

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.844/VR/4

DU 10 JANVIER 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies et quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique et des Sports de la Communauté française, le 5 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de décret "modifiant le décret de la Communauté française du 8 mars 2001 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 l'avis suivant :

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

La portée de l'avant-projet

1. L'avant-projet tend à introduire dans le décret du 8 mars 2001 "relatif à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention en Communauté française" des dispositions tendant à interdire le "sport de combat à risque extrême" et à réglementer le "sport de combat à risque".

Pour l'essentiel, pour les sports relevant de cette dernière catégorie, le Gouvernement est habilité à fixer des conditions d'organisation des entraînements, des compétitions et des exhibitions, plus particulièrement dans leurs aspects médicaux et sanitaires, et à en assurer le contrôle.

L'interdiction du sport de combat à risque extrême et le non-respect des conditions relatives au sport de combat à risque font l'objet de sanctions pénales.

La compétence de la Communauté française

2. Comme l'avant-projet porte sur la pratique du sport, mais plus particulièrement dans ses aspects médicaux et sanitaires, la question se pose de savoir s'il relève de la compétence attribuée à la Communauté française en matière d'"éducation physique, [de] sports et [de] vie en plein air" ¹, de celle attribuée à la Communauté française en matière d'"activités et [de] services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales" ² ou de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale pour les aspects de la politique de santé qui n'ont pas été attribués aux entités fédérées.

3. La réglementation des aspects médicaux et sanitaires de la pratique sportive échappe à la compétence attribuée à la Communauté française en matière d'"éducation physique, [de] sports et [de] vie en plein air", qui est une matière culturelle au sens de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la Constitution. La Communauté française a d'ailleurs pris soin de distinguer les aspects culturels du sport, réglés par le décret du 26 avril 1999 "organisant le sport en Communauté française", de ses aspects médicaux et sanitaires au titre des matières personnalisables visés par l'article 128, § 1^{er}, de la Constitution et réglés par le décret précité du 8 mars 2001, dont la modification est envisagée par l'avant-projet.

¹Article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la Constitution et article 4, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dans cette matière, "les infrastructures communales, provinciales, intercommunales et privées" ont été transférées à la Région wallonne et à la Commission communautaire française par l'article 3, 1^o, commun au décret de la Communauté française n° II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, au décret n° II de la Région wallonne du 22 juillet et au décret n° III de la Commission communautaire française du 22 juillet 1993 portant tous deux le même intitulé que celui précité de la Communauté française. Cette question n'est pas concernée par l'avant-projet de décret à l'examen.

²Article 128, § 1^{er}, de la Constitution et article 5, § 1^{er}, I, 2^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

4. Conformément à la jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'État ³, les aspects médicaux et sanitaires de la pratique du sport relèvent de la compétence attribuée à la Communauté française en matière d'"activités et [de] services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales" ⁴. Ils ne relèvent en principe pas de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en ce qui concerne la politique de santé ⁵.

En effet, comme la Cour d'arbitrage l'a également relevé ⁶, il ressort des travaux préparatoires de l'article 5, § 1^{er}, I, 2°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 que la compétence attribuée par cette disposition inclut "le contrôle médico-sportif obligatoire en vertu de la réglementation propre à l'exercice de certains sports (boxe, cyclisme) et le contrôle facultatif" ⁷.

³Voir notamment les avis suivants : n° 25.853/8 du 22 avril 1997 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 15 décembre 1997 portant assentiment à la Convention contre le dopage faite à Strasbourg le 16 novembre 1989 (*Doc.*, Parl. Comm. germ., 1996-1997, n° 89/1); n° 29.089/4 du 17 mai 1999 sur un avant-projet devenu le décret précité du 8 mars 2001 (*Doc.*, Parl. Comm. fr., 1998-1999, n° 337/1, p. 15); n° 37.802/3 du 30 novembre 2004 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 30 janvier 2006 tendant à prévenir les dommages sanitaires lors de la pratique sportive (*Doc.*, Parl. Comm. germ., 2004-2005, n° 32/1).

⁴Article 128, § 1^{er}, de la Constitution et article 5, § 1^{er}, I, 2°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

⁵Sur la répartition des compétences, spécialement entre les communautés et l'autorité fédérale, en matière de politique de santé et d'activités et de services de médecine préventive, on se référera à l'avis n° 34.339/AV donné le 29 avril 2003 par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 21 novembre 2003 "betreffende het preventieve gezondheidsbeleid" (*Parl. St.*, VI. Parl., 2002-2003, n° 1709/1, pp. 147 à 151).

⁶C.A., n° 69/92, 12 novembre 1992, 5.B.2.

⁷Justification d'un amendement du Gouvernement tendant à l'insertion de la disposition devenue l'article 5, § 1^{er}, I, 2°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 (rapport de la Commission, *Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/2, pp. 124 et 125).

KV

- 5 -

41.844/VR

.../...

5. Même si les aspects culturels et personnalisables de la politique sportive relèvent tous deux de la compétence de la Communauté française, sous la réserve, mentionnée plus haut, du transfert opéré par la Communauté française en faveur de la Région wallonne et de la Commission communautaire française pour les infrastructures sportives communales, provinciales, intercommunales et privées, il reste indispensable que ces aspects soient réglés par des législations distinctes. Leur champ d'application diffère en effet dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, où, en vertu de l'article 127, § 2, de la Constitution, les décrets communautaires en matière culturelle s'appliquent aux institutions pouvant être qualifiées d'unicommunautaires en raison de leurs "activités", alors qu'en vertu de l'article 128, § 2, de la Constitution, c'est en vertu de leur "organisation" que ce rattachement est opéré, ce qui ne coïncide pas nécessairement. En outre, toujours dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, les législateurs compétents ne sont pas les mêmes pour les matières qui, en fonction des critères mentionnés ci-avant, ne relèvent pas des compétences des communautés et appartiennent en conséquence au secteur bicommunautaire : il s'agit du législateur fédéral, à titre résiduel, dans les matières culturelles et de celui de la Commission communautaire commune dans les matières personnalisables⁸.

6. En tant que l'avant-projet de décret à l'examen interdit pour des raisons de santé les "sports de combat à risque extrême", qu'il règle, par des habilitations au Gouvernement, les conditions d'organisation des entraînements, des compétitions et des exhibitions des "sports de combat à risque" dans leurs aspects médicaux et sanitaires, qu'il tend à assurer le contrôle du respect de ces conditions et qu'il prévoit la répression pénale de leur non-respect, il entre dans les matières personnalisables dont la compétence a été attribuée à la Communauté française au titre des activités et des services de médecine préventive.

L'avant-projet envisageant principalement ces aspects médicaux et sanitaires, il pourrait être admis, sans autre examen, qu'il relève bien des compétences personnalisables de la Communauté française s'il n'était conçu d'une manière telle qu'il suscite les difficultés suivantes.

⁸Article 135 de la Constitution et articles 60, alinéa 4, et 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

L'article 8*bis*, §§ 2 et 3 ⁹, alinéa 1^{er}, en projet est en effet rédigé dans des termes d'une généralité telle que les habilitations qu'il contient ne se limitent pas aux aspects médicaux et sanitaires de la réglementation à adopter. La circonstance que ces dispositions seraient intégrées dans un décret pris dans les matières personnalisables et dont l'intitulé se réfère à des aspects - "la promotion de la santé" et "l'interdiction du dopage et [...] sa prévention" - qui confirment son rattachement à ces matières ne permet pas de présumer que l'habilitation serait limitée à ces aspects, l'intitulé n'ayant en soi aucune valeur normative et la question de la compétence devant s'apprécier en fonction de l'avant-projet considéré en lui-même. L'alinéa 2 de l'article 8*bis*, § 3, qui met l'accent sur les mêmes aspects médicaux et sanitaires de la réglementation envisagée, ne procure pas davantage les apaisements nécessaires puisque ces aspects, comme le montre l'usage de la formule "au moins", ne sont mentionnés qu'à titre non limitatif même s'ils apparaissent comme essentiels.

La même observation vaut pour l'article 8*bis*, § 3, alinéa 4, en projet, qui porte sur les "conditions particulières" pouvant être adoptées par le Gouvernement.

7. L'article 8*bis*, § 3, alinéa 3, qui concerne les conditions d'âge autorisé pour les entraînements, les compétitions et les exhibitions de sports de combat à risque, peut être rattaché à la protection de la santé des pratiquants potentiels de ces sports et relève donc de la compétence de la Communauté française au titre des activités et des services de médecine préventive.

⁹On n'aperçoit pas la distinction qu'il y a lieu de faire entre les "conditions" et les "conditions générales" faisant l'objet des habilitations figurant aux paragraphes 2 et 3 de l'article 8*bis* en projet, la première de ces habilitations paraissant annoncer la seconde. L'article 8*bis*, § 3, alinéa 1^{er}, peut être omis, de même que le mot "générales" figurant à l'article 8*bis*, § 3, alinéa 2, de manière d'ailleurs à correspondre à la notion de "conditions" figurant à l'article 8*bis*, § 3, alinéa 5, en projet; ainsi se trouverait maintenue la référence faite à l'article 8*bis*, § 2, par l'article 13*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet.

8. En conclusion, pour être inséré, comme il est prévu, dans un décret adopté dans la matière personnalisable des activités et des services de médecine préventive, l'avant-projet à l'examen doit limiter son objet, spécialement quant aux habilitations qu'il prévoit, aux aspects médicaux et sanitaires des "sports de combat à risque" qu'il envisage de régler.

Si l'auteur de l'avant-projet estime devoir régler les conditions d'exercice de ces sports sur d'autres aspects, qui relèvent de la compétence culturelle des communautés en matière de d'éducation physique et de sports, il doit le faire, en se limitant aux aspects strictement sportifs et en excluant les aspects médicaux et sanitaires, par une modification du décret précité du 26 avril 1999.

9. Il résulte de ce qui précède que le premier projet de décret ne peut être présenté que par la ministre de la Santé et le second, le cas échéant, par le ministre des Sports.

Observation particulière

Article 1^{er}

10. Les définitions que donne l'avant-projet de décret du "sport de combat à risque" et du "sport de combat à risque extrême" ne sont pas suffisamment tranchées que pour permettre d'établir une distinction claire, nette et précise entre les disciplines sportives qui relèvent de l'une ou de l'autre catégorie.

Le critère distinctif du "sport de combat à risque extrême" ne réside pas dans les conséquences physiques ou psychiques que les coups portés volontairement aux participants peuvent avoir pour ceux-ci mais bien dans le fait que ces coups visent "principalement" à porter atteinte à l'intégrité physique ou psychique des participants. La difficulté gît dans l'emploi de l'adverbe indéfini "principalement". Ainsi, pour prendre un seul exemple, comment faut-il classer la boxe ? La réponse du délégué du ministre à cette question n'a pas permis de la résoudre.

.../...

Il convient dès lors de revoir les définitions de manière à y inclure des critères sûrs et fiables permettant au Gouvernement de dresser avec certitude la liste des disciplines sportives relevant de l'une ou de l'autre des catégories de sport de combat à risque.

Le commentaire de l'article devrait également être complété en ce sens.

Les chambres réunies étaient composées comme suit :

Messieurs	R. ANDERSEN, D. ALBRECHT,	premier président du Conseil d'État, président de chambre,
	P. LIÉNARDY, J. SMETS, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, H. BOSLY,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	G. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	greffiers.

Les rapports ont été rédigés par Mme R. THIELEMANS et M. X. DELGRANGE, premiers auditeurs.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN