



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

Conférence des Parties à la Convention internationale contre le dopage dans le sport

Cinquième session
Paris, Siège de l'UNESCO, Salle IV
29-30 octobre 2015

5CP

Distribution limitée

ICDS/5CP/Doc.10
16 octobre 2015
Original français

Point 8.2 de l'ordre du jour

RAPPORT DE RESTITUTION DU PROJET D'AIDE A LA FORMULATION DE POLITIQUE ANTIDOPAGE

Document : Convention internationale contre le dopage dans le sport.

Contexte : Par sa Résolution 4CP/6, à sa quatrième session, la Conférence des Parties a approuvé la conduite d'un projet d'aide à la formulation de politiques antidopage, afin de favoriser la qualité des demandes soumises au titre du Fonds pour l'élimination du dopage dans le sport.

Le présent document contient le rapport de restitution du projet d'aide à la formulation de politique antidopage dans le sport. Ce rapport rend compte du travail indépendant effectué par sept consultants nationaux, supervisés et coordonnés par un consultant international. Leur mission a consisté à mener une évaluation des politiques nationales antidopage de sept Etats Parties*, incluant leurs dispositions juridiques et leurs moyens de mise en œuvre au regard des objectifs de la Convention.

Il contient également des propositions et préconisations soumises à l'appréciation souveraine de la Conférence des Parties.

Décision requise : Paragraphe 24

* Arabie Saoudite, Brésil, Espagne, France, Jamaïque, Kenya et Roumanie

NOTE LIMINAIRE ET SYNTHÈSE

1. Par sa Résolution 4CP/6, la Conférence des Parties contre le dopage dans le sport a décidé l'engagement d'un processus d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre par un panel de sept Etats Parties ayant ratifié la Convention internationale contre le dopage dans le sport afin d'analyser les éventuelles difficultés ou disparités de mise en œuvre de la Convention et mobiliser efficacement, en appui aux politiques conduites, le Fonds pour l'élimination du dopage dans le sport.
2. Les 7 Etats Parties ont été choisis à la suite d'une analyse de leur conformité à la Convention au regard des données contenues dans ADLogic, en tenant compte soit des difficultés auxquelles ils étaient confrontés, soit de leur situation nationale antidopage. La répartition géographique a également été prise en compte dans leur choix.
3. Le Secrétariat a redéfini le périmètre de la nature du projet d'aide à la formulation de politique antidopage par rapport à l'approche initiale présentée dans le document ICDS/4CP/Doc.6 de 2013. Une nouvelle approche méthodologique a donc été orientée sur les domaines stratégiques clés qui nécessitent de fournir un appui aux Etats Parties à s'acquitter de leurs obligations, en tant qu'autorités publiques, dans le cadre de la Convention. Par conséquent, les principaux domaines stratégiques suivants ont été intégrés comme trajectoire de la mission des consultants:
 - (i) déterminer la nature et le statut des normes nationales antidopage, les examiner en les confrontant aux objectifs de la Convention; en tirer les enseignements du point de vue de leur conformité pour permettre aux Etats parties de se concentrer sur les lacunes et les insuffisances pour atteindre efficacement les objectifs de la Convention;
 - (ii) évaluer la nature et le statut des principes politiques et plateformes qui régissent le système, la pratique, voire le régime national antidopage au regard de la Convention de l'UNESCO et du Code de l'AMA;
 - (iii) évaluer les ressources et moyens de soutien antidopage qui sont mis à la disposition de la mise en œuvre de ce qui précède.
4. Cette nouvelle approche adoptée par le Secrétariat avait pour ambition de capitaliser sur les aboutissements qui résulteraient de la mission d'évaluation conduite par les consultants afin d'accroître la capacité des Etats Parties à s'acquitter efficacement de leurs obligations vis-à-vis des objectifs de la Convention, et de contribuer à répondre aux principaux défis de la lutte antidopage. Cette orientation stratégique permettrait d'asseoir un cadre commun, qui aiderait à soutenir les autorités publiques dans les domaines clés qui requièrent une réforme.
5. Le travail de recensement et d'analyse monographique des normes édictées, institutions créées, et politiques conduites dans chacun des pays concernés par cette étude, ainsi que des moyens mobilisés, a été confié à des consultants nationaux, et un consultant international¹ en a assuré la coordination et a veillé à élaborer une synthèse des études menées en vue de formuler certaines recommandations et s'est attaché à l'harmonisation des processus de consultants nationaux.

¹ Voir en annexe I, page 7, paragraphe 4.

6. Une grille d'analyse leur a été communiquée par le consultant international afin d'harmoniser autant que faire se peut les analyses monographiques. Complémentairement à cette analyse monographique factuelle, une appréciation de l'effectivité et de l'efficacité des politiques conduites a été demandée aux consultants nationaux, également dans le cadre d'une grille d'analyse commune.
7. Afin de privilégier une approche pluridisciplinaire, chaque consultant national a mis en place un comité consultatif regroupant des experts juridiques, scientifiques, sportifs, psychologues ou praticiens de la lutte contre le dopage, y compris sur le plan pénal.
8. Trois étapes ont permis de rapprocher les méthodologies de travail des consultants nationaux: les rapports de lancement de mission, les rapports intermédiaires essentiellement descriptifs, les rapports finaux évaluatifs. Les échanges entre consultants nationaux tout au long du processus, sous l'égide du consultant international ont permis de partager et d'analyser les difficultés rencontrées, sans toutefois qu'il n'ait été prévu le financement de rencontres physiques entre les équipes mobilisées.
9. Les rapports des consultants nationaux sont consultables sur le site de l'UNESCO². Ils sont donc indissociables au présent rapport qui n'en reprend que partiellement les contenus aux fins de synthèses et préconisations. Les différences notables entre les contributions des consultants nationaux traduisent pour l'essentiel la très grande hétérogénéité des situations nationales du point de vue de l'environnement culturel, juridique, politique et économique des dispositifs mis en place.
10. Le premier constat marquant qui doit être fait est le déplacement et l'élargissement des finalités et perspectives de la lutte contre le dopage dans l'ensemble de ces pays et plus particulièrement pour ceux d'entre eux qui disposent des marges de financement public les plus importantes. La lutte contre le dopage dans le sport s'est pour l'essentiel, dans un premier temps concentrée sur la pratique compétitive, et c'est d'ailleurs à la suite et dans le contexte de scandales révélés de dopage à l'occasion de compétitions sportives importantes, que la Convention internationale contre le dopage dans le sport est née.
11. Progressivement les politiques publiques et les législations nationales, lorsque ces dernières sont globales (par exemple en Espagne, en France et en Roumanie), ont poursuivi des finalités de santé publique, éducatives ou d'ordre public qui ne se réduisent pas à la seule participation des Etats au renforcement de l'efficacité du «disciplinaire sportif».
12. La Convention internationale contre le dopage dans le sport (dans le corps même de la Convention, hors annexes et appendices) a largement contribué à la prise de conscience de ces nouveaux objectifs qui relèvent pleinement de la compétence des Etats Parties.

² <http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/anti-doping/conference-of-parties/fifth-session/>

13. Toutefois, et paradoxalement, le caractère moins précis et contraignant de ces articles au regard de la précision des annexes et appendices qui relèvent pour l'essentiel du «disciplinaire sportif» a emporté une double conséquence que les rapports des consultants nationaux illustrent: une très grande hétérogénéité des politiques conduites, faute de coordination du même type que celle assumée par l'AMA en ce qui concerne le «disciplinaire sportif» et une très grande inégalité entre les Etats Parties selon les moyens et marges de manœuvre de financement public dont ils disposent. Ce constat est à l'origine des préconisations, d'une part d'une plus grande coordination des politiques publiques susceptibles d'être mise en œuvre par les Etats Parties, de la diffusion de guides méthodologiques s'appuyant sur les meilleures pratiques constatées et à moyen terme du renforcement du caractère contraignant pour les Etats Parties des dispositions conventionnelles et, d'autre part de la mobilisation du Fonds pour l'élimination du dopage au profit et en assistance aux Etats Parties qui n'ont pas les moyens financiers de mise en œuvre de telles politiques publiques, notamment éducatives.
14. Le second constat, non moins important, est le déficit unanimement constaté d'études scientifiques de référence de nature épidémiologique sur les effets du dopage dans le sport ou sur l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre. L'essentiel des études scientifiques citées et conduites concernent les techniques de détection des produits et molécules aux effets dopants analysés en pratique compétitive. Ce constat qui est fait dans les rapports ici synthétisés est particulièrement préoccupant.
15. D'une part, le rapport souligne qu'il est surprenant que des politiques de santé publique puissent être mises en œuvre sans pouvoir être orientées par des études scientifiques préalables. Il ne s'agit pas ici du simple respect de la règle du jeu sportif. D'autre part, il en ressort qu'aucun cadre scientifique d'analyse de l'efficacité des politiques publiques n'a été construit et appliqué en ce qui concerne les politiques publiques de toute nature. Les éléments statistiques produits et existants sont purement factuels et ne sauraient tenir lieu d'indicateurs d'efficacité. Il en est ainsi du nombre de contrôles et de leurs résultats. Il est ainsi difficile d'apprécier s'ils révèlent un accroissement des pratiques dopantes ou une plus grande efficacité des contrôles et analyses.
16. Pour l'essentiel, les politiques publiques de lutte contre le dopage sont ainsi conduites «à l'aveugle» et ce constat n'a pas permis, contrairement aux objectifs initiaux de l'étude engagée par la Conférence des Parties, de procéder à «l'évaluation comparée des politiques publiques». Malgré la richesse humaine et scientifique des groupes pluridisciplinaires mis en place dans chacun des pays, aucun d'entre eux n'a pu procéder à une telle évaluation pour ces raisons. La préconisation d'une action en ce sens de l'UNESCO pour que l'on puisse, après sa conception, appliquer un cadre commun d'évaluation de l'efficacité et de l'impact des politiques publiques de lutte contre le dopage des Etats Parties, est née de ce constat. De même, s'agissant des politiques de santé publique, l'incitation à la conduite d'études épidémiologiques comparées est une nécessité. Pour l'essentiel, contrairement aux drogues et produits stupéfiants, le dopage est une conduite d'usage dévoyée de produits et molécules qui existent licitement à des fins thérapeutiques.
17. Le troisième constat est la difficulté croissante des Etats Parties, tant en ce qui concerne la gestion des délais des procédures, qu'en raison des contradictions éventuelles entre les nouveaux principes du Code lui-même modifié et les contraintes juridiques de nature constitutionnelle ou conventionnelle (par exemple, la Convention européenne des droits de l'homme) qui sont les leurs, pour appliquer en droit interne des principes (et en réalité aussi des dispositions) du Code mondial antidopage comme ils s'y sont engagés.

18. Il convient en effet de souligner que le Code mondial 2003 qui figurait en appendice de la Convention en 2005 a fait l'objet de plusieurs modifications dont la dernière est substantielle.
19. On peut s'interroger sur la nature des pouvoirs normatifs ainsi *de facto* exercés par l'AMA qui fait évoluer un Code dont les Etats Parties se sont engagés à respecter conventionnellement les principes et sur les obligations juridiques réelles des Etats Parties qui peuvent estimer n'être engagés que par les principes de la version du Code qui figurait en appendice à la Convention au moment de son adoption³. On peut aussi s'interroger sur les modalités de concertation juridique préalable pour éviter les écueils de transposition. Ce constat souligné avec force par les consultants espagnol, français et roumain appelle au renforcement de la concertation juridique par l'intermédiation de l'UNESCO entre les services de l'AMA et les Etats Parties, voire à la mise en place d'un mécanisme de modification du Code à plus long terme impliquant juridiquement l'UNESCO en charge de l'application de la Convention. Ce processus de «réception» en droit interne des Etats Parties des «principes» du Code mondial antidopage dont l'objet principal est le disciplinaire sportif rencontre aujourd'hui d'importantes difficultés de mise en œuvre.
20. Les contributions des consultants nationaux témoignent à la fois d'une volonté réelle et significative des Etats Parties d'engager des politiques publiques de lutte contre le dopage. Le caractère global de telles politiques est contrarié par l'absence de marges de manœuvre financières pour certains d'entre eux, contraints de se replier sur le simple disciplinaire sportif. Il en est ainsi par exemple du Kenya qui vient de créer son Agence nationale (ONAD). Ce choix de priorité peut soulever un débat.
21. Les difficultés juridiques nées de l'articulation entre la Convention et la nature particulière de l'appendice «Code mondial antidopage» ne sont pas dépassées.
22. Enfin, et cet élément a influé significativement sur les contributions tant des consultants nationaux que du consultant international, l'absence d'études scientifiques permettant une évaluation objective des politiques conduites par les Etats Parties est à souligner.
23. Au vue de l'accomplissement de ces missions consolidées au niveau du consultant international, les principales préconisations énoncées dans le présent rapport (voir document complet en annexe I) visent toutes à un renforcement de la mise en œuvre et du monitoring de la Convention, ainsi que de l'assistance aux Etats Parties par l'UNESCO.

