

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française et par le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, du Sport et des Relations internationales de la Communauté française, le 2 avril 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention en Communauté française", a donné le 17 mai 1999 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. La Communauté française est compétente pour prendre les mesures contenues dans l'avant-projet de décret examiné, au titre de sa compétence en matière personnalisable visée à l'article 128 de la Constitution (1) (2). Une réserve doit toutefois être faite.

Elle peut régler la promotion de la santé dans la pratique du sport et l'interdiction et la prévention du dopage dans la région de langue française ainsi que dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais, en ce qui concerne cette dernière, exclusivement à l'égard des institutions qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

-
- (1) Voir Cour d'arbitrage, arrêt n° 69/92 du 12 novembre 1992 (Rec., p. 737) et, dans le même sens, les avis L. 25.853/8 du 22 avril 1997 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone "zur Zustimmung zum Übereinkommen gegen Doping, unterzeichnet in Straßburg am 16. November 1989", R. D. Gem., 1996-1997, n° 89/1; L. 28.660/3 du 26 janvier 1999 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande "houdende instemming met de Overeenkomst ter bestrijding van doping, ondertekend in Straatsburg op 16 november 1989".
- (2) L'article 3, 6°, décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, attribue à la Région wallonne et à la Commission communautaire française l'exercice de la compétence en matière de politique de santé, à l'exception, notamment, de l'Education sanitaire et des activités et services de médecine préventive.

.../...

Dans cette région, la Commission communautaire commune est seule compétente pour régler la matière de l'interdiction et de la prévention du dopage à l'égard des sportifs, ainsi qu'à l'égard des cercles et fédérations sportifs, qui, en raison de leur organisation, ne peuvent être considérés comme étant exclusivement rattachés à l'une des Communautés (1).

2. Le sportif est défini à l'article 1er, 4°, de l'avant-projet comme :

"(la) personne qui se prépare soit individuellement, soit dans un cadre collectif, en vue d'une activité sportive libre ou organisée sous forme de compétition ou de délassement, ou qui y participe;"

Cette définition est particulièrement large. Elle ne se limite pas aux sportifs professionnels et amateurs prenant part ou se préparant à des compétitions.

(1) Voir notamment l'avis L. 22.468/9 du 7 juin 1993 sur une proposition d'ordonnance "relative à l'aide à la jeunesse" (Doc. parl., Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 1990-91, B-31/1) et l'avis L. 22.469/9 de la même date sur une proposition d'ordonnance "relative à l'aide à la jeunesse" (Doc. parl., Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 1992-93, B-47/1). Dans son avis L. 25.058/8 du 7 mai 1996 sur une proposition d'ordonnance "relative à l'aide à la jeunesse" (Doc. parl., Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 1995-96, B-11), la section de législation s'est référée aux deux avis précités.

Il résulte des articles 14, § 1er, et 18, § 1er, du même décret, que la pratique du dopage est interdite à tout sportif ainsi défini, mais qu'elle n'est passible dans son chef que de sanctions disciplinaires.

Or, il ne se conçoit pas qu'une sanction disciplinaire puisse être infligée à une personne qui pratique un sport en dehors de toute structure.

Dès lors, de deux choses l'une :

ou bien le champ d'application du décret est restreint aux personnes se livrant ou se préparant au sport de compétition professionnel ou amateur et, dans ce cas, un régime de sanctions disciplinaires n'appelle pas d'objection;

ou bien la définition large est maintenue et, dans ce cas, tous ceux visés à l'article 1er, 4°, précité, doivent faire l'objet d'un même régime répressif, à savoir être passibles de sanctions pénales, ce qui ne paraît pas être l'intention des auteurs de l'avant-projet et se heurterait d'ailleurs, en pratique, à de grandes difficultés.

La définition du sportif devrait dès lors être revue.

Il résulte de l'article 6, § 2, de l'avant-projet de décret, que la sanction disciplinaire est en principe prononcée par l'instance disciplinaire de la fédération sportive concernée ou, à défaut d'une telle instance, par la Chambre francophone disciplinaire instituée par l'article 6, § 1er.

.../...

Par son essence même, les règles disciplinaires ne peuvent être énoncées qu'au sein de la collectivité concernée qui seule peut prononcer à l'égard de ses membres des sanctions pouvant être qualifiées de disciplinaires. A cet égard, les remarques faites par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis L. 20.094/8 du 20 novembre 1990 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé, demeurent pertinentes. Selon cet avis, ce qui caractérise le droit disciplinaire c'est qu'il est institué au sein du groupe social et exercé par ses dirigeants. Le droit disciplinaire relève par son essence même du droit d'organisation interne et non, du moins en principe, du droit étatique. Ce principe ne souffre d'exception qu'en ce qui concerne le droit disciplinaire applicable au sein des institutions et services publics. Par contre, lorsqu'il s'agit d'organisations de droit privé, peu importe qu'elles poursuivent ou non un but de lucre, les autorités publiques ne peuvent leur imposer de l'extérieur une réglementation disciplinaire. Ces organisations doivent disposer d'une véritable autonomie quant à l'élaboration de leur droit disciplinaire et quant à son application et ne peuvent se trouver, à cet égard, placées sous la dépendance des autorités publiques (1).

Si l'intention des auteurs est de conserver un caractère disciplinaire au régime de lutte contre le dopage, le législateur décréteil devrait non pas organiser

(1) Parl. St., Vl. R., 1990-1991, n° 448/1.

un système de sanctions supplétif à celui des fédérations sportives, mais leur imposer, par exemple comme condition de reconnaissance et de subventionnement de la lutte contre le dopage (1), l'organisation d'un régime disciplinaire répondant notamment aux exigences de l'article 7, 2, d), de la Convention contre le dopage, faite à Strasbourg le 16 novembre 1989.

Dès lors, l'article 6 sera omis et l'article 7 sera fondamentalement revu.

3. Afin d'assurer la parfaite cohérence avec le décret du 26 avril 1999 organisant le sport en Communauté française, il serait souhaitable d'inclure dans le présent avant-projet les articles 2 et 3 du décret du 26 avril 1999 précité (2), ce qui présenterait l'avantage de distinguer la réglementation du sport prise au titre des matières culturelles, qui fait l'objet du décret du 26 avril 1999 et la réglementation du sport prise au titre des matières personnalisables, qui fait l'objet de l'avant-projet examiné. Dans cette hypothèse, il conviendrait de modifier notamment l'article 15, 19° et 20°, du décret précité du 26 avril 1999 afin de se référer au décret en projet.

(1) Voir en ce sens les articles 4, 3. a) et 7, 2, de la Convention de Strasbourg.

(2) Etant donné que l'article 23 du décret en projet abroge la loi du 2 avril 1965 interdisant la pratique du doping à l'occasion des compétitions sportives, il conviendra d'adapter l'article 3, 2°, du décret du 26 avril 1999.

OBSERVATIONS PARTICULIERESArticle 1er

Le dopage est défini à l'article 1er, 7°, de l'avant-projet comme étant

"l'usage de substances ou méthodes potentiellement dangereuses pour la santé des sportifs ou susceptibles d'améliorer leur performance, ou présence dans l'organisme du sportif d'une substance ou constatation de l'application d'une méthode qui figure sur la liste fixée par le Gouvernement en vertu de l'article 15".

Cette définition est visiblement inspirée par l'article 2 de la déclaration de Lausanne du 4 février 1999 sur le dopage dans le sport, adoptée par la Conférence mondiale sur le dopage.

Il est toutefois à noter que, l'article 2 précité, utilise les mots "... et/ou susceptibles ...", alors qu'au 7°, de l'article examiné on peut lire : "... ou susceptibles ...".

La disposition sous revue appelle une double objection.

La première est que c'est malencontreusement que les auteurs de l'avant-projet ont cru devoir remplacer la double conjonction "et/ou" par la conjonction "ou", alors qu'il eût mieux valu utiliser la conjonction "et". A défaut de ce faire, devrait être considéré comme dopage l'usage de toutes substances potentiellement dangereuses

.../...

pour la santé des sportifs, mais non susceptibles d'améliorer leurs performances, tels que l'alcool et le tabac.

La seconde objection est que les auteurs de l'avant-projet définissent comme étant le dopage un moyen de preuve de l'existence de celui-ci, soit la présence dans l'organisme de l'athlète d'une substance ou la constatation de l'application d'une méthode.

Pour répondre à cette dernière objection, il conviendrait de remplacer la partie de la phrase commençant par les mots "ou présence dans l'organisme du sportif ..." par les mots "ou l'usage d'une substance ou l'application d'une méthode figurant sur une liste arrêtée par le Gouvernement en vertu de l'article 15;".

Article 3

De l'accord du délégué de la Ministre-Présidente, l'alinéa 3, première phrase, sera complété par les mots "aux mêmes conditions que les membres effectifs".

Article 7

1. La division en paragraphes sera supprimée, chaque paragraphe ne comportant qu'un alinéa. La même remarque vaut pour les articles 14 et 17.

.../...

2. Il est renvoyé à l'observation générale 2 en ce qui concerne la Chambre francophone disciplinaire.

3. Il convient que le décret règle lui-même les modalités essentielles de fonctionnement de la commission d'avis qu'il crée. L'article 7, § 1er, devenant l'alinéa 1er, sera complété en conséquence.

Article 8

De l'accord du délégué de la Ministre-Présidente, l'article 8 sera complété de manière à prévoir un délai dans lequel les fédérations sportives doivent établir un règlement médical.

Article 9

1. Il y a lieu de préciser que le règlement médical inclut également les mesures disciplinaires que la fédération applique en cas d'infraction à la réglementation sur le dopage.

2. Il convient également de préciser quelles sont les fonctions minimales de la Commission médicale.

.../...

Article 17

La division en paragraphes étant remplacée par une division en alinéas, il convient d'écrire à l'alinéa 3 "les missions visées aux alinéas 1er et 2" au lieu de "les missions visées aux § 1er et 2".

Article 18

1. Dans les paragraphes 1er et 2, il faut écrire "14, alinéa 1er" et "14, alinéa 2" au lieu de "14, § 1er" et "14, § 2".

2. Au paragraphe 2, les mots "de quelque manière que ce soit" sont inutiles; ils n'ajoutent rien à la définition des éléments constitutifs de l'infraction et seront, dès lors, omis.

Article 19

La section de législation ne comprend pas comment des méthodes pourraient faire l'objet de saisies, de confiscations ou de mises hors d'usage.

.../...

Article 20

De l'accord du délégué de la Ministre-Présidente, les mots "prévues par le présent décret" seront remplacés par les mots "visées à l'article 18, § 2".

Article 21

L'article 21 étant une disposition transitoire, il y a lieu de la faire figurer après les articles 22 et 23 en projet et d'adapter la numérotation de ces trois articles.

Article 22

Au 1°, les mots "tel que modifié ultérieurement" seront remplacés par les mots "modifié par le décret du 31 mars 1994".

Article 23

Peut également être déjà abrogé formellement l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 26 août 1985 fixant les missions et le fonctionnement de la Commission francophone de lutte anti-dopage modifié par l'arrêté du 27 mai 1987.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. KIRKPATRICK,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN