

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 443043

M. B...

M. Yves Doutriaux
Rapporteur

Mme Sophie Roussel
Rapporteuse publique

Séance du 31 mars 2021
Décision du 21 avril 2021

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies)

Sur le rapport de la 2^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 19 août 2020 et 18 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. A... B... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision n° CS 2020-23 du 24 juin 2020 de la commission des sanctions de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) qui :

- lui interdit, pendant une durée de dix-huit mois à compter du 1^{er} novembre 2017, premièrement, de participer à toute manifestation sportive donnant lieu à une remise de prix en argent ou en nature, de même qu'aux manifestations sportives autorisées par une fédération délégataire ou organisées par une fédération agréée ainsi qu'aux entraînements y préparant organisés par une fédération agréée ou l'un de ses membres, deuxièmement, de participer directement ou indirectement à l'organisation et au déroulement de ces manifestations sportives et de ces entraînements, troisièmement, d'exercer les fonctions définies à l'article L. 212-1 du code du sport, enfin, d'exercer les fonctions de personnel d'encadrement au sein d'une fédération agréée ou d'un groupement ou d'une association affiliée à la fédération ;

- demande à la fédération française motonautique de procéder à l'annulation des résultats individuels qu'il a obtenus du 5 au 9 avril 2017 lors de l'épreuve de jet ski « Karujet » ainsi que de ceux obtenus entre le 1^{er} novembre 2017 et le 1^{er} mai 2019 avec toutes les conséquences en découlant y compris le retrait des médailles, prix et gains ;

- ordonne la publication du résumé de sa décision sur le site internet de l'AFLD pour une durée d'un mois ;

2°) de mettre à la charge de l'Agence française de lutte contre le dopage la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le code du sport ;
- l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 ;
- le décret n° 2016-1923 du 19 décembre 2016 ;
- le code de justice administrative et le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Yves Doutriaux, conseiller d'Etat,
- les conclusions de Mme Sophie Roussel, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Lyon-Caen, Thiriez, avocat de M. B... et à la SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, avocat de l'Agence française de lutte contre le dopage ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 31 mars 2021, présentée par M. B... ;

Considérant ce qui suit :

1. Il résulte de l'instruction qu'à la suite d'un contrôle réalisé en marge de la course de jet-ski dite « Karujet », le 8 avril 2017, dont les résultats ont fait ressortir la présence de substances dites spécifiées, l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) a infligé à M. A... B..., le 5 avril 2018, la sanction de l'interdiction de participer pendant deux ans aux manifestations sportives organisées ou autorisées par les fédérations sportives, assortie de la publication d'un résumé de cette sanction pendant la durée de la sanction. Par une décision n° 423635 du 28 février 2019, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a annulé cette sanction, au motif que l'Agence n'était pas compétente pour la prendre. À la suite de cette décision, sur le fondement des dispositions du code du sport issues de l'ordonnance 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, le collège de l'Agence a décidé, le 5 décembre 2019, d'engager de nouvelles poursuites pour les mêmes faits et a saisi la commission des sanctions de l'Agence qui, par une décision du 24 juin 2020, a prononcé à l'encontre de M. B... une nouvelle sanction, dont l'intéressé demande l'annulation.

Sur le cadre juridique du litige :

2. Aux termes de l'article L. 232-9 du code du sport dans sa version en vigueur à la date des faits reprochés : « *Il est interdit à tout sportif : / 1° De détenir ou de tenter de détenir, sans raison médicale dûment justifiée, une des substances interdites figurant sur la liste mentionnée au dernier alinéa du présent article ; / 2° D'utiliser ou de tenter d'utiliser une ou des substances ou méthodes interdites figurant sur la liste mentionnée au dernier alinéa du présent article. / L'interdiction prévue au 2° ne s'applique pas aux substances et méthodes pour lesquelles le sportif dispose : a) d'une autorisation d'usage à des fins thérapeutiques ; c) dispose d'une raison médicale dûment justifiée. La liste des substances et méthodes mentionnées au présent article est celle qui est élaborée en application de la convention internationale mentionnée à l'article L. 230-2 ou de tout accord ultérieur qui aurait le même objet ou s'y substituerait. Elle est publiée au journal officiel de la République française* ».

