ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, du Sport et des Relations internationales de la Communauté française, le 15 juillet 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "organisant le sport en Communauté française", a donné le 14 octobre 1998 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

A. Les compétences en matière de réglementation du sport

Le sport est une matière culturelle au sens de l'article 127 de la Constitution (1). Il en résulte que la Communauté peut régler le sport dans la région de langue française et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais là exclusivement à l'égard des institutions qui, en raison de leur activité, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

Il en résulte également que l'autorité fédérale est demeurée compétente à l'égard des institutions biculturelles établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et, par suite, que les Communautés ne le sont pas à l'égard de telles institutions.

Ceci a pour conséquence que le chapitre II de l'avant-projet, dans la mesure où il entend imposer des obligations générales à des fédérations nationales qui entrent dans la catégorie des institutions biculturelles établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, excède la compétence de la Communauté française.

La circonstance que la méconnaissance de ces obligations ne serait sanctionnée que civilement n'y change rien.

---

(1) Article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Pour la même raison, cette critique peut également être formulée à l'égard des dispositions du chapitre IV de l'avant-projet qui visent à imposer des règles de composition garantissant la parité entre francophones et néerlandophones au sein desdites fédérations nationales et du C.O.I.B. (article 17, 18°, et article 31, 4°).

De même encore et toujours pour la même raison, il n'appartient pas à la Communauté de reconnaître et de subventionner le C.O.I.B. Les articles 31 à 34 de l'avant-projet doivent, dès lors, être omis.

B. Les délégations

1. La section de législation du Conseil d'Etat a rappelé, à différentes reprises, que, pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre le législateur décrétal et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement doivent être définies par le décret aussi précisément que possible, de préférence en indiquant, de manière concrète, les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre (1).

---

(1) Avis L. 24.214/9 du 10 mars 1995 sur un avant-projet de décret "relatif au tourisme social" (Doc. C.R.W., 1994-1995, n° 345/1, p. 6). Cet avis estime notamment que ne sont pas conformes aux principes énoncés les délégations relatives aux conditions et procédures de reconnaissance.

Ceci vaut, notamment, pour :

- l'article 10, alinéa 2, qui, en déléguant au Gouvernement la compétence de définir les disciplines sportives auxquelles s'applique cette disposition, délègue en fait au Gouvernement la détermination du champ d'application de celle-ci;

- l'inspection des activités et le contrôle des documents comptables et administratifs, auxquels l'avant-projet de décret impose la soumission (articles 17, 14°, 25, 1°, 35, 7°, 41, 2°, et 46, 2°), mais qui ne sont nullement organisés par lui;

- les articles 82 et 85 (1).

2. De nombreuses dispositions du projet attribuent des compétences à l'"administration" (voir les articles 1er, 2°, 15, alinéa 1er, 17, 15° et 16°, et 51). Il convient de rappeler que les articles 20, 68, 69 et 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'opposent à ce que le législateur décrétal attribue directement le pouvoir réglementaire ou certaines missions d'exécution à une administration. Il appartient en effet au

---

(1) Voir ci-après les observations particulières qu'appellent en outre ces articles.

pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services (1).

De l'accord des délégués du ministre, les dispositions citées ci-dessus seront modifiées.

C. L'application de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, dite loi du Pacte culturel.

Certaines subventions prévues par l'avant-projet sont destinées à des cercles sportifs qui, n'exerçant pas d'activités s'adressant à l'ensemble de la Communauté française, tombent sous le régime de l'article 10 de la loi du Pacte culturel. Il en va notamment ainsi des subventions visées aux articles 29 et 30. Ces dispositions n'appellent pas d'observation.

Par contre, d'après l'avant-projet, le Gouvernement ne peut reconnaître et subventionner qu'une seule fédération sportive par discipline sportive ou par groupe de disciplines sportives similaires (article 18 de l'avant-projet). Il ne peut reconnaître et subventionner qu'une fédération sportive pour personnes handicapées (article 24), une association des fédérations sportives francophones (article 35), une association du sport scolaire (article 40), une

---

(1) Voir l'avis L. 26.856/2/V du 25 août 1997 sur avant-projet de décret, devenu le décret du 1er décembre 1997 portant création du service de perception de la redevance radio et télévision de la Communauté française (Moniteur belge du 21 février 1998, p. 4948).

association du sport dans l'enseignement supérieur (article 45) et un association de coordination du mouvement "Sport pour tous" (article 89).

Il en résulte nécessairement que ces fédérations et associations uniques exercent des activités destinées à l'ensemble de la Communauté française et que, partant, les règles de reconnaissance et de subventionnement qui s'appliquent à elles doivent respecter l'article 11 de la loi du Pacte culturel.

Il revient donc au législateur de déterminer lui-même les conditions et la procédure de reconnaissance de ces institutions et, partant, les conditions et la procédure de retrait de la reconnaissance. Les articles 22, 27, 36, 42, 47 et 89 seront revus en conséquence.

Il revient également au législateur décrétal de régler les conditions et le mode subventionnement de ces différentes institutions. Il n'est pas admissible que le législateur délègue au Gouvernement, sans autre précision, la détermination des domaines d'activité qui peuvent faire l'objet de subventions complémentaires sous la forme d'un plan-programme, ce qui correspond en fait au troisième type de subvention requis par l'article 11 de la loi du Pacte culturel. Les articles 38, 52 et 91 seront complétés afin que le décret contienne les principes qui guideront l'action du Gouvernement.

C. La création de commissions consultatives

L’avant-projet de décret institue une commission d’avis pour l’octroi de la qualité de sportif de haut niveau (article 14) et une commission d’avis pour l’examen des plans-programmes (article 52).

Puisque l’avant-projet de décret impose la consultation de ces différentes commissions, il convient qu’il crée lui-même ces commissions, en définisse les missions, la composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ainsi que les règles essentielles de leur fonctionnement.

D. La distinction entre la reconnaissance et le subventionnement

L’avant-projet de décret consacre le chapitre IV à la reconnaissance des fédérations sportives et le chapitre V au subventionnement. Le chapitre IV contient toutefois des dispositions qui tantôt ne font qu’annoncer les règles de subventionnement contenues dans le chapitre V et doivent donc être omises (articles 23 et 28), tantôt règlent directement le subventionnement et doivent donc figurer dans le chapitre V (articles 29, 30 et 38).

F. La rédaction de l'avant-projet

1. De nombreuses expressions utilisées dans le projet manquent de précision. Il en est ainsi :

- à l'article 2, 1°, des mots "notoirement reconnues";

- à l'article 15, alinéa 2, 1°, a), des termes "certains sportifs" et "compétitions significatives" et à l'article 15, alinéa 2, 1°, b), des termes "niveaux de performance ou de pratique" ainsi que du b) de l'article 15, alinéa 2, 2°;

- à l'article 17, 2°, des mots "autonomie de gestion" et à l'article 17, 9°, des mots "discipline sportive similaire" (1);

- à l'article 87, des mots "l'organisation sportive traditionnelle".

Ces termes devront être définis dans le dispositif ou, à tout le moins, leur sens devrait être précisé dans le commentaire des articles.

2. Il est d'usage d'utiliser l'indicatif présent, et non l'impératif, dans la rédaction des textes légaux, décrétaux et réglementaires. On évitera dès lors l'emploi des verbes "falloir" ou "devoir" (2).

---

(1) La même observation vaut pour les articles 18 et 20, 3°.

(2) Voir par exemple les articles 1er et 4 du projet.

3. Le numérotage des chapitres, sections et sous-sections, se fait en chiffres cardinaux romains, sauf pour la "Sous-section première", la "Section première" et le "Chapitre premier".

4. La division d'un alinéa, en vue de marquer une énumération, se fait traditionnellement par la numérotation "1°", "2°", etc., et la subdivision se fait en "a)", "b)", etc. La remarque vaut pour les articles 3, 41, 46, 49, 53, 55, 64, 66, 75, 77, 82, 83, 84 et 86.

5. Le texte en projet doit être revu en ce qui concerne l'orthographe et la ponctuation.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Arrêté de présentation

Il est de coutume, lorsqu'un ministre dispose de compétences diverses, de n'indiquer que celle en vertu de laquelle il agit en l'espèce.

Dispositif

Article 1er

De l'accord des délégués du ministre, le 6° sera complété par les mots "l'article 2;".

Par ailleurs, de l'accord des mêmes délégués, les articles 1er et 2 seront réunis en une seule disposition et la numérotation des autres articles de l'avant-projet sera revue en conséquence.

Article 5

Au 1°, il y n'a pas lieu de mentionner le texte qui a modifié en dernier lieu l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 10 octobre 1989, sous peine de figer la référence faite à cet arrêté à la date de sa dernière modification, ce qui n'est pas l'intention des auteurs du projet.

Articles 11 et 12

Ces dispositions interdisent les primes de transfert, sous quelque forme que ce soit, excepté une indemnité de formation dont le montant doit être objectivé.

Il convient, à cet égard, d'attirer l'attention des auteurs de l'avant-projet sur l'arrêt Bosman du 15 décembre 1995 de la Cour de justice des Communautés européennes, en particulier sur les considérants 108 à 114, ainsi que sur les points 226 et suivants des conclusions de l'avocat général (1).

---

(1) C.J.C.E., n° C-415/93, Rec. 1995/12, I, pp. 4921 et sv.

Le Conseil d'Etat ne peut, dans l'ignorance des critères qui seront utilisés par chacune des fédérations pour "objectiver" les montants de ces "indemnités de formation", se prononcer sur leur licéité au regard du droit communautaire. Par ailleurs, il y a lieu d'observer que le texte ne détermine pas quel est le débiteur de l'indemnité de formation. Pour la même raison, le Conseil d'Etat ne peut davantage se prononcer sur leur licéité au regard de la liberté individuelle et de la liberté d'association.

Chapitre III (articles 13 à 16)

Le chapitre III relatif à la qualité de sportif de haut niveau et d'espoir sportif doit être restructuré dans l'ordre suivant :

1° définition des termes "sportif de haut niveau" et "espoir sportif", figurant à l'article 15, alinéa 2, du projet, en veillant, comme il est dit à l'observation générale F. ci-dessus, à préciser le sens des termes utilisés;

2° précision des critères qui permettront au Gouvernement de fixer les disciplines sportives et les catégories d'âge pour lesquelles des reconnaissances comme sportif de haut niveau et comme espoir sportif pourront être allouées (article 16, alinéa 1er, de l'avant-projet);

3° fixation de la procédure de reconnaissance de la qualité de sportif de haut niveau et d'espoir sportif, figurant aux articles 13 et 15, alinéa 1er, de l'avant-projet, qui peut être résumée comme suit :

- les demandes de reconnaissance émanent des fédérations et sont adressées au Gouvernement;

- le Gouvernement demande l'avis de la Commission visée à l'article 14 de l'avant-projet;

- le Gouvernement arrête, par discipline sportive et par catégorie d'âge, la liste des sportifs qui présentent la qualité de sportif de haut niveau ou d'espoir sportif;

4° fixation de la durée des reconnaissances et des causes de leur retrait (l'article 16, alinéa 2, 2°, de l'avant-projet accorde à cet égard au Gouvernement une habilitation excessive);

5° création de la Commission d'avis, conformément à l'observation générale C.

Article 17

Sous réserve de l'observation générale A, de l'accord des délégués du ministre, les modifications suivantes seront apportées :

"Art. ... Le Gouvernement peut reconnaître une fédération sportive qui s'engage à : (la suite comme au projet sauf :)

- au 3°, le verbe "fixer" sera remplacé par "établir";

- au 4°, les mots "et complémentaire à celles visées à l'article 53, 1°", étant inutiles, seront omis.

Article 20

Le 2° prévoit que le Conseil supérieur prendra en considération, pour émettre son avis, le nombre de membres affiliés "compte tenu de la discipline pratiquée". Cette disposition figure déjà dans l'article 3, 1°, du décret du 3 juillet 1991 fixant les conditions de reconnaissance et de subventionnement des fédérations sportives et des organes de coordination. A propos de cette dernière disposition, le Conseil d'Etat avait fait la remarque suivante :

> "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 prati-

quée, un nombre de membres supérieur à deux cent cinquante." (1).

Cette remarque demeure d'actualité.

Article 35

De l'accord des délégués du ministre, les mots "du précédent décret" figurant au 2°, seront remplacés par les mots "du présent décret".

Article 41

De l'accord des délégués du ministre, le texte suivant est proposé :

"Art. ... Pour être reconnue, l'association du sport scolaire doit :

1° accepter en son sein, la fédération de chacun des réseaux d'enseignement fondamental et secondaire et lui imposer :

a) d'être constituée en association sans but lucratif conformément à la loi du 27 juin 1921 accordant la

(1) Avis L. 20.477/9 du 4 février 1991 sur un avant-projet, devenu le décret du 3 juillet 1991 fixant les conditions de reconnaissance et de subventionnement des fédérations sportives et des organes de coordination", (Doc. C.C.F., 1990-1991, n° 183/1, p. 19 et Moniteur belge du 18 octobre 1991).

personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique;

b) d'avoir une activité régulière conforme à son objet;

c) de réclamer aux élèves affiliés le payement d'une cotisation dont le montant minimum est fixé par son assemblée générale;

d) de faire adopter par son assemblée générale les dispositions appropriées pour que ses membres soient assurés en responsabilité civile et en réparation de dommages corporels;

e) d'accepter l'inspection de ses activités par les fonctionnaires habilités par le Gouvernement à cet effet;

2° satisfaire aux conditions prévues aux 1°, 2°, 3°, 5°, 8° et 14° de l'article 17;

3° être dirigée par un organe gestion composé d'un nombre égal de représentants par fédération scolaire;

4° avoir une activité régulière conforme à son objet.".

Cette rédaction peut être adoptée, mutatis mutandis, pour l'article 46.

Chapitre V, section première

De l’accord des délégués du ministre, les mots "et organismes assimilés" figurant dans l’intitulé seront omis. En effet, les articles 37 et 90 ont assimilé certaines associations à certaines fédérations sportives. Il n’y a pas lieu de le rappeler dans l’intitulé.

Article 49

A l’alinéa 2, il y a lieu de préciser l’indice de base.

La même observation vaut pour l’article 61.

Article 53

Il résulte des explications fournies par le délégué du ministre que les arrêtés cités sous le 5° le sont à titre purement indicatif. De l’accord des délégués du ministre, afin d’éviter qu’un texte décrétal ne fasse référence à un texte réglementaire, ce qui compromet la sécurité juridique, ces exemples trouveront plus judicieusement leur place dans le commentaire des articles.

Article 54

L’alinéa 3 prévoit la récupération de subventions non justifiées. Cette matière doit être mise en rapport

avec l'article 57 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 17 juillet 1991, lequel s'applique aux Communautés et aux Régions (1) et impose à l'allocataire d'une subvention de rembourser sans délai le montant de celle-ci s'il n'en respecte pas les conditions d'octroi ou s'il n'utilise pas la subvention aux fins pour lesquelles elle est accordée.

La Communauté française n'est pas compétente pour déroger à cet article. Elle ne peut intervenir pour régler le contrôle de l'emploi des subventions relevant de son domaine de compétence qu'en prévoyant un régime plus sévère ou plus contraignant que celui qui résulte des articles 55 à 58 des lois coordonnées précitées (2). L'alinéa examiné doit, dès lors, être omis.

Cette remarque vaut également pour les articles 65, alinéa 3, et 76, alinéa 2.

---

(1) Article 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

(2) L'observation a déjà été faite par la section de législation dans l'avis L. 23.024/9 du 16 février 1994 sur l'avant-projet, devenu le décret du 13 juillet 1994 relatif au théâtre pour l'enfance et la jeunesse (Doc. C.C.F., sess. 1993-1994, n° 167/1, p. 17 et Moniteur belge du 23 août 1994, p. 21256) et réitérée dans l'avis L. 23.948/9 du 27 février 1995 sur l'arrêté d'exécution de ce décret (Moniteur belge du 10 août 1996, p. 21363). Voir également l'avis L. 27.009/3 (op. cit., p. 78 et Moniteur belge du 9 juillet 1998, p. 22426).

Article 56

De l'accord des délégués du ministre, le texte suivant est proposé :

"Art. ... Pour le calcul de l'intervention dans la réalisation des activités, le Gouvernement fixe, pour chaque fédération sportive, les pourcentages retenus pour chaque type de dépense réputée admissible en tenant compte de l'intérêt des activités du plan-programme, de leurs objectifs, du classement de la fédération sportive en vertu de l'article 3 et des ressources financières propres à la fédération, le cas échéant, de la réalisation des programmes antérieurs.

Ces pourcentages ne peuvent, en aucun cas, être supérieurs à 90 p.c. du budget des dépenses réputées admissibles.

Le Gouvernement peut fixer un plafond au montant total des dépenses subsidiables.".

La rédaction des articles 67 et 78 sera calquée sur ce modèle.

Article 61

A l'alinéa 1er, les mots "à l'article précédent" seront remplacés par les mots "à l'article 60 (1)".

---

(1) Le numéro de l'article est à adapter.

Article 72

A l'alinéa 1er, les mots "à l'article précédent" seront remplacés par les mots "à l'article 71 (1)".

Article 82

De l'accord des délégués du ministre, afin de mieux encadrer les délégations contenues dans les articles 83 et 84, l'article 82 sera complété quant au contenu des formations générales et spécifiques.

Article 85

De l'accord des délégués du ministre, la rédaction suivante est proposée :

"Art. ... Le Gouvernement est habilité, sous les conditions prévues aux articles 83 et 84, à organiser directement ou par délégation, des formations spécifiques pour les disciplines non-organisées.".

(1) Le numéro de l'article est à adapter.

Article 88

Il y a lieu de remplacer le terme "promotionne" par "encourage". On écrira donc :

"Art. ... Le Gouvernement encourage et développe ...".

Chapitre VIII

De l'accord des délégués du ministre, l'intitulé du chapitre VIII sera remplacé par l'intitulé suivant :

"Dispositions abrogatoires, transitoires et finales.".

Article 92

L'article 92 sera rédigé comme suit :

"Art. ... Sont abrogés :

1° le décret du 5 juillet 1976 relatif aux subventions destinées à favoriser la pratique des activités physiques, des sports et de la vie en plein air par les handicapés, modifié par le décret du 26 mars 1981;

2° le décret du 5 juillet 1985 fixant les conditions de reconnaissance des centres sportifs universitaires et assimilés et des fédérations sportives scolaires et des conditions d'octroi de subventions de fonctionnement à ces institutions;

3° le décret du 3 juillet 1991 fixant les conditions de reconnaissance et de subventionnement des fédérations sportives et des organes de coordination.".

Articles 93 et 94

Selon les délégués du ministre, les reconnaissances actuelles prennent fin le 31 décembre 1998. Comme l'auteur de l'avant-projet a l'intention de fixer la date d'entrée en vigueur du décret au 1er janvier 2000, il est nécessaire de prolonger les reconnaissances jusqu'au 31 décembre 1999.

Les articles 93 et 94 seront en conséquence rédigés comme suit :

"Art. ... Les reconnaissances octroyées sur base des décrets visés à l'article 92 sont prorogées jusqu'au 31 décembre 1999.

Art. ... Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2000, à l'exception de l'article 93 qui entre en vigueur le 1er janvier 1999.".

La chambre était composée de

Messieurs R. ANDERSEN, président de chambre,
de Heren kamervoorzitter,

C. WETTINCK, conseillers d'Etat,
P. LIENARDY, staatsraden,

F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,
J.-M. FAVRESSE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame M. PROOST, greffier,
Mevrouw griffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. NIKIS, référendaire adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. PROOST

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. X. DELGRANGE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. C. NIKIS, adjunct-referendaris.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. ANDERSEN