

**La réforme du Code du sport en matière de lutte antidopage :
Présentation 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**

Cécile CHAUSSARD

Maître de conférences en droit public à l'Université de Bourgogne

Co-directrice du Master 2 Professions juridiques du sport (Université de Bourgogne)

Membre du Laboratoire de droit du sport de Dijon

Membre du collège de l'ARJEL et conciliatrice au CNOSF

Introduction

Le communiqué de presse de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) publié à la suite de l'adoption de l'ordonnance du 19 décembre 2018 souligne que « ce texte constitue une étape majeure dans l'effort de modernisation de la lutte contre le dopage en France que conduit l'AFLD ». Il s'agit en effet d'une réforme d'ampleur du Code du sport en matière de lutte contre le dopage qui fait suite aux demandes répétées de l'Agence mondiale antidopage (AMA) de mettre le droit français en conformité avec les dispositions du Code mondial antidopage (CMAD) et les procédures suivies par la majorité des autres États signataires de la Convention internationale contre le dopage dans le sport.

Afin de satisfaire les demandes de l'AMA, la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 avait autorisé le gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois suivant sa promulgation, toutes mesures de nature législative en matière de lutte antidopage afin de parfaire la transposition du CMAD en droit interne. En outre, à la suite de l'adoption par l'AMA d'un standard international pour la conformité des signataires au code mondial antidopage, entré en vigueur le 1er avril 2018, celle-ci a soumis l'AFLD à un audit de conformité en mai 2018 au terme duquel ont été identifiées un certain nombre de mesures correctives devant être apportées au dispositif français. C'est donc afin de les intégrer et d'assurer la conformité du droit français aux principes du CMAD que l'ordonnance du 19 décembre dernier a été adoptée.

Si ce texte n'entrera en vigueur au plus tard qu'au 1er mars 2019, une fois le décret d'application paru, il est néanmoins nécessaire de présenter dès maintenant les principales modifications apportées au dispositif français de lutte contre le dopage, au regard tant de leur importance, que des questions qu'elles inspirent. Leur importance, tout d'abord, car en supprimant la compétence disciplinaire des fédérations nationales au profit d'une compétence exclusive de l'AFLD, en instituant une procédure de composition administrative consistant pour la personne poursuivie en une renonciation à l'audience disciplinaire, en redéfinissant les infractions et les modalités de choix des sanctions, ou encore en ouvrant la voie du recours au Tribunal arbitral du sport pour les sportifs de niveau international, l'ordonnance réforme profondément le droit français de la lutte contre le dopage et en gomme la plupart des spécificités. Les questions que ces modifications inspirent ensuite, parce qu'en l'absence de décret d'application, certaines dispositions interrogent le juriste sur les modalités concrètes de leur mise en œuvre.

Compte tenu de ce constat, auquel s'ajoute l'absence de renumérotation des dispositions du Code du sport abrogées, modifiées, déplacées ou créées, emportant ainsi une lecture laborieuse du nouveau dispositif, et pour la plus grande clarté de cette présentation, nous avons donc choisi d'examiner de manière thématique les principales modifications apportées par l'ordonnance étudiée, au fil desquelles nous soulignerons les éventuelles interrogations restant en suspens à ce jour. En revanche, les modifications d'ordre purement rédactionnel ayant pour seul objectif la mise en cohérence des articles du CS avec les différentes modifications ne donneront lieu à aucun développement particulier.

1/ La distinction entre sportif national / international

a) Une distinction restant à définir

L'article L. 230-3 CS a été complété afin d'intégrer une différence qui n'était, jusque là, pas littéralement inscrite dans le dispositif français entre les sportifs de niveau national et ceux de niveau international. Transposant une distinction issue du CMAD (Annexe 1 « Définitions », Sportif), cet article dispose ainsi : « 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. Est un sportif de niveau international au sens du présent titre toute personne concourant dans un sport au niveau international, selon la définition qu'en donne chaque fédération » internationale signataire du CMAD.

Cette disposition signifie, d'une part, que tous les sportifs de niveaux national et international sont assujettis aux règles antidopage, et d'autre part, que la détermination précise de chaque catégorie doit être fixée respectivement par l'AFLD pour les sportifs nationaux et par les fédérations internationales pour les sportifs internationaux. Il reste donc à attendre l'adoption par l'AFLD de la délibération fixant les critères de définition du sportif national qui devront s'appuyer sur « le niveau sportif et la discipline sportive pratiquée », de telle sorte qu'il semble que la définition pourrait être variable selon les disciplines...

b) Les applications de cette distinction

Cette définition devra alors être fixée au plus vite dans la mesure où elle trouve des applications à plusieurs niveaux de la lutte antidopage :

1- premièrement, **en matière d'AUT** : l'article L. 232-2 al. 6 CS (modifié) et l'article L. 232-2-1 CS (créé) prévoit que l'AFLD n'est pas tenue de se prononcer sur une demande d'AUT qu'un sportif qui n'est ni de niveau national, ni de niveau international, lui présenterait, excepté dans le cas où cette demande interviendrait après que le sportif ait été informé de la commission présumée d'une infraction aux règles antidopage par le secrétaire général de l'Agence.

