

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 44.923/2/V  
DU 12 AOÛT 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Enfance, de l'Aide à la jeunesse et de la Santé de la Communauté française le 15 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant 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", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

### Observations générales

1. 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, que l'avant-projet de décret tend à modifier, règle les aspects médicaux et sanitaires de la pratique sportive.

Cette matière relève de la compétence que détient la Communauté française de régler, au titre des matières personnalisables, les activités et services de médecine préventive <sup>1</sup>.

Il s'agit là d'une compétence distincte de celle attribuée à la Communauté française, au titre des matières culturelles, dans le domaine de l'éducation physique, des sports et de la vie en plein air <sup>2</sup>.

La Communauté française a d'ailleurs pris soin de distinguer les aspects culturels du sport, réglés, en particulier, par le décret du 8 décembre 2006 visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française, de ses aspects médicaux et sanitaires au titre des matières personnalisables visés par l'article 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution et réglés par le décret du 8 mars 2001, dont la modification est envisagée par l'avant-projet de décret.

---

(<sup>1</sup>) Article 128, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution et article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(<sup>2</sup>) Article 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1/, de la Constitution et article 4, 9/, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Même si les aspects culturels et personnalisables de la politique sportive relèvent tous deux de la compétence de la Communauté française, 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 personnalisables <sup>3</sup>.

Aussi convient-il de s'assurer que l'avant-projet de décret limite bien son objet aux aspects médicaux et sanitaires de la pratique du sport.

À cet égard, il y a lieu d'observer ce qui suit :

- a) le projet de décret ne peut être présenté que par la Ministre de la Santé, et non pas par le Ministre du Sport;
- b) certaines dispositions sont rédigées dans des termes d'une généralité telle qu'elles s'exposent à être comprises en ce sens que les règles qu'elles expriment ou les habilitations qu'elles donnent au Gouvernement ne se limitent pas aux aspects médicaux et sanitaires de la matière envisagée.

Ainsi en va-t-il des dispositions appelées à former les dispositions suivantes du décret du 8 mars 2001 :

- l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, en tant qu'il charge le Gouvernement d'arrêter "des principes généraux relatifs à la pratique des disciplines sportives dans une optique de prévention des risques, liés au sport et aux conditions d'entraînement, et de promotion d'une pratique sportive adaptée";

---

<sup>(3)</sup> Article 135 de la Constitution et articles 60, alinéa 4, et 63, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

- l'article 5, § 4, alinéa 4, qui impose l'obligation de souscrire "une assurance responsabilité civile ayant pour objet la couverture des dommages subis par les participants";
- l'article 5, § 6, qui charge le Gouvernement d'arrêter, "pour certains sports relevant de la catégorie des sports à risque particulier ou des sports de combat, des conditions particulières de nature à diminuer les risques liés à leur pratique".

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 leur objet serait limité 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.

En ce qui concerne l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet, la circonstance que l'alinéa 2 du même article met l'accent sur les aspects médicaux et sanitaires de la réglementation envisagée, ne procure pas davantage les apaisements nécessaires, puisque, comme le montre l'usage du mot "notamment", figurant dans la phrase introductive de l'alinéa 2, ces aspects ne sont mentionnés qu'à titre non limitatif, même s'ils apparaissent comme essentiels.

L'avant-projet de décret sera revu en conséquence <sup>4</sup>.

2. Diverses dispositions en projet s'appliquent dans l'hypothèse de l'organisation "d'entraînements, de compétitions, de manifestations et/ou d'exhibitions sportifs".

---

<sup>(4)</sup> Cette observation s'inspire largement d'une observation faite par la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 41.844/VR, donné le 10 janvier 2007, sur l'avant-projet devenu le décret du 25 mai 2007 modifiant le décret du 8 mars 2001 (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 365/1, pp. 11 et suiv.).

Il y a lieu, à ce sujet, d'observer ce qui suit :

a) La disposition appelée à former l'article 1<sup>er</sup>, 11/, du décret du 8 mars 2001 précise ce qu'il y a lieu d'entendre par l'expression "organisateur d'entraînement, de compétitions, de manifestations et/ou d'exhibitions sportifs".

Il en résulte que sont visées des personnes organisant le type d'activités indiquées uniquement sur le territoire de la région de langue française.

Sont donc exclues du champ d'application des dispositions à l'examen les personnes organisant de telles activités sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-capitale, et ce même lorsqu'il s'agit d'institutions qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

Or, conformément à l'article 128, § 2, de la Constitution, les décrets de la Communauté française ont force de loi à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à cette Communauté.

En l'espèce, aucun élément du dossier ne fait apparaître, et la section de législation n'aperçoit pas, pour quels motifs admissibles au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi les dispositions à l'examen ne s'appliqueraient pas aux personnes organisant le type d'activités indiquées sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-capitale et qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

L'avant-projet de décret sera revu en conséquence.

b) Il ne peut être perdu de vue qu'en son article 1<sup>er</sup>, 2/ et 3/, le décret du 8 mars 2001 donne, pour son application, une définition des termes "manifestation sportive" et "entraînement sportif".

Compte tenu du caractère très large de la définition de l'expression "manifestation sportive", qui désigne "toute initiative qui permet à des personnes de pratiquer du sport", il est permis de se demander si, dans le texte en projet, cela a du sens de viser, outre les manifestations sportives, les "compétitions sportives" et les "exhibitions sportives" et, si oui, ce que recouvrent exactement ces deux dernières notions.

Si les termes "compétitions sportives" et "exhibitions sportives" désignaient des activités autres que des "manifestations sportives" au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 2/, du décret du 8 mars 2001, l'attention est attirée sur le fait qu'il conviendrait alors sans doute d'adapter la définition de la notion d'"entraînement sportif" que fournit le 3/ du même article, puisqu'en l'état de cette dernière disposition, la notion qu'elle définit est liée à celle de la "manifestation sportive" au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 2/.

L'avant-projet de décret sera revu en conséquence.

3. Plusieurs dispositions en projet - figurant, en l'occurrence, dans les textes appelés à former l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, et l'article 5, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, et § 5, alinéa 2, du décret du 8 mars 2001 - précisent que les arrêtés réglementaires qu'elles chargent le Gouvernement d'adopter doivent être pris après avis de la Commission francophone de promotion de la santé dans la pratique du sport. L'article 16, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3/*quater*, en projet rappelle cette obligation, en ce qui concerne les arrêtés d'exécution de l'article 5, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, et § 5, alinéa 2.

Par ailleurs, l'avant-projet de décret tend à modifier les articles 10, alinéa 1<sup>er</sup>, et 11, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 8 mars 2001 en vue de supprimer l'obligation que ces dispositions imposent au Gouvernement de consulter la commission précitée avant d'adopter les arrêtés réglementaires qu'elles le chargent de prendre.

On peut se demander si, ce faisant, les auteurs de l'avant-projet de décret n'ont pas perdu de vue qu'il résulte de l'article 16, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 1/, du décret du 8 mars 2001 que le Gouvernement doit prendre l'avis de la Commission francophone de promotion de la santé dans la pratique du sport sur tout projet d'arrêté réglementaire tendant à exécuter ce décret.

.../...

En conséquence :

- a) d'une part, en spécifiant expressément que certains projets d'arrêtés réglementaires du Gouvernement sont soumis à l'avis de la commission, l'avant-projet de décret est inutile;
- b) et, d'autre part, il ne suffit pas à réaliser l'objectif qu'il poursuit, lorsqu'il modifie les articles 10, alinéa 1<sup>er</sup>, et 11, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 8 mars 2001 en vue de supprimer l'obligation que ces dispositions imposent au Gouvernement de consulter la commission avant d'adopter les arrêtés réglementaires qu'elles le chargent de prendre.

L'avant-projet de décret sera revu pour tenir compte de cette observation.

