Arbitrage TAS 2002/A/379 V. / Royale Ligue Vélocipédique Belge (RLVB) et TAS 2002/A/382 UCI / V. & Royale Ligue Vélocipédique Belge (RLVB), sentence du 24 juin 2002

Formation: M. Gérard Rasquin (Luxembourg), Président; Me Jean-Pierre Morand (Suisse); M. Guido de Croock (Belgique)

Cyclisme
Trafic de substances dopantes
Compétence disciplinaire des fédérations sportives en Belgique

1. **Les faits qui sont à la base de la procédure ont été constatés dans la partie flamande de la Belgique, ce qui donne une compétence exclusive à la commission disciplinaire flamande, conformément à un décret de la Communauté flamande datant de 1991. Les dispositions du décret indiquent de façon univoque que tant que l'exécutif flamand n'a pas reconnu le règlement disciplinaire d'une fédération, c'est la commission disciplinaire qu'il a instituée qui est compétente pour prendre les mesures disciplinaires en cas de dopage. Il n'a pas été contesté par la RLVB et par l'UCI que la RLVB n'a jamais sollicité ni donc obtenu la reconnaissance de son règlement disciplinaire. En conséquence, la RLVB ne saurait avoir ni une compétence parallèle ni une compétence résiduelle, faute d'avoir rempli les conditions fixées par le décret. Le décret de la Communauté flamande étant d'ordre public, il l'emporte sur le règlement d'une association privée.**

2. **Le décret de la Communauté flamande encourage le rôle déterminant des instances fédérales dans la lutte contre le dopage et leur offre la possibilité d'exercer une compétence exclusive sous réserve que leur réglementation disciplinaire soit de nature à donner certaines garanties concernant entre autres les sanctions minimales et les droits des sportifs. L'exigence d'une demande de reconnaissance est le moyen de vérifier que la condition posée soit remplie.**

Le 27 février 2002, une perquisition effectuée en Belgique, au domicile de V., coureur cycliste professionnel de nationalité belge, y a révélé la présence de produits interdits, à savoir de l'erytropoietine (EPO), de la morphine et du clenbutérol. Suite à cette opération, V. a été privé de sa liberté par le juge d'instruction près le Tribunal de première instance de l'arrondissement de Termonde avant d'être remis en liberté sous conditions le lendemain.

Dès le 1er mars 2002, l'Union Cycliste Internationale (UCI), informée des faits par voie de presse, a demandé à la Royale Ligue Vélocipédique Belge (RLVB) d'ouvrir une enquête et une procédure

disciplinaire à l'encontre de V. conformément au Règlement de contrôle antidopage de l'UCI (RCAD).

Par lettre recommandée du même jour, V. a été invité à comparaître le 7 mars 2002 devant le parquet fédéral de la RLVB pour y être entendu tant sur une infraction de trafic de substances interdites (art. 1 du RCAD) que sur une infraction d'atteinte à l'image, à la réputation ou aux intérêts du cyclisme ou de l'UCI (art. 5.1 005 du Règlement disciplinaire de la RLVB). Devant le procureur fédéral de la RLVB, V. s'est borné à renvoyer aux conditions qui lui avaient été imposées par le juge d'instruction, à savoir l'interdiction formelle de révéler le moindre élément sur l'enquête en cours.

Le 13 mars 2002, V. a comparu à nouveau devant le substitut du procureur fédéral de la RLVB en présence de son conseil. Il a, à cette occasion, reconnu la présence de substances interdites à son domicile le 27 février 2002, en l'occurrence trois ampoules d'EPO, périmées depuis le 15 janvier 2002, une boîte non ouverte de clenbuterol et trois ampoules de morphine. La suite de son audition a été alors renvoyée au 21 mars 2002. A cette date, la commission disciplinaire de la RLVB, après avoir entendu à huis clos le substitut du procureur fédéral, le coureur et ses conseils, a condamné V. à une suspension effective de six mois, du 22 mars au 21 septembre 2002 inclus, à une amende de CHF 10'000.-- et au paiement des frais de la cause, conformément aux art. 124, 125, 128, 130 et 136 du RCAD.

Le 10 avril 2002, V. a saisi le TAS d'un appel, afin d'obtenir une demande de mesure provisionnelle, contre la décision de la RLVB.

Le 18 avril 2002, l'UCI est intervenue dans la procédure en vertu de l'art. 117 al 3 du RCAD.

Le 26 avril 2002, l'UCI a interjeté appel contre la décision de la RLVB du 21 mars 2002 pour demander l'aggravation des sanctions contre V.

Par ordonnance en date du 14 mai 2002, la jonction des deux procédures a été ordonnée. A l'audience du TAS, du 24 juin 2002, les avocats de V. ont produit une convocation confirmant le fait que la commission disciplinaire flamande avait ouvert une procédure à son encontre en raison des mêmes faits et qu'une audience de comparution était fixée.

DROIT

1. La compétence du TAS résulte en l'espèce des art. 115 ss du RCAD ainsi que de l'art. R47 du Code de l'arbitrage en matière de sport (le Code). Elle est confirmée par la signature, par toutes les parties, de l'ordonnance de procédure du 4 juin 2002.

2. Les appels ont été interjetés dans le délai prévu par l'art. 18 du RCAD. Ils satisfont, en outre, aux conditions de forme requises par les art. R48, R51 et R65.2 du Code. Ils sont en conséquence recevables.

3. V. a sollicité l'annulation de la décision de la RLVB. Il a essentiellement fait valoir que les faits qui sont à la base de la procédure ont été constatés en région flamande, ce qui donnerait une compétence exclusive à la commission disciplinaire flamande, conformément à l'art. 17 du décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé ("le décret"). La compétence de la RLVB, en vertu de ce décret, ne pourrait être admise que si l'exécutif flamand avait reconnu le règlement disciplinaire de celle-ci, ce qui n'est pas le cas, la RLVB n'ayant jamais sollicité cette reconnaissance. La compétence de l'exécutif flamand étant d'ordre public, elle l'emporterait sur le règlement d'une association privée, telle que la RLVB, qui avait déjà admis dans une précédente décision la compétence exclusive de la commission disciplinaire flamande.

4. La RLVB a contesté la portée donnée par V. au décret de la Communauté flamande. De son point de vue, rien n'indique dans ce texte que la compétence de la commission disciplinaire qu'il institue est exclusive et dépouillerait les fédérations sportives de leur droit, unanimement reconnu jusqu'alors, de sanctionner les affiliés qui violeraient leurs réglementations relatives au dopage. Pour étayer ses arguments, la RLVB a produit des extraits des travaux préparatoires du décret, en particulier l'exposé des motifs présenté au Parlement flamand et qui établiraient clairement que ce décret ne confère aucune exclusivité aux organes de la commission disciplinaire flamande pour détecter et sanctionner, même sur son territoire, les infractions en matière de dopage. En conséquence, les procédures instaurées par la commission disciplinaire flamande coexisteraient avec celles des fédérations sportives, que celles-ci aient ou non fait agréer ou reconnaître leur règlement disciplinaire par l'exécutif flamand. D'après la RLVB, le seul effet d'une telle reconnaissance est de retirer à la commission disciplinaire flamande la compétence dont elle s'est dotée et de transférer à la fédération sportive concernée l'exclusivité de la compétence en matière de lutte antidopage.

   La RLVB ne voit pas dans la décision citée par V. une jurisprudence bien assise.

   Elle a soutenu qu'en tout état de cause, le décret du 27 mars 1991 ne couvre pas les faits en cause, puisqu'il exige que la détention de substances dopantes intervienne pendant une manifestation sportive ou lors d'activités préparatoires "organisées", ce qui ne serait pas le cas dans la présente affaire.

   Pour la RLVB, l'UCI est compétente pour exercer un contrôle sur les fédérations nationales qui lui sont affiliées et exclure l'application des procédures et sanctions disciplinaires des fédérations, lorsque les autorités publiques ont également "légiféré", reviendrait à entraver leur action au niveau international.

   En l'espèce, la liberté d'association permettrait à l'UCI et/ou à la RLVB de se doter d'un corps de règles, applicables à l'appelant qui, non seulement devant la RLVB n'a jamais soulevé le moindre déclinatoire de compétence, mais en plus a accepté le principe de ces règles en s'affiliant à la RLVB et, par voie de conséquence, à l'UCI.

5. L'UCI a confirmé les arguments de la RLVB. Elle a invoqué la non-exclusivité de la compétence de la commission disciplinaire flamande comme le démontreraient les travaux préparatoires. De plus, l'appelant, en prenant une licence, se serait engagé à respecter les règlements de la RLVB et de l'UCI, tout licencié s'engageant à se soumettre aux contrôles antidopage et les infractions aux dits contrôles devant être jugées en première instance par l'organisme compétent de la fédération nationale du licencié (art. 91 et 93 du RCAD).

   L'UCI a aussi soutenu qu'une sanction prononcée par la commission disciplinaire flamande est limitée à la Flandre et par extension à la Belgique, en vertu d'une convention signée avec les autres régions du pays. Elle n'aurait donc aucun effet en dehors de la Belgique alors que le RCAD s'applique dans le monde entier et tend à traiter tous les sportifs sur un pied d'égalité, quel que soit le lieu de l'infraction ou la fédération nationale d'appartenance.