3. Aux termes de l'article L. 232-22 du même code, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 19 décembre 2018 : « *I. - Le collège de l'Agence française de lutte contre le dopage peut engager des poursuites disciplinaires à l'encontre des auteurs d'infractions présumées aux dispositions des articles L. 232-9, L. 232-9-1, L. 232-9-2, L. 232-9-3, L. 232-10, L. 232-14-5, L. 232-15-1 ou L. 232-17, ainsi qu'à l'encontre de leurs complices. / En l'absence d'accord homologué dans les conditions prévues par l'article L. 232-21-1, le collège engage les poursuites, il arrête la liste des griefs transmis à la commission des sanctions qui fait application de l'article L. 232-23 (...)* ». Le I de l'article L. 232-23 de ce code dispose que la commission des sanctions de l'Agence peut prononcer les sanctions qu'il énonce à l'encontre des personnes ayant enfreint les dispositions de l'article L. 232-9.

4. L'article 37 de l'ordonnance du 19 décembre 2018 dispose que : « *I. - La présente ordonnance entre en vigueur le jour suivant la publication au Journal officiel du décret en Conseil d'Etat prévu par l'article L. 232-31 du code du sport et, au plus tard, le 1er mars 2019 (...)* / *III. - Les procédures de sanction engagées devant les fédérations sportives à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance et n'ayant pas donné lieu à décision sont poursuivies de plein droit devant l'Agence française de lutte contre le dopage. / IV. - Lorsque les procédures de sanction engagées par les fédérations sportives ont donné lieu à décision avant la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance, l'Agence française de lutte contre le dopage peut se saisir des décisions fédérales dont elle ne s'est pas encore saisie dans les délais prévus à l'article L. 232-21 dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, à des fins éventuelles de réformation ou d'extension de la décision fédérale. / V. - Les procédures engagées par l'Agence française de lutte contre le dopage à des fins de réformation ou d'extension de la décision fédérale en application de l'article L. 232-22 antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance peuvent donner lieu à la réformation ou à l'extension de la décision fédérale. / VI. - Lorsque les griefs ont été notifiés à l'intéressé préalablement à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, celui-ci peut accepter d'être suspendu provisoirement, dans les conditions prévues à l'article 29. / VII. - Lorsque les griefs ont été notifiés à l'intéressé préalablement à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, le secrétaire général de l'Agence française de lutte contre le dopage lui adresse une proposition d'entrée en voie de composition administrative conformément aux dispositions de l'article L. 232-21-1. La conclusion de l'accord entraîne l'annulation de la décision rendue le cas échéant par l'organe disciplinaire de la fédération. (...)* ».

Sur la régularité de la procédure de sanction :

5. En premier lieu, si, par sa décision du 28 février 2019, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a annulé la première sanction infligée le 5 avril 2018 à M. B... par le collège de l'Agence française de lutte contre le dopage au motif que l'Agence n'était pas compétente pour sanctionner l'intéressé, dès lors qu'il était licencié de la fédération française motonautique et que cette fédération était alors seule compétente pour engager des poursuites disciplinaires à son encontre, cette annulation ne faisait, par elle-même, pas obstacle à ce qu'une nouvelle sanction puisse éventuellement être prononcée à l'encontre de l'intéressé dans le respect de la chose jugée par le Conseil d'Etat. Or les dispositions de l'ordonnance du 19 décembre 2018, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019, ont modifié les articles L. 232-22 et L. 232-23 du code du sport pour donner désormais compétence, respectivement, au collège de l'Agence et à sa commission des sanctions, et non plus à la fédération dont le sportif est licencié, pour engager les poursuites et pour sanctionner les manquements constatés aux dispositions de l'article L. 232-9 de ce code. En vertu de ces dispositions issues de l'ordonnance du 19 décembre 2018, le collège et la commission des sanctions de l'Agence avaient compétence, après l'entrée en vigueur de l'ordonnance, pour, respectivement, engager des poursuites et y statuer, et ce même à l'égard de faits constatés antérieurement à cette entrée en vigueur, dès lors que ces faits étaient punissables à la date à laquelle ils ont été commis et qu'ils le demeuraient.

6. Ainsi, la circonstance que le Conseil d'Etat ait annulé la sanction prise le 5 avril 2018 pour le motif indiqué ne faisait pas obstacle à ce que puisse être engagée, à raison des mêmes faits, une nouvelle procédure de sanction dans le respect des règles de compétence applicables à la date de cette nouvelle procédure. Il résulte de ce qui précède que M. B... n'est pas fondé à soutenir que la décision du Conseil d'Etat aurait eu pour effet de mettre un terme définitif à la procédure, que le collège et la commission des sanctions de l'Agence auraient été incompétents respectivement pour engager des poursuites et pour lui infliger une nouvelle sanction à raison des faits litigieux, ou que la nouvelle procédure de sanction méconnaîtrait le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère.

7. En deuxième lieu, si le principe d'impartialité des juridictions, qui découle de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, que rappelle le paragraphe 1 de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et qui est applicable à l'Agence française de lutte contre le dopage, autorité publique indépendante dotée d'un pouvoir de sanction, conduit à la séparation entre, d'une part, les fonctions de poursuite des éventuels manquements et, d'autre part, les fonctions de jugement de ces mêmes manquements, ce principe ne peut être opposé à l'autorité assurant les fonctions de poursuite, qui n'est pas appelée à décider d'une éventuelle sanction.

8. Il en résulte que la circonstance que des membres du collège de l'AFLD qui avaient fait partie de la formation disciplinaire ayant adopté la première sanction, infligée à M. B... le 5 avril 2018 puis annulée par le Conseil d'Etat le 28 février 2019, aient participé à la délibération du collège de l'AFLD qui a décidé, le 5 septembre 2019, d'engager de nouvelles poursuites à l'encontre de l'intéressé est dépourvue d'incidence sur la régularité de la sanction prise, le 24 juin 2020, par la commission des sanctions de l'Agence. Le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'impartialité des juridictions découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et rappelé par l'article 6 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peut, ainsi, qu'être écarté comme inopérant.

9. Enfin, si le principe général du droit d'impartialité, qui s'impose à tous les organes administratifs, exige que l'autorité se prononçant sur l'opportunité des poursuites ne manifeste, dans son pouvoir d'appréciation, ni partialité, ni animosité personnelle, il ne résulte

pas de l'instruction que les membres du collège de l'Agence auraient manqué à l'impartialité requise ou manifesté une animosité particulière à l'égard de M. B... en décidant d'engager de nouvelles poursuites. Le moyen tiré de la méconnaissance du principe général du droit applicable aux organes administratifs ne peut, ainsi, qu'être écarté.

Sur le bien-fondé de la sanction :

10. En premier lieu, aux termes des dispositions du 2° du I de l'article L.232-5 du code des sports dans sa version applicable à la date du contrôle, « *I.- L'Agence française de lutte contre le dopage, autorité publique indépendante, définit et met en œuvre les actions de lutte contre le dopage. A cette fin, elle coopère avec l'Agence mondiale antidopage, avec les organismes reconnus par celle-ci et disposant de compétences analogues aux siennes et avec les fédérations sportives internationales. / A cet effet : (...) / 2° Elle diligente les contrôles dans les conditions prévues au présent chapitre : / a) Pendant les manifestations sportives organisées par les fédérations agréées ou autorisées par les fédérations délégataires ; / b) Pendant les manifestations sportives donnant lieu à une remise de prix en argent ou en nature, alors même qu'elles ne sont pas organisées par une fédération agréée ou autorisées par une fédération délégataire* ». L'annexe au décret du 19 décembre 2016 portant publication de l'amendement à l'annexe I à la convention internationale contre le dopage, qui définit la liste des substances dont la détention est interdite par les dispositions de l'article L.232-9 du code du sport citées au point 2, distingue les substances interdites en permanence de celles qui sont interdites en compétition, parmi lesquelles figurent les glucocorticoïdes. Les manifestations sportives mentionnées au 2° du I de l'article L. 232-5 du code du sport doivent être regardées comme des compétitions au cours desquelles l'utilisation de ces substances est interdite par les dispositions de l'article L. 232-9 du même code.

11. Si M. B... soutient que la course de jet-ski « Karujet » n'était ni une compétition donnant lieu à un classement, au cours de laquelle l'usage de la substance litigieuse serait prohibé, ni une manifestation organisée par une fédération agréée ou autorisée par une fédération délégataire ou donnant lieu à la remise d'un prix, il résulte de l'instruction que le président de la fédération française motonautique (FFM) a attesté le 6 septembre 2018 que cette course avait été organisée par le club Guad Jet Caraïbes, qui lui était affilié, et avait fait l'objet de son autorisation en sa qualité de fédération délégataire de la discipline concernée, et que M. B... a remporté à l'issue de celle-ci un prix de 3 000 euros. Par suite, M. B... n'est pas fondé à soutenir que la course en cause n'aurait pas présenté le caractère d'une compétition ou d'une manifestation sportive et que l'utilisation des substances mentionnées au point 10 n'aurait pas été proscrite.

