



**Avis consultatif TAS 93/109 Fédération Française de Triathlon (FFTri) et International Triathlon Union (ITU), du 31 août 1994**

Formation: Prof. Gérard Rasquin (Luxembourg), Président; Prof. François Alaphilippe (France); Me Beat Hodler (Suisse)

*Règles sur le dopage*

*Application de règles antidopage d'une FI par une fédération nationale*

*Droit pour une fédération nationale de moduler la sanction minimale prévue par les règles de la FI (suspension avec sursis au lieu d'une suspension ferme) à condition qu'une telle décision soit spécialement motivée*

**Questions posées au TAS**

*N°1 par ITU*

Does FFTri have the right to opt out of the obligations imposed by its membership in the International Federation by virtue of a ruling by the Sports Department of the Government of France?

(trad.: la FFTri a-t-elle le droit de s'écarter des obligations imposées à ses membres par la Fédération internationale en se fondant sur le règlement du Ministère des sports du gouvernement français?)

*N° 2 par FFTri*

Les dispositions du Règlement interne de l'ITU sont-elles compatibles avec les principes généraux du droit tels que l'autonomie du juge, l'absence d'automaticité des sanctions, la proportionnalité des sanctions aux faits et la prise en considération de la personne et, en tout cas, avec la Convention internationale de Strasbourg?

**Circonstances et procédure**

En septembre et octobre 1992, deux athlètes français pratiquant le triathlon, ont fait l'objet de contrôles de dopage. Les résultats de ces contrôles se révélèrent positifs.

Par décisions des 29 janvier et 19 avril 1993, la Commission nationale de discipline de la FFTri a reconnu ces deux triathlètes coupables de dopage et les a sanctionnés chacun d'une peine disciplinaire de suspension des compétitions de triathlon d'un an, assortie du sursis. Ces deux sanctions ont été ratifiées par le Ministère français chargé du Sport.

A la suite de ces deux décisions, l'ITU a reproché à la FFTri de ne pas avoir respecté son règlement sur le contrôle du dopage (Doping Control Rules), en ne prononçant pas des peines fermes et fixes de suspension des compétitions sportives pour une durée de deux ans.

Ne parvenant pas à régler le désaccord en résultant, les parties décidèrent de demander l'avis consultatif du TAS, en lui posant chacune une question.

Le 3 octobre 1993, l'ITU a déposé un mémoire auprès du TAS, développant ses arguments. La FFTri en a fait de même le 18 octobre 1993.

### **Argumentation des parties**

L'ITU relève qu'elle a adopté un règlement sur le contrôle du dopage, approuvé en 1989 à Avignon et modifié en 1990 à Orlando, en 1991 à Gold Coast et en 1992 à Muskoka. Elle fait valoir que ce règlement, qui institue une procédure de contrôle et des sanctions contre le dopage, est conforme aux recommandations du Comité International Olympique. Selon l'article 10 de ce règlement, l'utilisation de substances interdites entraîne, en cas de première infraction, une mesure de suspension des compétitions sportives d'une durée de trois mois ou de deux ans selon la nature des substances découvertes. Cette disposition ne contient aucune prescription sur le sursis.

A cela s'ajoute le fait que l'ITU a passé en 1991 avec ses fédérations nationales un accord d'harmonisation des sanctions en matière d'abus de drogue, destiné à renforcer son programme de lutte contre le dopage, par l'uniformisation et la coordination des sanctions prises dans ce domaine.

La FFTri aurait méconnu les obligations résultant pour elle de la réglementation de l'ITU en matière de sanction des délits de dopage. De son côté, la FFTri soutient le point de vue selon lequel les deux décisions de sa Commission nationale de discipline sont conformes tant au droit français qu'au droit international et au droit des gens.

Elle fait valoir qu'en vertu de l'article 16 de la loi N° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, elle est soumise, en tant que fédération sportive, à l'agrément de l'autorité de tutelle, soit du Ministre chargé des Sports, et doit, de ce fait, respecter les lois et règlements promulgués par le législateur ou l'autorité détentrice du pouvoir réglementaire en France.

Selon elle, la FFTri a l'obligation de mettre en œuvre et de faire respecter la loi N° 89-432 du 28 juin 1989 relative à la prévention et à la répression de l'usage des produits dopants à l'occasion des compétitions et manifestations sportives et son décret d'application N° 92-381 du 1er avril 1992, sous peine de perdre l'agrément de l'autorité de tutelle. Elle estime avoir rempli cette obligation, notamment en conformant son règlement interne à ces dispositions légales.

Cette fédération est d'avis que l'article 32 du décret précité N° 92-381 permet l'octroi du sursis à un triathlète convaincu de dopage.

La FFTri considère également que la législation française en matière de lutte contre le dopage constitue la mise en œuvre des obligations imposées aux Etats contractants par la Convention du

Conseil de l'Europe contre le dopage, signée à Strasbourg le 16 novembre 1989 (publiée en France par le décret N° 91 -274 du 13 mars 1991, in JO du 16 mars 1991, p. 3-728).

L'article 3 de cette convention internationale impose aux parties contractantes de veiller à l'application pratique de la convention et de confier la mise en œuvre de certaines de ses dispositions à une autorité sportive gouvernementale ou non gouvernementale, ou à une organisation sportive. Son article 7, paragraphe 2, les invite à encourager leurs organisations sportives à clarifier et à harmoniser en particulier leurs procédures disciplinaires, en appliquant les principes internationalement reconnus de la justice naturelle et en garantissant le respect des droits fondamentaux des sportifs sur lesquels pèse un soupçon de dopage.

Pour la FFTri, les principes internationalement reconnus de la justice naturelle doivent garantir l'autonomie du juge, l'absence d'automatisme des sanctions, la proportionnalité des sanctions aux faits et la prise en considération de la personnalité du sportif. Toujours selon la FFTri, ces garanties impliquent toutes le droit au sursis.

La FFTri considère que sa commission nationale de discipline s'est conformée à un texte d'application d'une loi française, qui n'est elle-même que la mise en œuvre d'une convention internationale, dont la valeur juridique est supérieure à la loi et aux décrets français, en vertu de l'article 55 de la Constitution de ce pays.

### **Définition de la mission du TAS**

Les arbitres constatent tout d'abord que le TAS n'a pas été saisi par les parties en vue de résoudre le contentieux résultant des deux sanctions prises respectivement les 29 janvier et 19 avril 1993 par la Commission nationale de discipline de la FFTri, comme l'eût permis l'article 13.4 de la Constitution de l'ITU. Les parties lui ont donné pour mission de rendre un avis consultatif sur deux questions distinctes posées par elles, conformément à l'article 69 du Statut du TAS. En effet, cette disposition prévoit que la juridiction arbitrale *“peut donner un avis consultatif sur une question à caractère juridique concernant la pratique du sport ou son développement et, d'une façon générale, toute activité relative au sport”*.

En conséquence, le présent avis consultatif sera détaché des circonstances concrètes du litige divisant les parties, qui ne sont d'ailleurs pas toutes connues du TAS. Il n'appartient pas à la Formation de se prononcer sur le caractère adéquat ou non des sanctions infligées aux deux athlètes français et, plus particulièrement, de la mesure de sursis dont elles sont assorties.

Pour des raisons de cohérence, la Formation considère qu'il y a lieu de répondre d'abord à la seconde question formulée et ensuite à la première.

### **Analyse et discussion**

Les questions soumises à la Formation reflètent apparemment la dualité existant entre les dispositions du règlement sur le contrôle du dopage de l'ITU, qui prévoient, dans des cas comme

ceux qui ont fait l'objet des décisions litigieuses de la Commission nationale de discipline de la FFTri, une sanction de suspension des compétitions sportives d'une durée de deux ans, sans évoquer la possibilité d'un sursis, et les sanctions de suspension d'un an, assortie du sursis, prononcées par ladite commission.

*Examen de la compatibilité des dispositions du règlement sur le contrôle du dopage de l'ITU avec les principes généraux du droit, le droit international et la Charte Internationale Olympique contre le dopage dans le sport*

Dans son exposé sur les problèmes juridiques de la lutte contre le dopage (cf. Conférence internationale Droit et Sport des 13-14 septembre 1993, TAS, p. 26), le Professeur Louis DALLEVES souligne en ces termes la gravité des conséquences d'une mesure de suspension: *“la suspension à terme ou à vie des compétitions est aussi une sanction «sportive», mais elle dépasse le cadre du sport proprement dit et peut porter atteinte à la personnalité et aux moyens d'existence d'un sportif professionnel. En conséquence, ce type de sanction ne devrait être appliqué qu'en cas de délit de dopage, qui implique l'intention ou la négligence du sportif sanctionné. Cet auteur relève encore dans ses conclusions (op. cit., p. 29) que “les statuts ou règlements les plus récents garantissent à celui qui est soupçonné de dopage la possibilité d'organiser convenablement sa défense. Cependant, l'application de la sanction est encore trop souvent mécanique, indépendante de la notion de faute, qui seule peut justifier une peine”.*

La Convention du Conseil de l'Europe contre le dopage prévoit, à l'article 7, certaines mesures à prendre par les Etats contractants en collaboration avec leurs organisations sportives. Ainsi doivent-ils encourager leurs organisations sportives à clarifier et à harmoniser leurs droits, obligations et devoirs respectifs, en particulier en harmonisant leurs règlements anti-dopage, sur la base des règlements adoptés par les organisations sportives internationales compétentes – ce qui constitue un renvoi notamment aux règles édictées par le Comité International Olympique – les listes de substances interdites, les méthodes de contrôle et les procédures disciplinaires, en appliquant les principes internationalement reconnus de la justice naturelle et en garantissant le respect des droits fondamentaux des sportifs.

Les Etats signataires ont l'obligation d'harmoniser leur droit interne avec les dispositions de cette convention internationale.

En matière de procédures disciplinaires, et donc de sanctions, la lettre d) de l'article 7, paragraphe 2, de cette convention internationale impose le respect des principes internationalement reconnus de la justice naturelle et des droits fondamentaux du sportif. Cette disposition implique, à tout le moins, que soient prises en considération les circonstances personnelles du sportif convaincu de dopage. Cette obligation d'harmonisation est ainsi assortie d'une certaine souplesse.

On retrouve le même souci de souplesse dans la Charte Internationale Olympique contre le dopage dans le sport.

Les Eléments fondamentaux de celle-ci stipulent que les règlements antidopage doivent prévoir des procédures qui donneront effet aux principes de la justice naturelle, garantiront un jugement équitable par des juges indépendants et reconnaîtront les droits des athlètes (Point A.I.3).

Ces mêmes Eléments fondamentaux de la Charte Internationale Olympique contre le dopage édictent, en ce qui concerne les mesures et sanctions disciplinaires, que *“tous les organismes sportifs doivent prévoir dans leurs règlements l'imposition de sanctions pesées et réalistes. Les sanctions doivent être suffisantes pour l'infraction reconnue, selon sa gravité, et ne pas encourager le non-respect des règlements”* (Point A.III.13) et que *“les organisations sportives doivent toujours chercher à déterminer de quelle façon l'athlète visé a enfreint les règlements, et des sanctions modulées devraient être imposées à toutes les personnes incriminées”* (Point A.III.15).

Les Lignes directrices pour un programme national anti-dopage (Annexe 3 à la Charte) disposent, pour leur part, au titre des «principes de justice», que *“les procédures utilisées durant toutes les étapes du contrôle antidopage, depuis la sélection des athlètes qui doivent subir les tests jusqu'à l'administration de sanctions pour des infractions à la règle, doivent paraître justes et raisonnables tant dans leur conception que dans leur application”* et que, parmi les éléments essentiels de l'application régulière de la règle dans l'administration des contrôles anti-dopage figure *“l'existence d'une procédure d'étude qui permette de discuter des circonstances entourant un cas de dopage avant l'imposition de toute sanction discrétionnaire”*.

Selon les Lignes directrices pour les sanctions et mesures disciplinaires (Annexe 7 à la Charte), *“une certaine souplesse est nécessaire en ce qui concerne les décisions qu'un organisme sportif dirigeant peut souhaiter prendre lorsqu'un laboratoire rend compte d'un résultat positif sur une substance interdite”*, lorsque la composition de la préparation pharmaceutique ne figure pas sur l'étiquette.

Il ressort du même texte que la Charte Internationale Olympique contre le dopage dans le sport ne prévoit que des «sanctions recommandées». Elle recommande donc, mais n'impose pas, des sanctions minimales de suspension, pour un premier délit, de respectivement trois mois au maximum ou de deux ans, selon les substances dopantes découvertes.

Dans l'avis consultatif 86/02 du 10 novembre 1986 (cf. Recueil TAS 1993, p. 27), le TAS avait déjà souligné l'importance d'une procédure équitable, en ce sens que toute action engagée contre un concurrent en matière de dopage doit respecter les principes du droit international et national, ainsi que les lois régissant la protection de la personnalité et les droits de l'Homme. Les arbitres avaient également insisté sur l'importance d'établir si le *“concurrent a consciemment (ou intentionnellement) violé les règles en matière de dopage ou “manifestement contrevenu” d'une autre manière à l'esprit de fairplay dans la pratique du sport”*.

C'est dans cet esprit qu'il convient, de l'avis de la Formation, de comprendre l'accord en matière de prévention et lutte contre le dopage dans le sport du 13 janvier 1994 entre le CIO et les FI, qui contient la décision d'*“accélérer l'unification des sanctions minimales prévues par la commission médicale du CIO en cas de violation des règles anti-dopage, et en assurer l'application tant au niveau international qu'au niveau national”* (chiffre 1.3).

Les dispositions de la Charte Internationale Olympique contre le dopage lient les fédérations internationales. Les sanctions minimales prévues par cette charte en cas de dopage constituent des sanctions recommandées, mais non obligatoires pour les fédérations nationales.

Ces sanctions ne constituent pas non plus une limitation, que ce soit vers le haut comme vers le bas de la peine de suspension des compétitions sportives. On n'est pas en présence de sanctions fixes ou automatiques, mais adaptables et adaptées aux circonstances de chaque cas. La Convention du Conseil de l'Europe contre le dopage est, sur ce point, en parfaite harmonie avec la Charte Internationale Olympique contre le dopage dans le sport. Cette constatation permet d'éliminer, en ce qui concerne la durée de la suspension, l'apparente contradiction entre le règlement sur le contrôle du dopage de l'ITU et les sanctions prononcées par la Commission nationale de discipline de la FFTri.

*Examen de la compatibilité des sanctions prononcées par la FFTri au regard du règlement sur le contrôle du dopage de l'ITU et du droit français*

En matière de sanctions disciplinaires contre le dopage une fédération nationale est liée, d'une part, par la réglementation de la fédération internationale, à laquelle elle a adhéré et, d'autre part, le cas échéant, par la législation de son propre pays.

En effet, selon l'article 2, lettre f, du règlement sur le contrôle du dopage de l'ITU, il est attendu d'une fédération nationale qu'elle prononce des sanctions qui soient conformes au règlement contre le dopage de cette fédération internationale.

Il en résulte que les fédérations nationales ont l'obligation de réglementer la lutte contre le dopage d'une manière conforme au règlement sur le contrôle du dopage de l'ITU.

On retrouve d'ailleurs une obligation semblable à la charge des fédérations nationales dans la Charte Internationale Olympique contre le dopage, dont le chiffre 4 (page 3.2) de l'Annexe 3 stipule que:

*“Les fédérations nationales sportives devraient être tenues d'établir et de présenter des plans et programmes anti-dopage annuels qui correspondent au cadre du programme anti-dopage national conçu par l'organisme de coordination nationale. Ces programmes devraient être adaptés aux besoins particuliers de chaque fédération et porter au moins sur les points suivants: éducation, dissémination de l'information, contrôles, promotion anti-dopage internationale, et sanctions et mesures disciplinaires applicables aux athlètes et à toute autre personne relevant de la fédération en cause dans des infractions de dopage, sanctions et mesures disciplinaires conformes à celles des organismes de sport internationaux appropriés (F.I.; CIO)”.*

D'autre part, une fédération nationale française est liée par les dispositions législatives et réglementaires du droit français qui lui accorde un pouvoir de réglementation et de répression dans la lutte contre le dopage.

