

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 256.567 du 22 mai 2023

A. 238.260/XV-5303

En cause : **l'association sans but lucratif**
ASSOCIATION FRANCOPHONE DE PADEL,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jacques MOUTON et
Clément PESESSE, avocats,
avenue du Luxembourg 48
4020 Liège,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ,
Charles-Henri de la VALLÉE POUSSIN et
Maxime CHOMÉ, avocats,
place Eugène Flagey 7
1050 Bruxelles.

Partie intervenante :

l'association sans but lucratif
ASSOCIATION FRANCOPHONE DE TENNIS,
ayant élu domicile chez
M^{es} Grégory ERNES, Sheena BELMANS,
Caroline DE MULDER et François LAMBERT, avocats,
avenue du Port 86C boîte 414
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 26 janvier 2023, l'association sans but lucratif (ASBL) Association francophone de padel demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté ministériel de la Communauté française modifiant l'arrêté ministériel de la Communauté française du 19 octobre 2016 portant reconnaissance de l'asbl "Association francophone de Tennis" en tant que "Fédération Sportive" par laquelle le padel a été intégré comme discipline au sein de l'ASBL "Association francophone de Tennis", adopté par Madame la

ministre des sports, Valérie Glatigny en date du 28 novembre 2022 » et d'autre part, l'annulation du même arrêté.

II. Procédure

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 1^{er} mars 2023, l'ASBL Association francophone de tennis demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 3 avril 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 mai 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Jacques Mouton, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Maxime Chomé, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Grégory Ernes, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Marie Lambert de Rouvroit, auditeur adjoint, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits et contexte juridique

III.1. Contexte juridique

1. L'article 1^{er}, 11°, du décret de la Communauté française du 3 mai 2019 portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française définit la notion de « fédération sportive » comme visant « toute association de cercles qui

visé l'organisation d'un sport ou de disciplines sportives associées ou affinitaires et qui, à ce titre, a pour but de proposer une offre sportive appropriée tant à la pratique de loisir que de compétition de tout niveau, ainsi qu'à chaque tranche d'âge et à chaque type de pratiquant et de contribuer ainsi à l'épanouissement et au bien-être physique, psychique et social de ses membres ».

2. Conformément à l'article 29 du décret du 3 mai 2019, précité, la reconnaissance d'une fédération sportive est accordée par le Gouvernement de la Communauté française pour une période de huit ans, après avis du Conseil supérieur des sports, institué par le décret du 20 novembre 2011.

En vertu de l'article 29, alinéas 1 et 2, du décret du 3 mai 2019, précité, la demande de reconnaissance est introduite par la fédération ou l'association au moyen d'un formulaire et doit être adressée au Gouvernement, accompagnée de certaines annexes.

3. La procédure de reconnaissance est prévue dans l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 novembre 2020 fixant la procédure de reconnaissance et de classement du mouvement sportif organisé ainsi que le subventionnement pour le développement du sport de haut niveau et des formations de cadre.

4. Les articles 21 et 22 du décret du 3 mai 2019, précité, énumèrent respectivement les conditions générales et les conditions particulières de la reconnaissance pour les fédérations sportives. En vertu des articles 34 et suivants de ce décret, les fédérations et associations sportives reconnues peuvent se voir octroyer différents types de subventions par la partie adverse.

III.2. Faits

1. L'Association francophone de tennis (AFT), requérante en intervention, est reconnue par la partie adverse comme fédération sportive depuis le 1^{er} janvier 2017, par un arrêté ministériel du 19 octobre 2016.

Elle indique être historiquement reconnue comme prenant en charge la discipline sportive du tennis et s'être vue confier également la gestion et l'organisation de la discipline du padel depuis le début de l'année 2018.

Il ressort ainsi de ses statuts qu'elle avait, en 2018, pour objet social « de promouvoir le sport en général et le tennis en particulier » et que celui-ci a été modifié en 2021 pour y inclure également la promotion du padel.

2. La partie requérante est une ASBL créée en 2015 et ayant pour objet social « la promotion et l'organisation du sport en général et du padel en particulier et sous toutes ses formes en Communauté française ».

3. Les parties requérante et requérante en intervention s'accordent sur le fait qu'une convention de collaboration a été conclue entre elles le 7 février 2018 afin de développer la pratique du padel. Cette convention a toutefois été résiliée par l'AFT par un courrier du 12 mai 2021, sous réserve d'un préavis de six mois courant jusqu'au 30 novembre 2021.