12. En deuxième lieu, il résulte de l'instruction que, conformément aux dispositions de l'article D.232-47 du code du sport, une notification du contrôle a été remise à M. B... ainsi que l'indique le formulaire du procès-verbal de contrôle daté du 8 avril 2017.

13. En troisième lieu, il ne résulte pas de l'instruction que la circonstance que le contrôle ait eu lieu dans le local de secours des sapeurs-pompiers ait affecté la régularité de la procédure de contrôle.

14. En quatrième lieu, il résulte des dispositions citées au point 2 qu'en dehors du cas où est apportée la preuve d'une autorisation d'usage à des fins thérapeutiques ou d'une prescription médicale à des fins thérapeutiques justifiées, l'existence d'une violation des dispositions relatives au dopage est établie par la présence, dans un prélèvement, de l'une des

substances mentionnées dans la liste annexée au décret du 19 décembre 2016 portant publication de l'amendement à l'annexe I de la convention internationale contre le dopage dans le sport.

15. Il résulte de l'instruction que les analyses effectuées par le département des analyses de l'AFLD sur les échantillons prélevés lors du contrôle anti-dopage du 8 avril 2017 ont fait ressortir dans les urines de M. B... la présence de prednisone et de prednisolone, substances dites spécifiées, appartenant à la classe des glucocorticoïdes, référencés sur la liste annexée au décret du 19 décembre 2016. Si M. B..., qui avait absorbé des comprimés de *solupred* donnés par son père le matin du jour du contrôle, soutient qu'il souffrait d'une pathologie diagnostiquée depuis 2016 et traitée régulièrement, qu'il avait une orthèse et que les douleurs dont il souffrait étaient symptomatiques de sa pathologie, il ne se prévaut ni d'une urgence médicale, ni du traitement d'un état pathologique aigu, ni de circonstances exceptionnelles qui justifieraient cette absorption. Il en résulte que la commission des sanctions de l'AFLD a pu estimer, sans commettre d'erreur d'appréciation ni d'erreur de droit, qu'aucune raison médicale dûment justifiée ne pouvant être retenue.

16. En dernier lieu, la commission des sanctions de l'AFLD, par la décision attaquée, d'une part, a prononcé à l'encontre de M. B... une interdiction, pendant une durée de 18 mois à compter du 1^{er} novembre 2017, de participer à toute manifestation sportive donnant lieu à une remise de prix en argent ou en nature, de même qu'aux manifestations sportives autorisées par une fédération délégataire ou organisées par une fédération agréée ainsi qu'aux entraînements y préparant organisés par une fédération agréée ou l'un de ses membres, de participer à l'organisation et au déroulement de ces manifestations sportives et entraînements, d'exercer les fonctions définies à l'article L. 212-1 du code du sport et les fonctions de personnel d'encadrement au sein d'une fédération agréée, d'un groupement ou d'une association affiliés, d'autre part, a demandé à la Fédération française motonautique de procéder à l'annulation des résultats individuels obtenus par M. B... à l'occasion de l'épreuve de jet ski « Karujet » ainsi que de ceux obtenus entre le 1^{er} novembre 2017 et le 1^{er} mai 2019, avec toutes les conséquences en découlant et enfin, a ordonné la publication du résumé de sa décision sur le site internet de l'AFLD pour une durée d'un mois. Eu égard à la nature des substances en cause, à l'absence de raison médicale dûment justifiée et au fait que M. B... n'a pas vérifié la composition du médicament absorbé ni sollicité les conseils d'un professionnel de santé, cette sanction, dont la durée a été limitée à 18 mois en prenant en compte le jeune âge du sportif, n'est pas disproportionnée.

17. Il résulte de tout ce qui précède que M. B... n'est pas fondé à demander l'annulation de la décision qu'il attaque. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'AFLD qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. B... la somme que l'AFLD demande au même titre.

DECIDE :

Article 1^{er}: La requête de M. B... est rejetée.

Article 2 : Les conclusions de l'Agence française de lutte contre le dopage tendant à ce qu'une somme soit mise à la charge de M. B... au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. A... B... et à l'Agence française de lutte contre le dopage.