

N° 447436
Mme G... C...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 10 septembre 2021
Décision du 6 octobre 2021

CONCLUSIONS

M. Philippe Ranquet, rapporteur public

Mme C... pratique à haut niveau le culturisme. Le 30 juin 2019, elle participait à une manifestation de ..., une discipline mêlant des exercices de force, d'endurance et de gymnastique, intitulée ..., et a fait l'objet d'un contrôle antidopage. L'analyse de l'échantillon d'urine a révélé la présence d'un métabolite du *Ligandrol*, substance anabolisante qui figure sur la liste des substances interdites en permanence fixée par la convention internationale contre le dopage dans le sport, dans sa version publiée en annexe au décret du 27 décembre 2018¹. D'abord suspendue à titre provisoire, Mme C... s'est vu infliger par la commission des sanctions de l'AFLD, le 2 novembre 2020, une sanction consistant en l'ensemble des interdictions prévues au I de l'article L. 232-23 du code du sport. Rappelons qu'il s'agit, entre autres, de l'interdiction de participer à toute manifestation sportive donnant lieu à une remise de prix en argent ou en nature et à toute manifestation sportive d'une fédération délégataire ou agréée ou d'une ligue sportive professionnelle, mais aussi de l'interdiction d'exercer les fonctions définies à l'article L. 212-1 du code du sport, c'est-à-dire toute activité rémunérée d'enseignement, d'animation ou d'encadrement d'une activité physique ou sportive, ainsi que d'exercer toute fonction d'encadrement ou administrative au sein d'une fédération, d'une ligue ou d'un de leurs membres. Ces interdictions frappent Mme C... pour une durée de quatre ans, dont doit être déduite celle de la suspension provisoire.

Mme C... vous demande l'annulation de cette sanction. Elle soulève de nombreux moyens portant pour la plupart sur les faits ou leur appréciation. Nous nous arrêterons cependant davantage, au cours de l'examen, sur trois d'entre eux, qui soulèvent des questions de principe et ont justifié l'inscription de cette affaire à votre formation de jugement.

1. La première série de moyens de la requête critique la régularité de la procédure devant la commission des sanctions.

Mme C... fait tout d'abord observer qu'il ne ressort d'aucune mention de la décision attaquée que les membres de cette commission auraient été convoqués dans des conditions régulières à la séance du 2 novembre 2020 où son dossier a été examiné. Toutefois, aucune disposition ni

¹ Décret n° 2018-1283 du 27 décembre 2018 portant publication de l'amendement à l'annexe I de la convention internationale contre le dopage dans le sport, adopté à Paris le 15 novembre 2018. En vertu de l'article L. 232-9 du code du sport, les substances et méthodes interdites sont celles qui figurent sur la liste « *élaborée en application de la convention internationale mentionnée à l'article L. 230-2* », ce qui renvoie à cette convention antidopage.

aucun principe n'impose que la décision le fasse apparaître². Il résulte en outre de l'instruction que le moyen manque en fait, les membres ayant bien été convoqués conformément aux exigences posées par le règlement intérieur de la commission.

2. Sont ensuite critiquées les conditions dans lesquelles la requérante a été entendue à la même séance du 2 novembre 2020. Dans un contexte qu'il est inutile de vous rappeler, l'audience d'abord prévue le 25 mars avait été reportée plusieurs fois, et à la date retenue au final elle s'est tenue en visioconférence, à laquelle Mme C... et son avocate se sont connectées chacune séparément. La sanction est selon elle entachée d'irrégularité dès lors que la visioconférence lui a été imposée, quand l'article R. 232-95-1 du code du sport dans sa rédaction alors applicable disposait que qu'elle est mise en place « *à la demande des personnes à l'encontre desquelles une procédure disciplinaire est engagée* ». Ce moyen est le premier qui appelle selon nous un examen plus approfondi.

2.1. En défense, L'AFLD fait tout d'abord valoir que l'audition par visioconférence à l'initiative du président de la commission des sanctions trouve un fondement légal ailleurs que dans l'article R. 232-95-1. Elle invoque le règlement intérieur de cette commission qui, dans sa rédaction alors en vigueur, disposait que son président « *peut décider, en cas d'urgence ou de nécessité absolue, que la séance de la commission se tiendra en utilisant un moyen de communication audiovisuelle* ». Cette disposition du règlement intérieur, à son tour, trouverait son fondement dans l'ordonnance du 6 novembre 2014³ qui permet de manière générale au président de toute autorité collégiale de « *décider qu'une délibération sera organisée au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle* » (article 2). Et la hiérarchie des normes impliquerait que la faculté ouverte par l'ordonnance l'emporte sur les conditions fixées par un décret.

