

“ La CEDH et les obligations de localisation des sportifs : le doute profite à la conventionnalité de la lutte contre le dopage ”, note sous CEDH, 5e sect., 18 janvier 2018, Fédération nationale des associations et des syndicats sportifs (FNASS) et autres c. France, req. nos 48151/11 et 77769/13

Mathieu Maisonneuve

► **To cite this version:**

Mathieu Maisonneuve. “ La CEDH et les obligations de localisation des sportifs : le doute profite à la conventionnalité de la lutte contre le dopage ”, note sous CEDH, 5e sect., 18 janvier 2018, Fédération nationale des associations et des syndicats sportifs (FNASS) et autres c. France, req. nos 48151/11 et 77769/13. Journal d'actualité des droits européens, Centre de recherches et de documentation européennes et internationales (Pessac, Gironde), 2018. hal-01767063

HAL Id: hal-01767063

<http://hal.univ-reunion.fr/hal-01767063>

Submitted on 19 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La CEDH et les obligations de localisation des sportifs : le doute profite à la conventionnalité de la lutte contre le dopage

Mathieu Maisonneuve

[CEDH, 5e sect., 18 janvier 2018, Fédération nationale des associations et des syndicats sportifs \(FNASS\) et autres c. France, req. n^{os} 48151/11 et 77769/13, ECLI:CE:ECHR:2018:0118JUD004815111](#)

Tous (ou presque) dopés ? Cela n'engage que la *vox populi*. Tous (ou presque) soumis à un régime exorbitant du droit commun ? C'est ce que prévoit le droit mondial de la lutte contre le dopage. Un régime compatible avec le respect des droits et libertés fondamentaux des sportifs ? « *Citoyens de seconde zone* »¹, « *sous citoyen[s]* »², une partie de la doctrine s'interroge. Il est vrai que, du droit au procès équitable, et notamment à un tribunal indépendant et impartial³, à la libre disposition de son corps, en passant par la nécessaire proportionnalité des sanctions, le droit au respect de la vie privée et familiale, ou encore la liberté d'aller et de venir, les risques de violation ne manquent pas⁴.

Le 18 janvier 2018, il en est un que, par un arrêt de chambre⁵, la Cour européenne des droits de l'homme a écarté⁶ : celui de l'inconventionnalité des obligations de localisation imposées aux sportifs appartenant à un groupe dit « cible » ; autrement dit et en bref, de la triple obligation qui pèse sur eux, sous peine de sanctions disciplinaires, de transmettre trimestriellement des informations précises sur les lieux où ils se trouveront, d'indiquer pour

1 COLLOMB (Pierre), « Les sportifs de haut niveau sont-ils des citoyens de seconde zone », *JCP G*, 2011, II, n° 564, p. 936.

2 PECHILLON (Eric), « Le sportif surhomme et sous-citoyen : faut-il renoncer à sa liberté individuelle pour faire du sport de compétition ? », *Movement & Sport Sciences*, 2016, vol. 92, n° 2, p. 5.

3 Deux requêtes actuellement pendantes devant la CEDH reposent sur le prétendu manque d'indépendance du Tribunal arbitral du sport. V. req. n° 4575/10 introduite le 13 juillet 2010, *Adrian Mutu c. Suisse* ; et req. n° 67474/10 introduite le 11 novembre 2010, *Claudia Pechstein c. Suisse*.

4 Pour une vue d'ensemble de la question, v. notamment KORCHIA (Nathalie) et PETTITI (Christophe) (dir.), *Droits fondamentaux du sport et dopage*, Institut de formation en droits de l'homme du barreau de Paris, 2012. Et [l'avis de droit qu'a rendu en 2013 le président J.-P. COSTA au sujet du projet de révision du code mondial antidopage](#).

5 Sur lequel, v. aussi VIALLA (Thomas) et VIALLA (François), « Respect de la vie privée (dopage des sportifs) : conformité de l'obligation de localisation », *D.*, 2018, p. 171.

6 Au moment de l'écriture de ces lignes, bien qu'écarté à l'unanimité, il ne l'avait toutefois pas encore été tout à fait définitivement, le délai de trois mois pour demander un renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, selon les articles 43 et 44 de la Convention, n'ayant pas encore expiré.

chaque jour du trimestre concerné un créneau d'une heure pendant lequel ils seront disponibles pour un contrôle, et au besoin d'actualiser en temps utile ces différents renseignements.

Si les requêtes sur lesquelles la Cour a statué étaient formellement dirigées contre la France, la portée de l'arrêt rendu dépasse largement la question de la conventionnalité des dispositions nationales contestées. Les obligations de localisation en cause, prévues par le code du sport et précisées par des directives de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), ne sont en effet que la transposition en droit interne de dispositions du [code mondial antidopage](#) et de son [standard international sur les contrôles et enquêtes](#).

L'arrêt retient d'autant plus l'attention que ces obligations font parties des moins bien ressenties par les sportifs⁷ et des plus contestables en droit. Concrètement, elles impliquent que les sportifs ciblés ou leur délégué fournissent pour chaque trimestre à venir leur emploi du temps quotidien et détaillé, sept jours sur sept, y compris lorsqu'ils sont en vacances, et selon une plage horaire si large⁸ que cela les contraint en pratique à indiquer l'endroit où ils dorment. Elles les astreignent aussi à rester dans un lieu fixe pouvant se prêter à un contrôle, au moins une heure par jour, ce qui, même si ce créneau et ce lieu sont choisis par eux, n'est pas forcément compatible avec l'exercice de certaines activités nomades, comme une simple randonnée d'un week-end ou une sortie nautique avec nuit en mer. Ces informations peuvent être transmises par courrier postal en utilisant un formulaire type, mais le sont généralement, pour des raisons de commodité, via une interface informatique dénommée ADAMS (pour *Anti-doping Administration & Management System*) et accessible à partir du site internet de l'Agence mondiale antidopage.

Est-ce plus que ce le droit au respect de la vie privée et familiale, ainsi que du domicile (article 8 de la Convention), voire la liberté de circulation (article 2 du protocole n° 4 à la Convention), ne peuvent en supporter ? C'était ce que soutenaient les requérants et c'était une éventualité que n'excluaient pas certains auteurs⁹. Ce n'est pas ce qu'a jugé la Cour

7 En témoigne notamment le fait que la Cour avait été saisie, non seulement par des sportifs soumis aux obligations de localisation contestées, mais aussi par des associations représentatives des sportifs professionnels. La requête n° 77769/13 émanait de Mme Jeannie Longo ; la requête n° 48151/11 de 99 sportifs ainsi que de la Fédération nationale des associations et des syndicats sportifs, le Syndicat national des joueurs de rugby, l'Union nationale des footballeurs professionnels, l'Association des joueurs professionnels de handball et du Syndicat national des basketteurs. Conformément à sa jurisprudence traditionnelle (v. notamment, dans le domaine sportif, *Association de défense des intérêts du sport c. France* (déc.), n° 36178/03, 10 avril 2007), la Cour a toutefois déclaré irrecevable la demande de ces différentes personnes morales, faute de lien suffisant entre elles et les violations alléguées.

8 A l'époque des faits, cette période s'étendait en principe, pour les sportifs du groupe cible, de 6h à 21h. Depuis une ordonnance du 30 septembre 2015, modifiant notamment l'article L. 232-14 du code du sport, elle s'étend désormais de 6h à 23h. Il s'agissait d'aligner le droit français sur le standard international de l'AMA sur les contrôles et enquêtes, lequel s'étend toutefois depuis 2017 de 5h à 23h.

9 V. par ex. FRUMER (Philippe), « L'arbitrage sportif, la lutte contre le dopage et le respect des droits fondamentaux des sportifs professionnels : une incertitude peu glorieuse », *RTDH*, 2016, p. 817 ; [SIMON \(Gérald\), « Dopage et droit des personnes », 14^e colloque national de lutte et de prévention du dopage, Paris, les 14 et 15 mars 2014, p. 95](#) ; RASCHEL (Evan),

européenne des droits de l'homme, ni le Conseil d'Etat français avant elle¹⁰. D'un strict point de vue juridique, cette confirmation de la conventionnalité des obligations de localisation des sportifs suit une logique difficilement contestable. D'un point de vue factuel, la motivation ne lève pas tous les doutes ou, plus exactement, repose implicitement sur l'idée que le doute doit profiter à la lutte contre le dopage. Ce n'est pas nécessairement inopportun, en tout cas dès lors que le doute est raisonnable.

I. La confirmation de la conventionnalité des obligations de localisation des sportifs

L'arrêt que le Conseil d'Etat a rendu le 24 février 2011 au sujet des mêmes dispositions que celles sur lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme a été amenée à se prononcer contient un bon résumé de l'arrêt commenté : que ces dispositions, peut-on lire dans l'arrêt précité, soumettent les sportifs concernés, « *eu égard aux nécessités de la lutte contre le dopage, à l'obligation de fournir des renseignements précis et actualisés sur leur localisation afin de permettre l'organisation de contrôles, notamment inopinés, en vue de déceler efficacement la prise de substances dopantes, lesquelles peuvent n'être décelables que peu après leur utilisation alors même qu'elles ont des effets durables ; qu'ainsi, les articles 3 et 7 de l'ordonnance attaquée, qui ne font pas obstacle à la liberté d'aller et de venir des sportifs, ne portent au droit au respect de la vie privée et familiale de ces derniers, garanti par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et à la liberté individuelle que des atteintes nécessaires et proportionnées aux objectifs d'intérêt général poursuivis par la lutte contre le dopage, notamment la protection de la santé des sportifs ainsi que la garantie de l'équité et de l'éthique des compétitions sportives* ». La Cour européenne des droits de l'homme ne dit pas autre chose.

S'agissant de la prétendue violation de l'article 8 de la Convention, elle a, comme le Conseil d'Etat, estimé que, si les obligations de localisation des sportifs constituaient bien une ingérence dans l'exercice des droits qu'ils tiennent de cet article, cette ingérence était justifiée et nécessaire dans une société démocratique.

« Le dopage face à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme », *Cah. dr. sport*, 2013, n° 31, p. 81 ; COLLOMB (Pierre), Les sportifs de haut niveau sont-ils des citoyens de seconde zone », *préc.* ; LAPOUBLE (Jean-Christophe), « La localisation des sportifs : une atteinte excessive à la vie privée, ou quand *big brother* s'invite chez les sportifs », *RTDH*, 2011, p. 901 ; [MARMAYOU \(Jean-Michel\), « Et si la lutte antidopage était contraire au droit des droits de l'Homme ? », *Blog Dalloz*, 28 avril 2009](#) ; VERBIEST (Thibault), « La lutte antidopage est-elle conciliable avec le droit à la vie privée du sportif ? », *Cah. dr. sport*, 2008, n° 13, p. 63.

10 V. [CE, 24 février 2011, *Union nationale des footballeurs professionnels*, req. n° 340122](#) ; *JCP G*, 2011, p. 936, note P. Collomb ; *Cah. dr. sport*, 2011, n° 23, p. 79, note J.-C. Lapouble ; *Cah. dr. sport*, 2011, n° 24, p. 68, note F. Colin ; *RJES*, 2011, n° 109, p. 9, note P. Rocipon. En revanche, entre la décision du Conseil d'Etat et celle de la Cour européenne des droits de l'homme, l'Audience nationale espagnole en avait, le 24 juin 2014, jugé différemment. Pour un commentaire, v. [DUVAL \(Antoine\), « Right to Privacy 1:0 Wherabouts Requirement – A Case Note on a Recent Decision by the Spanish Audiencia Nacional](#) », *Asser International Sports Law Blog*, 29 juillet 2014.

L'existence d'une ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit au respect de leur vie privée et familiale ne faisait guère débat, le Gouvernement ne la contestant d'ailleurs pas. Tout au plus peut-on relever que la Cour a en plus ajouté une ingérence dans leur droit au respect de leur domicile, ce que ni le Conseil d'Etat ni le Gouvernement n'avait cette fois expressément admis. Sans exclure que les lieux d'entraînement et de manifestations sportives ou compétition, ainsi que leurs annexes, telle une chambre d'hôtel en cas de déplacement, puissent être assimilés à un domicile au sens de la Convention, la Cour affirme que, en tout état de cause, les sportifs ciblés n'ont, en pratique, parfois pas d'autre choix que d'indiquer leur domicile au sens strict comme lieu pour le créneau quotidien d'une heure pendant lequel ils doivent être disponibles pour un contrôle et que cela suffit à caractériser une ingérence.

Les obligations de localisation ayant pour objectif de lutter contre le dopage, la Cour a sans difficulté admis, comme le Conseil d'Etat, qu'elles pouvaient être justifiées par la protection de la santé publique et par la loyauté des compétitions sportives. Elle a toutefois rattaché ce dernier objectif, non à la morale, comme le prétendait le gouvernement, mais à la protection des droits et libertés d'autrui, en l'occurrence la protection des compétiteurs non dopés ou des spectateurs attachés à une compétition à armes égales. Les obligations contestées sont-elles nécessaires pour atteindre ces objectifs légitimes ? A cette question, la Cour a apporté une réponse positive selon un raisonnement qui peut être résumée ainsi : le dopage est dangereux pour la santé des sportifs ; les contrôles inopinés constituent le seul moyen de constater l'usage de substances dopantes, en tout cas lorsque, comme c'est fréquent, elles ne sont détectables dans l'organisme des sportifs que pendant une très brève période ; les obligations de localisation rendent concrètement réalisables de tels contrôles inopinés ; elles sont donc nécessaires.

Ces obligations ménagent-elles un juste équilibre entre les différents intérêts en présence ? Oui, selon la Cour, en raison de diverses garanties procédurales du droit français, en particulier de la durée de validité d'un an de la décision d'inscription d'un sportif dans le groupe cible de l'AFLD, même s'il est vrai qu'elle est renouvelable, et du droit au recours juridictionnel contre les décisions d'inscription ou de renouvellement dans le groupe cible de l'AFLD. La Cour ayant expressément souligné que « *les contraintes imposées par le dispositif de localisation pouvant atteindre un degré d'ingérence quotidienne préoccupant sur une longue période* » (§185), il faut probablement y voir une invitation lancée aux juridictions nationales de censurer, sauf cas particuliers, les renouvellements trop fréquents. Malgré tout, ne serait-ce pas encore trop d'ingérence quand on connaît le très faible taux de contrôles antidopage positifs, y compris inopinés ? Tout ça pour ça ? Non, affirme la Cour. Ce serait oublié l' « *effet dissuasif* » (§188) de la possibilité de tels contrôles.

S'agissant de la prétendue violation de la liberté de circulation, la Cour européenne des droits de l'homme a, comme le Conseil d'Etat, jugé que les contraintes résultant des obligations de localisation des sportifs n'étaient tout simplement pas suffisantes pour caractériser une restriction au sens de la Convention. Selon elle, ces obligations n'interdisent pas aux sportifs concernés de librement circuler à l'intérieur du territoire national ni même de le quitter. Elles imposent « seulement » de rester une heure par jour à endroit fixe, choisi par eux. Ce peut certes limiter l'exercice de certaines activités nomades, mais cela ne saurait suffire, pour la Cour, à assimiler les obligations litigieuses à un placement sous surveillance électronique utilisé comme une mesure d'aménagement de peine ou décidé dans le cadre d'une assignation à résidence.

II. Une motivation au bénéfice du doute en faveur de la lutte contre le dopage

L'orthodoxie du raisonnement juridique suivi par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt commenté ne saurait occulter le fait que certaines des propositions qui le structurent, sans pour autant être erronées, sont parfois plus supposées que prouvées. A quatre étapes clefs du raisonnement, la Cour a, en l'absence de certitudes, choisi de s'appuyer sur les affirmations du Gouvernement français ou de l'Agence mondiale antidopage (AMA), qui était tiers intervenant, plutôt que sur celles des requérants. Il s'agit toutefois moins de déférence à leur égard que d'une forme de mise en œuvre d'un principe de précaution. Dans le doute, l'incertitude doit, selon elle, profiter à la lutte contre le dopage.

Premièrement, le droit de l'antidopage vise-t-il bien à protéger la santé publique ? Le gouvernement français et l'AMA le prétendaient. Les requérants le contestaient. Qu'il puisse avoir cet effet est une chose ; qu'il ait cet objectif en être une autre. Le fait, par exemple, que la cocaïne figure sur la liste des produits interdits seulement en compétition, et donc pas hors compétition, aurait pu en faire douter. Pour répondre sans surprise par l'affirmative à la question posée¹¹, tant il est vrai qu'elle n'a pas l'habitude de s'attarder sur les buts légitimes invoqués, la Cour s'est toutefois contentée de prendre acte de l'inscription rituelle de cet objectif dans les principaux textes internationaux relatifs à la lutte contre le dopage (la convention du Conseil de l'Europe contre le dopage, le code mondial antidopage, la convention de l'UNESCO contre le dopage dans le sport) et dans le code français du sport. Il s'agissait pourtant d'une question déterminante. La seule loyauté des compétitions n'aurait en effet pas pu justifier des ingérences aussi importantes que cumulée à la protection de la santé publique.

Deuxièmement, le dopage présente-t-il vraiment un risque sanitaire ? Pour l'admettre, la Cour « constate un *vase consensus* des autorités médicales, gouvernementales et internationales pour dénoncer et combattre les dangers que le dopage représente pour l'organisme des sportifs qui s'y livrent » (§171). C'est exact. Mais la dénonciation d'un danger et un appel à le combattre ne prouve pas sa réalité. Au-delà des textes juridiques, les seuls rapports sur lesquels s'appuient la Cour, un rapport de l'Académie nationale de médecine¹² et un rapport du Sénat¹³, reconnaissent d'ailleurs qu'il n'existe pas, à ce jour, d'études épidémiologiques d'ampleur suffisante. L'existence de quelques cas individuels de sportifs dopés dont la santé en a fait les frais ne prouve pas l'existence d'un problème de santé publique. En l'état actuel des connaissances, un risque pour la santé publique est possible. Mais il n'est pas scientifiquement certain. La probabilité a toutefois été jugée suffisante par la Cour pour considérer nécessaire une ingérence dans l'exercice des droits que les requérants tiennent de l'article 8 de la Convention.

Troisièmement, des contrôles inopinés sont-ils indispensables pour lutter contre le dopage ? La Cour s'en remet sur ce point à l'appréciation des Etats. Plus précisément si elle note

11 V. déjà, CEDH, 28 juin 2012, *Ressiot et autres c. France*, req. n° 15054/07 et 15066/07, où la Cour lie dopage et santé publique avec la force de l'évidence : « *le dopage dans le sport professionnel, en l'occurrence le cyclisme, et donc les problèmes de santé publique en découlant, concerne un débat qui était d'un intérêt public très important* » (§114).

12 V. [Sport et dopage. Un danger pour la santé publique, juin 2012.](#)

13 V. [Rapport au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage, 17 juillet 2013.](#)

l'existence d'une communauté de vues aux niveaux européen et international sur la nécessité de tels contrôles¹⁴, elle n'en affirme pas moins que, « *pour résoudre dans leurs ordres juridiques les problèmes concrets posés par la lutte antidopage, les Etats doivent jouir d'une ample marge d'appréciation au regard des questions scientifiques, juridiques et éthiques complexes qu'elle pose* » (§182). Autrement dit, des contrôles inopinés sont indispensables si l'Etat en cause les estime indispensables. Les Etats étant en pratique tenus de respecter le code mondial antidopage et ses standards internationaux, la liberté que la Cour européenne des droits de l'homme laisse à chacun d'eux mériterait d'être relativisée. Cela ne change toutefois rien au fait que, en l'espèce, les doutes émis par les requérants sur la nécessité des contrôles inopinés ne leur ont pas profité.

Quatrièmement, les obligations de localisation qui visent à rendre réalisables ces contrôles inopinés sont-elles proportionnées ? N'aurait-il pas été envisageable, comme le proposaient les requérants, de les soumettre à des obligations moindres tout en préservant l'efficacité de la lutte contre le dopage ? Par exemple en ne les obligeant que d'indiquer un lieu et un créneau horaire quotidien pour un hypothétique contrôle, sans fournir leur emploi du temps détaillé ; ou bien en les dispensant de leurs obligations de localisation le week-end. Pour la Cour, rien ne prouverait que cela serait suffisant eu égard aux très brefs espaces de temps pendant lesquels certaines substances prohibées seraient détectables. Peut-être. Sauf que, là encore, aucune étude scientifique ne vient étayer cet argument. Simple illustration que la preuve incombe au demandeur ? Ce serait réducteur. Nouveau doute profitant à la lutte contre le dopage ? C'est, semble-t-il, l'esprit qui a animé la Cour européenne des droits de l'homme tout du long de l'arrêt. Si « *victoire majeure* »¹⁵ il y a pour la lutte antidopage, c'est aussi et surtout là qu'elle se situe.

14 Dans la lignée de son arrêt de Grande Chambre du 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie*, req n° 34503/97.

15V. [« La CEDH offre une victoire majeure à la lutte antidopage », *LeMonde.fr*, 18 janvier 2018.](#)