

Délibération n° 2016-63 JUR en date du 1^{er} septembre 2016 du Collège de l'Agence française de lutte contre le dopage portant avis sur le projet de décret relatif aux conditions d'agrément et de fonctionnement des antennes médicales de prévention du dopage.

Par courrier daté du 11 juillet 2016, enregistré au Secrétariat général le 18 juillet 2016, la Directrice des sports a, sur le fondement du 11° du I de l'article L. 232-5 du code du sport, saisi pour avis le Collège de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) d'un projet de décret relatif aux conditions d'agrément et de fonctionnement des antennes médicales de prévention du dopage (AMPD).

La création de ces dernières remonte, au plan législatif à la loi n° 99-223 du 23 mars 1999 et, au plan réglementaire, au décret n° 2006-1830 du 23 décembre 2006. Ce dispositif a été repris dans le code du sport, d'une part, à l'article L. 232-1, à rapprocher de l'article L. 231-8, d'autre part, aux articles D. 232-1 et suivants.

*

L'article L. 232-1 du code, dont les dispositions sont inchangées, pose le principe selon lequel des antennes médicales de prévention du dopage « *sont agréées par arrêté des ministres chargés de la santé et des sports* ». Elles ont pour mission d'organiser « *des consultations ouvertes aux personnes ayant eu recours à des pratiques de dopage ou susceptibles d'y recourir* ». Il est spécifié que ces consultations « *sont anonymes à la demande des intéressés* ».

Les AMPD proposent à ces derniers « *si nécessaire, la mise en place d'un suivi médical* ». En outre, il ressort du troisième alinéa de l'article L. 232-1, rapproché de l'article L. 231-8 que si un sportif sanctionné pour violation de la réglementation antidopage sollicite la restitution, le renouvellement ou la délivrance d'une licence sportive, il lui faut justifier au préalable d'un entretien avec un médecin de l'une des antennes, lequel est validé par la délivrance d'une attestation.

Dans son quatrième et dernier alinéa l'article L. 232-1 du code du sport laisse à un décret le soin de fixer les conditions d'agrément et de fonctionnement des antennes médicales de prévention contre le dopage.

*

Les règles issues du décret n° 2006-1830 du 23 décembre 2006, codifiées aux articles D.232-1 et suivants du code du sport, et modifiées et complétées par le décret n° 2009-1540 du 10 décembre 2009 et l'article 6 du décret n° 2016-83 du 29 janvier 2016 peuvent être résumées comme suit.

Sont énumérées les missions des AMPD par l'article D. 232-1 ; leur lieu d'implantation est déterminé par rattachement à un établissement public de santé en vertu de l'article D. 232-2.

Le même article mentionne les qualifications exigées du médecin responsable. Il est précisé que l'anonymat du suivi constitue une faculté pour l'intéressé (article D. 232-3). Sont énoncées à l'article D. 232-4, les conditions exigées pour l'obtention de l'agrément, au nombre desquelles figure un projet de convention avec la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale. L'article D. 232-5 fixe la durée de l'agrément qui est, en principe, de cinq ans, pour autant qu'il n'y ait pas, selon les termes de l'article D. 232-6, de modification du service d'implantation ou des conditions initiales de fonctionnement ou de changement du médecin responsable.

Il est par ailleurs spécifié que les antennes sont soumises à une évaluation (article D. 232-7) et assujetties à l'établissement d'un compte rendu annuel d'activité. L'article D. 232-8-1 ajouté au code par le décret n° 2016-83 du 29 janvier 2016 indique que l'attestation nominative visée à l'article L. 231-8 doit être portée à la connaissance, non seulement de la fédération dont relève le sportif, mais également de l'AFLD. Enfin, l'article D. 232-9 prévoit que la décision accordant l'agrément est notifiée à l'établissement public de santé dans lequel l'AMPD est implantée.

*
* *
*

Le projet de décret soumis à l'avis du Collège comporte un ensemble de quatre articles. Outre un article d'exécution, il procède tout d'abord, par son article premier, à la réécriture des dispositions de la partie réglementaire du code du sport régissant le rôle des antennes et leur agrément. Dans son article 2, le projet de décret fixe le modèle d'attestation nominative de l'entretien prévu par les dispositions combinées des articles L. 231-8 et L. 232-1 (alinéa 3) du code du sport.

Sous l'intitulé d'un chapitre II « *Dispositions transitoires* », l'article 3 du projet de décret énonce dans un premier alinéa que l'article 1^{er} entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2017. Les autres alinéas de l'article 3 du projet disposent qu'à compter de la même date, l'agrément « *est retiré* » par arrêté conjoint des ministres chargés des sports et de la santé à l'antenne : « *qui n'est pas en mesure d'assurer les missions mentionnées à l'article D. 232-2 du code du sport, dans sa rédaction issue du présent décret* » ou qui est établie sur un territoire sur lequel une antenne est agréée sur le fondement des dispositions du nouveau décret.

Le projet communiqué au Collège appelle de sa part trois séries d'observations relatives respectivement, à la répartition des compétences entre décret simple et décret en Conseil d'État, aux dispositions prévues à titre permanent et aux mesures envisagées à titre transitoire.

*

Conformément aux termes du dernier alinéa de l'article L. 232-1 du code du sport, le projet se présente sous la forme d'un décret simple, composé d'articles du code du sport précédés, comme il est d'usage en matière de codification, d'articles introduits par la lettre D.

Toutefois, une difficulté se présente dans la mesure où il est envisagé à l'article D. 232-6 nouveau du code du sport de déroger au principe posé par la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 et repris à l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration, selon lequel « *le silence gardé pendant deux mois par l'administration sur une demande vaut décision d'acceptation* ».

Dès lors que l'agrément d'une antenne ne semble pas, de prime abord, relever des catégories de décisions énumérées à l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration dérogeant à la nouvelle règle qui a donné valeur d'acceptation au silence de l'autorité administrative, il s'ensuit qu'une exception à cette règle ne pourrait avoir pour fondement légal qu'un décret pris en Conseil d'État, au titre de l'article L. 231-6 du code cité en dernier lieu.

*

Les dispositions destinées à fixer de façon permanente les règles d'organisation et de fonctionnement des AMPD, sans appeler d'objections de principe de la part du Collège, n'en soulèvent pas moins sur certains points, des interrogations.

1) L'article D. 232-1 nouveau du code du sport, en tant qu'il confère une plus grande souplesse au rattachement d'une antenne à un établissement de santé, sans exiger que ce soit nécessairement un établissement public, paraît à même de favoriser le développement de cette entité.

2) L'énoncé des missions tel qu'il résulte du nouvel article D. 232-2 semble quelque peu en retrait par rapport à l'énumération issue de l'article D. 232-1 du code du sport dans sa rédaction présentement en vigueur.

Le fait de ne pas reprendre l'action des antennes en ce qui concerne « *la recherche sur les risques et dommages liés à l'utilisation des substances et procédés dopants* » (cf. le 5^o de l'article D. 232-1 présentement en vigueur) ou encore la participation « *à la veille sanitaire* » en ces domaines, n'apparaît pas justifié.

3) Le nouvel article D. 232-3, qui traite de l'attestation nominative délivrée au sportif antérieurement sanctionné dans le cas prévu à l'article L. 231-8, semble en revanche aller au-delà des termes de la loi.

Il ressort des dispositions combinées des articles L. 231-8 et L. 232-1 que les sportifs qui ont fait l'objet d'une sanction en application des articles L. 232-21 et L. 232-22 du code du sport « *doivent bénéficier d'au moins un entretien avec un médecin* » dans l'une des antennes. Il est précisé que « *cet entretien est validé par la délivrance d'une attestation* ».

La sanction du non-respect de cette obligation réside dans le fait que l'intéressé ne peut se voir délivrer une licence de la part de la fédération compétente.

Il apparaît juridiquement possible que le décret pris pour l'application de la loi détermine le modèle d'attestation nominative exigé et précise la date à laquelle ce document doit être sollicité. De même, il entre dans la compétence réglementaire d'indiquer, les organismes destinataires de ce document.

Toutefois, le projet de décret ne se limite pas à ces précisions. Il impose une double consultation, l'une dans le mois qui suit la notification de la décision prononçant une sanction, l'autre dans le mois qui précède le terme d'une sanction.

De l'avis du Collège, la dualité ainsi prévue est sujette à caution au regard des dispositions de la partie législative du code.

4) L'article D. 232-4 nouveau comporte deux règles qui n'ont pas la même portée. La première phrase de cet article en vertu de laquelle l'agrément mentionné à l'article L. 232-1 est délivré « *lorsqu'il est satisfait aux conditions définies à l'article D. 232-5* », fait double emploi avec les prescriptions de cet article. Est en revanche novatrice et utile la seconde phrase de l'article D. 232-4 qui prévoit que « *le ressort territorial des antennes médicales de prévention du dopage est fixé par arrêté des ministres chargés des sports et de la santé* ».

Le Collège croit devoir appeler l'attention sur le fait que le souci de rationalisation que reflète ces dispositions ne sera pleinement efficace que si les arrêtés interministériels dont elles prévoient l'intervention sont pris à bref délai.

5) Les conditions requises pour l'octroi de l'agrément par l'article D. 232-5 nouveau, s'inscrivent dans la ligne du texte présentement en vigueur de l'article D. 232-4. À l'instar du libellé de ce dernier texte, il convient de ne pas exiger du demandeur qu'il satisfasse à une condition subordonnée à la survenance d'un événement supposant que l'agrément lui a été accordé.

Dans cette optique, il paraît difficile d'exiger au stade de la demande des « *éléments qui doivent figurer dans le rapport d'activité annuel de l'antenne* » ou le fait pour elle d'avoir d'ores et déjà « *conclu* » avec le chef du service régional de l'État chargé des sports « *une convention d'objectifs annuelle* ».

À ce stade de la procédure, seul un projet de convention devrait être imposé.

6) L'article D. 232-6 relatif à la procédure et au délai de délivrance de l'agrément n'appelle pas d'autre observation que celle-ci-dessus relative à la dérogation envisagée à la nouvelle règle selon laquelle le silence de l'administration vaut acceptation.

7) Le texte de l'article D. 232-7 relatif à la possibilité de retrait de l'agrément gagnerait à être précisé en ce sens que les deux cas envisagés revêtent un caractère alternatif et non cumulatif.

Devrait également être tranchée la question de savoir si le retrait doit ou non être précédé d'un préalable contradictoire.

*

Les dispositions à caractère transitoire prévues par l'article 3 du projet n'apparaissent pas pleinement satisfaisantes.

1) Le fait de retenir la date du 1^{er} janvier 2017 pour l'entrée en vigueur du nouveau décret risque d'être une source d'incertitudes. Le guide de légistique recommande d'adopter une date d'entrée en vigueur introduite par une rédaction qui ne soit pas tributaire d'un possible retard dans



l'élaboration et la publication du décret. De plus, le principe de sécurité juridique implique que l'entrée en vigueur soit différée par rapport à la date de publication du décret au « *Journal Officiel* ».

Au cas présent, l'entrée en vigueur pourrait être fixée au premier jour du deuxième mois suivant la date de publication du décret.

2) Les possibilités de retrait des agréments antérieurement délivrés prévues par les dispositions des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 3 risquent de se heurter à de sérieuses difficultés d'ordre pratique.

Même si une antenne antérieurement agréée ne donne pas pleinement satisfaction au regard des exigences posées par le nouveau décret, cette seule circonstance n'impose pas que l'agrément dont elle est bénéficiaire dans la limite d'une durée de cinq ans, lui soit retiré, alors surtout que sur le territoire relevant de sa compétence, aucune structure nouvelle n'aurait été agréée.

En outre, les délais dans lesquels seront pris les arrêtés définissant les nouveaux ressorts territoriaux des AMPD, sur le fondement du nouvel article D. 232-4, ajoutent aux incertitudes quant à la continuité du service public en ce domaine.

Adoptée par le Collège de l'Agence française de lutte contre le dopage au cours de sa séance du 1^{er} septembre 2016.

Le Président de l'Agence française
de lutte contre le dopage

Bruno GENEVOIS

signé