

N° 422887

M. Y...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 16 janvier 2019

Lecture du 30 janvier 2019

CONCLUSIONS

Mme Sophie ROUSSEL, rapporteur public

M. Y..., boxeur français professionnel, a été sanctionné le 20 août 2018 par l'Agence française de lutte contre le dopage, l'AFLD, d'une interdiction de participer pendant un an à toute manifestation sportive donnant lieu à remise de prix en argent ou en nature de même qu'aux manifestations sportives organisées ou autorisées par la Fédération française de boxe et par cinq autres fédérations françaises, ainsi qu'aux entraînements y préparant organisés par ces fédérations ou l'un de leurs membres. Publication de cette sanction sur le site internet de l'agence et divers bulletins officiels a été ordonnée.

Une dépêche AFP diffusée la semaine dernière, annonçant l'examen par votre formation de jugement du recours, souligne que « *Cette suspension d'un an a stoppé M. Y... en plein dans sa "Conquête", marche en avant très scénarisée qui doit le mener jusqu'au titre mondial chez les professionnels, et pour laquelle il avait signé en 2017 avec Canal+, partenaire et diffuseur, un contrat d'exclusivité estimé entre 8 et 10 millions d'euros.* »

La décision du 20 août 2018 vise à sanctionner trois manquements successifs de M. Y... à l'obligation de fournir des renseignements précis et actualisés sur sa localisation dans le but d'être soumis à des contrôles antidopage inopinés, hors des manifestations sportives et des entraînement y préparant, en raison de son appartenance, depuis décembre 2015, à un « groupe cible », dont la composition est arrêtée annuellement par le collège de l'Agence et qui, en vertu de l'article L. 232-5 du code du sport, comprend des sportifs de haut niveau, des sportifs professionnels et des sportifs ayant déjà été sanctionnés par l'agence.

Ce dispositif trouve sa source à la fois dans la convention internationale contre le dopage dans le sport, adoptée en 2005 sous l'égide de l'UNESCO et ratifiée en 2007, et dans le code mondial antidopage. Il a été introduit en droit interne par la loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 et substantiellement modifié, pour être renforcé, par une ordonnance du 14 avril 2010¹.

Les horaires durant lesquelles ces contrôles inopinés peuvent avoir lieu ont été progressivement élargis, en 2010 puis en 2015. Désormais les contrôles peuvent intervenir entre 6 h du matin et 21 h. L'agence a en outre, par des délibérations successives de 2007, 2014 et 2015, précisé les obligations de déclaration incombant aux sportifs membres du groupe-cible. En vertu de cette dernière délibération, chaque sportif concerné doit transmettre chaque trimestre ses informations de localisation et indiquer, pour chaque journée, un créneau

¹ 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.

d'une heure où il est susceptible de faire l'objet d'un contrôle inopiné. Les informations données par le sportif peuvent être modifiées au plus tard la veille de la date effective, avant 17 heures et, dans le cas de circonstances exceptionnelles, le changement peut être effectué jusqu'au début du créneau horaire. Une absence sur l'un de ces créneaux est, en cas de contrôle, sanctionnée par un avertissement, lequel peut faire l'objet d'une forme de recours gracieux devant un comité d'experts pour la localisation qui doit être formé dans le délai d'un mois suivant la notification de l'avertissement. Trois avertissements sur une durée de douze mois constituent un manquement et suffisent désormais, contre dix-huit avant décembre 2014, pour que soit mise en œuvre d'une procédure disciplinaire.

Quoiqu'extrêmement contraignant pour les sportifs, vous avez jugé, par une décision du 24 février 2011 *Union nationale des footballeurs professionnels* (n° 340122, T. pp. 750-929-934-1172), que ce dispositif, d'une part, ne portait au droit au respect de la vie privée et familiale des sportifs, garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et à la liberté individuelle que des atteintes nécessaires et proportionnées aux objectifs d'intérêt général poursuivis par la lutte contre le dopage, notamment la protection de la santé des sportifs ainsi que la garantie de l'équité et de l'éthique des compétitions sportives, d'autre part, qu'il n'était pas contraire au principe d'égalité. Une fois l'ordonnance de 2010 ratifiée², vous avez écarté ces mêmes critiques, portées cette fois-ci exclusivement sur le terrain constitutionnel, par votre décision *Mme L...*, (n° 364839, inédite) refusant de transmettre au Conseil constitutionnel les QPC soulevées. Quant à la cour européenne des droits de l'homme, elle n'a pas eu une appréciation différente de la vôtre. Dans un arrêt *Fédération nationale des associations et syndicats sportifs (FNASS) et autres c/ France*, n°s 48151/11 et 77769/13 du 18 janvier 2018, elle a jugé non excessive l'atteinte portée par ce dispositif au droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile des sportifs ciblés. Son arrêt relève même que la réduction ou la suppression de ces obligations conduirait à accroître les dangers du dopage pour la santé des sportifs et celle de toute la communauté sportive et irait à l'encontre de la communauté de vue européenne et internationale sur la nécessité d'opérer des contrôles inopinés pour conduire la lutte antidopage.

M. Y... a contesté devant le Conseil d'Etat l'interdiction prononcée le 20 août 2018, plus sévère que celle prononcée par la commission disciplinaire de première instance de lutte contre le dopage de la fédération française de boxe qui était entièrement assortie d'un sursis de même durée et dont la publication ordonnée était prévue sous forme anonyme.

Votre décision d'aujourd'hui sera le dernier épisode contentieux de cette contestation. Votre juge des référés a en effet rejeté, par une ordonnance du 14 août 2018, le référé demandant la suspension de l'exécution de la sanction, en l'absence de doute sérieux sur la légalité de la décision (n° 422878). Votre formation de jugement a quant à elle, par une décision du 19 octobre 2018, refusé de transmettre au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution des articles L. 232-23 et L. 232-23-3-2 du code du sport.

Commençons par le moyen tiré de l'irrégularité de la saisine de l'agence.

Alors qu'il ressort de la décision attaquée que celle-ci s'est saisie d'office, le 8 février 2018, de la décision infligée le 14 décembre 2017 par l'organe disciplinaire de première instance de

² Article 14 de la loi n° 2012-158 du 1 février 2012 visant à renforcer l'éthique et les droits des sportifs. Voir aussi, pour la contestation en QPC des dispositions issues de l'ordonnance du 14 avril 2010, la décision du 18 décembre 2013, *Mme L...*, n°s 3648369, 368890, aux tables sur un autre point.

la fédération française de boxe sur le fondement du 3° de l'article L. 232-22 du code du sport, conformément à la réserve d'interprétation transitoire énoncée par le Conseil constitutionnel dans la décision QPC n° 2018-688 du 2 février 2018 (rendue à la suite de votre décision de renvoi N... du 6 novembre 2017, n° 413349), M. Y... soutient que l'Agence aurait dû statuer sur le fondement du 2° du même article, ce qui aurait conduit à ce qu'elle soit saisie d'office dès l'expiration du délai de dix mois imparti aux instances disciplinaires de la fédération pour statuer, intervenue selon M. Y... le 7 novembre 2017.

Cette contestation nous paraît devoir être écartée.

D'abord, contrairement à ce qui est soutenu, le délai de dix semaines imparti aux instances disciplinaires de la fédération pour statuer n'était pas expiré à la date du 7 novembre 2017. Contrairement à ce que soutient M. Y..., nous ne pensons pas en effet que la date du 7 juillet 2017 puisse être regardée comme celle du constat de l'infraction, point de départ du délai de dix semaines avant l'expiration duquel, en vertu de l'article L. 232-21 du code du sport, les instances fédérales doivent se prononcer.

Par votre décision K... du 15 avril 2016 (n° 391199, T. pp. 901-967), vous avez jugé en effet, en vous appuyant sur les dispositions du code et celles du règlement disciplinaire type des fédérations sportives agréées relatif à la lutte contre le dopage, que, *« s'agissant de l'infraction constituée par la violation à trois reprises de l'obligation de localisation prévue par les dispositions de l'article L. 232-15 du code du sport, la date à laquelle l'infraction est constatée par la Fédération est la date à laquelle cette dernière reçoit de l'Agence le signalement de cette infraction »*.

M. Y... ne saurait vous convaincre que la date du « signalement de l'infraction » au sens de votre jurisprudence K..., n° 391199, est celle du courriel, émis le 7 juillet 2017 par l'Agence, informant un membre de l'encadrement technique de la fédération qu'un troisième avertissement avait été infligé à M. Y.... A cette date en effet, le manquement est encore susceptible d'être remis à titre gracieux par le comité des experts et l'infraction n'est pas caractérisée. Les citations, au demeurant tronquées, du courriel qui figurent dans la requête ne vous arrêterons pas.

La date à laquelle l'infraction a été signalée à la fédération, point de départ du délai de 10 semaines, est celle du 13 octobre 2017, jour où la fédération a reçu le courrier de l'agence, accompagné des pièces nécessaires à l'instruction disciplinaire, et signalant les manquements. Dans ces conditions, lorsque l'organe disciplinaire de première instance de la fédération française de boxe a statué le 14 décembre 2017, le délai de dix semaines imparti à la fédération pour statuer n'était pas expiré et l'agence ne pouvait par conséquent se saisir valablement du cas de M. Y... sur le fondement du 2° de l'article L. 232-22 du code du sport.

Plus fondamentalement, cette contestation nous paraît très largement vaine, dans la mesure où, à supposer que la fédération ait statué tardivement, l'agence aurait eu le choix du terrain fondant sa compétence, en raison, d'une part, de l'absence de priorité établie par le législateur entre le 2° et le 3° de l'article L. 232-22 et, d'autre part, de l'absence de différence dans le pouvoir d'appréciation de l'Agence selon qu'elle statue sur le fondement de l'une ou l'autre de ces dispositions. Nous notons que vous avez d'ailleurs déjà procédé à une substitution de base légale entre les différents titres de compétence de l'agence énoncés à l'article L. 232-22, en l'espèce le 1° et le 2° : voyez en ce sens votre décision du 3 février 2016, J..., n° 387323, inédite.

D'une façon ou d'une autre, ce premier moyen ne peut qu'être écarté.

Nous nous attarderons moins longtemps le moyen tiré de ce que les membres du collège de l'Agence n'auraient pas été régulièrement convoqués. Ainsi que cela ressort des pièces de la procédure qui sont au dossier, la convocation a été adressée dans le délai prévu, accompagnée d'un ordre du jour. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que la règle de quorum a été respectée. Le moyen n'est pas fondé.

Le dernier moyen de procédure doit lui-aussi être écarté. Il résulte en effet du dossier des fiches de manquement qui figurent au dossier disciplinaire que le service juridique de l'AFLD a été consulté préalablement aux trois avertissements notifiés à l'intéressé et a rendu un avis, ainsi que l'exige l'article 1^{er} de la délibération n° 138 du 5 novembre 2009 portant modalités de gestion de manquements présumés aux obligations de localisation des sportifs. Nous ne suivons pas M. Y... lorsqu'il indique, dans sa réplique, que la preuve que ces avis ont été rendus n'a pas été rapportée par l'agence, faute de signature du responsable du service apposée sur la fiche.

La suite du recours vous invite à tirer les conséquences de l'inconstitutionnalité des articles L. 232-23 et L. 232-23-3-2 du code du sport, dont la conformité à la Constitution a été, ainsi que l'exigent l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Vous avez estimé, par une décision du 19 octobre dernier, que les griefs soulevés n'étaient pas sérieux. Pour mémoire, étaient contestés, dans le cadre de cette QPC, d'une part, le fait que la procédure disciplinaire devant l'agence n'était pas encadrée dans un délai, contrairement à celle devant les organes disciplinaires des fédérations sportives, ce qui aurait méconnu le principe d'égalité ; d'autre part, le fait que la faculté ménagée à l'Agence d'assortir une sanction d'un sursis à exécution soit réservée aux cas dans lesquels le sportif a fourni une aide substantielle permettant soit d'éviter un manquement, soit de le faire cesser, soit d'identifier des personnes contrevenant aux règles antidopage.

Dès lors que vous avez refusé de transmettre les questions au Conseil constitutionnel, vous ne pourrez qu'écarter, par voie de conséquence, les erreurs de droit consistant à avoir fait application de dispositions inconstitutionnelles.

Nous en venons au dernier moyen, qui a trait au bien-fondé de la sanction prononcée.

En vertu des dispositions du II de l'article L. 232-17 du code du sport, combinées à celles du 1^o de l'article L. 232-23, les sanctions encourues par les sportifs ayant méconnu leurs obligations de localisation sont l'avertissement et l'interdiction temporaire de participer aux manifestations sportives, complétées le cas échéant d'une sanction pécuniaire. L'article L. 232-23-5-5 du code du sport encadre la durée des interdictions susceptibles d'être prononcées, qu'il fixe à deux ans, tout en prévoyant que « *cette durée peut être réduite sans toutefois pouvoir être inférieure à un an en fonction de la gravité du manquement et du comportement du sportif.* ». L'article L. 232-23-3-10 prévoit en outre que la durée des interdictions peut être réduite par une décision spécialement motivée « *lorsque les circonstances particulières de l'affaire le justifient au regard du principe de proportionnalité* ».

Les faits ayant conduit l'Agence à prononcer une interdiction d'un an sont les suivants. A deux reprises, en juillet 2016 et septembre 2016, M. Y... était absent lorsqu'un inspecteur s'est présenté. Deux avertissements lui ont été infligés, qui n'ont pas été contestés devant le comité d'experts. M. Y... a encore été absent le 28 février 2017 mais l'avertissement qui lui a été infligé a cependant été levé à titre gracieux par le comité d'experts : il est réputé n'être jamais intervenu. Enfin, un troisième avertissement a été infligé à M. Y... en juillet 2017 faute d'avoir renseigné les informations relatives à sa localisation pour le troisième trimestre 2017.

Ces faits ne sont pas contestés, la discussion devant vous se limitant au caractère disproportionné de l'interdiction.

M. Y... reprend pour l'étayer les éléments qu'il avait développés devant l'agence, à savoir que ses manquements sont le résultat d'une négligence de sa part et n'étaient nullement animés par la volonté d'échapper à la réglementation antidopage et que jamais aucun contrôle antidopage qu'il a été subi n'a donné de résultat positif. L'Agence en a d'ailleurs tenu compte, ainsi qu'en attestent les motifs de sa décision et la durée de l'interdiction, limitée à un an.

Il fait valoir également les conséquences sportives, médiatiques et financières de cette sanction, laquelle l'empêche de s'entraîner en participant à des combats professionnels, porte atteinte à son image et a d'importants effets financiers du fait de ses répercussions sur les contrats qui le lient, d'une part, les sociétés Ringstar US et Ringstar France et, d'autre part, à Canal+. Contrairement à ce qu'indique l'agence en défense, ces considérations, relatives aux conséquences de la sanction sur la situation personnelle de M. Y..., ne sont sans doute pas totalement inopérantes. Vous avez ainsi jugé, à propos des sanctions pécuniaires infligées par la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers, que le juge administratif, juge de plein contentieux, doit vérifier que le montant de cette sanction n'est pas excessif au regard de la situation, notamment financière, de la personne sanctionnée (CE, 13 juillet 2011, *Société Edelweiss Gestion et autres*, n^{os} 327980, 329120, T. pp. 788-1103).

Malgré les éléments mis en avant par M. Y..., nous n'avons aucune hésitation à vous proposer de juger que cette sanction d'un an, moins élevée que la durée de principe de deux ans prévue pour ce type de manquement, n'est pas excessive. Nous trouvons même, à vrai dire, que l'agence a été plutôt clément. M. Y... est en effet dans un groupe cible depuis 2015 : il est parfaitement au fait du fonctionnement du dispositif, tout comme les équipes qui l'entourent, et pouvait tout à fait modifier, ou faire modifier par une personne de son entourage, la veille du jour dit, les informations relatives à sa localisation, ce qu'il n'a pas fait, tout comme il n'a pas pris la peine de contester devant le comité d'experts les deux premiers avertissements qui lui ont été infligés du fait de son absence lors des contrôles, alors qu'il était en mesure de justifier de son absence de volonté de se soustraire au contrôle.

Aucun des moyens ne nous paraissant fondé, nous concluons au rejet de la requête de M. Y... et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à sa charge au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative au profit de l'AFLD.