4. Le 20 octobre 2021, l'AFT introduit une demande de reconnaissance pour l'intégration de la discipline du padel.

Cette demande est examinée et acceptée par la ministre en charge des Sports le 14 décembre 2021 par l'adoption d'un avenant à l'arrêté ministériel de la Communauté française du 19 octobre 2016 portant reconnaissance de l'ASBL Association francophone de tennis en tant que « fédération sportive ». Cet avenant complète l'arrêté ministériel du 19 octobre 2016 de deux articles qui prévoient notamment que l'intégration de la discipline du padel est limitée à une période probatoire d'un an, courant jusqu'au 30 novembre 2022.

5. Le 10 août 2022, la partie requérante introduit une demande de reconnaissance comme fédération sportive pour prendre en charge la discipline du padel.

6. Le 20 septembre 2022, la requérante en intervention introduit également une demande de reconnaissance pour la gestion de la discipline du padel.

7. Conformément à l'article 30 du décret du 3 mai 2019, précité, les demandes de reconnaissance sont transmises au conseil supérieur du sport pour avis.

En amont de cette transmission, l'administration de la partie adverse établit un tableau comparatif des deux demandes de reconnaissance, au regard des conditions prévues par les articles 21 et 22 du décret du 3 mai 2019 précité, et rédige une note à destination du conseil supérieur des sports.

8. Le 9 novembre 2022, le conseil supérieur des sports examine les deux demandes de reconnaissance et entend les représentants des deux associations.

Il émet l'avis suivant :

« Considérant :

- l'évaluation positive, par le Conseil supérieur des Sports, du rapport d'activités présenté par l'administration sur la gestion du padel par l'AFT-Padel (conformément à l'art. 3 et 4 de l'avenant à l'arrêté de reconnaissance de l'AFT);
- les demandes de reconnaissance administrativement valables de l'AFP et de l'AFT-Padel ;
- les auditions des associations sportives respectives ;

le Conseil supérieur des sports reconnaît la qualité du travail fourni par l'AFT-padel pendant l'année probatoire, le professionnalisme davantage structuré pour un développement optimal de la discipline à tous les niveaux de pratique, du sport pour tous au plus haut niveau international.

En conséquence, le Conseil remet un avis favorable à la poursuite de l'intégration définitive du padel au sein de l'AFT-Padel comme gestionnaire reconnu de la discipline padel. En conséquence, la demande de reconnaissance de l'AFPadel n'est pas prise en considération sur la base de l'Art. 22 du Décret portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française (03/05/2019) qui stipule que « Le Gouvernement ne peut reconnaître qu'une seule fédération sportive par discipline sportive ou groupe de disciplines sportives similaires ».

Résultat du vote :

À l'unanimité des votes exprimés moins 1 abstention (15 votes favorables, 1 abstention) ».

9. Le 28 novembre 2022, la partie adverse adopte deux arrêtés ministériels statuant sur les demandes de reconnaissance en tant que fédération sportive.

Le premier est un arrêté de reconnaissance de la requérante en intervention comme fédération sportive en charge de la discipline du padel. Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est motivé comme suit :

« [...]

Vu la séance du Conseil supérieur des sports qui s'est tenue le 9 novembre 2022, durant laquelle une évaluation de la situation a été présentée, conformément à l'article 4 de l'arrêté ministériel du 14 décembre 2021, et durant laquelle les deux parties demanderesses ont pu présenter leurs programmes et projets ;

Considérant que l'asbl "Association Francophone de Tennis" répond aux conditions de reconnaissance énumérées aux article 21 et 22 du décret du 3 mai 2019 portant sur le mouvement sportif en Communauté française ;

Considérant que l'intégration de la discipline de Padel au sein de l'asbl "Association Francophone de Tennis" depuis le 1^{er} décembre 2021 ne blesse pas ce constat ;

Considérant que l'asbl "Association Francophone de Padel" répond aux conditions de reconnaissance énumérées aux article 21 et 22 du décret du 3 mai 2019 portant sur le mouvement sportif en Communauté française ;

Considérant que l'asbl "Association Francophone de Tennis" a modifié ses statuts par l'assemblée général du 18 octobre 2021 ; que son objet social modifié consiste à promouvoir le sport en général, le tennis et le padel en particulier ;

Considérant qu'en application de l'article 22, alinéa 2, du décret 3 mai 2019 portant sur le mouvement sportif en Communauté française, le Gouvernement ne

peut reconnaître qu'une seule fédération sportive par discipline sportive ou groupe de disciplines sportives similaires ;
Considérant que, par application de l'article 4 de l'avenant de l'arrêté Ministériel de la Communauté française du 14 décembre 2021 reconnaissant l'intégration du padel comme discipline au sein de l'ASBL "Association Francophone de Tennis", une évaluation de l'intégration de la discipline du padel au sein de l'asbl "Association Francophone de Tennis" devait être présentée au Conseil supérieur des sports pour la poursuite ou non de la gestion du padel au sein de cette dernière ;

Considérant l'avis rendu par le Conseil supérieur des sports du 9 novembre 2022 qui stipule que :

- l'évaluation du rapport d'activités présenté par l'administration sur la gestion du padel par l'AFT-Padel est positive ;
- les demandes de reconnaissance administrativement valables de l'AFP et de l'AFT-Padel sont administrativement valables ;
- les associations sportives respectives ont été auditionnées.

Considérant que le Conseil supérieur des sports a rendu, le 9 novembre 2022, l'avis suivant à l'unanimité des votes exprimés moins une abstention (15 votes favorables, 1 abstention) : "le Conseil remet un avis favorable à la poursuite de l'intégration définitive du padel au sein de l'AFT-Padel comme gestionnaire reconnu de la discipline padel. En conséquence, la demande de reconnaissance de l'AFPadel n'est pas prise en considération sur la base de l'Art. 22 du Décret portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française (03/05/2019) qui stipule que "Le Gouvernement ne peut reconnaître qu'une seule fédération sportive par discipline sportive ou groupe de disciplines sportives similaires" ;

Considérant, par ailleurs, les éléments factuels, énoncés ci-après, qui viennent appuyer l'avis rendu par le Conseil supérieur des sports :

- la mise en place d'un comité de gestion indépendant composé de 10 personnes élues et issues de clubs de padel de différentes provinces au sein de l'AFT-Padel. Ce comité de gestion travaille de concert avec un secrétaire général, un directeur de l'AFT-Padel, un directeur sportif, un responsable de la formation des cadres, une responsable de l'administration et des compétitions, une responsable du secrétariat, une responsable communication et enfin un responsable comptabilité ;
- l'organisation et la participation aux championnats régionaux et nationaux, avec la collaboration de Padel by TennisVlaanderen, des clubs affiliés à l'AFT-Padel ;
- l'affiliation de l'AFT-Padel à l'association belge de padel qui est reconnue au niveau européen et mondial ;
- la mise en place d'actions visant à détecter et encadrer des sportifs de haut niveau ou ayant le potentiel pour le devenir ;
- la mise en place des formations de cadre MS animateurs et MS Initiateurs ;
- les actions mises en place afin de promouvoir le padel à travers des projets sociétaux, notamment au niveau des dames.

ARRÊTE :

Article 1^{er} : L'article 3 de l'arrêté ministériel du 19 octobre 2016 portant reconnaissance de l'asbl "Association Francophone de Tennis" en tant que "Fédération Sportive", intégré par l'avenant du 14 décembre 2021, est remplacé par ce qui suit : "La discipline padel est intégrée au sein de l'ASBL "Association Francophone de Tennis" à partir du 1^{er} décembre 2022".

Article 2 : L'article 4 de l'arrêté du 19 octobre 2016 précité, intégré par l'avenant du 14 décembre 2021, est abrogé.

[...] ».

10. Le second est un arrêté portant sur la non-reconnaissance de la requérante en tant que fédération sportive. Il reprend les motifs de l'acte attaqué. Il est notifié à la partie requérante par un courrier du 28 novembre 2022. Ce courrier

indique également que la non-reconnaissance n'est valable que jusqu'au 31 décembre 2024 et qu'un dossier pourra être réintroduit dès 2024.

La partie adverse y attire également l'attention de la partie requérante « sur l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement du 19 novembre 2020 fixant la procédure de reconnaissance et de classement du mouvement sportif organisé ainsi que le subventionnement pour le développement du sport de haut niveau et des formations des cadres qui stipule qu'en cas de décision de non-reconnaissance, la fédération peut, dans les trente jours qui suivent la notification de la décision contestée, introduire un recours, par courrier recommandé auprès du Ministre ».

Cet arrêté ministériel de non-reconnaissance n'est pas contesté par la partie requérante dans le cadre de la présente procédure.

11. Le 28 décembre 2022, la partie requérante introduit deux recours administratifs auprès du Gouvernement de la Communauté française, sur la base de l'article 33 du décret du 3 mai 2019, précité, dans lesquels elle conteste les deux arrêtés ministériels du 28 novembre 2022 précités.

