



Avis consultatif TAS 94/128 Union Cycliste Internationale (UCI) et Comité National Olympique Italien (CONI), du 5 janvier 1995

Formation: M. le Juge Kéba Mbaye (Sénégal), Président; Prof. Gérard Rasquin (Luxembourg); Prof. Paolo Barile (Italie)

Réglementation sur le dopage

Conflit entre les règles d'une Fédération Internationale et celles d'un Comité National Olympique

Les circonstances à l'origine des demandes d'avis consultatif

1. Dans le courant du mois d'août 1994, un coureur cycliste professionnel italien a été convaincu de dopage lors d'une "course internationale" ayant eu lieu en Italie.

Sur la base de son propre règlement, la Fédération cycliste italienne (FCI) a initialement suspendu ce coureur pour une durée de deux ans, appliquant ainsi les "directives" du CONI. La sanction a ensuite été ramenée à trois mois de suspension sur recours de l'intéressé.

Or, selon l'article 74 paragraphe 2 du Règlement du Contrôle antidopage (RCAD) de l'UCI du 1^{er} juin 1994, en vigueur au moment des faits, et compte tenu de la substance incriminée – de la caféine –, l'infraction n'aurait pu être sanctionnée que d'une suspension de trois mois.

Les questions posées par les demandeurs d'avis

2. Le TAS a été saisi de deux demandes d'avis consultatif, émanant respectivement de l'UCI (le 11 octobre 1994) et du CONI (le 18 octobre 1994).

Aux termes de sa demande, l'UCI a posé les questions suivantes au TAS:

- “1. *Qui est compétent pour réglementer le contrôle antidopage: la fédération internationale d'une part ou le CNO ou une autre instance sportive au niveau national d'autre part?*
2. *Si la règle de la fédération internationale entre en conflit avec une règle édictée ou imposée par un CNO ou une autre instance sportive au niveau national, laquelle des deux doit prévaloir?”*

3. Quant aux questions du CONI, elles sont formulées comme suit:

- “1. *Given that Italian federations are bound by Italian law to follow CONI rules on doping, and CONI is bound by Italian law to follow I.O.C. rules on doping, what should CONI do if an Italian federation is part of an International federation whose rules on doping differ from those of the I.O.C.?*

2. *Given that I.O.C. rules on doping may change from time to time, in case a substance is moved from those sanctioned with a heavier penalty to those sanctioned with a lighter penalty, should the lighter penalty automatically apply when it enters into force also to previously sanctioned athletes?"*

La procédure

4. Aux dates des dépôts des demandes d'avis consultatif, la compétence du TAS résultait des articles 60 de son Statut et 65 ss de son Règlement.

En cours de procédure, les demandeurs d'avis ont accepté l'application du Code de l'arbitrage en matière de sport (ci-après le Code), entré en vigueur le 22 novembre 1994. Ce sont donc les articles S12 lettre c, et R60 à R62 du Code qui s'appliquent à la suite de la procédure dans la présente affaire.

L'article R60 du Code dispose notamment que les fédérations internationales (FI) et les Comités nationaux olympiques (CNO) peuvent demander un avis consultatif au TAS sur toute question juridique concernant la pratique ou le développement du sport ou toute activité relative au sport.

L'UCI est une FI au sens de l'article R60; le CONI est un CNO au sens de cette même disposition.

Le TAS est dès lors compétent pour rendre un avis sur les questions posées.

En vertu de l'article R27 alinéa 3 du Code, le Règlement de procédure est applicable aux présentes demandes d'avis.

5. Les deux demandes d'avis consultatif étant connexes et pouvant sans difficulté être instruites ensemble, elles ont été jointes par ordonnance du 10 novembre 1994.
6. Comme le lui permet l'article R62 du Code, la Formation a jugé opportun de *"requérir un complément d'information"* et s'est réunie le 25 novembre 1994 à Lausanne afin d'entendre les demandeurs d'avis dans leurs explications complémentaires. Lors de cette audience, ceux-ci ont repris pour l'essentiel les arguments qu'ils avaient développés dans leurs mémoires. A l'appui de ses développements oraux, l'UCI a remis à la Formation et au représentant du CONI, un document écrit résumant ses arguments. Consulté, le représentant du CONI a déclaré s'en tenir à son exposé oral.

Les questions posées à la Formation

7. En application de l'article R61 du Code et tenant compte de l'ordre dans lequel les demandes d'avis consultatif ont été déposées, le Président a formulé de la manière suivante les questions à soumettre à la Formation (ch. V de l'ordonnance du 10 novembre 1994):

- a) Qui de l'UCI, du CNO ou d'une autre instance sportive nationale est compétent pour réglementer le dopage?
 - 1. Quand il s'agit de compétitions nationales?
 - 2. Quand il s'agit de compétitions internationales?
- b) Que décider en cas de conflit entre les règles de l'UCI et celles édictées par un CNO ou par une autre instance sportive nationale?
- c) Le CONI et les fédérations nationales italiennes étant juridiquement obligés d'appliquer la réglementation du CIO en matière de dopage, que doit faire le CONI si, dans cette matière, la réglementation d'une F.I. est différente de celle du CIO?
- d) Si la réglementation du CIO en matière de dopage édicte des peines moins sévères que les précédentes:
 - 1. ces nouvelles peines s'appliquent-elles automatiquement? (sans introduction interne)
 - 2. ces nouvelles peines doivent-elles se substituer aux peines déjà appliquées à des athlètes?

L'argumentation des demandeurs d'avis

Les arguments que les demandeurs d'avis ont développés dans leurs mémoires, puis dans leurs exposés oraux peuvent être, pour l'essentiel, résumés comme suit:

8. Les arguments de l'UCI

L'UCI estime en premier lieu que la Charte olympique ne donne pas aux CNO le pouvoir d'édicter ou d'imposer des règles en matière de dopage. Elle se réfère en particulier à la Règle 31 de la Charte; à l'inverse, aux termes de la Règle 30.1.1 de la Charte, le rôle des FI est d'établir et de mettre en vigueur les règles relatives à la pratique de leurs sports respectifs et de veiller à leur application.

Elle considère en outre qu'il ne convient pas qu'un CNO impose aux FN des sanctions qui ont été formulées par le CIO comme une recommandation aux FI.

L'UCI estime de plus que la loi italienne n'oblige pas le CONI à imposer aux FN des règlements dont les termes seraient fixés par le CONI ou des règlements ou recommandations émanant du CIO.

L'UCI conteste en outre que la directive du Conseil national du CONI adoptée le 22 juillet 1988 soit fondée sur une base légale suffisante.

L'UCI relève encore que la loi italienne n'exclut pas l'application des règles des FI.

Enfin, l'UCI soutient que son point de vue est le seul logique et pratique étant donné que les athlètes participant aux compétitions internationales doivent pouvoir compter sur l'application des mêmes règles dans le monde entier.

9. *Les arguments du CONI*

Le CONI expose qu'il est constitué en organe de l'Etat par la loi italienne du 16 février 1942, N. 426 (loi 426/42). En vertu de l'article 3 de cette loi, le CONI a le devoir de réglementer l'ensemble de l'activité sportive en Italie et le pouvoir de surveiller ainsi que de contrôler toutes les fédérations nationales. D'ailleurs, en vertu de l'article 5 de la loi 426/42, les fédérations sportives nationales sont des organes du CONI et leurs règlements doivent être approuvés par lui.

Selon l'article 1^{er} chiffre 2 du décret du Président de la République du 28 mars 1986, N. 157 (décret 157/86), le CONI doit poursuivre les buts énoncés dans la loi 426/42 en accord avec les résolutions et les directives du CIO. Selon l'article 29 chiffre 1^{er} de ce décret, les fédérations italiennes doivent respecter les règles sportives, tant nationales qu'internationales.

Le CONI se réfère en outre à l'article 35 du décret 157/86 dont le chiffre 3 prévoit que les athlètes non professionnels doivent respecter les règles établies par le CIO et par la FI compétente. En vertu du chiffre 4 de cette disposition, l'activité des athlètes professionnels obéit aux règles établies par la FN compétente en conformité avec les principes posés par la FI concernée.

Le CONI estime que les dispositions précitées l'obligent à imposer aux FN italiennes les règles relatives à la lutte contre le dopage édictées par le CIO.

C'est ainsi que, le 22 juillet 1988, le Conseil national du CONI – organe composé du Président du CONI et de tous les Présidents des FN – a adopté une résolution sous forme d'une "directive" destinée aux fédérations sportives italiennes afin qu'elles adaptent leurs règles antidopage à celles du CIO. Sur la base de cette directive, la FCI s'est conformée aux textes adoptés par le CIO et a édicté un règlement interdisant les mêmes produits et prévoyant les mêmes sanctions. Le 5 octobre 1993, le Conseil national du CONI a mis à jour la liste des substances et méthodes interdites adoptée en 1988 pour l'adapter aux règles édictées depuis lors par le CIO; la FCI a repris à son tour ces nouvelles dispositions.

L'avis de la Formation

10. A titre liminaire, la Formation relève qu'elle ne limitera pas son examen aux circonstances du cas qui ont motivé la saisine du TAS. Ces circonstances ne lui sont d'ailleurs pas toutes connues. En tout état de cause, la façon dont les questions qui lui sont posées sont formulées tant par l'UCI et le CONI que par le Président de la Formation invite celle-ci à ne pas se limiter aux seules circonstances qui ont motivé les demandes d'avis, mais à exprimer ses vues sur les questions générales qu'elles soulèvent. D'ailleurs, il faut souligner que la suspension de deux ans prononcée d'abord à l'encontre du coureur incriminé a été, sur recours, ramenée à trois mois, précisément en application, entre autres dispositions, de l'article 74 paragraphe 2 du RCAD de l'UCI, en vigueur au moment de l'infraction, ce qui diminue bien évidemment l'intérêt pratique d'un avis qui se limiterait aux considérations relatives à la solution du cas considéré.

La Formation estime en conséquence que les questions posées de même que les réponses qu'elles appellent dépassent largement le cas d'espèce et même le sport cycliste dans son ensemble. Les considérations de la Formation et ses réponses, bien que ne constituant pas une sentence arbitrale et n'ayant pas de valeur contraignante (art. R62 du Code) énonceront donc certains principes généraux qui pourraient s'appliquer *mutatis mutandis* à d'autres situations du domaine du sport.

I) La première question

Il est demandé à la Formation de dire qui, de l'UCI ou du CNO ou d'une autre instance sportive nationale, est compétent pour réglementer le dopage quand il s'agit de compétitions nationales d'une part, internationales d'autre part.

1) *La compétence pour réglementer le dopage en matière de compétitions cyclistes nationales*

11. S'agissant de compétitions nationales, c'est-à-dire de courses cyclistes qui ne sont pas inscrites au Calendrier International de l'UCI, la Formation relève que dans sa demande d'avis consultatif, l'UCI reconnaît à juste titre, qu'il n'y a pas de conflit de normes quand une course nationale est concernée. Dans ce cas, affirme-t-elle, le RCAD de l'UCI ne trouve pas application et seul le règlement de la FN, s'il en existe un, sera appliqué.

En l'espèce, la Formation considère que si la façon dont l'UCI a formulé sa demande d'avis consultatif peut faire penser qu'elle aimerait avoir sur ce point précis l'avis de la Formation, les arguments qu'elle a développés tant par écrit qu'au cours des débats oraux, montrent bien que l'intérêt juridique d'une telle question n'existe pas en l'espèce et dès lors, renonce à y répondre. D'ailleurs, les demandes d'avis consultatif ont été motivées par un cas de dopage dans une course internationale et il y a tout lieu de penser que la question a été posée par l'UCI eu égard essentiellement à ce type de compétitions.

Toutefois, il est évident que les considérations qui seront faites plus loin (cf. para. 18 à 20 ci-dessous) à propos de la nécessité d'uniformiser les règles destinées à lutter contre le dopage et de voir collaborer les organes chargés de l'application de ces règles, concernent également les compétitions nationales.

2) *Compétence pour régler le dopage en matière de compétitions cyclistes internationales*

12. Il faut entendre par compétitions cyclistes internationales, les courses inscrites au Calendrier International de l'UCI, y compris les Tentatives de record du monde.

L'examen des règles relatives à la répartition des compétences en matière de lutte antidopage amène la Formation en tout premier lieu à l'analyse de la Charte olympique, texte fondamental dans lequel la compétence en matière de réglementation contre le dopage trouve sa source. L'examen de ses dispositions conduit la Formation aux conclusions suivantes:

Dispositions pertinentes de la Charte olympique

13. Le CIO est l'autorité suprême du Mouvement olympique (Règle 1 ch. 1 de la Charte). Toute personne ou organisation appartenant à un titre quelconque au Mouvement olympique est soumise aux dispositions de la Charte olympique et doit se conformer aux décisions du CIO (Règle 1 ch. 2 de la Charte).

Aux termes de la Charte olympique, le CIO est investi d'une compétence de principe en matière de lutte contre le dopage. En effet, c'est à lui que la Règle 2 de la Charte assigne la mission de soutenir et d'encourager la promotion de l'éthique sportive (ch. 5), de veiller à ce que l'esprit de fair-play règne dans les sports (ch. 6), de diriger la lutte contre le dopage dans le sport (ch. 7) et de prendre des mesures dont le but est d'éviter une mise en danger de la santé des athlètes (ch. 8).

