

FW.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING

- 1 - L

26-04-1985

Transmis à M. *Coordination*
Overgemaakt aan de H.

L. 16.264/VR.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président du Conseil de la Communauté française, le 29 juin 1984, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "relatif à certains aspects de l'éthique sportive", a donné le 6 mars 1985 l'avis suivant :

I. OBJET DE LA PROPOSITION.

La disposition principale de la proposition est son article 2, alinéa 2, qui interdit "de fausser ou de tenter de fausser une compétition sportive en proposant, offrant ou acceptant des dons, promesses, sommes d'argent ou autres avantages".

Pour assurer le respect de cette règle d'éthique sportive, la proposition prévoit des sanctions de deux ordres les premiers sont des sanctions pénales, les secondes sont qualifiées de "sanctions disciplinaires".

II. OBSERVATIONS GENERALES.

1) Selon l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, "les matières culturelles visées à l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution" comprennent notamment "l'éducation physique, les sports et la vie en plein air".

Il a été déclaré à plusieurs reprises au cours des travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 1971 et au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 que les termes "les sports" couvrent le sport professionnel aussi bien que la pratique du sport par les amateurs (1).

.../...
(1) Doc. parl. Sén., s.o. 1970-1971, n° 400, p. 6, n° 497, p. 5; doc. parl. Sén., s.o. 1979-1980, n° 434/2, pp. 108 et 109; doc. parl. Ch., s.o. 1979-1980, n° 627/10, p. 43. Voy. aussi P. de STEXHE, La revision de la Constitution belge, 1968-1971, Namur, Bruxelles, 1972, n° 108, p. 83.

A la séance du Sénat du 20 juillet 1980, le sénateur Serge MOUREAUX a posé très nettement la question de savoir si l'article 4, 9°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, qui était alors en discussion, attribuait compétence aux Communautés pour "la totalité du sport, tant professionnel qu'amateur". Madame DE BACKER-VAN OCKEN, Ministre de la Communauté flamande, lui a répondu que le sport professionnel était compris dans le point 9° de l'article 4 de la loi spéciale. Elle a, toutefois, précisé à cette occasion, que certains des aspects du sport, par exemple ceux qui sont en rapport avec la sécurité sociale, ne pouvaient pas être considérés comme relevant du point 9° de l'article 4 (1).

La proposition de décret concerne assurément le sport. En principe, par conséquent, elle relève de la compétence de la Communauté. Il convient toutefois d'examiner si la proposition ne touche pas à ces aspects du sport professionnel qui sont demeurés dans la compétence du législateur national.

Les dispositions de l'article 2, qui tendent à imposer aux sportifs et à ceux qui les entourent, notamment aux dirigeants de fédérations ou de clubs sportifs, de s'abstenir de tout acte, et spécialement des actes de corruption qui sont de nature à fausser les résultats d'une compétition sportive, se situent dans une matière qui relève incontestablement de la compétence de la Communauté.

En vertu de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, l'article 3 de la proposition peut ériger en infraction pénale les manquements à l'article 2.

.../...

(1) Ann. parl. Sén., 20 juillet 1980, p. 2296.

2) Les dispositions de la proposition qui établissent un régime disciplinaire en matière sportive, posent des problèmes plus délicats.

Sans doute le régime disciplinaire ne se confond-il pas avec le statut social, ce dernier ayant été exclu, selon des déclarations très nettes faites au cours des travaux préparatoires des lois du 21 juillet 1971 et du 8 août 1980, de la matière du sport confiée aux Conseils de communauté (1). Les mesures disciplinaires n'affectent pas directement les relations entre l'employeur et le travailleur ou entre le travailleur et les organismes de sécurité sociale, même dans le cas du sportif professionnel et même si elles peuvent avoir des conséquences indirectes sur l'exécution d'obligations résultant du contrat de travail, voire sur l'existence même de celui-ci. Ces mesures ne sont pas prises, du moins pas nécessairement prises par l'employeur du sportif, même si celui-ci est professionnel, et, dans le système de la proposition, elles seraient prises par une commission créée par le décret ou sous le contrôle de celle-ci et pourraient même atteindre les dirigeants des clubs, entraîneurs, arbitres ou organisateurs de compétitions (article 8).

Mais le système prévu par la proposition de décret attribue à la Commission disciplinaire instituée par son article 7, des pouvoirs très importants : cette commission se voit habilitée à "interdire à tout joueur, entraîneur, dirigeant de club, arbitre ou organisateur de compétitions sportives (...) d'exercer, pendant une période de 15 jours à 2 ans, une activité en relation avec le sport" et même en cas de récidive, à prononcer cette interdiction "à vie".

+

.../...

(1) Doc. parl. Sén., s.o. 1970-1971, n° 497, p. 5; doc. parl. Ch., s.o. 1979-1980, n° 627-10, p. 43; Ann. parl. Sén., 20 juillet 1980, p. 2296.

La nature de la Commission disciplinaire dont la proposition prévoit l'institution n'est pas clairement définie dans le texte de la proposition. Elle n'est pas non plus précisée dans les développements qui précèdent celle-ci.

Le fait que cette commission s'intitule "commission disciplinaire", qu'elle soit présidée par un magistrat (article 7), que le respect des droits de la défense devant elle soit expressément prévu (article 8), que, dans certains cas, elle "se prononce en degré d'appel" de décisions elles-mêmes prononcées "en dernier ressort" (article 10), que, dans d'autres cas, elle "se prononce en premier ressort à la demande de tout intéressé ou de l'Exécutif" (article 11) et qu'elle adopte un "règlement d'ordre intérieur et de procédure" (article 15), tout cela fait penser qu'il s'agit d'une juridiction.

En revanche, le fait qu'elle puisse valablement siéger alors que certains de ses membres n'ont pas été désignés (article 12), le fait qu'elle soit assistée, pour l'instruction des affaires, par des fonctionnaires de l'Exécutif alors que celui-ci peut être demandeur (articles 11 et 15), ainsi que l'absence de dispositions garantissant l'indépendance de ses membres et donnant un caractère définitif aux décisions qu'elle prononce, pourraient être invoqués pour faire considérer cette commission comme une autorité administrative appartenant à "l'administration active" et donc dépourvue de caractère juridictionnel.

L'article 14 de la proposition qui dispose que "les décisions de la Commission disciplinaire sont des actes au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat", n'est pas non plus dépourvu d'ambiguïté. L'article 14 des

lois coordonnées sur le Conseil d'Etat prévoit le recours pour excès de pouvoir aussi bien contre "les actes et règlements des diverses autorités administratives" que "contre les décisions contentieuses administratives". L'emploi du mot "actes" au lieu du mot "décisions" à l'article 14 de la proposition de décret ne paraît pas une indication décisive pour conférer à la Commission disciplinaire le caractère d'une autorité administrative non juridictionnelle.

Le Conseil d'Etat est ainsi amené à examiner le problème de compétence dans deux hypothèses différentes: celle où la Commission disciplinaire doit être considérée comme une juridiction, celle où elle doit être considérée comme une autorité administrative n'ayant pas le caractère de juridiction.

+

Dans la première hypothèse - qui paraît correspondre à l'intention des auteurs de la proposition - celle où la Commission disciplinaire doit être considérée comme étant une juridiction, une question essentielle doit être examinée préalablement, c'est celle de savoir quelle est la nature du droit d'exercer une activité en relation avec le sport. S'agit-il d'un droit civil au sens de l'article 92 de la Constitution ou s'agit-il d'un droit d'une espèce différente, éventuellement d'un droit politique au sens de l'article 93 de la Constitution ?

La notion de "droits civils" a fait l'objet de nombreuses controverses. Celles-ci ont amené certains auteurs, comme le professeur André MAST, par exemple, à considérer que seul le critère organique est utilisable pour distinguer les droits civils des droits politiques : si la loi confie les contestations

.../...

relatives à un droit déterminé à une juridiction administrative, ce droit n'est pas un droit civil, c'est un droit politique (1).

