

**Avis n°2006-01 du 5 octobre 2006
sur le projet de décret relatif à la lutte contre le dopage des
animaux participant à des compétitions organisées par les
fédérations sportives agréées**

En application des dispositions de l'article L. 232-5 du code du sport, le Collège de l'Agence française de lutte contre le dopage, consulté sur le projet de décret relatif à la lutte contre le dopage des animaux participant à des compétitions organisées par les fédérations sportives agréées, a rendu, lors de sa séance du 5 octobre 2006, l'avis suivant :

Le projet de décret soumis au Collège de l'Agence a été élaboré par le ministère chargé des sports, qui a associé à ses travaux des représentants des services du Conseil de prévention et de lutte contre le dopage. Le projet a retenu la plupart des propositions initialement formulées par les services du CPLD, en y ajoutant les principales dispositions nouvelles prévues par le projet de décret relatif aux procédures et sanctions disciplinaires en matière de lutte contre le dopage humain, examiné pour avis par le CPLD dans sa séance du 28 septembre 2006, c'est-à-dire la suppression du sursis et du caractère suspensif de l'appel, et surtout l'introduction de la sanction automatique de suspension de deux ans.

I°/ Le Collège de l'Agence souligne en premier lieu que le projet de décret soumis au Collège de l'Agence prévoit des améliorations significatives par rapport au droit en vigueur.

a) Pour ce qui concerne les contrôles et les analyses

Le présent projet :

- transfère à l'Agence la compétence de l'agrément des vétérinaires préleveurs et du suivi de la nomination des membres des organes disciplinaires antidopage animal des fédérations compétentes, en s'inspirant utilement, pour ce dernier cas, de la solution simple retenue par le projet de décret, examiné par le CPLD le 28 septembre dernier, en matière de dopage humain, consistant à informer l'AFLD des nominations envisagée, et laissant à celle-ci un délai d'un mois pour s'y opposer si nécessaire;
- prend également la précaution de prévoir des dispositions transitoires maintenant l'agrément des préleveurs vétérinaires pendant six mois à compter de la création effective de l'Agence française de lutte contre le dopage, et permettant aux membres des organes disciplinaires antidopage animal de demeurer en fonction pour la durée de leur mandat restant à courir.

b) Pour ce qui concerne la procédure disciplinaire

Le présent projet :

- admet la suppression de la « commission d'interprétation vétérinaire », organe qui n'existait que pour les procédures disciplinaires applicables au dopage animal, intervenant entre l'envoi du résultat de l'analyse réalisée par le laboratoire agréé et la décision de l'organe disciplinaire ;

- prend la forme, pour ce qui concerne la procédure disciplinaire, d'un règlement fédéral type, analogue à celui retenu par le projet de décret précité en ce qui concerne le dopage humain ;
- retient des rédactions aussi proches que possible de celle du règlement fédéral type envisagé pour le dopage humain, y compris compte tenu des modifications suggérées par le groupe de travail piloté par le CPLD pour mettre ce règlement-type en conformité avec la loi précitée du 5 avril 2006. Le présent projet de décret prévoit ainsi notamment :
 - le rapprochement des délais prévus en première instance (10 semaines au lieu de trois mois) et en appel (4 mois au lieu de six mois) pour la décision des fédérations,
 - des modalités simplifiées de désignation des membres des organes disciplinaires (article 15),
 - la possibilité de prononcer des sanctions à titre conservatoire (article 19 du projet de règlement-type), de sanctionner des équipes dans le cas de sport collectif ou par équipes (dernier alinéa du I de l'article 30 du projet de règlement-type), de permettre à l'AFLD d'obtenir des sanctions sportives contre un animal ou un cavalier, sanctionnable par elle seulement d'une suspension administrative (avant-dernier alinéa du I de l'article 30 du projet de règlement-type),
 - une précision utile quant à l'articulation des délais de recours entre l'appel de l'organe de première instance et la réformation de la décision de la fédération par l'AFLD (avant-dernier alinéa de l'article 29 du projet de règlement-type).

* *

Compte tenu de ces apports importants et particulièrement justifiés, le Collège émet un avis favorable au projet de décret qui lui est soumis, sous les réserves développées ci-après.

II°/ Le Collège relève des réserves de principe relatives au régime des sanctions (II.1) ainsi qu'une série de réserves d'importance moindre mais pour certaines néanmoins substantielles (II.2)

1°) Des réserves de principe relatives au régime des sanctions

Le présent projet étend au dopage animal des dispositions prévues aujourd'hui par le code mondial antidopage uniquement pour le dopage humain.

