

07.069

**Message
concernant la Convention internationale
contre le dopage dans le sport**

du 5 septembre 2007

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale contre le dopage dans le sport en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

5 septembre 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales d'approuver l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale contre le dopage dans le sport adoptée par l'UNESCO le 19 octobre 2005.

La pratique et les risques du dopage sont connus depuis des décennies. Plusieurs cas abondamment relayés par la presse, notamment en cyclisme et en athlétisme, ont sensibilisé le public à ce grave problème. En Suisse, la responsabilité de la lutte contre le dopage est assumée conjointement par Swiss Olympic (contrôles, sanctions) et par la Confédération (DDPS, OFSPO) (information, prévention, recherche).

Eu égard à l'évolution qu'a connue la lutte contre le dopage ces dernières années, notamment avec la création de l'Agence mondiale antidopage (AMA), il a été décidé, lors de la Conférence mondiale sur le dopage dans le sport tenue à Copenhague en mars 2003, d'élaborer une Convention internationale contre le dopage dans le sport fixant les obligations des gouvernements en la matière et les harmonisant avec le Programme mondial antidopage de l'AMA. Suite à cette décision, l'UNESCO a rédigé une Convention internationale contre le dopage dans le sport, fondée sur les travaux préliminaires du Conseil de l'Europe et sur la Convention européenne contre le dopage. La Convention de l'UNESCO a été adoptée à l'unanimité par la Conférence générale de l'UNESCO du 19 octobre 2005.

Le Code de l'AMA, actuellement en révision, prévoit, dans la première version du projet de mise à jour, d'obliger les pays qui souhaitent organiser des Jeux olympiques ou des championnats du monde à adhérer à la Convention de l'UNESCO. Les dispositions d'application de ce traité laissent une grande marge de manœuvre aux Etats signataires. La Suisse, pour sa part, satisfait déjà aux exigences de la Convention par sa législation nationale. Toutefois, la lutte antidopage continuera à se développer, au plan national comme au plan international, et on peut donc partir du principe que les attentes à l'égard des Etats parties vont évoluer elles aussi.

La Convention de l'UNESCO marque donc une étape importante dans l'harmonisation de la lutte contre le dopage au plan international et la Suisse, en y adhérant, lance un signal clair aux fédérations sportives nationales et internationales, attestant qu'elle prend cette lutte au sérieux. Au plan intérieur, la révision totale de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports¹ – en cours – offre une occasion de réexaminer les dispositions actuelles de la lutte antidopage et de les adapter aux développements internationaux le cas échéant.

¹ RS 415.0

Table des matières

Condensé	6134
1 Présentation de l'objet	6136
1.1 Contexte	6136
1.2 Elaboration de la Convention de l'UNESCO	6138
1.3 Résultat des négociations	6138
1.4 Principales caractéristiques de la Convention	6138
1.5 Evaluation	6139
2 Commentaire	6140
2.1 Art. 1 à 4: définitions, limitations	6140
2.2 Art. 5 à 10: droits et obligations	6141
2.3 Art. 11 et 12: contrôles antidopage	6142
2.4 Art. 13 à 16: coopération internationale	6143
2.5 Art. 17 et 18: Fonds de contributions volontaires	6143
2.6 Art. 19 à 27: prévention et recherche	6144
2.7 Art. 28 à 43: suivi et dispositions finales	6144
3 Conséquences	6145
3.1 Conséquences financières	6145
3.2 Conséquences pour le personnel	6145
4 Lien avec le programme de la législature	6145
5 Bases juridiques	6146
5.1 Relation avec le droit européen	6146
5.2 Constitutionnalité	6146
Arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale contre le dopage dans le sport (Projet)	6149
Convention internationale contre le dopage dans le sport	6151

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

Le recours aux substances dopantes dans le milieu sportif n'est pas un fait nouveau. Le fort retentissement dans les médias du décès du coureur cycliste anglais Tom Simpson sur la route du Tour de France 1967, imputé à la prise d'amphétamines, a dévoilé à un large public les dangers inhérents à la pratique du dopage dans le sport. Le cas de Ben Johnson aux Jeux olympiques d'été 1988, les révélations sur les pratiques de l'ancienne RDA en matière de dopage, le scandale du Tour de France 1998 et les récents cas de dopage des Jeux olympiques d'Athènes 2004 et de Turin 2006, du Tour de France 2006 et 2007 ou dans l'athlétisme américain ont définitivement sensibilisé le public à ce grave problème. De plus, les liens étroits des sportifs avec les membres de leur encadrement ont été mis en évidence dans de nombreux cas de dopage comme l'affaire BALCO aux Etats-Unis ou les banques de sang en Espagne.

