



## Commentaire

### Décision n° 2017-688 QPC du 2 février 2018

*M. Axel N.*

*(Saisine d'office de l'agence française de lutte contre le dopage et réformation des sanctions disciplinaires prononcées par les fédérations sportives)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 7 novembre 2017 par le Conseil d'État (décision n° 413349 du 6 novembre 2017) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Axel N. portant sur le 3° de l'article L. 232-22 du code du sport, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance 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.

Dans sa décision n° 2017-688 QPC du 2 février 2018, le Conseil constitutionnel a jugé ce 3° contraire à la Constitution.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique et objet des dispositions contestées**

Créée par la loi n° 2006-405 du 5 avril 2006<sup>1</sup> relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs, l'agence française de lutte contre le dopage est une autorité publique indépendante (article L. 232-5 du code du sport)<sup>2</sup> ayant succédé au Conseil de prévention et de lutte contre le dopage<sup>3</sup>.

Selon M. Dominique Juillot, rapporteur du texte à l'Assemblée nationale « *Cette agence a vocation [...] à être l'autorité responsable au plan national de l'adoption et de la mise en œuvre des règlements antidopage, du prélèvement des échantillons, de la gestion des résultats et de la tenue des auditions* »<sup>4</sup>.

L'objectif était, par la création d'un organe au rôle centralisateur, de rendre la lutte contre le dopage plus efficace tant au niveau national qu'international.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-405 du 5 avril 2006 relative à la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs.

<sup>2</sup> Elle figure dans la liste des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes annexée à la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

<sup>3</sup> Autorité administrative indépendante créée par la loi n° 99-223 du 23 mars 1999 relative à la protection de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage.

<sup>4</sup> Rapport n° 2966 (Assemblée nationale – XII<sup>ème</sup> législative) de M. Dominique Juillot, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, déposé le 15 mars 2006, page 11.

Le législateur s'est donc attaché à dissocier, davantage, cette nouvelle autorité des services ministériels et des instances sportives en la dotant de la personnalité morale, en renforçant et en élargissant ses compétences et en harmonisant son organisation avec les principes, les dispositifs et les organes gouvernant<sup>5</sup> la lutte contre le dopage au plan international en vue de mieux conjuguer leurs actions respectives.

*« Le projet de loi poursuit trois objectifs : le renforcement de la protection sanitaire des sportifs, l'amélioration du cadre juridique de la lutte contre le dopage en France, pour rendre le dispositif français plus efficace, et enfin la mise en conformité de notre législation avec le Code mondial antidopage »<sup>6</sup>.*

## **1. – Présentation générale de l'organisation et des missions de l'AFLD**

Les règles relatives à l'organisation et à la composition de l'AFLD sont définies aux articles L. 232-5 à L. 232-8 et R. 232-10 à R. 232-41 du code du sport.

### **a. – La composition de l'AFLD**

En application de l'article L. 232-6 du code du sport, elle se compose d'un collège de neuf membres désignés pour une durée de six ans renouvelable une fois :

– trois membres des juridictions administratives et judiciaires : un conseiller d'État, président, désigné par le vice-président du Conseil d'État, un conseiller à la Cour de cassation, désigné par le premier président de cette cour, qui exerce les attributions du président en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci, un avocat général à la Cour de cassation désigné par le procureur général près ladite cour ;

– trois personnalités ayant compétence dans les domaines de la pharmacologie, de la toxicologie et de la médecine du sport, désignées respectivement par le président de l'Académie nationale de pharmacie, par le président de l'Académie des sciences et par le président de l'Académie nationale de médecine ;

– trois personnalités qualifiées dans le domaine du sport : un ancien sportif de haut niveau, désigné par le président du Comité national olympique et sportif français, un membre du conseil d'administration du Comité national olympique et sportif français désigné par son président, une personnalité désignée par le

---

<sup>5</sup> L'agence mondiale antidopage (AMA).

<sup>6</sup> Rapport n° 2181 (Assemblée nationale – XII<sup>ème</sup> législative) de M. Dominique Juillot, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, déposé le 23 mars 2005, page 21.

président du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé.

Le collège est renouvelé par tiers tous les deux ans (article L. 232-7 du code du sport). Il ne peut délibérer qu'en présence de six au moins de ses membres. Le président a voix prépondérante en cas de partage égal des voix (même article).

Le président est assisté d'un secrétaire général nommé par lui après avis du collège (article R. 232-14) et de deux directeurs, l'un à la tête du département des contrôles et l'autre à la tête du département des analyses, désignés par le collège sur proposition du président (article R. 232-14-1).

Le secrétaire général est chargé du fonctionnement des services de l'agence sous l'autorité du président (article R. 232-19).

#### **b. – Les missions et compétences de l'AFLD (autres que disciplinaires)**

L'agence a pour mission de définir et de mettre en œuvre les actions de lutte contre le dopage. À cette fin, elle dispose de nombreuses compétences définies à l'article L. 232-5 du code du sport.

– Il lui revient de définir la stratégie de contrôle dans le cadre d'un programme annuel. Pour ce faire, elle recueille les informations relatives à la préparation, l'organisation, le déroulement et au calendrier des entraînements et des manifestations sportives que lui communiquent notamment les fédérations, les associations et les sociétés sportives (1<sup>o</sup> du paragraphe I et paragraphe III de l'article L. 232-5).

Elle diligente les contrôles arrêtés sur la base de ce programme ou décidés de manière inopinée. Ces contrôles se déroulent sur les lieux des manifestations et des compétitions sportives délivrant des titres nationaux, régionaux ou départementaux<sup>7</sup>, sur les lieux des entraînements préparant à ces compétitions et dans tout autre lieu, y compris le domicile du sportif (articles L. 232-5 et L. 232-13-1 du code du sport). Elle procède également à des contrôles individualisés en dehors des manifestations sportives et des entraînements (article L. 232-15 du code du sport).

Les contrôles sont réalisés par des agents assermentés relevant du ministre chargé des sports et des personnes agréées par l'agence (article L. 232-11).

L'AFLD peut effectuer des contrôles à l'occasion de compétitions

---

<sup>7</sup> Cf. rapport n° 12 (Sénat – 2005-2006) de M. Alain Dufaut, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 12 octobre 2005, pages 30 et 31.

internationales avec l'accord ou à la demande des organismes internationaux compétents (article L. 232-13 du code du sport).

– L'agence procède aux analyses *via* le laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD)<sup>8</sup>. Toutefois, elle peut faire appel à des laboratoires agréés extérieurs. Les analyses sont effectuées sous la responsabilité scientifique et technique du directeur du département des analyses (article L. 232-18 du code du sport).

– L'AFLD dispose d'autres compétences : elle délivre des autorisations d'usage thérapeutique (AUT) de substances ou procédés interdits lorsque le sportif est soumis à un traitement médical. Cette autorisation permet au sportif de ne pas faire l'objet, dans le cadre de son traitement, d'une procédure disciplinaire.

Elle est également consultée sur les projets de loi ou de règlement relatifs à la lutte contre le dopage et est associée aux activités internationales dans le domaine de la lutte contre le dopage (article L. 232-5 du code du sport).

## **2. – Les pouvoirs de sanction de l'AFLD**

### **a. – Les différents cadres dans lesquels l'AFLD peut prononcer des sanctions**

L'AFLD est compétente pour prononcer des sanctions disciplinaires à l'encontre des personnes ayant méconnu les règles relatives au dopage.

Les missions de contrôle, d'analyse et de sanction ne peuvent être exercées par les mêmes personnes (premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 232-5 du code du sport).

L'AFLD dispose seule de la compétence pour sanctionner les personnes non licenciées participant aux manifestations ou entraînements mentionnés aux 2° et 3° du paragraphe I de l'article L. 232-5 du code du sport<sup>9</sup>, ou les organisant, ainsi que les complices de certaines infractions<sup>10</sup> (1° et 5° de l'article L. 232-22).

---

<sup>8</sup> Le LNDD était un établissement public avant d'être intégré à l'AFLD.

<sup>9</sup> « (...) 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 soumises à une procédure de déclaration ou d'autorisation prévue par le présent code ;

c) Pendant les manifestations sportives internationales mentionnées à l'article L. 230-2 ;

d) Pendant les périodes d'entraînement préparant aux manifestations sportives mentionnées aux a à c ;

e) Pendant les périodes couvertes par une décision disciplinaire interdisant au sportif de participer à une manifestation sportive ou par une mesure de suspension prise à titre conservatoire en application de l'article L. 232-23-4 ;

En revanche, pour les sportifs licenciés, le pouvoir disciplinaire en matière de répression du dopage est partagé entre les fédérations sportives et l'AFLD.

Les fédérations, dans leur formation disciplinaire, disposent d'un organe de première instance qui doit se prononcer dans un délai de dix semaines à compter de la date à laquelle l'infraction a été constatée et d'un organe d'appel. Ce dernier intervient également lorsque l'organe de première instance n'a pas statué dans le délai imparti et doit rendre sa décision dans un délai de quatre mois à compter de la date de la constatation de l'infraction (article L. 232-21 du code du sport).

Les décisions prises par les fédérations sportives doivent être adressées sans délai à l'AFLD (dernier alinéa de l'article L. 232-21 du code du sport).

Cette dernière peut intervenir, à titre subsidiaire, à plusieurs titres.

En premier lieu, lorsque les fédérations sportives n'ont pas statué dans les délais prévus à l'article L. 232-21, l'AFLD se saisit d'office à l'expiration de ces délais (2° de l'article L. 232-22 du code du sport).

En deuxième lieu, elle peut réformer les sanctions prononcées par les fédérations sportives en se saisissant d'office dans le délai de deux mois à compter de la réception du dossier complet (3° de l'article L. 232-22).

Enfin, elle peut étendre une sanction disciplinaire rendue par une fédération sportive aux autres activités du justiciable relevant d'autres fédérations. Cette extension peut être prononcée à son initiative ou à la demande de la fédération sportive (4° de l'article L. 232-22).

## **b. – La procédure disciplinaire devant l'AFLD**

Si l'étendue des compétences disciplinaires de l'agence est déterminée dans la partie législative du code du sport (article L. 232-22 pour l'essentiel), la procédure est décrite dans sa partie réglementaire, aux articles R. 232-89 à R. 232-98.

\* Le secrétaire général de l'AFLD est l'autorité chargée de notifier à l'intéressé le fondement sur lequel l'agence est saisie et les griefs formulés contre lui (article R. 232-89). La personne mise en cause peut présenter devant l'agence des observations écrites et orales (premier alinéa de l'article R. 232-93). Elle

---

*3° Pour les sportifs constituant le groupe cible mentionné à l'article L. 232-15, elle diligente en outre les contrôles hors les manifestations sportives et les périodes d'entraînement (...) ».*

<sup>10</sup> Celles des articles L. 232-9, L. 232-9-1, L. 232-10, L. 232-14-5, L. 232-15, L. 232-15-1 ou L. 232-17.

peut se faire représenter par la personne de son choix (article R. 232-91). Elle est convoquée devant la formation disciplinaire de l'AFLD quinze jours avant la séance (article R. 232-92). L'AFLD peut entendre toute personne à la demande de la personne mise en cause ou de sa propre initiative (cinquième alinéa de l'article R. 232-93). L'agence peut prendre une décision de classement sans suite si le sportif peut justifier d'une autorisation d'usage d'une substance interdite à des fins thérapeutiques (article R. 232-90).

\* Le président de l'AFLD désigne un rapporteur, parmi les membres du collège, qui procède aux investigations dont les résultats sont versés au dossier et communiqués à l'intéressé avant la séance. Il établit un rapport exposant les faits et la procédure (article R. 232-94) qu'il présente oralement ensuite à la formation disciplinaire (premier alinéa article R. 232-95). Le président de la formation disciplinaire peut être rapporteur (article R. 232-94).

\* La formation disciplinaire délibère à huis clos hors de la présence de l'intéressé. Le secrétaire général de l'AFLD assiste de droit au délibéré sans y participer (article R. 232-96).

En matière disciplinaire, le collège délibère en présence d'au moins quatre de ses membres et est présidé par l'un des trois membres des juridictions administratives et judiciaires (article L. 232-7).

Les sanctions prononcées par l'AFLD peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction (article L. 232-24) devant le Conseil d'État (4° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative).

### **c. – Les sanctions pouvant être prononcées par l'AFLD**

La sanction varie selon le justiciable et la nature de l'infraction (article L. 232-23).

L'agence peut prononcer un avertissement, une interdiction temporaire ou définitive de participer à une manifestation sportive ou à l'organisation des compétitions sportives.

Cette sanction peut être assortie d'une amende qui ne peut excéder 45 000 euros pour les sportifs et 150 000 euros pour les autres personnes. La décision de sanction fait l'objet d'une publication nominative.

#### **d. – Les décisions du Conseil d'État sur le pouvoir de réformation d'office de l'AFLD**

Le pouvoir de réformation d'office de l'AFLD avait déjà été contesté au regard du principe d'impartialité devant le Conseil d'État. Celui-ci avait cependant refusé à plusieurs reprises de transmettre ces dispositions au Conseil constitutionnel.

Ainsi, saisi d'une QPC portant sur le 3° de l'article L. 232-22 du code du sport, il avait jugé dans un arrêt du 11 mars 2011<sup>11</sup> :

*« Considérant, toutefois, que les dispositions du 3° de l'article L. 232-22 se bornent à permettre à l'Agence française de lutte contre le dopage de réformer les décisions de sanction prononcées pour des faits de dopage par les organes compétents des fédérations sportives à l'encontre des sportifs licenciés, dans un souci d'harmonisation des décisions prises par les différentes fédérations dans ce domaine ; qu'en tout état de cause, ces dispositions ne mettent pas en cause le principe de séparation des autorités chargées de l'action publique et des autorités de jugement qui, ainsi qu'il résulte des décisions du Conseil constitutionnel n° 95-360 DC du 2 février 1995 et n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, interdit, en matière de crimes et de délits, que le prononcé de sanctions pénales puisse résulter de la seule diligence d'une autorité chargée de l'action publique ; que ces dispositions, au demeurant, n'impliquent nullement par elles-mêmes que l'Agence, lorsqu'elle décide de se saisir d'une décision d'une fédération sportive, statue sur les faits reprochés au sportif licencié dans des conditions contraires au principe d'impartialité ; que par suite, la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ; qu'ainsi, sans qu'il soit besoin de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée, le moyen tiré de ce que le 3° de l'article L. 232-22 du code du sport, dans sa rédaction applicable à la date du 8 février 2010, porterait atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté ».*

Statuant au fond dans la même affaire, il avait jugé :

*« Considérant, en premier lieu, que les dispositions du 3° de l'article L. 232-22 du code du sport permettent à l'Agence française de lutte contre le dopage de se saisir des décisions prononcées pour des faits de dopage par les organes compétents des fédérations sportives à l'encontre des sportifs licenciés, afin éventuellement de les réformer dans un souci d'harmonisation des décisions prises par les différentes fédérations dans ce domaine ; que, par principe, les*

---

<sup>11</sup> CE, 11 mars 2011, *Benzoni*, req. n° 341658.

*stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne font pas obstacle à ce que l'Agence se saisisse de son propre mouvement d'une décision prise par une fédération sportive ; que les dispositions de l'article L. 232-22 n'impliquent nullement, par elles-mêmes, que l'Agence statue sur les faits reprochés au sportif licencié dans des conditions contraires au principe d'impartialité ; que la décision initiale de l'Agence de se saisir d'une affaire ne prend aucunement parti, à ce stade, sur l'établissement ou sur la qualification des faits visés ; qu'elle n'est ainsi pas de nature à faire naître des doutes objectivement fondés quant à la circonstance que les faits visés seraient d'ores et déjà établis ou que leur caractère répréhensible au regard des règles ou principes à appliquer serait d'ores et déjà reconnu ; que l'Agence ne statue sur ces points qu'ultérieurement, après une instruction menée dans le respect des droits de la défense, dans une décision qui confirme, adoucit ou aggrave les décisions antérieurement prises par les fédérations agréées ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de ce que la mise en œuvre, par l'Agence, de la faculté de se saisir d'une affaire en vertu du 3° de l'article L. 232-22 méconnaîtrait le principe d'impartialité et l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peut qu'être écarté »<sup>12</sup>.*

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

M. Axel N. a fait l'objet d'un contrôle par l'AFLD à l'occasion de sa participation à une compétition. L'échantillon prélevé ayant révélé la présence de substances dopantes interdites, la fédération française d'équitation a prononcé à son égard une mesure d'interdiction, avec sursis, de participer pendant trois mois aux manifestations organisées ou autorisées par cette fédération, a annulé les résultats qu'il a obtenus et a ordonné la publication de la décision dans un journal spécialisé.

L'AFLD s'est saisie d'office de la décision rendue par cette fédération et a aggravé la sanction en portant le délai de la mesure d'interdiction à deux ans et en l'étendant à d'autres organisations sportives. M. Axel N. a contesté cette décision devant le Conseil d'État et a soulevé, à cette occasion, une QPC portant sur le 3° de l'article L. 232-22, les articles L. 232-23-3-3 et L. 232-23-3-10 du code du sport.

Par la décision du 6 novembre 2017 précitée, le Conseil d'État a jugé que la QPC soulevée à l'encontre des articles L. 232-23-3-3 et L. 232-23-3-10 du code du sport ne présentait pas un caractère sérieux. En revanche, il l'a renvoyée au Conseil constitutionnel, en tant qu'elle porte sur le 3° de l'article L. 232-22 du

---

<sup>12</sup> CE, 9 novembre 2011, *Benzoni*, req. n° 341658.



code du sport, au motif que le moyen tiré de ce que cette disposition porte « *atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment aux principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulève, compte tenu des décisions du Conseil constitutionnel n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011, n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, n° 2013-331 QPC du 5 juillet 2013, n° 2013-359 QPC du 13 décembre 2013, n° 2015-489 QPC du 14 octobre 2015 et n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017, une question présentant un caractère sérieux* ».

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

\* Le requérant soutenait que le pouvoir de réformation d'office exercé par l'AFLD méconnaissait les principes d'indépendance et d'impartialité qui découlent de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Selon lui, en ne désignant pas au sein de l'AFLD, d'une part, l'autorité décidant de la saisine d'office de l'agence et, d'autre part, celle chargée du jugement, le législateur n'avait pas garanti la séparation organique ou fonctionnelle entre ces pouvoirs (paragr. 2).

\* L'agence mondiale antidopage avait présenté des observations en intervention au soutien de la QPC. Elle indiquait ne pas « *prendre parti sur le bien-fondé de la question* » mais invitait le Conseil constitutionnel, s'il s'orientait vers une censure, à en différer les effets. À plusieurs reprises, le Conseil constitutionnel a jugé qu'une intervention ne comprenant pas d'observation sur le bien-fondé d'une QPC ne pouvait être admise<sup>13</sup>. Toutefois, la présente hypothèse était différente en ce que l'intervenant présentait des observations portant sur les effets dans le temps d'une éventuelle censure. En admettant implicitement cette intervention, le Conseil a, pour la première fois, jugé recevable une intervention présentant uniquement des observations quant aux conditions devant assortir une déclaration d'inconstitutionnalité.

### **A. – La jurisprudence constitutionnelle sur les principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions**

#### **1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les principes garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789 et l'application de ces exigences aux autorités non soumises au pouvoir hiérarchique d'un ministre**

Le Conseil constitutionnel rattache à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789 le droit à un recours juridictionnel effectif,

---

<sup>13</sup> Décision n°s 2013-322 QPC du 14 juin 2013, cons. 1 à 3 ; 2015-506 QPC du 4 décembre 2015, cons. 7 à 9 ; 2016-555 QPC du 22 juillet 2016, paragr. 6.

les droits de la défense<sup>14</sup>, le droit à un procès équitable<sup>15</sup> et, enfin, l'impartialité et l'indépendance des juridictions<sup>16</sup>.

Le Conseil constitutionnel a une jurisprudence bien établie sur l'application des principes tirés de l'article 16 aux autorités administratives ou publiques indépendantes (AAI ou API) exerçant un pouvoir de sanction.

\* Dans sa décision n° 2011-200 QPC relative au pouvoir disciplinaire de la Commission bancaire, le Conseil constitutionnel a expressément jugé que la séparation des fonctions de poursuite et de jugement s'imposait aux AAI exerçant des fonctions que la loi qualifie de juridictionnelles<sup>17</sup>.

Dans sa décision n° 2012-280 QPC, le Conseil constitutionnel a jugé que les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 sont également applicables à une AAI disposant d'un pouvoir de sanction, même lorsqu'elle n'exerce pas ce pouvoir en tant que juridiction<sup>18</sup>.

En conséquence, il revient au Conseil constitutionnel de s'assurer que, conformément au principe d'impartialité, les fonctions de poursuite et d'instruction sont effectivement séparées du pouvoir de jugement au sein d'une AAI exerçant un pouvoir de sanction.

Cela ne signifie pas pour autant que le législateur soit tenu d'organiser une séparation organique de ces différentes fonctions (à l'instar de celle qui existe par exemple pour l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, l'Autorité des marchés financiers ou encore la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet), une séparation fonctionnelle pouvant suffire à satisfaire aux exigences constitutionnelles, comme l'a admis le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2012-280 QPC, à propos des services d'instruction et du collège de l'Autorité de la concurrence :

*« Considérant, en premier lieu, d'une part, que les dispositions du paragraphe II de l'article L. 461-1 du code de commerce fixent la composition du collège de l'Autorité de la concurrence, dont les différentes formations sont compétentes pour exercer les pouvoirs de sanction confiés par le législateur à*

---

<sup>14</sup> Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 24.

<sup>15</sup> Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 11.

<sup>16</sup> Décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, cons. 24.

<sup>17</sup> Décision n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011, *Banque populaire Côte d'Azur (Pouvoir disciplinaire de la Commission bancaire)*.

<sup>18</sup> Décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre (Autorité de la concurrence : organisation et pouvoir de sanction)*, cons. 16.

*cette autorité administrative indépendante ; que l'article L. 461-2 du même code prévoit les obligations auxquelles sont tenus les membres de l'autorité ; que les troisième et quatrième alinéas de cet article prescrivent notamment : "Tout membre de l'autorité doit informer le président des intérêts qu'il détient ou vient à acquérir et des fonctions qu'il exerce dans une activité économique. - Aucun membre de l'autorité ne peut délibérer dans une affaire où il a un intérêt ou s'il représente ou a représenté une des parties intéressées" ; que l'article L. 461-3 du même code fixe les règles de délibération de l'autorité ;*

*« Considérant, d'autre part, qu'en vertu des trois premiers alinéas de l'article L. 461-4 du code de commerce : "L'Autorité de la concurrence dispose de services d'instruction dirigés par un rapporteur général nommé par arrêté du ministre chargé de l'économie après avis du collège.- Ces services procèdent aux investigations nécessaires à l'application des titres II et III du présent livre. - Les rapporteurs généraux adjoints, les rapporteurs permanents ou non permanents et les enquêteurs des services d'instruction sont nommés par le rapporteur général, par décision publiée au Journal officiel" ; qu'en vertu de l'avant-dernier alinéa du même article : "Le président est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'autorité. Il délègue l'ordonnancement des dépenses des services d'instruction au rapporteur général" ; que ces dispositions ont pour objet de garantir l'indépendance du rapporteur général et de ses services à l'égard des formations de l'Autorité de la concurrence compétentes pour prononcer les sanctions ;*

*« Considérant qu'au regard de ces garanties légales, dont il appartient à la juridiction compétente de contrôler le respect, le paragraphe II de l'article L. 461-1 et l'article L. 461-3 du code de commerce ne méconnaissent pas les principes d'indépendance et d'impartialité indissociables de l'exercice de pouvoirs de sanction par une autorité administrative indépendante »<sup>19</sup>.*

\* Le Conseil a récemment jugé que cette jurisprudence s'applique également à une autorité administrative dotée d'un pouvoir de sanction, à condition qu'elle ne soit pas soumise au pouvoir hiérarchique d'un ministre. Il s'agissait en l'espèce de la commission nationale des sanctions, autorité instituée auprès du ministre, chargée de prononcer des sanctions, mais n'ayant pas le statut d'AAI<sup>20</sup>.

Le Conseil a alors suivi un raisonnement similaire à celui conduit dans la décision n° 2012-280 QPC. En effet, il a estimé que les garanties liées à l'article 16 de la Déclaration de 1789 ne pouvaient dépendre de la seule qualification d'AAI attribuée ou non par la loi et que ce qui devait présider à l'ouverture de

---

<sup>19</sup> Décision n° 2012-280 QPC précitée, cons. 17 à 19.

<sup>20</sup> Décision n° 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017, *Société Barnes et autre (Procédure de sanction devant la Commission nationale des sanctions)*, paragr. 6 à 8.

ces droits était le choix du législateur de confier à une autorité administrative un pouvoir propre de sanction tout en ne la soumettant pas au pouvoir hiérarchique du ministre. Quand le législateur crée une autorité dotée d'un pouvoir de sanction présentant les apparences d'un fonctionnement juridictionnel, il est nécessaire que la personne poursuivie n'ait pas le sentiment que son affaire est, pour une part, « jouée d'avance », dès la décision de poursuite.

## **2. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la saisine d'office**

### **a. – La saisine d'office d'une juridiction**

Au nom du principe d'impartialité des juridictions, le Conseil a strictement encadré la possibilité pour une juridiction de se saisir d'office. Il considère qu'« *Une juridiction ne saurait, en principe, disposer de la faculté d'introduire spontanément une instance au terme de laquelle elle prononce une décision revêtue de l'autorité de chose jugée. La Constitution ne confère pas à cette interdiction un caractère général et absolu, sauf si la procédure a pour objet le prononcé de sanctions ayant le caractère d'une punition. Dans les autres cas, la saisine d'office d'une juridiction ne peut trouver de justification qu'à la condition qu'elle soit fondée sur un motif d'intérêt général et que soient instituées par la loi des garanties propres à assurer le respect du principe d'impartialité* »<sup>21</sup>.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel distingue :

- les procédures juridictionnelles ayant pour objet le prononcé de sanctions ayant le caractère de punition, pour lesquelles la Constitution confère à l'interdiction de se saisir d'office un caractère général et absolu ;
- les autres procédures juridictionnelles, pour lesquelles la saisine d'office ne peut trouver de justification qu'à la double condition d'être fondée sur un motif d'intérêt général et d'être assortie de garanties légales propres à assurer le respect du principe d'impartialité.

Le Conseil constitutionnel a rendu plusieurs décisions quant au point de savoir si le pouvoir de se saisir d'office reconnu à une juridiction correspondait ou non à l'introduction spontanée d'une nouvelle instance, c'est-à-dire à une saisine d'office.

---

<sup>21</sup> Décision n° 2014-399 QPC du 6 juin 2014, *Société Beverage and Restauration Organisation SA Liquidation judiciaire ou cessation partielle de l'activité prononcée d'office pendant la période d'observation du redressement judiciaire*, cons. 9.

Ainsi, le Conseil a validé des dispositions permettant au tribunal de commerce de prononcer d'office la liquidation judiciaire ou la cessation partielle de l'activité pendant la période d'observation. Il a estimé qu'« *en mettant un terme à la procédure d'observation pour ordonner la liquidation judiciaire lorsque le redressement est manifestement impossible, le tribunal ne se saisit pas d'une nouvelle instance au sens et pour l'application des exigences constitutionnelles* ».

De la même manière, le Conseil constitutionnel a jugé à propos de la conversion d'office de la procédure de sauvegarde en une procédure de redressement judiciaire : « *en convertissant, après le jugement d'ouverture, la procédure de sauvegarde en une procédure de redressement judiciaire lorsqu'il apparaît que l'entreprise était déjà en cessation des paiements lors du jugement d'ouverture, le tribunal ne se saisit pas d'une nouvelle instance au sens et pour l'application des exigences constitutionnelles précitées* »<sup>22</sup>.

Plus récemment, il a jugé que lorsque le juge de l'application des peines (JAP) se saisit d'office, conformément aux dispositions de l'article 712-4 du code de procédure pénale, il ne crée pas une « nouvelle instance » mais ne fait que suivre l'exécution de la peine du condamné. Une seule instance se déroule ainsi, débutant par la saisine du juge de l'application des peines une fois la décision de condamnation rendue et se concluant lorsque la peine est totalement exécutée<sup>23</sup>.

## **b. – La saisine d'office d'une AAI**

Le Conseil constitutionnel admet que le législateur puisse doter les AAI du pouvoir de se saisir d'office en matière de sanction. Cependant, il s'assure que ce pouvoir ne conduit pas l'autorité « *à préjuger la réalité des manquements à examiner* » et que l'instruction de l'affaire est assurée par des services faisant l'objet d'une séparation fonctionnelle du collège infligeant les sanctions. Cette référence à la séparation fonctionnelle fait le lien entre la jurisprudence précédente sur la saisine d'office des juridictions et celle, énoncée plus haut, sur la séparation des autorités de poursuite et de jugement au sein des AAI et API.

Le Conseil a jugé dans sa décision n° 2012-280 QPC<sup>24</sup> précitée :

« *Considérant, en second lieu, que si les dispositions du paragraphe III de l'article L. 462-5 du code de commerce autorisent l'Autorité de la concurrence à se saisir "d'office" de certaines pratiques ainsi que des manquements aux*

---

<sup>22</sup> Décision n° 2014-438 QPC du 16 janvier 2015, *SELARL GPF Claeys (Conversion d'office de la procédure de sauvegarde en une procédure de redressement judiciaire)*, cons. 10.

<sup>23</sup> Décision n° 2017-671 QPC du 10 novembre 2017, *M. Antoine L. (Saisine d'office du juge de l'application des peines)*.

<sup>24</sup> Décision n° 2012-280 QPC précitée, cons. 20 et 21.