Sont ainsi notamment prévues :

- la suppression de la faculté pour les fédérations d'assortir les sanctions disciplinaires qu'elles prononcent de tout sursis ;
- la suppression, sauf décision contraire dûment motivée de la commission de première instance, du caractère suspensif de l'appel ;
- enfin, pour les fédérations comme pour l'AFLD, l'introduction dans le régime des sanctions des principes généraux prévus par le code mondial antidopage pour le dopage humain. Celui-ci prévoit, en principe, une interdiction ferme et automatique de deux ans pour une première infraction et une interdiction à vie dès la seconde. Le présent projet de décret ne reprend pas en revanche le dispositif de modulation prévu par le code mondial en ce qui concerne les substances qualifiées de « spécifiques » dans la liste des substances interdites édictée par l'Agence mondiale antidopage, puisque cette notion, appuyée sur le fait que certaines substances peuvent être prises sans volonté de se doper et sans justification thérapeutique non plus (par exemple les cannabinoïdes) n'existe pas en matière de dopage animal. La sanction automatique de deux ans pour la première infraction et à vie pour la seconde ne peut être modulée que si le sportif prouve l'absence de toute faute ou négligence de sa part¹. Dans ce cas, la fédération peut réduire ou supprimer l'interdiction, ou

¹ Articles 36 du projet de règlement-type pour les fédérations et article 16 du projet de décret pour l'AFLD.

prononcer un avertissement. En cas de première infraction, la fédération peut éventuellement remplacer la mesure d'interdiction par l'accomplissement d'activités d'intérêt général, cette faculté n'étant en revanche pas ouverte à l'AFLD (pas plus d'ailleurs que l'avertissement).

- Du strict point de vue juridique, le Collège de l'Agence relève que le projet de décret présente une difficulté en ce qui concerne le régime des sanctions envisagées pour l'Agence.

Celle-ci étant une autorité publique indépendante, le régime des sanctions administratives qu'elle peut prononcer est *a priori* de nature législative. Les articles L.241-6 et L.241-7 du code du sport disposent ainsi que l'AFLD peut prononcer des sanctions « *d'interdiction temporaire ou définitive* ». La disposition prévue par le présent projet de décret consistant à fixer très précisément la durée de la suspension temporaire à deux ans, n'est pas envisagée par la loi, et réduit manifestement l'appréciation de la formation disciplinaire de l'Agence, sans support de nature législative. On observera d'ailleurs que, en matière pénale, depuis la réforme du code pénal de 1994, le *quantum* de la peine ne constitue qu'un maximum sans qu'il soit besoin de l'indiquer dans la loi. Certes, les modifications du régime des sanctions prononcées par l'Agence, proposées par le présent projet de décret, ont pour légitime objet de constituer un corollaire nécessaire à la cohérence du dispositif des sanctions applicables par l'Agence et par les fédérations, elles-mêmes définies par le présent projet, et que l'AFLD aura la faculté de réformer, si elles lui paraissent l'exiger, ou d'appliquer directement en cas de carence d'une fédération. Cependant, compte tenu de leur nature réglementaire, ces modifications relatives à l'Agence ne paraissent pas s'inscrire dans la hiérarchie des normes régissant le dispositif actuel des sanctions prononcées par cette autorité publique indépendante. C'est d'ailleurs pour cette raison que, si le présent projet de décret précise que les fédérations peuvent prononcer des avertissement ou substituer un travail d'intérêt général en cas de première infraction, il ne prévoit pas d'étendre cette faculté, pourtant intéressante sur le plan des principes, à l'AFLD elle-même.

- Sur le fond, la principale observation du Collège porte sur la modification du régime des sanctions prévue par le projet de décret, consistant à introduire une interdiction fixe de deux ans de manière quasiment automatique.

En premier lieu, le régime des sanctions proposé apparaît paradoxalement moins rigoureux que le régime en vigueur, en ne permettant qu'une suspension d'une durée de deux ans pour la première infraction, au lieu de trois aujourd'hui².

A l'inverse, ce même dispositif apparaît moins respectueux des droits de la défense pris au sens large, dans la mesure où la nécessaire et légitime modulation de la sanction sera difficile à obtenir pour le sportif, celui-ci devant faire la preuve du fait négatif de l'absence de toute faute ou négligence de sa part. Or, par nature, la preuve d'un fait négatif est délicate, sinon impossible. L'appréciation de la preuve de cette absence totale de responsabilité risque d'être très variable suivant notamment la commission disciplinaire, le sportif, l'animal ou encore la discipline. Dans le même temps, la règle de modulation retenue, *a fortiori* excluant toute notion de « substance spécifique » telle que prévue par le code mondial en ce qui concerne les sportifs humains, ne permet pas de prendre en compte l'ensemble des circonstances de l'espèce, notamment la jeunesse et la naïveté du sportif, son manque d'information sur la nature des substances, le niveau de la compétition, les différences d'effet et de gravité des substances interdites, etc... Enfin, la rédaction proposée³ - « *lorsque l'intéressé prouve que la violation qui lui est reprochée n'est due à aucune faute ou négligence de sa part, la formation disciplinaire réduit ou supprime la période d'interdiction (...)* » - apparaît ambiguë, dans la mesure où elle semble permettre de sanctionner le sportif malgré l'absence prouvée de toute faute ou négligence de sa part, et ne proportionne pas directement la réduction de la durée de la suspension à la faiblesse relative de la faute ou de la négligence.

Cette objection de principe se révèle particulièrement importante concernant l'AFLD, puisque la jurisprudence constitutionnelle relative aux autorités administratives indépendantes exige le respect par celles-ci, lorsqu'elles prononcent des sanctions, de l'ensemble des principes constitutionnels concernant les sanctions pénales, incluant la nécessité et la proportionnalité des peines (décision DC

² Article 27 du décret n°92-888 du 27 août 1992 aujourd'hui en vigueur pour les fédérations agréées.

³ Article 27 du projet de décret pour l'AFLD, article 35 du projet de règlement type pour les fédérations.

87-237 du 30 décembre 1987, relative à la loi de finances pour 1988). Or il y a lieu d'estimer qu'il peut exister un doute sur le respect de ce dernier principe par le dispositif proposé d'une sanction automatique de deux ans, qui, à titre d'illustration, ne permettrait plus de distinguer entre le cavalier confirmé qui a administré à un cheval un « cocktail » optimisé de diverses substances dopantes très concentrées et le jeune qui n'en utilise qu'une, en quantité faible, et aux effets moins sensibles.

Cependant, dans la mesure où l'Agence se voit assigner une fonction implicite d'harmonisation des décisions prises par les fédérations *via* son pouvoir de réformation, il va de soi que le régime de sanctions applicable par l'AFLD ne doit pas différer trop sensiblement de celui prévu pour les fédérations, ainsi que le démontre d'ailleurs la jurisprudence du CPLD qui, malgré le silence de la loi, limitait la durée des interdictions qu'il prononçait à l'encontre des sportifs humains à la même que celle prévue expressément par les textes réglementaires pour les fédérations, soit trois ans.

En outre, le dispositif proposé par le présent projet de décret se combine avec la suppression par la loi du 5 avril 2006 de la faculté pour l'AFLD d'assortir du sursis une sanction de suspension, faculté pourtant introduite par la loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 à la demande du CPLD lui-même peu de temps après sa mise en place, en ce qui concerne le dopage humain, et prévue pour le dopage animal pour les fédérations par l'article 29 du décret du 27 août 1992 actuellement en vigueur. Dans la mesure où l'Agence ne pourra donc prononcer ni sursis ni, contrairement aux fédérations, d'avertissement ou de travaux d'intérêt général en substitution à une suspension ferme, la formation disciplinaire de l'Agence sera inévitablement conduite, dans les cas les moins graves ne lui paraissant pas de nature à justifier une sanction ferme, soit à ne prononcer aucune sanction, ce qui apparaîtra comme peu rigoureux, soit à prononcer une suspension ferme qui ne sera pas nécessairement proportionnée au cas considéré.

Au-delà de la question de principe posée par l'automatisme de la peine, le régime de sanctions proposé par le présent projet de décret n'est pas cohérent entre l'AFLD et les fédérations agréées, rendant difficile sinon impossible le rôle de mise en cohérence de l'ensemble des sanctions prononcées en France, rôle confié à l'Agence *via* notamment son pouvoir de réformation. Ainsi, l'article 33 du règlement-type prévoit une sanction maximale de cinq ans, sans automatisme ni plancher en cas de première infraction d'opposition ou de soustraction au contrôle (II de l'article L.241-3), alors que le 1) de l'article 26 du présent projet de décret prévoit une sanction automatique de deux ans pour les mêmes infractions constatées par l'AFLD. De même, en cas de facilitation de l'administration, de prescription, cession ou don d'une substance interdite (I de l'article L.241-2), le 2) de l'article 26 du présent projet de décret prévoit pour l'AFLD une suspension modulable, mais avec un plancher de quatre ans, alors que l'article 32 du règlement-type prévoit pour les fédérations une suspension automatique de deux ans.