Du côté du sport régi par le droit privé, le Comité international olympique s'est engagé dans la lutte contre le dopage à partir de 1968, d'une part en créant une commission médicale, d'autre part en s'employant à harmoniser la lutte contre le dopage, notamment à l'aide d'une définition du dopage, d'une liste des substances interdites valable dans le monde entier et d'un système d'accréditation pour les laboratoires d'analyse du dopage. Du côté étatique, le Conseil de l'Europe s'est attaqué au problème du dopage dès la fin des années 60 et sa première résolution relative au sport, adoptée en 1967, traitait déjà de ce sujet. Une Convention européenne contre le dopage² a été ouverte à la signature le 16 novembre 1989. Elle est en vigueur en Suisse depuis le 1^{er} janvier 1993.

Du côté du sport régi par le droit public, cette Convention européenne contre le dopage a été le premier traité international à rencontrer une large adhésion. Son principal objectif est de promouvoir l'harmonisation des mesures de lutte contre le dopage, dans le respect des dispositions légales et constitutionnelles propres à chaque Etat; elle fournit aussi un cadre commun aux différents pays et vise à encourager le développement d'un consensus au niveau national et international.

Les événements du Tour de France 1998 ont suscité une vaste remise en question de la lutte contre le dopage tant en Suisse qu'au niveau international. L'intervention de la justice française a révélé que des charges importantes pesaient sur le personnel d'encadrement des sportifs.

Plusieurs postulats ont alors été déposés en Suisse pour réclamer une législation de lutte contre le dopage et exiger une plus fréquente traduction en justice des membres de l'encadrement des sportifs d'élite qui administrent des substances dopantes et appliquent des méthodes à des fins de dopage – et ce, également en application des dispositions de la Convention européenne. L'interdiction des produits destinés au dopage et des méthodes de dopage ainsi que le mandat de la Confédération d'en-

² RS 0.812.122.1

courager la prévention du dopage ont été introduits à cette fin dans la loi fédérale du 17 mars 1972³ encourageant la gymnastique et les sports.

Au niveau international, l'Agence mondiale antidopage (AMA) a été constituée en fondation selon le droit suisse à Lausanne, le 10 novembre 1999. Sa mission est de promouvoir et de coordonner, sur le plan international, la lutte contre le dopage sous toutes ses formes. Le Programme mondial antidopage (PMAD) est une étape importante dans l'histoire encore très courte de l'AMA. Il a été approuvé le 5 mars 2003 par le Conseil de fondation de l'AMA à l'occasion de la deuxième Conférence mondiale sur le dopage dans le sport tenue à Copenhague, après que les organisations sportives internationales et les quelque 80 représentants des gouvernements eurent donné leur accord. Il s'articule autour de trois axes: le code, quatre normes techniques et des recommandations de bonne pratique non contraignantes.

Jusqu'aux Jeux olympiques d'Athènes en 2004, le Code avait été signé et mis en œuvre par le CIO, les comités olympiques nationaux (et, partant, Swiss Olympic), les agences nationales antidopage et les 35 fédérations mondiales représentant les disciplines olympiques. Les gouvernements ne peuvent signer le Code, mais ils se sont engagés, dans la Déclaration de Copenhague du 5 mars 2003, à soutenir ce document «politiquement et moralement», autrement dit à adapter progressivement leur législation aux exigences de celui-ci. L'élaboration d'une nouvelle Convention internationale contre le dopage a également été planifiée. L'UNESCO s'est alors attelée à la rédaction de ce traité, qui a été adopté à l'unanimité par la Conférence générale de l'UNESCO le 19 octobre 2005.

En Suisse, la responsabilité principale de la lutte contre le dopage a toujours incombé au sport régi par le droit privé, mais la Confédération a toujours soutenu les efforts en faveur d'un sport propre. Tout d'abord de manière subsidiaire, par le biais d'experts et du laboratoire de Macolin, puis, à partir de 1993, également par l'octroi de subventions directes aux analyses de dopage et la reprise d'une partie des tâches (information/prévention et recherche).

Nul ne conteste aujourd'hui que la lutte contre le dopage nécessite la mobilisation de tous les partenaires. La Confédération a tout à gagner à ce que le sport continue de faire partie intégrante de notre culture, selon une vision humaniste de l'être humain. Le fair-play, l'égalité des chances, l'honnêteté dans les compétitions et l'activité physique propice à la santé sont en effet autant d'aspects précieux pour l'éducation et l'épanouissement des jeunes, et ils méritent d'être protégés. A l'occasion d'une vaste enquête sur le comportement en matière d'activité physique et de sport menée à la fin de 2004, la population a notamment été interrogée sur la place du sport dans le développement des jeunes et sur le dopage: 66 % des personnes interrogées ont jugé l'influence du sport sur le développement des jeunes «très positive» tandis que 32 % la considéraient comme «positive». A l'inverse, 96 % ont considéré que le dopage constituait un «très gros» ou un «gros» problème dans le sport de haut niveau et 84 % ont demandé la stricte interdiction de cette pratique dans le sport.

Le dopage est la négation des valeurs sportives citées précédemment. Or, comme le montrent les débats qui entourent chaque affaire de dopage, celui-ci ne touche pas uniquement les sportifs d'élite. Il exerce aussi un impact sur la relève et le sport de masse, dans la mesure où il porte préjudice à l'image du sport tout entier. Lors de l'enquête de 2004, 98 % des personnes interrogées étaient par exemple convaincues

3 RS 415.0

que le dopage portait atteinte à l'image du sport, 96 % ont considéré qu'il était un exemple négatif et 94 % ont approuvé l'idée qu'il était contraire au principe du fair-play.

Les développements internationaux ont clairement montré que le dopage ne pouvait être combattu efficacement que par l'action conjointe du sport régi par le droit privé et du sport régi par le droit public. C'est ce que traduit par exemple la création de l'AMA ou des organisations antidopage nationales au sein desquelles les responsabilités et les tâches sont réparties entre le sport régi par le droit privé et les gouvernements. Sur la base de ces considérations, des agences nationales antidopage indépendantes ont été créées dans de nombreux pays d'Europe, ces dernières années, et dotées des ressources et des compétences nécessaires.

1.2 Elaboration de la Convention de l'UNESCO

Lors d'une table ronde de l'UNESCO, le 10 janvier 2003, des ministres de l'éducation physique et des sports ou leurs représentants issus de 103 pays ont demandé qu'une Convention internationale contre le dopage dans le sport soit élaborée par l'UNESCO sur la base de la Convention européenne de 1989.

Les projets successifs ont été commentés par les Etats et amendés lors de réunions d'experts élargies. La Suisse a participé activement à ces délibérations.

1.3 Résultat des négociations

La Convention de l'UNESCO a été rédigée sur la base de la Convention du Conseil de l'Europe contre le dopage. Adoptée à l'unanimité par la Conférence générale de l'UNESCO le 19 octobre 2005, elle nécessite, pour entrer en vigueur, la ratification de 30 Etats. Compte tenu du temps que peut prendre la procédure d'adhésion au niveau étatique, elle n'a pas pu entrer en force comme prévu avant les Jeux olympiques de Turin en 2006.

A ce jour (état au 3 août 2007), 61 Etats l'ont signée et elle est entrée en vigueur le 1^{er} février 2007. Le Code mondial antidopage fait en ce moment l'objet d'une actualisation et doit être soumis à la Conférence mondiale pour adoption en novembre 2007. En vertu du nouveau texte, les Etats qui n'auront pas ratifié la Convention de l'UNESCO avant le 31 décembre 2009 ne seront plus habilités à organiser des compétitions de l'envergure des Jeux olympiques ou des championnats du monde.

1.4 Principales caractéristiques de la Convention

La Convention compte 43 articles, deux annexes dans leur intégralité et trois appendices. La Convention et les deux annexes (Liste des substances et méthodes interdites ainsi qu'une partie du Standard international pour l'autorisation d'usage à des fins thérapeutiques) créent des obligations contraignantes en droit international pour les Etats parties et ne sont pas directement applicables. Le Code de l'AMA et les deux Standards internationaux de contrôle et pour les laboratoires sont joints à la Convention sous forme d'appendice, à titre informatif, et n'en font pas partie (la

convention, ses annexes et ses appendices peuvent être consultés sous http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=31037&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html). Lors de la ratification, les Etats ne peuvent pas émettre de réserves contraires au but de la Convention [cf. art. 43 de la Convention].

La Convention doit contribuer à inscrire les dispositions et les principes du Code mondial antidopage dans les lois des Etats parties. Ces derniers disposent cependant d'une large marge de manœuvre pour le faire, que ce soit par la voie législative, réglementaire, politique ou administrative. Ils doivent adopter des mesures pour:

- limiter la disponibilité de substances et de méthodes interdites (sauf exception pour usage thérapeutique) et prendre des dispositions contre leur commercialisation;
- faciliter les contrôles antidopage dans leur propre pays et encourager le programme national de contrôle antidopage;
- retirer leur soutien financier aux sportifs ou aux membres de leur encadrement qui ne respectent pas les règles antidopage ainsi qu'aux organisations sportives qui ne respectent pas le Code;
- encourager les producteurs et distributeurs de compléments alimentaires à établir des bonnes pratiques pour l'étiquetage, la commercialisation et la distribution desdits compléments pouvant contenir des substances interdites;
- encourager l'éducation antidopage des sportifs et, plus largement, du monde sportif dans son ensemble.

1.5 Evaluation

Depuis 1993, la Confédération a redoublé d'engagement dans la lutte contre le dopage, notamment dans les domaines de l'information, de la prévention et de la recherche ainsi que par ses contributions directes à Swiss Olympic pour les activités de contrôle. A cet égard, la Suisse jouit d'une bonne réputation au plan international sur de nombreux aspects de la lutte contre le dopage tels que la qualité des contrôles, le règlement professionnel des infractions par la Chambre disciplinaire pour les cas de dopage, la diversité et la qualité des moyens d'éducation et d'information ou la recherche appliquée ciblée. Une commission d'experts du Conseil de l'Europe l'a confirmé en avril 2004. Simultanément, des améliorations ont cependant été proposées dans le domaine de l'extension des contrôles, de la coordination nationale, de la recherche et de la coopération internationale.

La Convention de l'UNESCO laisse une grande marge de manœuvre aux Etats parties en matière d'application. Dans la perspective d'une adhésion la plus large possible au niveau mondial, elle utilise fréquemment des expressions telles que «le cas échéant», «selon que de besoin et conformément à leurs législations et procédures nationales» ou encore «aussi largement que possible».

La Suisse, pour sa part, satisfait déjà aux exigences de la Convention par sa législation nationale. Toutefois, la lutte antidopage continuera à se développer, au plan national comme au plan international. Il faut s'attendre à ce que les exigences aillent dans le sens d'une application toujours plus effective du traité, ce qui induira, à moyen terme, une élévation du niveau de la lutte antidopage dans les Etats parties. Cette prévision s'applique notamment à la lutte contre le trafic international de

tion internationale visant à protéger les sportifs et l'éthique du sport. Les résultats de la recherche doivent en outre être communiqués et la coopération internationale avec les organisations qui jouent un rôle de premier plan dans ce domaine promue (en particulier l'AMA).

La Suisse est active depuis des années déjà au sein de diverses organisations internationales de lutte contre le dopage. Elle assume notamment des responsabilités dans les cercles de travail chargés de cette question au Conseil de l'Europe et à l'AMA. Par ailleurs, l'OFSPPO a publié avec l'AMA un DVD didactique sur la procédure de contrôle antidopage, diffusé dans le monde entier.

L'*art. 4* montre la relation entre le Code et la Convention. La Liste des substances et des méthodes interdites et une partie du Standard pour l'autorisation d'usage à des fins thérapeutiques sont reproduit en annexe et font à ce titre partie intégrante de la Convention. Les organisations sportives nationales ou internationales compétentes sont tenues de se conformer aux obligations découlant de l'octroi d'autorisations d'usage à des fins thérapeutiques. Cette procédure étant définie de manière précise dans le Statut concernant le dopage de Swiss Olympic, sa mise en œuvre en Suisse est ainsi assurée.

