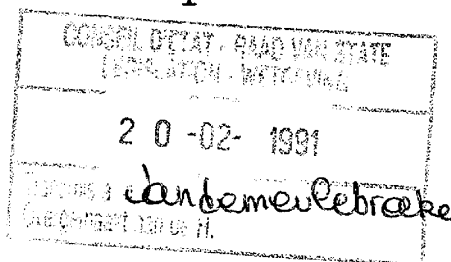


ST.

- 1 -

L. 20.477/9.



ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement et de la Formation, du Sport et du Tourisme et des Relations internationales de la Communauté française, le 3 janvier 1991, d'une demande d'avis sur un projet de décret "fixant les conditions de reconnaissance et de subventionnement des fédérations sportives", a donné le 4 février 1991 l'avis suivant :

I. OBJET DU PROJET.

Le décret en projet tend à remplacer le décret du 22 décembre 1977, modifié par celui du 18 décembre 1984, fixant les conditions de reconnaissance des fédérations sportives et les conditions d'octroi de subventions de fonctionnement à ces fédérations.

Selon l'exposé des motifs, "outre son adaptation aux réalités constitutionnelles organisant l'autonomie complète de la Communauté française", le projet "vise à définir la notion de fédération sportive afin de mieux cerner son champ d'application ... Complémentairement, le présent projet introduit trois chapitres destinés : 1. à la reconnaissance du Comité olympique ..., 2. à la reconnaissance d'associations de coordination ..., 3. à la reconnaissance d'une association interfédérale ...".

II. EXAMEN DU TEXTE.

INTITULE.

L'intitulé du projet est incomplet par rapport à l'objet qui vient d'être décrit. Il est proposé de le rédiger comme suit :

"Décret fixant les conditions de reconnaissance et de subvention des fédérations sportives, des organes de coordination et d'une association interfédérale".

DISPOSITIF.Article 1er.

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Au sens du présent décret, est considérée comme fédération sportive, toute association qui a pour objet (1) le développement de la personne humaine par la pratique d'activités nécessitant un effort physique, sous la forme de rencontres individuelles ou collectives, de compétitions ou de délassement, et la diffusion de ces activités".

Article 2.

1. Si l'Exécutif estime nécessaire d'affirmer, au 1°, la relation entre la fédération sportive et la Communauté française, cette relation devrait être exprimée différemment car la Constitution ignore manifestement le "plan de la Communauté française". Il serait plus juridique d'écrire, dans ce cas, "1° relever de la Communauté française, au sens de l'article 59bis, § 4, de la Constitution et faire usage exclusivement du français pour tout acte d'administration".

2. Au 4°, la loi du 27 juin 1921 doit être citée avec son intitulé : "accordant la personnalité civile aux

(1) Malgré l'exemple du décret du 22 décembre 1977.

associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique".

3. Au 5°, les deux critères de rattachement sont liés à des ordres d'idées différents. La région de langue française se rapporte, en effet, à l'article 3bis de la Constitution, tandis que la région de Bruxelles-Capitale fait référence à la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Il serait donc préférable d'écrire : "... ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale".

La même observation vaut pour l'article 7, 2°, et l'article 14, 3°.

4. Le 6° révèle pour la première fois dans le projet une certaine équivoque qui va se manifester encore dans diverses dispositions subséquentes : l'affiliation des membres personnes physiques n'est pas suffisamment distincte de l'application des cercles, c'est-à-dire des membres personnes morales.

Pour mieux faire apparaître que les membres personnes physiques sont généralement membres à la fois d'un cercle et d'une fédération, il est proposé d'intervertir le 6° et le 7° et de rédiger comme suit les dispositions interverties :

"6° fédérer un nombre équilibré de cercles correspondant à son objet, dans au moins trois des provinces suivantes :

.../...

Hainaut, Liège, Luxembourg, Namur, Brabant en ce qui concerne exclusivement l'arrondissement de Nivelles et la région bilingue de Bruxelles-Capitale;

- 7° compter au moins deux cent cinquante membres qui pratiquent effectivement les activités sportives concernées et qui lui sont affiliés par l'intermédiaire de cercles dont aucun ne peut être affilié à plus d'une fédération sportive;".

5. Il ressort des explications fournies par le délégué du Ministre que la disposition sous 8° signifie que les statuts de la fédération peuvent prévoir soit le système de vote par tête de membre effectif, soit le système de vote par cercle affilié, auquel cas ce sont les représentants des cercles affiliés qui élisent l'organe de gestion, sous la seule réserve qu'un représentant au moins doit être un "pratiquant en exercice" (expression qu'il vaudrait mieux remplacer par "pratiquant effectif").

Pour le surplus, il serait préférable de remplacer, dans cette disposition et dans la suite du projet, le terme "association" par "fédération".

6. Au 9°, on comprend mal que les fédérations aient seulement à "veiller" à ce que les cercles des affiliés soient gérés par un organe de gestion composé de membres élus par les membres individuels inscrits et en ordre d'affiliation.

En réalité, il conviendrait que la fédération ne soit reconnue que si les cercles affiliés qu'elle comprend sont effectivement gérés de la manière indiquée.

La même observation vaut mutatis mutandis pour le 13°, a, où il y a lieu, en outre, de remplacer le mot "potentielles" par le mot "possibles".

7. Au 13°, b, il convient d'écrire "devant les tribunaux de l'ordre judiciaire" plutôt que "devant les tribunaux civils", cette dernière expression pouvant être comprise dans un sens restrictif qui ne se justifie pas, du moins pour les sportifs professionnels.

8. Au 14°, a, il faut écrire, comme dans le b, "période de transfert".

Au 14°, b, il faut écrire "visée au a" au lieu de "dont question au a) ci-dessus".

9. Au 15° et dans la suite du projet, le mot "club" devrait être remplacé par le mot "cercle".

De plus, il n'est pas d'usage d'introduire un alinéa dans une subdivision numérotée d'un article car ce procédé crée des difficultés de référence. Bien que la phrase soit déjà longue, il est proposé d'écrire : "... du niveau sportif du membre transféré, aucune indemnité ne pouvant être ...".

10. Le 18° dispose que pour être reconnue, une fédération sportive doit "prévoir des dispositions interdisant l'utilisation par ses membres et les membres des cercles affiliés de substances et moyens de dopage dont la liste est fixée par une commission médicale fédérale et comprenant au moins la liste établie par l'Exécutif".

La question se pose de savoir si les Communautés sont compétentes pour établir une liste des substances et moyens de dopage et dans l'affirmative, quel est le fondement de cette compétence.

La disposition sous revue est à mettre en rapport avec l'article 4.1. de l'accord de coopération du 9 novembre 1990 entre la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone concernant la pratique sportive dans le respect des impératifs de santé, aux termes duquel la collaboration entre les trois Communautés vise, notamment, à "établir une liste identique ... de produits interdits, de substances et de moyens qui pourraient être qualifiés de pratique du dopage, sur base de la liste du Comité International Olympique".

Le préambule de l'accord vise l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles comme fondement de celui-ci. Cette disposition range parmi les matières personnalisables "l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales".

Dans un avis L. 17.506/8 du 10 décembre 1986 sur un projet d'arrêté de l'Exécutif flamand "tot regeling van de erkenning van geneesheren belast met dopingcontrole bij sportcompetities", devenu l'arrêté du 14 janvier 1987, la section de législation du Conseil d'Etat a émis l'avis que la compétence des Communautés en matière de contrôle médico-sportif en général - et donc également quant aux pratiques de dopage en particulier - était incluse dans l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale précitée (1).

Tout récemment encore, dans son avis L. 20.094/8 du 20 novembre 1990 sur un avant-projet de décret "inzake medisch verantwoorde sportbeoefening", la section de législation a admis que cette disposition de la loi spéciale pouvait servir de fondement à la compétence des Communautés en la matière (2).

Il s'ensuit qu'en adoptant la disposition sous revue, l'Exécutif et le Conseil resteraient dans les limites de leur compétence.

(1) Cet avis est reproduit en partie dans le document 448 (1990-1991), n° 1, du 22 janvier 1991 du Conseil flamand (p. 3).

(2) Cet avis figure en annexe du document cité sub 1. Y est également examinée la question de savoir si l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pourrait également servir de fondement à la compétence des Communautés en cette matière (voir, spécialement, pp. 3 et 4 et 64 à 74).

11. Au 20°, a, il faut écrire "la liste des cerles affiliés ainsi que le nombre de membres de chacun de ceux-ci;".

Le 20°, b, serait mieux rédigé comme suit :

"b) inscrire dans ses statuts les dispositions conformes aux 1° à 5°, 8°, 9° et 11° à 18°, et communiquer ses statuts ... qui y sont apportées".

Article 3.

A s'en tenir à son texte, l'article semble avoir pour seul objet de mettre à la disposition des parties en cause dans une contestation portant sur un transfert, une sorte de juridiction arbitrale à laquelle elles pourraient choisir de recourir.

On peut se demander si pareille disposition a sa place dans un décret dont l'objet est, comme on l'a rappelé, de fixer les conditions de reconnaissance des fédérations sportives, des organes de coordination et d'une association interfédérale ainsi que les conditions d'octroi de subventions de fonctionnement à ces fédérations et organes.

Interrogé sur cette relation entre l'article et l'objet du décret en projet, le délégué du Ministre a exposé que la "commission d'application" aurait pour compétence de constater le non-respect des conditions de transfert et de proposer pour sanction la perte de la reconnaissance et de la subvention qui en résulte.

Cette explication est surprenante. D'une part, elle ne concorde pas avec le texte de l'article ("Toute contestation ... "peut" être portée ..."); d'autre part, l'article 94 de la Constitution fait obstacle à l'institution d'une véritable juridiction par un décret et le projet lui-même, à l'article 2, 13°, b, interdit toute restriction du droit d'accès aux tribunaux de l'ordre judiciaire, conformément d'ailleurs à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Enfin, la circonstance que, selon la deuxième phrase, le recours à la commission suppose l'épuisement préalable "des procédures fédérales" ne fait que compliquer les données des questions que l'article pose.

Article 4.

1. Au paragraphe 2, les mots "préalable à l'éventuelle reconnaissance d'une association par l'Exécutif" sont redondants par rapport au paragraphe 1er et doivent être omis.

2. Interrogé sur la portée des mots "compte tenu de la discipline sportive pratiquée", qui figurent au paragraphe 2, 1°, le délégué du Ministre a répondu que le Conseil supérieur de l'éducation physique, des sports et de la vie en plein air pourrait considérer, compte tenu de l'importance de la discipline sportive pratiquée, que le nombre minimum de deux cent cinquante membres, fixé par l'article 2, 6°, n'est pas suffisant. Cette précision, qui

.../...

pourrait se justifier, devrait en tout cas figurer dans le texte autrement que par la simple incidente citée et, de préférence, se trouver à l'article 2, 6°, du projet (7° du texte proposé par le Conseil d'Etat), en faisant apparaître que l'Exécutif aurait le pouvoir de fixer, selon la discipline pratiquée, un nombre de membres supérieur à deux cent cinquante.

3. La référence figurant au paragraphe 2, 4°, à l'article 2, 15°, b, devrait être corrigée car le 15° ne comprend pas de b.

Article 5.

Les mots "dépense physique" devraient être remplacés par les mots "effort physique" qui sont utilisés à l'article 1er et à l'article 2, 17°, du projet.

Article 6.

Suivant la disposition, il appartiendrait à l'Exécutif de déterminer notamment les conditions d'octroi et de refus de la reconnaissance des fédérations sportives. Or, ces conditions sont fixées par l'article 2.

Le décret en projet devrait également prévoir les conditions de la suspension et du retrait de ladite reconnaissance ainsi que les recours, seule la procédure pouvant éventuellement être réglée par l'Exécutif.

En outre, le caractère suspensif du recours ne se conçoit pas lorsque celui-ci est exercé contre une décision de refus.