   Enfin, à l'instar de la RLVB, l'UCI a soutenu que même à supposer la compétence flamande exclusive, celle-ci se limiterait aux infractions visées par le décret dont la définition du trafic ne couvrirait pas en l'espèce les faits incriminés.

6. Les dispositions du décret invoquées par V. sont ainsi rédigées (en traduction) :

   Art. 17 §2 :
   "*Pour autant que l'Exécutif n'a pas reconnu le règlement disciplinaire interne d'une association sportive, conformément à l'art. 41, la Commission Disciplinaire est compétente pour prendre à l'égard des sportifs, les mesures disciplinaires, visées à l'art. 40 …*".

   Art. 41 §1 :
   "*L'Exécutif peut reconnaître le règlement disciplinaire interne d'une association sportive*".

   Art. 41 §2 :
   "*L'Exécutif peut reconnaître ce règlement lorsque la procédure disciplinaire et les dispositions statutaires, réglementaires et contractuelles de l'association sportive garantissent les droits de la défense …*".

7. La Formation considère que le recours aux travaux préparatoires est, parmi d'autres, un moyen admis pour interpréter et comprendre les dispositions d'un texte législatif. Ce moyen ne s'applique toutefois que si le sens du texte lui-même n'est pas clair.

8. Or, les dispositions du décret ci-dessus citées sont claires. Elles se suffisent à elles-mêmes. Elles indiquent de façon univoque que tant que l'exécutif flamand n'a pas reconnu le règlement disciplinaire d'une fédération, c'est la commission disciplinaire qu'il a instituée qui est compétente pour prendre les mesures disciplinaires en cas de dopage.

9. Il n'a pas été contesté par la RLVB et par l'UCI que la RLVB n'a jamais sollicité ni donc obtenu la reconnaissance de son règlement disciplinaire. En conséquence, la RLVB ne saurait avoir ni une compétence parallèle ni une compétence résiduelle, faute d'avoir rempli les conditions fixées par le décret. En l'occurrence, le sens clair des dispositions du décret ne saurait d'autant moins être modifié par une interprétation reposant sur les travaux préparatoires que ceux-ci contiennent sur ce point des éléments contradictoires qui pourraient soutenir l'une ou l'autre thèse des parties.

10. Les préoccupations de la RLVB et de l'UCI sont certes légitimes. Les fédérations sportives doivent avoir la possibilité de sanctionner les affiliés qui violeraient leurs réglementations, notamment en matière de dopage. La RLVB n'est pas dépouillée de cette prérogative puisque la reconnaissance de sa règlementation disciplinaire par l'exécutif flamand dans le cadre défini par le décret lui conférerait une compétence exclusive en la matière.

11. Le but du décret est de responsabiliser les fédérations sportives et de leur imposer l'obligation de procéder elles-mêmes à un contrôle sérieux tout en leur laissant la responsabilité d'abord de ce contrôle, ensuite des recherches et enfin des sanctions (voir Luc SILANCE, Les sports et le droit, Bruxelles 1998, n°122, p. 261).

    C'est ainsi que le décret confie d'abord une série de missions aux fédérations dans le cadre de leur propre organisation. Le décret charge les fédérations entre autres d'établir un cadre réglementaire apte à prendre les mesures nécessaires pour constituer la base juridique de la discipline fédérale et prévoir les sanctions assurant chez les affiliés une pratique sportive dans le respect des impératifs de santé. Le décret donne la possibilité, et impose d'ailleurs la mission, aux associations sportives de prendre ces différents domaines en mains elles-mêmes et d'en assumer la responsabilité, de sorte que l'administration n'intervient que si l'association n'a pas pris elle-même du tout ou pas assez d'initiative (voir SILANCE, op. cit., n° 123, p. 262).

    Le décret accepte donc le rôle déterminant des instances fédérales dans la lutte contre le dopage, mais sous réserve que leur réglementation disciplinaire soit de nature à donner certaines garanties concernant entre autres les sanctions minimales et les droits des sportifs. L'exigence d'une demande de reconnaissance est le moyen de vérifier que la condition posée à ce que les associations sportives puissent exercer pleinement et seules leur rôle, y compris dans le cadre de l'imposition des sanctions, soit remplie.

12. La thèse d'une double compétence qui serait en même temps exercée par les instances non reconnues de la fédération et par les instances gouvernementales est en contradiction avec les objectifs du décret.

    Celui-ci ne vise pas à exclure la compétence des associations sportives dans le domaine de la lutte contre le dopage pour leur substituer des instances étatiques. Il a plutôt pour but de pousser les fédérations à exercer leurs responsabilités dans ce domaine, pour autant toutefois qu'elles le fassent dans des conditions ordonnées, respectant les impératifs d'une lutte efficace contre le dopage, mais aussi offrant un minimum de protection aux personnes concernées. Spécifiquement, dans le domaine de la répression, le décret offre la possibilité aux associations d'exercer une compétence exclusive pour autant qu'elles prennent la peine de faire reconnaître leur réglementation afin de permettre la vérification du respect d'exigences minimales, ce qui apparaît légitime.

    Une double compétence créerait une situation totalement insatisfaisante. Elle conduirait à des doubles procédures et décisions pour les mêmes faits (ce qu'illustre le fait qu'en l'espèce l'appelant a été convoqué par la commission disciplinaire flamande) et au risque de décisions contradictoires. Un tel résultat n'a pu être voulu par le législateur. Au contraire, le système qu'il a mis en place a précisément pour effet d'éviter un tel conflit : une association sportive qui a fait reconnaître sa réglementation est seule compétente, y compris pour ce qui concerne les sanctions. Aussi longtemps cependant qu'une telle reconnaissance n'est pas obtenue et a

fortiori sollicitée, la commission disciplinaire instituée par le décret demeure la seule instance compétente en matière de sanctions. Le partage est clair et logique.

13. Par ailleurs, l'argument développé par la RLVB selon lequel elle conserverait une compétence résiduelle en raison d'une différence dans la définition de l'infraction de trafic ou possession de produits interdits, plus restreinte dans le cadre du décret que celle découlant du règlement UCI, est sans pertinence.

    La compétence découlant du décret est une compétence générale en matière de dopage. Le fait que des différences puissent exister dans le cadre de la définition de telle ou telle infraction particulière ne peut avoir pour effet que les associations n'ayant pas fait reconnaître leur réglementation conserveraient une compétence résiduelle dans les seuls cas où, au hasard d'une définition et de circonstances de fait particulières, une sanction ne serait pas applicable au regard du décret, mais le serait au regard de la réglementation de la fédération.

    Ceci serait également contraire à l'objectif du décret qui n'est de permettre l'application de la procédure fédérale au fond et à la forme qu'une fois que la réglementation a été soumise à reconnaissance pour notamment vérifier l'existence de garanties minimales. Il ne serait pas conforme à cet objectif qu'en raison d'une divergence dans la réglementation matérielle (précisément non vérifiée), toute exigence de contrôle au fond et en la forme soit abandonnée.

14. Ecartant l'argument de la RLVB, la Formation ne porte aucun jugement sur le fait qu'il existe ou non effectivement une différence matérielle entre le texte du décret et celui du règlement UCI qui pourrait avoir un impact sur l'appréciation du fond de l'affaire. La Formation ne fait que constater, qu'à supposer qu'une telle différence existe, elle n'aurait pas de conséquence sur la question ici traitée de la compétence.

    Sur le fond, il appartiendra à la commission disciplinaire de l'exécutif flamand de trancher. Pour éviter tout malentendu, la Formation relève toutefois que contrairement à ce qu'allègue la RLVB, le texte flamand du décret (déterminant : la traduction française ne comporte aucune précision) ne mentionne pas le fait que la possession doit avoir été établie à l'occasion "d'activités préparatoires organisées", mais que ce dernier terme n'apparaît que dans le cadre de la définition des sanctions qui logiquement ne peuvent porter que sur des activités organisées. Le mot "organisées" n'est en revanche pas utilisé dans le cadre de la définition de l'infraction elle-même. La définition de l'infraction ne mentionne que les termes "activités préparatoires", de portée beaucoup plus générale. Il est significatif d'ailleurs qu'au cours de l'audience, les avocats de l'appelant, lorsqu'ils ont répondu à l'argumentation de la RLVB, ont eux-mêmes indiqué qu'ils ne songeraient pas à soutenir sur le fond que la réalisation de l'infraction puisse être contestée de ce fait.

15. Ainsi, la décision contestée de la RLVB doit, en l'absence de compétence de celle-ci, être annulée sans qu'il soit besoin d'examiner les autres arguments développés par les parties.

Le Tribunal Arbitral du Sport prononce :

1. Les appels déposés par V. le 10 avril 2002 et par l'Union Cycliste Internationale (UCI) le 26 avril 2002 sont déclarés recevables.

2. La décision de la Royale Ligue Vélocipédique Belge (RLVB) du 21 mars 2002 est annulée.

3. L'appel de l'UCI est déclaré sans objet.

4. (…)