Il ressort de l'ensemble de ces considérations que la fonction de mise en cohérence des décisions disciplinaires des fédérations, confiée à l'AFLD, sera manifestement rendue plus difficile si devait s'appliquer sans changement le projet de décret soumis au Collège.

C'est d'ailleurs pour l'ensemble de ces raisons que, dans le cadre du processus engagé de révision du code mondial antidopage, le CPLD avait suggéré dès juin dernier à l'Agence mondiale antidopage de modifier le régime des sanctions automatiques au profit d'un dispositif de sanction personnalisée et individualisée, qui n'est pas moins rigoureux dans les sanctions qu'il permet de prononcer, en accompagnant cette modification d'une suggestion de relèvement à trois ans de la durée maximale de la suspension. Ce raisonnement vaudrait de la même manière pour le dopage animal, si l'Agence mondiale était compétente.

2°) Diverses réserves d'importance moindre

Le présent projet de décret appelle plusieurs autres réserves, de moindre importance quoique pour certaines néanmoins substantielles :

– la transmission des décisions de la formation disciplinaire de l'AFLD à l'Agence mondiale antidopage ne paraît pas s'imposer, en l'absence de compétence de cette dernière en matière de

lutte contre le dopage animal, même si le présent projet de décret s'inscrit dans une perspective de rapprochement marqué des dispositions applicables au dopage des animaux et au dopage humain⁴;

– la disposition⁵ selon laquelle, en cas de saisine de l'AFLD en extension d'une interdiction, à la demande de la fédération ayant prononcé la sanction initiale, l'extension ne vaudrait que pour le reliquat de la sanction fédérale restant à purger, devrait être logiquement étendue au cas de l'auto-saisine par l'Agence. En effet, dans la mesure où le présent projet prévoit que l'appel de la première instance n'est en principe plus suspensif, la décision de la fédération aura pu commencer à s'appliquer lorsque l'AFLD s'auto-saisira pour une extension à d'autres fédérations de la suspension déjà prononcée ;

– si le contrôle préalable à la possibilité de reprendre la compétition après une suspension⁶, doit être maintenu bien qu'il n'existe pas pour le dopage humain, le coût du prélèvement et de l'analyse devrait être expressément à la charge du propriétaire de l'animal, ainsi qu'il est aujourd'hui prévu⁷ ;

– il serait souhaitable, dans l'attente d'une convention entre l'Agence et le ou les laboratoires extérieur(s) à son département des analyses chargés de réaliser les analyses sous la responsabilité scientifique et technique du directeur des analyses, de prévoir également le maintien de l'agrément ministériel en vigueur pour le seul laboratoire intervenant aujourd'hui en matière de dopage animal⁸, de façon à éviter toute solution de continuité ;

– pour la même raison, il serait opportun de prévoir que les experts déjà agréés⁹ pour assister à une analyse de contrôle de l'échantillon B le demeurent à titre transitoire, dans l'attente d'une décision de l'AFLD sur l'agrément de ces experts ;

– les sanctions sportives (autres que la suspension, c'est-à-dire notamment le déclassement, la reprise des prix, ...) ne pouvant en tout état de cause être prononcées que par une fédération agréée et non par l'AFLD, il serait utile qu'un agrément puisse de nouveau être délivré à une fédération pour l'équitation, de façon à ce que le dispositif proposé par le projet de décret fonctionne effectivement et prenne tout son sens, l'AFLD n'ayant, plus généralement, pas vocation à prononcer la totalité des sanctions en matière de dopage des animaux.

Le présent avis a été délibéré le 5 octobre 2006 avec la participation de M. Pierre BORDRY, président et de MM. Jean-François BLOCH-LAINE, Claude BOUDENE, Roger BOULU, Laurent DAVENAS, et Claude-Louis GALLIEN, membres.

Le Président,
Pierre BORDRY

⁴ Article 25 du projet de décret.

⁵ Second alinéa de l'article 28 du projet de décret.

⁶ Article 29 du projet de décret.

⁷ Article 27 du décret du 27 août 1992.

⁸ Article R.214-46 du code rural.

⁹ Article R.214-47 du code rural.