

N° 490619
Mme C...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 5 avril 2024
Lecture du 15 avril 2024

CONCLUSIONS

M. Clément MALVERTI, Rapporteur public

Le 19 novembre 2022, à l'occasion du « Grand national » de saut d'obstacles d'Yvré-l'Évêque, le cheval « Alvarao Mongrenier » a fait l'objet d'un contrôle antidopage, qui a révélé la présence dans ses urines de capsaïcine.

Cette substance, composant actif du piment, provoque une sensation de brûlure chez les chevaux en cas de choc, les incitant à sauter plus haut pour éviter de heurter les obstacles

Par une décision du 8 novembre 2023, la commission des sanctions de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), après avoir retenu que la présence de cette substance caractérisait des faits de dopage animal prohibés par l'article L. 241-2 du code du sport, a infligé à la propriétaire et cavalière du cheval, Mme Julie C..., une sanction d'interdiction, pendant une durée de six mois, de participer ou faire participer son cheval à des compétitions et manifestations sportives, et a demandé à la Fédération française d'équitation (FFE) d'annuler les résultats obtenus lors de l'épreuve.

Après avoir sollicité, en vain, la suspension de l'exécution de cette sanction devant votre juge des référés, Mme C... vous en demande l'annulation.

1. A l'appui de son recours, elle soulève une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) dirigée contre les dispositions de l'article L. 241-2 du code du sport.

Précisons que ces dispositions sont issues de l'ordonnance (n° 2006-596) du 23 mai 2006, laquelle n'a pas été ratifiée mais dont le délai d'habilitation est, sans surprise, aujourd'hui expiré, de sorte que la QPC est recevable.

Au soutien de celle-ci, Mme C... soulève un grief unique tiré de ce que le législateur a méconnu sa compétence et, ce faisant, porté atteinte au principe de légalité des délits et des peines en interdisant, sans plus de précision, l'administration à des animaux au cours de manifestations sportives de « *substances ou procédés de nature à modifier artificiellement*

leurs capacités » et en renvoyant à un arrêté conjoint des ministres chargés des sports, de la santé et de l'agriculture le soin d'en fixer la liste.

1.1. Précisons au préalable que le pavillon de l'incompétence négative sous lequel le grief est articulé nous semble pertinent.

Certes, les dispositions de l'article 34 de la Constitution qui rattachent au domaine de la loi « *la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicable* », dont se prévaut la requérante, ne visent que les infractions pénales les plus graves, et non les sanctions administratives¹.

Et si aux termes de l'article L. 241-5 du code du sport, les infractions aux dispositions de l'article L. 241-2 peuvent également faire l'objet de sanctions pénales, le recours dont vous êtes saisis ne porte que sur la sanction administrative infligée par l'AFLD à la requérante, de sorte qu'en tant qu'elles définissent les éléments constitutifs d'une infraction pénale, les dispositions critiquées ne sont pas applicables au litige au sens de l'article 23-2 de l'ordonnance (n° 58-1067) du 7 novembre 1958.

Reste que la définition d'un régime de sanctions administrative est susceptible, à un autre titre, de relever du domaine de la loi.

Vous jugez en effet que l'autorité compétente pour définir un régime de sanctions administratives dépend de la matière dans laquelle ce régime est édicté. Ainsi, lorsque la définition des obligations auxquelles est soumis l'exercice d'une activité relève du législateur en application de l'article 34 de la Constitution, il n'appartient qu'à la loi de fixer le régime des sanctions administratives dont la méconnaissance de ces obligations peut être assortie (v. votre décision de Section du 18 juillet 2008, *Fédération de l'hospitalisation privée*, n° 300304, A).

Or, la liberté du commerce et de l'industrie est une liberté publique au sens des dispositions de l'article 34 de la Constitution², ce dont vous déduisez par exemple qu'il appartient au seul législateur de réglementer l'accès à une activité professionnelle³ ou d'interdire l'utilisation de certains appareils de télécommunication non agréés⁴.

Il en va à nos yeux de même des interdictions en matière de dopage qui, en tant qu'elles constituent des règles auxquelles les sportifs professionnels sont soumis⁵, doivent être regardées comme restreignant la liberté du commerce et de l'industrie.

Dès lors, le législateur était seul compétent pour fixer de telle règles et, par suite, pour prévoir le régime des sanctions administratives associé à leur méconnaissance.

¹ CE, ass., 6 février 1981, *Société Varoise de transport*, n° 14910, A

² CE, sect., 28 oct. 1960, *Martial L...*, p. 570 ; 9 mars 2016, *Sté Uber France et a.*, n°s 388213 et a., B

³ CE, ass., 22 juin 1963, *Syndicat des personnels soignants de la Guadeloupe*, p. 386

⁴ CE, 9 mai 1994, *SARL Vie France et SARL MCB Bureautique Faxland*, n°s 115232, 115233, B

⁵ Cons. const. 8 janv. 1991, n° 90-283 DD, pt. 36

1.2. Si le terrain de l'incompétence négative est donc opérant, le grief soulevé par la requérante, qui prend appui sur la méconnaissance du principe de légalité des délits et des peines, s'avère néanmoins infondé.

a) Rappelons que ce principe, issu de l'article 8 de la Déclaration de 1789, s'applique à toute sanction ayant le caractère d'une punition⁶, donc notamment aux sanctions prononcées par l'AFLD (v. CE, 3 octobre 2016, *M. G...*, n° 397744, T. sur un autre point).

Il requiert notamment que les éléments constitutifs de l'infraction, c'est-à-dire les agissements qui peuvent donner lieu à sanction, soient définis en des « *termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire* »⁷.

En revanche, il n'interdit nullement au législateur de renvoyer au pouvoir réglementaire la définition de certains des éléments du manquement passible de sanction.

Ainsi, le Conseil constitutionnel admet que le législateur, sans méconnaître ni sa compétence ni le principe de légalité des délits et des peines, prévoit l'existence de sanctions pénales en cas d'usage de produits stupéfiants, tout en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de fixer les produits en cause ou les seuils minima de détection établissant leur usage⁸.

En dehors du champ pénal, les exigences issues de ce principe sont moindres et satisfaites « *dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent, de l'institution dont ils relèvent ou de la qualité qu'ils revêtent* »⁹.

Et vous avez jugé que des dispositions interdisant à tout sportif d'utiliser ou de tenter d'utiliser, en dehors d'une autorisation à des fins thérapeutiques ou d'une raison médicale dûment justifiée, les substances ou méthodes figurant sur une liste fixée par décret énonçaient en des termes clairs et suffisamment précis les caractéristiques du comportement incriminé¹⁰.

b) Dans ces conditions, nous n'avons en l'espèce aucune hésitation à vous proposer d'écarter le grief soulevé par la requérante.

D'une part, en interdisant d'administrer aux animaux des « *substances ou procédés de nature à modifier artificiellement [leurs] capacités* », le législateur a défini de manière suffisamment univoque le type de comportements qu'il entendait sanctionner.

⁶ CE ass. 6 mars 1959, *Syndicat des grandes pharmacies de la région de Paris*, Lebon 164 n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*

⁷ V. not. Cons. const., 28 janvier 2022, n° 2021-965 QPC

⁸ Cons. const., 9 décembre 2011, n° 2011-204 QPC, cons. 5 ; 7 janvier 2022, n° 2021-960 QPC, cons. 17 et 18 ; 11 février 2022, n° 2021-967/973 QPC

⁹ Cons. const., 20 juillet 2012, n° 2012-266 QPC ; 2 juin 2017, n° 2017-634 QPC ; v. dans le même sens, CE, ass., *B...*, n° 255136, A

¹⁰ CE, 3 octobre 2016, *M. G...*, n° 397744, T. sur un autre point

D'autre part, en renvoyant à un arrêté interministériel le soin de fixer la liste des substances interdites, ce qu'il pouvait faire sans méconnaître sa compétence, le législateur a permis aux personnes visées de déterminer les produits prohibés en compétition.

La QPC soulevée ne présente donc pas un caractère sérieux et il n'y a dès lors pas lieu de la renvoyer au Conseil constitutionnel.

