

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N° 433886

M. A...

M. François Weil
Rapporteur

M. Guillaume Odinet
Rapporteur public

Séance du 7 février 2020
Lecture du 28 février 2020

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

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

Sur le rapport de la 2ème chambre
de la Section du contentieux

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 23 août 2019 et 23 janvier 2020, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B... A... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 10 juillet 2019 par laquelle la présidente de l'Agence française de lutte contre le dopage l'a suspendu provisoirement, à titre conservatoire, de toutes les activités mentionnées à l'article L. 232-23-4 du code du sport et de mettre fin à cette suspension.

2°) de mettre à la charge de l'Agence française de lutte contre le dopage la somme de 3 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention internationale contre le dopage dans le sport du 19 octobre 2005 et l'amendement à son annexe I, publiés par le décret n° 2007-503 du 2 avril 2007 et le décret n° 2018-1283 du 27 décembre 2018 ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code du sport ;
- l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. François Weil, conseiller d'Etat,

- les conclusions de M. Guillaume Odinet, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Rousseau, Tapie, avocat de M. A..., et à la SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, avocat de l'Agence française de lutte contre le dopage ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 232-23-4 du code du sport : « *Lorsqu'un résultat d'analyse implique une substance interdite ou une méthode interdite, à l'exception d'une substance spécifiée au sens de l'annexe I à la convention internationale mentionnée à l'article L. 230-2, le président de l'Agence française de lutte contre le dopage ordonne à l'encontre du sportif, à titre conservatoire et dans l'attente de la décision de la commission des sanctions, une suspension provisoire : / 1° De la participation directe ou indirecte à l'organisation et au déroulement de toute manifestation sportive donnant lieu à une remise de prix en argent ou en nature, et à des manifestations sportives autorisées par une fédération délégataire ou organisées par une fédération agréée ou par une ligue sportive professionnelle ainsi qu'aux entraînements y préparant organisés par une fédération agréée ou une ligue professionnelle ou l'un des membres de celles-ci ; / 2° De l'exercice des fonctions définies à l'article L. 212-1 ; / 3° De l'exercice des fonctions de personnel d'encadrement ou de toute activité administrative au sein d'une fédération agréée ou d'une ligue professionnelle, ou de l'un des membres de celles-ci ; / 4° De la participation à toute autre activité organisée par une fédération sportive, une ligue professionnelle ou l'un de leurs membres, ou le comité national olympique et sportif français, ainsi qu'aux activités sportives impliquant des sportifs de niveau national ou international et financées par une personne publique, à moins que ces activités ne s'inscrivent dans des programmes ayant pour objet la prévention du dopage. / (...) / La décision de suspension provisoire est motivée. L'intéressé est convoqué par le président de l'agence, dans les meilleurs délais, pour faire valoir ses observations sur cette mesure. / 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. »*

2. Il ressort des pièces du dossier que M. B... A..., joueur professionnel de rugby, a fait l'objet d'un contrôle antidopage, le 19 mai 2019, à l'occasion d'un match du championnat de France de rugby professionnel de 1^{ère} division, dénommé Top 14. L'analyse effectuée a fait ressortir la présence dans ses urines de testostérone et de ses métabolites, d'origine exogène, substances non spécifiées de la classe S1 des agents anabolisants figurant sur la liste des substances interdites en permanence annexée au décret du 27 décembre 2018 portant publication de l'amendement à l'annexe I de la convention internationale contre le dopage dans

le sport. Par un courrier du 10 juillet 2019, la présidente de l'Agence française de lutte contre le dopage a prononcé, à titre conservatoire, à l'encontre de M. A..., une mesure de suspension provisoire applicable à l'ensemble des activités mentionnées à l'article L. 232-23-4 du code du sport. L'intéressé conteste cette décision.

Sur l'office du juge :

3. Lorsqu'il est saisi d'un recours tendant à l'annulation d'une mesure de suspension provisoire, prise à titre conservatoire sur le fondement de l'article L. 232-23-4 du code du sport, le juge de l'excès de pouvoir apprécie la légalité de cette décision à la date de son édiction et, s'il la juge illégale, en prononce l'annulation. Eu égard à l'effet utile d'un tel recours, il appartient en outre au juge de l'excès de pouvoir, saisi de conclusions en ce sens, d'apprécier la légalité de la décision à la date où il statue et, s'il juge qu'elle est devenue illégale, d'en prononcer l'abrogation.

Sur la décision de prononcer des mesures conservatoires :

En ce qui concerne les moyens tirés, par la voie de l'exception, de l'illégalité des dispositions de l'article L. 232-23-24 du code du sport :

4. M. A... soulève, à l'appui de sa requête, divers moyens mettant en cause la légalité des dispositions de l'article L. 232-23-4 du code du sport, issues de l'article 29 de l'ordonnance du 19 décembre 2018, dont le projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 6 mars 2019, mais qui, à la date de la présente décision, n'a pas été ratifiée.

5. En premier lieu, il ressort de la copie de la minute de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, versée au dossier par les services du Premier ministre, que le texte de l'article L. 232-23-4 dans l'ordonnance litigieuse ne contient pas de dispositions qui différeraient à la fois du projet initial du Gouvernement et du texte adopté par le Conseil d'Etat. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des règles qui gouvernent l'examen par le Conseil d'Etat des projets d'ordonnance manque en fait.

6. En deuxième lieu, d'une part, la mesure de suspension provisoire, prononcée sur le fondement de l'article L. 232-23-4 du code du sport, est prise à titre conservatoire dans un objectif de protection de la santé des sportifs ainsi que de garantie de l'équité et de l'éthique des compétitions sportives. Compte tenu de l'objet et de la portée d'une telle mesure, qui ne constitue pas une sanction, le moyen tiré de ce que l'article L. 232-23-4 du code du sport méconnaîtrait le principe constitutionnel des droits de la défense, faute de prévoir une procédure contradictoire préalable au prononcé de cette mesure, ne peut qu'être écarté.

7. D'autre part, si l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration soumet au respect d'une procédure contradictoire préalable les décisions qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2 du même code, ces dispositions, en vertu du 3° de l'article L. 121-2 du même code, ne sont pas applicables aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière. En prévoyant que la procédure contradictoire peut n'être organisée qu'après le prononcé de la mesure de suspension provisoire du sportif, sous réserve que l'intéressé soit convoqué dans les meilleurs délais pour faire valoir ses observations, l'article L. 232-23-4 du code du sport a entendu instaurer une procédure contradictoire particulière au sens de ce 3°, ainsi que le

permettait l'habilitation conférée au titre de l'article 38 de la Constitution. Par suite, la méconnaissance de ces dispositions législatives ne peut être utilement invoquée.

8. En troisième lieu, d'une part, si l'article L. 232-23-4 du code du sport ne prévoit pas de durée maximale pour la mesure de suspension provisoire, il résulte de ses termes mêmes que la suspension prend fin lorsqu'intervient la décision de la commission des sanctions de l'Agence française de lutte contre le dopage. Il appartient en outre au président de l'Agence, sous le contrôle du juge, de lever la suspension dans l'hypothèse où la mesure se prolonge au-delà d'un délai raisonnable sans que la commission des sanctions n'ait adopté de décision. Il en va de même dès qu'il apparaît que cette mesure conservatoire n'est plus justifiée, notamment si les premiers résultats de l'analyse sont infirmés ou au vu d'éléments nouveaux le cas échéant produits par le sportif concerné, tels qu'une autorisation d'usage à des fins thérapeutiques.

9. D'autre part, l'article L. 232-23-4 du code du sport ne prévoit, s'agissant des entraînements, que la suspension de la participation du sportif à ceux qui sont organisés par une fédération agréée ou une ligue professionnelle ou par l'un des membres de celles-ci et qui préparent à une manifestation sportive. La suspension de la participation à ces entraînements repose sur des motifs d'intérêt général de garantie de l'équité et de l'éthique sportives et de protection de la santé du sportif suspecté d'avoir fait usage d'un produit dopant et, pour les sports collectifs, de protection de la santé des autres joueurs susceptibles de s'entraîner avec lui.

10. Il en découle que les dispositions contestées apportent des limitations aux activités des sportifs professionnels et à leur droit au travail qui sont justifiées par des objectifs d'intérêt général et qui, compte tenu de leur encadrement et des hypothèses limitativement énumérées qu'elles concernent, ne sont pas disproportionnées. Doit également être écarté le moyen tiré de ce que ces dispositions seraient entachées d'une erreur manifeste d'appréciation.

11. En dernier lieu, si l'article L. 232-23-4 du code du sport prévoit un mécanisme de suspension obligatoire lorsqu'est en cause l'usage de substances non spécifiées, alors que la suspension est facultative pour les substances spécifiées, cette distinction est fondée sur le fait que, contrairement aux substances spécifiées, les substances non spécifiées sont présumées être consommées exclusivement à des fins d'amélioration de la performance sportive. Par ailleurs, les dispositions en cause ne font pas obstacle à ce que le président de l'Agence française de lutte contre le dopage mette fin à la suspension dans les conditions précisées au point 8 ci-dessus. Par suite, le moyen tiré de ce que l'article L. 232-23-4 du code du sport serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation pour avoir prévu une compétence liée du président de l'Agence française de lutte contre le dopage en cas d'usage de substances non spécifiées doit être écarté.

En ce qui concerne les autres moyens :

12. En premier lieu, la circonstance que M. A... n'ait pu présenter ses observations sur la mesure de suspension prononcée à son encontre qu'après son prononcé découle de l'application même des dispositions de l'article L. 232-23-4 du code du sport, qui ont pu légalement prévoir une telle procédure, ainsi qu'il a été dit aux points 6 et 7 ci-dessus. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que M. A... a été entendu dès le 23 juillet 2019, soit moins de 15 jours après le prononcé de la mesure de suspension et un mois avant le début du championnat. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance de la procédure organisée par l'article L. 232-23-4 du code du sport doit être écarté.

13. En deuxième lieu, il ne résulte pas des dispositions de l'article L. 232-23-4 du code du sport que le président de l'Agence française de lutte contre le dopage serait tenu d'attendre les résultats de l'analyse du second échantillon, lorsque celle-ci est demandée par le sportif, avant de pouvoir prendre légalement une mesure de suspension à titre conservatoire. Par suite, M. A... n'est pas fondé à soutenir que la mesure de suspension litigieuse serait entachée d'une erreur de droit au regard des dispositions des articles L. 232-23-4 et R. 232-64 du code du sport au motif que la présidente de l'AFLD l'a prise alors qu'elle ne disposait que des résultats du premier échantillon et avant qu'il n'ait fait part de son intention de demander ou non l'analyse du second échantillon.

14. En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier que l'analyse du premier échantillon, au demeurant confirmée par celle du second, fait apparaître une origine exogène de la testostérone et de ses métabolites détectés. Cette origine suffit à justifier la mesure de suspension litigieuse, sans que la contestation des ratios indiqués dans le rapport ni l'expertise scientifique d'un responsable de recherche en Algérie produite par M. A... ne permettent de remettre en cause les résultats des analyses auxquelles il a été procédé.

15. Enfin, compte tenu du caractère obligatoire de la mesure de suspension en cas de substance non spécifiée, M. A... ne saurait utilement soutenir que la mesure litigieuse présentait un caractère disproportionné à la date à laquelle elle a été prise.

16. Il résulte de tout ce qui précède que M. A... n'est pas fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la décision qu'il attaque.

Sur l'abrogation des mesures conservatoires :

17. D'une part, il ressort des pièces du dossier que les résultats de l'analyse du second échantillon, obtenus postérieurement au prononcé des mesures conservatoires prévues à l'article L. 232-23-4 du code du sport, ont confirmé l'analyse du premier échantillon et donc la présence de substances non spécifiées interdites. D'autre part, l'intéressé ne fait pas état d'autres circonstances susceptibles de justifier qu'il soit mis fin à ces mesures ni n'apporte d'éléments permettant d'établir qu'elles seraient désormais disproportionnées. Par suite et alors que la mesure ne peut être regardée, à la date où le juge statue, comme se prolongeant au-delà d'un délai raisonnable, il n'est pas fondé à demander qu'il y soit mis fin.

18. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions de la requête de M. A... doivent être rejetées, y compris celles qu'il présente au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de M. A... une somme de 3 000 euros à verser à l'Agence française de lutte contre le dopage à ce titre.

DECIDE :

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

Article 2 : M. A... versera à l'Agence française de lutte contre le dopage une somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. B... A..., à l'Agence française de lutte contre le dopage et à la ministre des sports.