



5 février 2021

...le projet de loi relatif au

CODE MONDIAL ANTIDOPAGE ET LUTTE CONTRE LE DOPAGE

Le 11 janvier dernier, la présidente de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) recevait un courrier de l'Agence mondiale antidopage (AMA)¹ constatant les **manquements de notre pays dans la transcription en droit interne du dernier code mondial antidopage, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021**. L'AMA a ainsi adressé à l'organisation antidopage française un *Rapport de mesure corrective* (RMC) qui qualifie de « critique » cette irrégularité et l'a sommé de se mettre en conformité avec la nouvelle réglementation internationale d'ici le 12 avril 2021.

Ayant ratifié la convention internationale contre le dopage adoptée sous l'égide de l'Unesco en 2005 dont l'article 3 dispose que « *les États parties s'engagent à adopter les mesures appropriées aux niveaux national et international qui soient conformes aux principes énoncés par le code* », la France est en effet contrainte de modifier sa législation dans les délais impartis par l'AMA. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a décidé de déposer au Parlement, le 19 février 2020, un projet de loi l'habilitant « *à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer la conformité du droit interne aux principes du code mondial antidopage et renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage* ».

Si le Sénat dénonce avec constance le recours abusif aux ordonnances, cet outil apparaît, en l'espèce, adapté à la nécessaire transposition en droit interne des dispositions du nouveau code antidopage. Il constitue même la voie la plus réaliste pour éviter que le sport français ne soit durement sanctionné - les sanctions encourues en cas de manquement avéré pouvant se traduire par l'interdiction pour le pays d'organiser des compétitions régionales, continentales ou mondiales et pour ses sportifs et leur encadrement de participer aux compétitions précitées ainsi qu'aux Jeux olympiques et aux Jeux paralympiques.

Pour autant, la commission, tout en souhaitant contribuer activement à la transposition rapide de cette nouvelle réglementation, a estimé, lors de sa réunion du 3 février 2021, que les dispositions du projet de loi demeuraient trop floues pour être adoptées en l'état

La commission a donc invité le Gouvernement à prendre, d'ici l'examen du texte en séance publique, des engagements concernant le statut du nouveau laboratoire antidopage et les pouvoirs d'enquête de l'AFLD. Ces clarifications constituent un préalable pour envisager l'adoption du projet de loi sans modification par la Haute assemblée le 16 février prochain.

¹ Voir le courrier en annexe n° 2 du rapport n° 334 (2020-2021) de Mme Elsa Schalck, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

1. UNE PROCÉDURE D'HABILITATION ÉLARGIE AFIN DE RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE

A. LES TROIS OBJECTIFS COMPLÉMENTAIRES DU PROJET DE LOI

Le projet de loi tend à autoriser le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance en matière de lutte contre le dopage afin de poursuivre trois objectifs distincts mais complémentaires.

Premier objectif : le recours à la législation déléguée doit permettre d'**assurer la mise en conformité du droit interne avec les principes du code mondial antidopage** ;

Deuxième objectif : l'ordonnance doit permettre de **définir le nouveau statut du laboratoire** dont le code mondial antidopage prévoit qu'il doit être dorénavant séparé de l'agence ;

Troisième objectif : il reviendra au Gouvernement de **renforcer l'efficacité du dispositif de lutte contre le dopage en facilitant le recueil d'informations par l'AFLD et la coopération entre les acteurs**.

B. UN CHANGEMENT DE NATURE DE LA LUTTE ANTIDOPAGE

Les trois objectifs ainsi fixés par le texte dessinent en réalité **un changement de nature de la lutte antidopage**. Certes, les nouvelles dispositions du code mondial antidopage ne révolutionnent pas sa philosophie ni son équilibre. Elles ne marquent qu'un approfondissement des principes et une certaine sophistication des procédures applicables.

Mais l'essentiel n'est sans doute pas là. **Alors que la réglementation avait eu pour effet, ces dernières années, de dessaisir les fédérations de la lutte antidopage, ces nouvelles dispositions doivent permettre de créer une politique de lutte contre le dopage beaucoup plus collaborative entre les différents acteurs du monde du sport.**

Les aspects répressifs qui relèvent de la Justice sur le plan pénal et de l'AFLD sur le plan administratif doivent être complétés par la **mise en place d'une vraie politique d'information, de formation et de prévention associant l'ensemble des acteurs**.

Le changement de nature de la politique antidopage tient également dans la nécessité de renforcer les moyens d'action de l'AFLD qui sont aujourd'hui très limités dans le champ des enquêtes et de mieux associer les différents opérateurs du sport à l'application des sanctions.

C. UN NOUVEAU CODE MONDIAL ANTIDOPAGE QUI PRIVILÉGIE L'EFFICACITÉ

Bien que les apports du nouveau code mondial antidopage ne soient pas considérables, ils n'en demeurent pas moins significatifs d'une volonté de rechercher une plus grande efficacité.

Concernant les violations des règles antidopage, les dispositions protégeant les personnes qui dénoncent des faits de dopage aux autorités sont renforcées.

En matière de substances interdites, une nouvelle catégorie est créée concernant les stupéfiants pour adapter les sanctions selon que les substances ont été utilisées dans un contexte sportif ou non.

Une évolution tout à fait essentielle concerne **le laboratoire qui doit dorénavant être administrativement et opérationnellement indépendant de toute organisation antidopage**. En conséquence, le laboratoire de Chatenay-Malabry, qui est depuis 2006 un département de l'AFLD, ne peut plus être administré par l'agence et doit relever d'une autre entité juridique afin de prévenir tout conflit d'intérêt.

Concernant les sanctions d'interdiction, de nombreux ajustements sont réalisés à la hausse ou à la baisse. Si une possibilité de réduction de la durée d'interdiction actuellement de 4 ans est ainsi introduite en cas de soustraction ou de refus de contrôle lorsque l'athlète peut démontrer des circonstances exceptionnelles, la durée maximale de l'interdiction encourue en cas de complicité est par contre portée de 4 ans à l'interdiction à vie. Le nouveau code ouvre également la possibilité d'adapter les sanctions pour une nouvelle catégorie concernant les « sportifs de loisir » au motif qu'ils n'ont pas nécessairement eu connaissance des règles applicables dans les mêmes conditions que les sportifs de haut niveau.

Le nouveau code mondial antidopage réintroduit par ailleurs la notion de « circonstances aggravantes » et prévoit une réduction de la durée d'interdiction pour aveu rapide et acceptation des conséquences.

Enfin, le nouveau code mondial antidopage prévoit un dispositif d'effet automatique des décisions prises par des organismes antidopage sur les activités relevant des autres signataires, il s'agit des fédérations internationales. Il rappelle également le rôle de l'éducation dans les programmes antidopage.

En résumé, **les apports du nouveau code visent une meilleure efficacité tous azimuts. Cela peut passer par le durcissement des sanctions ou, au contraire, par leur adaptation pour les rendre plus effectives.** L'éducation devient par ailleurs clairement une priorité.

2. UN ÉCOSYSTÈME DE LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE À CONFORTER

A. DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES VOLONTAIRES POUR SE RÉINVESTIR DANS LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE

Les conséquences du nouveau code mondial antidopage sur les différents acteurs – les fédérations sportives, l'INSEP et l'Agence nationale du sport – ne sont pas négligeables.

L'ensemble de ces acteurs va devoir se réapproprier cette priorité qu'ils ont sensiblement perdue de vue depuis que l'AFLD s'est vue reconnaître un rôle exclusif dans la mise en œuvre de la politique de contrôle

La table ronde organisée par le rapporteur avec plusieurs fédérations sportives (football, rugby, athlétisme, gymnastique) a permis de constater que les fédérations étaient aujourd'hui « désarmées » et que leur rôle se limitait pour l'essentiel à coopérer avec l'AFLD qui s'est vu reconnaître une sorte de monopole par la précédente révision du code mondial antidopage. Or **l'expérience de ces dernières années a montré que les organisations nationales antidopage ne pouvaient seules conduire cette politique dans toutes ses dimensions si l'on souhaitait faire face aux moyens considérables mobilisés par les contrevenants.** C'est aujourd'hui un défi pour les fédérations de reconstruire une compétence et des équipes pour s'occuper de ce sujet.

B. LA NÉCESSITÉ DE MOBILISER L'ANS POUR FINANCER DES ACTIONS ET MUTUALISER LES MOYENS

Si les fédérations sportives sont motivées pour s'investir davantage dans la lutte contre le dopage, elles auront besoin d'aide de la part de l'ANS. Il est par ailleurs fondamental que les fédérations soient étroitement associées à l'exécution des décisions de l'AFLD ce qui nécessite une modification législative. **Aujourd'hui, une fédération n'a pas le droit d'informer un club de la sanction qui affecte un athlète.** Or, le nouveau code prévoit que tous les signataires du code mondial - ce qui inclut les fédérations internationales - sont comptables de l'application des décisions des organisations antidopage, ce qui crée par construction une obligation nouvelle pour les fédérations nationales qui en dépendent.

Les fédérations estiment par ailleurs qu'il pourrait être pertinent pour elles de pouvoir mutualiser certaines de leurs actions dans le domaine de la lutte antidopage. Si l'ANS n'est aujourd'hui pas directement informée des cas positifs ni tenue au courant des contrôles et des résultats, le travail sur les données qu'elle réalise pourrait être utile pour constater des performances suspectes tandis que ses liens étroits avec les fédérations pourraient permettre d'identifier les carences dans leurs dispositifs médicaux.

C'est donc un véritable écosystème qu'il convient de recréer et dynamiser pour être efficace contre le dopage auquel l'INSEP pourrait également contribuer grâce à son expérience en termes d'accompagnement des athlètes.

3. UNE INTÉGRATION DU LABORATOIRE AU SEIN DE L'UNIVERSITÉ PARIS-SACLAY À RÉUSSIR

A. UNE INSÉCURITÉ JURIDIQUE PERSISTANTE QUI MENACE LA RÉUSSITE DU PROJET DE TRANSFERT DU LABORATOIRE ANTIDOPAGE

Le projet de loi précise que l'ordonnance devra « *définir le nouveau statut du laboratoire antidopage* » mais n'évoque pas les moyens qui seront mis à sa disposition pour financer son fonctionnement et les investissements nécessaires pour acquérir les équipements nécessaires à celui-ci.

En application du nouveau code mondial antidopage, le laboratoire de l'AFLD est appelé à quitter son giron pour rejoindre celui de l'université de Paris-Saclay et plus particulièrement sa faculté de pharmacie qui déménage également dans l'Essonne. Si le projet de déménagement est engagé depuis plusieurs années, celui de la séparation administrative s'y est greffé à l'occasion de la révision du CMA non sans soulever quelques difficultés mentionnées par la présidente de l'université de Paris-Saclay lors de son audition par le rapporteur.

Alors qu'il est prévu que le laboratoire rejoigne administrativement l'orbite de la faculté dès le 1^{er} novembre 2021, les conditions de cette intégration ne sont toujours pas réunies

Le modèle économique n'a pas été arrêté et aucune garantie n'a été apportée à l'université concernant la compensation des charges, en particulier en ce qui concerne le coût des fonctions support (RH, DSI). Or l'Université estime ne pas avoir les moyens de prendre à sa charge ces dépenses nouvelles. Des interrogations demeurent également du côté de l'université sur le régime de responsabilité applicable au laboratoire puisque celui-ci devrait être rattaché à la faculté de pharmacie tout en conservant son autonomie.

B. LA NÉCESSITÉ POUR L'ÉTAT DE DÉFINIR AU PLUS VITE LES MOYENS ET LE CADRE DE L'ACTION DU NOUVEAU LABORATOIRE

Le rapporteur s'interroge sur la méthode (voire l'absence de méthode) qui a été suivie par le Gouvernement dans le cadre de ce projet de transfert vers l'université de Paris-Saclay. Il convient en particulier de regretter **l'absence totale d'ingénierie mise à la disposition de l'établissement pour penser et accompagner ce projet.** À noter également que les échanges conduits avec l'AFLD ont permis d'établir que le comité de pilotage envisagé ne s'est jamais réuni. Ce défaut d'accompagnement a sans nul doute concouru à fragiliser ce projet qui suscite toujours une forte adhésion de la part de l'université de Paris-Saclay.

Le rapporteur estime que la levée des incertitudes concernant le fonctionnement futur du laboratoire antidopage constitue un préalable indispensable à la réussite du transfert du laboratoire de l'AFLD à l'université. La commission souhaite que ces garanties puissent être apportées avant le débat en séance publique du 16 février prochain.

Quels pourraient être la forme et le périmètre de ces garanties ? Il apparaît essentiel que l'université de Paris-Saclay puisse connaître dès cette année les moyens dont le laboratoire pourra disposer d'ici 2024 afin non seulement de rémunérer les personnels techniques et scientifiques du laboratoire transférés de l'AFLD mais également les fonctions support (RH, DSI, comptabilité...). Le modèle économique du laboratoire doit être clarifié puisqu'il aura vocation à facturer ses analyses à l'AFLD mais aussi à d'autres clients, ce qui nécessite la création d'un service commercial. La question des investissements doit également être clarifiée puisqu'il est entendu que ces derniers ne pourront être entièrement financés par le chiffre d'affaires du laboratoire. Les garanties apportées doivent, enfin, permettre d'établir les circuits de financement entre le ministère des sports (à travers le programme budgétaire 219), l'AFLD et l'université.

4. LE NÉCESSAIRE DÉVELOPPEMENT DES POUVOIRS D'ENQUÊTE DE L'AFLD

Le second sujet sur lequel la commission souhaite obtenir des précisions de la part du Gouvernement concerne le renforcement des pouvoirs de contrôle de l'AFLD. La formulation de l'habilitation est à cet égard ambiguë puisqu'elle évoque simplement la nécessité de faciliter le recueil d'informations par l'AFLD. Cette formulation relève plus de la litote que d'un engagement clair du Gouvernement à doter l'AFLD des compétences qui lui manquent.

A. UNE ABSENCE DE POUVOIRS D'ENQUÊTE PRÉJUDICIALE À L'ACTION DE L'AFLD

L'AFLD ne dispose pas actuellement de pouvoirs d'enquête pour la recherche et le constat de manquements administratifs. Sa capacité d'action se limite à un pouvoir de contrôle à travers la réalisation de prélèvements biologiques. L'impossibilité de mener des enquêtes administratives constitue une carence très préjudiciable pour la lutte contre le dopage puisque **90 % des violations des règles antidopage ne peuvent être démontrées par des analyses de laboratoire.** Cette carence crée également un problème au regard de l'application du code mondial antidopage puisque ce dernier impose que des enquêtes soient menées par les organisations antidopage par exemple en cas de résultats atypiques ou de signalement par un lanceur d'alerte.

Le droit actuel ne permet pas d'identifier si les opérations de contrôle de l'agence relèvent de pouvoirs de police administrative ou judiciaire. Pour comprendre cette situation il convient de **rappeler que ces dispositions sont le fruit de modifications successives du droit et de la persistance de dispositions qui préexistaient à la création de l'AFLD.** La réalité est que les « préleveurs » qui interviennent en son nom n'exercent que des pouvoirs administratifs en vue de la réalisation de contrôle antidopage. Le rôle de l'agence est de mettre en évidence des manquements administratifs désignés sous les termes d'« infraction » ou d'« agissement interdit » dans le code du sport consistant en la présence d'une substance interdite dans un échantillon. Le préleveur peut également constater un refus de se soumettre au contrôle ou une falsification du contrôle qui constituent également des manquements administratifs.