#### Observations particulières

##### Article 1<sup>er</sup>

1. Dans l'article 1<sup>er</sup>, 1/*bis*, en projet, on omettra les mots "la santé est" et le mot "consiste" sera remplacé par le mot "consistant".

2. Dans l'article 1<sup>er</sup>, 5/, en projet, les mots "9/ et 10/" seront remplacés par les mots "6/*bis* et 6/*ter*".

3. Dans l'article 1<sup>er</sup>, 6/, 6/*bis* et 6/*ter*, en projet, plutôt que de reproduire complètement les définitions de la "fédération sportive", de la "fédération sportive de loisirs" et de l'"association sportive" que donne le décret du 8 décembre 2006, et de devoir ainsi adapter les dispositions à l'examen en cas de modification de ces définitions, mieux vaut définir les termes précités en ce sens que sont visées les fédérations sportives, les fédérations sportives de loisirs et les associations sportives reconnues en application du décret du 8 décembre 2006.

.../...

4. La définition du "sport de combat" que donne l'article 1<sup>er</sup>, 10/, en projet rend inutile, dans la définition du "sport de combat à risque extrême" fournie par le 9/ du même article, les mots "dont les règles autorisent les coups portés volontairement, notamment quand l'adversaire est au sol, et".

L'article 1<sup>er</sup>, 9/, du décret du 8 mars 2001 sera revu en conséquence.

### Article 3

1. Vu l'importante étendue potentielle de l'objet des principes généraux qu'envisage la disposition à l'examen, il ne peut être admis que l'indication des matières sur lesquelles portent ces principes soit simplement exemplative, comme le prévoit l'article 4, alinéa 2, en projet.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

2. En tant qu'il prévoit que les principes généraux arrêtés par le Gouvernement "aideront le médecin à attester de l'absence de contre-indication identifiable à la pratique de la discipline sportive concernée", l'article 4, alinéa 3, en projet ne paraît pas avoir d'autre objet que de confirmer une règle résultant déjà nécessairement de l'alinéa 2, 1/, du même article, sans énoncer de véritable règle propre. Il est inutile d'insérer une telle disposition dans le texte même du décret.

En fait, à lire tant la partie générale de l'exposé des motifs que le commentaire de l'article 3, l'article 4, alinéa 3, en projet semble surtout avoir pour objet d'imposer "l'obligation pour le sportif d'informer le médecin des antécédents particuliers liés à son état de santé" et "l'obligation pour le médecin de procéder dans ce cas à des examens complémentaires adaptés à l'état de santé du sportif". Il conviendrait d'énoncer directement ces obligations comme telles, plutôt que de les présenter de manière incidente comme le fait le texte en projet. En outre, il y aurait lieu de préciser que ces obligations s'appliquent uniquement dans les hypothèses où le Gouvernement impose la réalisation d'un examen médical.

#### Article 4

1. Il résulte de l'article 5, § 7, en projet que la méconnaissance des obligations énoncées, notamment, par le paragraphe 1<sup>er</sup> et le paragraphe 4 du même article, est un fait constitutif d'infraction.

En vertu du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 11, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les faits érigés en infraction doivent être définis en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir à l'avance quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

Tel n'est pas le cas des dispositions qui figurent au paragraphe 1<sup>er</sup>, 1/ et 2/, et au paragraphe 4, alinéa 3, de l'article 5 en projet.

Ces dispositions doivent être complétées et précisées afin de satisfaire aux exigences des normes internationales et internes précitées.

2. L'article 5, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, en projet détermine le contenu minimum du règlement médical que doit adopter toute fédération sportive, fédération sportive de loisirs ou association sportive.

Outre les éléments qu'indique le dispositif, tant la partie générale de l'exposé des motifs que le commentaire de l'article 4 précisent que ledit règlement doit fixer "les obligations des sportifs, celles imposées aux cercles sportifs notamment en matière d'encadrement sanitaire des jeunes sportifs et celles imposées aux personnes qui entraînent, assistent ou encadrent, sur un plan médical, paramédical, d'une manière permanente ou non, un ou plusieurs sportifs".

S'agissant d'éléments essentiels du régime envisagé, il conviendrait d'insérer ces précisions dans le dispositif.

3. La seule portée de l'article 5, § 3, alinéa 2, en projet est d'imposer aux fédérations sportives, fédérations sportives de loisirs et associations sportives qui sont visées l'obligation de garantir que le règlement médical qu'elles sont tenues d'adopter est adapté à la nature des risques encourus.

Le texte sera rédigé en conséquence, sans qu'il y ait lieu de rappeler que, comme le prévoit déjà l'article 5, § 2, en projet, ce règlement doit être soumis "à l'approbation du Gouvernement, après avis de la commission rendu dans les 60 jours à dater de la notification du règlement médical".

4. Selon l'article 5, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, la liste que cette disposition charge le Gouvernement d'arrêter "peut être identique à la liste visée au § 3, alinéa 1<sup>er</sup>".

Comme l'indiquent tant la partie générale de l'exposé des motifs que le commentaire de l'article 4, la liste arrêtée sur la base de la disposition à l'examen pourrait aussi être plus étendue que celle fixée en vertu du paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>. Toutefois, la section de législation n'aperçoit pas comment le paragraphe 4, alinéa 2, pourrait trouver à s'appliquer dans l'hypothèse où un sport repris dans la liste établie en application du paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>, ne figure pas dans celle dressée sur la base du paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>. Le texte doit être revu sur ce point.

En outre, d'après les explications de la déléguée de la ministre, la liste arrêtée en application du paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>, ne pourrait être moins étendue que celle fixée en vertu du paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>. Cette idée gagnerait à être expressément consacrée dans le dispositif.

5. L'article 5, § 5, en projet appelle les observations suivantes :

a) En ce qui concerne l'alinéa 1<sup>er</sup>, comme l'a confirmé la déléguée de la ministre, l'intention des auteurs du texte est en ce sens que les personnes visées sont tenues d'adopter et d'appliquer, non pas comme tel le règlement médical de la fédération sportive, de la fédération sportive de loisirs ou de l'association sportive dont relève le sport de combat concerné, mais un règlement analogue.

Le texte sera rédigé en ce sens.

b) À l'alinéa 5, pour que la consultation de la commission soit réellement utile, il s'indiquerait qu'elle précède l'adoption du règlement médical. À cette fin, les mots "a adopté" seront remplacés par les mots "envisage d'adopter".

c) Dans la troisième phrase de l'alinéa 6, vu le système mis en place, il n'y a sans doute pas lieu de rendre applicable le paragraphe 2, alinéa 6.

d) À l'alinéa 7, n'y a-t-il pas lieu d'imposer aussi le respect des obligations fixées par le Gouvernement en exécution du paragraphe 4, alinéa 6 ?

6. Outre ce qui a été dit dans l'observation n/ 1, l'article 5, § 7, en projet appelle les observations suivantes :

a) Dès lors que le chapitre IV du décret du 8 mars 2001 a vocation à régler la surveillance de l'application de celui-ci et les sanctions applicables en cas d'infraction, c'est dans ce chapitre, et non pas dans l'article 5, que les dispositions à l'examen sont destinées à trouver place.

b) Selon l'alinéa 1<sup>er</sup>, "la commission transmet au Gouvernement la liste des fédérations sportives, fédérations sportives de loisirs et associations sportives qui violent les §§ 1<sup>er</sup>, 2 et 3".

Il peut paraître à tout le moins singulier, et il pourrait s'exposer à critique, notamment au regard du droit à un procès équitable consacré par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de charger ainsi une commission consultative, composée, comme tel est le cas de la Commission francophone de promotion de la santé dans la pratique du sport, de représentants du monde scientifique, médical et sportif et d'institutions et organes divers compétents dans les matières sportives et de santé<sup>5</sup>, de transmettre au Gouvernement ce qu'elle estime être

---

<sup>(5)</sup> Voir l'article 17, § 1<sup>er</sup>, du décret du 8 mars 2001.

"la liste" des organisations "qui violent" des dispositions déterminées, dont la méconnaissance est érigée en infraction pénale <sup>6</sup>.

c) À l'alinéa 4, n'y a-t-il pas lieu d'incriminer aussi la violation des dispositions prises en vertu du paragraphe 6 ?

7. L'article 5, § 8, en projet appelle les observations suivantes :

a) Il résulte des explications de la déléguée de la ministre, d'une part, que l'agrément que la disposition à l'examen donne au Gouvernement le pouvoir d'organiser est conçu comme une faculté offerte aux médecins du sport qui le demandent, et non pas comme une obligation à laquelle ils seraient soumis, et, d'autre part, que les examens médicaux envisagés sont uniquement ceux dont la réalisation est imposée par le Gouvernement en exécution de la disposition appelée à remplacer l'article 4 du décret du 8 mars 2001.

La rédaction du texte en projet gagnerait à être revue de manière à mieux faire apparaître cette double intention.

b) L'habilitation que la seconde phrase donne au Gouvernement est excessivement large. Il incombe au législateur de fixer les règles essentielles régissant la matière.

### Article 7

En vertu de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, "le Gouvernement fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, sans pouvoir jamais ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution".

---

<sup>(6)</sup> L'observation s'impose d'autant plus que c'est uniquement cette commission que l'avant-projet de décret charge d'une mission de contrôle du respect des dispositions indiquées.

Il n'appartient pas au législateur décréteur de reproduire, soit purement et simplement, soit en la paraphrasant, cette disposition.

Dès lors, de deux choses l'une :

- 1/ soit le texte à l'examen, qui dispose que "le Gouvernement arrête les modalités d'exécution du présent chapitre", tend uniquement à paraphraser l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980. En ce cas, il doit être omis;
- 2/ soit l'intention est de conférer au Gouvernement une ou plusieurs habilitations précises qui dépassent l'adoption des seules mesures nécessaires pour l'exécution du chapitre II du décret du 8 mars 2001. En ce cas, il appartient au décret de définir précisément l'objet de l'habilitation et ses limites, cette habilitation ne pouvant être ni trop large ni trop floue. Dans cette seconde hypothèse, la disposition à l'examen devra être revue.

### Article 12

Les diverses modifications qu'il est envisagé d'apporter au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 16 du décret du 8 mars 2001 sont inutiles. En effet, il s'agit uniquement d'un rappel d'autres dispositions que l'avant-projet suggère d'insérer dans le décret du 8 mars 2001. En outre, comme indiqué dans l'observation générale n/ 3, l'article 16, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 3/*quater*, en projet rappelle une obligation qui résulte déjà du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 1/, du même article.

Quant aux modifications qu'il est envisagé d'apporter au paragraphe 2 de l'article 16 du décret du 8 mars 2001, elles n'ont pas davantage de raison d'être. En effet, les dispositions nouvelles qu'il est suggéré d'introduire dans ce texte concernent des hypothèses étrangères à son champ d'application, qui porte uniquement sur les cas où c'est le Gouvernement qui demande l'avis de la Commission francophone de promotion de la santé dans la pratique du sport.

L'article 12 sera donc omis.

.../...

Article 13

Il convient de remplacer les mots "à l'article 4, lequel modifie" par les mots "aux dispositions par lesquelles l'article 4 remplace".

-----

La chambre était composée de

|           |                   |                       |
|-----------|-------------------|-----------------------|
| Messieurs | M. HANOTIAU,      | président de chambre, |
|           | Ph. QUERTAINMONT, | conseillers d'État,   |
|           | J. JAUMOTTE,      |                       |
| Madame    | C. GIGOT,         | greffier.             |

Le rapport a été rédigé par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section .

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M. HANOTIAU