2. Vous pourrez donc passer à l'examen des autres moyens de la requête qui, aussi nombreux soient-ils, ne vous retiendront pas.

2.1. Un premier groupe de moyens conteste la régularité des opérations de contrôle.

2.1.1. Il est d'abord soutenu que le contrôle antidopage a été effectué par deux personnes qui n'étaient pas habilitées pour ce faire.

Mais il résulte de l'instruction que le contrôle a été effectué par M. P..., vétérinaire agréé et assermenté, assisté de Mme Riboulet, qui n'était certes ni agréée ni assermentée mais était en formation initiale et pouvait donc, comme le permet l'article R. 232-54 code du sport, participer aux contrôles.

Et la seule circonstance qu'ils aient chacun signé le procès-verbal de contrôle dans la case de ce procès-verbal destinée à l'autre n'est pas de nature à affecter la régularité du contrôle.

2.1.2. La requérante soutient ensuite qu'aucun entretien avec la personne responsable de l'animal n'a eu lieu, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 241-4 du code du sport.

Mais le moyen manque en fait, le procès-verbal de contrôle et les observations émises par la requérante lors du contrôle et consignées dans un rapport complémentaire établie par les contrôleurs indiquant précisément l'inverse.

2.1.3. Il est encore soutenu que le matériel utilisé à l'occasion du contrôle n'a pas été fourni par le laboratoire chargé de réaliser l'analyse, et ce, en méconnaissance des dispositions de l'article R. 241-6 du code du sport.

Mais l'AFLD produit une attestation de M. P... qui indique que tel était bien le cas.

2.1.4. La requérante affirme ensuite qu'elle n'a pas assisté à la répartition des prélèvements dans des conditionnements scellés et étiquetés.

Mais d'une part, la requérante a signé le procès-verbal de contrôle, approuvant à cette occasion la procédure de contrôle et déclarant sur l'honneur que les numéros d'échantillon étaient exacts, d'autre part, le laboratoire n'a relevé aucune anomalie relative aux scellées.

2.1.5. Mme C... articule ensuite deux moyens tirés de la méconnaissance du principe d'égalité, en faisant valoir que les règles de notifications des droits et les garanties sur la conservation et le transport des échantillons applicables en matière de dopage animal sont différentes de celles prévues par la réglementation relative au dopage humain.

Mais le premier moyen, relatif à la notification des droits, est inopérant, la requérante ne prenant pas la peine de citer les textes instituant une telle différence de traitement et d'en contester la légalité par voie d'exception.

Et en tout état de cause, les formulaires de notification du contrôle pour le dopage humain et pour le dopage animal ont des contenus similaires.

Quant au second moyen, qui critique l'absence de chaîne de possession de l'échantillon en matière de dopage animal, contrairement à ce qui existe en matière de dopage humain, il n'est pas fondé, l'homme et l'animal étant placés dans une situation incontestablement différente et régis par des corps de règles distincts.

Pour le reste, l'AFLD indique, sans être contestée, que les échantillons ont bien été scellés puis transmis au laboratoire, lequel, on l'a dit, n'a constaté aucune anomalie.

2.2. Un deuxième groupe de moyens porte sur la régularité de la procédure de sanction.

2.2.1. Il est d'abord soutenu que l'AFLD n'était pas compétente pour prononcer la sanction attaquée faute de texte précisant, pour les animaux, la liste des substances spécifiées et non spécifiées.

Plus précisément, elle fait valoir que les articles L. 241-6 et L. 241-7 du code du sport, relatifs à la lutte contre le dopage animal, prévoient que l'Agence peut prononcer des interdictions provisoire, temporaires ou définitives « *selon les modalités* » et « *dans les conditions prévues* » à la section 4 du chapitre II du titre III du livre II du code du sport consacrée aux « sanctions administratives, mesures conservatoires et autres conséquences » applicables en matière de dopage humain.

L'article L. 232-23-3-3, qui figure dans cette section, prévoit, vous le savez, une différence de durée des interdictions selon que la substance prohibée est dite « spécifiée » ou « non spécifiée ».

Or, s'agissant du dopage animal, aucun texte, notamment pas l'arrêté du 2 mai 2011 listant les substances interdites, ne distingue les substances spécifiées des substances non spécifiées, de sorte que l'AFLD n'aurait pu compétemment prononcer la sanction litigieuse.

Mais l'argumentation peine à convaincre.

Nous pensons en effet qu'en renvoyant à la section 4, les articles L. 241-6 et L. 241-7 ont entendu viser uniquement les dispositions d'ordre procédural de cette section, c'est-à-dire celles fixant les conditions dans lesquelles les sanctions doivent être prononcées, et non les dispositions relatives aux sanctions elles-mêmes, notamment à leur quantum.

Une telle lecture se déduit, d'une part, des termes mêmes des articles L. 241-6 et L. 241-7, qui visent bien « les modalités » selon lesquelles et « les conditions » dans lesquelles l'AFLD peut prononcer des sanctions, d'autre part, de la circonstance que l'article L. 241-7 prend la peine de définir lui-même les types de sanctions susceptibles d'être prononcées.

Dès lors, la requérante n'est pas fondée à soutenir que la commission des sanctions de l'AFLD n'était pas compétente pour prononcer la sanction litigieuse.

2.2.2. Les deux moyens suivants manquent en fait : d'une part, les membres de la commission des sanctions ont été régulièrement convoqués et ont eu connaissance de l'ordre du jour dans des conditions conformes à son règlement intérieur ; d'autre part, Mme Cavel, directrice adjointe des affaires juridiques et institutionnelles de l'agence, était dûment habilitée par le collège, lequel peut désigner plusieurs représentants devant la commission (art. R. 232-11).

2.2.3. La requérante soutient ensuite qu'elle n'a pas été mise en mesure de répondre utilement au rapport écrit produit par le représentant du collège.

Mais l'article R. 241-18 se borne à prévoir que le représentant du collège « *reçoit, de la part du secrétariat de la commission, une copie des observations écrites de l'intéressé sur les griefs qui lui ont été notifiés (...)* », *peut y répondre par écrit* » et que cette « *réponse est communiquée à la personne mise en cause* », sans préciser un quelconque délai pour ce faire.

Et en tout état de cause, Mme C... a reçu les observations du représentant du collège le 2 novembre 2023, la mettant donc pleinement en mesure d'y répondre oralement lors de la séance de la commission qui a eu lieu six jours plus tard.

2.2.4. Il est encore soutenu que la commission des sanctions a méconnu les dispositions de l'article R. 232-94 dès lors que l'ensemble des éléments recueillis par le rapporteur lors de l'instruction du dossier ne lui ont pas été communiqués, en l'occurrence les informations figurant sur le site commercialisant la substance en litige et indiquant que cette dernière pouvait être assimilée à un produit dopant.

Mais vous jugez que le recueil de pièces publiquement accessibles sur internet ne constitue pas une mesure d'investigation dont le résultat doit, en vertu de l'article R. 232-94 du code du sport, être versé au dossier et communiqué avant la séance à l'intéressé¹¹.

Au demeurant, c'est la requérante elle-même qui, dans ses observations produites devant la commission, avait indiqué qu'elle s'était procurée le produit sur ce site internet en question et avait évoqué les mentions qui y figuraient.

2.3. Le dernier bloc de moyens porte sur la légalité interne de la sanction attaquée.

2.3.1. Est d'abord invoquée, par la voie de l'exception, l'inconstitutionnalité de l'arrêté du 2 mai 2011 aux motifs que ce texte, en faisant seulement référence à des classes pharmacologiques et à des catégories de substances, ne permettrait pas d'identifier de manière suffisamment précise les produits interdits, ce qui contreviendrait au principe de légalité des délits et des peines et au principe d'égalité.

a) Sur le premier terrain, l'argumentation ne convainc pas.

¹¹ CE, 27 décembre 2022, *M. H...*, n° 465059, B, sur un autre point

D'une part, s'il est vrai que l'arrêté se borne à lister les différentes catégories de substances interdites et, dans chaque catégorie, les classes pharmacologiques concernées, il mentionne explicitement les « analgésiques périphériques », catégorie dont relève bien la capsaïcine.

D'autant que l'interdiction de cette substance est bien connue dans le monde de l'équitation, son utilisation ayant notamment entraîné la disqualification de plusieurs chevaux et de leurs cavaliers lors des derniers jeux Olympiques de Pékin.

D'autre part, à la différence de ce qui existe en matière de dopage humain, il n'y a pas en matière de dopage animal de régime d'exception thérapeutique qui exonérerait de toute sanction le sportif ayant fait usage d'une substance interdite pour des raisons médicales dûment justifiées. Le principe est donc qu'un animal qui reçoit un traitement médical, vaccins mis à part, ne peut participer à une compétition.

C'est pourquoi l'arrêté de 2011 se borne à mentionner les grandes catégories de substances et classes pharmacologiques associées, et ce, de manière quasi exhaustive : substances agissant sur les téguments, le système immunitaire, la coagulation sanguine, le système cardio-vasculaire, le système respiratoire, le système digestif, le système musculo-squelettique, le système nerveux, le système urinaire, les organes des sens, le métabolisme, etc.

b) Sur le terrain de la méconnaissance du principe d'égalité, l'argumentation ne porte pas.

D'une part, on l'a dit, il existe une différence de situation, pour le moins objective, entre l'homme et l'animal de nature à justifier le choix du pouvoir réglementaire de procéder différemment dans l'élaboration des listes de produits dopants interdits.

D'autre part et en tout état de cause, les listes de substances interdites aux sportifs procèdent également par références à des classes pharmacologiques qui, si elles mentionnent les molécules qui y sont incluses, précisent parfois que ces mentions ne sont pas limitatives¹².

2.3.2. Le dernier moyen est tiré de ce que la sanction est disproportionnée.

Au soutien de ce moyen, la requérante fait valoir qu'elle n'était pas en mesure de savoir que la capsaïcine constituait une substance dopante interdite, qu'elle a toujours fait preuve d'exemplarité dans la pratique de son sport et que la sanction emporte de graves conséquences sur son activité professionnelle.

Mais d'une part, on l'a dit, les propriétés dopantes de la capsaïcine sont bien connues dans le milieu équestre, le produit figurant d'ailleurs en tant que tel sur la liste des produits interdits de la Fédération équestre internationale (FEI) consultable en ligne¹³. Le site internet sur lequel la requérante a commandé le produit mentionnait d'ailleurs expressément qu'il présentait « *des propriétés anesthésiantes ou chauffantes qui peuvent être assimilées à un traitement*

¹² V. not Décret n° 2021-1776 du 23 décembre 2021 portant publication de l'amendement à l'annexe I de la convention internationale contre le dopage dans le sport, adopté à Paris le 14 novembre 2021 ; également,

¹³ <https://inside.fei.org/sites/default/files/2024%20Prohibited%20Substances%20List.pdf>

dopant », recommandant d'en « *arrêter l'application 72h avant une épreuve officielle* ». De manière plus générale, et comme le recommandent la Fédération française d'équitation et l'institut français du cheval et de l'équitation, les cavaliers ne sont pas supposés administrer des produits aux chevaux, *a fortiori* le jour d'une compétition, sans consulter au préalable un vétérinaire.

D'autre part, le fait que la requérante ou les chevaux qu'elle monte n'aient jamais fait l'objet d'un contrôle antidopage positif n'est pas de nature à atténuer la gravité du manquement.

Enfin, les pertes de revenus qu'implique pour la requérante l'interdiction litigieuse ne suffisent pas à entacher celle-ci de disproportion. On relèvera du reste que le collège avait requis une durée d'interdiction d'un an et que la Fédération équestre internationale prévoit une durée de deux ans en cas d'usage de la capsaïcine.

Pour toutes ces raisons, nous pensons qu'en prononçant une interdiction de six mois, la commission des sanctions n'a pas infligé à la requérante une sanction disproportionnée.

PCMNC au non renvoi de la QPC, au rejet de la requête et à ce que Mme C... verse à l'AFLD une somme de 3 000 au titre de l'article L. 761-1 du CJA.