Dans sa note d'observations, la partie adverse indique que ces recours sont toujours pendants et que la requérante a été invitée à être entendue le 7 mars 2023 devant le conseil supérieur des sports.

IV. Intervention

En tant que bénéficiaire de l'acte attaqué, l'ASBL Association francophone de tennis a intérêt à intervenir dans la présente procédure. Sa requête en intervention est accueillie.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

A. La requête

Dans sa requête, la partie requérante invoque le risque que lui soit opposée l'exception *omissio medio*. Après avoir rappelé les termes de l'article 33, §§ 1^{er} et 2, du décret du 3 mai 2019 et des articles 12 et 13 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 novembre 2020 précités, elle soutient que cet arrêté semble seul ouvrir un recours à l'encontre d'une décision de reconnaissance d'une fédération sportive, tandis que le décret ne prévoit la possibilité d'un recours

qu'à l'égard des décisions de non-reconnaissance. Elle estime que l'arrêté outrepassé ainsi les compétences fixées par le décret et s'interroge sur l'existence d'un recours administratif ouvert contre l'acte attaqué en l'espèce, à savoir la décision de reconnaissance de la requérante en intervention comme fédération sportive. Elle considère que l'article 13 de l'arrêté précité est illégal et doit être écarté en application de l'article 159 de la Constitution. Elle conclut que l'exception *omissio medio* ne peut lui être opposée puisqu'il n'y a pas de recours administratif ouvert contre l'acte attaqué, quand bien même elle a, « à des fins conservatoires », introduit un tel recours.

B. La note d'observations

La partie adverse estime que l'article 33 du décret du 3 mai 2019, précité, évoque, certes, les recours introduits contre les décisions de non-reconnaissance mais ensuite également, de manière plus générale, les recours portant sur « une décision relative à la reconnaissance ». Elle indique ne pas percevoir en quoi le décret et son arrêté d'exécution seraient contradictoires de manière telle qu'il faudrait écarter ce dernier sur la base de l'article 159 de la Constitution. Elle explique que, sur la base du recours administratif introduit par la partie requérante contre l'acte attaqué, le gouvernement devra statuer sur le sort de la reconnaissance de l'AFT et de la non-reconnaissance de la partie requérante. Elle souligne que le recours administratif serait vidé de sa substance s'il permettait de ne contester qu'une décision de non-reconnaissance et non la décision de reconnaissance, d'autant plus qu'en vertu de l'article 22 du décret, le gouvernement ne peut reconnaître qu'une seule fédération sportive par discipline sportive. Elle ajoute qu'il est cohérent que le décret ne mentionne pas expressément le recours contre une décision de reconnaissance puisque le bénéficiaire de cette décision n'aurait pas intérêt à contester celle-ci, alors que le destinataire d'une décision de non-reconnaissance aura intérêt à contester cette dernière, ce qui permettra de remettre incidemment en cause la décision de reconnaissance d'une fédération concurrente. Elle invite le Conseil d'État à interpréter de manière conciliante l'article 33 du décret du 3 mai 2019, précité, afin que celui-ci produise un effet utile.

Elle conclut que les voies de recours préalables n'ont pas encore été épuisées puisqu'il faut attendre l'issue des recours administratifs introduits le 28 décembre 2022 et que le recours est prématuré, donc irrecevable.

C. La requête en intervention

La partie intervenante estime que l'acte attaqué n'est pas définitif, la voie de recours administratif ouverte contre celui-ci n'étant pas encore épuisée. Elle

soutient que, sur la base de l'article 33, § 2, du décret du 3 mai 2019 précité, toute décision relative à la reconnaissance est susceptible de recours et que l'intention du législateur n'a pas été d'y soustraire les décisions de reconnaissance.

À titre subsidiaire, elle soutient que l'acte attaqué est un acte confirmatif de l'avenant du 14 décembre 2021 apporté à l'arrêté ministériel du 19 octobre 2016 et qu'il ne modifie donc pas l'ordonnancement juridique.