2.2 Art. 5 à 10: droits et obligations

L'*art. 5* vise le devoir fait aux Etats parties d'adopter des mesures telles que des lois, des règlements, des politiques ou des pratiques administratives en conformité avec les obligations inscrites dans la Convention. La plupart des dispositions qui suivent sont assorties de formulations telles que «selon que de besoin» qui offrent par conséquent une marge de manœuvre aux Etats parties. La Suisse satisfait déjà à ces obligations.

L'*art. 6* permet aux Etats parties de sauvegarder leurs droits et obligations découlant d'autres accords préalablement conclus. Cet aspect est d'autant plus important que les Etats parties à la Convention européenne contre le dopage sont déjà liés par celle-ci. Sur le principe, les deux conventions ont les mêmes buts, mais celle du Conseil de l'Europe est en partie plus contraignante. Cela vaut en particulier pour les instruments de contrôle du respect des obligations contractées.

L'*art. 7* décrit la coordination au niveau national des mesures antidopage mises en œuvre. Pour s'acquitter de leurs obligations, les Etats parties peuvent s'appuyer sur des organisations antidopage ainsi que sur les organisations sportives. En Suisse, cet article est appliqué dans la mesure où la fédération faïtière du sport suisse (Swiss Olympic) est le chef de file de la lutte antidopage. Elle bénéficie à cet effet d'un soutien financier considérable de la Confédération. Un potentiel d'amélioration existe encore en ce qui concerne l'harmonisation des mesures de lutte contre le dopage entre les unités administratives et les départements.

L'*art. 8* exige l'adoption de mesures pour limiter la disponibilité de substances et de méthodes dopantes en vue d'en restreindre l'utilisation. Ces mesures peuvent notamment consister à lutter contre le trafic destiné aux sportifs et à limiter la production, la circulation, l'importation, la distribution et la vente desdites substances et méthodes. D'autres mesures doivent en outre être prises pour prévenir l'utilisation et la possession par les sportifs de substances et méthodes interdites dans le sport.

Cet article contient des dispositions clés de la Convention. En Suisse, la plupart des substances interdites dans le sport entrent également dans la composition de médicaments et un petit nombre d'entre elles sont régies par la loi sur les stupéfiants. Dans l'ordonnance du DDPS du 31 octobre 2001 sur les produits dopants⁵ sont également listées des substances et des méthodes dont l'administration ou l'application aux sportifs par les membres de leur encadrement est interdite. Toutes ces dispositions et ces règles se sont avérées difficilement applicables et les moyens d'intervention des autorités pénales compétentes insuffisants. Ces dispositions devront être améliorées dans le cadre de la prochaine révision totale de la loi fédérale du 17 mars 1972 sur l'encouragement de la gymnastique et des sports⁶.

L'art. 9 décrit les mesures à adopter à l'encontre du personnel d'encadrement des sportifs. Les mesures en vigueur dans ce domaine en Suisse n'ont pas été suffisamment efficaces. Depuis leur prise d'effet au 1^{er} janvier 2002, elles n'ont entraîné la condamnation d'aucun membre de l'encadrement des sportifs – ce malgré plusieurs plaintes contre X déposées par l'OFSPPO auprès des autorités compétentes dans le cadre d'affaires de dopage. Dans tous les cas, les sportifs convaincus de dopage ont fait obstruction à l'instruction en opposant le droit de refuser de témoigner sur la provenance des substances dopantes ou sur leurs fournisseurs.

L'art. 10 recommande d'encourager les producteurs à établir de bonnes pratiques pour la commercialisation et la distribution de compléments alimentaires et notamment à fournir des informations sur la composition analytique de ces produits et l'assurance qualité. Des travaux de recherche internationaux et nationaux ont montré que les compléments alimentaires conçus en particulier pour le sport peuvent contenir des substances dopantes interdites, ce qui a déconcerté les sportifs. De plus, la liste des produits constitutifs desdits compléments est souvent incomplète. Certains pays ont mis en œuvre des modèles et des mesures pour sensibiliser les fabricants à cette problématique, mais les mesures dans ce sens font encore défaut en Suisse.

2.3 Art. 11 et 12: contrôles antidopage

L'art. 11 détermine les mesures d'ordre financier relatives à la lutte contre le dopage. En vertu de la let. a, les Etats parties doivent soutenir financièrement le programme national de contrôle antidopage soit directement, en l'inscrivant à leur budget, soit en déterminant le montant global des subventions ou allocations qu'ils octroient aux organisations de lutte contre le dopage. La Confédération finance d'ores et déjà largement les contrôles antidopage en Suisse.

La let. b stipule que les Etats parties font le nécessaire pour retirer leur soutien financier dans le domaine du sport aux sportifs ou aux membres de l'encadrement qui ont été suspendus à la suite d'une violation des règles antidopage, et ce pendant la durée de la suspension. Cette disposition a un intérêt secondaire pour la Suisse dans la mesure où l'on n'y trouve pas de sportifs ni de membres de l'encadrement employés par l'Etat.

⁵ RS 415.052.1

⁶ RS 415.0

La let. c dispose que les Etats parties retirent tout ou partie de leur soutien financier ou autre, dans le domaine du sport, à toute organisation sportive ou organisation antidopage qui ne respecte pas le Code ou les règles antidopage applicables adoptées conformément au Code. La loi fédérale du 19 mars 1972 sur l'encouragement de la gymnastique et des sports⁷ et l'ordonnance du 17 octobre 2001 sur les contrôles antidopage⁸ contiennent déjà des dispositions analogues. En outre, le DDPS et Swiss Olympic ont conclu une convention de prestations pour les années 2007 à 2010 qui contient des dispositions dans ce sens.

L'*art. 12* porte sur la réalisation des contrôles antidopage. Il s'agit en l'occurrence de faciliter l'exécution, par les organisations nationales compétentes, de contrôles inopinés conformes aux dispositions du Code, hors compétition et en compétition. De plus, les membres des organisations sportives nationales doivent pouvoir être contrôlés par des équipes de contrôle du dopage étrangères dûment agréées. Les organisations responsables doivent pouvoir accéder à un laboratoire antidopage agréé aux fins de l'analyse des échantillons prélevés. La Suisse satisfait déjà à ces conditions grâce aux dispositions correspondantes du Statut concernant le dopage de Swiss Olympic.

2.4 Art. 13 à 16: coopération internationale

Les *art. 13* à *15* décrivent la coopération des parties à la Convention. Il convient, dans ce cadre, d'encourager les réseaux internationaux de lutte contre le dopage (*art. 13*), de soutenir la mission de lutte contre le dopage à l'échelle internationale de l'Agence mondiale antidopage (*art. 14*) et d'appuyer le principe du financement du budget annuel de base de l'Agence mondiale antidopage, pour moitié par les pouvoirs publics et pour moitié par le Mouvement olympique (*art. 15*). La Suisse s'est à ce jour toujours conformée à ces prescriptions.

La coopération internationale en matière de lutte antidopage décrite à l'*art. 16* concerne principalement, en Suisse, les organes de lutte contre le dopage de droit privé et non les pouvoirs publics. Seules les prescriptions visées par les let. b (circulation transfrontalière des équipes de contrôle du dopage) et c (transport transfrontalier des échantillons) relèvent de la souveraineté de l'Etat. Comme les équipes de contrôle du dopage internationales viennent généralement des Etats voisins et que les échantillons ne posent généralement pas de problème, le respect de cet article ne requiert pas la mise en œuvre de mesures complémentaires.

2.5 Art. 17 et 18: Fonds de contributions volontaires

Les *art. 17* et *18* décrivent les possibilités de création et les modalités de gestion d'un Fonds de contributions volontaires en vue du financement d'activités de lutte contre le dopage supplémentaires. Les ressources de ce fonds doivent être principalement constituées par les contributions volontaires des Etats parties et par les dons ou versements d'organisations internationales. Ces dispositions sont conformes aux normes généralement admises et ne requièrent pas la mise en œuvre de mesures par la Suisse.

