

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.503/4
DU 9 MAI 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances et des Sports de la Communauté française, le 11 avril 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret « réformant le Conseil supérieur de l'éducation physique, des sports et de la vie en plein air auprès du Gouvernement de la Communauté française », a donné l'avis suivant :

Examen du projet

Observations générales

Les « sports » visés, avec l'éducation physique et la vie en plein air, à l'article 2, 9°, de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, entrent dans le champ d'application de la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques (ci-après, « la loi du Pacte culturel »).

Cette loi impose certaines exigences, notamment en termes de composition et de fonctionnement, en ce qui concerne les organes consultatifs en matière culturelle.

Par ailleurs, notamment dans l'avis 45.780/4, donné le 26 janvier 2009, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 26 mars 2009 fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse¹, la section de législation a rappelé :

« L'article 6 de la loi du 16 juillet 1973, précitée, dispose comme suit :

‘Les autorités publiques doivent associer à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques.

À cette fin, elles auront recours à des organes et structures appropriés, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation’.

Il suit de cette disposition que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis²».

¹ *Doc.parl.*, Parl. Comm. fr., session 2008-2009, 660/1, pp. 85-86. Voir aussi l'avis 45.788/4, donné le 2 février 2009, sur un avant-projet de décret « relatif au soutien au cinéma et à l'audiovisuel », ainsi que l'avis 49.275/4, donné le 16 mars 2011, sur un avant-projet de décret de la Communauté française « relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle ».

² *Note infrapaginale 2 de l'avis cité* : Voir l'avis 33.761/4, donné le 23 octobre 2002, par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu le décret du 10 avril 2003 relatif au fonctionnement des instances d'avis œuvrant dans le secteur culturel (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n° 364/1, pp. 41-45).

Comme le Conseil d'État l'a déjà également souligné, il résulte du caractère obligatoire de cette compétence d'avis que c'est non au Gouvernement mais au législateur décréteur qu'il appartient de créer de telles instances d'avis et d'en définir les missions, la composition, les règles essentielles de fonctionnement ainsi que les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres ³.

À la lumière du principe de légalité rappelé ci-avant, ainsi que des exigences issues de la loi du Pacte culturel, le texte en projet appelle les observations suivantes.

A. Limitation du domaine de compétence du Conseil supérieur au « sport »

Le décret de la Communauté française du 23 décembre 1988 a institué le « Conseil supérieur de l'Éducation physique, des Sports, et de la Vie en plein air ».

Le texte en projet entend abroger ce décret, et instituer un « Conseil supérieur des sports ».

Ce changement de terminologie fait suite à la demande du « Conseil supérieur de l'Éducation physique, des Sports, et de la Vie en plein air », consulté sur l'avant-projet de texte à l'examen, qui est d'avis que :

« Les notions d'éducation physique et de vie en plein air ont disparu. La vie en plein air est un concept induit dans celui de sport pour tous ou sport loisirs. L'éducation physique vise l'enseignement du sport (qui n'est pas le sport à l'école) qui relève du Ministre de l'enseignement et non du Ministre des Sports ».

Cette proposition de modification terminologique n'est pas anodine.

En effet, il ne peut être perdu de vue que « l'éducation physique, les sports et la vie en plein air » sont et demeurent des notions juridiquement porteuses de sens.

Ainsi, d'une part, elles constituent, ensemble, une compétence conférée à la Communauté française par l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et ce, au titre des matières culturelles indépendantes de l'enseignement.

³ Voir notamment l'avis 33.761/4 précité, ainsi que l'avis 43.685/4, donné le 12 mars 2008, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative (*Doc. Parl.*, Parl. wall., 2007-2008, 820/1 - N°1, p. 16) ; voir aussi l'avis 44.506/4, donné le 27 mai 2008, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 24 octobre 2008 portant création du Conseil économique et social de la Communauté française (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 570/1, p. 13).