Article 7.

1. Au 4°, la référence à un rôle linguistique n'a de sens que pour les fonctionnaires. Il conviendrait donc d'écrire "dont la moitié au moins sont d'expression française" et "de désigner des délégués d'expression française pour l'élection des administrateurs d'expression française".

La même observation vaut pour le 6°.

2. En ce qui concerne le 7° et l'8°, il y a lieu de rappeler que les réformes constitutionnelles de 1980 et de 1988 ont exclu toute référence à une sous-nationalité. Le décret en projet ne peut donc pas recourir à des notions comme "personnel appartenant à cette Communauté" ou, pire encore, "ressortissants de la Communauté française".

La formule "par du personnel d'expression française" conviendrait pour le 7°.

Quant à l'8°, la compétence de la Communauté française, telle qu'elle est déterminée par l'article 59bis, § 4, de la Constitution, ne peut se rattacher aux personnes, sauf par l'intermédiaire des organismes auxquels elles appartiennent. Il s'ensuivra forcément que les sportifs

bénéficieront des subventions de la Communauté française par l'intermédiaire éventuellement du C.O.I.B., dès l'instant où ils seront membres d'un cercle ou, via celui-ci, d'une fédération reconnue par cette Communauté.

Dès lors, le texte devrait être rédigé comme suit :

"8° tenir une comptabilité régulière permettant de distinguer les dépenses et les recettes enregistrées et les actions effectuées en faveur d'organismes ou de manifestations par rapport auxquels la Communauté française est compétente;".

3. Au 9°, il faut écrire " visées aux articles ..." et non "dont question aux articles ...", formule manifestement empruntée au néerlandais.

D'autre part, il y a lieu de faire référence aux articles 21 et 22 et non aux articles 24 et 25.

4. Au 10°, il convient d'écrire "... conformes aux 1°, 2° et 4°, et communiquer ses statuts ...".

Article 9.

Le texte suivant est proposé :

"Un comité d'accompagnement, composé pour moitié de représentants de la Communauté française et pour moitié

.../...

de représentants du Comité olympique et interfédéral belge, est chargé de veiller aux bonnes relations entre la Communauté française et le Comité olympique".

Article 10.

L'article devrait être rédigé comme suit :

"Plusieurs fédérations poursuivant des activités similaires ou acceptées comme telles peuvent former une association de coordination, lorsqu'elles ne pourraient satisfaire seules aux conditions fixées à l'article 2, 6° et 7°, ou ne pourraient être reconnues en vertu de l'article 4, alinéa 2, 3°".

Article 11.

1. L'article ne détermine pas l'autorité chargée d'accorder la reconnaissance. Une disposition similaire à l'article 8 devrait, au moins, être prévue.

2. Au 1°, il faut écrire "... fixées à l'article 2, 1°, 3° à 5° et 8° à 20°; ".

Article 13.

Les mots "en vertu du présent décret" sont inutiles et doivent donc être omis.

Article 14.

Dans la phrase introductive, il convient d'écrire "l'association interfédérale" au lieu de "l'interfédérale";

Plus généralement, il serait préférable d'aligner la rédaction de l'article 14 sur celle de l'article 2 et d'écrire :

"La reconnaissance peut être accordée à l'association interfédérale si celle-ci remplit les conditions suivantes :"

Au 1°, il faut écrire "C.I.O" en toutes lettres "Comité international olympique".

Au 7°, il y a lieu d'écrire "conformes au présent article".

Article 15.

Au c, devenant 3°, le mot "prestées", qui n'appartient pas au français correct, doit être remplacé par le mot "accomplies".

La même observation vaut pour les articles 18, alinéa 1er, 24 et 26.

Articles 16.

La rédaction suivante est proposée :

"La partie forfaitaire de la subvention annuelle de fonctionnement, prévue à l'article 15, 1°, est fixée par l'Exécutif.

Elle est liée aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation et ne peut dépasser la moitié des frais relatifs aux activités prises en considération pour le calcul de la subvention annuelle de fonctionnement".

Article 17.

Au paragraphe 2, les mots "fixées par l'Exécutif" doivent être supprimés.

Article 20.

Le décret n'étant pas un texte réglementaire, mieux vaudrait écrire, au paragraphe 2, "... sur la base du présent décret ou de textes réglementaires".

Article 24.

Suivant l'article 12 du projet, seules les fédérations sportives non reconnues peuvent être membres d'une association de coordination. Il est donc paradoxal que l'article se réfère "aux activités prestées prises en

.../...

considération pour le calcul de la subvention annuelle de fonctionnement des fédérations qui la composent".

L'article devrait être revu de ce point de vue.

Article 25.

Il y a lieu de se référer à l'article 17 et non à l'article 16.

Article 27.

Un pouvoir de dérogation général accordé à l'Exécutif revient à lui permettre de vider le chapitre IV de son contenu.

On rappellera, au surplus, que l'article 10, alinéa 1er, de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, porte que

"Les règles d'agrégation et d'octroi de subsides en espèces ou en nature en faveur d'activités culturelles régulières ne peuvent être établies selon les cas qu'en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une délibération de l'assemblée représentative de l'autorité publique".

Articles 28.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la distinction opérée par le projet entre "l'exploitation de la reconnais-

.../...

sance", qui est réservée à l'organisme reconnu, et "toute autre utilisation", qui est soumise à autorisation préalable.

Au demeurant, il est suggéré d'écrire :

"Sauf autorisation préalable, l'utilisation de la reconnaissance octroyée est réservée à l'organisme reconnu".

Article 31.

La disposition transitoire est étroitement liée à la date d'entrée en vigueur du décret en projet. Elle manque de précision. L'article peut, en effet, être compris en ce sens que les fédérations reconnues en vertu du décret du 22 décembre 1977, lorsqu'elles introduisent dans les trois mois une demande de reconnaissance conformément au décret nouveau, bénéficient automatiquement des avantages propres à la reconnaissance visée par le décret nouveau.

Si tel était le cas, il serait souhaitable de substituer au texte du projet, un texte comparable à celui qui fait l'objet de l'article 16, § 1er, du décret du 22 décembre 1977.

Article 32.

Cette disposition ne correspond pas à l'intention exprimée dans le commentaire des articles suivant lequel "cet article charge l'Exécutif de fixer la date d'entrée en vigueur du décret".

.../...

OBSERVATIONS FINALES.

1. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun de ceux-ci ne comporte qu'un alinéa.

L'observation vaut pour les articles 4, et 18.

2. Lorsqu'à l'intérieur d'une phrase, des subdivisions numérotées s'imposent, le numérotage doit se faire par 1°, 2°, 3°..., ceux-ci étant eux-mêmes éventuellement subdivisés en a, b, c...

3. La référence à un article du projet ne doit pas s'accompagner des mots "du présent décret".

De même, il y a lieu de supprimer les mots "ci-dessus" dans la référence faite aux dispositions du projet.

4. Conformément à l'usage, dans la référence faite à une subdivision d'article, il y a lieu de viser d'abord l'article, puis ses subdivisions; par exemple, il faut écrire "l'article..., § ..., alinéa ..., 2°" et non "le point 2 de l'alinéa ... du paragraphe ... de l'article ...".

5. Pour des raisons de concordance générale, il convient d'éviter l'emploi du mot "dispositions" pour

.../...

qualifier un article ou un chapitre désigné par son numéro; par exemple, plutôt que d'écrire "en cas de non-respect des dispositions de l'article 2..." et "conformément aux dispositions du chapitre IV", on doit écrire "en cas de non-respect de l'article 2..." et "conformément au chapitre IV".

6. Le projet fait abus de majuscules. Il faut écrire "Comité olympique et interfédéral belge", "Conseil supérieur de l'éducation physique, des sports et de la vie en plein air".

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,	président,
R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
M. LEROY,	
C. DESCHAMPS,	assesseurs de la
P. GOTHOT,	section de législation,
Madame : R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. VANHAEVERBEEK, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. S. SAINT-VITEUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

P. TAPIE.