³ Le Secrétariat tient toutefois à souligner que cette considération est encadrée notamment par la Résolution 2CP/5.2 par laquelle la Conférence des Parties «*Décide que toutes les références faites au Code mondial antidopage dans la Convention internationale contre le dopage dans le sport doivent être interprétées comme se rapportant en fait à la dernière version du Code en vigueur*».

PROJET DE RÉSOLUTION 5CP/10

24. La Conférence des Parties souhaitera peut-être adopter la résolution suivante:

La Conférence des Parties,

Ayant examiné le document ICDS/5CP/Doc.10;

Prend note des recommandations formulées dans le rapport final résultant des analyses conduites par le groupe de consultants sur l'aide à la formulation de politiques antidopage;

Remercie le groupe de consultants et le Secrétariat pour la conduite du projet et la pertinence des analyses fournies ainsi que l'approche de démarche proposée;

Prend bonne note des résultats proposés ainsi que les propositions formulées dans le rapport final du groupe de consultants;

Approuve l'allocation de ressources tirées du Fonds pour la conduite d'un suivi des recommandations contenues dans le rapport de restitution du projet d'aide à la formulation de politique antidopage;

Demande au Secrétariat de lui soumettre un rapport sur la suite donnée à cette Résolution à sa sixième session.

ANNEXE I

EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE SEPT ETATS SIGNATAIRES AU REGARD DE LA MISE EN ŒUVRE ET DU SUIVI DES OBJECTIFS DE LA CONVENTION INTERNATIONALE DE L'UNESCO CONTRE LE DOPAGE DANS LE SPORT.

RAPPORT FINAL

Les idées et les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs; elles ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'UNESCO et n'engagent en aucune façon l'Organisation.

A l'occasion de sa quatrième session, les 19 et 20 septembre 2013 à Paris, la Conférence des Parties à la Convention internationale contre le dopage dans le sport (ci-après la Convention) a décidé d'engager un processus d'évaluation des politiques de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport conduites par les Etats Parties.

Cette phase constitue un examen préalable obligatoire à la formulation de conseils et de préconisations dans le but d'améliorer l'efficacité des politiques publiques antidopage.

Sept Etats Parties ont été choisis pour cet examen. Il s'agit de l'Arabie Saoudite, du Brésil, de l'Espagne, de la France, de la Jamaïque, du Kenya et de la Roumanie. Un consultant national ainsi qu'une équipe pluridisciplinaire ont été désignés dans chacun des sept pays concernés par cette première étude. Ces consultants⁴ ont été désignés au regard de leurs compétences et de leur expérience dans le secteur de la lutte contre le dopage.

- En Arabie saoudite, le consultant national désigné est le Docteur Mohammed Al Ghobain;
- Au Brésil, le consultant national désigné est le Docteur Fernando Marinho Mezzadri;
- En Espagne, le consultant national désigné est Madame Theresa Zabell Lucas;
- En France, le consultant national désigné est Maître Rhadamès Killy;
- En Jamaïque, le consultant national désigné est le Professeur Trevor Munroe;
- Au Kenya, le consultant national désigné est le Docteur Vincent Onywera; et
- En Roumanie, le consultant national désigné est le Docteur Graziela-Elena Vajjala.

⁴ Le profil des consultants sélectionnés mentionnés ci-dessus s'articule autour de chercheur (Kenya), professeur de droit, expert en transparence et experts intégrité (Jamaïque), Présidente d'une entité nationale antidopage qui supervise la mise en œuvre des dispositions nationales anti-dopage et d'un laboratoire de contrôle (Roumanie), ancien parlementaire et championne Olympique, décideur politique (Espagne), médecin spécialiste de l'anti-dopage (Arabie Saoudite) et les avocats (France). Ces diversités de profil, les compétences et domaines d'expertise, y compris la prise en compte du genre et un fort besoin d'indépendance ainsi que la crédibilité dans la livraison des résultats. Toutes ces considérations sont des indicateurs clés ayant conduit à leur sélection.

Le choix de ces sept pays⁵ a été déterminé par l'hétérogénéité de leur régime de lutte contre le dopage, mais également d'éléments contextuels liés à de récentes affaires en matière de dopage, à l'adoption de textes récents en matière de lutte contre le dopage ou encore, à l'accueil et l'organisation des Jeux Olympiques pour le Brésil.

Chaque consultant national désigné s'est appuyé sur une équipe pluridisciplinaire pour l'élaboration des différents rapports. Il était en effet essentiel que les rapports abordent les aspects juridiques, sociologiques et politiques du dopage. Chaque équipe pluridisciplinaire a dû faire un état des moyens nationaux de lutte contre le dopage, évaluer la réalité de l'application des obligations issues de la Convention et sur cette base, apprécier l'efficacité des politiques et des moyens mis en œuvre pour lutter contre le dopage. Il était enfin demandé aux consultants nationaux de proposer des recommandations pour améliorer l'efficacité des dispositifs de lutte contre le dopage.

Chaque consultant national a fourni:

- Un rapport de lancement relatif à la compréhension de la mission;
- Un rapport intermédiaire consistant en la description de chaque régime national en matière de lutte contre le dopage (cadre juridique, institutions impliquées, politiques mises en œuvre, moyens disponibles...) ainsi qu'en l'analyse de l'application de la Convention, de ses annexes et appendices et des difficultés d'application éventuelles;
- Un rapport final consistant en l'analyse des politiques menées au regard des objectifs de la Convention, en l'évaluation qualitative et quantitative de ces politiques, en l'identification des difficultés et la préconisation de recommandations.

Le rapport final devait consister en un véritable travail d'évaluation critique et non en un rapport descriptif. Ce rapport devait permettre de cerner les difficultés d'application de la Convention ainsi que les difficultés dans la mise en œuvre de politiques effectives et efficaces.

Le rôle du consultant international est de coordonner la mission des consultants nationaux et de réaliser la synthèse des études conduites afin d'énoncer certaines préconisations qui doivent être considérées cependant comme partielles eu égard à la taille restreinte du panel d'Etats Parties concernés par cette étude. Le consultant international a veillé à l'harmonisation des méthodes des consultants nationaux.

Tous les rapports de lancement ont été remis par les consultants nationaux courant novembre 2014, les rapports intermédiaires ont tous été remis en avril 2015 et les rapports finaux fin août 2015. De son côté, le consultant international a rendu son rapport de lancement en novembre 2014 et son rapport intermédiaire en avril 2015.

Le présent rapport final du consultant international vise à identifier, à partir de la synthèse des rapports nationaux, les difficultés d'application de la Convention, de ses annexes et appendices par les Etats Parties, ainsi qu'à présenter des préconisations pour l'amélioration des politiques publiques de lutte contre le dopage.

⁵ En conformité avec les critères de base définis par l'UNESCO pour les choix opérés dans le cadre du présent projet.

TABLE DES MATIERES

LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE DANS LE SPORT: ENTRE INDEPENDANCE ET COMPLEMENTARITE DE L'ACTION DE LA PUISSANCE SPORTIVE ET DE LA PUISSANCE PUBLIQUE	10
0.1. Un constat préliminaire en forme de paradoxe.....	10
0.2. Rappel du paysage juridique et institutionnel.	12
1. LA DIFFICILE APPRECIATION DE L'EFFECTIVITE ET DE L'EFFICACITE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LE DOPAGE: L'ANALYSE DES CONSULTANTS NATIONAUX.	15
1.1. Les difficultés indépendantes des contextes nationaux de mise en œuvre de la Convention.....	15
1.2. Les difficultés liées aux contextes nationaux.	23
2. LES ELEMENTS CORRECTIFS ENVISAGEABLES A COURT OU MOYEN TERME.	34
2.1. Préconisations à droit constant ou quasi-constant	35
2.2. Préconisations à plus long terme.....	38

LA LUTTE CONTRE LE DOPAGE DANS LE SPORT: ENTRE INDEPENDANCE ET COMPLEMENTARITE DE L'ACTION DE LA PUISSANCE SPORTIVE ET DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

0.1. Un constat préliminaire en forme de paradoxe.

L'adoption par la Conférence générale de l'UNESCO de la Convention internationale contre le dopage dans le sport du 19 octobre 2005 s'inscrit dans le cadre d'un processus long et marqué par une succession de crises sportives, politiques et médiatiques qui a conduit à une prise de conscience des enjeux différenciés sportifs, sociétaux et politiques, au sens des politiques publiques du dopage.

La lutte contre le dopage a été dans un premier temps strictement liée au combat contre l'amélioration «artificielle», et en tant que telle progressivement interdite, des performances des sportifs en compétition. En somme le dopage apparaissait consubstantiellement lié -en tant que dérive- au sport compétitif. Sa deuxième caractéristique a été l'assimilation du dopage à l'utilisation de produits, de substances améliorant ainsi la performance et créant les conditions d'une compétition inéquitable. Dans ces conditions, le dopage est né comme manquement à la règle du jeu dont l'édition et la sanction du non-respect rassortissaient très naturellement et exclusivement de la «puissance sportive». C'est ainsi que la première réglementation antidopage naquit en 1928 sous la forme d'une règle édictée par la fédération internationale d'athlétisme interdisant la prise de certains produits stimulants⁶. La lutte contre le dopage est donc née au cœur de l'ordre juridique privé sportif et les deux éléments clefs de la délimitation de son champ furent la compétition sportive et la prise de substances à des fins d'amélioration inéquitable de la performance.

Les conditions de «naissance» ainsi rappelées des premières réglementations antidopage, au cœur de la norme sportive, continuent très largement à inspirer la nature et les finalités des politiques conduites, même si à objectif inchangé, il est apparu assez vite que la «puissance» sportive, pour gagner en efficacité, avait besoin de l'action complémentaire de la «puissance publique».

Progressivement les objectifs de la lutte contre le dopage ont évolué sans que pour autant toutes les conséquences juridiques et organisationnelles en soient tirées.

L'évaluation des politiques mises en œuvre par les sept pays objets de la présente étude et telles que décrites par les consultants nationaux témoigne de cette ambiguïté.

La préoccupation de la protection de la santé du sportif, préoccupation de santé publique, est progressivement apparue, complémentirement à la garantie de la sincérité des compétitions sportives. Il est intéressant de constater la concomitance de l'expression de cette préoccupation (par exemple lors du colloque européen d'Uriage-les-Bains de 1963: « *les produits accroissent artificiellement les performances ET sont susceptibles de nuire à la santé* »⁷ et l'adoption des premières législations nationales française, irlandaise, italienne ou turque...).

⁶ Site internet de l'Agence mondiale antidopage: Bref historique de l'antidopage

⁷ Colloque européen d'Uriage-les-Bains les 26 et 27 janvier 1963

La lutte contre le dopage plus tardivement s'est préoccupée -du moins en tant qu'objectif revendiqué- d'une population élargie au-delà des sportifs de haut niveau et compétiteurs: sportifs amateurs, sportifs dans le cadre d'activités de loisir, pratiquants hors structures sportives. L'évaluation des politiques réellement mises en œuvre dans les pays étudiés témoigne des difficultés rencontrées en ce domaine. Il est intéressant de constater que l'élargissement de la population cible dépossède le mouvement sportif de fait, de sa capacité d'agir seul. La protection de la santé des pratiquants (hors compétition mais aussi hors cadre fédéral sportif) ne peut alors relever que des autorités publiques. Pour autant la lutte contre le dopage, s'agissant de cette population élargie, est le parent pauvre, tant du point de vue de la contrainte juridique que de l'effectivité des politiques conduites, du processus décrit.

Le rôle d'exemplarité et d'entraînement de la pratique sportive que joue aujourd'hui le spectacle sportif a conduit les Etats à s'intéresser également à la sincérité -en tant que telle- des compétitions sportives, aux côtés du mouvement sportif⁸. Aucune politique éducative et sociale ne peut être adossée au sport si la valeur première de ce dernier: la sincérité dans le respect des règles, n'est pas assurée. Dans le même temps, les enjeux économiques du sport confèrent à la tricherie sportive le caractère d'une fraude économique. Ainsi la puissance publique devient légitime, au même titre que la puissance sportive, à s'intéresser à la lutte contre le dopage, hors objectif de santé publique.

Le dévoiement des produits médicamenteux à des fins de dopage et les trafics qui l'accompagnent mobilisent par ailleurs des moyens de lutte, en particulier pénaux, nécessairement complémentaires à l'action du mouvement sportif.

Enfin, l'accompagnement médicalisé de la recherche de la performance dépasse aujourd'hui la simple administration de molécules aux effets dopants.

La diversification des objectifs de la lutte contre le dopage depuis le premier règlement fédéral cité supra a déplacé la ligne de partage des compétences entre la puissance sportive et la «puissance publique».

Après avoir relevé presque exclusivement du champ sportif, la lutte contre le dopage a été considérée comme un domaine partagé de compétence quand aujourd'hui sans doute, il conviendrait d'admettre que pour une large part il s'agit de compétences distinctes et complémentaires.

Ces propos liminaires n'ont pas une vocation académique.

Ils conditionnent pour une grande part l'appréciation que l'on peut porter sur les effets de la Convention de 2005 sur l'efficacité de la lutte contre le dopage et l'action des autorités publiques.

Le paradoxe qui ressort des études conduites par les consultants nationaux est que les obligations conventionnelles des Etats Parties sont fort peu contraignantes, alors même que les nouveaux enjeux de la lutte contre le dopage justifieraient un engagement fort et coordonné des Etats Parties et que les dispositions les plus précises imposées aux Etats Parties sous la réserve des difficultés juridiques de transposition en droit interne des principes de l'appendice «Code mondial antidopage» relèvent pour l'essentiel du champ du disciplinaire sportif et sont élaborées de surcroît

⁸ Jean-François Vilotte et Rhadamès Killy, «La manipulation des compétitions objet du droit international public», *Jurisport* 145, septembre 2014

dans des conditions jugées insatisfaisantes à l'aune des contraintes de droit interne ou international des Etats insuffisamment prises en compte par l'AMA. En forçant le trait, les autorités publiques seraient timides dans l'exercice de leurs responsabilités et le mouvement sportif enclin à déléguer les siennes aux autorités publiques.

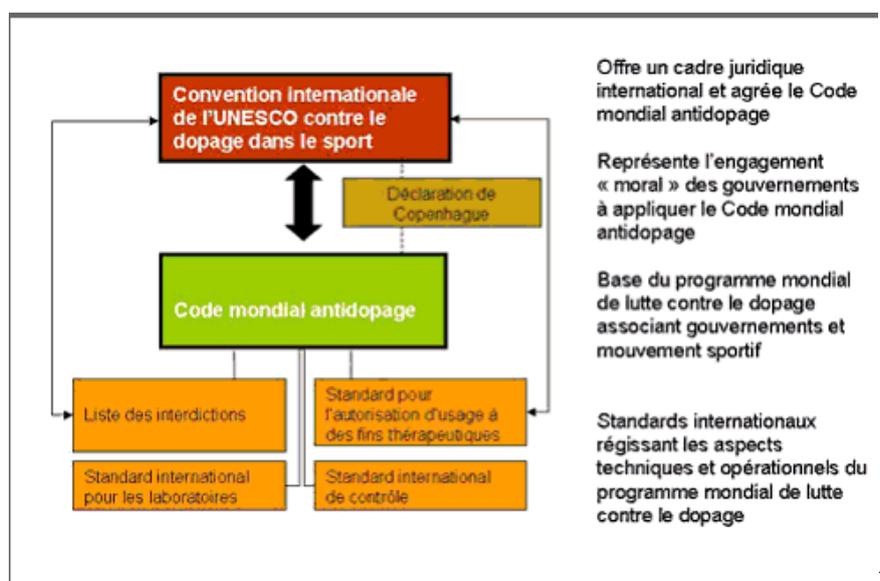
Ce constat, sous forme de paradoxe, issu de l'analyse des monographies et échanges avec les consultants nationaux, inspirera les recommandations du présent rapport qui visent à démentir la crainte trop souvent énoncée selon laquelle on ne sort de l'ambiguïté qu'à ses dépens. Les évolutions de la lutte contre le dopage devront idéalement écarter ce risque.

0.2. Rappel du paysage juridique et institutionnel.

Les Etats Parties ont exprimé une volonté commune de lutter contre le dopage dans un but de protection de l'intégrité des compétitions sportives. Cette prise de conscience s'est matérialisée lors de la 3^e Conférence internationale des ministres et hauts fonctionnaires responsables de l'éducation physique et du sport (MINEPS III) en décembre 1999⁹.

La Convention internationale contre le dopage dans le sport a été adoptée sous l'égide de l'UNESCO le 19 octobre 2005. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} février 2007. Elle est ratifiée par plus de 180 Etats actuellement, témoignant d'une volonté commune de lutter contre le dopage¹⁰.

Cette Convention vise notamment à lutter contre les substances et méthodes interdites, régler leur usage à des fins thérapeutiques, faciliter la coopération internationale, régler la commercialisation des compléments alimentaires, favoriser le développement de la recherche en matière de dopage, le développement des programmes éducatifs en matière de dopage (...).



⁹ Rapport final de la troisième conférence internationale des ministres et hauts fonctionnaires responsables de l'éducation physique et du sport (MINEPS III)

¹⁰ Selon le site web de l'UNESCO: <http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/anti-doping/international-convention-against-doping-in-sport/>

¹¹ Site internet de l'Agence mondiale antidopage

➤ **L'Agence mondiale antidopage**

L'Agence mondiale antidopage (AMA) a été fondée en 1999 dans un but de promotion et de coordination internationale de la lutte contre le dopage. L'AMA est une fondation de droit privé dont l'originalité réside dans sa composition paritaire, financée et administrée conjointement par les Etats et le mouvement sportif.

Les missions principales de l'AMA sont:

- La coordination de l'élaboration et de l'actualisation du Code mondial antidopage (CMA);
- Le soutien à la recherche scientifique et la publication annuelle de la liste des substances et méthodes interdites. L'AMA gère l'accréditation des laboratoires;
- Elle est également en charge de la coordination de la lutte antidopage au niveau international¹².

➤ **Le Code mondial et le programme antidopage**

Il s'agit du document «*harmonisant les règles liées au dopage dans tous les sports et dans tous les pays*»¹³. Cinq standards internationaux complètent et spécifient les dispositions du Code mondial :

- les contrôles;
- les travaux des laboratoires;
- les autorisations d'usage à des fins thérapeutiques (AUT);
- la liste des substances et des méthodes interdites; et
- la protection des renseignements personnels.

Ce Code et les standards ont vocation à évoluer et à être systématiquement mis à jour¹⁴.

➤ **Les organisations nationales antidopage (ONAD)**

Selon l'Agence mondiale antidopage, les ONAD sont: « *(...) responsables de contrôler les sportifs de leur pays en et hors compétition, ainsi que les sportifs d'autres nationalités concourant dans leur pays. En outre, les ONAD sont responsables de sanctionner les violations des règles antidopage et de mener des programmes d'éducation antidopage* »¹⁵.

Elles doivent accepter les principes du CMA, les mettre en place et les appliquer pour être qualifiées de conformes selon l'AMA.

¹² Selon les informations de l'Agence mondiale antidopage

¹³ Site internet de l'Agence mondiale antidopage

¹⁴ Site internet de l'Agence mondiale antidopage

¹⁵ Site internet de l'Agence mondiale antidopage

Les ONAD sont les institutions de référence en matière de lutte contre le dopage dans les sept pays étudiés. Leurs missions sont cependant assez distinctes. A titre d'exemple, certaines ONAD sont en charge des procédures disciplinaires, alors que dans d'autres cas, des organismes spécifiques ont été mis en place.

La réglementation émanant de l'AMA, fondation de droit privé suisse, est par nature juridique une réglementation privée.

La force contraignante du programme mondial antidopage, entendu comme le Code mondial et les standards, diffère pour les organisations sportives et les Etats.

Les organisations sportives sont des personnes privées qui acceptent d'appliquer une réglementation privée et en conséquence d'adopter formellement les règles du Code.

Les Etats qui acceptaient de respecter les règles du programme mondial antidopage -réglementation de droit privé- ne lui conféraient pas pour autant un caractère contraignant en droit interne. L'objet même de la Convention de l'UNESCO - Convention internationale publique- fut d'organiser juridiquement les conditions d'un engagement juridique des Etats à respecter les dispositions du Code et de certains standards internationaux.

En réalité la Convention *in fine* ne confère pas d'effet direct au Code mondial, les Etats devant adopter les mesures de transposition appropriées en droit interne des principes du Code¹⁶. Deux textes issus de l'AMA s'appliquent directement sans nécessité de transposition nationale: la liste des interdictions et le standard pour les AUT. Il y a donc pour les Etats ayant ratifié une «obligation» d'adopter une réglementation conforme aux principes du Code. Les procédures adéquates et l'effectivité de la transposition peuvent différer notablement d'un Etat à l'autre, tant en matière de délais, qu'en raison de contraintes constitutionnelles ou d'engagements internationaux. Il convient de constater que la non prise en compte de ce problème de hiérarchie des normes dans les procédures d'élaboration et d'actualisation du programme antidopage de l'AMA, qui fut initialement à l'origine de la structure même de la Convention renvoyant en annexe le Code qui n'est pas d'application directe en droit interne des Etats, continue à produire des effets négatifs dans les difficultés de transposition et leurs délais.

Le texte de la Convention stricto sensu (objet et modalités de la coopération internationale entre les Etats pour prévenir le dopage sportif) comporte assez peu de dispositions contraignantes, alors même que la Convention traite des problématiques spécifiques qui sont au cœur de la compétence de la «puissance publique». Dès lors, il n'est guère étonnant que les rapports des consultants nationaux illustrent une effectivité très relative de la mise en œuvre des dispositions strictement conventionnelles par les Etats.

¹⁶ Article 3 et 4 de la Convention internationale contre le dopage dans le sport

1. LA DIFFICILE APPRECIATION DE L'EFFECTIVITE ET DE L'EFFICACITE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE LE DOPAGE: L'ANALYSE DES CONSULTANTS NATIONAUX.

Les rapports des sept consultants nationaux annexés au présent rapport en sont le complément indissociable. Les développements du présent rapport n'ont pas vocation à reprendre exhaustivement les développements et analyses de rapports nationaux d'évaluation.

L'application de la Convention internationale contre le dopage dans le sport du 19 octobre 2005, de ses annexes et de ses appendices, et l'efficacité des politiques antidopage liées à son application sont variables selon les différents pays étudiés dans le cadre de cette enquête. Il ressort toutefois de l'analyse menée que ces difficultés ne sont pas liées à la volonté des différents pays de mettre en œuvre des politiques efficaces de lutte contre le dopage, mais qu'elles résultent de différents facteurs, à commencer par des difficultés externes aux Etats et inhérentes à la Convention elle-même, ou inhérentes à la lutte contre le dopage (1.1). Il existe également des difficultés internes aux Etats qui n'ont pas empêché toutefois pas une transposition plus ou moins complète des principes du Code dans les systèmes juridiques internes (1.2).

1.1. Les difficultés indépendantes des contextes nationaux de mise en œuvre de la Convention

Ces difficultés sont de deux ordres, elles résultent de l'instrument de droit international lui-même (1.1.1), mais également du contexte global de la lutte contre le dopage (1.1.2).

1.1.1. Les difficultés d'application tenant à la nature même de la Convention

➤ Une Convention d'objectifs sans dispositifs contraignants

La Convention énonce un certain nombre d'objectifs sans les assortir de dispositions opérationnelles contraignantes. Il en résulte nécessairement une grande disparité de mise en œuvre qui nuit à une action coordonnée des Etats.

Ainsi, la Convention prévoit par exemple que les Etats signataires doivent:

- Assurer une coordination nationale de la lutte contre le dopage entre l'ensemble des organismes et autorités impliquées¹⁷;
- Limiter la disponibilité des substances et méthodes interdites en luttant contre les trafics et en adoptant des mesures de prévention et de restriction de la possession et de l'utilisation de ces substances et méthodes, sans toutefois préciser le contenu de ces mesures¹⁸;
- Elle incite les Etats à prendre des mesures à l'encontre des personnels d'encadrement des sportifs¹⁹;

¹⁷ Article 7 de la Convention internationale contre le dopage dans le sport

¹⁸ Article 8 de la Convention internationale contre le dopage dans le sport

¹⁹ Article 9 de la Convention internationale contre le dopage dans le sport

- Encourager les producteurs et les distributeurs à établir des bonnes pratiques pour la commercialisation et la distribution des compléments alimentaires²⁰;
- Encourager et faciliter l'exécution des contrôles par les organisations sportives²¹;
- Aider les organisations sportives et les organisations antidopage à accéder à un laboratoire accrédité²²;
- Favoriser la coopération internationale et soutenir les missions de l'AMA²³;
- Soutenir des programmes d'éducation et de formation²⁴;
- Mettre en place des codes de bonnes pratiques²⁵;
- Promouvoir la recherche antidopage²⁶.

Les modalités opérationnelles de mise en œuvre de ces objectifs sont laissées à la discrétion des Etats Parties. Par ailleurs la Convention n'impose pas de méthodologie de contrôle de l'effectivité des politiques conduites et encore moins d'évaluation commune des résultats.

➤ **Les difficultés de transposition et d'intelligibilité du Code mondial antidopage**

Le Code mondial antidopage, annexe à la Convention, comporte en ce qui le concerne des dispositions contraignantes et précises en matière de lutte contre le dopage mais nécessite une procédure de transposition.