Nous avouons éprouver quelques doutes envers ce raisonnement. Certes, l'article 5 de l'ordonnance ne proscriit que le recours à la délibération par courriel (prévue à l'article 3) dans le cas d'un « *collège saisi dans le cadre d'une procédure de sanction* », ce dont on déduit *a contrario* qu'il peut recourir à la conférence téléphonique ou audiovisuelle (prévue à l'article 2). Mais peut-on considérer de manière plus générale que ce que l'ordonnance permet pour des « *délibérations* » d'un collège s'étende à l'*audience* où est entendue la personne mise en cause, qui est extérieure au collège ? L'ordonnance ne saurait en outre modifier la hiérarchie des normes entre un acte du pouvoir réglementaire et le règlement intérieur d'une autorité.

L'AFLD invoque d'autres fondements possibles, sur lesquels nous n'avons en revanche aucun doute qu'ils ne s'appliquent pas, ainsi l'ordonnance du 2 décembre 2020⁴ qui n'a pas de portée rétroactive.

2.2. Aussi la question déterminante, que pose aussi l'agence, est-elle la suivante : à supposer que le recours à la visioconférence se soit fait dans des conditions irrégulières, ne doit-on pas

² Comme l'a déjà relevé votre 2^e CJS, 2 octobre 2020, *Mme F...*, n° 430133, C.

³ Ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial

⁴ Ordonnance n° 2020-1507 du 2 décembre 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire

considérer que cela reste sans conséquence sur la légalité de la sanction si cela n'a exercé aucune influence sur le sens de la décision, ni privé l'intéressée d'une garantie, selon votre jurisprudence d'assemblée du 23 décembre 2011, *D...*, n° 335477, A ? Y répondre implique d'abord de déterminer si, en elle-même, la présence physique à l'audience disciplinaire constitue une garantie au sens de cette jurisprudence, ce qui à notre connaissance n'a jamais été jugé à propos de telles procédures. En cas de réponse négative, il restera à déterminer si, en l'espèce, les conditions dans lesquelles s'est déroulée la visioconférence permettent la « Danthonysation ».

Sur le premier point, Mme C... invoque vos décisions relatives aux ordonnances qui, pendant la crise sanitaire, ont permis la tenue par visioconférence d'audiences juridictionnelles. Mais ces décisions nous semblent au contraire dessiner une *gradation* selon la nature de l'instance : devant les juridictions pénales, une importance particulière s'attache à la présentation physique du justiciable, faisant obstacle à ce que l'audience se tienne par visioconférence y compris en situation de crise sanitaire (5 mars 2021, *Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation*, n° 440037, B) ; devant d'autres juridictions comme les juridictions administratives, la visioconférence constitue une exception au principe de publicité des audiences qui peut être admise pour un temps limité et dans ce contexte particulier (21 décembre 2020, *Syndicat de la juridiction administrative*, n° 441399, B). Devant une instance disciplinaire qui ne statue pas en matière pénale, n'a pas le caractère d'une juridiction, et dont les audiences ne sont pas publiques, nous ne voyons pas ce qui s'opposerait par principe à ce que la personne faisant l'objet des poursuites soit entendue en visioconférence.

Si vous suivez sur cette première question, vous pourrez ensuite constater que dans les faits, le recours à la visioconférence n'a privé Mme C... d'aucune garantie. Elle se plaint pour l'essentiel de ne pas avoir pu communiquer de manière effective et confidentielle avec son avocate. Mais si cette dernière ne se trouvait pas à ses côtés, cela résulte de sa propre décision, alors que le décret du 29 octobre 2020⁵ autorisait les déplacements des particuliers pour se rendre chez un professionnel du droit et les avocats à se déplacer pour un motif professionnel. Quant à la possibilité de communiquer avec son avocate au cours de l'audience, l'AFLD note à juste titre que Mme C... n'a pas demandé à ce que la conférence avec la commission soit interrompue à cette fin, ce qui aurait été possible. Rien de circonstancié, enfin, ne démontre que le recours à la visioconférence aurait eu une influence sur le sens de la décision. Nous vous proposons donc, au bénéfice de l'ensemble de ces observations, d'écarter le moyen.