*engagements pris en application des décisions autorisant des opérations de concentration, c'est à la condition que cette saisine ait été proposée par le rapporteur général ; que ces dispositions, relatives à l'ouverture de la procédure de vérification de l'exécution des injonctions, prescriptions ou engagements figurant dans une décision autorisant une opération de concentration, ne conduisent pas l'autorité à préjuger la réalité des manquements à examiner ; que l'instruction de l'affaire est ensuite assurée par le rapporteur général dans les conditions et selon les garanties prévues par les articles L. 463-1 et L. 463-2 dudit code ; que le collègue de l'Autorité est, pour sa part, compétent pour se prononcer, selon les modalités prévues par l'article L. 463-7 du même code, sur les griefs notifiés par le rapporteur général et, le cas échéant, infliger des sanctions ; que les deux derniers alinéas de cet article disposent que, lors de la séance, le rapporteur général peut présenter des observations, tout en prévoyant que lorsque l'autorité statue sur des pratiques dont elle a été saisie en application de l'article L. 462-5, le rapporteur général et le rapporteur n'assistent pas au délibéré ;*

*« Considérant qu'au regard de ces garanties légales, dont il appartient à la juridiction compétente de contrôler le respect, la saisine de l'Autorité de la concurrence n'opère pas de confusion entre les fonctions de poursuite et d'instruction et les pouvoirs de sanction ; que, dans ces conditions, les dispositions du paragraphe III de l'article L. 462-5 du code de commerce ne portent aucune atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ».*

Dans cette décision, le raisonnement du Conseil constitutionnel repose sur l'idée que l'Autorité de la concurrence ne fait que suivre une proposition du rapporteur général, qui instruira ensuite l'affaire : la saisine d'office est ainsi précédée d'une proposition, afin de permettre au rapporteur général de décider s'il y a lieu à poursuite, sans que cette autorisation d'instruction conduise à préjuger l'affaire.

De même, dans sa décision n° 2015-489 QPC du 14 octobre 2015<sup>25</sup>, le Conseil constitutionnel a jugé :

*« Considérant que si, en vertu des dispositions de l'article L. 462-5 du code de commerce, le Conseil de la concurrence peut décider de se saisir d'office de certaines pratiques anticoncurrentielles, cette décision par laquelle le Conseil exerce sa mission de contrôle du bon fonctionnement des marchés n'a ni pour objet ni pour effet d'imputer une pratique à une entreprise déterminée ; que, dès lors, elle ne le conduit pas à préjuger la réalité des pratiques susceptibles de*

---

<sup>25</sup> Décision n° 2015-489 QPC du 14 octobre 2015, *Société Grands Moulins de Strasbourg SA et autre (Saisine d'office et sanctions pécuniaires prononcées par le Conseil de la concurrence)*, cons. 7 et 8.

*donner lieu au prononcé de sanctions ; que l'instruction de l'affaire est ensuite assurée sous la seule direction du rapporteur général dans les conditions et selon les garanties prévues par les articles L. 463-1 et L. 463-2 dudit code ; que le collège du Conseil de la concurrence est, pour sa part, compétent pour se prononcer, selon les modalités prévues par l'article L. 463-7 du même code, sur les griefs notifiés par le rapporteur général et, le cas échéant, infliger des sanctions ; que les deux derniers alinéas de cet article disposent que, lors de la séance, le rapporteur général peut présenter des observations, tout en prévoyant que lorsque le Conseil statue sur des pratiques dont il a été saisi en application de l'article L. 462-5, le rapporteur général et le rapporteur n'assistent pas au délibéré ; que, compte tenu de ces garanties légales, dont il appartient à la juridiction compétente de contrôler le respect, la décision du Conseil de la concurrence de se saisir d'office n'opère pas de confusion entre, d'une part, les fonctions de poursuite et d'instruction et, d'autre part, les pouvoirs de sanction ;*

*« Considérant que, dans ces conditions, les mots "se saisir d'office ou" figurant à l'article L. 462-5 du code de commerce ne portent aucune atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ; que ces dispositions, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution ».*

Dans cette dernière décision, le Conseil constitutionnel s'est attaché au fait que la saisine d'office ne visait pas des affaires ou des manquements particuliers, mais un ensemble de pratiques, à charge pour l'instruction d'identifier ensuite les manquements éventuels susceptibles d'être poursuivis. Certes, à la différence de l'affaire précédente, le rapporteur général n'était pas à l'initiative de cette saisine d'office, mais celle-ci avait un degré de généralité suffisant pour conjurer tout risque de pré-jugement d'une affaire précise.

Il résulte ainsi de cette jurisprudence que le principe d'impartialité impose, lorsqu'une autorité répressive est dotée d'un pouvoir d'auto-saisine, qu'aucune circonstance ne puisse donner à penser, au moment de l'exercice de ce pouvoir, que les faits visés par la saisine ou leur caractère répréhensible sont d'ores et déjà établis. Cette exigence implique notamment que l'organisation interne de l'autorité ou les modalités selon lesquelles la saisine d'office est décidée ne puisse donner l'impression d'un pré-jugement.

## **B. – L'application à l'espèce**

Le Conseil constitutionnel a énoncé sa formulation de principe sur les exigences d'impartialité et d'indépendance applicables aux AAI en y ajoutant toutefois la référence à une autorité publique indépendante (API), qui n'apparaissait pas

dans ses décisions antérieures, afin de tenir compte de la systématisation de la distinction entre AAI et API opérée par le législateur dans les lois du 20 janvier 2017<sup>26</sup>. En effet, l'AFLD est qualifiée d'autorité publique indépendante par l'article L. 232-5 du code du sport (paragr. 4).

Comme à son habitude dans le cadre d'espèces similaires, le Conseil constitutionnel a, en premier lieu, exposé les phases composant la procédure de sanction telles qu'elles résultent des dispositions législatives (paragr. 6 et 7).

Il en a déduit, en deuxième lieu, que « *Les dispositions contestées confient ainsi à l'agence française de lutte contre le dopage le pouvoir de se saisir d'office des décisions de sanctions rendues par les fédérations sportives qu'elle envisage de réformer. Ce pouvoir n'est pas attribué à une personne ou à un organe spécifique au sein de l'agence alors qu'il appartient ensuite à cette dernière de juger les manquements ayant fait l'objet de la décision de la fédération* » (paragr. 8).

Les dispositions contestées ne fixaient donc pas les garanties légales assurant l'absence de confusion entre l'autorité de saisine et celle de jugement au sein de l'AFLD en cas de saisine d'office.

Aussi, constatant que « *les dispositions contestées n'opèrent aucune séparation au sein de l'agence française de lutte contre le dopage entre, d'une part, les fonctions de poursuite des éventuels manquements ayant fait l'objet d'une décision d'une fédération sportive en application de l'article L. 232-21 et, d'autre part, les fonctions de jugement de ces mêmes manquements* », le Conseil a conclu à une méconnaissance du principe d'impartialité par les dispositions contestées (paragr. 9).

Par conséquent, il a déclaré contraire à la Constitution le 3<sup>o</sup> de l'article L. 232-22 du code du sport, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance 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.

Le Conseil a décidé de reporter les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité au 1<sup>er</sup> septembre 2018 compte tenu des conséquences manifestement excessives qu'entraînerait une abrogation immédiate (paragr. 12).

Le Conseil constitutionnel décide régulièrement de reporter les effets de ses déclarations d'inconstitutionnalité pour un tel motif. Toutefois, afin de limiter

---

<sup>26</sup> Loi organique n° 2017-54 et loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. L'API se distingue de l'AAI en ce qu'elle dispose de la personnalité morale.



les conséquences de ce report et de concilier celui-ci avec l'objectif de préservation de l'effet utile de la déclaration d'inconstitutionnalité, il a parfois recours à la pratique de la réserve d'interprétation transitoire. Celle-ci permet de neutraliser les effets inconstitutionnels de la disposition en cause jusqu'à son remplacement par une loi nouvelle. C'est ce que le Conseil constitutionnel a fait en l'espèce en décidant qu'« *il y a lieu de juger que, pour préserver le rôle régulateur confié par le législateur à l'agence française de lutte contre le dopage jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi ou, au plus tard, jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2018, le 3<sup>o</sup> de l'article L. 232-22 du code du sport impose à l'agence française de lutte contre le dopage de se saisir de toutes les décisions rendues en application de l'article L. 232-21 du même code postérieurement à la présente décision et de toutes les décisions rendues antérieurement à cette décision dont elle ne s'est pas encore saisie dans les délais légaux* » (paragr. 13). Dès lors qu'à compter de la décision du Conseil constitutionnel, l'agence n'opère plus de tri mais doit statuer de plein droit sur toutes les décisions rendues par les fédérations, le grief tiré de ce que la personne poursuivie pourrait avoir le sentiment que l'autorité de jugement s'est forgé une conviction au moment de la saisine perd son fondement. La procédure n'est plus contraire au principe d'impartialité.

D'après l'AFLD, en 2016, 74 % des décisions fédérales ont fait l'objet d'une saisine de l'agence. Il est possible d'en déduire que la réserve transitoire ne devrait augmenter le nombre de saisine de l'AFLD que de manière mesurée.

Cependant, cette seule réserve d'interprétation ne permettait pas de préserver pleinement l'effet utile de la décision d'inconstitutionnalité. En effet, cette réserve ne pouvait être mise en œuvre dans les cas où l'AFLD avait déjà exercé son pouvoir de saisine d'office, hors le cas des dossiers reçus depuis moins de deux mois pour peu que l'agence se saisisse bien, par application de cette réserve, de l'ensemble des dossiers dont il s'agit. Aussi le Conseil constitutionnel a-t-il innové en l'espèce, en cumulant cette réserve transitoire avec la possibilité d'invoquer, dans certaines affaires, l'inconstitutionnalité sanctionnée : « *Il y a lieu de juger, en outre, que la déclaration d'inconstitutionnalité peut être invoquée dans toutes les instances relatives à une décision rendue sur le fondement de l'article L. 232-21 dont l'agence s'est saisie en application des dispositions contestées et non définitivement jugées à la date de la présente décision* » (paragr. 13). Ainsi, lorsque l'agence s'était saisie en application du 3<sup>o</sup> de l'article L. 232-22, ses décisions non définitives à la date de la décision du Conseil constitutionnel devront être regardées comme rendues à la suite d'une procédure inconstitutionnelle. Les personnes

sanctionnées pourront donc en obtenir l'annulation devant le Conseil d'État, saisi d'un recours de pleine juridiction<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> En vertu de l'article L. 232-24 du code du sport, « *Les parties intéressées peuvent former un recours de pleine juridiction contre les décisions de l'Agence française de lutte contre le dopage prises en application des articles L. 232-22 et L. 232-23* ».