

Décision n° 2019-798 QPC  
du 26 juillet 2019

(M. Windy B.)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 27 mai 2019 par le Conseil d'État (décision n° 426461 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour M. Windy B. par la SCP Nicolaÿ – de Lanouvelle – Hannotin, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2019-798 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du 1° de l'article L. 232-22 du code du sport.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code du sport ;
- l'ordonnance 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 ;
- 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, ratifiée par l'article 221 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé ;
- l'ordonnance n° 2018-603 du 11 juillet 2018 relative à la procédure disciplinaire devant l'Agence française de lutte contre le dopage ;
- la décision du Conseil d'État n° 332045 du 25 mai 2010 ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour le requérant par la SCP Nicolaÿ – de Lanouvelle – Hannotin, enregistrées le 7 juin 2019 ;

– les observations présentées pour l’agence française de lutte contre le dopage, partie au litige à l’occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, par la SCP Matuchansky – Poupot – Valdelièvre, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées le 13 juin 2019 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations présentées pour le requérant par la SCP Nicolaÿ – de Lanouvelle – Hannotin, enregistrées le 25 juin 2019 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Loïc Poupot, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour la partie au litige à l’occasion duquel la question prioritaire de constitutionnalité a été posée, et M. Philippe Blanc, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 9 juillet 2019 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIVIT :

1. Aux termes de l’article 1<sup>er</sup> de sa décision du 27 mai 2019 mentionnée ci-dessus, le Conseil d’État a renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution des dispositions du 1<sup>o</sup> de l’article L. 232-22 du code du sport, « *dans leur rédaction issue de l’ordonnance du 14 avril 2010 relative à la santé des sportifs et la mise en conformité du code du sport avec les principes du code mondial antidopage* ». Toutefois, il résulte de l’extrait de cet article cité au point 3 de cette même décision que la « *rédaction applicable au litige* », sur laquelle le Conseil d’État a fondé son examen, est celle résultant de l’ordonnance du 30 septembre 2015 mentionnée ci-dessus. Dès lors, le Conseil constitutionnel est saisi du 1<sup>o</sup> de l’article L. 232-22 du code du sport dans sa rédaction résultant de l’ordonnance du 30 septembre 2015.

2. Le 1° de l'article L. 232-22 du code du sport, dans cette rédaction, prévoit, à propos de l'agence française de lutte contre le dopage :

« 1° Elle est compétente pour infliger des sanctions disciplinaires aux personnes non licenciées :

« a) Participant à des manifestations ou entraînements mentionnés aux 2° ou 3° du I de l'article L. 232-5 ;

« b) Organisant ou participant à l'organisation des manifestations ou entraînements mentionnés aux 2° ou 3° du I de l'article L. 232-5 ».

3. Selon le requérant, ces dispositions permettent à l'agence française de lutte contre le dopage de prononcer des sanctions à l'encontre de sportifs non licenciés au terme d'une procédure qui ne garantirait pas la séparation entre les fonctions de poursuite et les fonctions de jugement. Il en résulterait une violation des principes d'impartialité et d'indépendance protégés par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

– Sur le fond :

4. Selon l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ».

5. Ni le principe de la séparation des pouvoirs, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne font obstacle à ce qu'une autorité administrative ou publique indépendante, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir est assorti par la loi de mesures destinées à assurer la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. En particulier, doivent être respectés le principe de légalité des délits et des peines ainsi que les droits de la défense, principes applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle. Doivent également être respectés les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

6. L'agence française de lutte contre le dopage, instituée par l'article L. 232-5 du code du sport, est une autorité publique indépendante chargée de définir et de mettre en œuvre les actions de lutte contre le dopage.

Selon l'article L. 232-6 du même code, le collège de cette agence est composé de neuf membres nommés pour six ans.

7. En application des dispositions contestées, l'agence française de lutte contre le dopage est compétente pour sanctionner les infractions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 232-22 du code du sport, commises par les personnes non licenciées d'une fédération sportive, qui participent à certaines manifestations sportives ou entraînements ou qui organisent ou participent à l'organisation de ces manifestations et entraînements.

8. Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, telle qu'elle ressort de la décision du 25 mai 2010 mentionnée ci-dessus, dans le cas où un sportif, qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire à raison de faits commis alors qu'il était licencié d'une fédération, a cessé d'être licencié par cette fédération à la date à laquelle les organes de la fédération devraient se prononcer, le dossier est transmis à l'agence française de lutte contre le dopage, seule compétente en vertu du 1° de l'article L. 232-22 du code du sport pour exercer le pouvoir disciplinaire à l'égard de ce sportif.

9. Ainsi, dans une telle situation, l'agence française de lutte contre le dopage se prononce sur les sanctions éventuelles après que les poursuites ont été engagées par une fédération. Il n'en résulte donc aucune confusion entre les fonctions de poursuite et de jugement.

10. En revanche, dans les autres situations, dans lesquelles les poursuites sont engagées par l'agence française de lutte contre le dopage elle-même, ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'opèrent de séparation, au sein de cette agence, entre les fonctions de poursuite des éventuels manquements commis par les personnes non licenciées et les fonctions de jugement de ces mêmes manquements. Il en résulte que les dispositions contestées méconnaissent le principe d'impartialité.

11. Par conséquent, le 1° de l'article L. 232-22 du code du sport doit être déclaré contraire à la Constitution.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

12. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution :  
« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du

*Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause* ». En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration.

13. En l'espèce, en premier lieu, les dispositions déclarées contraires à la Constitution, dans leur rédaction contestée, ne sont plus en vigueur.

14. En second lieu, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2018, en application de l'ordonnance du 11 juillet 2018 mentionnée ci-dessus, il résulte des articles L. 232-5-1, L. 232-22 et L. 232-23 du code du sport que l'agence française de lutte contre le dopage comprend un collègue, compétent pour engager les poursuites, et une commission des sanctions, chargée de prononcer les sanctions. Le dixième alinéa de l'article L. 232-7-2 du même code prévoit que les *« fonctions de membre de la commission des sanctions sont incompatibles avec celles de membre du collègue »*. À titre de mesure transitoire, le second alinéa de l'article 15 de la même ordonnance dispose que, lorsque des griefs notifiés par l'agence n'ont pas encore, au 1<sup>er</sup> septembre 2018, *« donné lieu à décision de son collègue, la commission des sanctions de l'agence est saisie du dossier en l'état. La notification des griefs est réputée avoir été transmise par le collègue à la commission des sanctions »*. Ces dispositions garantissent que les personnes poursuivies ne seront pas jugées par celles qui ont exercé les poursuites ni par des personnes qui en dépendraient. Dès lors, il y a lieu de juger que la déclaration d'inconstitutionnalité ne peut être invoquée dans les instances dans lesquelles des griefs ont été notifiés par l'agence française de lutte contre le dopage sur le fondement des dispositions contestées sans avoir donné lieu à décision de son collègue au 1<sup>er</sup> septembre 2018, instances pour lesquelles la commission des sanctions de l'agence est saisie du dossier en application de l'article 15 de l'ordonnance du 11 juillet 2018.

15. En revanche, la déclaration d'inconstitutionnalité peut être invoquée dans toutes les instances relatives à une sanction prononcée sur le fondement des dispositions contestées avant la publication de la présente décision et non définitivement jugées à cette date, à l'exception des instances

relatives à des sanctions prononcées par l'agence à la suite de poursuites engagées par une fédération sportive dans les conditions énoncées au paragraphe 8.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Le 1<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, est contraire à la Constitution.

Article 2. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1<sup>er</sup> prend effet dans les conditions fixées aux paragraphes 13 à 15 de cette décision.

Article 3. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 25 juillet 2019 où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 26 juillet 2019.