A cet égard, il convient de mentionner les dispositions topiques suivantes de la législation française:

L'article 16 de la loi N° 84-610 du 16 juillet 1984, qui dispose à son alinéa 3, que “Elles [les fédérations sportives] ont un pouvoir disciplinaire, dans le respect des principes généraux du droit, à l'égard des groupements sportifs qui leur sont affiliés et de leurs licenciés et font respecter les règles techniques et déontologiques de leurs disciplines. (...)”;

L'article 16 de la loi N° 89-432 du 28 juin 1989 relative à la prévention et à la répression de l'usage des produits dopants à l'occasion des compétitions et manifestations sportives, qui prévoit, à son alinéa 2, que *“Les fédérations sportives visées au troisième alinéa de l'article 16 de la loi N° 84-610 du 16 juillet 1984 précitée doivent adopter dans leur règlement des dispositions définies par décret en Conseil d'Etat et relatives aux contrôles organisés en application de l'article 4 de la présente loi et aux sanctions disciplinaires infligées, individuellement ou collectivement, aux membres licenciés des fédérations ou aux membres licenciés des groupements sportifs affiliés aux fédérations qui ont contrevenu aux dispositions de l'article 1er de la présente loi”*;

L'article 28 du décret N° 92-381 du 1er avril 1992 relatif aux dispositions que les fédérations chargées d'une mission de service public doivent adopter dans leur règlement en application du deuxième alinéa de l'article 16 de la loi N° 89-432 du 28 juin 1989 relative à la prévention et à la répression de l'usage des produits dopants à l'occasion des compétitions et manifestations sportives, qui stipule ce qui suit en matière de réglementation des sanctions par les fédérations sportives:

*“Le règlement prévoit que lorsque les résultats de l'analyse initiale, confirmés le cas échéant par ceux de l'analyse de contrôle, ont révélé qu'une personne a utilisé une ou plusieurs substances ou procédés figurant sur la liste prévue au 1° de l'article 27 ci-dessus, la sanction encourue est au maximum de trois ans de suspension.*

*Il prévoit que si une deuxième infraction a été commise dans un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la première sanction est devenue définitive, la sanction est au maximum de cinq ans.*

*Il prévoit qu'en cas de troisième infraction commise dans un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle la deuxième sanction est devenue définitive, la sanction peut aller jusqu'à la radiation. (...);”*

S'agissant de la réglementation du sursis, l'article 32 de ce même décret énonce que *“le règlement prévoit que, pour l'application des articles 28 à 31, le sursis ne peut être accordé qu'en cas de première infraction et par décision spécialement motivée”*.

L'examen de ces différentes dispositions met en évidence qu'en cas de dopage, la loi française n'est pas en contradiction avec la réglementation de l'ITU en ce qui concerne la sanction de suspension en tant que telle et que, par ailleurs, elle n'impose pas aux fédérations sportives de ce pays de prononcer, en cas de première infraction, le sursis qui constitue une mesure exceptionnelle devant être spécialement motivée.

Une décision d'une fédération nationale qui, en cas de première infraction, prononce le sursis dans des circonstances particulières et est spécialement motivée, n'est pas, en elle-même, en contradiction avec le Règlement de l'ITU interprété dans l'esprit de la Charte Internationale Olympique contre le dopage.

Une fédération nationale, confrontée à la fois à la législation interne de son pays et à la réglementation de la fédération internationale, a l'obligation d'interpréter et d'appliquer ces dispositions à la lumière des principes de la Convention du Conseil de l'Europe contre le dopage.

### **Réponse à la question de la FFTri**

Les dispositions du Règlement sur le contrôle du dopage de l'ITU telles qu'interprétées dans le présent avis ne sont pas incompatibles avec les principes généraux du droit tels qu'ils sont

notamment consacrés par la Convention du Conseil de l'Europe contre le dopage, signée le 16 novembre 1989 à Strasbourg.

### **Réponse à la question de l'ITU**

Le Règlement sur le contrôle du dopage de l'ITU, tel qu'interprété dans le présent avis, n'interdit pas à une fédération nationale de triathlon, en cas d'utilisation de substances interdites, de moduler la sanction minimale prévue par ledit Règlement, en fonction des circonstances propres à chaque cas. Le droit français n'oblige nullement une fédération nationale à assortir une telle sanction du sursis, celui-ci constituant une mesure exceptionnelle, qui doit être spécialement motivée. Une décision d'une fédération nationale qui, en cas de première infraction, prononce le sursis dans des circonstances particulières et est spécialement motivée n'est pas, en elle-même, en contradiction avec le Règlement sur le contrôle du dopage de l'ITU.