



N° 2700

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 février 2020.

PROJET DE LOI

*habilitant le Gouvernement 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,*

(Renvoyé à la commission des affaires culturelles et de l'éducation, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Édouard PHILIPPE,
Premier ministre,

PAR Mme Roxana MARACINEANU,
ministre des sports

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Créée en 1999, l'Agence mondiale antidopage (AMA) a pour objectif d'assurer la lutte contre le dopage en harmonisant les politiques et les règles parmi les organisations sportives et les gouvernements du monde. Pour ce faire, elle a adopté le premier code mondial antidopage en 2003, lors de la deuxième conférence mondiale sur le dopage.

S'étant engagée à réviser ce code de manière régulière afin d'adapter la réglementation aux évolutions réelles du dopage et de parfaire son combat, deux nouvelles versions du code mondial antidopage sont entrées en vigueur en 2009 et 2015.

À la fin de l'année 2017, l'AMA a lancé un troisième processus de révision du code, qui s'est achevé lors de la cinquième conférence mondiale sur le dopage de novembre 2019, par l'adoption d'une nouvelle version du code mondial qui devra entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Si le code mondial antidopage, en raison du caractère privé de l'AMA, ne s'applique qu'à ses signataires et n'a pas de force contraignante à l'égard des États, la convention internationale contre le dopage dans le sport, adoptée en 2005 sous l'égide de l'UNESCO et ratifiée par la France en 2007, 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 » (article 3).

C'est donc sur la base de cet engagement que la partie législative du code du sport a été mise en conformité avec les versions de 2009 et de 2015 du code mondial antidopage par les ordonnances n° 2010-379 du 14 avril 2010 relative à la santé des sportifs et à la mise en conformité du code du sport avec les principes du code mondial antidopage, n° 2015-1207 du 30 septembre 2015 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer le respect des principes du code mondial antidopage et 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.

Dans la continuité de ces ordonnances, le présent projet de loi vise à habiliter le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, des mesures législatives nécessaires pour se conformer aux principes du nouveau code mondial antidopage afin que ces derniers soient applicables en France dès la prise d'effet dudit code au 1^{er} janvier 2021, tout en procédant aux modifications nécessaires pour renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage, notamment pour faciliter le recueil d'informations par l'Agence française de lutte contre le dopage et la coopération entre les acteurs de cette lutte.

Les modifications apportées au code mondial n'ont pas trait à l'économie générale du dispositif mais visent à parfaire et affiner ce dernier, par la création, notamment, d'une nouvelle catégorie de substances interdites qui sera identifiée au sein de la liste existante, d'une nouvelle violation ayant pour objet de protéger les lanceurs d'alerte ou encore d'une nouvelle catégorie de personnes « protégées », qui ont des effets sur les procédures et les sanctions applicables.

Si la mise en conformité du code du sport ne semble pas exiger un grand nombre de dispositions, celles-ci présentent une technicité particulière et nécessitent une articulation adéquate avec les règles générales ou principes applicables en matière constitutionnelle, pénale ou disciplinaire. Un délai d'habilitation de neuf mois apparaît donc nécessaire pour la mise au point de ces dispositions, dans le cadre d'un travail conjoint avec l'Agence française de lutte contre le dopage et l'Agence mondiale antidopage.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de sports,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi habilitant le Gouvernement 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, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par la ministre des sports, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 19 février 2020.

Signé : Édouard PHILIPPE

Par le Premier ministre :

La ministre des sports,

Signé : Roxana MARACINEANU

Article unique

- ① I. – Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes mesures relevant du domaine de la loi en matière de lutte contre le dopage afin d'assurer la mise en conformité du droit interne avec les principes du code mondial antidopage, de définir le nouveau statut du laboratoire antidopage et de renforcer l'efficacité du dispositif de lutte contre le dopage en facilitant le recueil d'informations par l'Agence française de lutte contre le dopage et la coopération entre les acteurs de cette lutte.
- ② II. – L'ordonnance prévue au I est prise dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la présente loi.
- ③ III. – Un projet de loi de ratification de l'ordonnance prévue au I est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

habilitant le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à assurer la conformité du droit interne aux principes du code mondial antidopage et renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage

NOR : SPOV1935007L/Bleue-1

17 février 2020

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	5
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	6
I. ETAT DES LIEUX	7
II. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS	9
III. DISPOSITIF RETENU	10
IV. IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES	10
V. CONSULTATIONS ET JUSTIFICATION DU DÉLAI D’HABILITATION	11

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les règles actuelles du code du sport organisant la lutte contre le dopage trouvent leur fondement dans la loi n° 99-223 du 23 mars 1999, modifiée par la loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs. Ce dernier texte a notamment créé une autorité publique indépendante, l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) chargée, notamment, de définir et mettre en œuvre les actions de lutte contre le dopage telles que la réalisation des contrôles antidopage et des analyses des prélèvements effectués, la délivrance des autorisations d'usage à des fins thérapeutiques ou encore l'exercice d'un pouvoir disciplinaire en cas de violation présumée des règles antidopage.

Au niveau international, l'Agence mondiale antidopage (AMA), fondation de droit privé, a pour but de garantir et d'harmoniser les règles de la lutte contre le dopage dans le monde. À cette fin, elle édicte, depuis 2003, un code mondial antidopage qui fait régulièrement l'objet d'évolutions. Après les révisions de 2009 et 2015, l'AMA a adopté une nouvelle version lors de la conférence mondiale sur le dopage en novembre 2019 qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Elle a également modifié ou adopté plusieurs standards internationaux concernant différents domaines de la lutte antidopage (notamment les laboratoires, la gestion des résultats, l'éducation, les contrôles et enquêtes, les autorisations d'usage à des fins thérapeutiques).

Si le code mondial antidopage, en raison du caractère privé de l'AMA, ne s'applique qu'à ses signataires et n'a pas de force contraignante à l'égard des Etats, la convention internationale contre le dopage dans le sport, adoptée en 2005 sous l'égide de l'UNESCO et ratifiée par la France en 2007, dispose que « *les Etats parties s'engagent à adopter les mesures appropriées aux niveaux national et international qui soient conformes aux principes énoncés par le code* » (article 3). La Convention a été introduite en droit interne par l'effet conjugué de la loi n° 2007-129 du 31 janvier 2007, qui en a autorisé la ratification, et du décret n° 2007-503 du 2 avril 2007.

Sur la base de cet engagement, la partie législative du code du sport a été mise en conformité avec les différentes versions du code mondial antidopage en 2010, 2015 et 2018. Dans la continuité de cette mise en conformité régulière, il convient donc d'adapter le droit national à la nouvelle version du code mondial antidopage adoptée en 2019 et des standards internationaux, notamment celui des laboratoires, en redéfinissant le statut du laboratoire antidopage français pour le séparer de l'Agence dont il fait partie, tout en procédant aux modifications nécessaires pour renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage en facilitant le recueil d'informations par l'Agence française de lutte contre le dopage et la coopération entre les acteurs de cette lutte.

**TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS ET DES TEXTES
D'APPLICATION**

Art	Objet de l'article	Texte d'application	Consultation facultative
unique	<p>Habiller le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires afin d'assurer la mise en conformité du droit interne avec les principes du code mondial antidopage, de définir le nouveau statut du laboratoire antidopage et de renforcer l'efficacité du dispositif de lutte contre le dopage en facilitant le recueil d'informations par l'Agence française de lutte contre le dopage et la coopération entre les acteurs de cette lutte.</p>	<p style="text-align: center;">Ordonnance</p>	<p style="text-align: center;">Agence française de lutte contre le dopage</p>

I. ETAT DES LIEUX

1.1 LE CADRE INTERNATIONAL DE LA LUTTE ANTIDOPAGE

L'harmonisation des systèmes de lutte contre le dopage, comprenant tant des aspects préventifs que punitifs, est essentielle dans un paysage où les sportifs du monde entier sont susceptibles de se rencontrer lors de compétitions internationales, à l'occasion d'entraînements ou encore au sein de clubs recrutant des sportifs de plusieurs nationalités. Dans la mesure où le sport est internationalisé, le combat pour un sport éthique, et plus particulièrement pour un sport sans dopage, doit l'être également.

Dès la fin des années 1980, cette nécessité d'harmonisation des dispositifs de lutte contre le dopage a été comprise par les Etats. Cette prise de conscience a abouti à la signature de la première convention internationale relative à la lutte contre le dopage, en 1989, sous l'égide du Conseil de l'Europe, qui fixe des normes contraignantes en vue d'une harmonisation des réglementations antidopage des Etats parties à la convention. Ces normes ont notamment pour objet la réduction de la possibilité de se procurer et d'utiliser des substances interdites, l'aide au financement des tests antidopage ou encore des contrôles antidopage réguliers tant au cours de compétitions qu'en dehors, y compris dans les pays étrangers. En outre, la convention est accompagnée d'une liste des substances interdites révisée chaque année.

Cette convention étant limitée à la zone européenne et face au constat de la prévalence du dopage dans le sport, en 1999, a été créée l'Agence mondiale antidopage dont l'objectif est d'harmoniser les politiques et les réglementations antidopage parmi les organisations sportives et les gouvernements du monde entier. A cette fin, l'Agence mondiale antidopage a adopté, lors de la deuxième conférence mondiale sur le dopage qui a eu lieu en 2003, le premier code mondial antidopage. A cette occasion, l'Agence mondiale antidopage s'est engagée à réviser le code périodiquement de manière à ce que la lutte contre le dopage qu'il organise soit toujours efficace malgré les évolutions possibles des techniques de dopage. C'est ainsi que deux nouvelles versions du code mondial antidopage ont pris effet en 2009 et 2015. Dès la fin de l'année 2017, l'Agence mondiale antidopage a engagé une nouvelle phase de révision du code qui a abouti à l'adoption de la quatrième version de ce dernier en novembre 2019 ainsi que l'adoption et la révision de ses standards internationaux définissant des règles applicables dans les différents domaines de la lutte antidopage.

Eu égard à la nature privée de l'Agence mondiale antidopage qui est une fondation suisse de droit privé, le code mondial antidopage n'est opposable qu'à ses signataires que sont les organisations sportives et les organisations antidopage. Aussi, les Etats ne pouvant être signataires du code mondial, les prescriptions de ce dernier ne peuvent s'appliquer directement en droit national. En conséquence, à la suite de l'adoption de la première version du code mondial antidopage en 2003, les Etats ont rédigé la Déclaration de Copenhague par laquelle ils reconnaissent l'action de l'Agence mondiale antidopage, appuient le code mondial antidopage nouvellement adopté, soutiennent la coopération intergouvernementale

internationale en matière d'harmonisation des politiques et des pratiques antidopage dans le sport et appuie un processus opportun devant déboucher sur une convention.

C'est dans ce cadre que la convention internationale contre le dopage dans le sport a été adoptée en 2005 sous l'égide de l'UNESCO. Près de 190 Etats ont aujourd'hui adhéré, accepté, approuvé ou ratifié cette convention par laquelle ils « *s'engagent à adopter des mesures appropriées aux niveaux national et international qui soient conformes aux principes énoncés dans le code* » (article 3).

1.2 L' APPLICATION DE LA RÉGLEMENTATION SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

A la suite de la rédaction de la Déclaration de Copenhague et de l'adoption de la convention internationale contre le dopage dans le sport, la France a modifié son droit interne afin de se mettre en conformité avec le code mondial antidopage de 2003, tout d'abord par la loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs, puis par les ordonnances n° 2010-379 du 14 avril 2010 relative à la santé des sportifs et à la mise en conformité du code du sport avec les principes du code mondial antidopage, n° 2015-1207 du 30 septembre 2015 relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer le respect des principes du code mondial antidopage qui avaient pour objectif d'adapter le droit national aux modifications intervenues lors des première et deuxième révisions du code dont les versions sont entrées en vigueur en 2009 et 2015. Enfin, en 2018, l'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 a été adoptée.

La loi de 2006 susmentionnée a confié l'organisation matérielle de la lutte contre le dopage à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). En sa qualité d'autorité publique indépendante, l'AFLD dispose d'une autonomie totale dans la définition et la mise en œuvre des actions de lutte contre le dopage. A cette fin, elle définit un programme annuel de contrôles, se prononce sur les demandes d'autorisation à des fins thérapeutiques, diligente les contrôles antidopage, fait réaliser l'analyse des prélèvements effectués et exerce le pouvoir disciplinaire à l'égard des personnes soupçonnées d'avoir méconnu les règles antidopage qui leur étaient applicables. Par ailleurs, dans le cadre d'une lutte harmonisée contre le dopage, l'Agence française de lutte contre le dopage est signataire du code mondial antidopage et s'est engagée à ce titre à respecter l'intégralité des stipulations ainsi que celles des standards internationaux. L'Agence mondiale antidopage est susceptible de poursuivre et sanctionner d'éventuelles non-conformités. Elle coopère avec l'Agence mondiale antidopage ainsi qu'avec les organismes reconnus par celle-ci et disposant de compétences analogues aux siennes et avec les fédérations sportives internationales.

Le ministère des sports définit, pour sa part, une politique de prévention en adoptant périodiquement des plans de prévention du dopage et des conduites dopantes. En outre, et notamment dans le cadre de la convention internationale relative à la lutte contre le dopage

de 1989 et de la convention internationale contre le dopage dans le sport de 2003, le ministère des sports engage des actions visant à encourager la mise en place de bonnes pratiques dans l'étiquetage, la commercialisation et la distribution de produits qui pourraient contenir des substances interdites, tels que les compléments alimentaires ou les aliments pour sportifs. Enfin, le ministère s'engage dans une coopération internationale en matière de lutte contre le dopage. Plus généralement, l'Etat s'engage également dans la lutte contre le trafic des produits dopants en mettant en œuvre des politiques interministérielles. Par exemple, des commissions régionales de lutte contre les trafics se réunissent chaque année sous la coprésidence du ministère des Sports et du ministère de la Justice afin que les différents acteurs institutionnels, comme les services des douanes, l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique ou encore les agences régionales de santé puissent échanger tout type d'information sur les trafics de produits dopants.

II. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Dès la fin de l'année 2017, l'Agence mondiale antidopage a lancé une nouvelle phase de révision du code mondial antidopage. Celle-ci a conduit à l'adoption d'une quatrième version du code lors de la cinquième conférence mondiale sur le dopage dans le sport à Katowice (Pologne) le 7 novembre 2019. Cette nouvelle version sera applicable à compter du 1^{er} janvier 2021. Elle a adopté ou révisé plusieurs standards internationaux applicables aux différents domaines de la lutte antidopage.

Ratifiée par la France en 2007, la convention internationale contre le dopage dans le sport adoptée sous l'égide de l'UNESCO dispose, comme indiqué précédemment, que les « *Etats parties s'engagent à adopter les mesures appropriées aux niveaux national et international qui soient conformes aux principes énoncés dans le code* ».

Par conséquent, la France doit assurer la conformité de son droit interne avec les principes du code mondial antidopage tel qu'il résulte de la cinquième conférence mondiale sur le dopage dans le sport.

La transposition du nouveau code mondial antidopage et des standards internationaux permettra de maintenir le niveau de conformité que le droit français a pu atteindre grâce à l'ordonnance n° 2018-1178 du 19 décembre 2018 susmentionnée, adoptée à la suite de l'audit de l'AFLD mené par l'Agence mondiale antidopage qui avait conclu à l'identification de certaines non-conformités du dispositif français au code mondial entré en vigueur en 2015.

