

## **RAPPORT INTERMEDIAIRE (« SUMMARY REPORT »)**

adressé le 1<sup>er</sup> juillet 2024

par

**Eric COTTIER** (ci-après : l'Enquêteur), à Lausanne,

au

**Président de l'Agence mondiale anti-dopage** (ci-après : l'AMA), à Montréal

en exécution du mandat confié par l'AMA le 6 mai 2024.

### **I.- Préambule : l'objet de l'enquête**

#### **A.- Bref rappel des faits et du contexte**

a) A l'occasion d'une compétition nationale tenue du 31 décembre 2020 au 3 janvier 2021, à Shijiazhuang City, dans la province de Hebei, en Chine, 23 nageurs chinois ont été testés positifs (certains plusieurs fois, avec un total de 28 tests positifs sur 60 tests effectués en tout) à une substance interdite, la trimétazidine (TMZ). Malgré ces Résultats d'Analyse Anormaux (RAA) et à l'issue d'une procédure interne comportant des investigations qu'elle a menées elle-même ou confiées à des autorités étatiques, ainsi que des expertises, l'Agence chinoise antidopage (CHINADA) a décidé de ne pas considérer qu'il s'agissait de cas de violation des règles anti-dopage (VRAD). L'hypothèse d'une "contamination environnementale" a été retenue : les nageurs auraient ingéré la substance à leur insu, probablement dans le restaurant de l'hôtel qui les hébergeait pendant la durée des compétitions. Les nageurs venaient de toutes les contrées de la Chine, de provinces, villes et clubs différents, les doses retrouvées dans leur urine étant impropres à l'amélioration de leurs performances.

b) Cette décision a été notifiée à l'AMA, qui disposait d'une voie d'appel pour porter l'affaire devant le Tribunal arbitral du sport (TAS). A l'issue de divers procédés et expertises (sur les plans de la chimie, de la pharmacocinétique, du droit, etc.), l'AMA est parvenue à la conclusion qu'il n'y avait pas matière à appel. Tout en conservant des doutes sur le scénario de la contamination environnementale, l'AMA a constaté qu'il était solidement étayé par un faisceau de preuves et d'indices, et qu'aucune autre hypothèse parlant en faveur d'actes de dopage n'apparaissait plus vraisemblable.

c) La Fédération internationale de natation (FINA, devenue entretemps World Aquatics), qui disposait aussi d'un droit d'appel, est arrivée à la même conclusion après étude du cas par ses propres experts.

d) Plusieurs des nageurs concernés ont participé aux JO de Tokyo 2020 qui ont eu lieu en 2021 et certains d'entre eux ont remporté des titres et/ou des médailles.

e) A quelques reprises, entre début 2022 et avril 2024, il a été suggéré ou affirmé que la Chine aurait caché des cas de dopage et, dernièrement, que l'AMA aurait couvert ces cas.

## B.- Le mandat confié à l'Enquêteur

L'Enquêteur a été contacté par le Directeur général de l'AMA le 23 avril 2024.

Par « *letter of agreement* » des 29 avril et 6 mai 2024, l'Enquêteur a été mandaté, « *to act as an Independent Prosecutor (IP)* », par l'Agence mondiale antidopage avec pour mission de répondre aux questions suivantes :

1. *Is there any indication of bias towards China, undue interference or other impropriety in WADA's assessment of the decision by CHINADA not to bring forward anti-doping rule violations against the 23 Chinese swimmers?*
2. *Based on a review of the case file related to the decision by CHINADA not to bring forward anti-doping rule violations against the 23 Chinese swimmers, as well as any other elements that WADA had at its disposal, was the decision by WADA not to challenge on appeal the contamination scenario put forward by CHINADA a reasonable one?*

L'Enquêteur devait adresser son rapport écrit au Président de l'AMA avant la fin du mois de juin 2024. A supposer que le délai fixé ne puisse être respecté, l'Enquêteur était prié de déposer un « *summary report* » indiquant les conclusions de son enquête.

L'Enquêteur se voyait garantir une indépendance totale dans l'exercice de son mandat, avec la possibilité de mener toutes les mesures d'instruction qu'il estimait utiles et nécessaires, et celle de mandater à son tour des experts sur tous les points qui exigeaient l'avis de spécialistes.

Au moment de la formalisation du mandat, le 6 mai 2024, l'AMA a remis à l'Enquêteur tous les documents selon elle nécessaires et utiles à l'accomplissement de sa mission.

## **II.- Principales mesures d’instruction**

Pour mener son enquête et la faire porter sur tous les points selon lui indispensables pour répondre aux questions posées, l’Enquêteur a essentiellement, au-delà de la prise de connaissance des documents qui lui avaient été remis :

- interpellé à plusieurs reprises de nombreuses collaboratrices et collaborateurs de l’AMA, en les priant de répondre à des questions, de compléter son information, de lui remettre des documents, de se déterminer sur des pièces du dossier et de donner suite aux demandes émanant des experts mis en œuvre ;
- mis en œuvre trois expertises :
  - a) la première confiée à l’Ecole des Sciences criminelles de l’Université de Lausanne (ESC), chargée de vérifier, par des procédés relevant des sciences forensiques, que les documents remis par l’AMA à l’Enquêteur étaient complets et ne comportaient pas de lacunes sur les faits soumis à l’enquête ;
  - b) la deuxième, confiée au Professeur Xavier DECLEVES, Professeur de pharmacocinétique et directeur du Laboratoire de pharmacocinétique de l’Université de Paris V, chargé de répondre à des questions concernant essentiellement l’absorption, la métabolisation et l’excrétion de la TMZ sur la base des éléments scientifiques contenus dans le dossier ;
  - c) la troisième, confiée à l’Etude CMS von Erlach Partners SA, à Genève, destinée principalement à contrôler la conformité aux règles applicables en la matière des procédés mis en œuvre par l’AMA dans l’exercice de ses compétences pour former appel, et la conformité des mesures d’instruction menées par l’AMA aux pratiques usuelles en pareil cas.

L’Enquêteur s’est également tourné vers World Aquatics (FINA au moment des faits) pour être renseigné dans la mesure utile sur le traitement du cas par celle-ci en 2021.

L’administration de l’ensemble des mesures d’instruction résumées ci-dessus a pris fin le jeudi 27 juin 2024. Il en est résulté l’impossibilité de déposer un rapport d’enquête complet avant la fin du mois de juin. C’est dès lors le présent rapport intermédiaire, pour tenir lieu de « *Summary Report* » qui est adressé ce jour au Président de l’Agence mondiale anti-dopage.

## **III.- Réponses aux deux questions**

### **1.- Rappel de la première question**

*Is there any indication of bias towards China, undue interference or other impropriety in WADA’s assessment of the decision by CHINADA not to bring forward anti-doping rule violations against the 23 Chinese swimmers?*

## **Réponse de l'Enquêteur**

a) Rien dans le dossier – complet – ne suggère que l'AMA ait fait montre de favoritisme ou de complaisance, ou ait avantagé de quelque manière que ce soit les 23 nageurs testés positifs à la TMZ entre le 1<sup>er</sup> et le 3 janvier 2021, lorsqu'elle s'est livrée à l'examen de la décision de CHINADA de prononcer la clôture sans autre suite de la procédure diligentée les concernant.

b) L'Enquêteur n'a découvert aucun élément permettant d'envisager une quelconque interférence ou ingérence dans l'examen auquel a procédé l'AMA, tel que décrit ci-dessus, que ce soit à l'interne de l'Agence, ou provenant de l'externe, de quelque entité ou institution que ce soit, notamment de CHINADA ou d'autorités chinoises.

c) L'enquête n'a révélé, de la part de l'AMA, aucune irrégularité dans l'examen de la décision de CHINADA ; cet examen a été détaillé et a porté sur toutes les questions pertinentes pour déterminer s'il y avait lieu ou non de faire appel de ladite décision.

## 2.- Rappel de la deuxième question

*Based on a review of the case file related to the decision by CHINADA not to bring forward anti-doping rule violations against the 23 Chinese swimmers, as well as any other elements that WADA had at its disposal, was the decision by WADA not to challenge on appeal the contamination scenario put forward by CHINADA a reasonable one?*

## **Réponse de l'Enquêteur**

L'ensemble des éléments pris en considération par l'AMA, qu'ils soient issus du dossier produit par CHINADA avec sa décision ou des procédés d'instruction menés par elle, font apparaître la décision de ne pas former un appel comme raisonnable, tant sous l'angle des faits que des règles applicables.

## **IV.- Résumé des considérants sur les faits et l'application des règles y relatives**

1.- En quelques jours, l'AMA a dû, à fin avril et dans les premiers jours de mai 2024, constituer la documentation remise à l'Enquêteur. En tout premier lieu, au moyen de l'expertise du domaine des sciences forensiques, l'Enquêteur a voulu vérifier qu'il disposait d'un dossier complet pour accomplir sa mission.

Pour accomplir l'expertise mise en œuvre, l'ESC a obtenu de l'AMA un accès complet à la base de données de l'Agence. L'AMA a également répondu à plusieurs séries de demandes supplémentaires formulées par l'ESC, en concertation constante avec l'Enquêteur. Par l'utilisation de très nombreux mots-clés supplémentaires à ceux

utilisés par l'AMA pour sa propre extraction des documents remis à l'Enquêteur, par l'utilisation de filtres et de recherches croisées, l'ESC a été en mesure de conclure que le dossier dont disposait l'Enquêteur était complet. Les documents qui ont été retrouvés et qui ne figuraient pas au nombre de ceux remis initialement à l'Enquêteur n'ont pas un contenu qui diffère de celui de ces derniers.

Ainsi l'Enquêteur a-t-il pu conclure qu'aucun document utile ne lui manquait, et également que l'AMA n'avait pas omis de lui remettre des éléments de documentation. Tout au plus l'exhaustivité commande-t-elle de préciser que quelques traductions en anglais de documents du dossier chinois rédigés en mandarin ne se trouvaient pas au dossier, qui a été complété par l'AMA à première réquisition de l'Enquêteur.

2.- Que ce soit avant ou après l'envoi de la décision soumise à la possibilité d'un appel de l'AMA, CHINADA a fait montre de transparence. Dès le début du délai d'appel, CHINADA a répondu de manière circonstanciée, au besoin en produisant des pièces, aux nombreuses demandes successives de l'AMA. L'Enquêteur n'a trouvé nulle part le moindre indice d'une volonté d'influer ou d'orienter l'analyse du cas par l'AMA, que ce soit à l'interne de celle-ci ou en provenance de l'extérieur. En particulier, rien ne suggère ni même n'évoque une interférence ou une intervention d'une quelconque entité, sportive ou politique, chinoise.

3.- L'examen par l'AMA de la décision de CHINADA a été mené dès la réception de celle-ci. Les divers départements et services de l'Agence ont agi dans leurs domaines. Les avis sur les questions juridiques ont été demandés à des avocats aux compétences avérées en droit du sport en général et du dopage en particulier. Au fur et à mesure de l'examen, des renseignements complémentaires ont été demandés à CHINADA. Une expertise a été confiée à la compagnie pharmaceutique à l'origine de la TMZ.

Les scientifiques de l'AMA ont examiné dans le détail tout le matériel fourni par CHINADA avec sa décision, recherchant tant ce qui pouvait infirmer que ce qui pouvait confirmer l'hypothèse d'une contamination environnementale comme étant l'origine des tests positifs. Les scientifiques de l'AMA et de la Fédération internationale de natation (FINA), qui pouvait également faire appel de la décision de CHINADA, ont échangé leurs réflexions et abouti à des conclusions identiques. A toutes fins utiles, l'Enquêteur annexe au présent rapport intermédiaire un récapitulatif des actes d'investigation et d'analyse effectués par les services spécialisés de l'AMA.

C'est sur la base de ces constats que l'Enquêteur peut conclure à l'absence de toute irrégularité dans l'examen de la décision de CHINADA par l'AMA. En effet, dans le processus devant permettre de déterminer s'il y avait ou non lieu de faire appel de ladite décision, cet examen a été détaillé et a porté sur toutes les questions pertinentes.

4.- Pour examiner si la décision de l'AMA de ne pas former un appel était « raisonnable », l'Enquêteur s'est d'abord fondé sur le dossier, examiné à l'aune des réglementations internationales applicables. Mais il s'est également référé à ses propres connaissances et expériences dans le domaine de la justice, au sein de laquelle il a exercé aussi bien les compétences de juge – de première et de deuxième instances – que de procureur agissant devant toutes les instances, cantonales et fédérale.

a) Le rôle de la « raison » dans la décision de former ou non un appel doit en tout premier porter sur l'évaluation des chances de voir l'appel admis par l'autorité d'appel. Ces chances dépendent des moyens invoqués, qui peuvent avoir trait au droit ou aux faits. Lorsque l'admission de l'appel exige, comme c'est le cas en l'espèce, que les faits retenus dans la décision querellée soient modifiés, l'appelant doit disposer de moyens de preuve, ou à tout le moins de très puissants indices, pour faire accepter par l'autorité d'appel que la thèse retenue dans ladite décision est, **au stade de l'appel**, improbable, et que les preuves présentées à l'appui de ce scénario n'atteignent pas le standard de preuves requis, à savoir celui de la prépondérance des probabilités (cf. art. 3.1 du Code mondial antidopage, dernière phrase).

b) Sans se substituer à une autorité d'appel qui n'a pas été saisie, mais bien en se plaçant du point de vue de l'autorité chargée d'utiliser ou non la voie de droit de l'appel que les codes lui attribuent, l'Enquêteur considère que l'AMA pouvait raisonnablement considérer que les chances de contester le scénario de la contamination environnementale étaient sinon nulles, mais à tout le moins quasi inexistantes.

c) En ce sens déjà, la décision de ne pas faire appel apparaît indiscutablement raisonnable.

d) Par ailleurs, en manière d'*obiter dictum* et à titre superfétatoire, l'Enquêteur relève encore que le dépôt d'un appel à fin juillet 2021 aurait eu pour conséquence d'attirer dans la procédure 23 athlètes simultanément, plus de six mois après des faits à raison.

Desquels leur agence nationale anti-dopage, pour des raisons de fond paraissant pertinentes, indépendamment de questions de procédure, avait décidé de ne pas les poursuivre pour violation des règles anti-dopage. C'est dire qu'un appel concernant un nombre particulièrement élevé d'athlètes, très éloigné du cas usuel ne visant qu'un ou deux individus isolés, aurait eu un impact considérable sur un groupe de sportifs auxquels, jusqu'alors, aucun droit d'accès à la procédure et aux droits que celle-ci leur confère, n'avait été donné. Aux yeux de l'Enquêteur, il n'est à cet égard nullement déterminant que certains d'entre eux se soient trouvés sur la liste des nageurs participant aux Jeux Olympiques de Tokyo, dont les épreuves de natation commençaient le 23 ou le 24 juillet 2021. Pour poursuivre l'analogie avec des procédures du droit judiciaire, c'est – *mutatis mutandis* – un peu comme si une personne se retrouvait sur le banc des accusés devant l'autorité de jugement, sans avoir préalablement été prévenue ni avoir bénéficié des droits procéduraux du prévenu.

e) Une procédure d'appel devant le Tribunal arbitral du sport a usuellement une durée de 6 à 18 mois. Même des durées plus longues ne sont pas rares. Cela étant,

l'Enquêteur est d'avis qu'une telle procédure dirigée contre 23 athlètes, au vu de l'ensemble des circonstances, aurait très vraisemblablement été en rupture avec le principe de proportionnalité, qui doit aussi entrer en considération au moment de décider du dépôt d'un appel.

Sous cet angle également, qui intègre – même si une fois encore ce n'est qu'à titre d'obiter dictum - la nécessité de respecter les principes fondamentaux du droit et les droits de la personne, la décision de l'AMA paraît raisonnable.

f) Ainsi, sans entrer dans un niveau de détails réservé au rapport complet qui sera déposé ultérieurement, l'Enquêteur donne aux questions qui lui ont été soumises les réponses figurant au chiffre III ci-dessus. Le rapport complet, sans modifier lesdites réponses, en développera la motivation. Il proposera également un certain nombre de recommandations, portant à la fois sur la procédure interne et sur les éléments du Code Mondial qui pourraient être révisés ou clarifiés.

Lausanne, le 1<sup>er</sup> juillet 2024

L'Enquêteur :

(s) Eric Cottier

Annexe : récapitulatif des actes d'investigation et d'analyse principaux effectués par l'AMA de la réception de la décision de CHINADA jusqu'à la renonciation à déposer un appel (15.06.2021 – 31.07.2021)