3. Mme C... soutient enfin avoir été privée de deux possibilités qui lui sont garanties au cours de la procédure disciplinaire. D'une part, celle de solliciter l'analyse de l'échantillon B, l'échantillon de contrôle de son prélèvement (article R. 232-64 du code du sport). D'autre part, celle d'entrer en voie de composition administrative (article L. 232-21-1 du même code) ; elle devait à cette fin recevoir une proposition et disposer de 15 jours pour se prononcer (article R. 232-89, dans sa rédaction alors en vigueur). Plus précisément, Mme C...

⁵ Décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

affirme ne jamais avoir reçu les courriers envoyés par les services de l'agence pour l'informer de ces possibilités.

Toutefois, il résulte de l'instruction que les plis recommandés ont été expédiés à l'adresse que Mme C... avait indiquée au moment du contrôle et ont été retournés avec la mention « *avisé, non réclamé* » et celle de la date de vaine présentation. Contrairement à ce que soutient la requête, vous jugez constamment que de telles mentions suffisent à prouver que la formalité du dépôt d'un avis de passage a été accomplie, et dans ces conditions, le destinataire qui a négligé d'aller retirer le pli est réputé en avoir eu notification (24 avril 2012, *Ministre de l'intérieur c/ M. B...*, n° 341146, B ; 15 novembre 2019, *Ministre de l'action et des comptes publics c/ Mme F...*, n° 420509, B). Il en va ainsi pour Mme C.... Si l'on tient compte des dates de vaine présentation et de réexpédition à l'expéditeur, elle n'est en outre pas fondée à soutenir qu'elle n'aurait pas disposé pour le retrait du plein délai de 15 jours. Le moyen ne pourra donc qu'être écarté.

4. Une deuxième série de moyens critique la régularité des opérations de contrôle.

Mme C... relève tout d'abord que l'ordre de mission mentionne pour le contrôle une plage horaire de 10 à 18 h alors que ses prélèvements d'échantillons se sont terminés à 18h07 et 18h21 seulement. Cette circonstance nous paraît toutefois sans incidence sur la régularité des opérations, dès lors que Mme C... s'est bien vu notifier le contrôle et a été invitée à s'y rendre avant la fin de la plage horaire, ce qu'elle a d'ailleurs fait (à 17h50). En effet, les seules dispositions que nous trouvons dans le code du sport et qui aient un lien avec les horaires mentionnés sur l'ordre de mission sont l'article D. 232-47 (« *La notification précise la date, l'heure, le lieu et la nature du contrôle* ») et l'article R. 232-47-1 (« *Le sportif se présente au contrôle dans les conditions prévues par la notification qui lui a été transmise* »). Nous ne voyons pas ce qui y interdirait que le contrôle portant sur un sportif, pourvu qu'il ait commencé dans les horaires figurant sur la notification, se poursuive au-delà.

5. Mme C... soutient ensuite que l'agent chargé du contrôle n'était pas agréé et assermenté comme l'exige l'article L. 232-11 du code du sport. Ce moyen manque en fait, l'agence ayant produit l'agrément délivré le 21 mai 2019 à M. L....

6. Nous disons bien « *Monsieur* » – c'est là le point d'accroche du moyen suivant, qui pose une question d'interprétation des textes qui sera la deuxième à nous retenir davantage. Il est tiré de la méconnaissance de l'article R. 232-53 du code du sport, qui disposait dans sa rédaction alors en vigueur : « *Lorsque l'ordre de mission mentionné à l'article R. 232-46 prévoit un recueil des urines, la personne chargée du contrôle doit être du même sexe de la personne contrôlée* ».

Précisons d'emblée qu'il n'y a pas ici de contestation de fait : comme il ressort du formulaire de contrôle, l'agent qui a assisté au prélèvement d'urine est Mme P.... Mais si cette dernière faisait partie de l'équipe désignée dans l'ordre de mission du contrôle, elle n'était pas l'agent chargé du contrôle proprement dit (ou l'ACD, « *agent de contrôle du dopage* » selon la terminologie de l'AFLD), qualité que n'avait à cette date que M. L.... Conformément à l'article R. 232-54 : « *La personne chargée du contrôle peut être assistée [...] soit par une*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

autre personne agréée, soit par une personne qui suit la formation préalable à la délivrance de l'agrément » – tel était le cas de Mme P.... C'est donc en droit, selon la requête, qu'il y aurait eu méconnaissance de l'article R. 232-53 : il imposerait que l'ACD soit de même sexe que la personne contrôlée, que cet ACD se fasse assister ou non, eu égard à son rôle de supervision des opérations de contrôle. L'AFLD soutient au contraire qu'il faut lire l'article comme s'étendant à quiconque assure effectivement la réalisation de ces opérations.

Nous admettons que dans la rédaction alors en vigueur de l'article R. 232-53, qui ne mentionne que l'agent chargé du contrôle, suivre la thèse de l'AFLD suppose un effort d'interprétation. Mais cet effort nous paraît s'imposer pour des considérations de bon sens et au regard de l'objet des dispositions en cause, qui est de protéger l'intimité de la personne contrôlée. Ce qui importe, c'est donc qui réalise effectivement l'opération de contrôle, non qui en a la responsabilité. On n'imaginerait d'ailleurs pas, en sens inverse, que le fait que l'ACD soit de même sexe que le sportif contrôlé lui permette de confier la réalisation du contrôle à une personne qui l'assiste et qui, elle, serait de sexe différent.

Nous vous proposons donc de juger que les opérations réalisées en l'espèce n'ont pas méconnu l'article R. 232-53.

7. Mme C... se plaint encore de l'absence, sur le procès-verbal de contrôle, des mentions prévues par l'article R. 232-67-4 du code du sport, c'est-à-dire d'un ensemble de mesures comme celle de la température ambiante. Mais ces mentions ne s'imposent que pour les prélèvements sanguins réalisés en vue de l'établissement du profil biologique institué par l'article L. 232-12-1 du même code, et non pour les prélèvements destinés à la détection d'une substance ou d'une méthode interdite. Contrairement à ce que soutient la requérante, seules les cases correspondant à de tels prélèvements sont en l'espèce cochées sur l'ordre de mission. Le moyen est donc inopérant.

8. La dernière critique adressée aux opérations de contrôle porte sur le stockage et le transport des échantillons, qui n'auraient pas respecté les prescriptions applicables. Les pièces du dossier, notamment le manuel de l'agent de contrôle, le formulaire de contrôle et le formulaire de chaîne de possession des échantillons, établissent toutefois qu'on a bien affaire à des échantillons scellés et étiquetés en présence de Mme C..., qui n'a consigné aucune observation à ce sujet, puis conservés à la température requise et de manière traçable, enfin transmis au laboratoire qui a constaté l'intégrité des scellés. Le moyen manque donc en fait.

9. Sur le fond de la sanction, Mme C... soulève d'abord un moyen tiré de l'absence de matérialité des faits : les résultats du contrôle s'expliqueraient par une erreur de manipulation de l'échantillon ou une confusion avec l'échantillon d'un autre sportif. Mais ce moyen ne peut s'appuyer que sur les critiques des opérations de contrôle qui viennent d'être examinées, critiques infondées, de sorte qu'il ne pourra qu'être écarté.

10. Est ensuite discutée la proportionnalité de la sanction d'interdiction de quatre ans.

Certes, il est peu de dire qu'elle a de lourdes conséquences pour Mme C..., en particulier l'interdiction d'exercer les fonctions définies à l'article L. 212-1 du code du sport, qui

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'empêche de poursuivre son activité professionnelle de coach sportif. Mais cette sévérité est inscrite dans les dispositions législatives mêmes appliquées par l'AFLD. Elles ont pour objet de sanctionner la méconnaissance de la règle définie à l'article L. 232-9 de ce code, qui fait peser sur le sportif lui-même une obligation de vigilance : « *il incombe à chaque sportif de s'assurer qu'aucune substance interdite ne pénètre dans son organisme* », à la seule exception des substances pour lesquelles il dispose d'une autorisation d'usage à des fins thérapeutiques. L'éventuel caractère non intentionnel de la présence d'une substance ne fait pas disparaître le manquement, et si ce caractère est pris en compte dans le *quantum* de la sanction, c'est de manière différenciée selon que la substance est dite « *spécifiée* » (c'est-à-dire davantage susceptible de se trouver dans l'organisme de manière non intentionnelle) ou « *non spécifiée* », selon la distinction qu'opère la liste établie sur le fondement de la convention internationale contre le dopage dans le sport.

Pour les substances non spécifiées comme le *Ligandrol*, aux termes de l'article L. 232-23-3-3 du code du sport, la durée de l'interdiction est normalement de quatre ans, ramenée à deux ans « *lorsque le sportif démontre qu'il n'a pas eu l'intention de commettre ce manquement* ». Hors ce cas, la commission des sanctions peut réduire la durée de la sanction « *par une décision spécialement motivée lorsque les circonstances particulières de l'affaire le justifient au regard du principe de proportionnalité* » (L. 232-23-3-10).

Compte tenu de ce cadre, les arguments avancés par Mme C... ne nous convainquent pas davantage qu'ils n'ont convaincu la commission des sanctions. La requérante soutient que la substance ne peut provenir que d'un complément alimentaire qu'elle a consommé, mais elle n'indique pas lequel et sa version des faits a varié sur ce point. Elle fait aussi valoir l'absence d'antécédent et une mauvaise connaissance des règles anti-dopage, s'expliquant par le fait qu'elle pratique sa discipline sans encadrement particulier, mais il nous paraît difficile de retenir ces éléments pour une sportive pratiquant à haut niveau depuis plusieurs années, en tout cas pour justifier la modulation de la sanction au titre de circonstances particulières.

Nous vous proposons donc de juger que la sanction n'est pas disproportionnée. Ce faisant, vous ne vous écarterez pas de la ligne que vous suivez habituellement dans ce type d'affaires⁶. Mme C... invoque certes une décision plus clémentine de votre 2^e CJS du 2 octobre 2020, *Mme F...*, n° 430133, C, mais la comparaison n'est pas pertinente : il s'agissait d'une substance spécifiée, il a été tenu compte du jeune âge de la sportive en cause et, surtout, l'AFLD avait déjà décidé pour ces motifs de réduire la durée de la sanction, notre décision se bornant à juger qu'elle aurait dû aller au bout de cette logique en ne prononçant pas l'interdiction d'exercer les fonctions définies à l'article L. 212-1 du code du sport.

11. Une dernière contestation vous est soumise, concernant l'application d'une règle figurant à l'article L. 232-23-3-11 du code du sport et créée par l'ordonnance du 19 décembre 2018⁷. Alors que la mesure d'interdiction prend normalement effet à la date de sa notification, « *cette*

⁶ Voir par exemple : 4 décembre 2013, *M. Y...*, n° 359637, C ; 12 octobre 2018, *M. W...*, n° 416181, C ; 16 décembre 2019, *M. BU...*, n° 426461, C ; 31 décembre 2019, *M. Z...*, n° 428180, C.

⁷ 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

mesure peut toutefois prendre effet à une date antérieure à celle de la notification de la décision de la commission des sanctions (...), pouvant aller jusqu'à la date du contrôle antidopage (...), lorsque la procédure disciplinaire dont fait l'objet l'intéressé est affectée d'un retard non imputable à ce dernier qui conduit à l'adoption d'une décision dans un délai déraisonnable (...) ». Mme C... estime que l'on est ici en présence d'un tel retard déraisonnable : la sanction a été prononcée le 2 novembre 2020, plus d'un an après les faits (30 juin 2019) – il est vrai, dans le contexte particulier que vous savez.

Vous n'avez encore jamais eu à vous prononcer sur l'application de ces dispositions récentes – la présente affaire vous en donne l'occasion. Les parties débattent de ce qu'est le délai raisonnable et de ce qu'il faut entendre par un retard imputable à l'intéressé. Mais avant de déterminer cela, il faut se demander comment la règle s'articule avec celle qui résulte de l'article L. 232-23-4 : la durée de la suspension provisoire est déduite de la durée de l'interdiction prononcée au terme de la procédure. Il nous semble qu'alors, il convient d'apprécier le caractère raisonnable du délai écoulé depuis les faits à la date où la suspension provisoire prend effet, puisque tout se passe comme si l'interdiction avait commencé dès cette date. Un éventuel retard dans la procédure disciplinaire une fois le sportif suspendu ne le lèse donc plus sur ce point.

Or en l'espèce, il y a eu suspension provisoire à compter du 21 octobre 2019, soit moins de trois mois après le contrôle. Dès lors, vous pourrez juger que Mme C... n'est en tout état de cause pas fondée à soutenir que la procédure disciplinaire aurait conduit à l'adoption d'une décision dans un délai déraisonnable.

12. Aucun des moyens ne nous paraissant fondés, nous vous proposons de rejeter la requête. Nous ne vous proposons en revanche pas, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de l'AFLD au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Tel est le sens de nos conclusions.