Le maintien d'une conformité aussi parfaite que possible est particulièrement nécessaire dans le cadre des grands événements sportifs internationaux qui se dérouleront en France durant la période couverte par cette version du code (2021-2027), à savoir, notamment, la coupe du monde de rugby de 2023 et les Jeux olympiques et paralympiques de 2024. A cet égard, la séparation organique du laboratoire d'analyses antidopage et de l'AFLD constitue une exigence du nouveau standard de l'AMA relatif aux laboratoires qu'il conviendra de

satisfaisant. Par ailleurs, dans l'optique de l'accueil de compétitions de réputation internationale, la France doit faire montre d'exemplarité en matière de lutte contre le dopage, ce qui passe par une adéquation des textes nationaux au code mondial antidopage mais aussi par un renforcement de l'efficacité de la lutte contre le dopage que permettront le recueil par l'Agence d'informations utiles à son activité de contrôle ainsi que de gestion des résultats et la coordination renforcée entre les nombreux acteurs intervenant dans la lutte antidopage.

III. DISPOSITIF RETENU

Les modifications à apporter à la partie législative du code du sport à la suite de l'adoption de la nouvelle version du code mondial antidopage nécessitent de recourir à la loi et exigent une articulation adéquate avec les règles générales ou principes applicables en matière constitutionnelle, pénale ou disciplinaire.

En raison de la technicité particulière et de délai contraint d'entrée en vigueur du nouveau code, le présent projet de loi habilite le gouvernement à légiférer par ordonnance afin de respecter l'échéance imposée et d'assurer le respect par la France de ses engagements internationaux.

IV. IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

S'agissant de mesures prises par voie d'ordonnance, l'analyse fine des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de l'ordonnance prise dans le cadre de l'habilitation. Cependant, il peut d'ores et déjà être développé ci-dessous les principaux impacts attendus.

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Le projet de loi a pour objet d'autoriser le Gouvernement, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à assurer, en conformité avec les principes constitutionnels et conventionnels, le respect par le droit interne des principes du code mondial antidopage dont les signataires ont convenu qu'il devra être applicable dès le 1^{er} janvier 2021.

4.2 IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Si la loi d'habilitation n'aura pas, en elle-même, d'impact sur les particuliers, l'ordonnance qui sera adoptée sur son fondement, dès lors qu'elle modifierait des dispositions législatives applicables aux sportifs ou à leur entourage, pourra avoir un impact sur les procédures

existantes. Il est à noter que cet impact irait dans le sens d'une protection accrue des personnes concernées.

Les nouvelles dispositions du code mondial antidopage affinent notamment le dispositif de sanction applicable en cas de violation des règles antidopage en introduisant des nuances dans le dispositif actuel. Ainsi, par exemple, la durée de la sanction prononcée ou sa publication sera adaptée en fonction de la situation de la personne (âge, incapacité, niveau sportif) alors que le dispositif actuel ne prévoyait qu'une modulation en raison de la minorité du sportif. En outre, une nouvelle catégorie de substances est identifiée au sein de la liste des substances interdites, les « substances d'abus », pour l'usage desquelles la durée de la sanction sera réduite sous certaines conditions. Par ailleurs, la caractérisation d'une violation ou la durée des sanctions seront parfois soumises à de nouvelles conditions de preuve.

V. CONSULTATIONS ET JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

5.1 CONSULTATION MENÉE

Si le 11° du I de l'article L. 232-5 du code du sport dispose que l'AFLD est « *consultée sur tout projet de loi ou de règlement relatif à la lutte contre le dopage* », le Conseil d'Etat, dans son rapport de 2014, a considéré que, se bornant « *à étendre provisoirement le domaine du règlement par rapport à celui de la loi et touch[ant] ainsi à la répartition des compétences entre les pouvoirs législatifs et réglementaires [une loi d'habilitation] n'a donc pas à être soumise aux consultations requises pour un projet de loi ordinaire* ».

Néanmoins, afin que l'AFLD soit associée dès le début du processus de mise en conformité du droit interne au nouveau code mondial antidopage, elle a été saisie pour avis concernant ce projet de loi. Elle a rendu son avis par une délibération de son collège en date du 9 janvier 2020.

5.2 JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Compte-tenu de la technicité et du périmètre restreint des dispositions législatives devant être prises d'une part et de la nécessité d'un travail conjoint avec l'Agence française de lutte contre le dopage et l'Agence mondiale antidopage d'autre part, un délai de neuf mois est prévu pour prendre l'ordonnance.

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.