⁷ RS 415.0

⁸ RS 414.052.2

2.6

Art. 19 à 27: prévention et recherche

Les *art. 19 à 23* énumèrent les mesures que les Etats doivent adopter, dans la limite de leurs moyens, en matière de programmes d'éducation et de formation à la lutte contre le dopage. La Confédération encourage aujourd'hui déjà la prévention du dopage via «la formation, l'information, le conseil, la documentation et la recherche», des tâches qui relèvent du Service de prévention du dopage (SPD) de l'OFSP. Du matériel informatif et pédagogique ciblé a notamment été conçu, le site Internet www.dopinginfo.ch étant le principal canal d'information à cet égard. Des travaux analogues ont également été menés à l'échelle internationale au niveau du Conseil de l'Europe ou de l'AMA. Le SPD a par ailleurs contribué à compléter le code de déontologie de la FMH par un article et des explications sur la lutte contre le dopage. Il est enfin activement associé aux programmes de formation de certaines universités et Hautes écoles ainsi qu'à la formation des entraîneurs. Ces tâches resteront prioritaires. Par conséquent, la Suisse satisfait d'ores et déjà à ces articles de la Convention.

Les *art. 24 à 27* sont consacrés à la promotion de la recherche antidopage, qui doit porter notamment sur la prévention, les méthodes de dépistage, les aspects comportementaux et sociaux du dopage ainsi que sur ses conséquences sur la santé. La Suisse mène déjà avec succès depuis 1993 des recherches en sciences sociales (enquêtes auprès des athlètes et de la population) et en analyse du dopage (en collaboration avec les laboratoires de contrôle de Lausanne et de Cologne). Leurs résultats ont été présentés dans diverses publications scientifiques et lors de congrès, mais ces activités nécessiteront selon toute probabilité d'être encore renforcées à l'avenir (recherche dans le domaine des analyses sanguines ou du dopage génétique).

2.7

Art. 28 à 43: suivi et dispositions finales

Les *art. 28 à 34* énumèrent les mesures visant à contrôler le respect des obligations découlant de la Convention. Il s'agit des mesures d'usage telles que l'institution d'une Conférence des Parties (art. 28), une organisation consultative et des observateurs (art. 29), les fonctions de la Conférence (art. 30), des rapports nationaux bisannuels (art. 31), les tâches du Secrétariat de la Conférence des Parties financé par le budget ordinaire de l'UNESCO (art. 32) ainsi que les dispositions relatives aux amendements et à la procédure s'y rapportant (art. 33 et 34). Ces instruments ne créent pas d'autres obligations pour la Suisse. Un rapport annuel sur les mesures de lutte contre le dopage est déjà remis au Conseil de l'Europe et il peut servir de base à celui destiné à l'UNESCO.

L'*art. 34* prévoit une procédure spécifique pour la modification des annexes I et II à la Convention, selon laquelle les amendements proposés sont réputés acceptés à moins que deux tiers des Etats parties n'aient fait connaître leur opposition dans un délai de 45 jours à compter de la notification de la proposition d'amendement (procédure d'*opting out*). La compétence d'approuver tacitement ou de rejeter de tels amendements appartient en principe au Conseil fédéral, eu égard à la brièveté du délai à disposition pour manifester la volonté de la Suisse et au caractère technique des annexes concernées (art. 7a, al. 2, let. d, LOGA⁹). Le Conseil fédéral prévoit de

⁹ RS 172.010

déléguer cette compétence au Département (DDPS) et au Département fédéral de l'intérieur (DFI), en application de l'art. 48a, al. 1, LOGA.

Les *art. 36 à 43* contiennent les dispositions finales d'usage dans les conventions internationales. La règle qui prévaut pour les régimes constitutionnels fédératifs ou non unitaires est qu'en ce qui concerne les dispositions de la Convention dont l'application ne relève pas de la compétence des Etats parties (mais par exemple de celle des provinces ou des cantons), les parties portent, avec leur avis favorable, lesdites dispositions à la connaissance des autorités compétentes pour adoption. La Convention peut être dénoncée (art. 39). Aucune réserve incompatible avec l'objet et le but de la présente Convention n'est admise (art. 43).

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières

L'adhésion de la Suisse à la Convention n'a pas de conséquences financières directes. La Confédération accorde depuis 1993 son soutien financier au programme national de lutte contre le dopage mentionné à l'art. 11. Le principe mentionné à l'art. 15 selon lequel le budget de l'Agence mondiale antidopage sera financé pour moitié par les pouvoirs publics et pour moitié par le Mouvement olympique, est déjà appliqué par la Suisse depuis 2003. Le montant correspondant, d'environ 160 000 francs par an, est inscrit au budget de l'OFSP.

3.2 Conséquences pour le personnel

L'adhésion de la Suisse à la Convention n'a pas d'incidences sur le personnel.

4 Lien avec le programme de la législature

Le Rapport sur le programme de la législature 2003 à 2007 mentionne la révision totale de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports et des dispositions d'exécution y relatives. Depuis lors, l'UNESCO a adopté, le 19 octobre 2005, la Convention internationale contre le dopage dans le sport. Les Objectifs 2007 du Conseil fédéral prévoient ainsi, outre la mise en consultation d'un projet de nouvelle loi sur l'encouragement du sport, de présenter au Parlement un message sur l'adhésion de la Suisse à la Convention de l'UNESCO.

5 Bases juridiques

5.1 Relation avec le droit européen

En tant que complément à la Convention européenne contre le dopage, que la Suisse a ratifiée fin 1992, les dispositions proposées ne sont ni en concurrence ni en contradiction avec un autre instrument juridique européen.

Le 9 février 2006, le Parlement européen a adopté une résolution¹⁰ invitant notamment les Etats membres à intensifier la lutte contre le dopage et à coopérer à cet effet. Les dispositions de la Convention internationale de l'UNESCO visent le même objectif.

5.2 Constitutionnalité

Selon l'art. 54, al. 1, Cst., les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. La compétence de l'Assemblée fédérale d'approuver des traités internationaux découle de l'art. 166, al. 2, Cst.

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst., sont soumis au référendum facultatif les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et qui ne sont pas dénonçables (ch. 1), qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). La Convention ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale et elle peut être dénoncée en tout temps, conformément à son art. 39. Selon l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹¹, est réputée fixant des règles de droit une disposition générale et abstraite d'application directe d'un traité international qui crée des obligations, confère des droits ou attribue des compétences. Une telle norme est réputée importante lorsqu'elle devrait, si elle était édictée sous forme d'une disposition de droit interne, figurer dans une loi au sens formel, en application de l'art. 164, Cst.

La Convention contient un certain nombre de dispositions qui doivent être qualifiées d'importantes, au sens de l'art. 164 Cst., dans la mesure où elles devraient, si elles étaient adoptées en droit interne, figurer dans une loi fédérale au sens formel. On peut mentionner, à titre d'exemple, les articles suivants de la Convention:

- L'art. 8, ch. 1, qui prévoit la limitation de la disponibilité de substances interdites en restreignant leur production, leur circulation, leur importation et leur distribution. De telles mesures constituent des atteintes à la liberté économique qui, si elles étaient adoptées en droit interne, devraient figurer dans une loi au sens formel (art. 164, al. 1, let. b, Cst.). Elles touchent également aux droits et obligations des personnes (art. 164, al. 1, let. c, Cst.).
- L'art. 9, qui exige la prise de sanctions à l'encontre des membres de l'encadrement des sportifs qui commettent une violation des règles anti-dopage. Or, des sanctions pénales doivent être prévues dans une loi au sens formel, dans la mesure où elles constituent une restriction des droits constitutionnels et touchent aux droits et obligations des personnes (art. 164, al. 1, let. b et c, Cst.).

¹⁰ JO 33 E du 9.2.2006, pages 590 et 591

¹¹ RS 171.10

- L'art. 11, let. a, qui prévoit l'octroi de subventions aux organisations pratiquant des contrôles de dopage ou un financement d'un programme de contrôle par l'Etat lui-même. De telles mesures touchent aux tâches et prestations de la Confédération au sens de l'art. 164, al. 1, let. e, Cst., et devraient à ce titre figurer dans une loi au sens formel.

Par conséquent, l'arrêté d'approbation de la Convention est sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux prévu à l'art. 141, al. 1, let d, ch. 3, Cst.