Le CMA doit tout d'abord être transposé dans les systèmes juridiques des Etats signataires et n'est pas d'application directe en droit interne²⁷. Les organisations nationales antidopage sont notamment en charge de l'adoption et de la mise en œuvre des règles et des politiques du Code. Cette mise en œuvre est problématique à plusieurs égards:

- Les Etats peinent à respecter les délais de transposition du Code dans leur système juridique interne. Ces difficultés sont notamment dues à la complexité du Code et de ses règles, combinées parfois à la lourdeur des procédures internes de transposition, comme le souligne le consultant espagnol:

«Annexe 1 – Code mondial antidopage:

Du fait de la complexité de la transposition des réglementations, la mise en œuvre de l'actuel Code mondial antidopage connaît des retards.»²⁸

- Il ressort également du rapport roumain que les dispositions du Code ne sont pas assez anticipées par l'Agence mondiale antidopage pour permettre une transposition efficace dans les systèmes juridiques internes.

²⁰ Article 10 de la Convention internationale contre le dopage dans le sport

²¹ Article 12 de la Convention internationale contre le dopage dans le sport

²² Article 12 de la Convention internationale contre le dopage dans le sport

²³ Articles 13 et 14 de la Convention internationale contre le dopage dans le sport

²⁴ Article 19 de la Convention internationale contre le dopage dans le sport

²⁵ Article 20 de la Convention internationale contre le dopage dans le sport

²⁶ Article 24 de la Convention internationale contre le dopage dans le sport

²⁷ Article 4 de la Convention internationale contre le dopage dans le sport

²⁸ Rapport intermédiaire de l'Espagne, p. 35

«Cette double exigence de conformité contraignante conduit parfois dans la pratique à l'apparition de situations confuses et à l'impossibilité objective de copier mot pour mot certains articles du Code de l'AMA dans le corpus de la législation roumaine (obligatoire aux termes des standards de l'AMA)»²⁹.

- En France par exemple, les difficultés liées à la transposition ont eu pour résultat que certaines mesures d'application du Code mondial antidopage étaient obsolètes dès leur entrée en vigueur par rapport à l'évolution des standards internationaux:

«La première difficulté est celle des autorités réglementaires à respecter les délais de transposition. A la suite de l'ordonnance de 2010, les décrets d'application ont été signés le 13 janvier 2011, soit neuf mois après: décret n°2011-57 relatif aux contrôles en matière de lutte contre le dopage, décret n°2011-58 relatif aux sanctions disciplinaires et le décret n°2011-59 portant diverses dispositions relatives à la lutte contre le dopage. Certaines dispositions de ces décrets d'application de l'ordonnance précitée étaient, du fait de leur tardivité, déjà obsolètes au moment de leur application par rapport au Standard international de la Convention relatif aux AUT modifié depuis le 1er octobre 2010 et rentrant en vigueur le 1er janvier 2011»³⁰.

«Toutefois, à ce jour, le système français n'a pas encore transposé en droit français les nouveaux principes du CMA 2015. Si la mission de transposition est en cours en raison de l'habilitation du gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi pour assurer le respect des principes du CMA 2015 (la loi n°2014-1663 du 30 décembre 2014), le projet de l'ordonnance est encore en cours de rédaction»³¹.

Ainsi, sur les sept pays étudiés, le Brésil, l'Espagne, la France et la Roumanie n'ont pas, à la date de remise du présent rapport, encore transposé le CMA 2015 dans leur système juridique interne:

SIGNATAIRES DONT LES RÈGLES NE SONT PAS CONFORMES

Les signataires ci-dessous n'ont pas encore rédigé des règles antidopage parfaitement conformes au Code mondial antidopage 2015 ni soumis de telles règles à l'AMA, et signataires visés par un processus parlementaire qui pourrait encore mener à des modifications de la version provisoire des lois. Il est important de noter que dans le cadre du système juridique national de certains pays, ce type de processus parlementaire est nécessaire à la mise en œuvre du Code mondial antidopage 2015.

²⁹ Rapport final de la Roumanie p. 56

³⁰ Rapport intermédiaire de la France p. 12

³¹ Rapport final de la France p. 12



Catégorie	Organisations sportives
Organisations nationales antidopage (ONAD) ou Comités olympiques nationaux agissants à titre d'ONAD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Andorre - Commission d'État antidopage d'Andorre ▪ Belgique - <ul style="list-style-type: none"> = Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale = ONAD Communauté française de Belgique = ONAD Communauté allemande de Belgique ▪ Brésil - Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem (ABCD) ▪ Colombie - COLDEPORTES ▪ Espagne - Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte (AEPSAD) ▪ France - Agence française de lutte contre le dopage ▪ Grèce - Conseil national hellénique de contrôle du dopage (ESKAN) ▪ Hongrie - Groupe antidopage de Hongrie (HUNADO) ▪ Israël- Comité antidopage du CNO d'Israël ▪ Mexique - Comité Nacional Antidopaje de México ▪ Roumanie - Agence nationale antidopage de la Roumanie ▪ Serbie - Agence antidopage de Serbie (ADAS) ▪ Slovaquie - Agence antidopage de Slovaquie (SADA) ▪ Ukraine - Organisation nationale antidopage de l'Ukraine

32

Le consultant roumain vient toutefois de nous indiquer que la version 2015 du CMA vient juste d'être transposée dans leur système juridique interne.

➤ **L'absence d'institution de contrôle ou d'appui à la mise en œuvre effective de la Convention et du Code mondial antidopage**

Si l'Agence mondiale antidopage supervise la conformité des politiques des Etats au Code mondial antidopage et publie des rapports de conformité, elle ne dispose pas de moyens coercitifs ni de véritables pouvoirs de contrôle lui permettant de remplir ce rôle auprès des Etats. De surcroît son statut juridique rend l'exercice de cette compétence difficile faute de légitimité juridique et institutionnelle suffisante. Le contrôle des

³² Selon les informations de l'AMA

politiques des Etats Parties à la Convention par une fondation privée de droit suisse future dotée d'une gouvernance paritaire est un facteur de fragilisation du dispositif de suivi.

1.1.2. Les difficultés liées au contexte général de la lutte contre le dopage

➤ Le caractère récent de la prise de conscience de la nécessité de lutter contre le dopage

Malgré une incontestable prise de conscience de la nécessité de lutter efficacement contre le dopage, cette prise de conscience est relativement récente et la jeunesse d'un grand nombre des réglementations mises en place en rend aujourd'hui l'évaluation délicate.

➤ Le caractère récent des législations antidopage

L'analyse des rapports des sept consultants nationaux démontre bien que la mise en œuvre d'instruments juridiques effectifs de lutte contre le dopage est un phénomène récent. Si certains Etats se sont dotés de dispositifs de lutte contre le dopage depuis plusieurs décennies (l'Espagne possédait une loi contenant des dispositions antidopage en date du 15 octobre 1990 et la France a élaboré sa première législation antidopage dès les années 1960), la plupart des réglementations des Etats étudiées dans le cadre de ce rapport sont assez récentes.

Ainsi en Jamaïque, la réglementation antidopage est issue de l'*Anti-Doping in Sport Act* de 2014 et entrée en vigueur en 2015. Le régime kenyan est issu du *Kenya Sports Act* de 2013 qui mentionne le dopage sans qu'il soit l'objet principal du texte, un régime plus complet devant être mis en place prochainement. En Roumanie, les textes de loi spécifiques au dopage datent de 2006 et de 2008. Les réglementations brésiliennes ont été adoptées à travers deux décrets de 2011 et 2012 selon l'ONAD brésilienne. L'Arabie Saoudite a réformé son ONAD en 2013. L'Espagne a également réformé son régime antidopage par le biais d'une loi du 20 juin 2013. Le système français a été réformé et complété à plusieurs reprises depuis 1999.

Cette absence de recul permettant une évaluation nationale effective est soulignée par un grand nombre de consultants nationaux.

De plus, s'agissant des pays s'étant dotés d'une réglementation ancienne, aucune étude complète d'évaluation conduite dans le respect des normes scientifiques n'est disponible.

➤ L'absence d'études nationales d'évaluation

La lutte contre le dopage souffre d'une véritable insuffisance en matière de recherche. Ce constat est partagé par l'ensemble des consultants nationaux et à titre d'exemple par le consultant brésilien:

«Lors de l'analyse de la littérature scientifique sur le dopage au Brésil, nous avons constaté une énorme lacune dans ce domaine. Dans le même temps, alors que le Brésil publie de plus en plus d'études nationales et internationales, les études sur les médicaments dans le sport sont à la traîne dans ce domaine.»³³

³³ Rapport final du Brésil p. 12

Très peu d'études ont été consacrées au sujet et ce, quel que soit l'angle d'approche retenu: santé publique, pharmacologie, épidémiologie, biologie, sociologie (...). La Cour des comptes française, alors même que la législation française est une des plus anciennes, pointe notamment le fait que:

«Aucune étude épidémiologique permettant de dresser une cartographie détaillée des pratiques de dopage et des conséquences pour la santé n'a été menée jusqu'à présent. L'absence actuelle d'étude établissant de manière irréfutable les effets néfastes du dopage sur la santé participe au courant de tolérance constaté. Les sportifs ayant une pratique de loisir peuvent également être concernés par la consommation de produits figurant sur la liste des produits dopants. Cartographier leurs consommations en fonction du nombre d'heures de sport pratiquées et de l'âge permettrait de savoir dans quelle mesure il est nécessaire d'orienter plus activement ou non cette politique vers les amateurs de tout niveau»³⁴.

L'absence de données, notamment sur les effets du dopage en matière de santé publique et sur les pratiques dopantes, d'une part contrarie la prise de conscience du problème que constitue le dopage et d'autre part, nuit à l'efficacité des politiques mises en œuvre dans la mesure où celles-ci ne sont pas nécessairement adaptées aux pratiques dopantes. Cette lacune est également illustrée par le rapport jamaïcain qui insiste sur le fait qu'il n'existe pas d'étude permettant d'évaluer la conscience de l'opinion publique sur le problème du dopage et que les politiques sont mises en œuvre «à l'aveugle»:

«Pour finir, l'absence d'enquête scientifique réalisée auprès de l'opinion publique ou des sportifs concernant la compréhension des politiques de lutte contre le dopage et la perception de la manière dont les questions liées au dopage devraient être abordées est particulièrement problématique. Cela est quelque peu surprenant au vu du nombre élevé de bureaux de vote en Jamaïque et de la fréquence à laquelle l'opinion publique, que ce soit à l'échelle nationale ou régionale, est interrogée. L'absence de telles données implique que l'élaboration de politiques efficaces et la mise en œuvre de mesures adaptées interviennent, pour ainsi dire, «à l'aveugle» sans indications fiables et sans l'avis du public.»³⁵

Cet élément de contexte est là encore un frein important à la mise en œuvre de politiques efficaces dans la mesure où le sujet est relativement nouveau et peu étudié et qu'il ne constitue un sujet prioritaire, hors «bulles médiatiques» ponctuelles, ni pour l'opinion publique, ni pour les autorités publiques. Cette insuffisance en matière d'étude et de recherche est l'un des enseignements les plus marquants et les plus importants des rapports des sept consultants nationaux.

➤ **L'apparition de nouveaux objectifs en matière de lutte contre le dopage**

Les premières réglementations s'attaquant aux problèmes de dopage visaient exclusivement à garantir l'intégrité des compétitions sportives. L'objectif était uniquement de s'assurer que les athlètes et, plus particulièrement, les athlètes participant aux compétitions les plus importantes, concourraient de manière équitable.

La rédaction actuelle du Code mondial antidopage témoigne encore de cet objectif, ses règles étant adaptées à la pratique compétitive.

³⁴ Rapport de la Cour des comptes, *La politique publique de lutte contre le dopage dans le sport : donner une nouvelle impulsion*, février 2015

³⁵ Rapport final de la Jamaïque, p. 11

Les politiques de lutte contre le dopage reflètent encore aujourd'hui le fait que seul l'objectif d'intégrité des compétitions était pris en considération lors de leur élaboration. En effet, en Roumanie par exemple, la lutte contre le dopage est ciblée prioritairement sur les athlètes olympiques et internationaux ou tout du moins, les athlètes de haut niveau de pratique sportive compétitive:

«Le groupe cible pour l'année 2013 est composé de 300 sportifs licenciés auprès de 26 fédérations sportives nationales. Conformément à la décision gouvernementale n° 1056/2009 évoquée ci-dessus, les catégories de sportifs composant ce groupe sont:

les sportifs internationaux et les athlètes olympiques et paralympiques;

les sportifs nationaux (seniors, jeunes, cadets, juniors) sélectionnés sur la base de leurs positions respectives dans le classement annuel établi par les fédérations sportives nationales;

les sportifs faisant l'objet d'une période d'inéligibilité.»³⁶.

Cet objectif est aujourd'hui dépassé. Le problème du dopage ne concerne plus uniquement ce public, mais s'est élargi au sport amateur, même en l'absence de toute pratique compétitive et cause d'autres difficultés que celle de l'équité des compétitions et en particulier un problème de santé publique.

Le rapport de la Cour des comptes française de février 2015 relatif à l'évaluation des politiques publiques antidopage illustre bien ce problème et la dualité des objectifs actuels de la lutte contre le dopage, intégrité des compétitions sportives et impératifs de santé publique:

«La lutte contre le dopage s'adresse d'abord au sport d'élite, c'est à dire à deux cibles: une première de 20 700 sportifs (ou anciens sportifs) d'élite; et une deuxième, appelée «groupe cible», et constituée chaque année par l'agence de quelques centaines de sportifs choisis au sein de la première cible. Les contrôles de ce groupe soumis à des règles de surveillance spécifiques peuvent être diligentés pour l'essentiel, en compétition ou à l'entraînement en vue des compétitions.

Toutefois, pour l'agence, conformément au Code, la lutte contre le dopage doit également servir des préoccupations de santé publique. Elle s'adresse donc aussi à une cible très large de 17 millions de sportifs licenciés. Ce choix, que tous les pays n'ont pas fait, justifie de procéder annuellement à un nombre important de prélèvements urinaires ou sanguins, évalué par l'agence à un minimum de 10 000 par an, afin d'asseoir la crédibilité de l'ensemble de son action, face à une action préventive très faible menée par le ministère chargé des sports et les fédérations sportives. Deux tiers des prélèvements sont réalisés sur la cible la plus large des sportifs licenciés de tout niveau, et un tiers sur les sportifs «espoirs», de haut-niveau ou professionnels (...).

L'agence ne différencie pas suffisamment sa stratégie de contrôle pour chacune des trois cibles (le groupe cible, les sportifs d'élite et les autres licenciés), et ses indicateurs de performance sont inadaptés. En 2013, les contrôles de l'AFLD ont été réalisés pour 66 % en compétition et pour 34 % hors compétition. Ces chiffres, qui ne distinguent pas les cibles, sont sans

³⁶ Rapport intermédiaire de la Roumanie p. 14

doute peu comparables aux chiffres d'agences d'autres pays dont les contrôles visent essentiellement le sport de haut niveau et le sport professionnel»³⁷.

La propagation du dopage au sport amateur a fait naître des enjeux de santé publique nouveaux. Ces enjeux sont très éloignés des objectifs et des moyens initiaux de lutte contre le dopage. Ces nouveaux enjeux nécessitent de repenser la lutte contre le dopage ainsi que les moyens mis en œuvre. Ils apparaissent aujourd'hui inappropriés pour lutter contre un phénomène de grande ampleur qui dépasse le seul mouvement sportif et la pratique compétitive.

La lutte contre le dopage nécessite donc une redéfinition claire des objectifs poursuivis pour être efficace, elle doit dépasser le cadre de la pratique compétitive professionnelle et viser toutes les pratiques dopantes. L'association de différentes autorités publiques en Arabie Saoudite et notamment de la *Saudi Food and Drug authority (Saudi FDA)* témoigne de cette prise de conscience:

«Une collaboration a été mise en place entre le Comité antidopage d'Arabie Saoudite (SAADC) et la Saudi Food and Drug authority (Saudi FDA), les douanes saoudiennes, les fédérations sportives saoudiennes et l'armée (sections sportives), le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Défense et le Ministère de la Garde Nationale en matière de contrôles anti-dopage et d'éducation.»³⁸

Au même titre, la volonté ou la mise en œuvre de programmes d'éducation et de prévention dans les écoles et les universités en Roumanie ou en Jamaïque démontre la volonté d'élargir la population ciblée par la lutte antidopage:

«En matière d'éducation et de prise de conscience du public, l'efficacité de ce programme est limitée par l'absence d'un engagement durable auprès des établissements scolaires en Jamaïque. C'est essentiel au vu de l'importance toute particulière que revêt le Programme d'athlétisme aussi bien dans les écoles secondaires que dans les écoles primaires de Jamaïque. Les championnats nationaux annuels et les compétitions qui les précèdent voient la participation de plus de 100 équipes masculines et d'un nombre égal d'équipes féminines. La Commission antidopage de la Jamaïque (JADCO) reconnaît clairement cette lacune. En janvier 2015, son Directeur exécutif a déclaré: «la JADCO travaillera avec les agences compétentes afin de développer le programme qui sera enseigné dans les écoles dès la primaire.» Cette avancée dans les programmes d'éducation face aux questions de la lutte contre le dopage améliorerait bien évidemment les mesures préventives et poserait les fondations d'un renforcement du respect, par la Jamaïque, des objectifs de la Convention.»³⁹

► *La campagne «Champions for a Clean Sport!» a duré de 2006 à 2009. Elle était destinée à des sportifs âgés de 16 à 21 ans au sein d'écoles, de lycées et d'universités à vocation sportive ou de centres olympiques pour jeunes sportifs.*

► *La campagne «First Steps for a Clean Sport» lancée en 2011 et créée en partenariat avec le Ministère roumain de l'Éducation Nationale constitue un autre exemple de campagne récurrente. Ce projet se poursuit et s'appuie sur*

³⁷ Rapport de la Cour des comptes, *La politique publique de lutte contre le dopage dans le sport : donner une nouvelle impulsion*, février 2015

³⁸ Rapport final de l'Arabie Saoudite p. 4

³⁹ Rapport final de la Jamaïque p. 11

deux modules. À ce jour, il a touché au total plus de 3 000 écoliers qui ont participé à plus de 30 activités pédagogiques à travers toute la Roumanie. Comme cela a été souligné plus haut dans ce rapport, la stratégie nationale de lutte contre le dopage reconnaît le rôle de la communauté dans le développement d'un sportif dès son plus jeune âge.

À ce titre, cette campagne cible les élèves des écoles et des lycées à vocation sportive avec l'objectif de promouvoir les valeurs intrinsèques du sport comme des références en matière de prévention et de lutte contre le dopage.»⁴⁰

Ce nouvel enjeu constitue toutefois une difficulté fondamentale illustrant l'inadéquation des dispositifs nationaux et internationaux actuels avec la réalité concrète de ce qu'est le dopage aujourd'hui.

1.2. Les difficultés liées aux contextes nationaux.

Les difficultés internes aux Etats Parties peuvent également constituer des entraves à l'application effective et évaluable de la Convention internationale contre le dopage dans le sport et du Code mondial antidopage (1.2.1), la transposition du Code semble toutefois accomplie même si des difficultés demeurent (1.2.2).

1.2.1. Les entraves liées aux contextes nationaux

- **La volonté politique des Etats d'agir est plus souvent dictée par des raisons contingentes que par leurs obligations conventionnelles.**

En l'absence de dispositifs conventionnels réellement contraignants, l'action réelle des autorités publiques à agir a été souvent dictée par des facteurs contingents et quelques fois tardifs.

A titre d'illustration, le laboratoire d'analyse brésilien vient récemment d'être accrédité et est désormais habilité à effectuer des analyses d'échantillons de contrôle du dopage. Le laboratoire brésilien s'est donc conformé aux standards de l'Agence mondiale antidopage. Cet effort intervient dans le contexte de l'organisation des Jeux Olympiques d'été par le Brésil en 2016.

«Montréal, le 13 mai 2015 – Dans le cadre de sa réunion tenue à Montréal aujourd'hui, le Conseil de fondation de l'AMA a obtenu le rapport d'étape sur la mise en œuvre et la conformité du Code, et a approuvé l'accréditation des laboratoires du Brésil (Rio de Janeiro) et de la Turquie (Ankara)»⁴¹.

Cette volonté politique est déterminante dans l'instauration de politiques antidopage efficace. Le rapport jamaïcain pointe notamment la volonté politique insuffisante illustrée notamment par l'absence de formalisation de la collaboration entre les institutions impliquées dans la lutte contre le dopage ou l'absence de codes de conduite et de bonnes pratiques.

«La Collaboration avec ce plus large éventail d'institutions est informelle et ad hoc et n'est régie par aucun protocole officiel.»

⁴⁰ Rapport final de la Roumanie p. 31

⁴¹ Site internet de l'AMA

➤ **Promouvoir les codes de conduite, de bonnes pratiques et d'éthique quelles que soient les sources**

Ils sont encouragés mais n'ont jamais été formalisés.

L'absence de dispositions conventionnelles réellement contraignantes sur le plan juridique conduit certains Etats à n'agir qu'en raison d'évènements contingents ou en situation de crise (Brésil, Jamaïque).

Naturellement, le poids des difficultés économiques rencontrées par certains Etats, en l'absence de dispositifs de péréquation et d'aide financières ciblés sur les politiques de lutte contre le dopage, les conduisent à privilégier d'autres politiques.

C'est ainsi que le rapport jamaïcain souligne que:

«Du point de vue financier, malgré les efforts consentis par les gouvernements successifs, l'absence de croissance économique pendant plusieurs décennies limite le financement qui doit être accordé afin de doter les instances de lutte contre le dopage dans le sport du personnel et des ressources adaptés.»⁴²

Les règles en matière de dopage ont souvent été le résultat d'une prise de conscience liée notamment à des scandales judiciaires et médiatiques, plus que le résultat d'une politique cohérente à long terme née d'un engagement conventionnel. En outre cela a également pour conséquence que la lutte contre le dopage est soumise à la lourdeur des processus administratifs et légaux des Etats.

Cependant quand pour ces raisons contingentes les Etats décident d'agir en matière de lutte contre le dopage, le cadre conventionnel les aide sur le plan méthodologique et pour effectuer le choix des actions à conduire et les prioriser.

➤ **La question des moyens financiers**

Au regard des rapports étudiés, cette prise de conscience des pouvoirs publics est toutefois contrariée par la disparité des moyens financièrement mobilisables dans des contextes de grandes difficultés économiques et de choix de priorité compréhensible.

Même les pays considérés comme disposant de plus de moyens au sein du panel étudié sont confrontés au plafonnement voire à l'écrêtement des moyens alloués à la lutte contre le dopage.

La mise en œuvre de politiques efficaces de lutte contre le dopage nécessite des moyens onéreux. Il existe une grande hétérogénéité des moyens disponibles dans les sept pays étudiés. A titre d'exemple, la Roumanie, l'Espagne, le Brésil et la France disposent de laboratoires accrédités, habilités par l'Agence mondiale antidopage à effectuer des analyses d'échantillons de contrôle du dopage et respectent les standards imposés par l'Agence.

A l'inverse, le rapport du Kenya souligne le manque de moyens mis à la disposition de la lutte contre le dopage, même si ce manque n'est pas la seule difficulté visée par le rapport du consultant national. Ainsi, il n'existe pas de budget alloué à la lutte contre le dopage, ni de véritables capacités techniques pour faire face à cette problématique. L'absence de moyens et l'absence de structures ne permettent pas de mettre en œuvre une politique efficace:

⁴² Rapport final de la Jamaïque p. 11

«1. La loi kényane sur le sport de 2013 ne mentionne que le dopage mais sans entrer dans les détails ou
2. créer de structures de mise en œuvre des politiques de lutte antidopage dans le pays.
Le Kenya manque cruellement d'une instance de lutte antidopage forte (...)
7. Aucun budget n'est alloué à la lutte contre le dopage par ces fédérations sportives (...)
16. Il n'existe aucun mécanisme de contrôle national du fait de l'absence de structures adaptées et d'une autorité forte et compétente de lutte antidopage (...).»⁴³.

➤ Les difficultés institutionnelles

L'ensemble des rapports évoque des difficultés institutionnelles réduisant l'efficacité de la mise en œuvre des politiques antidopage.

Ces difficultés reposent notamment sur l'existence de multiples organismes compétents en matière de lutte contre le dopage. Il s'agit notamment des ONAD, des autorités publiques spécifiques ou qui peuvent intervenir ponctuellement en matière de lutte contre le dopage, du mouvement sportif et notamment des fédérations nationales et internationales. Le contexte institutionnel est donc complexe, segmenté, et nuit à l'efficacité de la lutte contre le dopage. Cette coopération est pourtant un des objectifs de la Convention comme le rappelle le rapport brésilien:

«L'État partie a encouragé la coopération entre les instances de lutte contre le dopage, les pouvoirs publics et les fédérations sportives qui relèvent de sa compétence et de la compétence d'autres États parties afin d'atteindre les objectifs de la CICDE.»⁴⁴

La première difficulté relevée concerne la coordination de l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre le dopage. Ce problème récurrent est soulevé par l'ensemble des consultants nationaux. Le rapport de l'Arabie Saoudite insiste sur le fait que la collaboration n'est pas toujours optimale, au détriment de l'efficacité de la lutte contre le dopage:

«Une collaboration a été mise en place entre le Comité antidopage d'Arabie Saoudite (SAADC) et la Saudi Food and Drug authority (Saudi FDA), les douanes saoudiennes, les fédérations sportives saoudiennes et l'armée (sections sportives), le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Défense et le Ministère de la Garde Nationale en matière de contrôles anti-dopage et d'éducation.» Toutefois, une telle collaboration n'est pas optimale et une coopération et une collaboration plus vastes sont nécessaires.

Il n'existe aucune collaboration directe avec les services de police et de lutte contre la criminalité. Toutefois, une coopération au cas par cas existe bel et bien et une équipe peut être constituée afin d'enquêter sur un crime particulier ou la consommation de drogues ou si des informations indiquent la vente de produits illégaux dans des salles de sport. Sinon, les enquêtes de police ne sont pas du ressort du SAADC. Tout ce qui a trait à l'alcool et à la drogue en Arabie Saoudite est du ressort de la Commission de contrôle des stupéfiants d'Arabie Saoudite et non de celui du SAAD. Nous recommandons que cette

⁴³ Rapport final du Kenya, p. 39, 40 et 41

⁴⁴ Rapport final du Brésil p. 5

coopération intervienne dans un cadre structurel pour être plus efficace et plus productive.»⁴⁵

Cette coopération est pourtant indispensable à l'efficacité de la lutte contre le dopage comme le souligne le rapport espagnol; en effet cette problématique est particulièrement sensible en Espagne du fait de l'autonomie conférée aux gouvernements régionaux qui accroît le nombre d'autorités impliquées dans la lutte contre le dopage:

«En tenant compte de la structure spécifique de l'État espagnol avec ses 17 gouvernements régionaux, il est nécessaire de s'assurer que la mission de coordination confiée à l'AEPSAD est menée à bien.»⁴⁶

L'intervention de multiples autorités, même indirectement compétentes en matière de lutte contre le dopage, nuit souvent à la cohérence des politiques antidopage. En France par exemple, le système est fondé principalement sur la collaboration de nombreuses institutions:

«Le dispositif français mobilise de nombreux acteurs, aux statuts et aux objectifs différents:

L'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) avec son laboratoire, situé à Châtenay-Malabry, et son comité d'orientation scientifique, autorité publique indépendante à la fois de l'autorité ministérielle et du mouvement sportif, a principalement des missions de contrôle et d'analyse, des compétences disciplinaires et participe, aux termes de la loi du 1er février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs, à la politique de prévention;

Les administrations publiques chargées du sport (direction des sports et directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale) interviennent dans la prévention et participent à l'organisation des contrôles et à la lutte contre les trafics;

Les administrations répressives chargées de la lutte contre le dopage (l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et le service national des douanes judiciaires) sont compétentes sous l'autorité du juge en matière de lutte contre les trafics de produits dopants;

Le comité national olympique et sportif français et les fédérations sportives, qui mettent respectivement en pratique le droit créé par le Comité international olympique (CIO) et leur fédération internationale, apportent leur concours en matière de prévention du dopage.

De leur collaboration dépend l'efficacité du système français »⁴⁷.

Il existe également des conflits de compétence entre ces autorités et les autres parties prenantes à la lutte contre le dopage et plus particulièrement le mouvement sportif.⁴⁸

⁴⁵ Rapport final de l'Arabie saoudite p. 4

⁴⁶ Rapport final de l'Espagne p. 11

⁴⁷ Rapport de la Cour des comptes, *la politique publique de lutte contre le dopage dans le sport : donner une nouvelle impulsion*, février 2015

⁴⁸ Rapport de la Cour des comptes, *la politique publique de lutte contre le dopage dans le sport : donner une nouvelle impulsion*, février 2015

En plus de ces difficultés s'ajoutent certaines difficultés juridiques liées au droit international et constitutionnel de chaque Etat partie. Comme il a préalablement été précisé, l'ONAD française dispose de certaines prérogatives disciplinaires. La mise en œuvre de ces prérogatives est de nature à poser des difficultés par rapport à l'application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, dont l'article 6§1 relatif au droit à un procès équitable a été analysé comme nécessitant la séparation des fonctions de poursuite et de jugement des autorités administratives disposant de compétences disciplinaires. Ces exigences s'appliquent à l'AFLD lorsqu'elle statue en matière disciplinaire:

«Le groupe pluridisciplinaire a émis des réserves sur le cumul des différentes fonctions de l'AFLD, sur sa compétence disciplinaire de l'AFLD, et notamment son pouvoir réformateur.

Sur le principe, des voix se sont exprimées sur cette compétence en ce qu'elle contreviendrait au principe de séparation des fonctions de poursuite et de jugement.

Le principe de séparation des autorités de poursuite et de jugement est destiné à garantir le principe d'indépendance et d'impartialité des organes chargés d'infliger une sanction. Ce principe est une déclinaison de l'article 6§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales»⁴⁹.

De surcroît, les principes constitutionnels et notamment les principes d'inviolabilité du domicile le droit au respect à la vie privée limitent l'efficacité de certaines mesures comme l'obligation de disponibilité des athlètes à tout moment et en tout lieu posée par le CMA:

«En particulier, il apparaît que les règles de l'AMA relatives aux contrôles nocturnes des athlètes sont contraires à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Selon nos sources, les dispositions du Code mondial anti-dopage relatives aux contrôles nocturnes des athlètes seront probablement sanctionnées par la disjonction et non transposées»⁵⁰.

«L'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dispose en son article 8 que «Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance». La CEDH veille à ce que les législations nationales «offrent des garanties adéquates et suffisantes contre les abus» des perquisitions et visites domiciliaires et à ce que les ingérences ne soient pas disproportionnées: CEDH, 25 février 1993, Funke c/ France.

L'inviolabilité du domicile n'est pas expressément prévue par la Constitution. Néanmoins, le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle de ce principe dans une décision Perquisitions fiscales: CC, 83-164 DC, 29 décembre 1983. C'est ce principe qui justifie qu'aucune perquisition ne peut être effectuée entre 21 heures et 6 heures (sauf cas précis relatives à la lutte contre la criminalité et la délinquance organisée sous le contrôle d'un juge judiciaire): article 59 du Code de procédure pénale.

⁴⁹ Rapport final de la France p. 15

⁵⁰ Rapport final de la France, p. 13

Afin d'envisager une solution de compromis, le Conseil d'Etat a conseillé au gouvernement français de transcrire cette prescription sous les réserves suivantes:

- *Le contrôle après 21 heures ne pourra avoir lieu qu'avec le consentement du sportif*
 - *Le contrôle devra se limiter au prélèvement d'échantillons*
 - *Le contrôle devra garantir une proportionnalité entre les atteintes portées aux droits des sportifs et les enjeux liés à la lutte contre le dopage.*
- C'est avec ces garanties de respect des principes constitutionnels que la France envisage de transcrire les nouveaux principes du CMA 2015. Il s'agit alors d'une transcription limitée»⁵¹.*

Au même titre, le caractère automatique des sanctions prévues par le Code mondial antidopage est problématique au regard du caractère personnel des sanctions et des peines. Ces difficultés, si elles sont mentionnées dans le rapport français, concernent potentiellement l'ensemble des Etats Parties disposant de normes constitutionnelles et constituent une difficulté supplémentaire de transposition du Code mondial antidopage:

«Ce principe s'oppose à celui d'individualisation des peines de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen qui conditionne la validité des sanctions disciplinaires au respect d'une proportionnalité entre la sanction et les faits reprochés. Le Conseil d'Etat y est d'ailleurs vigilant puisqu'il n'hésite pas à exercer un contrôle de proportionnalité sur les sanctions fédérales (CE, 2 mars 2010, Fédération française d'athlétisme). Le juge administratif peut donc annuler toute sanction disproportionnée.

En prévoyant des sanctions automatiques, le CMA 2015, en son article 10, contrevient à la condition de proportionnalité expressément exigée par le juge administratif.

Pour contourner cet obstacle, le Conseil d'Etat a estimé dans son avis du 26 juin 2014 que les dispositions du nouveau Code devaient «être lues comme permettant d'instaurer un régime de sanction maximale», ce qui permet d'éviter tout risque d'inconstitutionnalité.

Par conséquent, le régime de sanctions serait soumis au principe de proportionnalité et ne mettrait pas en place le régime de quantum maximal et automatique du CMA 2015»⁵².

Les conflits de juridictions en matière de sanction aux manquements aux règles antidopage existent encore dans certains pays, comme en France (compétence du TAS, compétence des juridictions administratives françaises, juxtaposition de délais de recours disciplinaires puis devant le juge administratif...). Ces aspects qui avaient déjà été soulignés à l'occasion des rapports intermédiaires des consultants nationaux, sont à nouveau évoqués dans les rapports finaux et témoignent ainsi de leur importance pour l'efficacité et l'effectivité de la mise en œuvre des politiques en matière de lutte contre le dopage.

La mise en œuvre d'une stratégie globale de coopération entre les institutions publiques concernées par la lutte contre le dopage, mais également avec le mouvement sportif, semble indispensable à la mise en œuvre de politiques efficaces. De surcroît, les

⁵¹ Rapport intermédiaire de la France, p. 15

⁵² Rapport intermédiaire de la France, p. 15

évolutions du Code mondial antidopage devront être suffisamment anticipées pour intégrer les difficultés juridiques liées à certains grands principes constitutionnels communs à la plupart des Etats signataires de la Convention.

1.2.2. L'évaluation délicate de la transposition du CMA et de l'application de la Convention

➤ Une incontestable mise en mouvement, des difficultés de transposition

Dans chacun des pays étudiés, des ébauches de coordination des acteurs au niveau national ont été engagées pour poursuivre l'objectif conventionnel, la liste des méthodes et substances interdites a été publiée et reçue dans les ordres internes juridiques des pays étudiés, les Etats se sont efforcés d'adopter des réglementations, quoique souvent lacunaires et d'application difficiles, visant à l'encadrement et au contrôle des compléments alimentaires:

«Ces tableaux montrent que l'Espagne, dans son engagement fort à lutter contre le dopage, est l'un des pays procédant au plus grand nombre d'analyses chez les sportifs participant à des compétitions et s'entraînant sur le sol espagnol, que ce soit pendant les compétitions ou en dehors (...).

Il est donc possible de conclure que les efforts consentis par l'Espagne ces dernières années afin de prévenir, empêcher et lutter contre le dopage ont des résultats positifs et sont dans la lignée de ceux obtenus par les pays voisins appliquant des politiques similaires en matière de lutte contre ce phénomène.»⁵³

«Nous pensons donc que la promotion des bonnes pratiques nées de la coopération internationale bénéficie du soutien de l'État roumain en termes de législation, de politiques et de stratégie à long terme de lutte contre le dopage.»⁵⁴

«Sur la base de ce rapport d'évaluation, le SAADC a joué un rôle positif dans la lutte contre le dopage en Arabie Saoudite. Il a connu un franc succès lors de la mise en œuvre du Code de l'AMA et de la Convention de l'UNESCO, notamment grâce au programme national de lutte contre le dopage et la mise en place d'une formation et d'un enseignement.»⁵⁵

Les mesures d'application de la Convention sont très diversifiées et limitées dans leur portée. Il en résulte une grande hétérogénéité entre les systèmes étudiés.

L'ensemble des rapports illustre des lacunes communes dans les domaines de la recherche, de l'éducation et de la prévention du dopage. Le rapport du Brésil pointe notamment les insuffisances des programmes d'éducation et de recherche dans la lutte contre le dopage:

«Nous concluons donc que les lacunes dans la mise en œuvre de la Convention internationale contre le dopage dans le sport au Brésil se sont focalisées sur des thèmes liés à l'éducation, la formation et la recherche (...).

⁵³ Rapport final de l'Espagne, p. 64 et 65

⁵⁴ Rapport final de la Roumanie, p. 35

⁵⁵ Rapport final de l'Arabie saoudite, p. 16

Malgré de nombreux partenariats destinés à atteindre la valeur de référence, l'expérience n'a pas encore été suffisamment longue et matérialisée, principalement en matière d'actions pédagogiques.»⁵⁶

L'Arabie Saoudite admet notamment que la recherche en matière de dopage n'a pas toujours constitué une priorité, même si des fonds ont été obtenus pour y remédier:

«La recherche contre le dopage n'est globalement pas une priorité dans les centres de recherche en Arabie Saoudite. Le financement est, en règle générale, alloué à des questions de santé publique plus importantes pour la population. Toutefois, cette année, le SAADC a réussi à obtenir des fonds du Centre international de recherche médicale Roi Abdallah afin de réaliser une étude sur la prévalence et le comportement de l'utilisation de substances prohibées chez les sportifs en Arabie Saoudite.»⁵⁷

La nécessité d'accentuer les efforts sur la recherche, l'éducation et la prévention est une préoccupation qui ressort de l'ensemble des rapports.

La transposition du Code mondial antidopage par les pays étudiés est problématique (cf. supra). Sa véritable effectivité dans les systèmes juridiques internes ne ressort pas toujours clairement des rapports des consultants nationaux. Le rapport de la Roumanie illustre l'impossibilité d'appliquer le CMA dans sa version éditée par l'Agence mondiale antidopage. Le rapport préconise donc que le Code prenne en considération les législations nationales après une analyse comparative pour assurer son efficacité dans les systèmes juridiques internes:

«Nous pensons que la norme internationale devra être le fruit d'une étude de droit comparé effectuée en tenant compte des législations nationales concernées avec pour objectif de remplir son rôle plus efficacement.»⁵⁸

Par ailleurs, la conformité de l'ONAD brésilienne fait encore en débat.

⁵⁶ Rapport final du Brésil p. 8

⁵⁷ Rapport final de l'Arabie saoudite p. 5

⁵⁸ Rapport final de la Roumanie p. 56

AMÉRIQUES

Conformes	Non conformes
<ul style="list-style-type: none">▪ Antigua et Barbuda▪ Aruba▪ Bahamas▪ Barbades▪ Belize▪ Bermudes▪ Canada	<ul style="list-style-type: none">▪ Argentine▪ Bolivie▪ Brésil▪ Guyana▪ Haïti▪ République Dominicaine▪ Uruguay

59

➤ La situation spécifique du Kenya

En conséquence de la réforme constitutionnelle qu'a connue le pays en 2010, la Convention n'est pas applicable directement dans l'ordre juridique interne. Les rapports intermédiaires et finaux insistent en outre sur le fait que celle-ci n'a pas été effectivement mise en œuvre et qu'il n'existe pas encore de véritable politique nationale de lutte contre le dopage:

- La loi de 2013 censée élaborer une politique antidopage ne fournit aucun détail, ni ne structure la mise en œuvre d'une politique nationale;
- Selon les informations du consultant national kenyan, le Kenya vient juste de mettre en place son ONAD: l'*Anti-Doping Agency of Kenya (ADAK)*;
- Il n'existe pas non plus de programmes d'éducation ni de campagnes de sensibilisation;
- Le Kenya ne dispose pas des moyens nécessaires pour la mise en œuvre de tests, il n'existe d'ailleurs aucun budget spécifique alloué à la lutte contre le dopage;
- Les capacités techniques actuelles sont insuffisantes (...).

Certaines préconisations sont émises dans le rapport pour permettre une meilleure application de la Convention, de ses annexes et de ses appendices, et notamment:

- La mise en place d'une agence nationale dédiée ayant un statut légal, financée par le gouvernement et les fédérations;
- La pénalisation du dopage;

⁵⁹ Site internet de l'AMA

- La mise en œuvre et le soutien de la recherche et de l'éducation;
- L'implication des écoles, collèges et universités dans la lutte contre le dopage;
- La mise en place d'un laboratoire accrédité en partenariat avec une université;
- La tenue de séminaires et de conférences d'éducation et de sensibilisation au dopage;
- Le respect de la prescription de l'AMA relative à la mise en œuvre d'une réglementation antidopage d'ici le 1^{er} janvier 2016.

«Au Kenya, on constate une mise en œuvre inefficace, pour ne pas dire une absence de mise en œuvre, de la Convention, de ses annexes, de ses appendices ou des articles 8 et 10 de la Convention.»⁶⁰

➤ **Les difficultés d'évaluation rencontrées par les consultants nationaux**

Les lacunes en matière de recherche et d'études ont constitué un obstacle important pour l'établissement des rapports de consultants nationaux et l'évaluation des politiques publiques comme le souligne les rapports des consultants nationaux. En l'absence de données suffisantes, il est délicat d'évaluer objectivement l'efficacité des politiques antidopage. Ce constat ressort clairement de tous les rapports qui cherchent à évaluer objectivement les politiques mises en œuvre dans chacun des Etats Parties étudiés mais qui manquent de référentiels, d'outils comparatifs, mais également des statistiques nécessaires pour apprécier objectivement et précisément l'efficacité des politiques conduites.

L'absence de véritables programmes de recherche et d'étude en matière de dopage est donc tant une insuffisance et un manquement dans l'application de la Convention elle-même, qu'un obstacle à l'évaluation des politiques antidopage conduites en application de celle-ci.

C'est ainsi par exemple qu'en France les premières propositions de la commission sénatoriale sur l'efficacité de la lutte contre le dopage (Rapport publié au Journal Officiel du 18 Juillet 2013) sont regroupées sous le thème «CONNAÎTRE»:

- Mettre en place une commission «vérité et réconciliation»;
- Autoriser et financer des études épidémiologiques rétrospectives;
- Identifier les infractions ayant donné lieu à condamnation pour des faits de dopage;
- Mener régulièrement un travail de recherche universitaire sur l'état du trafic de produits dopants;
- Faire procéder par les fédérations une analyse des risques propres à chaque discipline.

⁶⁰ Rapport final du Kenya p. 41

De l'ensemble des contributions des consultants nationaux il ressort:

- Une prise de conscience politique facilitée par la Convention de 2005 de la nécessité de mettre en place, aux côtés du mouvement sportif, des politiques publiques globales et coordonnées de lutte contre le dopage;
- En l'absence de dispositions conventionnelles contraignantes une grande hétérogénéité des politiques conduites, hétérogénéité aggravée par: la disparité objective des moyens financiers susceptibles d'être mobilisés, des approches culturelles différenciées du dopage qui en conditionnent l'acceptabilité sociale, l'absence de lieu effectif de coordination au niveau international des politiques conduites dans chacun des Etats Parties;
- Une transposition en droit interne du Code mondial souvent longue et compliquée par les difficultés juridiques objectives de hiérarchie de normes juridiques probablement insuffisamment prise en compte dans ses conditions d'édiction et de révision. L'effectivité de son application est, faute d'indicateurs partagés, souvent délicate à apprécier;
- Une implication du mouvement sportif national souvent faible et des difficultés objectives de coordination avec l'action des autorités publiques;
- Des politiques de prévention et d'éducation lacunaires ; des outils souvent obsolètes quand ils existent;
- Des politiques de recherche, hors le champ strict des laboratoires accrédités, très peu développées et insuffisamment adossées sur des structures de recherche académiques indépendantes;
- Des politiques nationales de ciblage des contrôles peu adaptées aux nouveaux enjeux de la lutte contre le dopage et qui laissent de côté les populations sportives les plus éloignées de la compétition et quelques fois même du mouvement sportif, négligeant ainsi de fait les objectifs de santé publique;
- Une quasi absence généralisée de contact et collaboration avec l'industrie pharmaceutique privée ou la recherche pharmaceutique publique pour l'échange de renseignements et la prévention de l'usage dévoyé des molécules créées;
- L'absence d'indicateurs d'efficience;
- L'absence dans tous les pays étudiés d'étude épidémiologique permettant de dresser une cartographie des pratiques et des conséquences du dopage;
- Une lutte contre les trafics peu prioritaire, des politiques pénales différentes d'un pays à l'autre qui rendent la coopération policière et judiciaire compliquée et peu efficace;
- Une politique du renseignement quasi inexistante et peu coordonnée, tant au niveau de chacun des pays qu'au niveau international;
- Des ONAD dont l'indépendance demeure relative vis-à-vis des Etats, faute de recettes affectées qu'elles soient publiques ou d'origine sportive.

2. LES ELEMENTS CORRECTIFS ENVISAGEABLES A COURT OU MOYEN TERME.

L'évolution des objectifs de la lutte contre le dopage telle que décrite supra a fait apparaître que les politiques devant être conduites par les autorités publiques n'étaient plus strictement liées aux sport compétitif, ni même aux activités sportives au sein d'institutions sportives regroupées par les fédérations nationales ou internationales. La lutte contre le dopage a été pendant un temps l'apanage quasi-exclusif du mouvement sportif.

Dans un deuxième temps, la collaboration du mouvement sportif et des Etats est apparue comme une nécessité opérationnelle incontournable pour permettre au mouvement sportif de lutter plus efficacement contre le dopage.

Cette nécessité demeure.

Pour autant le champ de cette collaboration organisée et dont l'AMA est l'incarnation institutionnelle ne saurait épuiser l'ensemble des sujets soulevés par le dopage, en particulier les troubles à l'ordre public, social et sanitaire dont la prévention et la répression relèvent des autorités publiques.

Après les deux premières phases historiques de la lutte contre le dopage, la première dont le mouvement sportif était presque l'acteur agissant exclusif, puis la seconde qui a vu l'action complémentaire des pouvoirs publics s'adjoindre à celle du mouvement sportif, il convient d'envisager une troisième étape qui considèrerait, pour en tirer des conséquences juridiques et institutionnelles, que la lutte contre le dopage requiert une intervention des pouvoirs publics distincte de celle des autorités sportives et une action complémentaire des autorités sportives et publiques.

En somme, complémentirement au rôle de l'AMA en charge de la coordination paritaire de cette dernière, il y a place pour un renforcement du dispositif distinct d'appui et de coordination de l'action des autorités publiques par l'organisation intergouvernementale qu'est l'UNESCO.

Le renforcement d'un dispositif interne d'appui, d'assistance et d'évaluation au sein de l'UNESCO et destiné à aider les autorités publiques dans la conduite d'actions efficaces et coordonnées de prévention et de lutte contre le dopage ne saurait remettre en cause le rôle distinct et nécessaire de l'AMA en charge de coordonner l'action conjointe de la «puissance sportive» et de la «puissance publique» dans le champ de la pratique sportive du ressort du mouvement sportif afin de préserver l'éthique du sport en luttant contre le dopage.

Afin d'illustrer concrètement cette proposition, il faut admettre que le traitement des problématiques sanitaires touchant une population de pratiquants hors institutions sportives (pratiquants dans des structures privées ou hors tout cadre institutionnel sportif) ne saurait relever de l'action par essence impuissante du mouvement sportif, que l'analyse de la dangerosité de certains produits et les conséquences à en tirer en matière de répression des trafics ne sauraient être appréciées qu'à l'aune de l'inégalité compétitive sportive, que la coordination de l'action pénale des Etats ne saurait relever d'une fondation de droit privé. Par contre, la «réception» en droit interne des dispositions disciplinaires du Code mondial, la création et la protection d'ONAD en charge du disciplinaire sportif au sens large requièrent une collaboration entre autorités sportives et publiques coordonnée par l'AMA.

2.1. PRECONISATIONS A DROIT CONSTANT OU QUASI-CONSTANT

2.1.1. Le renforcement du rôle de l'UNESCO d'appui, d'assistance et d'évaluation, auprès des Etats Parties

- **La poursuite de missions d'évaluation complétées par des missions d'appui le cas échéant et la mobilisation du fonds d'aide à l'élaboration des politiques publiques**

Eu égard au caractère peu contraignant des dispositions conventionnelles et dans le domaine relevant de l'action des autorités publiques, il apparaît utile de poursuivre la conduite de missions d'évaluation composées d'experts internationaux et nationaux, sous l'égide de l'UNESCO, prolongées le cas échéant de missions d'assistance à la mise en place des institutions adéquates, des structures de coordination et à l'édiction des normes juridiques adaptées. Les missions d'appui pourraient le cas échéant mobiliser des dispositifs d'aides financières.

Les missions d'évaluation futures pourraient différer des premières missions objet du présent rapport sur les points suivants:

- Dans chacun des pays considérés et in situ, un binôme serait constitué – pendant une période d'environ quatre semaines- par un consultant national et un expert international, s'appuyant sur un comité pluridisciplinaire préalablement constitué. La présence in situ d'un expert international permettra une plus grande harmonisation des méthodes d'évaluation et l'utilisation d'éléments comparatifs.
- A l'issue de cette évaluation et si nécessaire, une mission d'assistance pourrait être décidée, après demande de l'Etat partie, pour l'assistance à l'édiction de normes, l'élaboration de programmes éducatifs et de prévention, ou pour la mise en place d'institutions ou structures de coordination pérennes.
- Cette aide à la maîtrise d'œuvre juridique ou institutionnelle serait en tout ou en partie, au regard des capacités d'engagement de moyens publics (situation économique et sociale) et au regard du pourcentage des moyens publics dédiés à la lutte contre le dopage au sein du budget sport de l'Etat considéré, mobilisée dans le cadre du Fonds de l'UNESCO (Fonds lié à l'élaboration des politiques publiques).

- **La formalisation d'actions de formation et de prévention**

La cellule d'appui de l'UNESCO pourrait en particulier venir en soutien aux programmes de prévention et d'éducation notamment en milieu scolaire, dans le cadre de l'aide faisant suite aux missions d'évaluation évoquées supra (conception et aide à la mise en œuvre) et par la centralisation d'un guide des meilleures pratiques et sa diffusion en ligne.

- **La conduite d'une étude permettant de définir un cadre méthodologique commun d'évaluation des pratiques dopantes et de l'efficacité des politiques conduites**

Cette étude en maîtrise d'ouvrage UNESCO pourrait être confiée à une structure académique indépendante de recherche et, en demandant aux Etats Parties de s'y conformer, permettre ainsi une harmonisation autorisant des comparaisons pertinentes entre pays.

La recherche et les études sont extrêmement lacunaires et ont fait obstacle à un travail d'évaluation dans les pays audités par les consultants nationaux. Afin de permettre de remédier à cette difficulté qui nuit considérablement à l'efficacité des politiques antidopage, il semble judicieux qu'une méthodologie soit proposée au niveau international, afin d'orienter les Etats Parties dans leurs recherches, tant dans les sujets d'étude que dans les standards attendus.

A ce titre, il conviendrait qu'une méthodologie et des référentiels communs soient adoptés pour créer un socle commun à la recherche sur le dopage permettant de donner une impulsion à un secteur de la recherche très lacunaire.

- **La création d'un comité scientifique visant à sélectionner et à aider la recherche en matière de lutte contre le dopage et d'analyse de ses effets par la délivrance d'un label UNESCO pour les thématiques jugées les plus pertinentes**

Ce label pourrait s'accompagner d'allocation de bourses universitaires ou de recherche.

- **La préfiguration d'un lieu d'échanges de renseignements et de préconisation, en lien avec les institutions internationales compétentes (ONU et Conseil de l'Europe), d'une convergence des qualifications pénales permettant la mise en place progressive de politiques renforcées de coopération policière et pénale**

La lutte contre le dopage pour gagner en efficacité doit s'appuyer sur un lieu d'échange et de partage de renseignements au niveau international entre autorités publiques opérationnelles pour mieux identifier les circuits et nouvelles techniques de dopage et les anticiper.

Ce lieu de convergence d'informations et de renseignements doit réfléchir aux techniques de traitement, d'exploitation et de diffusion de ces derniers.

Ce lieu d'expertise doit également réfléchir aux moyens d'une coopération policière et pénale entre les Etats Parties plus efficace et renforcée.

A cette fin, l'UNESCO pourrait, en relation avec d'autres institutions internationales et INTERPOL et en lien avec l'AMA, mettre en place un groupe d'experts ad hoc pour proposer un dispositif opérationnel de coordination entre les Etats Parties en la matière.

2.1.2. L'évolution du rôle de l'AMA

La question de l'adaptation des législations nationales aux évolutions du Code mondial antidopage est essentielle pour l'efficacité de la lutte contre le dopage, dans un cadre harmonisé.

Les consultants nationaux ont soulevé des difficultés qui tiennent tant aux délais des procédures internes qu'au respect des principes constitutionnels et conventionnels.

Il est admis que les Etats Parties s'engagent à adopter des mesures appropriées conformes aux principes énoncés dans le Code, et à respecter ces principes.

Il est cependant souligné que le texte même du Code ne fait pas partie intégrante de la Convention. Il est donc nécessaire pour qu'il produise des effets en droit interne qu'il soit transposé.

Mais peu d'observateurs ont soulevé le fait qu'en l'absence d'un avenant à la Convention internationale de l'UNESCO, comme l'a souligné à l'occasion de ses débats le Conseil d'Etat français, les modifications apportées au Code mondial antidopage postérieurement à celui qui figure en appendice à la Convention, et notamment par exemple celles apportées en 2013, ne créent aucune obligation juridique à l'égard des Etats Parties.

En d'autres termes, les principes que les Etats doivent respecter sont ceux du Code de 2003, en vigueur à la date de la Convention elle-même et non ceux des versions ultérieures.

Cet élément juridique doit conduire l'AMA à veiller avec plus de rigueur encore à la prise en considération des contraintes constitutionnelles et conventionnelles des Etats qu'il faut convaincre et non simplement enjoindre d'introduire en droit interne les nouvelles dispositions du Code.

➤ **L'amélioration de la prise en compte des droits nationaux préalablement à toute évolution du CMA**

Comme il est notamment expliqué dans le rapport final de la Roumanie, il est indispensable que l'AMA effectue une analyse comparative des législations des Etats préalablement aux mises à jour du Code mondial antidopage.

Cette étude permettrait d'éviter ou tout du moins de réduire les difficultés que connaissent actuellement les Etats pour transposer le Code dans leur ordre juridique interne.

Les règles du CMA concernent spécialement les mesures disciplinaires et les contrôles. A ce titre, elles doivent respecter les principes du droit à un procès équitable. Ces considérations sont communes à la plupart de tous les systèmes juridiques.

➤ **La prise en compte préalable des principes du droit international**

Les engagements internationaux des Etats doivent également être pris en considération préalablement à toute modification du Code. Ces engagements peuvent s'avérer contraignants pour leur destinataire et s'opposer à certains dispositifs de CMA.

A titre d'exemple, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales protège le droit au respect de la vie privée et familiale et pourrait faire obstacle à certaines modalités de contrôle.

➤ **L'assistance d'un comité juridique d'experts**

Il semble donc important de doter l'Agence mondiale antidopage d'un comité juridique capable d'anticiper ces difficultés afin de réduire les difficultés de transposition pour les Etats.

Ce Comité devra recouper l'ensemble des grands systèmes juridiques: droit anglo-saxon, systèmes de droit romain, du droit musulman, du droit coutumier (...), mais

également de spécialiste du droit international public qui devra également être pris en considération préalablement à toute modification d'envergure du CMA.

- **Le renforcement de l'indépendance des ONAD tant vis-à-vis des pouvoirs publics que du mouvement sportif et corrélativement l'accroissement de leurs compétences de contrôle autonome y compris sur les compétitions internationales**

L'indépendance des ONAD vis-à-vis des autorités publiques nationales est relative comme soulignée supra tant en raison des conditions de nomination de leurs membres qu'en raison de leurs sources de financement souvent public. Leur indépendance statutaire peut alors céder le pas devant leur dépendance financière.

Dès lors, il serait utile d'imposer un standard d'indépendance renforcé, tant en ce qui concerne les conditions de nomination de leurs membres que par un financement par le biais de ressources affectées et non par le biais de subventions budgétaires.

Cette indépendance permettrait alors d'élargir leur pouvoir de contrôle sur les compétitions internationales, en lieu et place des fédérations internationales, sous le contrôle et la coordination renforcée de l'AMA, afin de mettre fin au débat sur l'existence supposée de conflits d'intérêts. Cette réforme permettrait de concilier une vigilance et des contrôles de même nature sur une compétition internationale, quelle que soit son lieu d'organisation (coordination AMA) et l'absence de conflits d'intérêts (indépendance).

Le contentieux de leurs compétences de sanction disciplinaire devrait être unifié et relever du Tribunal arbitral du sport.

Les standards d'organisation interne des ONAD devraient tenir compte des exigences de séparation organique entre le service diligentant les contrôles et les organes d'instruction et de jugement en leur sein.

2.2. PRECONISATIONS A PLUS LONG TERME

L'ensemble des développements relatifs à la diversification des objectifs poursuivis par la lutte contre le dopage qui dépassent le strict domaine de compétence des institutions sportives -même bénéficiant de l'action complémentaire des autorités publiques- tend à démontrer l'existence d'un domaine spécifique d'intervention des autorités publiques.

Au-delà du trouble à l'«ordre sportif», du manquement à la règle du jeu, les enjeux d'ordre public et social de la lutte contre les pratiques dopantes justifient une action renforcée des autorités publiques.

Dans le même temps les modalités de preuve de dopage dans le cadre de la pratique sportive traditionnelle se diversifient, s'éloignant des simples méthodes analytiques et requérant des techniques voisines de la preuve pénale, avec pour corollaire une préoccupation accrue de protection des libertés individuelles.

Ces facteurs doivent sans doute inciter à une réflexion sur le renforcement du caractère contraignant des dispositions de la Convention de l'UNESCO. Le Code mondial antidopage en ce qui le concerne demeurant l'instrument privilégié de la coopération entre les Etats et le mouvement sportif et permettant au disciplinaire sportif et à ses règles d'être appliqués uniformément dans tous les Etats.

A l'occasion de cette réflexion sur le renforcement du caractère contraignant des dispositions conventionnelles pour les Etats Parties de la Convention de lutte contre le dopage, la question de son élargissement à l'ensemble des faits de manipulation dans le sport mérite d'être posée.

La Convention de l'UNESCO de 2005 a été un approfondissement et un élargissement spectaculaire de la Convention du Conseil de l'Europe de 1989.

Le renforcement des dispositions de la Convention de l'UNESCO pourrait être l'occasion pour cette dernière d'élargir dans le même temps son objet à l'ensemble des faits de manipulation des compétitions sportives, opérant le même saut normatif vis-à-vis de la Convention récente du Conseil de l'Europe contre la manipulation des compétitions sportives sur celui opéré en 2005 vis-à-vis de la Convention de 1989.

En effet, la lutte contre la manipulation des compétitions présente de très nombreuses similitudes avec la lutte contre le dopage. Outre leur objet partiel -s'assurer du respect de l'intégrité du sport- les instruments juridiques nécessaires ont en commun d'appeler à une coopération renforcée entre le mouvement sportif et les Etats et à des actions distinctes. On constate également que les moyens de lutte contre ces atteintes à l'intégrité du sport ont de nombreuses similarités; articulation nécessaire des procédures disciplinaires, civiles et pénales, ingénierie d'alerte et de ciblage des contrôle.

CONCLUSION

L'évaluation des politiques de lutte contre le dopage, qui a été conduite par des consultants nationaux s'appuyant sur des équipes pluridisciplinaires dans sept pays, dont les Etats ont ratifié la Convention, témoigne de difficultés de natures différentes.

Le dopage, et ses évolutions récentes, s'inscrit naturellement dans un phénomène très profond de nos sociétés et qui le dépasse: la croyance médicale, sociale, économique de la perfectibilité du corps humain. L'investissement de grandes entreprises dans cette perspective, notamment de grandes entreprises de l'internet -au travers en particulier du développement des objets interconnectés dans le domaine comportemental et médical- en est l'illustration.

Par ailleurs le dopage sportif interroge la conception même de la pratique compétitive sportive. Il n'est donc pas surprenant que le débat critique sur les modalités de la lutte contre le dopage et l'appréciation portée sur son efficacité relative et le rôle des acteurs sportifs et publics dans la mise en œuvre de ces politiques s'empare du thème du rapport entre l'impératif de compétitivité et d'amélioration des performances présenté comme inhérent à la compétition sportive et les dérives dopantes (le débat médiatique récurrent sur les exigences supposées toujours plus fortes qui pèsent sur les coureurs du Tour de France cycliste et les scandales répétés de dopage en est une illustration)⁶¹.

Pour autant la lutte contre le dopage sportif se distingue du débat sociétal général sur l'amélioration de la performance. Le respect de la règle du jeu compétitif est en effet consubstantiel à la compétition sportive. L'interdiction du dopage relève donc de cette logique sportive. Mais progressivement d'autres objectifs ont été assignés à la lutte contre le dopage, comme les objectifs de santé publique. Cette diversification des

⁶¹ Jean-Noël Missa, Pascal Nouvel, Philosophie du dopage, PUF 2011

objectifs a d'importantes conséquences quant aux modalités juridiques de la lutte contre le dopage puisque cette politique peut alors concerner des publics qui ne relèvent pas strictement des institutions sportives. Les évaluations conduites témoignent toutes de la difficulté de prendre en considération ces évolutions.

Dans le même temps, la nécessité de permettre une application de la règle sportive (l'interdiction effective de la prise des produits dopants par les sportifs) a conduit à impliquer les Etats pour permettre une transposition dans leur droit interne par exemple de la liste des produits et procédés dopants interdits et du Code. Mais les évolutions très fréquentes de ces listes, facteur d'instabilité juridique, voire vécues comme l'expression d'une forme d'arbitraire sportif, et les exigences d'efficacité toujours renforcées apparaissent aux yeux de certains comme le risque de s'affranchir du respect des droits de la personne, créant des difficultés objectives de transposition et donc nuisant à l'efficacité recherchée.

De plus, le constat général des consultants nationaux est une absence préoccupante d'études scientifiques nationales ou internationales de référence sur les conséquences et l'évaluation des pratiques dopantes.

De l'ensemble de ces évaluations diversifiées -le panel ayant veillé à prendre en considération des contextes politiques et économiques très variés- il ressort:

La préoccupation d'un renforcement des capacités de suivi, d'évaluation et d'assistance de l'UNESCO au bénéfice des Etats Parties. Il en va d'une harmonisation et d'une efficacité renforcée des politiques conduites;

La préoccupation de dispositions conventionnelles relatives aux politiques publiques, et non strictement sportives, plus contraignantes;

La préoccupation d'une plus grande prise en considération par l'AMA des préoccupations de sécurité juridique et de protection des droits de la personne et le renforcement de l'indépendance des acteurs afin d'éviter toute suspicion de conflits d'intérêts à agir;

La préoccupation enfin d'un débat sur les conditions d'organisation des compétitions qui pourraient réduire les risques d'exposition au dopage et plus généralement les risques de manipulation.

L'ensemble des consultants nationaux et le consultant international, actant la formidable étape franchie en 2005, appellent à des prolongements dont l'UNESCO peut être l'efficace et légitime acteur.