B. UNE DEMANDE DE L'AGENCE DE SE VOIR DOTÉE DE POUVOIRS COMPARABLES À CEUX D'AUTRES AUTORITÉS INDÉPENDANTES

Les contrôles antidopage ne permettant pas de mettre en évidence l'ensemble des violations des règles antidopage prévues par le code du sport, **l'AFLD a demandé à être dotée d'un pouvoir de procéder à des enquêtes administratives comparable à celui dont disposent d'autres autorités indépendantes comme l'Autorité des marchés financiers.**

L'AFLD souhaite en particulier voir ses agents dotés de nouvelles compétences telles que :

- la possibilité de se faire **communiquer tout document** relatif aux nécessités de l'enquête en cours ;
- la possibilité de **convoquer et d'entendre toute personne** susceptible de leur fournir des informations utiles à l'enquête ;
- le pouvoir **d'accéder aux locaux à usage professionnel où se déroulent les activités sportives** dans les mêmes conditions que pour les contrôles antidopage (et avec les mêmes limites d'horaires) ;
- de pouvoir **faire usage d'une identité d'emprunt** pour accéder aux informations et éléments disponibles sur internet concernant des produits ou des méthodes interdits.

L'AFLD estime enfin qu'il lui serait utile de pouvoir **se faire communiquer des données par les opérateurs de télécommunication** et de disposer d'un **pouvoir d'effectuer des visites en tous lieux sous le contrôle du juge des libertés et de la détention (JLD).**

Or, à la connaissance du rapporteur, **il n'est pas du tout certain que l'ordonnance soit aussi complète qu'attendu sur ces points fondamentaux**. Les débats du Sénat sur ce texte doivent contribuer à **mieux armer l'AFLD pour combattre les comportements répréhensibles** mais aussi pour protéger les sportifs, y compris contre eux-mêmes compte tenu des tentations qui existent sur internet.

5. LA COMMISSION DE LA CULTURE N'A PU ADOPTER LE PROJET DE LOI MAIS MAINTIENT LE DIALOGUE AVEC LE GOUVERNEMENT DANS LA PERSPECTIVE DE LA SÉANCE PUBLIQUE

A. DES IMPRÉCISIONS TROP NOMBREUSES POUR PERMETTRE UNE ADOPTION DU PROJET DE LOI SANS MODIFICATION

Pour le rapporteur, les échanges menés avec le Gouvernement et l'ensemble des acteurs concernés tout au long du mois de janvier n'ont pu permettre de lever les interrogations et les inquiétudes suscitées à la fois par les termes de l'habilitation et les indications apportées quant au contenu de l'ordonnance.

Le Gouvernement a sans doute été empêché par la crise sanitaire de conduire un débat qui aurait permis d'adapter notre législation au nouveau code mondial antidopage.

Il n'en reste pas moins que le projet de loi d'habilitation reste trop flou sur des aspects essentiels

L'examen du projet de loi en première lecture par l'Assemblée nationale aurait pu permettre d'introduire ces précisions indispensables mais les députés ont préféré agir sur la durée de l'habilitation qu'ils ont réduite de 9 à 6 mois.

B. UN TEXTE QUI N'A PU ÊTRE ADOPTÉ EN L'ÉTAT PAR LA COMMISSION

Lors de l'examen du projet de loi, mercredi 3 février 2021, **la commission n'a pas adopté le texte du projet de loi au motif que les réserves énoncées par le rapporteur étaient trop nombreuses et que les garanties apportées par le Gouvernement étaient encore insuffisantes**.

Elle a souhaité, dans la perspective du débat en séance publique, obtenir des garanties sur les moyens dont disposera l'université de Paris-Saclay pour développer le nouveau laboratoire antidopage et sur le détail des pouvoirs d'enquête administrative qui seront accordés à l'AFLD. Ces précisions seront la condition d'un vote sans modification par le Sénat.



Laurent Lafon

Président
de la commission
Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Elsa Schalck

Rapporteure
Sénatrice
du Bas-Rhin
(Les Républicains)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-198.html>