2- deuxièmement, **en matière de conséquence d'une suspension de plus de 4 ans** : L'article L. 232-23-3-12 CS (nouveau) permet, conformément au CMAD, à des sportifs ne relevant pas du niveau national ou international, qui ont été sanctionnés d'une interdiction d'une durée supérieure à 4 ans de pouvoir participer, après avoir purgé au moins quatre années de

l'interdiction, « en tant que sportif, à des manifestations sportives locales relevant d'organisations qui ne sont pas signataires du code mondial antidopage, qui ne sont pas qualificatives pour un championnat national ou prises en compte dans l'établissement d'un classement national, et dès lors que des mineurs ne participent pas à ces manifestations »

3- troisièmement, **en matière de voie de recours contre les sanctions infligées à des sportifs de niveau international ouverte devant le TAS** : deux nouvelles dispositions modifient en effet totalement le dispositif concernant les sanctions prononcées par l'AFLD à l'égard des sportifs de niveau international.

Tout d'abord, le 16° de l'article L. 232-5 CS prévoit que, lorsque les infractions sont commises par « des sportifs de niveau international ou à l'occasion de manifestations internationales », l'AFLD agit en sa seule qualité de signataire du CMAD et prend les mesures qu'il prévoit, « sans disposer des pouvoirs qu'elle tient » du code du sport. Il faut ainsi comprendre que les sanctions infligées dans ce cadre aux sportifs internationaux seront prises par l'Agence sur le fondement d'un instrument international de nature privée, le CMAD, ne conférant pas de prérogatives de puissance publique à l'AFLD. Ces sanctions seront donc nécessairement qualifiées d'actes de droit privé dont les contestations ne relèveront pas du juge administratif, contrairement à celles infligées aux sportifs français sur le fondement du code du sport, qui resteront qualifiées d'actes administratifs relevant du seul Conseil d'État. Cette modification du fondement juridique du pouvoir disciplinaire de l'AFLD à l'égard des sportifs internationaux a en réalité été imposée par l'exigence de l'AMA relative au recours au TAS. L'AMA souhaitait en effet depuis plusieurs années que le droit français se conforme au CMAD dont l'article 13.2.1 prévoit la compétence exclusive du TAS pour connaître des contestations des sanctions infligées aux sportifs internationaux. La difficulté venait de ce que le principe français de prohibition du recours à l'arbitrage en cas de contestation de la légalité des actes administratifs unilatéraux faisait obstacle au recours au TAS pour les sanctions infligées par l'AFLD en application du code du sport qui sont qualifiées de sanctions administratives. Il était donc nécessaire de « déqualifier » ces sanctions en acte de droit privé pouvant être soumis à la voie de l'arbitrage contrairement aux actes administratifs, pour permettre leur contestation devant le TAS. C'est chose faite avec l'insertion du 16° de l'article L. 232-5 CS.

C'est ensuite le nouvel article L. 232-24-2 CS qui prévoit une voie recours spéciale devant le seul TAS pour les actes pris par l'AFLD en application du 16° de l'article L. 232-5 en sa seule qualité d'organisation signataire du code mondial antidopage. Désormais, les sanctions infligées par l'AFLD aux sportifs internationaux devront donc être contestées devant le seul TAS. La France corrige ainsi (enfin) l'un des plus anciens et constants défauts de conformité au CMAD.

2/ La réécriture de la définition des infractions aux règles antidopage

L'ordonnance a ensuite procédé à une réécriture des définitions des comportements interdits et infractions aux règles antidopage afin de transposer plus fidèlement, et presque littéralement parfois, les violations définies par le CMAD. Sans reprendre ici la totalité des modifications, celles-ci ont consisté dans la réécriture des articles L. 232-9, L. 232-10 et L. 232-17 CS et dans la création des articles L. 232-9-2 et L. 232-9-3 CS.

- L'article L. 232-9 CS a ainsi été modifié pour dissocier la **présence** d'une substance interdite dans l'échantillon d'un sportif de **l'usage** d'une telle substance, qui n'implique pas l'établissement d'un rapport d'analyse anormal. En outre, l'infraction de **possession** d'une substance ou méthode interdite, définie conformément au CMA, se substitue à celle de **détention**.

- Le nouvel article L. 232-9-2 CS, qui se substitue en partie à l'ancien article L. 232-17, et fait une transposition littérale de l'article 2.3 du CMAD, prohibe la **soustraction** au contrôle antidopage et le **refus de se soumettre** à un contrôle, réputés être intentionnels, et distinguent ces deux violations d'une troisième, le fait de **ne pas se soumettre** au contrôle, qui peut être au contraire être non intentionnel. En outre, au terme de cet article, la tentative de soustraction n'est plus réprimée.

- Le nouvel article L. 232-9-3 CS prévoit la violation aux **obligations de localisation**, en remplacement de l'article L. 232-17 CS. En outre, les éléments constitutifs de cette infraction, à savoir la combinaison de trois manquements dans une période continue de douze mois, qui étaient jusqu'alors définis seulement par une délibération de l'Agence, sont désormais fixés par le CS et acquièrent ainsi valeur législative.

- L'article L. 232-10 CS a également été réécrit afin de tenir compte des définitions issues du CMAD relatives aux agissements interdits pouvant être **commis « par toute personne »**. Tout d'abord, l'infraction d'**opposition au contrôle** antidopage, non prévue par le CMAD, est supprimée mais les faits susceptibles de la constituer sont en réalité couverts par la violation de falsification, dans sa nouvelle définition conforme au CMAD, figurant au 4° de cet article. Ensuite, la définition de l'infraction de **trafic** a été revue afin de mieux correspondre à la définition donnée par l'Annexe 1 du CMAD.

- L'article L. 232-17 CS a enfin été modifié et ne prévoit plus que la seule infraction de **méconnaissance, par l'intéressé, de l'interdiction préalablement prononcée** à son encontre par l'Agence ou dont les effets ont été reconnus par tout signataire du CMA.

4/ L'organisation des contrôles et la réalisation des analyses

Quelques modifications ont également été apportées aux dispositions relatives à l'organisation des contrôles ainsi qu'à celles prévoyant les modalités d'analyses des échantillons prélevés par l'AFLD ou d'autres organismes.

Tout d'abord, l'article L. 232-5-II-al. 3 prévoit désormais que l'AFLD « peut exercer ses **missions de contrôle à l'étranger et faire réaliser l'analyse** des prélèvements effectués par **tout organisme dont la compétence pour effectuer des prélèvements est reconnue par l'Agence mondiale antidopage**, à l'égard des sportifs de nationalité française, licenciés auprès de fédérations sportives agréées ou constituant le groupe cible défini à l'article L. 232-15, ainsi qu'à l'occasion d'une manifestation sportive organisée par une fédération agréée ou autorisée par une fédération délégataire ».

En outre, conformément au standard international pour les laboratoires, qui devrait prévoir que les laboratoires d'analyses antidopage doivent être administrativement séparés des organisations antidopage, l'article L. 232-18 CS a été modifié et prévoit désormais que « les analyses des prélèvements effectués par l'Agence française de lutte contre le dopage sont réalisées, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, par **tout laboratoire** désigné à cette fin par l'agence et **accrédité par l'Agence mondiale antidopage**». Il a ainsi été supprimé la disposition selon laquelle les contrôles étaient « réalisées sous la responsabilité scientifique et technique du directeur du département des analyses ». Il est en réalité prévu que le laboratoire d'analyse français, qui était jusque là intégré au sein de l'AFLD dans le département des analyses, soit organiquement séparé de l'agence. En outre, au terme de la combinaison des articles L. 232-5-II-al.3 et L. 232-18 CS, l'AFLD peut faire réaliser les analyses des prélèvements effectués par elle ou d'autres par n'importe quel laboratoire d'analyse accrédité par l'AMA.

Ensuite, l'article L. 232-12 CS a limité la possibilité dont dispose le directeur des contrôles de l'AFLD de donner délégation aux agents placés sous son autorité pour diligenter lesdits contrôles « afin de garantir l'indépendance opérationnelle » de l'AFLD dans ses missions de contrôle (Rapport de présentation de l'AFLD sur l'avant projet d'ordonnance).

Puis, l'article L. 232-14 CS remplace la notion de **délégué fédéral** par celle de **délégué antidopage** afin de garantir une meilleure effectivité du dispositif de mise à disposition d'escortes lors des contrôles antidopage par les fédérations sportives et les organisateurs de manifestations sportives ne relevant pas d'une fédération agréée, comme le prévoit le CMAD.

5/ La suppression de la raison médicalement justifiée et la révision du dispositif des AUT

L'article L. 232-9 CS a été modifié afin de **supprimer la « raison médicale dûment justifiée »**, qui tenait lieu jusque là d'AUT dite rétroactive, sans être soumise à une procédure équivalente. Considérée comme non-conforme au CMAD, cette justification a donc été remplacée par la mise en place d'un dispositif d'AUT rétroactive conforme.

Plus précisément, l'article L. 232-2-1 CS a été créé pour intégrer le principe de la prise d'effet d'une AUT **antérieurement à la date de sa notification**. Pourront ainsi être délivrées par l'AFLD des AUT dite rétroactives :

« 1° Dans le cas d'une urgence médicale ou d'un état pathologique aigu ;

2° Dans le cas où, en raison de circonstances exceptionnelles, l'agence n'a pas statué dans le délai prévu par voie réglementaire ou le sportif n'a pas eu suffisamment de temps ou de possibilités pour soumettre une demande d'autorisation d'usage à des fins thérapeutiques avant le prélèvement de son échantillon ;

3° Dans le cas où cette autorisation est sollicitée par un sportif qui n'est ni de niveau national, ni de niveau international (...) après que celui-ci se soit vu notifier l'information prévue à l'article L. 232-21-1 en raison de la commission présumée de l'une des infractions mentionnées à l'article L. 232-9 ou au 2° de l'article L. 232-10 ;

4° Dans le cas où l'agence considère, sous réserve d'avis conforme de l'Agence mondiale antidopage, qu'une telle autorisation d'usage à des fins thérapeutiques doit être accordée pour des motifs tenant à l'équité. » Soulignons que cette dernière disposition soulève de véritables interrogations sur les conditions de sa mise en œuvre : en effet, quels pourront être les motifs d'équité permettant de délivrer une AUT rétroactive ?

6/ La profonde réforme des compétences disciplinaires et des modalités d'exercice du pouvoir disciplinaire

Les dispositions de l'ordonnance procédant à la révision des compétences disciplinaires et des modalités d'exercice du pouvoir disciplinaire en matière d'antidopage constituent sans conteste celles qui réforment le plus profondément le dispositif français de lutte contre le dopage. En premier lieu, l'ordonnance supprime le pouvoir disciplinaire des fédérations sportives au profit d'une compétence exclusive de l'AFLD (a) ; en second lieu, le pouvoir disciplinaire de l'AFLD à l'encontre des sportifs de niveau international sera désormais exercé en tant que signature du CMAD et non plus en application du code du sport (b) ; en troisième lieu, l'ordonnance crée une procédure nouvelle dite de « composition administrative » consistant pour la personne poursuivie en une renonciation à l'audience disciplinaire.

a) Les compétences : la suppression du pouvoir disciplinaire des fédérations sportives au profit d'une compétence exclusive de l'AFLD

L'article L. 232-21 du CS, qui prévoyait que les fédérations sportives détenaient la compétence de principe pour sanctionner leurs licenciés coupables de violations des règles antidopage est totalement modifié et remplacé par des dispositions fixant les différentes

mesures pouvant être prises à l'égard des personnes auteurs ou complices d'une infraction aux règles antidopage (sanctions, suspension provisoire, annulation des résultats ...).

La compétence des fédérations est ainsi purement et simplement supprimée au profit d'une compétence disciplinaire exclusive de l'AFLD. Cette « révolution », qui supprime les différents échelons disciplinaires fédéraux pour ne laisser subsister qu'un seul niveau disciplinaire devant l'AFLD, doit permettre de répondre à une mesure corrective imposée par l'AMA. L'audit de l'AMA souligne en effet que les exigences d'impartialité objective des organes disciplinaires, la durée excessives des procédures, ainsi que le champ limité des interdictions que les fédérations peuvent prononcer, qui implique très souvent une intervention de l'AFLD afin d'étendre les effets de la sanction fédérale à toutes les fédérations françaises, justifient une telle évolution.

Notons néanmoins que les fédérations ne devraient en principe pas être dépourvues de toute possibilité d'intervention dans la procédure disciplinaire conduite par l'AFLD dans la mesure où l'avant-projet de décret en cours d'élaboration prévoit qu'elles fédérations disposeront de la faculté de présenter leurs observations devant la Commission des sanctions. Elles pourront ainsi notamment faire connaître des éléments tenant à la spécificité de la discipline sportive concernée.

Pour tirer les conséquences de la suppression de la compétence disciplinaire des fédérations et donc aménager la cohérence des dispositions du code du sport, l'article L. 232-22 CS a également été modifié. Cet article, qui fixait auparavant les compétences disciplinaires d'attribution de l'AFLD, prévoit désormais l'articulation des compétences disciplinaires entre, d'une part, le collège de l'AFLD qui décide d'engager les poursuites, et, d'autre part, la commission des sanctions de l'agence, qui conduit la procédure disciplinaire et prononce les mesures à l'encontre des auteurs et complices des violations des règles antidopage.

Enfin, il faut souligner que les dispositions relatives au **dopage animal**, et notamment les articles L. 241-6, L. 241-7 et L. 241-10 CS, ont également été modifiées afin de supprimer dans ces cas aussi la compétence des fédérations sportives, la procédure disciplinaire en matière de dopage animal étant en effet identique à la procédure disciplinaire applicable en matière de dopage humain.

b) Le pouvoir disciplinaire de l'AFLD à l'encontre des sportifs de niveau international exercé en tant que signature du Code mondial antidopage et non en application du Code du sport

Le 16° de l'article L. 232-5 CS prévoit que, lorsque les infractions sont commises par « des sportifs de niveau international ou à l'occasion de manifestations internationales », l'AFLD agit en sa seule qualité de signataire du CMAD et prend les mesures qu'il prévoit, « sans disposer des pouvoirs qu'elle tient » du code du sport. Il faut ainsi comprendre que les sanctions infligées dans ce cadre aux sportifs internationaux seront prises par l'Agence sur le fondement d'un instrument international de nature privée, le CMAD, ne conférant pas de prérogatives de puissance publique à l'AFLD. Ces sanctions seront donc nécessairement

qualifiées d'actes de droit privé dont les contestations ne relèveront pas du juge administratif, contrairement à celles infligées aux sportifs français sur le fondement du code du sport, qui resteront qualifiées d'actes administratifs relevant du seul Conseil d'État. Cette modification du fondement juridique du pouvoir disciplinaire de l'AFLD à l'égard des sportifs internationaux a en réalité été imposée par l'exigence de l'AMA relative au recours au TAS. L'AMA souhaitait en effet depuis plusieurs années que le droit français se conforme au CMAD dont l'article 13.2.1 prévoit la compétence exclusive du TAS pour connaître des contestations des sanctions infligées aux sportifs internationaux. La difficulté venait de ce que le principe français de prohibition du recours à l'arbitrage en cas de contestation de la légalité des actes administratifs unilatéraux faisait obstacle au recours au TAS pour les sanctions infligées par l'AFLD en application du code du sport qui sont qualifiées de sanctions administratives. Il était donc nécessaire de « déqualifier » ces sanctions en acte de droit privé pouvant être soumis à la voie de l'arbitrage contrairement aux actes administratifs, pour permettre leur contestation devant le TAS. C'est chose faite avec l'insertion du 16° de l'article L. 232-5 CS.

c) Une procédure nouvelle en matière disciplinaire dite de « composition administrative » : la renonciation à l'audience

Le nouvel article L. 232-21-1 CS a été introduit afin d'instituer, devant l'AFLD, une procédure dite de « composition administrative », conforme à celle de la renonciation à l'audience prévue par l'article 8.3 du CMAD. Cette nouvelle procédure doit permettre à la personne mise en cause de conclure un accord avec le secrétaire général de l'AFLD par lequel elle reconnaît l'infraction commise et en accepte les conséquences disciplinaires. L'accord conclu sera ensuite soumis au collège de l'AFLD pour validation, puis à sa commission des sanctions pour homologation.

L'AFLD a précisé qu'« outre l'exigence de conformité exprimée par l'AMA, la procédure de composition administrative, inspirée de celle instituée auprès de la Commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers, doit permettre de mettre fin rapidement à des procédures disciplinaires lorsque les intéressés sont prêts à reconnaître les faits reprochés et à en accepter les conséquences » (Rapport de présentation de l'avant projet d'ordonnance) et qu'il s'agit d'un « pouvoir de transaction strictement encadré » (communiqué AFLD du 19 décembre 2018). Il semble néanmoins qu'en l'état, et dans l'attente du décret d'application, cette procédure soulève plusieurs interrogations.

