriptions de la Convention internationale des droits de l’enfant du 20 novembre 1989.

e. Sur le droit de recours effectif face à l’application des décisions

Dans la rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2021 ⁽²⁾, **le code mondial consacre l’effet automatique des décisions prises par les organisations antidopage sur les activités relevant des autres signataires**. Le principe vaut pour le monde entier et pour tous les sports. Par rapport au dispositif en vigueur, ce mécanisme remplace la reconnaissance des décisions. Critiquée pour ses imperfections, cette dernière subsiste néanmoins lorsque l’organe décisionnaire n’est pas signataire.

Dans son avis précité du 13 octobre 2019, le juge Jean-Paul Costa a estimé que conférer un effet *erga omnes* aux décisions des organisations antidopage ne posait pas de problèmes ; il l’a jugé conforme aux standards internationaux en matière de droits de l’homme. Cela étant, **la force contraignante ainsi donnée au droit fondé sur le code mondial antidopage implique nécessairement une attention accrue sur les conditions d’exercice des voies de recours**.

Comme précédemment indiqué, les sportifs et personnes assujetties au code mondial antidopage peuvent contester les mesures dont ils sont l’objet devant les instances des organisations nationales antidopage.

Le dispositif adopté par la Conférence de Katowice tend à conforter le droit à une audience équitable en étoffant les garanties relatives aux instances compétentes en leur sein.

Il affirme ⁽³⁾ que les « panels disciplinaires » statuant sur des violations doivent être opérationnellement indépendants, conformément au Standard international pour la gestion des résultats. Ce standard donne des indications très précises sur la composition des formations disciplinaires et sur leur fonctionnement.

(1) Article 14.3.7 du code mondial antidopage dans la rédaction applicable au 1^{er} janvier 2021.

(2) Article 15.1 du code mondial antidopage dans la rédaction applicable au 1^{er} janvier 2021.

(3) Article 8.1 du code mondial antidopage dans la rédaction applicable au 1^{er} janvier 2021.

En particulier, son article 8.1 stipule que les instances d'audition sont composées d'un nombre plus large de membres, au sein duquel sont désignés les membres pour chaque affaire.

2. Des stipulations dont la transcription en droit national comporte des enjeux très inégaux

Une transposition pertinente du code mondial antidopage ne se limite pas à reproduire ses stipulations dans la partie législative du code du sport. Elle exige de concilier des normes d'ordre général qui ne poursuivent pas nécessairement les mêmes finalités.

a. Du point de vue de la liste des substances ou produits interdits

En soi, les ajustements apportés à la liste des interdictions établie par le comité compétent du CMA ne nécessitent pas de mesures autres que de coordination. En effet, l'article L. 232-9 du code du sport pose le principe suivant lequel la liste des substances et méthodes interdites par le droit français résulte nécessairement de l'application du code mondial antidopage ⁽¹⁾ « *ou de tout autre accord ultérieur qui aurait le même objet et qui s'y substituerait* ». L'article prévoit une publication au Journal officiel.

Dans une certaine mesure, **le même principe de transposition automatique vaut en ce qui concerne la notion de « substance d'abus ».**

b. Dans la définition des violations du code mondial antidopage

● **La nouvelle rédaction retenue par la Conférence de Katowice en ce qui concerne la falsification et l'association interdite ne nécessite que des ajustements relativement mineurs** des dispositions du code du sport, à savoir le 4^o de l'article L. 232-10 (pour la falsification) et l'article L. 232-9-1 pour l'association interdite ⁽²⁾. Pour cette infraction, la modification requise devrait consister en la suppression de la mise en demeure en cas d'identification d'une association entre un sportif et une personne disqualifiée pour des violations du droit antidopage.

● **En revanche, la protection des personnes qui dénoncent une violation des règles antidopage requiert de nouvelles dispositions expresses au sein du code du sport.** Ce dernier ne comporte en effet ni de statut assimilable à celui des

(1) « en application de la convention internationale mentionnée à l'article L. 230-2 ».

(2) *Dans la rédaction issue de l'article 10 de l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018, il est fait interdiction* « à tout sportif de recourir directement ou indirectement, dans le cadre de son activité sportive, aux services ou aux conseils d'une personne qui a fait l'objet d'une sanction administrative, d'une sanction disciplinaire ou d'une sanction pénale devenue définitive pour violation des dispositions des articles L. 232-9, L. 232-9-2, L. 232-9-3, L. 232-10, L. 232-14-5, L. 232-17 ».

« lanceurs d’alerte » tel que défini par la « loi Sapin II »⁽¹⁾, ni de sanctions pour les pressions ou représailles exercées.

Dans ces conditions, la transposition du code mondial antidopage pourrait nécessiter deux mesures : en premier lieu, une nouvelle disposition afin d’introduire un cadre spécifique pour ce type de signalement, distinct de l’obligation assignée à des personnels sous statut, tels que les préposés des fédérations ou les agents de l’Agence nationale du sport (article L. 232-10-2) ; **en second lieu, une disposition sanctionnant les agissements à l’encontre de personnes porteuses d’informations relatives à une violation du droit antidopage** (parmi les articles du code du sport relatifs soit aux sanctions administratives, soit aux sanctions pénales).

Le Rapporteur souscrit volontiers à l’idée, développée par plusieurs membres de la doctrine, de fixer un certain nombre de garanties telles que la bonne foi ou la communication des éléments relatifs à une infraction à des autorités identifiées.

c. Sur le plan des sanctions en cas de violations alléguées au CMA

Les modifications apportées par la nouvelle rédaction du code mondial antidopage en la matière induisent, à des degrés divers, une révision des articles du code du sport fixant les sanctions administratives (articles L. 232-21-1 à 232-23-3-12).

• Certaines supposent des ajustements dans la définition et le quantum.

Il en va ainsi en ce qui concerne :

- **le régime des « violations multiples »** (article L. 232-23-3-8, afin d’adapter les règles déterminant soit la confusion des peines, soit leur cumul) ;
- **la sanction de la complicité** (article L. 232-23-3-9, afin de porter de quatre ans à l’interdiction définitive la durée maximale de l’interdiction encourue) ;
- **le rétablissement des circonstances aggravantes** (article L. 232-23-3-10 qui organise la modulation de la durée des interdictions encourues), étant observé que le code du sport retient des motifs d’alourdissement des sanctions, notamment dans sa rédaction issue de l’ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018.

(1) Article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Au sens de la loi, un lanceur d’alerte désigne « une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une violation grave et manifeste d’un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d’un acte unilatéral d’une organisation internationale pris sur le fondement d’un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l’intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance ».

• **D'autres changements apportés au régime des sanctions dans la nouvelle rédaction du CMA nécessitent de compléter les dispositions en vigueur du code du sport, voire d'établir en son sein de nouvelles bases légales.**

Il en est ainsi pour la sanction de la consommation des « substances d'abus », notion non reconnue en tant que telle dans le droit du sport. L'article L. 232-9 du code du sport garantit l'incorporation dans le droit national de la liste des substances interdites et des méthodes spécifiques arrêtées par l'AMA. Dans ces conditions, la consécration de la catégorie des « substances d'abus » peut être considérée comme utile mais pas indispensable. En revanche, la modulation des sanctions prévue par le code mondial impose, à tout le moins, des compléments aux dispositions relatives aux sanctions administratives, notamment à l'article L. 232-23-3-3 relatif à la durée des interdictions en cas de présence, d'usage ou de possessions de substances ou de méthodes interdites.

Requièrent en revanche une nouvelle base légale :

- **la possibilité de réduire la durée d'interdiction encourue en cas de soustraction, de refus de contrôle ou de falsification** (faculté non prévue par le code mondial dans sa rédaction en vigueur et qui pourrait être introduite à l'article L. 232-23-3-4 du code du sport) ;
- **les nouvelles hypothèses retenues pour la qualification relative à « l'aide substantielle »** : il s'agit de compléter les infractions dénoncées susceptibles de donner lieu à l'application de ce régime en ajoutant, à l'article L. 230-4 du code du sport qui définit cette notion, la dénonciation de la non-conformité d'un signataire ou une violation de l'intégrité sportive autre que le dopage ;
- **la réduction de la durée d'interdiction pour aveu rapide et acceptation des conséquences** : la transposition du CMA nécessite de mentionner expressément le délai dans lequel les aveux peuvent être présentés, en complétant l'article L. 232-23-3-10 du code du sport.

• **Les « accords de règlement de l'affaire » créés dans la nouvelle rédaction du CMA relèvent quant à eux d'une forme particulière de composition administrative.**

Dans son principe, la procédure existe en droit français et constitue un instrument dont dispose l'Agence française de lutte antidopage. Ainsi l'article L. 232-21-1 du code du sport prévoit que lorsque l'Agence dispose d'éléments permettant de présumer une infraction à certaines obligations⁽¹⁾, le secrétaire général de l'AFLD en informe l'intéressé. Dans ce cadre, il peut adresser à ce dernier « une proposition d'entrée en voie de composition administrative ». L'acceptation de la procédure par la personne mise en cause suppose, dans le cadre

(1) En l'occurrence fixés par les articles L. 232-9, L. 232-9-1, L. 232-9-2, L. 232-9-3, L. 232-10, L. 232-14-5, L. 232-15-1 ou L. 232-17 du code du sport.

d'un accord arrêté avec le secrétaire général de l'AFLD, la reconnaissance de l'infraction et l'acceptation des conséquences et mesures prévues par le code ⁽¹⁾.

La mise en conformité du droit national pourrait exiger l'établissement d'un cadre procédural spécifique reprenant les stipulations du code mondial. Cette démarche consisterait à compléter l'article L. 232-23-3-10 du code du sport dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018, en prévoyant la possibilité d'un accord tripartite entre la personne mise en cause, l'AFLD et l'AMA. L'article devrait préciser les conséquences de la conclusion d'un tel accord, notamment en écartant l'utilisation des déclarations et des documents transmis par l'auteur des infractions alléguées dans toute autre instance disciplinaire.

d. Pour un traitement différencié des infractions pour certaines catégories ?

Cette évolution portée par la nouvelle rédaction du code mondial antidopage ne va pas de soi, tant au regard du principe général d'égalité devant la loi que du point de vue du régime actuel des sanctions instituées en droit français.

Comme précédemment indiqué, le code du sport ne comprend pas expressément, en l'état, de catégorie correspondant à la notion de « personnes protégées » présente dans le dispositif adopté par la Conférence de Katowice.

Un même constat prévaut en ce qui concerne la notion de « sportif de niveau récréatif ». Dans la rédaction issue de l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018, l'article L. 230-3 du code du sport renvoie à une délibération du collège de l'AFLD la définition du « sportif de niveau national ». La notion de sportif de niveau récréatif n'existe donc que de manière implicite, par *a contrario* ⁽²⁾.

En outre, la modulation ou la réduction des sanctions procède de deux critères essentiels : la gravité de la faute et les circonstances de la violation alléguée.

Dès lors, **le respect des nouvelles stipulations du code mondial antidopage impose de compléter, par des mentions expresses relatives à ces deux catégories, les dispositions du code du sport qui modulent la nature et la durée des sanctions.** Cette nécessité apparaît tout particulièrement nécessaire pour l'article L. 232-23-3-4 (relatif à la soustraction au contrôle, au refus de s'y soumettre ou à la falsification des résultats) et pour l'article L. 223-23-3-10 (punissant la présence, l'usage ou la possession de substances interdites).

(1) *Prévues aux articles L. 232-21 à L. 232-23-3-11, ainsi qu'aux I et II de l'article L. 232-23-5 du code du sport.*

(2) *Au terme d'un des deux alinéas insérés par l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018, l'article L. 230-3 du code du sport dispose : « Est un sportif de niveau national au sens du présent titre toute personne concourant dans un sport au niveau national, selon la définition fixée par une délibération du collège de l'Agence française de lutte contre le dopage prenant en compte, notamment, son niveau sportif et la discipline sportive pratiquée et n'ayant pas la qualité de sportif international ».*

e. Sur le droit de recours effectif face à l'application des décisions

• **Consacrer l'effet automatique (« erga omnes ») des décisions prises par des organisations antidopage sur les activités relevant des autres signataires du CMA emporte des conséquences sur deux plans : d'une part, la définition des missions de l'AFLD ; d'autre part, le régime des sanctions applicables.**

Dans la rédaction issue de l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018, le 10° de l'article L. 232-5 du code du sport prévoit que l'Agence « *reconnait les effets sur les manifestations mentionnées aux 1° et 2° de l'article L. 230-3 ⁽¹⁾ des décisions d'interdiction prononcées à titre disciplinaire, dans le respect des principes du code mondial antidopage, par tout signataire de ce document.* » L'article précise que l'Agence peut reconnaître les effets des décisions prises par d'autres organisations qui ne sont pas signataires du CMA, mais dont les règles sont compatibles avec celui-ci.

Dès lors que les stipulations à venir du CMA confèrent aux décisions prises par ses signataires un effet « *erga omnes* », **seule demeure utile à l'article L. 232-5 du code du sport, la mention habilitant l'AFLD à reconnaître les décisions des organisations non signataires du code mondial.**

Par ailleurs, **sa transposition en droit français requiert une modification des articles relatifs aux décisions de l'AFLD afin de leur conférer expressément un effet automatique hors du territoire national, à l'égard de tous les signataires du CMA.** Il s'agit notamment de :

- l'article L. 232-23 du code du sport, qui énumère les sanctions que peut prononcer l'Agence, en cas de violations du droit de la lutte contre le dopage ;
- l'article L. 232-23-4 qui régit l'application des suspensions provisoires ;
- l'article L. 232-17, qui prévoit les sanctions en cas de non-respect d'une interdiction prononcée par l'AFLD mais également par tout autre signataire du code mondial antidopage ;
- l'article L. 232-23-3-8 relatif au régime des « violations multiples » ;
- l'article L. 232-23-5 relatifs aux annulations de résultats en cas de contrôle antidopage positif.

(1) *Les dispositions de l'article L. 230-3 du code du sport vise en l'espèce deux types de manifestations sportives : les manifestations sportives organisées par une fédération agréée ou autorisée par une fédération délégataire ; les manifestations sportives donnant lieu à une remise de prix en argent ou en nature, non organisées par une fédération agréée ou autorisée par une fédération délégataire.*

• Pour l'essentiel, **les nouvelles prescriptions du CMA relatives à l'indépendance des formations disciplinaires des organisations nationales antidopage exigent de préciser les dispositions introduites par l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 relatives à la commission des sanctions de l'AFLD.**

Il s'agit de compléter l'article L. 232-7-2 du code du sport, en augmentant les effectifs de cette instance, conformément aux finalités de l'article 8.1 du Standard international « pour la gestion des résultats ». Il importe également de préciser, à l'article L. 232-7-3, les conditions dans lesquelles le président de la commission décide de l'effectif des membres appelés à composer la formation disciplinaire, en fixant pour critères la nature et la complexité de l'affaire.

Toutefois, **le renforcement des exigences procédurales opposables aux organisations nationales antidopage ne saurait dispenser les pouvoirs publics de veiller à l'exercice des voies de recours devant le Tribunal arbitral du Sport (TAS).**

Aux termes de l'arrêt *Mutu et Pechstein contre Suisse* ⁽¹⁾, la CEDH a certes affirmé que le TAS satisfaisait aux exigences du droit à un procès équitable en ce qu'il possédait le statut de tribunal établi par la loi, indépendant et impartial. On notera cependant que dans le cadre de l'examen de ces deux affaires, la Cour n'a pas écarté le grief tiré du défaut d'audience publique devant le Tribunal.

En outre, les membres de la doctrine auditionnés ont alerté le Rapporteur sur le caractère payant et le coût potentiellement prohibitif des procédures pour certains sportifs, au regard des ressources tirées de leur discipline.

Dans ces conditions, **il pourrait être pertinent d'organiser en droit national un mécanisme susceptible de compléter la prise en charge des frais exposés devant le TAS, en complément de l'aide financière que celui-ci peut procurer sous certaines conditions.** En l'état, l'aide juridictionnelle à laquelle peuvent prétendre les justiciables français ⁽²⁾ n'autorise qu'une prise en charge des frais de justice inhérents aux procédures engagées devant les juridictions nationales. Le dispositif ne couvre pas donc pas les litiges portés devant le TAS.

B. DES STIPULATIONS IMPOSANT DE RECONNAÎTRE ET D'ORGANISER L'INDÉPENDANCE DU LABORATOIRE D'ANALYSE DE L'AFLD

Le second objet du projet de loi d'habilitation porte sur **la définition d'un « nouveau statut du laboratoire antidopage ».**

(1) Cf. infra, note p. 42.

(2) Dans les conditions fixées par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Créée en 1966 sur le fondement de la loi n° 65-412 du 1^{er} juin 1965 (dite « Loi Herzog ») ⁽¹⁾, le Laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD) est depuis, le 1^{er} octobre 2006, le département des analyses de l’AFLD, après avoir possédé le statut d’établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé des sports ⁽²⁾.

Les nouvelles stipulations du CMA relatives à l’organisation des contrôles antidopage créent, pour la France, l’obligation de revoir le cadre dans lequel le laboratoire exerce ses missions et, en conséquent, son intégration à l’organisation de l’AFLD.

1. Des principes en faveur d’une indépendance organique

En la matière, le code mondial antidopage actualisé se signale par l’affirmation du principe de la nécessaire indépendance des laboratoires à l’égard de toute organisation antidopage, aux plans administratif et opérationnel.

Destinée à prévenir les conflits d’intérêt, cette stipulation implique pour la France de réaliser la séparation organique entre l’AFLD et son laboratoire d’analyse. Elle revêt un caractère d’autant plus impératif qu’en application du CMA et des Standards internationaux, les laboratoires nationaux antidopage doivent recevoir l’agrément de l’AMA.

2. Une habilitation à légiférer destinée à formaliser et tirer les conséquences d’un mouvement de séparation amorcé au plan fonctionnel

Conformément à l’évolution des exigences du code mondial, **l’État a d’ores et déjà décidé de placer le laboratoire d’analyse antidopage auprès de l’université Paris Saclay.** La mise en œuvre de cette mesure se traduit, depuis 2019, par le déménagement des matériels et la réaffectation des équipes des locaux de Châtillon vers le site de Paris-Saclay ⁽³⁾.

La mise en conformité du droit français avec les standards du CMA implique, a minima, de consacrer dans la loi l’autonomie statutaire du LNDD, tant sur le plan de son rattachement administratif que de la disposition de ses moyens. Cette démarche suppose de redéfinir les rapports fonctionnels avec l’AFLD, notamment par le biais d’une révision des dispositions du code accordant

(1) Loi n° 65-412 du 1^{er} juin 1965 tendant à la répression de l’usage des stimulants à l’occasion des compétitions sportives.

(2) Décret n° 2001-1368 du 28 décembre 2001 portant création du Laboratoire national de dépistage du dopage.

(3) D’après le projet annuel de performance de la mission Sport, jeunesse et vie associative pour 2021, l’enveloppe des crédits du programme 219 intègre le coût de l’achèvement du déménagement du laboratoire d’analyse de l’Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), des locaux actuellement occupés à Châtenay-Malabry vers le site d’Orsay. D’un coût total estimé à 12,8 millions d’euros, cette opération vise à donner à l’AFLD les moyens d’atteindre une taille critique dans l’analyse d’échantillons, conformément aux standards fixés par l’Agence mondiale antidopage.

à ses responsables un rôle et un pouvoir de décision à la tête du Laboratoire. Il en va ainsi des articles du code du sport faisant référence au « département des analyses », tels que l'article L. 232-5 relatif aux missions de l'Agence.

L'ensemble des éléments recueillis par le Rapporteur portent à conclure que **cette émancipation représente un changement nécessaire pour renforcer l'efficacité et la crédibilité du dispositif français de lutte contre le dopage.**

D'après plusieurs personnes auditionnées, l'expérience tend à montrer que préserver une stricte séparation des entités au sein d'une organisation commune peut provoquer des lourdeurs et complexités dans la gestion au quotidien **des organismes antidopage**. En outre, **il semble que la situation du LNDD nourrisse des incompréhensions à l'échelle internationale**, le modèle le plus répandu consistant plutôt à s'appuyer sur les ressources de laboratoires indépendants et faisant souvent partie d'un établissement universitaire.

En dernier lieu, on notera que depuis l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018, le code du sport autorise déjà l'AFLD à confier le soin de réaliser l'analyse des prélèvements effectués à un laboratoire qu'elle désigne, dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État et sous réserve de l'agrément de l'AMA.

Dès lors, l'évolution commandée par la transposition du CMA se révèle parfaitement cohérente avec les possibilités d'ores et déjà offertes par le droit national.

C. DES APPROFONDISSEMENTS NÉCESSAIRES DANS LE RECUEIL D'INFORMATIONS ET LA COORDINATION ENTRE LES ACTEURS

« Renforcer l'efficacité du dispositif de lutte contre le dopage » constitue le troisième et dernier motif de la demande d'habilitation présentée au Parlement. Aux termes de l'article unique, la réalisation de cet objectif appellerait, dans le champ de l'ordonnance à venir, des mesures poursuivant deux objectifs : faciliter le recueil d'informations par l'Agence française de lutte contre dopage et la coopération entre les acteurs de cette lutte.

1. Des exigences accrues dans le recueil d'information et l'organisation des contrôles antidopage nécessitant une transcription proportionnée

Suivant le constat partagé par plusieurs personnes auditionnées, les développements de la lutte contre le dopage emportent des obligations croissantes pour les organisations du mouvement sportif, pour les personnes publiques mais aussi pour les individus.

Ce constat vaut pour la rédaction à venir du code mondial antidopage : en effet, le dispositif applicable à compter du 1^{er} janvier 2021 comporte de nouvelles stipulations qui visent à donner leur pleine efficacité aux instruments dont dépend

le respect de son ordre juridique. Il importe d'en tirer des conséquences raisonnables, tant au regard du droit national que des engagements internationaux de la France.

a. Un renforcement significatif de la portée des contrôles dans le code mondial antidopage

● Le dispositif⁽¹⁾ confère désormais aux organisations nationales antidopage la capacité de **recueillir des informations sur la localisation des sportifs qui ne sont pas inclus dans un groupe cible de sportifs**. Dans ce cadre, les organisations peuvent **fixer** des conséquences appropriées et proportionnées, en vertu de leurs propres règles.

D'après l'analyse développée par l'AFLD, il s'agit de garantir l'efficacité des programmes de contrôle des organisations antidopage.

● La seconde évolution significative réside dans **l'élargissement du champ des enquêtes des organisations nationales antidopage à l'entourage des sportifs**.

La nouvelle rédaction du code mondial⁽²⁾ impose en l'occurrence de mener des investigations sur l'implication potentielle de membres du personnel d'encadrement des sportifs ou d'autres personnes dans chaque cas de dopage. Le standard international pour les contrôles et les enquêtes détaille les pouvoirs d'enquête qui devraient être utilisés par les organisations antidopage.

D'après les témoignages de responsables du mouvement sportif, cette mesure répond à un besoin objectif au regard du rôle joué par les personnes gravitant dans l'environnement plus ou moins proche du sportif. Il s'avère que les entourages peuvent notamment contribuer à donner l'accès ou à inciter à la consommation de produits ou substances susceptible de figurer sur la liste des substances interdites. L'expérience des derniers Jeux olympiques tend d'ailleurs à démontrer l'utilité du contrôle des délégations, dans la mesure où certains encadrants peuvent être les instigateurs ou les auxiliaires de pratiques de dopage organisées.

● Au-delà, **le nouveau dispositif tend à conforter les instruments dont dispose l'Agence mondiale antidopage à l'égard des acteurs nationaux**.

La version à venir du code mondial confère **à l'AMA le droit de demander à l'autorité de gestion des résultats d'enclencher une procédure de contrôle** que cette dernière n'aurait pas diligentée par elle-même. À défaut, l'Agence peut désigner une autre autorité de gestion des résultats qui a autorité sur le sportif⁽³⁾.

(1) Article 5.5 du code mondial antidopage dans la rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2021.

(2) Articles 20.5.7 et 20.5.12 du code mondial antidopage dans la rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2021.

(3) Article 7.1.4 du code mondial antidopage dans sa rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2021.

En outre, il est stipulé que **les gouvernements ne doivent pas limiter l'accès de l'AMA aux enregistrements, données et informations sous contrôle d'un signataire ou d'un laboratoire accrédité** ; ils doivent laisser aux contrôleurs antidopage un accès libre aux endroits où vivent et s'entraînent les sportifs de niveau national et international.

● Par ailleurs, la nouvelle version du code mondial antidopage **autorise le recours à un « tiers délégué »**. Cette notion nouvelle désigne :

- toute personne à qui une organisation antidopage confie tout aspect du contrôle du dopage,
- ou tout individu faisant office de sous-traitant indépendant et qui assure des services de contrôle du dopage pour le compte de l'organisation antidopage.

b. Des exigences appelant une évolution proportionnée du droit applicable

● **S'agissant des obligations de localisation pesant sur les sportifs n'appartenant pas à des groupes cibles**, la nouvelle rédaction du CMA implique de compléter les dispositions de l'article L. 232-15 du code du sport.

Son dispositif actuel résulte des modifications apportées l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 précitée ⁽¹⁾. En l'état, l'article assujettit à l'obligation de fournir des renseignements précis et actualisés, soit : les sportifs inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau ou sur la liste des sportifs espoir ; les sportifs professionnels licenciés des fédérations agréées ou ayant possédé cette qualité pendant les trois dernières années ; les sportifs ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire pour des infractions relatives aux agissements interdits et contrôles prévus en matière de dopage.

D'après les éléments fournis par l'AFLD, il pourrait être envisagé, dans un souci de proportionnalité et de respect des droits des sportifs, de ne pas soumettre les sportifs ne faisant pas partie des groupes cibles à l'ensemble des exigences imposées à cette catégorie.

● En ce qui concerne **l'élargissement du champ des enquêtes des organisations nationales antidopage à l'entourage des sportifs**, la transposition du CMA impose d'étoffer les dispositions du code du sport relatives aux pouvoirs d'enquête de l'AFLD. Il s'agit de compléter les missions énumérées à l'article L. 232-5 et de définir par le biais d'articles supplémentaires les compétences et moyens dont l'Agence peut user dans le cadre de l'enquête. Il pourrait être également utile de prévoir, à l'article L. 232-26 du code, des sanctions pénales en cas d'obstacle mis aux enquêtes.

(1) Article 16 de 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.

- **Les stipulations du CMA conférant à l'AMA le droit de demander à l'autorité de gestion des résultats d'enclencher une procédure de contrôle** supposeront nécessairement l'établissement d'un mécanisme *ad hoc* au sein du code du sport. Ce dernier pourrait nécessiter une modification du statut de l'AFLD à l'article L. 232-5.

- De même, **la défense faite au Gouvernement de limiter l'accès de l'AMA aux enregistrements, données et informations sous contrôle d'un signataire pourrait justifier la formalisation d'un cadre procédural spécifique.** Dans cette optique, il pourrait être envisagé d'insérer, parmi les dispositions du code du sport traitant des agissements interdits et des contrôles ⁽¹⁾, un nouvel article habilitant l'AFLD – ou le laboratoire auquel elle aurait fait appel pour l'analyse d'échantillon – à donner à l'AMA l'accès aux échantillons et aux informations qui leur sont relatives afin qu'elle puisse en prendre possession.

- **Afin de donner à l'AFLD la capacité de recourir à un « tiers délégué »**, l'ordonnance prévue par le projet de loi devra sans nul doute compléter les dispositions du II de l'article L. 232-5 du code du sport (relatives aux conditions d'exercice des missions de l'Agence).

Il conviendrait également de consacrer expressément cette faculté par une mention à l'article L. 232-11 du code du sport. En effet, cette disposition habilite les officiers et agents de police judiciaire à procéder aux contrôles diligentés par l'AFLD ; il donne la possibilité de confier aux agents du ministère chargé des sports, ainsi qu'à des personnes agréées par l'AFLD et assermentées, la recherche et le constat des infractions relatives à la consommation et à la fourniture de substances interdites.

2. Une coopération entre les acteurs à étayer par un resserrement des liens entre organisations antidopage et mouvement sportif

Depuis la loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 ⁽²⁾, **l'organisation de la lutte contre le dopage en France repose sur plusieurs grands acteurs.**

- D'une part, **le ministère chargé des Sports** définit le cadre et les objectifs de la politique de prévention en la matière. L'article L. 230-1 du code du sport le charge précisément de l'engagement et de la coordination des actions de prévention, de surveillance médicale, de recherche et d'éducation.

Sur ce fondement, le ministère adopte périodiquement des plans de prévention du dopage et des conduites dopantes. Il réalise également des actions visant à encourager l'application de bonnes pratiques dans l'étiquetage, la commercialisation et la distribution de produits susceptibles de contenir des substances interdites, tels que les compléments alimentaires ou les aliments pour

(1) Section 3 du chapitre II du titre III du livre II (article L. 232-9 à L. 232-20-1) du code du sport.

(2) Loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs.

sportifs. Relèvent également de la compétence du ministère chargé des Sports l'élaboration des normes relatives à la lutte contre le dopage et la participation de la France aux instances et cadres de coopération internationale.

Au-delà, la politique de lutte contre le dopage revêt un caractère interministériel. Au cours de leur audition, les représentants du ministère des Sports ont ainsi fait état d'une campagne d'information menée en collaboration avec l'Éducation nationale. Engagée depuis deux ans, cette action vise à ce que l'enseignement des sciences et de la vie et de la terre (SVT) et l'éducation physique et sportive (EPS) comprennent un temps consacré aux questions relatives aux enjeux et risques du dopage. Au cours de son audition, M. Gilles Quénerhervé a souligné l'intérêt que pouvait présenter le rapprochement des personnels et des services œuvrant dans les domaines de l'enseignement scolaire et des politiques sportives dans le périmètre unifié du ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports à la suite de la nomination du Gouvernement de M. Jean Castex.

Par ailleurs, ainsi que le rappelle l'étude d'impact, des commissions régionales de lutte contre les trafics se réunissent chaque année sous la co-présidence du ministère des Sports et du ministère de la Justice. Elles fournissent un cadre au nécessaire échange d'informations entre les services des Douanes, l'Office central de lutte contre les atteintes à l'Environnement et à la Santé publique ou encore les agences régionales de Santé.

• D'autre part, l'**Agence française de Lutte contre le dopage (AFLD)** assume une part essentielle de la mise en œuvre matérielle de cette politique publique, ainsi que des engagements pris dans le cadre du code mondial antidopage.

Sur le fondement des articles L. 232-5 à L. 232-8 du code du sport, l'Agence jouit du statut d'autorité publique indépendante et dispose d'une autonomie totale dans la définition et la conduite des actions de lutte contre le dopage. Ses missions consistent à :

- établir un programme annuel de contrôle ;
- se prononcer sur les demandes d'autorisation à des fins thérapeutiques ;
- diligenter des contrôles antidopage ;
- faire réaliser l'analyse des prélèvements effectués ;
- exercer le pouvoir disciplinaire à l'égard des personnes soupçonnées d'avoir méconnu les règles antidopage qui leur étaient applicables.

En outre, en sa qualité de signataire du code mondial antidopage, il incombe à l'AFLD de coopérer avec l'AMA, ainsi qu'avec les organismes reconnus par celle-ci et possédant de compétences analogues.

• Enfin, les articles L. 230-1 et L. 231-5 à L. 231-8 du code du sport confient également certaines responsabilités aux **fédérations sportives et délégataires**.

Ces dispositions leur font ainsi obligation de :

- veiller à la santé de leurs licenciés et prendre à cet effet les dispositions nécessaires, notamment en ce qui concerne les programmes d’entraînement et le calendrier des compétitions et manifestations sportives qu’elles organisent ou qu’elles autorisent ;
- développer auprès des licenciés et de leur encadrement une information de prévention contre l’utilisation des substances et procédés dopants, avec l’appui des antennes médicales de prévention du dopage ;
- assurer l’organisation de la surveillance médicale à laquelle sont soumis leurs licenciés inscrits sur la liste des sportifs de haut niveau ;
- coopérer en matière de lutte contre le dopage avec les fédérations internationales et les organisations nationales antidopage ;
- apporter leur concours aux actions de prévention, de surveillance médicale, de recherche et d’éducation définies par le ministère chargé des Sports en collaboration avec les autres ministres et organismes intéressés.

En soi, la nouvelle rédaction du code mondial antidopage ne remet pas fondamentalement en cause les compétences des acteurs de la lutte contre le dopage en France. **La mise en conformité du droit national n’en appelle pas moins un certain nombre d’évolutions dans leurs rapports.**

a. Un code mondial confortant le rôle et les responsabilités des organisations antidopage

• Dans sa rédaction applicable à compter de 2021, le code réaffirme, d’une part, **la nécessaire indépendance des organisations antidopage, dans leurs décisions et activités opérationnelles, vis-à-vis du secteur sportif et du Gouvernement.**

À cette fin, il **précise les incompatibilités de fonctions**. Il est notamment interdit à toute personne simultanément impliquée dans la gestion ou les opérations d’un comité national olympique ou d’une fédération nationale d’être impliquée dans les décisions ou activités opérationnelles d’une organisation nationale antidopage.

• D’autre part, **le dispositif tend à renforcer la position de l’AFLD vis-à-vis des fédérations sportives.**

Dans son nouveau dispositif⁽¹⁾, **il impose en effet à tout signataire d'adopter des règles obligeant chacune de ses organisations membres et toute autre organisation sportive relevant de sa compétence à respecter, appliquer, maintenir et exécuter le code.** Il est précisé que le signataire prend des mesures appropriées lorsqu'il apprend que l'une de ces organisations a manqué à ses obligations.

D'après l'état des lieux dressé devant le Rapporteur, la coopération entre l'AFLD et les fédérations peut connaître des formes très variables. Or, cette diversité ne paraît pas toujours de nature à garantir une stricte application du droit antidopage et la qualité d'information nécessaire à l'exercice des pouvoirs d'enquête de l'Agence.

• En dernier lieu, on soulignera **l'élargissement des compétences de l'AFLD dans le champ de l'éducation à la lutte contre le dopage.**

De manière pratique, le dispositif renforce et précise les obligations des signataires en la matière en vertu des nouvelles stipulations du code⁽²⁾, ainsi que du Standard international « pour l'éducation » nouvellement créé. Dans ce cadre, au plan national, **les programmes d'éducation devront être coordonnés par l'organisation nationale antidopage**, en collaboration avec les autres acteurs (fédérations, comité national olympique, gouvernement et institutions éducatives). L'organisation nationale antidopage acquiert ainsi le statut d'autorité en matière d'éducation pour le sport « propre » dans son pays.

b. Des implications relativement circonscrites en droit national

• **La transposition des nouvelles stipulations du CMA relatives aux conditions d'indépendance des organisations pourrait se traduire par une précision des règles de composition des différentes instances de l'AFLD.**

Créé par l'ordonnance n° 2018-603 du 11 juillet 2018⁽³⁾, l'article L. 232-7-2 du code du sport dispose que l'Agence comprend un collège et une commission des sanctions. L'article L. 232-6 détermine quant à lui les différentes catégories siégeant au collège de l'Agence. Ce dernier se compose de neuf membres nommés par décret, dont trois membres des juridictions administrative et judiciaire, trois personnalités ayant compétence dans les domaines de la pharmacologie, de la toxicologie et de la médecine du sport et trois personnalités qualifiées dans le domaine du sport.

Aux termes de l'article L. 232-7-2 du code du sport, la commission des sanctions comprend dix membres nommés par décret (dont quatre membres des juridictions administrative et judiciaire ; quatre personnalités compétentes dans les domaines de la pharmacologie, de la toxicologie et de la médecine du sport ; deux

(1) Article 12 du code mondial antidopage dans sa rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2021.

(2) Article 18.2.3 du code mondial antidopage dans sa rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2021

(3) Article 1^{er} de l'ordonnance n° 2018-603 du 11 juillet 2018 relative à la procédure disciplinaire devant l'Agence française de lutte contre le dopage.

personnalités qualifiées dans le domaine du sport, désignées par le président du Comité national olympique et sportif français).

Au regard des obligations découlant de la nouvelle rédaction du code mondial, il conviendrait de compléter ces dispositions par la mention des incompatibilités prévues par ses stipulations. En l'état, la seule disposition relevant de cette logique de prévention des conflits d'intérêt réside dans le II de l'article L. 232-5 du code du sport, lequel affirme que « *les missions d'analyse ne peuvent être exercées par les mêmes personnes que celles exerçant les missions de contrôle ou les compétences disciplinaires de l'Agence française de lutte contre le dopage* ».

● **Le resserrement de la supervision exercée par les signataires sur la mise en œuvre des obligations du code mondial antidopage comporte deux implications en droit interne.**

En premier lieu, il s'agit de **consacrer la compétence de l'AFLD à l'égard des fédérations sportives**. La transposition du CMA suppose de compléter l'article L. 232-5 afin de reconnaître expressément à l'Agence le droit de s'assurer du respect par les fédérations sportives, leurs organes et leurs préposés de leurs obligations et de pouvoir signaler tout manquement.

En l'état, l'article (au 14°) prévoit seulement la faculté pour les fédérations de consulter l'Agence sur « *des questions relevant de ses compétences* ». Il l'habilite également à adresser aux fédérations sportives des recommandations mais dépourvues de caractère contraignant. Or, l'étroitesse et l'efficacité de la coopération des fédérations et de l'AFLD se révèlent, d'après les éléments recueillis par le Rapporteur, très variables.

Par cohérence, l'ordonnance prévue par le présent projet de loi pourrait aboutir à **alourdir les obligations des fédérations sportives** en modifiant deux dispositions du code du sport : l'article L. 231-5 qui impose aux fédérations de veiller sur la santé de leurs licenciés ; l'article L. 232-10-2 qui porte obligation de signaler et de coopérer avec l'AFLD ou la fédération internationale d'affiliation pour tout préposé ou organe fédéral qui acquiert la connaissance d'un manquement aux dispositions des dispositions du code relatives à la lutte contre le dopage.

● **La désignation de l'AFLD en tant qu'autorité en matière d'éducation pour le sport « propre » dans le programme antidopage des signataires du code pourrait justifier de préciser ses prérogatives.**

Les modifications rendues nécessaires par la transposition du code mondial antidopage concernent, en premier lieu, l'article L. 232-5. Dans sa rédaction actuelle, le 12° du I confie à l'Agence le soin de mettre en œuvre « *des actions de prévention et de recherche en matière de lutte contre le dopage. À cette fin, elle élabore un programme d'information et d'éducation à destination des sportifs, en particulier de niveau national et international, de leur personnel d'encadrement et du public* ». Par un souci de conformité avec le CMA, il pourrait être expédient de mentionner, dans cet alinéa, le statut d'autorité en matière d'éducation contre le

dopage dans le cadre du programme que les signataires doivent élaborer et réaliser en vertu de ses nouvelles stipulations.

Dans le même esprit, il pourrait être question de compléter l'article L. 230-1 du code du sport, disposition relative aux actions de prévention engagées et coordonnées par le ministère chargé des Sports. Il s'agirait de mentionner le rôle de coordination que l'AFLD pourrait jouer en qualité d'autorité référente.

D. UNE NÉCESSAIRE VIGILANCE QUANT AUX OBLIGATIONS PESANT SUR LES SPORTIFS ET SUR LA DÉFENSE DE LEURS DROITS

En matière de droits de l'homme, une assez large partie de la doctrine semble estimer qu'il n'existe pas d'incompatibilité fondamentale entre les normes nationales et internationales reconnues par la France et le code mondial antidopage.

Cette analyse paraît relativement partagée en ce qui concerne la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales.

Au terme de l'étude réalisée à la demande de l'AMA ⁽¹⁾, Jean-Paul Costa affirme que, dans l'ensemble ⁽²⁾, les nouvelles stipulations du code mondial antidopage paraissent conformes aux standards internationaux en vigueur en matière de droits de l'homme. Cet ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) conclut que les modifications apportées tendent notamment à une plus grande précision et proportionnalité des règles applicables, notamment dans la sanction des infractions. Il souligne également l'attitude bienveillante de la CEDH à l'égard de l'ordre juridique créé autour du code mondial antidopage, en mettant en relief l'apport de deux arrêts rendus en 2018 : d'une part, le caractère légitime d'atteintes limitées à l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la Convention ⁽³⁾ ; d'autre part, la reconnaissance

(1) « Avis 2019 (expert opinion) sur le Code mondial antidopage (projet de Code 2021) » rendu par M. Jean-Paul Costa, ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), arbitre du Tribunal arbitral du Sport, octobre 2019.

(https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/avis_2019_code_mondial_13_octobre.pdf).

(2) Les questions transmises par le Directeur de l'Agence mondiale antidopage et examinées dans le cadre de l'étude ne portent pas sur l'intégralité des stipulations du dispositif résultant des travaux de révision. Ce texte a pu d'ailleurs connaître des évolutions par rapport à la rédaction adoptée par la Conférence de Katowice.

(3) CEDH, 18 juin 2018, FNASS et autres contre France. En l'espèce, les requérants mettaient en cause – de manière indirecte – la conventionalité des stipulations du code mondial antidopage relatives aux obligations de localisation des sportifs à des fins de contrôle inopiné. Ils estimaient que les obligations qui en découlaient portaient une atteinte excessive à leur droit au respect de la vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la CEDH. La Cour a jugé que les contraintes inhérentes aux obligations de localisation ne violent pas la Convention car elles ménagent un juste équilibre (et sont donc « nécessaires dans une société démocratique »). Elle estime que les mesures critiquées du code mondial antidopage participent à la réalisation de deux buts légitimes au regard de la CEDH pouvant justifier une ingérence dans la vie privée : d'une part, la protection de la santé (but légitime au sens du §2 de l'article 8) ; d'autre part, la loyauté des compétitions sportives (autre but légitime en application du même article).

du TAS comme une juridiction répondant aux exigences du droit à un « tribunal établi par la loi, indépendant et impartial » consacré par l'article 6 de la CEDH ⁽¹⁾.

*

À bien des égards, les questions relatives à la compatibilité du code mondial antidopage en vigueur peuvent être considérées comme tranchées : aujourd'hui, ses principes et ses procédures s'insèrent dans le droit applicable, en conséquence des ordonnances et projets de ratification déposés devant le Parlement.

À l'évidence, **traiter les questions que peut soulever la transposition du code mondial antidopage exige un travail minutieux, tant sont grandes les implications de la mise en conformité du droit national.** Dans cette entreprise, le recours aux ordonnances fournira un outil précieux et commode, au regard des échéances auxquels notre pays doit faire face pour remplir ses obligations.

Mais il appartient au Parlement de fixer un cadre, dans la limite de ce qu'autorise la jurisprudence constitutionnelle en ce qui concerne l'examen des projets de loi d'habilitation à légiférer par ordonnance.

Dans cet esprit, le Rapporteur estime qu'il conviendrait :

– de **préciser que la mise en conformité avec le code mondial antidopage vise à introduire les nouvelles règles applicables au 1^{er} janvier 2021 ;**

– **d'assortir l'habilitation de l'obligation expresse de réaliser la transposition « en conformité avec les principes constitutionnels et conventionnels ».**

De son point de vue, ces précisions pourraient remplir deux objectifs : mieux définir le champ de l'habilitation demandée, par l'usage de termes identiques à ceux retenus pour le projet de loi de 2014 portant transposition des dispositions du code mondial antidopage en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2015 ; affirmer l'exigence d'une conciliation pertinente des principes et normes de droit interne avec les obligations nouvelles du code mondial antidopage.

(1) CEDH, 2 octobre 2018, Mutu et Pechstein contre Suisse. L'affaire porte sur l'application des droits à l'accès à un tribunal impartial consacré par l'article 6 de la CEDH, ainsi que sur la nature des sanctions infligées sur le fondement du droit antidopage. Avec cet arrêt, la Cour affirme que l'arbitrage en matière sportive revêt un caractère légitime et opportun mais qu'il importe que le juge arbitral, en l'espèce le TAS, offre les garanties du procès équitable. Elle estime qu'au regard des critères de l'article 6 de la Convention, cette dernière juridiction possède bien le statut de tribunal établi par la loi, indépendant et impartial.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles et de l'éducation a examiné le projet de loi visant à habilitier le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer la conformité du droit interne aux principes du code mondial antidopage et renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage (n° 2700) Au cours de sa réunion du mercredi 25 novembre 2020 ⁽¹⁾.

M. le président Bruno Studer. Mes chers collègues, permettez-moi, puisque nous traitons de sport ce matin, de rendre hommage au rugbyman Christophe Dominici, disparu hier. Les images de 1999 font partie des souvenirs d'une vie. Je veux dire à ses proches et au staff de l'équipe de France que, ce jour-là, comme beaucoup de Français, j'ai été très heureux et très fier d'être Bleu. Ce week-end, lorsqu'ils seront sur le terrain, nous serons de tout cœur avec eux, ainsi qu'avec les membres de la famille de Christophe Dominici – un Bleu parmi d'autres, mais quel Bleu !

Le 21 octobre dernier, nous avons désigné Bertrand Sorre rapporteur de ce texte et Marie-George Buffet – de retour dans notre commission pour l'occasion, que nous l'accueillons toujours avec plaisir –, rapporteure d'application. Cela me permet de vous remercier, madame, pour votre vigilance sur la nécessité d'inscrire rapidement ce texte à l'ordre du jour.

L'examen de ce projet de loi en séance est prévu lundi 7 décembre et fait l'objet d'une procédure accélérée.

Le code mondial antidopage (CMA), établi sous l'autorité de l'Agence mondiale antidopage (AMA), est régulièrement réactualisé lors de conférences mondiales sur le dopage dans le sport. Ces dispositions étant plutôt techniques et complexes à traduire en droit français, la voie des ordonnances a souvent été privilégiée ces dernières années pour transposer les mises à jour.

Monsieur le rapporteur, je vous cède la parole pour que vous nous exposiez les nouvelles dispositions du code mondial antidopage, ainsi que les modalités de l'habilitation prévue par l'article unique du projet de loi.

M. Bertrand Sorre, rapporteur. Merci, monsieur le président ! Moi aussi, comme des millions de Français, j'ai bondi de mon fauteuil, en 1999, quand Christophe Dominici a aplati cet essai contre les All Blacks. Comme vous, nous avons tous une pensée pour sa famille.

(1) http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9953389_5fbc148aa476e.commission-des-affaires-culturelles--renforcer-l-efficacite-de-la-lutte-contre-le-dopage-25-novembre-2020

Par le présent projet de loi, le Gouvernement demande au Parlement de l'habiliter à légiférer par ordonnance afin d'assurer la conformité du droit interne aux principes du code mondial antidopage et de renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage.

Le code mondial antidopage constitue un instrument de droit incontournable. Depuis le premier dispositif, adopté à Copenhague en mars 2003, il fait l'objet de révisions périodiques. Lancé en 2017, le dernier processus de révision a trouvé sa conclusion dans le dispositif adopté à l'unanimité, le 7 novembre 2019, par la Conférence mondiale sur le dopage dans le sport réunie à Katowice, en Pologne. Cette nouvelle version, avec les standards internationaux qui l'accompagnent, entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

En toute rigueur, les stipulations de ce code ne possèdent pas, par elles-mêmes, de force contraignante à l'égard des États car elles émanent d'une fondation de droit privé, à savoir l'AMA, créée en 1999. Cela étant, elles nous obligent. En effet, la Convention internationale contre le dopage dans le sport, adoptée le 19 octobre 2005 sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), comporte l'engagement d'adopter des mesures appropriées aux niveaux national et international qui soient conformes aux principes énoncés dans le code mondial antidopage. D'une certaine manière, le présent projet de loi tire donc les conséquences de la ratification de ces obligations en 2007. Au-delà, je pense qu'il participe à la réalisation d'un objectif consensuel : celui que la France puisse continuer de s'illustrer dans le combat pour un sport propre et éthique, par ses initiatives sur la scène internationale mais aussi par ses lois.

Le texte que nous examinons vise à mettre en conformité le dispositif français avec les standards de la lutte mondiale contre le dopage. Aux termes de l'article unique, l'habilitation à légiférer par ordonnance obéit à trois motifs : premièrement, mettre en conformité le droit interne avec les principes du code mondial antidopage ; deuxièmement, définir un nouveau statut du laboratoire antidopage ; troisièmement, renforcer l'efficacité du dispositif de lutte contre le dopage en facilitant le recueil d'informations par l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) et la coopération entre les acteurs de cette lutte.

Le projet de loi prévoit un délai de neuf mois pour prendre l'ordonnance après la publication de la loi. En outre, un projet de loi de ratification devra être déposé au Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Certains d'entre nous déplorent que le Gouvernement choisisse de recourir à l'article 38 de la Constitution, plutôt que de soumettre à la délibération des assemblées l'ensemble des mesures relevant de leurs prérogatives. Je peux comprendre ce point de vue. Mais reconnaissons qu'en matière de droit antidopage, le recours aux ordonnances ne revêt pas un caractère inusité : depuis 2010, il constitue l'instrument de la mise en conformité de la loi française après chaque

révision du code mondial. Ainsi, nombre d'articles en vigueur du code du sport trouvent leur origine dans les ordonnances prises sur le fondement de deux textes d'habilitation : la loi du 30 décembre 2014 – qui a servi de fondement à l'ordonnance du 30 septembre 2015 – et l'article 25 de la loi du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Cette disposition constitue la base légale de deux textes répondant aux conclusions d'un audit de l'AMA : l'ordonnance du 11 juillet 2018 relative à la procédure disciplinaire devant l'AFLD, ainsi que l'ordonnance 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.

En outre, chacun pourra convenir qu'en certaines circonstances, « nécessité fait loi ». En l'espèce, la France fait face – quoi qu'on en dise – à une échéance couperet : il lui faut mettre son droit en conformité avec les nouvelles stipulations du code mondial antidopage dans des délais raisonnables par rapport à la date de son entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2021. Il est vrai que, d'un strict point de vue juridique, l'État français ne figure pas parmi les signataires du code mondial antidopage. Mais les obligations et principes qu'il édicte s'imposent aux organisations nationales chargées de la lutte contre le dopage, aux fédérations sportives, ainsi qu'aux organisations responsables de grandes manifestations sportives. Il va de soi que le mouvement sportif français ne saurait s'affranchir des exigences nouvelles d'un corpus normatif à l'édification duquel notre pays a pris une large part.

Pour leur part, les pouvoirs publics ne sauraient méconnaître les menaces que recèlent les sanctions expressément prévues à l'annexe B du Standard international « pour la conformité au code des signataires ». Dans ce cadre, le constat d'une situation d'irrégularité pourrait en effet entraîner trois conséquences : d'une part, l'inéligibilité du pays signataire à l'organisation de championnats régionaux, continentaux ou mondiaux, ou de manifestations organisées par des organisations responsables de grandes manifestations, pendant une période définie ; d'autre part, la privation du droit de participer ou d'assister à des championnats régionaux, continentaux ou mondiaux, ou à des manifestations organisées par des organisations responsables de grandes manifestations autres que les Jeux olympiques et paralympiques ; enfin, l'impossibilité de participer ou d'assister aux Jeux olympiques et paralympiques pour la prochaine édition de cette manifestation, qu'elle soit d'été ou d'hiver, ou jusqu'à ce que le signataire soit réintégré.

L'application éventuelle de ces stipulations expose la France à une remise en cause de la participation des sportifs français aux compétitions internationales. Elle fait également peser une hypothèque sur l'organisation des grandes compétitions à venir sur le territoire national, comme la Coupe du monde de rugby en 2023 ou les Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024.

Libre à chacun de spéculer sur les délais dans lesquels des sanctions pourraient intervenir. On pourrait même envisager que la France bénéficie de circonstances atténuantes, en considération de la crise provoquée par la covid-19 ou

de la situation d'autres signataires. Quoi qu'il en soit, la procédure en manquement définie dans le Standard international « pour la conformité au code des signataires » comporte trois étapes, dont une première phase de dialogue contradictoire d'une durée de trois mois. Les risques de sanctions apparaissent d'autant moins théoriques que le déclenchement des différentes étapes présente une certaine automaticité. Il importe donc que la France soit en mesure de donner des gages au plus vite.

De ce point de vue, le recours aux ordonnances offre une certaine souplesse, utile pour répondre aux impératifs d'un calendrier contraint. En pratique, la mise en conformité du droit français avec les standards de la lutte contre le dopage ne va pas de soi dans un calendrier parlementaire surchargé. En effet, cette tâche exige une certaine technicité au regard des implications multiples des changements apportés au code mondial.

Sans décrire l'intégralité des modifications apportées au dispositif lors de la conférence de Katowice, je veux souligner que la rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2021 marque un approfondissement des principes et une certaine sophistication des procédures.

Si la dernière version du code mondial se caractérise, pour l'essentiel, par une relative stabilité des qualifications concernant les substances et les produits interdits, la véritable novation du dispositif adopté en novembre 2019 réside dans la création d'une nouvelle catégorie de substances : les « substances d'abus ». Cette catégorie regroupe les produits dont la consommation donne souvent lieu à des débordements dans la société en dehors du contexte sportif. Il s'agit de la cocaïne, de l'héroïne et des produits utilisés dans le cadre d'activités que d'aucuns pourraient qualifier de « festives ».

Le dispositif applicable au 1^{er} janvier 2021 comporte également un certain nombre de reformulations et de précisions dans la définition des infractions, comme la falsification de tout élément du contrôle du dopage de la part d'un sportif ou d'une autre personne. De même, la nouvelle rédaction du code mondial révisé les conditions nécessaires à la sanction de « l'association interdite » entre un sportif et une personne disqualifiée du fait de violations des règles antidopage. Le code mondial accorde en outre une protection nouvelle aux personnes qui dénoncent une violation des règles antidopage, autrement dit les « lanceurs d'alerte ». Les pressions ou représailles exercées à leur encontre pour ce motif reçoivent désormais la qualification d'infractions.

Le code mondial procède – il est vrai – à un alourdissement des sanctions encourues pour certains faits, tels que la complicité, et au rétablissement de circonstances aggravantes. Toutefois, dans l'ensemble, l'évolution du régime des sanctions manifeste le souci de mieux prendre en considération les circonstances et les profils. J'en veux pour preuve des stipulations qui ouvrent aux contrevenants la possibilité d'obtenir ce qui peut s'assimiler à des réductions de peine pour certaines infractions – soustraction ou refus de se soumettre à un contrôle antidopage, falsification de tout élément de contrôle, consommation de « substances d'abus ».

On trouvera une autre illustration de cette volonté d'un traitement pragmatique des infractions dans la place significative accordée à des procédures qui, à des degrés divers, allègent le prononcé des sanctions en contrepartie d'une coopération des contrevenants ou d'une reconnaissance des infractions alléguées. Je fais ici référence à l'extension du champ d'application de « l'aide substantielle », à la réduction de la durée d'interdiction pour aveu rapide et acceptation des conséquences, ou encore à la création des « accords de règlement de l'affaire ». Le code mondial pousse la logique jusqu'à établir des régimes de sanctions assouplies. Dans sa rédaction applicable à compter du 1^{er} janvier 2021, il prévoit plusieurs tempéraments au régime des sanctions encourues pour certaines infractions au bénéfice de deux nouvelles catégories : les personnes protégées et les « sportifs de niveau récréatif ».

Sur le plan des contrôles antidopage et du recueil d'informations à cette fin, le dispositif présente des inflexions plus notables. Ainsi, le code mondial actualisé se signale par l'affirmation du principe de la nécessaire indépendance des laboratoires à l'égard de toute organisation antidopage, aux plans administratif et opérationnel. Cette stipulation conduit nécessairement à approfondir la séparation fonctionnelle du Laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD) de l'AFLD, dont il est un département depuis 2006.

Une autre inflexion significative réside dans la capacité nouvelle des organisations nationales antidopage de recueillir des informations sur la localisation des sportifs qui ne sont pas inclus dans un groupe cible. Dans ce cadre, les organisations peuvent définir des conséquences appropriées et proportionnées, en vertu de leurs propres règles.

Il convient également de souligner l'élargissement du champ des enquêtes des organisations nationales antidopage à l'entourage des sportifs. La nouvelle rédaction du code mondial impose en l'occurrence de mener des investigations sur l'implication potentielle de membres du personnel d'encadrement des sportifs ou d'autres personnes dans chaque cas de dopage. Le Standard international « pour les contrôles et les enquêtes » détaille les pouvoirs d'enquête qui devraient être utilisés par les organisations antidopage.

Sur le plan de la coordination des acteurs de la lutte contre le dopage, le code mondial comprend des stipulations de nature à conforter le rôle et les responsabilités des organisations antidopage. Dans son nouveau dispositif, il impose en effet à tout signataire d'adopter des règles obligeant chacune de ses organisations membres et toute autre organisation sportive relevant de sa compétence à « *respecter, appliquer, maintenir et exécuter le code* ». Sur le principe, le dispositif tend ainsi à renforcer la position de l'AFLD vis-à-vis des fédérations sportives. Relevons également que le code réaffirme la nécessaire indépendance des organisations antidopage dans leurs décisions et activités opérationnelles vis-à-vis du secteur sportif et du Gouvernement.

À l'évidence, la transposition du code mondial antidopage emporte des conséquences et obligations de portée très variable mais extrêmement nombreuses. C'est la raison pour laquelle j'estime que le recours à l'article 38 constitue un expédient procédural non seulement conforme à l'esprit de nos institutions, mais aussi raisonnable. Cette nécessité pratique ne dispensera pas le Parlement de demeurer vigilant sur les mesures que le Gouvernement prendra sur la base de l'habilitation, au regard des principes constitutionnels et conventionnels qui prévalent sur le territoire national. En conséquence, j'appelle la commission des affaires culturelles à adopter le présent projet de loi.

Mme Marie-George Buffet, rapporteure d'application. Je souhaite tout d'abord souligner la qualité du travail de notre collègue Bertrand Sorre. Les éléments recueillis au cours des auditions nous permettent de nous prononcer en toute connaissance de cause.

Je me réjouis de l'inscription de ce projet de loi à l'ordre du jour du 7 décembre car notre première préoccupation doit être de rendre plus efficace la lutte contre le dopage, c'est-à-dire contre la tricherie et la soumission de certains sportifs et sportives à des enjeux financiers ou géopolitiques, avec un véritable dopage d'État dans certaines régions du monde.

Le combat contre le dopage doit être permanent. La marchandisation du sport et son instrumentalisation par certains pouvoirs publics font que la tentation du dopage reste très prégnante. La mise en conformité de notre droit dans les délais est une obligation. Nous pouvons certes compter sur la clémence de l'AMA, mais je me méfie : même si le Comité international olympique (CIO) a du mal à trouver des villes pour organiser les Jeux olympiques, l'AMA peut se montrer très stricte sur l'application de la mise en conformité de ses directives. Le rapporteur a rappelé les risques encourus : l'incapacité d'inscrire nos sportifs et sportives à des compétitions internationales – je pense aux Jeux olympiques et paralympiques de Tokyo – et la remise en cause – même si elle est extrêmement peu probable – de la tenue de grands événements sportifs sur notre sol.

Le plus important reste l'image de la France. Il serait dommage que notre pays soit réprimandé par l'AMA alors qu'il s'est véritablement saisi, par le passé, de ce combat. Ce ne serait pas terrible pour le rayonnement de la France ! Nous devons donc faire des efforts pour tenir les délais. Or, le temps de rédaction de l'ordonnance pose problème : neuf mois ! Est-il possible de réduire ce délai à six mois ? Ce serait un peu plus rassurant.

M. le rapporteur a rappelé tous les sujets abordés à l'occasion de la mise en conformité de notre droit : l'indépendance du laboratoire national de dépistage du dopage, la reconnaissance des « lanceurs d'alerte », les sanctions proportionnées selon le niveau et le comportement du sportif ou de la sportive. On peut toutefois s'interroger sur certains points, comme la différence dans les sanctions entre les sportifs de moins de 16 ans et ceux ayant entre 16 et 18 ans, pourtant tous mineurs, ou encore le pouvoir d'enquête des instances chargées de la lutte contre le dopage

au plan national. Nous avons auditionné plusieurs professeurs de droit, spécialistes du droit du sport, qui nous ont rassurés : les droits des citoyens de notre pays ne seront pas remis en cause.

Il va falloir être très vigilant sur le contenu des ordonnances et vérifier qu'elles sont bien conformes à l'habilitation. De plus, il conviendra d'accorder des moyens humains et financiers supplémentaires à l'AFLD, qui se voit confier de nouvelles responsabilités dans le domaine de la prévention et de l'éducation – cela enlève encore des attributions au ministère des Sports, dont je ne sais plus de quoi il sera responsable.

Il faudra veiller enfin à ne pas se cantonner au sport de haut niveau. Nous avons auditionné les représentants de l'AFLD qui, en pleine préparation des Jeux olympiques de Tokyo et de Paris, ont tendance à se concentrer sur les contrôles dans le haut niveau. C'est bien, mais il faut aussi poursuivre les contrôles dans le sport amateur. Or, il y a un risque que ceux-ci soient laissés de côté : il faudra donc se montrer vigilant.

Je vous remercie encore, monsieur le rapporteur, pour la qualité de votre rapport.

M. Patrick Vignal. Je tiens moi aussi à remercier notre éminent collègue Bertrand Sorre pour son excellent travail sur ce projet de loi. Le texte que nous examinons ce matin habilite le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer la conformité du droit interne aux principes du code mondial antidopage. Même si certains regrettent le recours aux ordonnances, cette méthode reste la seule à même de permettre à la France de se mettre en conformité dans un délai très court avec ses engagements internationaux.

En tant que signataire de la Convention internationale de l'UNESCO contre le dopage dans le sport, la France se doit de transposer dans son droit interne les nouvelles règles édictées par le code mondial antidopage. Depuis 2003, ce dernier permet d'harmoniser les règles et les politiques antidopage dans le monde. Il évite notamment que les sportifs soient soumis à des législations différentes selon leur nationalité lors des compétitions internationales. Il est régulièrement révisé afin d'adapter la réglementation aux évolutions réelles du dopage et de parfaire le combat engagé. La dernière révision a été adoptée le 7 novembre 2019 lors de la conférence mondiale sur le dopage dans le sport.

Selon ses engagements internationaux, la France se doit de transposer avant le 1^{er} janvier 2021 la nouvelle version du code mondial antidopage. Dans le cas contraire, l'État s'exposerait à des sanctions.

N'oublions pas que nous serons le pays hôte de la Coupe du monde de rugby de 2023 et des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Nous nous devons par conséquent d'être exemplaires dans la lutte contre le dopage. Le ministère des Sports promeut un sport propre, avec des athlètes propres. Un vaste plan de modernisation de son dispositif de lutte contre le dopage a été engagé afin de mieux

prévenir celui-ci et d'harmoniser son organisation avec les standards de l'AMA. La France est reconnue pour le rôle important qu'elle joue dans la lutte contre le dopage et ce projet de loi illustre son attachement à respecter ses engagements internationaux.

Le dopage demeure un fléau qui gangrène le sport professionnel et amateur. Tout sportif, quelle que soit sa discipline, peut être tenté de prendre des produits illégaux dans le but d'augmenter ses performances ou d'avoir une meilleure récupération. Il reste donc impératif d'encourager la coopération internationale pour protéger nos athlètes et de promouvoir l'éthique du sport. Il faut limiter la disponibilité des substances et méthodes interdites en luttant contre le trafic, faciliter les contrôles antidopage, soutenir les programmes nationaux de contrôle. Nous devons encourager les producteurs et distributeurs de compléments alimentaires à établir les meilleures pratiques en matière d'étiquetage, de commercialisation et de distribution des produits susceptibles de contenir des substances interdites. Enfin, il faut soutenir la mise en œuvre de programmes d'éducation antidopage et renforcer la recherche antidopage afin de tendre vers un sport « zéro dopage ». Tels sont les objectifs du Gouvernement dans ce projet de loi visant à transposer le code mondial 2021 dans notre droit interne.

Le Groupe de La République en marche votera donc ce texte. Il vaut mieux prévenir que guérir, mais c'est un vaste débat !

M. Maxime Minot. Le dopage est un fléau qui affecte le sport en général, qui nuit à son image et aux valeurs qu'il véhicule, tout en faisant peser un danger, à plus ou moins long terme, sur la santé des sportifs qui y succombent. Il ne se diffuse plus seulement chez les sportifs de haut niveau mais touche aussi le sport amateur, voire des usagers quotidiens des salles de sport. D'aucuns diront qu'il est le fardeau de la société de la performance, qu'il est aggravé par la mercantilisation du sport de haut niveau, voire qu'il est intrinsèque à la volonté de l'homme de remporter la victoire sur les autres ou sur lui-même. En tout état de cause, il doit être combattu avec force, même si on a souvent l'impression d'un éternel recommencement, car le dopage semble aller plus vite que la législation. Nous le devons d'abord à ces sportifs respectueux des règles et de leur discipline, premières victimes de la tricherie, alors qu'ils nous font rêver à chaque compétition sportive. Ils doivent être des acteurs de cette lutte.

La France n'a pas à rougir de son arsenal en la matière. Toutefois, pour être efficace et cohérent, on ne peut mener cette lutte qu'à l'échelle mondiale, notamment en harmonisant les politiques et les règles appliquées par les organisations sportives et les gouvernements. C'est le rôle de l'AAA, créée il y a un peu plus de vingt ans. Depuis l'adoption du premier code mondial antidopage, en 2003, deux versions l'ont fait évoluer, en 2009 et en 2015. La troisième, adoptée il y a un an, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier prochain, nous conduit à débattre du présent projet de loi, qui vise à habiliter le Gouvernement à assurer, par voie d'ordonnance, la conformité de notre droit national avec le code mondial.

Sur la forme, le Gouvernement a choisi, comme ses prédécesseurs, de recourir à l'article 38 de la Constitution. L'urgence est certaine : nous avons jusqu'au 1^{er} janvier pour adopter les mesures nécessaires. Je rappellerai toutefois que ce texte a été déposé sur le bureau de notre assemblée le 7 février dernier. La crise sanitaire a certes contraint à des ajustements, mais le Gouvernement a fait examiner d'autres projets de loi avant celui-ci. Si la France est sanctionnée, la responsabilité en reviendra exclusivement au Gouvernement. Le procédé est-il conforme à notre Constitution ? Sans doute, mais le recours systématique et inédit aux ordonnances – qui concerne actuellement presque tous les textes – peut être interprété comme un détournement de nos institutions.

Sur le fond, il est nécessaire de tirer les conséquences, dans notre droit, des nouvelles règles introduites dans le code mondial antidopage à la conférence de Katowice. Néanmoins, je ferai trois remarques.

D'abord, plusieurs mesures sont imprécises, comme le fait remarquer Jean-Paul Costa, ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), dans l'avis qu'il a rendu à l'AMA, sur le code 2021. Les règles en question feront peser sur les sportifs des obligations quotidiennes très lourdes et susciteront évidemment des difficultés.

Ensuite, les sportifs courent le risque d'être moins bien protégés, du fait d'une dérive juridique vers un droit anglo-saxon susceptible de contredire notre conception des droits de la défense et des libertés. On assiste à une inversion de la charge de la preuve pour certaines infractions, préjudiciable aux sportifs, qui fait peser sur eux une suspicion permanente et impose des différences de traitement difficilement compréhensibles. Des questions prioritaires de constitutionnalité ne sont pas à exclure de la part d'un certain nombre d'entre eux.

Enfin, on doit regretter l'insuffisance de la prévention. Une interdiction sans prévention conduit toujours à un échec. Or, le silence assourdissant en la matière n'est pas sans rappeler celui de notre pays. En effet, chaque fédération agit de son côté. Nous pensons qu'il faudrait une impulsion coordonnée et globale dans tous les sports.

M. Luc Geismar. Le projet de loi d'habilitation soumis à notre examen ouvre des horizons heureux : il fait partie des textes qui doivent être adoptés en prévision des grands événements sportifs à venir, tels que la Coupe du monde de rugby de 2023 et les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 à Paris. La France a toujours eu à cœur de placer l'éthique au centre de la pratique sportive. Aujourd'hui encore, l'éthique la plus rigoureuse doit guider notre plume.

Le Groupe du Mouvement démocrate et apparentés est favorable à l'adoption de ce texte, qui habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour mettre en conformité notre droit interne avec les nouveaux principes du code mondial antidopage et les standards internationaux connexes. La réforme du code mondial conduira à la séparation organique entre le laboratoire

antidopage français et l'AFLD. La refonte de ces entités améliorera la lutte contre le dopage. Notre groupe apporte tout son assentiment à cette modification, qui facilitera notamment le recueil d'informations par l'Agence et une coopération accrue entre les structures luttant contre le dopage.

Les ordonnances prises par le Gouvernement entraîneront d'autres évolutions importantes, telles que la définition de nouveaux comportements répréhensibles ou l'amélioration de la protection des lanceurs d'alerte. Je me réjouis aussi tout particulièrement de la possibilité qui sera offerte de moduler les sanctions et, ainsi, de prendre davantage en considération le profil du sportif sanctionné. Cela apportera plus de justice et d'équité lors des jugements à venir.

Lors de la ratification de l'ordonnance, notre groupe sera attentif à ce que les nouvelles normes soient efficacement intégrées, et à ce que les droits des sportifs soient respectés. Dans sa nouvelle rédaction, le code mondial antidopage autorise, dans le cadre des compétitions internationales, la réalisation de contrôles et de dépistages à tout moment du jour et de la nuit. Or, les règles françaises interdisent de tels contrôles entre vingt et une heures et six heures. Je m'interroge sur la nécessité de faire évoluer notre droit pour autoriser des contrôles vingt-quatre heures sur vingt-quatre, alors que la majorité des substances sont détectables au plus tôt un jour après leur prise.

Le Groupe du Mouvement démocrate et apparentés votera en faveur de ce texte.

M. Régis Juanico. Après deux tentatives infructueuses dans le cadre de l'examen des projets de loi de programmation de la recherche et d'accélération et de simplification de l'action publique – les dispositions en question ayant été considérées comme des cavaliers législatifs –, le présent projet de loi, inscrit *in extremis*, a pour objet d'habiliter le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires afin d'assurer la conformité du droit français aux principes du code mondial antidopage. La lutte pour un sport propre, intègre et éthique en France est non seulement un impératif, mais relève aussi – comme l'a rappelé Marie-George Buffet– d'un combat permanent. Cette lutte passe par la mise en conformité avec le code mondial antidopage, qui nous permettra de gagner en efficacité. La responsabilité de sa mise en œuvre incombe– je le rappelle– au mouvement sportif et non à l'État.

La transposition des règles internationales autorisera des avancées dans la lutte contre un fléau qui mine les valeurs du sport. Elle renforcera l'individualisation des profils et des sanctions. Le texte a pour caractéristique principale de faire apparaître la catégorie des « substances d'abus », qui regroupe les produits à usage récréatif, hors contexte sportif. Il améliore ainsi la classification des substances. Pour les sportifs dits « protégés », les sanctions sont allégées. Cette flexibilité participe de la volonté de responsabiliser, d'accompagner et de conseiller les jeunes sportifs au quotidien. De même, le passage de l'indépendance opérationnelle à l'indépendance organique du laboratoire d'analyses et de recherche confirme la

nécessaire liberté de la recherche à l'égard de tout organisme administratif ou politique. L'intégration du laboratoire dans l'AFLD était une anomalie française. Son installation au sein de l'Université de Paris-Saclay permettra enfin de se conformer au code mondial. La recherche française a la capacité de détecter de nouvelles substances. Faisons-lui confiance !

Par ailleurs, la nouvelle priorité accordée à la prévention est un signe d'ouverture de la part de l'AMA. De fait, le « tout-répression » ne fonctionne pas. Il faut faire primer la sensibilisation, la prévention sur la sanction. Je partage l'interrogation de Marie-George Buffet sur le rôle du ministère des Sports, notamment sur les missions qui lui restent dans les domaines de la santé, de l'intégrité des sportifs et, partant, de la prévention et de la sensibilisation des jeunes publics.

Enfin, l'élargissement du champ des enquêtes à l'entourage des sportifs témoigne d'un constat partagé par tous : l'environnement de l'athlète est déterminant dans la consommation de produits dopants. Le renforcement du pouvoir d'enquête amplifiera le rôle de régulateur de l'Agence et facilitera son travail dans la lutte contre le dopage.

Toutefois, certaines conditions demeurent insuffisantes et il faudra rester extrêmement vigilant sur le champ de l'habilitation du Gouvernement et la rédaction de l'ordonnance. Par prudence, je considère – comme la rapporteure d'application – que celle-ci devrait être prise dans un délai de six mois plutôt que neuf. Même si le recours à l'ordonnance est critiquable, nous considérons que, compte tenu du contexte d'urgence rappelé à de multiples reprises, il est incontournable afin de se conformer au code mondial antidopage et de corriger les irrégularités identifiées. Sur la question fondamentale de la lutte contre le dopage, la France ne peut se permettre de s'exposer à des sanctions internationales, en particulier dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024. Nous y travaillons, dans le cadre du groupe de travail consacré aux Jeux, avec le coprésident Stéphane Testé.

Le Groupe Socialistes et apparentés votera en faveur du projet de loi.

M. Pierre-Yves Bournazel. Le Groupe Agir ensemble se réjouit de l'examen de ce projet de loi, qui vise à transposer en droit interne les principes du code mondial antidopage. Il s'agit d'une urgente nécessité, alors que la France doit se conformer juridiquement au code mondial antidopage d'ici au 1^{er} janvier 2021. L'examen de ce texte, déposé sur le bureau de notre assemblée en février dernier, a malheureusement été retardé du fait de la crise sanitaire, qui a bouleversé l'agenda parlementaire. Notre pays doit se conformer aux règles du droit international et adapter sans délai sa législation à la nouvelle version du code antidopage adoptée en 2019, ainsi qu'aux standards internationaux. L'un des enjeux essentiels est d'assurer la séparation organique entre le Laboratoire d'analyses antidopage et l'AFLD. Les standards internationaux de l'AMA rendent obligatoire cette séparation, qui est une garantie de respect des exigences éthiques. La nouvelle

rédaction du code mondial améliore également la protection des « lanceurs d’alerte », ce qui était un enjeu important.

Pour respecter ses engagements, la France est confrontée à des délais très courts. Monsieur le rapporteur, au vu des nombreuses auditions que vous avez menées, pouvez-vous nous donner votre avis sur le calendrier qui nous attend ? Le respect de l’échéance du 1^{er} janvier 2021 est en effet une condition *sine qua non* pour que les athlètes français puissent participer aux Jeux olympiques et paralympiques de Tokyo en 2021.

La France est l’un des pays les plus engagés dans le combat contre le dopage. Je tiens d’ailleurs à rendre hommage à la politique volontariste de notre pays menée— il y a plusieurs années déjà — par Marie-George Buffet. Nous accueillerons les Jeux olympiques et paralympiques à Paris en 2024. Auparavant, nous aurons organisé la Coupe du monde de rugby en 2023. Nous nous devons donc d’être exemplaires, irréprochables dans la lutte longue et difficile engagée contre ce fléau. Nous aimons le sport. La prévention, comme la sanction, sont nécessaires. Il faudra y veiller.

Compte tenu de la technicité et de l’urgence des délais, notre groupe accueille favorablement la demande du Gouvernement de légiférer par ordonnance et soutient pleinement l’adoption rapide du projet de loi.

Mme Béatrice Descamps. La France a toujours été un grand pays de sport, non seulement par les résultats qu’elle a obtenus, mais aussi par son attachement aux valeurs sportives, comme l’entraide et le dépassement de soi, ainsi qu’à la lutte contre le dopage. Ne dit-on pas que le sport est le troisième pilier de l’éducation qui forme les citoyens de demain ? Alors que les sportifs sont de plus en plus médiatisés et pris pour modèles par les jeunes comme les moins jeunes, il est impératif de continuer à œuvrer pour que le sport reste exemplaire à divers titres, notamment en matière de lutte contre le dopage. Cette exemplarité est d’autant plus essentielle que nous accueillerons la prochaine Coupe du monde de rugby en 2023, et les Jeux olympiques et paralympiques à Paris en 2024. Rappelons toutefois que le combat contre le dopage doit être permanent.

Notre groupe se réjouit que l’on puisse débattre de la mise à jour du règlement international en matière de dopage sur lequel reposent nos règles nationales. Il est toujours regrettable de devoir passer par des ordonnances, même si cela semble être devenu classique pour transposer les évolutions du code mondial antidopage. Il ne faut néanmoins pas négliger le rôle du Parlement, qui devra ratifier les ordonnances. *Quid*, d’ailleurs, du calendrier à venir ?

Sur le fond, le texte présenté en novembre 2019 en Pologne contient quelques avancées. Je note la création de la catégorie des « substances d’abus » qui, à ma connaissance, n’existent pas dans notre droit. Est-il prévu de respecter à la lettre le nouveau code et d’inscrire cette notion dans le code du sport ?

Le texte introduit de nouvelles dispositions concernant la protection des personnes dénonçant une violation des règles antidopage, qui s'apparentent à des « lanceurs d'alerte ». Je note cependant dans votre rapport, Monsieur Sorre, que ces dispositions n'entreraient pas dans le champ d'application des dispositifs de la loi Sapin 2 sur les « lanceurs d'alerte ». Quelles sont les mesures envisagées pour inscrire ces avancées internationales dans notre droit positif ?

Concernant les applications pratiques des nouvelles mesures de droit international, je m'interroge aussi sur les implications, dans notre pays, de l'autorisation du recours à un tiers délégué dans le contrôle antidopage.

Enfin, le nouveau code semble imposer un renforcement du suivi et des contrôles, même pour les sportifs hors des groupes cibles. Cette évolution nécessitera-t-elle des moyens supplémentaires ou des modifications dans l'organisation du contrôle antidopage en France, notamment s'agissant du rôle des conseillers interrégionaux antidopage (CIRAD) ?

Je souhaiterais également avoir votre avis, Monsieur le rapporteur, sur le volet de la prévention et de l'éducation.

Notre groupe accueille favorablement les dispositions du texte.

M. Michel Larive. L'article unique du projet de loi prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi en matière de lutte contre le dopage, afin d'« *assurer la mise en conformité du droit interne avec les principes du code mondial antidopage, de définir le nouveau statut du laboratoire antidopage et de renforcer l'efficacité du dispositif de lutte contre le dopage en facilitant le recueil d'informations par l'Agence française de lutte contre le dopage et la coopération entre les acteurs de cette lutte* ». Le Groupe La France insoumise n'a pas d'opposition de fond sur le texte et votera en sa faveur.

Je souhaite malgré tout redire mon désaccord quant à la méthode employée, à savoir le recours aux ordonnances. Le Gouvernement avait déposé le texte dès le mois de février. Rien ne l'empêchait d'inscrire plus tôt le projet de loi à l'ordre du jour, ce qui nous aurait permis d'en débattre. La date d'entrée en vigueur du nouveau code mondial antidopage – le 1^{er} janvier 2021 – nous donnait tout le loisir de suivre la procédure législative classique. De plus, ni l'exposé des motifs, ni le dispositif du projet de loi, ni même l'étude d'impact ne détaillent les adaptations qui devront être réalisées dans le droit français. Les parlementaires doivent donc se prononcer sans même disposer de l'ensemble des informations. Cela ne permet pas, à mon sens, de garantir le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Nous souhaitons profiter de l'examen de ce texte pour étudier des pistes d'amélioration de la politique française et internationale en matière de lutte contre le dopage. L'activité de l'AMA a parfois manqué d'efficacité et de transparence. L'enquête sur le dopage russe a ainsi été très tardive. L'ancien président de l'AMA reconnaît lui-même ce manque d'efficacité. *Le Monde* rapportait ses propos en novembre 2019 : « [...] 282 athlètes russes ont concouru à Rio, 169 à

Pyeong-Chang. Est-ce une sanction efficace ? La Russie a été réintégrée avant que ce qui lui était réclamé ne soit fourni. Nous manquons d'une direction vraiment indépendante. J'aimerais voir une réelle indépendance mais je pense qu'il sera difficile d'y parvenir ». Effectivement, l'AMA est composée et financée à parts égales par le mouvement sportif et les gouvernements. Or, si les athlètes subissent les tests antidopage, ils ne sont représentés ni dans la gouvernance, ni dans le contrôle de l'AMA. L'AFLD a signé une tribune réclamant « d'éliminer les conflits d'intérêts dans le système antidopage ». J'ajoute que l'AMA est insuffisamment financée. Avec 32 millions d'euros de budget annuel, le régulateur mondial de la lutte antidopage gère un budget équivalent à celui du club de football d'Angers. Une réforme d'ampleur de la gouvernance et du financement de cette instance est donc nécessaire.

S'agissant de l'AFLD, le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une augmentation très limitée des crédits, qui passent de 9,59 millions à 10,74 millions d'euros. Cette maigre évolution est sans rapport avec l'ambition de poursuivre une politique volontariste en matière de lutte contre le dopage, notamment dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. La France a joué un rôle très actif dans la lutte antidopage à l'échelle mondiale. Elle a pris de multiples dispositions afin d'assurer l'intégrité des compétitions sportives. Il importe qu'elle tienne son rang en donnant à son agence les moyens d'augmenter ses capacités d'analyse et de recherche, et en lui permettant de mener à bien ses missions – qui sont en nombre croissant. On remarquera que le budget de l'agence antidopage du Royaume-Uni est le double de celui de son homologue française. Comme je l'indiquais dans l'avis budgétaire que je vous ai présenté sur la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, dans le cadre du projet de loi de finances 2021, je souhaite doter l'AFLD d'un budget plus élevé. Pour l'heure, nous voterons en faveur de ce texte.

M. Bertrand Pancher. Faut-il mettre le droit français en conformité avec les principes du code mondial antidopage ? La réponse est évidemment oui. Cependant, nous considérons que, si l'harmonisation est nécessaire, elle doit être précisée. Nous aurions aimé que la ministre soit présente ce matin mais, quoi qu'il en soit, nous aurons ce débat en séance. Il est de bon sens, pour se conformer aux nouveaux standards, de procéder à la séparation organique du laboratoire d'analyses antidopage et de l'AFLD. Le texte prévoit également le recueil par l'Agence des informations utiles à son activité de contrôle. Toutefois, le Gouvernement devra expliciter les mesures qu'il entend adopter. On peut regretter le recours aux ordonnances –qui plus est sur un sujet de ce type– même si nous savons qu'il s'agit, malheureusement, d'une procédure habituelle.

Notre groupe s'interroge aussi sur l'efficacité et la transparence de l'action mondiale antidopage. Nous ne doutons évidemment pas du bien-fondé de l'Agence mondiale mais certains éléments nous conduisent à mettre en question la pertinence et l'efficacité de l'activité de cette instance et de la coopération engagée avec elle. J'appelle votre attention sur le fait que le Sénat américain vient d'adopter le *Rodchenkov Act*, qui permet à la justice des États-Unis de poursuivre toute

personne— quelle que soit sa nationalité — impliquée dans un système international de dopage et de lui infliger une peine pouvant atteindre dix ans d'emprisonnement et une amende pouvant s'élever à 10 millions de dollars. Il s'agit notamment de viser l'entourage des athlètes. C'est la conséquence directe des réactions jugées insuffisantes de l'AMA et du Comité international olympique face à la politique frauduleuse menée par la Russie entre 2011 et 2015. L'AMA a fait l'objet de nombreuses critiques en matière d'efficacité mais aussi d'indépendance vis-à-vis du mouvement sportif et des gouvernements. Cela doit nous interroger, en particulier sur les rapports qu'entretient notre pays avec ce type d'organisations internationales. Nous croyons au multilatéralisme mais ce n'est pas une raison pour ne pas se poser ces questions.

Pour répondre à ces critiques, l'AMA a récemment décidé de nommer deux membres indépendants à son comité exécutif. Malgré ces décisions, les États-Unis ont maintenu, jeudi dernier, la menace de suspendre leur financement de l'Agence, faute de réforme d'ampleur de son système de gouvernance. Comment la France et l'Union européenne se positionnent-elles dans ce bras de fer ? Puisque nous voulons nous mettre en conformité avec les règles adoptées par l'AMA, nous sommes en droit de nous interroger sur le fonctionnement et les actions de cet organisme, de façon à améliorer les choses.

Mme Elsa Faucillon. Même si nous sommes convaincus de la nécessité que la France se mette en conformité avec le code mondial antidopage, nous regrettons de ne pas avoir d'autre choix, compte tenu des délais, que le recours aux ordonnances. On a le sentiment, une fois de plus, d'être mis devant le fait accompli.

Le Groupe de la Gauche démocrate et républicaine est favorable à ce projet de loi car il considère que la lutte contre le dopage est essentielle, à la fois pour l'intégrité du sport et pour la santé des sportives et des sportifs. Croire que le combat contre le dopage est gagné serait une erreur !

Il importe de renforcer les missions de prévention et d'éducation de l'AFLD. On parle peu du dopage dans le monde du sport amateur, alors que celui-ci rassemble la plus grande partie des sportifs et des sportives en France et que la tentation de la performance y est également présente. Malheureusement, c'est aussi le secteur sportif le moins contrôlé.

Parce que la prévention est insuffisante, de nombreuses personnes — notamment des jeunes — adoptent des pratiques dangereuses, sans en connaître les risques ou en les minimisant volontairement. Je pense aux gaz hilarants, dont l'usage ne cesse d'augmenter chez les adolescents depuis quelques années. On observe les mêmes phénomènes dans le domaine du dopage. C'est pourquoi il est nécessaire de renforcer les moyens de prévention des pouvoirs publics, en l'occurrence de l'AFLD, afin de lui permettre de développer des actions éducatives à tous les niveaux, dans les fédérations et dans les clubs amateurs, et de lutter plus efficacement contre ces pratiques dangereuses pour la santé des sportifs, notamment

des jeunes. Pour ce faire, il importe d'augmenter sensiblement les moyens qui lui sont alloués.

M. Frédéric Reiss. La Conférence de Katowice a conclu ses travaux il y a un an. Ce projet de loi a été déposé à l'Assemblée nationale en février 2020 et le Gouvernement invoque l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire et la crise sanitaire pour utiliser, une fois de plus, l'article 38 de la Constitution. Carton jaune pour abus d'ordonnance !

Dans une résolution de 2015, le Conseil de l'Europe a demandé aux pays membres de se doter de programmes nationaux de prévention du dopage, d'établir un observatoire des accidents liés au dopage, de développer une politique de recherche épidémiologique et d'améliorer les méthodes de profilage biologique. Où en est la France dans la prévention du dopage et la promotion de l'éthique et des valeurs du sport ?

M. Stéphane Testé. Il a été rappelé que le dopage ne concerne pas seulement le sport de haut niveau mais aussi le sport amateur. Dans les salles de remise en forme, par exemple, on a constaté certaines pratiques déviantes, comme l'utilisation de compléments alimentaires ou de médicaments en vue d'obtenir de meilleurs résultats. Dans le cyclisme amateur, de même, des affaires de dopage remontent régulièrement. Ces ordonnances, et les bonnes pratiques qui en découlent, pourront-elles être déclinées au niveau amateur ?

En janvier 2016, un premier cas de dopage mécanique a été officiellement dévoilé, lors des championnats du monde espoirs de cyclo-cross féminins : une cycliste belge avait dissimulé un petit moteur électrique dans son vélo. En réponse à cette nouvelle forme de tricherie, les instances sportives et la lutte contre le dopage se sont modernisées. Le Tour de France a ainsi inauguré, dès 2016, un dispositif technologique qui repose sur la détection de champs magnétiques susceptibles de trahir la présence d'un moteur, d'un aimant ou d'une batterie. Selon vous, le code mondial antidopage permet-il de s'attaquer à cette nouvelle forme de dopage ?

Mme Danièle Hérim. La France a résolu le risque de conflit d'intérêts du laboratoire d'analyses en l'installant à l'Université Paris-Saclay. *Quid* des tiers délégués ? Qui seront-ils et sous quelles conditions pourront-ils intervenir ?

M. Bertrand Bouyx. Mmes Marie-George Buffet et Elsa Faucillon ont justement rappelé que la lutte contre le dopage passe par l'éducation et la prévention. Le dopage commence dès lors qu'un sportif prend une substance pour améliorer ses performances – quelle qu'en soit la toxicité– et il importe de réagir aussitôt. Chacun doit être vigilant et participer à cette lutte à son niveau. Le dopage ne concerne pas que le sport professionnel : il existe aussi dans le sport amateur et c'est notre devoir de relayer ce message.

La lutte contre le dopage passe aussi par la recherche, qui permet de détecter les nouvelles méthodes de triche. Il est donc essentiel de soutenir le Laboratoire

d'analyses antidopage et de consacrer à la lutte contre le dopage tous les moyens nécessaires.

Mme Sophie Mette. Ce projet de loi est nécessaire pour que la France conserve sa position dans le sport international. Comme vous l'écrivez, monsieur le rapporteur, on ne saurait préjuger de l'indulgence de l'AMA à l'égard de la France si la non-conformité de notre droit interne vis-à-vis du code mondial antidopage devait persister du fait d'une transposition tardive. Il était donc urgent d'agir et vous l'avez fait.

Vous vous réjouissez que les autorités françaises aient pris l'initiative de conformer notre droit interne aux principes du code mondial antidopage. Vous soulignez toutefois le retard qu'a pris la France dans cette démarche— malgré la bonne volonté d'Édouard Philippe, affichée dès 2018. Parce que nous ne sommes pas à l'abri de sanctions, vous préconisez de remplir nos obligations sans délai et estimez que la France devrait donner d'autres gages de sa bonne foi. Quels pourraient-ils être ?

M. Bertrand Sorre, rapporteur. Je veux remercier Marie-George Buffet pour sa participation à toutes les auditions et pour son expertise reconnue, qui a largement contribué à la qualité de ce rapport.

Plusieurs d'entre vous m'ont interrogé sur les moyens alloués à l'AFLD. L'Agence et le ministère se sont mis d'accord sur une trajectoire budgétaire qui devrait augmenter chaque année. Il importe effectivement que cette agence dispose des moyens financiers et humains nécessaires à l'accomplissement des différentes missions qui lui sont confiées.

Vous avez tous souligné l'importance de la prévention. La meilleure réponse au dopage, c'est effectivement la prévention et l'éducation, dès l'école. Donner un petit cachet effervescent à un jeune de douze ans en lui disant qu'il va être meilleur sur le terrain, voilà le genre de pratique qui doit absolument disparaître. Il importe aussi de renforcer la formation de tous ceux qui interviennent dans le monde du sport : bénévoles, dirigeants, éducateurs. C'est ce à quoi s'emploient le ministère, l'Agence nationale du sport, les fédérations et les comités départementaux. La prévention doit commencer dès le plus jeune âge : c'est le meilleur moyen d'éviter les pratiques déviantes et d'inciter les sportifs – amateurs et futurs professionnels – à ne jamais consommer de produits dopants. Il faut continuer de répéter que l'on ne gagne que si l'on est propre, qu'une victoire obtenue grâce à des produits prohibés n'est pas une belle victoire.

Certains d'entre vous souhaiteraient que les ordonnances soient publiées dans un délai de six mois, et non de neuf, comme le prévoit le texte. Je réfléchis à la possibilité de déposer un amendement en ce sens en séance. Ramener le délai d'habilitation de neuf à six mois serait un gage de bonne volonté de notre part, madame Mette.

Monsieur Vignal, la France est une référence en matière de lutte contre le dopage et il ne faudrait pas que ce petit retard nuise à son image. Notre pays a toujours été impliqué dans la lutte contre le dopage et les ministres successifs ont tous veillé à ce qu'en France, on pratique le sport de la manière la plus normale possible. Nous avons une recherche de qualité, sur laquelle nous devons aussi nous appuyer. Comme l'a dit Mme Danièle Héryn, l'installation du laboratoire d'analyses antidopage à Paris-Saclay va encore renforcer la compétence de nos chercheurs et leur capacité à détecter de nouveaux produits. Il faut bien reconnaître que la recherche— hélas— va souvent moins vite que les innovations en matière de dopage.

Monsieur Minot, je souscris à vos propos. S'agissant de la prévention, le directeur de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP), que nous avons auditionné, nous a fait part de l'immense travail réalisé au quotidien auprès des sportifs de haut niveau. Vous avez soulevé la question de l'inconstitutionnalité de certaines dispositions de ce projet de loi. Nous avons auditionné des professeurs de droit et il semble qu'il n'y ait pas de difficulté. Vous regrettez que ce texte n'ait pas été examiné plus tôt mais le calendrier législatif a été bouleversé par la crise sanitaire. Si l'examen de ce projet de loi avait pu être inscrit à l'ordre du jour de notre commission dès son dépôt au mois de février, nous aurions certes pu avoir un débat plus approfondi, mais je crois que l'opinion publique n'aurait pas compris que nous débattions de cette question alors que l'urgence était d'examiner les mesures d'ajustement budgétaire indispensables pour faire face à la crise.

S'agissant de l'entrée en application du texte, nous n'échapperons pas, dès le 1^{er} janvier, à une procédure de l'AMA, puisque nous n'avons pas respecté les délais. Mais le ministère travaille déjà à la rédaction des ordonnances, en lien avec l'Agence. On peut donc penser que dans les trois mois suivant le 1^{er} janvier 2021, ces ordonnances auront été ratifiées. Il faut en tout cas y veiller, afin de ne pas ternir l'image de la France en matière de lutte contre le dopage. Il serait impensable que la France, qui va accueillir la Coupe du monde de rugby et les Jeux olympiques, tarde davantage à mettre son droit en conformité avec les préconisations de l'AMA.

Monsieur Geismar, vous avez évoqué la question éthique et vous êtes revenu sur la séparation organique entre le Laboratoire d'analyses antidopage et l'AFLD. La modulation des sanctions devrait effectivement introduire davantage d'équité, en tenant compte des spécificités de chaque cas. Les dispositions que nous allons introduire, qui permettront une individualisation du suivi —à la fois des contrôles et des peines appliquées— est une vraie avancée. Vous avez aussi appelé à respecter le droit des sportifs et je suis d'accord avec vous. Il est arrivé en France — même si l'expression fait sourire — que des sportifs aient été dopés « à l'insu de leur plein gré » parce qu'ils étaient mal accompagnés ou mal encadrés. Prendre en compte la spécificité de chaque cas me semble être une belle avancée du code mondial.

S'agissant du contrôle vingt-quatre heures sur vingt-quatre, les ordonnances appliqueront les préconisations de l'AMA mais, dans les faits, nous respecterons ce

que prévoit notre droit et n'irons pas chez les gens entre vingt et une heures et six heures du matin !

Monsieur Juanico, vous avez raison de dire que la lutte contre le dopage est un combat permanent et qu'il incombe au mouvement sportif dans sa globalité de lutter contre ce fléau. Ce sont toutes les instances du sport qui doivent se saisir au quotidien de ce travail d'éducation et de prévention à destination des sportifs, amateurs et professionnels.

C'est une bonne chose, en effet, que le code mondial ait isolé les substances d'abus et que les peines soient amoindries lorsqu'il est prouvé qu'un athlète utilise de telles substances, non pas pour améliorer sa performance sportive, mais dans un but récréatif – à condition que l'athlète s'engage à diminuer sa consommation, voire à y mettre fin.

Monsieur Bournazel, vous avez parlé d'urgente nécessité et vous avez raison. La dissociation entre l'AFLD et le laboratoire d'analyses antidopage est en cours de réalisation, avec le transfert de ce dernier de Châtenay-Malabry à l'université de Paris-Saclay. C'était une obligation et les pouvoirs publics accompagnent cette mutation, en y consacrant des crédits. Nous serons très vite, en la matière, en conformité avec les préconisations de l'Agence mondiale. Vous avez également évoqué la protection des « lanceurs d'alerte ». Désormais, la loi punira plus sévèrement ceux qui entravent leur action.

Madame Descamps, le sport est effectivement le troisième pilier de l'éducation et il faut encourager les enseignants, dès qu'ils en ont l'occasion, à faire de la prévention à destination des lycéens et des étudiants. Il faut alerter les jeunes sur des pratiques dont ils ne perçoivent pas toujours le danger, mais qui ont des effets néfastes sur leur santé. Il faut veiller à la formation des éducateurs et promouvoir un sport exemplaire. J'ai déjà indiqué que les moyens financiers et humains de l'AFLD vont augmenter chaque année. C'est une nécessité si nous voulons qu'elle mène efficacement ses missions de contrôle et de prévention.

Monsieur Larive, vous dites avoir un désaccord sur la méthode. On aurait certes pu souhaiter un débat plus approfondi sur ce projet de loi. Mais rien ne nous empêche de mener, à partir de ce texte, une réflexion plus vaste sur la pratique du sport et sur les méthodes utilisées, en France comme ailleurs, pour obtenir de meilleures performances.

Monsieur Pancher, vous posez la question de l'efficacité et de la transparence de l'action menée par l'AMA. Je n'ai pas d'éléments précis à vous donner au sujet de la Russie. Il me semble que les points que vous avez soulevés mériteraient d'être évoqués en séance, afin d'obtenir des réponses du Gouvernement. Il faut effectivement faire évoluer les pratiques au niveau mondial et donner plus de liberté à l'AMA, y compris dans l'application des sanctions.

Madame Faucillon, vous avez centré votre propos sur le sport amateur. La lutte contre le dopage doit effectivement être menée à tous les niveaux et le sport amateur occupe une place importante dans cette transposition.

Monsieur Reiss, vous m'avez posé une colle au sujet de la résolution du Conseil de l'Europe – et je profite de l'occasion pour saluer votre implication au sein de cette institution. Je n'ai pas d'éléments au sujet d'un observatoire des accidents liés au dopage et j'ignore comment la France s'est saisie de cette résolution.

Monsieur Testé, la prévention est effectivement essentielle dans le monde du sport amateur. Je rappelle que l'AFLD a édité un mini-guide de l'antidopage et que le ministère des Sports a développé des campagnes d'information– dont l'une s'appelle « #Tous concernés ». Le Comité d'éducation sanitaire et sociale de la pharmacie française (CESPHARM) a lui aussi fait paraître un certain nombre de publications, comme « Évitez le risque du dopage accidentel » ou « Sport et médicaments : pas n'importe comment ». Vous le voyez, les initiatives sont nombreuses.

Vous avez évoqué le dopage mécanique, qui se développe effectivement mais dont il n'existe aucune définition dans le droit français. Nos collègues Cédric Roussel et Régis Juanico ont abordé cette question dans leur rapport d'évaluation de la loi de 2017 sur l'éthique du sport et insisté sur la nécessité d'une évaluation, afin de formuler des préconisations.

Madame Hérin, je rappelle que l'objectif est la totale indépendance du laboratoire. Je n'ai pas d'autres éléments de réponse à vous donner.

Monsieur Bouyx, j'ai déjà parlé longuement de la prévention.

Madame Mette vous m'avez demandé quels gages nous pouvions donner de notre bonne foi : je crois que l'adoption unanime de ce projet de loi serait un premier gage de la bonne volonté de la France.

Article unique : *Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour renforcer l'efficacité du dispositif national de lutte contre le dopage et assurer sa conformité avec le code mondial antidopage*

*La commission **adopte** l'article unique sans modification.*

Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi sans modifications.

*

* *

En conséquence, la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation demande à l'Assemblée nationale d'adopter le présent projet de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b3593_texte-adopté-commission#

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

- **Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)** – Mme Dominique Laurent, conseillère d’État, Présidente ; M. Mathieu Teoran, secrétaire général, M. Skander Karaa, conseiller spécial
- **Institut national du Sport, de l’Expertise et de la Performance (INSEP)** – M. Ghani Yalouz, conseiller technique pédagogique supérieur, directeur général ; Mme Audrey Perusin, inspectrice de la jeunesse et des sports, directrice générale adjointe, chargée de la coordination des politiques sportives ; M. Sébastien Le Garrec, chef du Pôle médical
- **Comité national olympique et sportif français (CNOSF)**^(*) – M. Denis Masseglia, Président, Mme Julie Lavet, directrice des relations institutionnelles
- **Ministère chargé des Sports** – M. Gilles Quénéhervé, administrateur civil hors classe, directeur des Sports ; M. Michel Lafon, chef du Bureau Éthique et intégrité
- **Table ronde réunissant des enseignants du Centre du droit et d’économie du Sport :**
 - M. Jean-Christophe Lapouble, professeur à l’Université de Poitiers, responsable du Parcours management du sport, membre du Centre de Recherche en Gestion (CEREGE)
 - M. Mathieu Maisonneuve, professeur agrégé des universités, spécialiste de droit du sport, Codirecteur du Master 2 droit public fondamental
 - Me Benjamin Valette, avocat associé, enseignant à l’Université d’Aix-Marseille

^(*) *Ce représentant d’intérêts a procédé à son inscription sur le répertoire de la Haute Autorité de transparence pour la vie publique s’engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale.*