Mais le législateur lui-même, tenu de respecter son serment constitutionnel, obligé, dès lors, de respecter l'article 92 de la Constitution qui réserve aux cours et tribunaux c'est-à-dire au pouvoir judiciaire, la connaissance des contestations qui ont pour objet des droits civils, doit nécessairement examiner si les droits subjectifs dont aura à connaître une juridiction non judiciaire qu'il institue, sont bien des droits politiques et non des droits civils. Le Conseil d'Etat, de son côté, a pour mission d'éclairer le législateur sur une telle question.

Il est généralement admis aujourd'hui que la définition donnée jadis par la Cour de cassation (2), selon laquelle les droits civils sont "tous les droits privés consacrés et organisés par le Code civil et les lois qui le complètent", est insuffisante et ne recouvre pas complètement la notion telle qu'elle a été conçue par le constituant et telle qu'elle doit être comprise de nos jours. Il est admis, notamment, que la plupart des droits fondamentaux reconnus aux Belges par le Titre II de la Constitution, sont des droits

.../...

(1) A. MAST et J. DUJARDIN, "Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, 9de. druk. Gent", 1984, n°s 510 et suiv., p. 486 et s.

(2) Cass., 5 novembre 1920, Pas., 1920, I, 239.

civils (1) et qu'il en est en particulier ainsi des droits fondamentaux de la personne comme la liberté d'aller et de venir. La définition des droits civils donnée par le professeur Jean DABIN, a reçu un large assentiment parmi les juristes; elle est énoncée dans les termes suivants : "Les droits civils sont les droits naturels ou artificiels reconnus ou institués par la loi au profit de tout individu humain, national ou étranger, en dehors de sa qualité de citoyen et dont l'objet immédiat est le bien propre et privé de l'individu (2)".

Sans qu'il soit nécessaire de procéder à une analyse exhaustive des nombreuses études doctrinales consacrées à la notion de "droit civil" au sens de l'article 92 de la Constitution, il est permis de constater que le droit de pratiquer un sport comme amateur et comme professionnel, le droit d'organiser une compétition sportive, le droit de participer à la gestion et à l'administration d'une association sportive se rattachent tous, soit à la liberté individuelle protégée par l'article 7 de la Constitution, soit à la liberté d'association garantie par l'article 20 de la Constitution et se rapportent à des activités que les individus exercent non en leur qualité de citoyen ou en fonction d'une relation déterminée avec la puissance publique, mais dans leur

.../...

-
- (1) W. J. GANSHOF van der MEERSCH, "Existe-t-il des droits administratifs et sociaux distincts des droits politiques et dépourvus des garanties constitutionnelles", conclusions avant l'arrêt de la Cour de cassation du 21 décembre 1956, J.T., 1957, p. 49 et suiv., ici, p. 55.
 - (2) "Lésion d'intérêt ou lésion de droit", Annales de droit et de sciences politiques, 1948, p. 36, cité par W.J. GANSHOF van der MEERSCH, loc. cit.

vie privée et pour leur bien propre. Cette constatation suffit pour conclure que les droits sur lesquels serait appelée à se prononcer la Commission disciplinaire instituée par l'article 7 de la proposition de décret, sont des droits civils, au sens de l'article 92 de la Constitution.

Cette conclusion a pour corollaire que même le législateur national ne pourrait confier à une juridiction n'appartenant pas au pouvoir judiciaire la connaissance de contestations relatives à ces droits. Il est évident qu'un décret ne peut faire, même dans une matière qui relève de la compétence des Communautés, ce que le législateur national ne pouvait faire avant les réformes institutionnelles de 1970 et de 1980. Le Conseil de la Communauté française n'est donc pas compétent pour adopter les articles 7 et 8 de la proposition de décret ni, par voie de conséquence, les autres dispositions de la proposition qui se rapportent à la mission de cette commission, c'est-à-dire les articles 4, 5, 9 à 15 et 16, alinéa 2, de la proposition.

+

.../...

S'il faut considérer que la Commission disciplinaire instituée par l'article 7 de la proposition est une autorité administrative non juridictionnelle, il n'est évidemment pas possible d'admettre qu'elle puisse unilatéralement prendre des décisions qui auraient pour effet, même indirect, de priver un individu pour un temps déterminé et, surtout, définitivement de l'exercice de certains de ses droits civils, en particulier de ses activités professionnelles.

La circonstance qu'un contrôle puisse être mis en oeuvre par le Conseil d'Etat au contentieux de l'annulation ne change rien à la pertinence de cette observation.

Il s'ensuit que, dans les deux hypothèses, le Conseil de la Communauté française excéderait sa compétence en adoptant les articles 4, 5, 7 à 15 et 16, alinéa 2, de la proposition de décret.

+

Si le régime disciplinaire, tel qu'il est prévu par la proposition, ne peut être institué par la Communauté, celle-ci pourrait, dans les textes relatifs aux subventions qu'elle accorde aux associations sportives, prévoir, parmi les conditions qui sont requises pour obtenir la subvention, l'obligation d'accepter un contrôle par la Communauté du respect par les sportifs affiliés à celles-ci et par leurs dirigeants, entraîneurs et arbitres, du principe d'éthique sportive inscrit à l'article 2 de la proposition; ce contrôle pourrait aussi porter sur les mesures disciplinaires prises par les associations, sur base de leurs règlements, à l'égard de leurs membres.

.../...

3) En son article 59bis, § 4, alinéa 1er, la Constitution délimite le champ d'application d'un décret du Conseil de la Communauté française dans les matières culturelles. Un tel décret a force de loi dans la région de langue française ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

L'article 1er de la proposition définit le champ d'application des autres articles de celle-ci. A défaut de précision dans le texte de l'article 1er et dans les développements de la proposition, il est difficile de déterminer quels sont les critères énoncés à cet article qui délimitent le champ d'application du régime disciplinaire et ceux qui délimitent le champ d'application du régime pénal. Les sanctions pénales ne pouvant être infligées qu'à des personnes physiques, il faut en déduire que les lettres a), b) et c) de l'article 1er qui visent des clubs et fédérations se rapportent au régime disciplinaire, ce que confirment les articles 8 et 10 qui se réfèrent aux clubs et fédérations visés à l'article 1er. La lettre e) qui vise des personnes appartenant à un club ou à une fédération concerne aussi le régime disciplinaire, puisqu'il ressort de l'article 8 que les personnes que peuvent frapper les sanctions disciplinaires prévues par la proposition sont les joueurs, entraîneurs, dirigeants de club, arbitres ou organisateurs de compétitions sportives qui appartiennent à un club ou à une fédération (1).

.../...

(1) Dans le système de la proposition (articles 8, 10 et 11), le régime disciplinaire s'applique à toute personne appartenant aux associations qu'il énumère en son article 1er, soit comme joueur, soit comme entraîneur, dirigeant de club, arbitre ou organisateur de compétition. Il s'agit d'un régime disciplinaire légal qui viendrait se greffer sur des relations juridiques résultant d'un régime conventionnel lié à l'existence d'une association.

Etant d'avis que le régime disciplinaire prévu par la proposition excède la compétence du Conseil de la Communauté française, le Conseil d'Etat s'abstient d'examiner la conformité à l'article 59bis, § 4, alinéa 1er, de la Constitution, de l'article 1er, a, b, c, et e, de la proposition.

Il résulte des considérations qui précèdent que les critères du champ d'application des sanctions pénales paraissent se trouver à l'article 1er, d, et f.

Selon le littera d, les sanctions pénales prévues à l'article 3 devraient être appliquées à toute personne domiciliée dans la région de langue française qui commettrait l'un des faits interdits par l'article 2, même si la compétition sportive se déroulait en dehors de cette région. Selon le littera f, ces mêmes sanctions devraient être appliquées à toute personne, même domiciliée en dehors de la région de langue française, qui aurait commis l'un des faits interdits par l'article 2, à l'occasion d'une compétition se déroulant dans cette région.

Il est clair que si une autre communauté adoptait un décret prévoyant les mêmes interdictions, mais en frappant leur violation éventuelle de peines différentes, tout en déterminant de manière semblable le champ d'application territorial des dispositions ainsi arrêtées, les normes édictées par l'une et par l'autre communauté pourraient entrer en conflit. L'un des décrets s'appliquerait à l'auteur de l'infraction en raison du lieu de son domicile, l'autre en raison du lieu de la compétition elle-même.

.../...

Il est pourtant évident que le constituant a voulu, par l'article 59bis, § 4, alinéa 1er, de la Constitution, donner un champ d'application territorial distinct aux décrets émanant respectivement de chacun des Conseils de communauté. L'application simultanée de deux décrets de deux Conseils de communauté différents à une même situation juridique est exclue. Il en résulte que l'un au moins des deux critères d) et f) de l'article 1er du décret proposé doit être écarté.

Il résulte notamment des articles 3 et 4 du Code pénal qu'en matière répressive, la compétence est normalement déterminée par le lieu où l'infraction a été commise. L'infraction commise en Belgique est punie, conformément aux lois belges, par les juges belges. Ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'une infraction commise en dehors du territoire national peut être poursuivie devant les juridictions belges et selon les lois belges.

Il apparaît dès lors justifié d'admettre, en ce qui concerne la proposition de décret, le critère proposé sous le littéra f. Le lieu de la compétition sportive peut, en effet, être considéré comme le lieu où a été commise l'infraction consistant à fausser ou à tenter de fausser la compétition.

Il faut dès lors écarter le critère déterminé par le littéra d de l'article 1er. On remarquera, au surplus, que l'application de ce critère aurait pour conséquence, si la disposition de l'article 1er, littéra d, devait être interprétée à la lettre, que pourrait être poursuivi en Belgique l'auteur d'une infraction commise à l'étranger en dehors des cas prévus par le chapitre II des dispositions préliminaires du Code d'instruction criminelle

(loi du 17 avril 1878, contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale). Or, en principe, il n'appartient pas aux Conseils de communauté de prendre des décrets en matière d'instruction criminelle. Telle ne paraît d'ailleurs pas être l'intention des auteurs de la proposition de décret.

Il y a donc lieu de conclure que le champ d'application territorial du décret proposé ne peut être déterminé qu'en fonction du littéra f de l'article 1er. Dans la mesure où celui-ci correspond au droit commun de la compétence territoriale en matière répressive, il n'est même pas indispensable de maintenir cette disposition.

+

+

+

Il résulte des considérations qui précèdent que seules échappent à des objections d'inconstitutionnalité, l'article 1er, f), les articles 2, 3, 6 et 16, alinéa 1er, de la proposition.

III. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 1er, f).

Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, cette disposition pourrait être omise.

.../...

Article 2.

La méconnaissance de l'alinéa 3 de l'article 2 constitue une infraction punie des peines prévues à l'article 3. Les termes de l'alinéa 3 de l'article 2 paraissent trop vagues pour permettre la poursuite de l'auteur de l'infraction. Cet alinéa 3 devrait être revu afin de permettre d'identifier les personnes qui sont pénalement responsables du respect de l'obligation qu'il impose.

Article 3.

L'amende prévue à l'alinéa 1er ne correspond pas à la classification des peines telle qu'elle résulte de l'article 38 du Code pénal et de l'article 179 du Code d'instruction criminelle.

Il serait dès lors préférable, conformément d'ailleurs à l'usage, de fixer le montant minimum de l'amende à vingt-six francs, érigeant ainsi en délits, les infractions visées à la proposition en les punissant de peines correctionnelles.

Article 6.

Cet article ne prévoit pas l'application du chapitre VII du Livre 1er du Code pénal. En vertu de l'article 100 de ce Code, les dispositions des articles 66 et suivants du Code pénal relatives à la participation ne seront donc pas applicables aux infractions réprimées par le décret.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs :	P. VERMEULEN,	président du Conseil d'Etat,
	J. LIGOT,	président de chambre,
	A. VANWELKENHUYZEN,	
	J. NIMMEGEERS,	conseillers d'Etat,
	P. FINCOEUR,	
	W. DEROOVER,	
	G. VAN HECKE,	
	F. RIGAUX,	assesseurs de la section
	F. DE KEMPENEER,	de législation,
	F. DELPEREE,	
Mesdames :	M. VAN GERREWEY,	greffier,
	F. BRICHAUX-LIEVENS,	greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par M. J. DE COENE, premier auditeur, et Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

P. VERMEULEN.