Tout d'abord, contrairement à la procédure prévue devant l'AMF, l'intéressé est informé de sa culpabilité présumée par le secrétaire général de l'AFLD qui lui propose d'entrer en voie de composition administrative. Or, en application de l'article 621-14-1 du code monétaire et financier, c'est bien l'autorité de poursuite de l'AMF, à savoir le collège de l'AMF, et non son secrétaire général, qui propose d'entrer en voie de composition administrative. Doit-on alors considérer que le secrétaire général de l'AFLD constitue une autorité de poursuite dans ces hypothèses ? Cette question se pose d'autant plus que la proposition d'accord ne semble laisser aucune place à la négociation.

En effet, l'article L. 232-21-1 prévoit ensuite que « Toute personne qui accepte d'entrer en voie de composition administrative s'engage, dans le cadre d'un accord arrêté avec le secrétaire général de l'Agence française de lutte contre le dopage, **à reconnaître l'infraction et à en accepter les conséquences (...)** » prévues par le code du sport. Cette disposition semble donc signifier que l'intéressé, après avoir reconnu sa culpabilité, doit accepter la sanction proposée, laquelle correspond à l'infraction signifiée, sans disposer d'une quelconque possibilité de négociation. A la lecture du texte, il semble en effet qu'une personne à laquelle est proposée cette procédure de composition administrative se voit en réalité proposer l'acceptation de sa sanction et le renoncement à la procédure disciplinaire habituelle conduite par la commission des sanctions, et notamment à la tenue d'une audience, sans qu'une négociation sur le choix de la sanction puisse être engagée. Il est alors légitime de s'interroger sur l'existence ou non de cette marge de négociation dans la mesure où, pour être qualifié de transaction comme l'indique l'AFLD, un accord doit résulter de « concessions réciproques » en application de l'article 2044 du code civil...

Il reste en outre à préciser que l'article L. 232-22 CS, relatif à l'engagement des poursuites par le collège de l'AFLD, a également été modifié pour tirer les conséquences de cette nouvelle procédure et prévoir la compétence du collège pour engager les poursuites en cas d'échec de la composition administrative.

Enfin, l'article L. 231-8 CS a également été aménagé pour tirer les conséquences de cette nouvelle procédure : désormais, l'obligation d'obtenir une attestation nominative auprès d'une antenne médicale de prévention du dopage, avant de solliciter une nouvelle licence d'une fédération sportive, est imposée non seulement sportifs sanctionnés pour des faits de dopage par la commission des sanctions mais également au « sportif sanctionné en application des articles L. 232-21-1 » et suivants dans le cadre d'un accord homologué.

7/ Les sanctions : des précisions sur la nature, l'échelle et les modalités de détermination de la durée des sanctions

L'article L. 232-21 CS modifié par l'ordonnance introduit désormais la section 4 du chapitre II du titre III du Livre II du code du sport intitulée « Sanctions administratives, mesures conservatoires et autres conséquences », et reprend la liste des différents types de mesures pouvant être prises pour tirer les conséquences d'une violation aux règles antidopage : interdiction temporaire ou définitive, sanction pécuniaire, publication de la décision de la commission des sanctions de l'AFLD ou de l'accord homologué au terme d'une procédure de composition administrative, suspension provisoire, et enfin, annulation des résultats du sportif.

a) Distinction des sanctions administratives et des « autres conséquences »

La section 4 du chapitre II du titre III du Livre II du code du sport, jusqu'alors intitulée « Sanctions administratives et mesures conservatoires » est donc désormais intitulée

«Sanctions administratives, mesures conservatoires et autres conséquences ». Est ainsi créée une sous-section 3, « Autres conséquences », afin de marquer la différence entre les sanctions administratives et les mesures conservatoires d'une part, et les autres mesures telle que l'annulation des résultats et la publication des décisions, d'autre part.

Les articles L. 232-23-2, L. 232-23-3 et L. 232-23-3-1, qui prévoyaient les dispositions relatives aux annulations de résultats et à la publication des décisions ont ainsi été abrogés, celles-ci étant prévues à la sous-section 3 créée et intitulée « autres conséquences ». Plus précisément, ce sont les nouveaux articles L. 232-23-5 et L. 232-23-6 qui sont relatifs, respectivement, à l'annulation des résultats sportifs obtenus par la personne sanctionnée pour des faits de dopage et à la publication des décisions disciplinaires de la commission des sanctions ou des accords conclus dans le cadre d'une composition administrative.

L'article L. 232-23-5 prévoit, à son I, que pour « rétablir l'équité sportive », **les résultats** obtenus lors d'une manifestation sportive **sont annulés** en cas d'infraction aux dispositions des articles L. 232-9 (présence, possession, usage produit ou méthode interdite), L. 232-9-2 (soustraction, refus de se soumettre à contrôle) ou L. 232-10 (trafic et falsification).

Selon son II, la commission des sanctions de l'AFLD peut **demandeur à la fédération ou à l'organisateur compétent d'annuler les résultats individuels** obtenus par un sportif **entre la date de commission de l'infraction et celle de notification de la suspension provisoire ou de la sanction**, mais également de ceux obtenus en méconnaissance des dispositions de l'article L. 232-15-1 (information de l'AFLD en cas de reprise de la compétition après un arrêt de compétition par un sportif précédemment inscrit dans le groupe cible) ou d'une sanction déjà prononcée, ainsi que, dans le cas prévu au II de l'article L. 232-23-3-8 (sanction additionnelle), des résultats remontant à la première infraction.

Enfin, **ses III et IV** prévoient la possibilité pour les fédérations ou les organisateurs compétents de prendre des mesures appropriées et, dans certains cas, d'annuler des résultats dans des hypothèses non couvertes par le I et le II, notamment pour les **sports collectifs** ou **séries d'épreuves au cours d'une manifestation sportive**.

L'article L. 232-23-6 CS prévoit ensuite que les décisions prises par la commission des sanctions et les accords de composition administrative homologués sont, une fois notifiées, **publiées de façon nominative**. Conformément au CMAD, seule la minorité de l'intéressé peut justifier l'anonymat de cette publication.

b) L'élargissement du champ des interdictions, notamment aux manifestations des ligues professionnelles

L'article L. 232-23 CS, relatif aux mesures que la commission des sanctions peut infliger à un auteur d'une violation des règles antidopage, a été quelque peu modifié afin que le champ des mesures d'interdiction temporaire ou définitive soit élargi. Aux termes de cet article, et conformément au CMAD, la commission des sanctions de l'AFLD peut ainsi prononcer un avertissement ou interdire :

- La participation directe ou indirecte à l'organisation et au déroulement de toute manifestation sportive donnant lieu à une remise de prix en argent ou en nature, et des manifestations sportives autorisées par une fédération délégataire ou organisées par une fédération agréée ou par une ligue sportive professionnelle ainsi qu'aux entraînements y préparant organisés par une fédération agréée ou une ligue professionnelle ou l'un des membres de celles-ci ;
- l'exercice des fonctions définies à l'article L. 212-1 ;
- l'exercice des fonctions de personnel d'encadrement ou toute activité administrative au sein d'une fédération agréée ou d'une ligue professionnelle, ou d'un groupement ou d'une association affiliés à ces dernières ;
- de prendre part à **toute autre activité** organisée par une fédération sportive, une ligue professionnelle ou l'un de leurs membres, ou le comité national olympique et sportif français, ainsi qu'aux activités sportives impliquant des sportifs de niveau national ou international et financées par une personne publique, à moins que ces activités ne s'inscrivent dans des programmes ayant pour objet la prévention du dopage.

c) La modification des conditions de détermination de la durée des sanctions

Les articles L. 232-23-3-3 à L. 232-23-3-7 et L. 232-23-3-9 ont été modifiés afin de transposer le plus fidèlement possible le CMAD concernant :

- les durées d'interdiction applicables pour chaque infraction aux dispositions relatives à la lutte contre le dopage,
- les mécanismes applicables pour la détermination précise de ces durées,
- leur limites de réduction,
- les durées d'interdiction applicables aux complices des infractions.

Ensuite, ont également été transposés, à l'article L. 232-23-3-8, les principes prévus par le CMAD pour la détermination de la durée d'interdiction applicable en cas de **récidive**, c'est à dire de seconde ou de troisième infraction.

Enfin, l'article L. 232-23-3-10 a été révisé conformément au CMAD afin d'introduire de manière beaucoup plus précise toutes les modalités permettant de supprimer ou de réduire les durées d'interdiction, assorties pour certaines de limites de réduction (absence de faute ou de négligence, absence de faute ou de négligence significative, aveu en l'absence d'autre preuve, aveu sans délai, application de plusieurs motifs de réduction). Par ailleurs, cet article rappelle l'application du principe de proportionnalité.

Il ressort de ces textes que les modalités de détermination de la durée des sanctions sont assez complexes et il sera dès lors intéressant d'étudier leur application concrète par la commission des sanctions de l'agence. Précisons en outre que cette dernière a prévu de prendre en compte la jurisprudence établie du TAS pour l'application de ces textes et de ces notions, nécessitant une interprétation parfois délicate, telle que la différence entre la simple négligence ou faute et la négligence ou faute significative.

d) Les précisions apportées pour les conditions du sursis à exécution en cas d'aide substantielle

L'article L. 232-23-3-2 a été quelque peu modifié pour transposer pleinement les prescriptions du CMAD relatives à l'aide substantielle afin que la personne qui a fourni une aide substantielle permettant la découverte de faits de dopage puisse, dans une certaine limite, bénéficier en contre partie du sursis à exécution de sa sanction. Ainsi, il a été prévu que cette disposition s'applique également en cas de composition administrative ayant abouti à un accord homologué. Ensuite, cet article insère une nouvelle possibilité permettant qu' « après le rendu d'une décision définitive, la commission des sanctions [puisse] assortir la sanction d'interdiction prononcée d'un sursis à exécution après avis de l'Agence mondiale antidopage et de la fédération internationale compétente ».

e) La possibilité d'une prise d'effet anticipée des sanctions

L'ordonnance a créé un nouvel article, l'article L. 232-23-3-11, afin de permettre, dans des hypothèses limitées, à la mesure d'interdiction **de prendre effet à une date antérieure à celle de la notification** de la décision à l'intéressé, pouvant aller jusqu'à la date à laquelle l'infraction a été commise et dans la limite de la moitié de la durée d'interdiction prononcée. Plus précisément, après avoir rappelé que la mesure d'interdiction prend en principe effet à la date de la notification de la décision de la commission des sanctions ou de l'accord issu d'une procédure de composition administrative, cet article prévoit deux hypothèses dans lesquelles il sera possible de faire rétroagir la prise d'effet de la sanction avant la date de sa notification :

- lorsque la procédure disciplinaire est affectée d'un retard non imputable à l'intéressé et ayant conduit à l'adoption d'une décision dans un délai déraisonnable,
- lorsque l'intéressé avoue rapidement les faits et qu'une réduction de la durée d'interdiction n'a pas été consentie sur ce motif dans le cadre de la composition administrative.

f) Les précisions pour la détermination des sanctions infligées en cas de récidive

Les principes prévus par le CMAD pour la détermination de la durée d'interdiction applicable en cas de récidive, c'est à dire de seconde ou de troisième infraction, ont été transposés de manière précise et fidèle à l'article L. 232-23-3-8 modifié.

Dans son I, l'article L. 232-23-3-8 prévoit qu'une **seconde infraction** est constituée lorsque l'intéressé l'a commise après que l'existence d'une première infraction lui a été notifiée, et non plus après que la décision sanctionnant une première infraction lui a été notifiée. En outre, une infraction pour laquelle l'intéressé n'a commis aucune faute ou négligence, bien qu'ayant été précédemment notifiée au sportif, ne constitue cependant pas une infraction antérieure.

Dans son II, ce même article permet à l'AFLD d'infliger une sanction **additionnelle** si elle découvre qu'une personne sanctionnée pour une violation des règles antidopage avait déjà

commis une violation préalablement à l'information qui lui a été faite de celle ayant donné lieu à sanction.

Dans son III, enfin, cet article prévoit les durées d'interdictions encourues par une personne ayant **méconnu une interdiction préalablement prononcée** à son encontre

g) La distinction des mesures provisoires obligatoires ou facultatives

L'article L. 232-23-4 CS a été révisé afin de distinguer précisément les hypothèses dans lesquelles la suspension provisoire, à titre conservatoire, est obligatoire (présence d'une substance non spécifiée) ou facultative (présence substance spécifiée et autres infractions). Cet article identifie en outre les cas dans lesquels l'intéressé peut accepter qu'une suspension provisoire lui soit appliquée lorsque celle-ci est facultative. La mesure de suspension provisoire prend fin, en tout état de cause, lorsqu'intervient la décision disciplinaire.

f) La reconnaissance par l'AFLD des décisions prises par des organismes non signataires du CMAD

L'article L.232-5-I-10° a été complété afin d'autoriser l'AFLD à reconnaître non seulement les décisions d'interdiction prises par des organismes signataires du CMAD, mais également des décisions prises par des organismes **qui ne sont pas signataires de ce document**, dès lors que leurs règles sont compatibles avec celui-ci.

8/ Les voies de recours contre les mesures prononcées par l'AFLD

a) L'ouverture d'une nouvelle voie de recours devant le Tribunal arbitral du sport pour la contestation des sanctions infligées aux sportifs de niveau international

Le nouvel article L. 232-24-2 CS prévoit une voie recours spéciale devant le seul TAS pour les actes pris par l'AFLD en application du 16° de l'article L. 232-5 en sa seule qualité d'organisation signataire du code mondial antidopage, lequel précise que, lorsque les infractions sont commises par « des sportifs de niveau international ou à l'occasion de manifestations internationales », l'AFLD agit en sa seule qualité de signataire du CMAD et prend les mesures qu'il prévoit, « sans disposer des pouvoirs qu'elle tient » du code du sport. Il faut ainsi comprendre que les sanctions infligées dans ce cadre aux sportifs internationaux seront prises par l'Agence sur le fondement d'un instrument international de nature privée, le CMAD, ne conférant pas de prérogatives de puissance publique à l'AFLD. Ces sanctions seront donc nécessairement qualifiées d'actes de droit privé dont les contestations ne relèveront pas du juge administratif, contrairement à celles infligées aux sportifs français sur le fondement du code du sport, qui resteront qualifiées d'actes administratifs relevant du seul Conseil d'État. Cette modification du fondement juridique du pouvoir disciplinaire de l'AFLD à l'égard des sportifs internationaux a en réalité été imposée par l'exigence de l'AMA relative au recours au TAS. L'AMA souhaitait en effet depuis plusieurs années que le droit français se conforme au CMAD dont l'article 13.2.1 prévoit la compétence exclusive du TAS pour connaître des contestations des sanctions infligées aux sportifs internationaux. La

difficulté venait de ce que le principe français de prohibition du recours à l'arbitrage en cas de contestation de la légalité des actes administratifs unilatéraux faisait obstacle au recours au TAS pour les sanctions infligées par l'AFLD en application du code du sport qui sont qualifiées de sanctions administratives. Il était donc nécessaire de « déqualifier » ces sanctions en acte de droit privé pouvant être soumis à la voie de l'arbitrage contrairement aux actes administratifs, pour permettre leur contestation devant le TAS. C'est chose faite avec l'insertion du 16° de l'article L. 232-5 CS.

Désormais, les sanctions infligées par l'AFLD aux sportifs internationaux devront donc être contestées devant le seul TAS. La France corrige ainsi (enfin) l'un des plus anciens et constants défauts de conformité au CMAD.

b) Les précisions sur le recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État

L'article L. 232-24 CS a été réécrit afin d'éviter les renvois aux autres articles du code du sport et de mentionner clairement les parties pouvant exercer un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'État pour contester les mesures prises par l'AFLD tirant les conséquences des violations aux règles antidopage.