V.2. Examen

L'article 33 du décret du 3 mai 2019 portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française prévoit ce qui suit :

- « § 1^{er}. Le gouvernement détermine la procédure d'introduction et d'instruction des recours introduits contre les décisions de non-reconnaissance, de classement et de révision de classement, contre l'absence de décision ainsi que contre les sanctions visées à l'article 32 du décret.
- Dans ce dernier cas, le recours est suspensif. Le recours est motivé et introduit par recommandé.
- § 2. Tout recours contre une décision relative à la reconnaissance ou au classement ainsi qu'à la sanction visée à l'article 32 § 2 du décret doit être introduit endéans les trente jours suivant la notification de la décision contestée et, en cas d'absence de décision, endéans les trente jours à dater de la fin du sixième mois qui suit la date de la mise en conformité de la demande.
- § 3. Le gouvernement arrête sa décision:
- 1° Dans le cas d'un recours portant sur une décision relative à la reconnaissance: après avis du Conseil supérieur, endéans les nonante jours à dater de l'envoi du recours ;
- 2° Dans le cas où le recours porte sur une absence de décision: après avis du Conseil supérieur, endéans les trente jours à dater de l'envoi du recours ;
- 3° Dans le cas où celui-ci porte sur une sanction visée à l'article 32 § 2: endéans les nonante jours à dater de l'envoi du recours.
- § 4. Toute décision relative au suivi d'un recours est notifiée à la fédération ou à l'association concernée ».

Les articles 12, 13 et 14 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 novembre 2020 fixant la procédure de reconnaissance et de classement du mouvement sportif organisé ainsi que le subventionnement pour le développement du sport de haut niveau et des formations de cadre prévoient ce qui suit :

- « Article 12. Le Ministre est chargé de prendre les décisions d'octroi de reconnaissance, de non-reconnaissance, de suspension ou de retrait de reconnaissance.

Article 13. Sous peine de nullité, tout recours contre les décisions prises en vertu de l'article 12 doit être introduit auprès du Ministre, dans le délai précisé par l'article 33, § 2, du décret et doit mentionner l'identité de la ou des personnes qui représente(nt) la fédération ou l'association sportive et qui souhaite(nt), le cas échéant, être entendue(s) par le Conseil supérieur.

Article 14. Après vérification administrative du dossier, l'Administration informe la fédération ou l'association sportive, par envoi recommandé, des dates et heures auxquelles le Conseil supérieur examinera, pour avis, le recours.

À cette fin, le Conseil supérieur se réunit au plus tôt quinze jours ouvrables après la date d'expédition de l'envoi recommandé et procède à l'audition de la ou des personne(s) représentant la fédération ou de l'association sportive, s'il échet.

Le Conseil supérieur est tenu de rendre son avis endéans les soixante jours ouvrables à dater du recours.

Le gouvernement statue sur le recours dans les délais prévus à l'article 33, § 3, 1^o, du décret ».

Il ressort des paragraphes 2 et 3 de l'article 33 du décret précité que quatre types de décisions sont susceptibles de faire l'objet d'un recours auprès du gouvernement, parmi lesquelles « [l]a décision relative à la reconnaissance ».

Ils prévoient ainsi, d'une part, les délais dans lesquels le recours doit être introduit, variant en fonction de la décision contestée, et, d'autre part, les délais dans lesquels la décision sur recours doit être arrêtée par le gouvernement, en fonction à nouveau de la décision contestée.

Par conséquent, la contradiction que la partie requérante croit pouvoir déceler entre l'article 33, § 1^{er}, du décret précité et l'article 13 de l'arrêté du 19 novembre 2020 précité concerne davantage la portée de l'habilitation donnée au gouvernement pour déterminer la procédure d'introduction et d'instruction du recours administratif que l'existence même d'un tel recours à l'encontre d'une décision de reconnaissance.

Par ailleurs, il découle de l'exigence prescrite par l'article 22, alinéa 2, du décret du 3 mai 2019, précité, selon laquelle seule une fédération sportive peut être reconnue comme telle par discipline sportive, que le recours administratif ouvert contre la décision de non-reconnaissance n'aurait aucune portée utile si l'autorité de recours ne pouvait pas réformer tant la décision de non-reconnaissance comme fédération sportive pour une discipline spécifique que la décision de reconnaissance effectivement octroyée pour la même discipline.

Il convient, par conséquent, de conclure qu'un recours administratif est organisé par les dispositions précitées à l'encontre des décisions de reconnaissance de fédération sportive.

En l'espèce, la requérante ne s'y est pas trompée puisqu'elle a introduit deux recours administratifs, l'un à l'encontre de l'acte attaqué, l'autre à l'encontre de l'arrêté ministériel de non-reconnaissance qui lui a été adressé.

Selon les informations communiquées par la partie adverse la veille de l'audience, ces deux recours sont toujours pendants.

En conséquence, l'acte attaqué n'est pas définitif et le présent recours est prématuré.

Prima facie, le recours est irrecevable.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par l'ASBL Association francophone de Tennis est accueillie dans la présente procédure.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le 22 mai 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Caroline Hugé,

présidente de chambre,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly