

Strasbourg, le 19 octobre 2001

T-DO (2001) 18

Convention contre le dopage (T-DO)

Projet sur le respect des engagements

Rapport de la visite consultative sur la politique de lutte contre le dopage en Irlande

Dublin, 11-12 juin 2001

1. Introduction

La visite consultative a été organisée à la demande des autorités irlandaises, et notamment de l'unité antidopage du conseil irlandais des sports (Irish Sports Council Anti-Doping Unit) (ISC-ADU). Elle visait essentiellement à évaluer la politique nationale de lutte contre le dopage et le programme conçu à cet effet (cadre juridique, structures nationales de lutte contre le dopage, système et procédures de contrôle antidopage).

Le programme d'activités est joint en annexe au présent rapport.

L'équipe participante était composée de M^{me} Pirjo Krouvila (directrice exécutive du comité finlandais contre le dopage et vice-présidente du groupe de suivi de la convention contre le dopage) et de M. Mesut Özyavuz (Conseil de l'Europe, Secrétaire du groupe de suivi).

La visite, bien organisée et conduite avec efficacité, visait des objectifs précis. L'équipe tient à remercier les autorités irlandaises de leur chaleureux accueil. Le présent rapport traite, tour à tour, des différentes questions abordées et fait référence aux réunions et entrevues tenues à cette occasion.

2. Exposé de la situation

Le programme irlandais de lutte contre le dopage dans le sport (Irish Sport Anti-Doping Programme) a été lancé en novembre 1999, sur la base de la loi de 1999 relative au conseil irlandais des sports (Irish Sports Council Act 1999). La section 6 de ce texte définit les fonctions du conseil irlandais des sports qui a pour tâche de promouvoir et de développer le sport de compétition et le sport de loisirs. La mission du conseil au regard de la lutte contre le dopage est précisée à l'article 6 (1) d: «prendre toute mesure jugée appropriée, y compris les contrôles, pour lutter contre le dopage dans le sport».

La loi susmentionnée est également à l'origine de la création du comité irlandais contre le dopage (Irish Anti-Doping Committee – IADC –). En effet, sa section 18 (1) (a) autorise le conseil à «mettre en place des comités pour lui soumettre des avis et l'aider à s'acquitter de ses fonctions». Ce dernier est également habilité à nommer la présidence et les membres de l'IADC. La section 18 (3) de la loi de 1999 relative au conseil irlandais des sports stipule que celui-ci «... constituera un comité – le comité contre le dopage du conseil irlandais des sports – pour a) soumettre des avis au conseil et l'aider à accomplir la mission prévue à la section 6 (1) d et b) pour s'acquitter des fonctions et mener à bien les tâches nécessaires à la lutte contre le dopage, que pourrait, de temps à autre, lui déléguer le conseil irlandais des sports. »

Les fonctions consultatives du comité irlandais contre le dopage s'exercent sous l'autorité du conseil irlandais des sports. C'est le ministre de tutelle qui nomme le (la) président(e) du comité, un médecin. L'IADC comprend dix membres et est conseillé par cinq experts.

Le système irlandais de lutte contre le dopage se fonde sur des relations de type contractuel entre l'ISC-ADU et les fédérations sportives nationales. L'unité antidopage (ADU) a élaboré une stratégie-modèle de contrôle antidopage (Model Doping Control Policy) à l'adresse des autorités sportives nationales (National Governing Bodies – NGB –). L'ISC demande à chacune des NGB de lui signer, dans le sport de sa compétence, une déclaration autorisant la pratique de contrôles antidopage. Cette autorisation permet au conseil de faire procéder à des contrôles, conformément aux règles et à la réglementation de chaque NGB et en son nom. La liste des substances prohibées et des pratiques interdites est jointe en annexe à la déclaration.

Ce n'est pas le conseil irlandais des sports qui procède, lui-même, aux contrôles antidopage. En effet, la collecte des échantillons nécessaires a été confiée à la société suédoise (société privée) IDTM (International Drug and Testing Management).

3. Processus de ratification de la Convention contre le dopage

Si l'Irlande a signé la Convention contre le dopage le 25 juin 1992, elle ne l'a pas encore ratifiée. Seuls deux des quinze pays de l'Union européenne (le second étant la Belgique) n'ont pas encore ratifié l'instrument. L'équipe a appris, lors de sa visite, que le gouvernement irlandais attendait, pour ce faire, l'entrée en vigueur d'une législation pertinente satisfaisante ainsi que la mise en œuvre effective du programme national de lutte contre le dopage. En outre, la signature de l'accord contre le dopage (Anti-Doping Agreement), par toutes les autorités sportives nationales (y compris celles qui s'occupent des sports exclusivement irlandais) constitue, pour le gouvernement irlandais, un grand pas vers l'application d'un programme efficace et concret de lutte contre le dopage. Il s'agit, pour lui, d'un préalable essentiel à la ratification de la convention.

L'équipe consultative a expliqué à ses interlocuteurs les avantages que présentait la ratification de l'instrument et la marche à suivre en la matière. La ratification ne dépend pas des relations entre l'ISC et les NGB mais doit, puisque l'Irlande a déjà signé la convention, être autorisée par le parlement.

L'équipe consultative s'est félicitée de la volonté et de l'engagement politique du Dr James McDaid TD, ministre du tourisme, du sport et des loisirs, en matière de lutte contre le dopage.

Le gouvernement irlandais a contribué, tant financièrement que politiquement, à la création de l'unité antidopage du conseil irlandais des sports. Le ministre de tutelle en a fait l'une de ses priorités et a apporté son plein soutien à cette cause. Il s'est également engagé à prendre, sans tarder, des mesures aux fins de la ratification de la convention.

L'équipe consultative est convaincue que le processus de ratification devrait débiter prochainement et recommande qu'il soit mené à bien dans les meilleurs délais.

4. Programme national de lutte contre le dopage dans le sport et structures y afférentes

Le programme irlandais de lutte contre le dopage dans le sport, mis en place par l'ISC-ADU, renferme les grands principes de la convention. En outre, l'ISC à l'origine d'initiatives capitales dans la lutte contre le dopage a demandé le concours des fédérations sportives indépendantes. Toutes les fédérations sportives ne contribuent cependant pas encore au programme irlandais de lutte contre le dopage dans le sport, bien qu'il n'y ait - semble-t-il - pas d'obstacles significatifs à la réalisation de cet objectif. En effet, l'ISC est habilité à subordonner l'octroi de subventions à l'acceptation et à l'application effective de la réglementation et des règles antidopage, par les autorités sportives nationales.

Le comité irlandais contre le dopage est un organe consultatif qui exerce ses fonctions sous l'autorité de l'ISC. En revanche, l'unité antidopage fait partie intégrante du conseil irlandais des sports lequel est également chargé de la politique des sports en général, et notamment de la promotion et du développement du sport de haut niveau. Transparence et cohérence sont nécessaires au succès des politiques antidopage. Par ailleurs, la lutte contre le dopage constitue un enjeu politique de plus en plus grand, la découverte de résultats positifs à des tests antidopage suscitant l'émoi, au plan national, et ternissant l'honneur du pays. La pression politique qui s'exerce sur les instances nationales chargées de la lutte contre le dopage n'en est donc que plus forte. Cette constatation vaut évidemment pour tous les pays, et pas uniquement pour l'Irlande.

L'équipe consultative recommande aux autorités irlandaises d'envisager la création d'un organe antidopage indépendant, cogéré de préférence par toutes les parties intéressées (et composé, à parts égales, de représentants gouvernementaux – y compris des athlètes – et de fédérations sportives). Cette instance nationale indépendante aurait la responsabilité, et les pleins pouvoirs, en matière d'organisation, de coordination et de suivi du processus de contrôle antidopage (notamment, adoption de la liste des substances interdites et droit d'intervention en cas d'application et de respect insuffisant, par les fédérations sportives, des règles de la lutte contre le dopage et des sanctions prévues en la matière).

5. Législation

En Irlande, les mesures destinées à limiter l'offre et l'utilisation de substances dopantes interdites sont consacrées par les lois de 1977 et de 1984 sur l'abus de produits stupéfiants (Misuse of Drugs Acts). En juillet 2000, le gouvernement irlandais a toutefois approuvé une ordonnance assurant un contrôle accru de la détention d'agents de dopage dans le sport. Un nouveau projet de loi, qui renferme la liste des substances soumises à prescription médicale, doit être examiné par le Parlement.

Le droit pénal ne vise pas l'entourage de l'athlète. Pour ce qui est de la protection des mineurs, des dispositions y afférentes figurent dans le projet de loi sur l'abus de produits stupéfiants.

L'équipe consultative estime qu'il y aurait lieu de procéder, dans les meilleurs délais, à une réforme législative globale concernant:

- la lutte contre le trafic d'agents de dopage et l'étiquetage des compléments alimentaires (sur la base de la Recommandation (2000) 16 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe);***
- les sanctions à appliquer aux membres de l'entourage de l'athlète et la protection des mineurs (à la lumière de la Recommandation n°1/97 du groupe de suivi).***

6. Système et méthodes de contrôle antidopage

La plupart des autorités sportives nationales (NGB)(les deux-tiers peut-être) ont signé à l'ISC-ADU la déclaration autorisant la pratique de contrôles antidopage.

Actuellement, 46 % des contrôles effectués dans le cadre du programme de test, de l'ISC-ADU, se déroulent en dehors des compétitions. Ce pourcentage devrait être accru.

Pour savoir où se trouvent les athlètes, lorsqu'ils ne font pas de compétitions, les agents de collecte se renseignent auprès des fédérations sportives. Le plan de répartition des tests antidopage, conçu de manière scientifique, a été très soigneusement analysé, sport par sport. Il est effectivement extrêmement bien pensé.

Le système irlandais de contrôle antidopage fera prochainement l'objet d'améliorations, l'Irlande souhaitant pouvoir faire partie de l'équipe IPTIII (third International Project Team).

La collecte d'échantillons a été confiée à la société suédoise privée IDTM, qui travaille pour le compte de l'ISC-ADU. Aucun problème grave n'a été constaté jusqu'à ce jour. Le suivi des agents de contrôle antidopage (DCO) pose toutefois plus de difficultés car ces derniers appartiennent à une entreprise privée. Il a donc été suggéré que l'ISC-ADU organise, elle-même, la formation de ces agents ou participe à celle qui leur est dispensée par l'IDTM.

Pour ce qui est des sanctions, les NGB obéissent à la réglementation des fédérations sportives internationales. C'est l'organe disciplinaire de chaque NGB qui décide des sanctions à infliger à un athlète contrôlé positif. Celui-ci peut toutefois interjeter appel auprès de l'organe de recours de cette autorité sportive nationale (NGB).

La difficulté de faire une distinction entre les attributions de l'organe de poursuite, et celles de l'organe disciplinaire, au sein de l'autorité sportive nationale (NGB), a été mise en lumière lors de la réunion tenue avec les représentants de quatre autorités sportives nationales (l'association irlandaise d'athlétisme – Athletics Association of Ireland –, la fédération irlandaise de rugby – Irish Rugby Football Union –, la fédération irlandaise de cyclisme – Irish Cycling Federation –, et l'association irlandaise des sports en fauteuil roulant – Irish Wheelchair Association –). Il existe également une certaine confusion entre l'organe disciplinaire et l'organe de recours. Les NGB sont toutefois divisées quant à la création d'un organe juridictionnel indépendant, compétent en matière disciplinaire (tant en première instance qu'en appel). La question est traitée dans le manuel, (juin 2001) de l'ISC destiné aux

agents de contrôle antidopage (ISC Handbook for Anti-Doping Officers), qui a été distribué lors du séminaire organisé pendant la visite de l'équipe consultative (ce séminaire a réuni 45 personnes environ). Le manuel, très détaillé, donne des informations utiles concernant les méthodes de dopage et notamment les différents stades d'évolution du dossier.

Les procédures disciplinaires et la composition des différents organes doivent être clarifiées à la lumière de l'article 7.2.d de la Convention contre le dopage et de la Recommandation n°2/98 du groupe de suivi. Il est impératif de faire une distinction précise entre l'organe d'instruction, l'organe disciplinaire et l'organe de recours.

Lors de sa réunion avec le conseil juridique de l'ISC-ADU, l'équipe consultative a appris qu'un projet de loi prévoyait d'intégrer la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le droit irlandais. L'article 6 de la convention (procès équitable) pourrait, à cet égard, donner lieu à contestation. Il est également prévu de revoir les règles et la réglementation en matière de contrôle antidopage, dans les différents sports.

L'ISC-ADU chapeaute les autorités sportives nationales (NGB) au plan administratif, et vérifie qu'elles se conforment aux règles et à la réglementation des fédérations sportives internationales et respectent les principes de la déclaration (voir plus haut). Le non-respect de ces règles, réglementation et principes peut conduire le conseil irlandais des sports à ne pas accorder de subventions aux NGB récalcitrantes. Il conviendrait de renforcer les bases juridiques sur lesquelles se fonde l'action de l'ISC-ADU (ou de tout autre instance antidopage nationale, indépendante). L'équipe consultative a constaté avec satisfaction que, comme elle, les autorités irlandaises souhaitent que les NGB s'acheminent vers un système plus contraignant, impliquant par la même une intensification de la lutte gouvernementale contre le dopage.

L'équipe consultative recommande que :

- le pourcentage des contrôles antidopage, hors compétition, soit porté à 70 % du programme de tests, dans les trois ans, et le sport amateur fasse l'objet de contrôles plus fréquents;***
- ISC-ADU traite avec plus de cohérence les résultats des tests antidopage et recrute et forme elle-même les DCO, aux fins d'une meilleure maîtrise des méthodes et de la qualité des contrôles antidopage;***
- les procédures disciplinaires, et notamment les règles et la réglementation en matière de contrôle antidopage dans les différents sports, soient réexaminées à la lumière de l'article 7.2.d de la convention et de la Recommandation n°2/98 du groupe de suivi. Une distinction précise devrait être faite entre l'organe d'instruction, l'organe disciplinaire et l'organe de recours;***
- les bases juridiques sur lesquelles se fonde l'action de l'instance nationale antidopage soient renforcées (cf Recommandation, point 4).***

7. Laboratoire

Il n'existe pas de laboratoire de contrôle antidopage en Irlande. Lors de sa discussion avec les autorités compétentes, l'équipe consultative a estimé que la création d'un tel laboratoire n'était pas indispensable, compte tenu de ce qu'elle coûterait et du nombre de laboratoires en Europe.

L'accès aux laboratoires accrédités d'autres pays (comme c'est le cas actuellement) paraît plus judicieux.

8. Education et information

Une forte action de sensibilisation est menée auprès des fédérations sportives. Son intérêt est essentiel aux fins de l'adhésion des NGB au programme de lutte contre le dopage. Les athlètes de haut niveau, les responsables administratifs des NGB, les entraîneurs mais aussi les médecins et les pharmaciens en sont les principaux groupes-cibles. En outre, la liste des substances interdites est publiée chaque année et des conférences sont organisées à l'intention des athlètes et des responsables des NGB.

Les programmes et les campagnes d'éducation et d'information devraient s'intéresser davantage aux sports de loisirs et viser plus particulièrement les jeunes.

Dans le domaine de la recherche, il faudrait consacrer les ressources disponibles à l'étude des aspects comportementaux et sociaux et des conséquences du dopage pour la santé.

9. Coopération internationale

L'ISC a beaucoup aidé les experts de la lutte contre le dopage à participer aux grandes rencontres internationales. La ratification de la convention confèrerait toutefois à l'Irlande une plus grande influence, sur le plan international, au regard notamment des activités de l'Agence Mondiale Antidopage (AMA). La coopération bilatérale, menée avec le conseil britannique des sports (UK Sports Council) et l'agence australienne de lutte contre le dopage dans le sport (Australian Sports Drugs Agency – ASDA –), a contribué à mettre en place un système de lutte contre le dopage en Irlande. Nombre de représentants du Conseil de l'Europe, originaires d'un large éventail de pays, ont également apporté leur aide et donné des avis en la matière. Par ailleurs, l'Irlande a joué un grand rôle dans le cadre du projet d'éducation et d'harmonisation des politiques de lutte contre le dopage dans les Etats baltes et les six républiques de l'ex-Union soviétique.

Annexe

Programme de la visite consultative

Lundi 11 juin 2001

- Allocutions de bienvenue et introductions
- Réunion avec l'ISC-ADU
- Réunion avec les autorités sportives nationales (NGB)
 - Association irlandaise d'athlétisme (Athletics Association of Ireland)
 - Fédération irlandaise de Rugby (Irish Rugby Football Union)
 - Fédération irlandaise de cyclisme (Irish Cycling Federation)
 - Association irlandaise des sports en fauteuil roulant (Irish Wheelchair Association)
- Séminaire sur l'organe disciplinaire et l'organe de recours

Mardi 12 juin 2001

- Réunion avec les membres de l'unité antidopage (ADU)
- Exposé du Dr Conor O'Brien (président du comité contre le dopage)
- Exposé de Gary Rice, Beauchamps Solicitors (conseil juridique du conseil irlandais des sports)
- Rapport à l'ADU
- Exposé du Dr James McDaid, ministre irlandais du tourisme, du sport et des loisirs.