14. La Règle 48 de la Charte qui dispose que *“le C.I.O. établit un Code médical qui doit entre autres prescrire l'interdiction du dopage, établir les listes des classes de médicaments et des procédés proscrits, prescrire l'obligation pour les concurrents de se soumettre à des contrôles et examens médicaux et prévoir les sanctions applicables en cas de violation de ce Code médical”*. Le CIO a fait usage de cette compétence en édictant un Code médical. Il y a lieu de rappeler que c'est dans ce cadre que, le 13 janvier 1994, à Lausanne, à l'initiative du CIO, toutes les FI, dont l'UCI et à l'exception d'une seule fédération, ont signé un accord en vue de l'unification de leurs règles et procédures antidopage. A cet égard il faut indiquer que le Président de l'UCI a précisé dans une lettre du 29 novembre 1994 adressée au Président du TAS que sa Fédération n'a fait une réserve au moment de la signature du document du 13 janvier 1994 que parce que pour elle, le mot “unification” contenu dans ledit document devrait signifier l'adoption par toutes les parties d'une sanction adaptée pour chaque sport, eu égard notamment à la longévité de la carrière des sportifs concernés, les “saisonnalités” du sport incriminé et l'aspect professionnel exclusif

de l'activité. Le Code médical du CIO rappelle dans son Préambule que le CIO dirige la lutte contre le dopage en collaboration avec les FI et les CNO, dresse la liste des classes de substances et méthodes interdites (chapitre II) et fixe les peines en cas d'infraction (chapitre IX).

Aux termes de l'article II du chapitre I^{er}, ce Code médical s'applique en particulier aux athlètes participant ou se préparant à toutes les compétitions qui sont pratiquées dans le cadre du Mouvement olympique, notamment celles qui sont organisées sous l'autorité, directe ou déléguée, d'une FI ou d'un CNO reconnu par le CIO.

Selon l'article V alinéa 1^{er} du même chapitre, il est impératif pour qu'une FI ou un CNO soit reconnu que ses statuts fassent expressément référence au Code médical du CIO et que ses dispositions s'appliquent, *mutatis mutandis*, à toutes les personnes et toutes les compétitions placées sous sa juridiction. L'alinéa 2 de cette disposition prévoit notamment que les FI et les CNO reconnus par le CIO au moment de l'adoption de ce Code médical devront indiquer au CIO les dates avant lesquelles les modifications nécessaires seront adoptées. Cette formule est une invitation aux diverses composantes du Mouvement olympique à adopter, *mutatis mutandis*, les nouvelles dispositions du Code médical.

Ce Code médical représente un pas décisif en direction de l'unification indispensable des normes relatives au dopage. Dès lors, la Formation estime qu'il n'y a que des avantages pour l'UCI, comme pour toutes les FI et les CNO qui ne l'ont pas encore fait, à exécuter dans les meilleurs délais les prescriptions de l'accord signé à Lausanne le 13 janvier 1994. Ce serait de toute évidence, dans l'intérêt bien compris du sport.

La compétence de l'UCI

15. L'UCI est une FI reconnue par le CIO en application de la Règle 4 chiffre 3 et de la Règle 29 alinéa 1^{er} de la Charte olympique. Elle fait ainsi partie du Mouvement olympique (Règle 3 ch. 1^{er} de la Charte). Les statuts, les pratiques et les activités des FI au sein du Mouvement olympique doivent être conformes à la Charte olympique. Cela étant, chaque FI conserve son indépendance et son autonomie dans l'administration de son sport (Règle 29 al. 2 de la Charte).

Aux termes de la Règle 30 de la Charte, les FI ont notamment pour rôle "*d'établir et mettre en vigueur les règles relatives à la pratique de leurs sports respectifs et veiller à leur application*" (Règle 30 ch. 1 de la Charte), ainsi que de "*contribuer à la réalisation des buts fixés dans la Charte olympique*" (Règle 30 ch. 1.3 de la Charte). Parmi ces buts, figurent à l'évidence ceux vers lesquels tend l'action du CIO aux termes de la Règle 2 de la Charte, soit, en particulier, la promotion de l'éthique sportive (Règle 2 ch. 5 de la Charte) et de l'esprit de fair-play (Règle 2 ch. 6 de la Charte), la lutte contre le dopage dans le sport (Règle 2 ch. 7 de la Charte) et contre la mise en danger de la santé des athlètes (Règle 2 ch. 8 de la Charte).

Il résulte ainsi clairement des dispositions citées ci-dessus et en particulier de la Règle 30 chiffres 1.1 et 1.3 de la Charte, qu'aux termes même du texte fondamental du Mouvement olympique, les FI ont notamment la compétence de réaliser, c'est-à-dire de rendre effective, la lutte contre le dopage dans leurs sports respectifs.

Cette interprétation du texte de la Charte est confirmée par la Règle 31 chiffre 2.6 dont il ressort que les FI possèdent, parallèlement au CIO, la compétence d'interdire certains procédés et substances au titre de la lutte contre le dopage.

16. La compétence des FI en matière de réglementation antidopage se déduit également du texte d'application pour la Règle 48 de la Charte qui prévoit d'une part que les concurrents doivent se soumettre aux contrôles et examens médicaux effectués conformément aux dispositions du Code médical du CIO et aux règles pertinentes des FI concernées (ch. 2.2), d'autre part que la mise en oeuvre de ce Code médical n'affecte pas les autres sanctions qui seraient prises par les FI (ch. 2.7).

Le Code médical lui-même, en son article 1er, chapitre IX, prévoit notamment que toute violation d'une disposition de ce Code donne lieu à des peines prescrites par les Fédérations internationales dans le cas de compétitions organisées sous leur autorité directe ou indirecte, y compris les Jeux Olympiques.

La compétence des CNO

17. Le CONI est un CNO reconnu par le CIO. La Règle 31 chiffre 1^{er} et 2.2 de la Charte olympique est formulée en termes trop généraux pour que l'on puisse fonder sur elle une quelconque obligation pour les CNO de réglementer en matière de lutte antidopage concurremment avec les FI, surtout eu égard aux compétences claires du CIO et des FI en la matière.

La compétence attribuée aux CNO par la Charte olympique en matière de lutte antidopage découle du chiffre 2.6 de la Règle 31. La formulation de cette disposition montre que l'intervention des CNO n'est conçue que comme un soutien au CIO et aux FI – qui ont en particulier la compétence d'indiquer les substances et de déterminer les méthodes interdites – et que leur compétence en la matière n'est donc que subsidiaire. Il apparaît ainsi que la Charte olympique n'attribue pas de façon spécifique aux CNO la compétence d'édicter ou d'imposer des règles en matière de dopage dans tel ou tel sport, mais de *“lutter contre l'usage de substances et procédés interdits par le CIO ou les FI”*.

18. Il découle des considérations ci-dessus que, pour la Formation, jusqu'à l'acceptation sans réserve du Code médical du CIO par une FI, celle-ci possède la compétence principale et que celle, hiérarchiquement inférieure, du CNO n'est que subsidiaire. A cette énonciation il faut toutefois ajouter, en guise de réserve et en ce qui concerne certaines compétitions, les dispositions de l'article II du chapitre I^{er} du Code médical selon lesquelles ce code *“s'applique à tous les athlètes, entraîneurs, instructeurs, officiels, personnel médical et paramédical travaillant avec des*

athlètes ou traitant des athlètes participant ou se préparant aux compétitions sportives des Jeux Olympiques, aux compétitions auxquelles le CIO accorde son patronage ou son soutien et, d'une façon générale, à toutes les compétitions qui sont pratiquées dans le cadre du Mouvement olympique, notamment celles organisées sous l'autorité, directe ou déléguée, d'une Fédération Internationale ou d'un Comité National Olympique reconnus par le CIO" (al. 1^{er}); le second alinéa de cet article dispose en outre que "toute personne qui s'inscrit, se prépare ou participe de quelque manière que ce soit à toute compétition visée au présent article est présumée avoir accepté de se conformer au présent code médical".

19. En considération de ce qui précède, la Formation parvient aux conclusions suivantes:

En l'état actuel du droit, il faut bien reconnaître qu'il peut exister quelques incertitudes. Il reste toutefois que la compétence de conduire la lutte antidopage appartient principalement au CIO et aux FI, bien que cette compétence et les responsabilités qui en découlent s'exercent nécessairement à plusieurs niveaux (CIO, FI, CNO, FN ou une autre instance sportive nationale). La manière dont elle est mise en oeuvre et assumée pourra donc différer d'un pays à un autre, d'un sport à un autre et même d'une compétition à une autre.

En tout état de cause, les FI possèdent une compétence principale en matière de réglementation dans la lutte antidopage qui apparaît comme la meilleure solution, eu égard à la nécessité de voir s'appliquer des normes identiques quel que soit le lieu où se déroulent les compétitions relatives à un sport déterminé. L'incertitude quant à la réglementation applicable en matière de dopage nuit à la sécurité juridique. La Formation ne perd pas de vue pour autant, tout comme le CIO lui-même, l'importance qu'il y a à respecter l'indépendance et l'autonomie des FI dans l'administration de leur sport. Quant aux CNO en général et au CONI en particulier, leur compétence est subsidiaire. Il en est de même des autres instances sportives nationales, sous réserve de ce qui est indiqué au deuxième alinéa du paragraphe 29 ci-après.

20. La Formation saisit cette occasion pour rappeler que l'efficacité et l'amélioration de la lutte antidopage commandent que les divers organes devant mener cette lutte collaborent sous l'égide du CIO dans l'élaboration des règles applicables (détermination des substances et méthodes interdites, contrôles et fixation des sanctions encourues) et coordonnent leurs actions respectives. Cette collaboration devrait aboutir, dans un proche avenir et en particulier grâce à l'acceptation sans réserve du Code médical du CIO par les FI et les CNO, notamment à l'unification des listes de substances et méthodes interdites ainsi que des sanctions encourues.

II) La deuxième question

21. Il est demandé à la Formation de dire quelles règles l'emportent en cas de conflit entre les règles de l'UCI et celles édictées par le CNO ou par une autre instance sportive nationale.

La Formation tient à préciser que la réponse qu'elle est appelée à donner ne vaut que dans le cadre des circonstances de la présente demande d'avis et s'il y a véritablement conflit.

Il ressort de la réponse donnée à la première question et des motifs qui la soutiennent que les FI jouissent d'une compétence principale en matière de lutte contre le dopage. Il en découle naturellement que leurs règles l'emportent sur celles que pourraient avoir édictées un CNO ou une instance sportive nationale (par exemple une FN).

22. Dans l'hypothèse où il s'agit de règles édictées par une FN, cette solution s'impose a fortiori lorsque la FN s'engage, du fait de son affiliation, à se conformer aux statuts et règlements de la FI ainsi qu'à ajuster ses propres statuts et règlements à ceux de celle-ci. Tel est le cas aux termes des statuts 1993 de l'UCI, en vigueur dès le 1^{er} janvier 1993, des FN qui sont reconnues par l'UCI. Les articles 6 et 7 de ces statuts prévoient notamment que les règlements de la FN ne peuvent aller à l'encontre de ceux de l'UCI et qu'en cas de divergence, seuls les statuts et les règlements de celle-ci seront appliqués.
23. Dès lors, en cas de conflit, la Formation est d'avis que les règles antidopage émanant d'une FI l'emportent sur les règles édictées par un CNO ou par une autre instance sportive nationale.

III) La troisième question

24. Partant de l'hypothèse selon laquelle les fédérations nationales italiennes sont obligées par la loi italienne d'adopter les règlements du CONI qui lui-même s'estime obligé par cette même législation de se conformer aux règles du CIO, le CONI demande à la Formation quelle attitude il doit adopter si la réglementation d'une FI est différente de celle du CIO. Se fondant en particulier sur l'article 1^{er} alinéa 2 du décret présidentiel 157/86 aux termes duquel le CONI poursuit les buts fixés par la loi 426/42, en accord avec les résolutions et les directives du CIO, le CONI se croit obligé de se conformer aux règles du CIO et de prendre en matière de lutte antidopage des dispositions s'imposant notamment aux FN.
25. La Formation n'estime pas devoir faire l'exégèse des textes légaux italiens. En effet, la simple lecture de la loi 426/42 et du décret présidentiel 157/86, ainsi que les indications données au cours de l'instruction par le CONI permettent à la Formation de considérer ce qui suit:
26. Ni la loi 426/42, ni le décret présidentiel 157/86 ne fait expressément mention de la lutte antidopage.

Il est du reste révélateur qu'aux dires même du CONI, la législation italienne en matière de lutte antidopage – qui existe, mais date des années 1970 – est désuète et n'a jamais été appliquée. Il paraît dès lors difficile de déduire d'une loi portant sur la constitution ainsi que sur l'organisation du CONI et de son décret d'application une obligation juridique à la charge de celui-ci d'imposer aux fédérations sportives italiennes des règles en matière de dopage.

27. De surcroît, aux termes de l'article 35 paragraphe 3 du décret présidentiel 157/86, les athlètes non professionnels doivent respecter les règles établies par le CIO et *par les fédérations internationales compétentes*. En vertu du chiffre 4 de cette disposition, l'activité des athlètes

professionnels obéit aux règles établies par la FN compétente en conformité avec les principes posés par la FI concernée. Il est dès lors exclu de voir dans l'article 1^{er} paragraphe 2 du décret présidentiel 157/86 un renvoi impératif et exclusif aux règles antidopage du CIO.

28. Par surabondance, la Formation relève qu'en matière de dopage, le CIO lui-même en l'état actuel de sa réglementation n'impose l'unification ni aux CNO, ni d'ailleurs aux FI, pas plus qu'il n'oblige les CNO à imposer leur propre réglementation aux FN. Jouant pleinement son rôle d'autorité suprême du Mouvement olympique, il encourage cette unification sans l'imposer, en dehors des cas prévus par le Code médical (chapitre Ier, article II précités) ou de l'hypothèse spécifiée au paragraphe 32 ci-dessous. Cette politique apparaît nettement à la lecture de l'accord du 13 janvier 1994.

Le Code médical du CIO s'applique, il faut le rappeler, aux compétitions sportives des Jeux Olympiques, à celles auxquelles le CIO accorde son patronage ou son soutien et d'une façon générale à toutes les compétitions qui sont pratiquées dans le cadre du Mouvement olympique, notamment celles organisées sous l'autorité directe ou déléguée d'une FI ou d'un CNO reconnu par le CIO. En outre, toute personne qui s'inscrit, se prépare ou participe de quelque manière que ce soit à toute compétition de la nature de celles indiquées ci-dessus est présumée avoir accepté de se conformer au Code médical.

Mais le Code ne tire pas de ces dispositions la conclusion selon laquelle toute organisation qui n'adopte pas les prescriptions du Code s'exclut elle-même du Mouvement olympique. En particulier, les sanctions qu'il édicte s'appliquent sans préjudice de celles prescrites par les FI. Elle ne sont pas exclusives de ces dernières. Par ailleurs, ce qu'il a été convenu d'appeler la Charte internationale olympique contre le dopage dans le sport ne prévoit que des "sanctions recommandées". Elle recommande, mais n'impose pas des sanctions minimales de suspension, pour un premier délit, de respectivement trois mois au maximum ou de deux ans, selon les substances dopantes découvertes. Ces sanctions minimales constituent des sanctions recommandées, mais non obligatoires pour les FN (cf. avis consultatif du TAS 93/109 du 31 août 1994).

Le Code médical du CIO tend vers l'unification sans l'imposer comme cela a déjà été relevé: les FI et les CNO reconnus par le CIO au moment de l'adoption du Code ont comme seule obligation d'indiquer au CIO les dates avant lesquelles les modifications nécessaires seront adoptées, sans que des sanctions soient prévues en cas de violation de cette obligation.

29. La Formation relève enfin qu'aux termes des statuts de la FCI, celle-ci doit se conformer aux normes de l'UCI; or, le CONI n'a pas prétendu qu'il ne les avait pas approuvées (art. 5 al. 3 de la loi 426/42 et art. 5 al. 1^{er} lit. i et art. 16 al. 1^{er} du décret présidentiel 157/86).

L'opinion ainsi exprimée ne porte évidemment pas atteinte à l'obligation qu'une instance interne dépendant d'un CNO investi d'un pouvoir réglementaire a de respecter les prescriptions édictées par ce CNO, ou d'une façon générale par l'Etat ou ses démembrés, sous réserve de la possibilité d'exercer éventuellement un recours juridictionnel notamment en cas d'excès de pouvoir. Il en résulte que, devant obéir aux prescriptions des organisations

internationales sportives et aux lois et règlements de leur pays, les instances internes peuvent se trouver dans une situation délicate si les prescriptions en question sont en contradiction avec lesdits lois et règlements. Un tel problème, seule la compréhension des pouvoirs publics nationaux peut le résoudre grâce à leur volonté de faciliter aux personnes morales et physiques de leurs pays, la participation au mouvement sportif international. Il faudra alors que ces pouvoirs publics s'abstiennent séparément ou collectivement de prendre des mesures coercitives gênantes pour l'application des règles du sport international.

30. La Formation estime donc que le CONI n'a pas établi que la loi italienne l'oblige à imposer aux FN italiennes la réglementation du CIO en matière de dopage.

IV) La quatrième question

- 1) *De nouvelles dispositions antidopage édictées par le CIO s'appliquent-elles automatiquement si elles conduisent à l'atténuation des peines encourues?*
31. De nouvelles dispositions antidopage édictées par le CIO s'appliquent-elles automatiquement, c'est-à-dire sans qu'il soit besoin de les introduire dans le règlement de l'organisme intéressé, si elles conduisent à prononcer des peines moins sévères que celles prévues précédemment?

La Formation estime que les nouvelles règles édictées par le CIO ne s'appliquent pas automatiquement, sauf disposition contraire dans les statuts ou règlements de l'instance sportive concernée ou engagement exprès de celle-ci. Que la nouvelle réglementation conduise à un résultat plus favorable ou plus sévère pour l'athlète n'a pas d'influence sur ce point.

Ainsi, lorsqu'une instance sportive renvoie, par exemple dans son règlement antidopage, aux règles édictées par le CIO, elle devra appliquer les nouvelles dispositions dès leur entrée en vigueur aux faits survenus après (sous réserve de la *lex mitior*). De même, les FI et les CNO qui auront modifié leurs statuts et règlements conformément à l'engagement qu'ils ont pris le 13 janvier 1994 à Lausanne devront appliquer les nouvelles dispositions du CIO dès leur entrée en vigueur, soit, en principe, dès la décision de la commission exécutive du CIO visée au chapitre I^{er}, article VI du Code médical du CIO.

32. La Formation considère donc que de nouvelles dispositions édictées par le CIO ne s'appliquent pas automatiquement, sauf dans l'hypothèse où les statuts ou les règlements de l'instance sportive concernée ou les engagements pris par celle-ci contiennent une clause aux termes de laquelle de telles dispositions s'appliquent immédiatement.

- 2) *La lex mitior*

33. Lorsque la réponse à la première partie de la question [cf. ch. 1) ci-dessus] est positive, il reste à examiner de quelle manière lesdites modifications sont mises en oeuvre si les nouvelles

dispositions ont pour effet d'atténuer ou de supprimer les sanctions encourues. On peut en particulier penser à deux cas pratiques: premièrement, la dose d'un produit à partir de laquelle il y a infraction est augmentée dans la nouvelle réglementation; deuxièmement, la durée de la suspension est réduite par rapport à l'ancienne réglementation.

De l'avis de la Formation, le principe selon lequel la loi pénale s'applique dès son entrée en vigueur si elle est plus favorable à l'accusé (*lex mitior*) est un principe fondamental de tout régime démocratique. Il est consacré par exemple par le droit suisse (art. 2 al. 2 du Code pénal) et par le droit italien (art. 2 du Code pénal).

Ce principe s'applique aux réglementations antidopage vu le caractère pénal ou à tout le moins disciplinaire des sanctions qu'elles permettent d'infliger.

En vertu de ce principe, l'organe chargé de punir devra faire bénéficier l'athlète convaincu de dopage des nouvelles dispositions, par hypothèse moins sévères, même lorsque les faits incriminés se sont déroulés avant leur entrée en vigueur.

Il doit en être ainsi, de l'avis de la Formation, non seulement lorsque la sanction n'a pas encore été prononcée ou fait l'objet d'un recours, mais également lorsqu'une peine est passée en force de chose jugée et pour autant qu'elle ne soit pas encore entièrement exécutée.

34. La Formation considère que dans l'hypothèse où la première partie de la question reçoit une réponse positive, les nouvelles dispositions doivent également s'appliquer aux faits survenus avant leur entrée en vigueur si elles conduisent à un résultat plus favorable pour l'athlète convaincu de dopage. Sauf dans le cas où la peine prononcée est entièrement exécutée, la peine infligée est, suivant le cas, soit effacée, soit remplacée par celle prévue par les nouvelles dispositions.

Réponses aux questions

Sur la base des considérations qui précèdent, la Formation décide de répondre comme suit aux questions qui lui sont soumises:

Question a):

Qui de l'UCI, du CNO ou d'une instance sportive nationale est compétent pour réglementer le dopage

1. *Quand il s'agit de compétitions nationales?*

En l'espèce, la Formation considère que l'examen de cette question ne présente pas un intérêt suffisant et renonce dès lors à y répondre, se contentant des développements auxquels elle s'est livrée dans le paragraphe 11 ci-dessus.

2. *Quand il s'agit de compétitions internationales?*

Jusqu'à l'acceptation sans réserve du Code médical par l'UCI, la compétence de conduire la lutte contre le dopage en matière de compétitions cyclistes internationales appartient à l'UCI, en qualité de FI, la compétence du CNO ou de tout autre instance sportive nationale n'étant que subsidiaire.

Question b):

Que décider en cas de conflit entre les règles de l'UCI et celles édictées par un CNO ou par une autre instance sportive nationale?

En cas de conflit, les règles antidopage émanant d'une FI l'emportent sur les règles édictées par un CNO ou par tout autre instance sportive nationale.

Question c):

Le CONI et les fédérations nationales italiennes étant juridiquement obligés d'appliquer la réglementation du CIO en matière de dopage, que doit faire le CONI si, dans cette matière, la réglementation d'une FI est différente de celle du CIO?

Il ne résulte pas des textes législatifs et réglementaires portés à la connaissance de la Formation que le CONI soit juridiquement obligé d'imposer aux FN italiennes la réglementation du CIO en matière de dopage.

Question d):

Si la réglementation du CIO en matière de dopage édicte des peines moins sévères que les précédentes:

1. *ces nouvelles peines s'appliquent-elles automatiquement? (sans introduction interne)*

De nouvelles dispositions édictées par le CIO ne s'appliquent pas automatiquement, sauf dans l'hypothèse où les statuts ou les règlements de l'instance sportive concernée ou les engagements pris par elle contiennent une clause aux termes de laquelle de telles dispositions s'appliquent immédiatement.

2. *ces nouvelles peines doivent-elles se substituer aux peines déjà appliquées à des athlètes?*

Dans l'hypothèse où la première partie de la question reçoit une réponse positive, les nouvelles dispositions doivent également s'appliquer aux faits survenus avant leur entrée en vigueur si elles conduisent à un résultat plus favorable pour l'athlète convaincu de dopage. Sauf dans le cas où la peine prononcée est entièrement exécutée, la peine prévue par les nouvelles dispositions s'y substituera s'il y a lieu.