

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.338/2/V
DU 25 JUILLET 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Vice-Présidente et Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales de la Communauté française, le 27 juin 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à la Convention internationale contre le dopage dans le sport, faite à Paris le 19 octobre 2005", a donné l'avis suivant :

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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Compétence

Dans l'avis 43.008/3, donné le 23 mai 2007, sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone "portant assentiment à la Convention internationale contre le dopage dans le sport, adoptée à Paris, le 19 octobre 2005, et de ses annexes", le Conseil d'État a fait observer :

"L'organisation de la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé, y compris la lutte contre le dopage, doit être considérée comme relevant de la matière qui comprend "l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive", visés à l'article 5, § 1^{er}, I, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ce qui est d'ailleurs confirmé par les travaux préparatoires de cette loi . (...)

Il y a lieu d'examiner si l'article 8, paragraphe 1, de la Convention (mesures pour limiter la disponibilité de substances et de méthodes interdites en vue d'en restreindre l'utilisation dans le sport par les sportifs, qui comprennent elles-mêmes des mesures pour lutter contre le trafic destiné aux sportifs et, à cette fin, des mesures de contrôle de la production, la circulation, l'importation, la distribution et la vente de ces substances et méthodes) et l'article 10 de la Convention (encourager les producteurs et distributeurs de compléments alimentaires à établir des bonnes pratiques pour la commercialisation et la distribution de ces compléments, y compris la fourniture d'informations sur leur composition analytique et l'assurance qualité) peuvent être réputés relever du domaine de compétences visé de la Communauté germanophone.

La réponse à cette question est importante pour savoir si, en exécution de la Convention, la Communauté germanophone est également compétente pour prendre des mesures portant non pas sur la pratique du dopage mais sur la disponibilité de produits dopants ou pour adopter des mesures relatives aux compléments alimentaires lorsque celles-ci constituent un élément de la lutte contre le dopage.

Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 .

Il résulte de ce qui précède que l'article 128, § 1^{er}, de la Constitution, combiné avec l'article 5, § 1^{er}, I, 2 , de la loi spéciale du 8 août 1980, a transféré aux Communautés, sous réserve de l'exception qui y est mentionnée, l'ensemble de l'éducation sanitaire ainsi que l'ensemble des activités et services de médecine préventive.

Partant du principe que l'organisation de la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé relève de la médecine préventive, il y a lieu de constater que les communautés sont compétentes pour adopter des mesures pour réprimer la pratique du dopage. Dans ce cadre, les communautés sont compétentes non seulement pour arrêter une liste de substances interdites, en ce qui concerne leur utilisation, mais également pour accomplir les actes de contrôle nécessaires à cette fin et pour prendre des sanctions en cas d'abus. Par ailleurs, en adoptant d'autres mesures limitant la disponibilité de ces produits dopants, le législateur décréteil ne règle donc qu'un aspect de la médecine préventive qui est spécifique à la protection médicale des sportifs.

De telles mesures n'affectent pas la compétence de l'autorité fédérale de mener, sur la base de ses propres compétences, par exemple les compétences résiduelles en matière de santé publique, une politique à l'égard des mêmes produits, mais qui n'est pas spécifiquement axée sur la lutte contre le dopage." (Traduction)

Le présent avant-projet appelle la même observation.

Fondement juridique

L'article 34 de la Convention prévoit une procédure de modification des annexes de la Convention qui peut aboutir à ce que la Communauté française soit liée par ces modifications sans que le Parlement y ait donné son assentiment.

Il peut être admis que, dans certaines conditions, le Parlement donne son assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci, à la condition toutefois que le Parlement connaisse "les limites dans lesquelles il est donné" ¹.

En l'espèce, l'assentiment anticipé concerne des parties de la Convention bien définies, spécifiques et techniques, à savoir ses annexes - qui ont trait à la liste des interdictions et au standard pour l'autorisation d'usage à des fins thérapeutiques. Des limites sont donc clairement établies en ce qui concerne le contenu des modifications auxquelles il serait donné un assentiment préalable. En outre, l'article 34 de la Convention fixe les règles de procédure selon lesquelles ces modifications pourraient intervenir ².

Dans ces conditions, il peut être admis qu'il soit donné assentiment anticipé aux amendements aux annexes de la Convention qui seraient approuvés conformément à l'article 34 de la Convention.

Afin d'éviter tout doute quant à la portée de l'assentiment donné, il y aurait lieu de compléter l'avant-projet de décret à l'examen par une disposition précisant que les amendements aux annexes approuvés conformément à l'article 34 de la Convention sortiront leur plein et entier effet.

(1) Voir l'avis 37.954-37.970-37.977-37.978/AG, donné le 15 février 2005, sur un avant-projet de décret "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004" (37.954/AG); un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.970/AG); un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.977/AG); un avant-projet de loi "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.978/AG) (Doc. parl., Sénat, session 2004-2005, n/ 1091/1, pp. 526-546).

(2) Voir en ce sens l'avis 41.508/3, donné le 7 novembre 2006, sur un avant-projet de décret flamand "houdende instemming met de Internationale Conventie tegen het dopinggebruik in de sport, opgemaakt in Parijs op 19 oktober 2005, en de bijlagen I en II", Doc., Vl. Parl., zitting 2006-2007, n/ 1048/1, et l'avis 43.008/3, donné le 23 mai 2007, sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone "portant assentiment à la Convention internationale contre le dopage dans le sport, adoptée à Paris le 19 octobre 2005, et de ses annexes".

En outre, afin de permettre au Parlement de prendre attitude quant à la teneur des modifications qui seraient apportées, l'avant-projet de décret doit être complété par une disposition prévoyant l'obligation pour le Gouvernement de communiquer, dans un délai déterminé, ces amendements au Parlement.

Par ailleurs, l'assentiment anticipé qui résulterait du décret en projet n'emporte pas dérogation à l'obligation, qui résulte des articles 22, 55 et 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de publier au Moniteur belge les modifications apportées pour qu'elles soient opposables aux particuliers ³.

⁽³⁾ Voir l'avis 41.508/3, précité.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. VANHAEVERBEEK,	
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme L. VANCRAVEBECK, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS