N° 438394 – Mme C...

N° 438395 – M. D...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 9 septembre 2020

Lecture du 25 septembre 2020

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

C'est la quatrième fois que le Conseil d'Etat est amené à se prononcer sur les conséquences du contrôle antidopage manqué de Mme C..., athlète française spécialiste des courses de fond, à Marrakech le 27 mars 2019.

Vos précédentes décisions – les unes rendues par votre juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative¹, les autres rendues par votre formation de jugement² – se rapportaient aux décisions des 9 et 25 avril 2019 de la présidente de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) prononçant à l'encontre de Mme C... et de son compagnon et entraîneur, M. D..., des mesures de suspension provisoire applicables à l'ensemble des activités mentionnées du 1^o au 4^o de l'article L. 232-23-4 du code du sport c'est-à-dire la participation aux compétitions autorisés ou organisés par une fédération délégataire ou agréée ainsi qu'aux entraînements y préparant et l'exercice de fonction d'animation et d'encadrement au sein de ces organismes. La présidente de l'agence avait alors estimé que la sportive, avec le concours de M. D..., s'était délibérément soustraite au prélèvement d'échantillons sanguins et urinaires en vue d'un contrôle antidopage.

Vous êtes aujourd'hui saisis du dénouement de la procédure c'est-à-dire de la légalité des deux décisions prises par la commission des sanctions de l'Agence le 20 novembre 2019³ interdisant respectivement à Mme C... et à M. D... l'exercice de l'ensemble de ces activités, pour une durée de quatre ans, sans qu'il y ait lieu, précise l'article 2 des deux décisions attaquées, de déduire de cette durée d'interdiction les périodes durant lesquelles les sportifs ont été suspendus à titre conservatoire.

Vous statuez là encore après votre juge des référés qui, en mars dernier, avait estimé qu'aucun des moyens relatifs à la régularité de la procédure disciplinaire, à la faute reprochée et à la durée de l'interdiction, indépendamment de la non-déduction de la période couverte par la suspension provisoire, n'était propre à créer en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à

¹ S'agissant de Mme C... : ordonnance n° 429645 du 12 avril 2019 et ordonnance n° 431500 du 8 juillet 2019

² S'agissant de Mme C... : décision des 2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies n° 429646 et 431499 du 28 février 2020

³ A qui le collège de l'Agence a transmis le dossier le 13 septembre 2019.

la légalité de deux sanctions. Sur ce dernier point, la non déduction de la période de suspension, votre juge des référés a réservé son appréciation puisqu'il s'est retranché derrière un défaut d'urgence, justifié par l'intervention prochaine de votre décision et par l'effet limité, sur la durée totale de la sanction, de son intervention sur la seule période correspondant à la durée de la suspension provisoire.

1. Nous commencerons par vous donner notre avis sur les faits, c'est-à-dire sur le déroulement du contrôle et la matérialité du manquement, au cœur de l'argumentation des deux requêtes et de leur traitement médiatique, avant de revenir à la régularité de la procédure devant la commission des sanctions de l'Agence.

Nous avons porté un regard neuf sur ces dossiers, qui n'est ni celui de votre juge des référés, ni celui du rapporteur public qui vous avait invité, en février dernier, à rejeter les recours dirigés contre les mesures de suspension conservatoires décidées au vu des mêmes faits.

Nous avons examiné avec le plus grand soin toutes les pièces, et notamment celles produites en dernier lieu, et vérifié toutes les incohérences et contradictions alléguées susceptibles, selon les requérants, de jeter le doute sur la matérialité des faits rapportés par les préleveurs.

Au terme de cet examen attentif, nous estimons – comme ceux qui avant nous se sont penchés sur ces faits – que les éléments produits par les requérants ne permettent pas de remettre en cause les constatations opérées par les deux agents assermentés et le directeur du département des contrôles de l'Agence, consignées dans des rapports particulièrement détaillés et tout à fait concordants, conduisant à conclure que Mme C..., aidée par M. D..., s'est volontairement soustraite à un contrôle au sens de l'article L. 232-9-2 du code du sport.