Ainsi, « les parties intéressées, telles que l'intéressé, le président de l'Agence française de lutte contre le dopage, la fédération internationale compétente, l'agence mondiale antidopage et le cas échéant, l'organisation nationale antidopage du pays où réside l'intéressé ou dont il est ressortissant, le comité international olympique ou le comité international paralympique peuvent former un recours de pleine juridiction contre les décisions du collège et de la commission des sanctions de l'Agence française de lutte contre le dopage prises en application des articles L. 232-21-1 à L. 232-23-6 à l'exclusion des actes pris en application du 16° du I de l'article L. 232-5 ». Il faut donc souligner trois modifications.

En premier lieu, le texte précise que désormais, pourra exercer un tel recours une « organisation nationale antidopage du pays où réside l'intéressé ou dont il est ressortissant », et non plus n'importe quelle organisation nationale antidopage « étrangère » comme prévu dans la version antérieure à l'ordonnance.

En second lieu, il semble ressortir des termes de cet article que le recours sera recevable tant contre les décisions prises par la commission des sanctions en cas de refus de la proposition de composition administrative et de procédure disciplinaire « classique », que contre les décisions de validation du collège et d'homologation de la commission des sanctions relatives à un accord conclu en cas d'acceptation de la proposition de composition administrative. Sur ce dernier point, il faut alors s'interroger sur l'objet d'un tel recours contestation : est-il envisagé de permettre la contestation de la validité d'une transaction résultant d'un tel accord ? Sur cette question également, le décret d'application apportera peut être quelques précisions, et dans le cas contraire, il reviendra au Conseil d'État de nous éclairer à l'occasion d'un litige porté devant lui dont l'objet portera sur un accord validé et homologué.

En dernier lieu, et en cohérence avec le nouvel article L. 232-24-2 CS, ce recours devant la juridiction administrative n'est plus ouvert contre les sanctions prononcées par

l'AFLD à l'encontre des sportifs internationaux, lesquelles ne pourront désormais être contestées que devant le TAS.

9/ Les dispositions pénales

Il reste à souligner que diverses dispositions de l'ordonnance visent à assurer la coordination des dispositions pénales avec les dispositions précédentes afin notamment que la définition des infractions disciplinaires d'une part, et pénales d'autre part, soit en cohérence. Il est alors étonnant de constater qu'en dépit de ces modifications, l'article L. 232-26 CS laisse subsister des différences : d'une part, l'infraction pénale de « détention » demeure alors qu'elle a été supprimée en matière disciplinaire au profit de l'infraction de « possession » (L. 232-9). D'autre part, dans cet article, la définition de l'infraction pénale de trafic n'a pas été modifiée alors que son contenu a été révisé en matière disciplinaire (art. L. 232-10). Enfin, « la raison médicale dûment justifiée », qui a été supprimée en matière disciplinaire, demeure invocable en matière pénale au terme de ce même article, de telle sorte que la cohérence du volet disciplinaire et du volet pénal de la répression des violations des règles antidopage ne nous semble pas totalement assurée.

Conclusion

Il ressort de cet examen approfondi de l'ordonnance du 19 décembre 2018 qu'elle réforme profondément le dispositif antidopage français, en transposant fidèlement les principes du CMAD ainsi que l'AMA l'a exigé. Ce texte vise ainsi à assurer une meilleure efficacité de la lutte antidopage, notamment par une rapidité accrue des procédures disciplinaires grâce à la suppression des différents échelons disciplinaires fédéraux au profit d'un seul niveau devant l'AFLD, ainsi qu'une plus grande insertion du dispositif français de lutte contre le dopage dans le système international, par le biais d'une transposition parfois littérale des dispositions du CMAD et de l'ouverture de la compétence du TAS. Il reste dès lors à attendre son application dans les mois à venir à la suite de l'adoption du décret en Conseil d'État pour évaluer l'efficacité réelle de ces modifications, précision faite que d'autres modifications devront en tout état de cause être apportées après la révision du CMAD qui interviendra courant 2020....

N'entrant ainsi en vigueur qu'au 1er mars 2019 (au plus tard), diverses dispositions transitoires ont été prévues par l'ordonnance pour assurer le respect des droits des sportifs et l'application efficace du nouveau texte.

Ainsi, jusqu'au 30 juin 2019, les interdictions prévues à l'article L. 232-9 (présence, usage, possession) ne s'appliquent pas aux substances ou méthodes pour lesquelles le sportif dispose d'une autorisation d'usage à des fins thérapeutiques ou d'une raison médicale dûment justifiée.

Ensuite, les procédures de sanction engagées devant les fédérations sportives à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance et n'ayant pas donné lieu à décision seront poursuivies de plein droit devant l'AFLD.

De plus, lorsque les procédures de sanction engagées par les fédérations sportives auront donné lieu à une décision avant la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance, l'AFLD pourra se saisir des décisions fédérales dont elle ne s'est pas encore saisie dans les délais légaux, à des fins éventuelles de réformation ou d'extension de la décision fédérale. Les procédures engagées par l'AFLD à des fins de réformation ou d'extension de la décision fédérale en application de l'article L. 232-22 dans ses versions applicables antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance pourront donner lieu à la réformation ou à l'extension de la décision fédérale.

En outre, lorsque l'AFLD aura notifié des griefs à l'intéressé préalablement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance, celui-ci pourra accepter une suspension provisoire et se verra adresser une proposition d'entrée en voie de composition administrative conformément aux nouvelles dispositions de l'article L. 232-21-1. La conclusion d'un accord entraînera l'annulation de la décision rendue le cas échéant par l'organe disciplinaire de la fédération. Enfin, il est prévu que lorsque le collège de l'AFLD aura octroyé un sursis par application de l'article L. 232-23-3-2 en cas d'aide substantielle, la commission des sanctions pourra le révoquer.