Nous vous invitons par conséquent à ne pas retenir la version des faits présentées par Mme C... et M. D... et à considérer que la procédure de contrôle a été régulière, c'est-à-dire qu'elle a été conduite par des agents qui ont décliné leur identité, leur mission et l'objet du contrôle, et que les requérants ont délibérément empêché qu'elle soit menée à son terme.

2. Venons-en à la régularité de la procédure disciplinaire devant la commission des sanctions de l'agence, émaillée, selon les requérants, de très nombreuses irrégularités.

a) Les pièces produites en défense permettent d'écarter un certain nombre de moyens, fondés sur de pures allégations.

Contrairement à ce qui est soutenu, la délibération par laquelle le collège de l'Agence a décidé, en septembre 2019, l'engagement de poursuites disciplinaires à l'encontre de Mme C... et de M. D... a été régulière : les membres ont été convoqués dans les délais, par un courrier accompagné de l'ordre du jour de la séance, et la règle de quorum a été respectée.

De même, il résulte de l'instruction que les membres de la commission des sanctions ont été régulièrement convoqués à la séance du 20 novembre 2019 au cours de laquelle les décisions attaquées ont été adoptées c'est-à-dire dans les délais impartis par le code du sport et selon les

modalités prévues par le règlement intérieur de la commission, la convocation étant accompagnée de l'ordre du jour.

b) En ce qui concerne la composition de la commission des sanctions, Mme C... et M. D... font valoir sans être contredits que deux des huit membres ont quitté la séance en cours de route et que, de ce fait, la composition de la commission qui a voté sur la sanction n'était pas identique à celle qui a examiné les faits.

Cette contestation vous offre l'occasion de transposer aux organes disciplinaires des autorités administratives indépendantes la jurisprudence que vous avez développée s'agissant des commissions administratives paritaires statuant en matière disciplinaire. Ne peuvent valablement prendre part à la délibération finale que ceux qui étaient présents dès le début de la séance (v., s'agissant d'une commission administrative paritaire siégeant en formation disciplinaire : CE, 17 mars 2004, Z..., n° 228680, T. p. 747) ; mais le vote peut régulièrement n'émaner que d'une partie des membres présents en début de délibération, à la condition bien sûr que le quorum reste atteint (CE, 27 juillet 2009, *Ministre de l'éducation c/ Mme Boullonnois*, n° 313588, aux tables sur un autre point).

Notez que les mêmes principes s'appliquent à la composition des juridictions, desquels les organes disciplinaires des autorités administratives indépendantes se rapprochent de plus en plus⁴ : la composition d'une formation de jugement doit être identique au cours des débats et au cours du délibéré et si l'un des membres doit s'absenter au cours du débat juridictionnel, soit celui-ci est suspendu jusqu'à son retour, soit il se poursuit sans que le membre qui s'est absenté soit admis à y participer ensuite (v. la jurisprudence en ce sens citée par le Président Odent dans son *Cours*, Dalloz, 2007 tome I, p. 730 et 731).

Les autres moyens relatifs à la régularité de la composition de la commission des sanctions lors de sa séance du 20 novembre 2019 ne sont pas fondés : la règle de quorum a été respectée et aucun texte ni aucun principe n'exige que les membres de la commission absents justifient des motifs de leur empêchement.

c) Les requérants font également état de diverses atteintes aux droits de la défense et au caractère contradictoire de la procédure devant la commission. Aucune n'est établie.

Mme C... et M. D... et leurs conseils ont été régulièrement avertis, en amont de la séance et dans les délais prévus, des noms des personnes qui devaient être entendues à l'audience.

Ils ont de même eu connaissance en temps utile du résultat de la mesure d'investigation ordonnée à l'initiative du rapporteur du dossier, consistant en l'audition de trois cadres ou anciens cadres de la fédération française d'athlétisme.

⁴ Il s'agit là d'une des conséquences de l'application, aux sanctions administratives, de l'ensemble des principes du droit répressif, sous l'aiguillon de la jurisprudence constitutionnelle et conventionnelle.

La circonstance qu'ils n'aient été avertis que le jour même du visionnage, par la commission, du reportage diffusé à la télévision en avril 2019 dans le cadre de l'émission Stade 2, n'est pas, dans les circonstances de l'espèce, un motif d'irrégularité dans la mesure où les pièces de la procédure devant la commission font apparaître que ce reportage n'était pas inconnu des requérants ni de leurs conseils puisqu'eux-mêmes s'y référaient dans leurs écritures produites en amont de la séance.

L'ensemble de ces éléments a pu être discuté tout au long de la séance, les requérants et leurs conseils ayant été invités à prendre la parole en dernier, ainsi que l'exige l'article R. 232-95 du code du sport.

3. La procédure est régulière, le manquement et son caractère intentionnels sont établis ; reste à discuter du quantum de la sanction.

a) La durée de la mesure d'interdiction, quatre ans, n'offre que peu de prise à la contestation, dans la mesure où elle découle directement de l'article L. 232-23-3-4 du code du sport, pris pour la transposition du code mondial antidopage⁵. Nous excluons en effet, compte tenu du déroulement des faits, que puisse jouer le second alinéa de cet article, qui prévoit que cette durée est ramenée à deux ans lorsque le sportif est en mesure d'établir que le manquement n'était pas intentionnel.

Nous savons bien que cette durée n'est qu'une durée « de principe » et que, pour assurer la conformité aux principes de nécessité et d'individualisation des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789, qui s'applique à toute sanction ayant le caractère d'une punition, l'article L. 232-23-3-10 prévoit que l'autorité de sanction peut réduire cette durée par une décision spécialement motivée lorsque les circonstances particulières de l'affaire le justifient.⁶

En l'espèce, ces circonstances particulières ne sont pas caractérisées : en dépit de ses incidences importantes sur la carrière sportive des requérants et leurs contrats de sponsoring, et nonobstant le fait qu'ils n'ont jamais, par le passé, fait l'objet de contrôles positifs, la sanction prononcée – 4 ans d'interdiction, auxquels s'ajoutent 4 000 euros d'amende et l'annulation de tous les résultats obtenus entre la date du contrôle et la date de notification de la décision de sanction – ne nous paraît pas, au regard de la gravité du manquement, disproportionnée.

b) Reste à examiner un dernier moyen, qui pose la question de savoir si la commission des sanctions pouvait refuser déduire de la durée de l'interdiction la période de suspension provisoire, au motif que cette dernière n'avait pas été respectée.

⁵ La convention internationale contre le dopage dans le sport, signée à Paris le 19 octobre 2005, impose aux États qui y sont parties – dont la France, qui l'a ratifiée – d'adopter des mesures appropriées conformes aux principes énoncés dans le code mondial antidopage et de respecter les principes énoncés dans ce code.

⁶ Voyez en ce sens votre décision [N...](#) du 6 novembre 2017, n° 413349, inédite.

La réponse n'a rien d'évident, dès lors que l'article L. 232-23-4 du code du sport qui prévoit cette réduction est rédigée selon un mode impératif : « *La durée de la suspension provisoire est déduite de la durée de l'interdiction de participer aux manifestations sportives que la commission des sanctions peut ultérieurement prononcer* ».

L'esprit du texte et l'effectivité du système de lutte antidopage nous ont convaincue que l'interprétation retenue par la commission des sanctions de l'Agence est la bonne.

L'esprit du texte, d'abord.

La disposition est issue de la transposition, par l'ordonnance n° 2010-379 du 14 avril 2010 mettant en conformité le code du sport avec les principes du code mondial antidopage. Or l'article 10.11.3. du code⁷ subordonne très explicitement la déduction de la suspension provisoire à son respect par le sportif. Les stipulations du code mondial antidopage, qui constituent le premier appendice de la convention internationale contre le dopage dans le sport, ne produisent certes pas d'effets entre les Etats ni, par voie de conséquence, à l'égard des particuliers, à défaut de tout renvoi du code du sport (voir la lettre du paragraphe 2 de l'article 4 de la convention internationale contre le dopage dans le sport ainsi que vos décisions du 23 octobre 2009, Z..., n° 321554, T. pp. 744-965 et 28 octobre 2009, S..., n° 327306, T. p. 965). Mais dans la mesure où le principe d'une déduction des périodes de suspension, qui figure dans le code mondial antidopage a été repris en droit interne, il nous paraît logique de s'y référer pour en interpréter la portée. On relèvera en outre, quoique cela ne soit pas déterminant, que c'est ainsi le code mondial antidopage est directement appliqué aux sportifs internationaux, soumis à la juridiction du tribunal arbitral du sport.

L'effectivité du système de lutte antidopage, ensuite.

Cette déduction n'a de sens que si la suspension provisoire prononcée à titre conservatoire qui précède la sanction a effectivement produit des effets. Une interprétation inverse n'inciterait pas les sportifs à se plier à la suspension et les placeraient même potentiellement dans une situation plus favorable que ceux n'ayant pas fait l'objet d'une mesure provisoire, dont nous rappelons qu'elle est décidée discrétionnairement par le président de l'Agence « *lorsque les circonstances le justifient* ». L'effet d'aubaine serait d'ailleurs d'autant plus important que la procédure disciplinaire devant la commission des sanctions a été longue. Ajoutons par ailleurs que nous n'avons pas identifié, dans le corpus juridique applicable, de dispositif sanctionnant le non-respect d'une mesure de suspension⁸.

Ces deux séries d'arguments conduisent à refuser au sportif la déduction de l'entière période de suspension, plutôt que celle courant entre la date du procès-verbal constatant le non-respect de la suspension provisoire et la date de la sanction. Un tel décompte est en effet celui qui

⁷ « *Si une suspension provisoire est imposée et est respectée par le sportif ou l'autre personne, cette période de suspension devra être déduite (...)* ».

⁸ A la différence du non-respect d'une mesure disciplinaire d'interdiction, pénalement sanctionné en vertu de l'article L. 232-25 du code du sport : six mois d'emprisonnement et une amende de 7 500 euros.

donne sa plus grande effectivité aux mesures de suspension puisqu'il évite un effet d'aubaine selon la date à laquelle l'agence a constaté le non-respect de la mesure provisoire. Ce critère d'effectivité permet également de traiter le cas d'une éventuelle suspension, par le juge des référés, de l'exécution de la mesure conservatoire.

Ces deux arguments (esprit du texte et effectivité du dispositif de lutte antidopage) conduisent de la même façon à considérer – ce point n'est toutefois pas contesté – qu'alors même que le dernier aliéna de l'article L. 232-23-4 du code du sport ne mentionne qu'une déduction de la durée de l'interdiction « *de participer aux manifestations sportives que l'agence peut ultérieurement prononcer* », la déduction – ou l'absence de déduction si la suspension provisoire n'a pas été effectuée – inclut l'interdiction de participer aux entraînements y préparant, ces deux items étant traités ensemble au a) de l'article L. 232-23 du code, qui énumère les sanctions susceptibles d'être infligées par la commission des sanctions de l'agence.

Reste le débat factuel sur le point de savoir si l'entraînement organisé le 27 septembre 2019 par le club « Martigues Sport Athlétisme », encadré par l'entraîneur de ce club, peut être regardé comme un « *entraînement préparant à une compétition sportive* » organisé par un membre d'une fédération sportive agréée, relevant du champ d'application de la mesure de suspension sous le coup de laquelle se trouvaient Mme C... et M. D... Il ne vous retiendra pas. Les constatations de l'agent agréé et assermenté, missionné par l'Agence, ne permettent pas d'accréditer la version des requérants, qui font valoir qu'ils n'effectuaient que quelques tours de piste dans un cadre familial.

Par ces motifs nous concluons :

- au rejet des deux requêtes ;
- à ce que Mme C... et M. D... versent, chacun, une somme de 1 500 euros à l'agence.