D'autre part, elles constituent également, ensemble, une matière culturelle au sens de l'article 2, 9°, de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise. Or, comme exposé précédemment, dans les matières culturelles visées par cette loi du 21 juillet 1971, l'article 6 de la loi du Pacte culturel impose aux autorités publiques d'associer à l'élaboration et à la mise en oeuvre de leur politique toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques, et ce, par le biais d'« organes et structures appropriés, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation ».

Par conséquent, non seulement, les notions de « vie en plein air » et d'« éducation physique » n'ont nullement disparu, mais, plus encore, la Communauté française a l'obligation, dans ces matières, de créer des organes et structures appropriés, par le biais desquels les organisations représentatives reconnues et les tendances idéologiques et philosophiques seront associées à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de la Communauté.

Dans ce contexte, il convient de réinsérer, dans le décret en projet, les notions de « vie en plein air » et d'« éducation physique ».

L'avant-projet sera revu en conséquence. Il pourrait par exemple être précisé à l'article 1^{er} que par « domaine sportif » ou « matière sportive », il y a lieu d'entendre l'éducation physique, les sports et la vie en plein air.

B. Missions du Conseil

L'article 3, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet habilite le Conseil supérieur « Dans les limites de ses compétences », à « entamer d'initiative les travaux qu'il estime nécessaires au regard de la politique de la Communauté française ».

Par ailleurs, l'article 4, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet prévoit que le Conseil supérieur « peut assurer le développement de toute étude, outil ou démarche visant à améliorer le fonctionnement du monde sportif en Communauté française, notamment par voie de modification de la réglementation en matière sportive ».

Les missions ainsi confiées au Conseil supérieur des sports ne sont pas définies avec une précision suffisante. Par ailleurs, l'habilitation conférée au Conseil par l'article 4, alinéa 1^{er}, *in fine*, ne peut être admise que si elle a pour seul objet de permettre au Conseil d'émettre des propositions de modification de la réglementation en matière sportive, sans que le Conseil puisse lui-même modifier cette réglementation et à la condition que ces propositions ne lient pas le Gouvernement.

Les articles 3 et 4 du projet doivent être revus à la lumière de ces observations.

C. Composition

1. Conformément à l'article 7 de la loi du Pacte culturel, des organes de consultation tels que le Conseil supérieur des sports doivent être composés

« de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements se réclamant d'une même tendance ».

L'article 3, § 2, alinéa 2, de la même loi dispose :

« La représentation des tendances est fondée sur leur présence au sein de l'assemblée représentative de l'autorité publique correspondante »⁴.

Quant au paragraphe 3 du même article, il précise notamment que les critères en matière de reconnaissance d'organisations représentatives ne peuvent être établis que par le décret et que le caractère représentatif est fonction d'un ensemble de critères, une reconnaissance ne pouvant être refusée sur la base d'un seul critère, et notamment sur la base du nombre des membres ou des adhérents⁵.

⁴ Comme le Conseil d'État l'a déjà rappelé : « Cette disposition implique que le poids respectif des tendances idéologiques et philosophiques au sein des instances d'avis instituées auprès du Gouvernement de la Communauté française doit être revu dans un bref délai après chaque renouvellement complet du Conseil de la Communauté française » (avis 33.761/4 précité, *Doc.parl.*, Parl. Comm. fr. 2002-2003, n° 364/1, p. 41).

⁵ Voir notamment, à propos de cette disposition, l'avis 33.761/4 précité (*Doc.parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n°364/1, observation générale III, p. 42) ainsi que l'avis 45.788/4, précité.

L'avant-projet doit être rédigé de manière à mieux prendre en considération les deux catégories visées par la loi du 16 juillet 1973, précitée, et les règles, conformes à cette même loi, permettant leur désignation et leur renouvellement ⁶.

À cet égard, le projet fixera notamment les critères de choix ou de présentation qui permettront au Gouvernement de la Communauté française de désigner les membres, ainsi que le Président et le Vice-président, du Conseil supérieur du Sport ⁷⁻⁸.

La même observation vaut, évidemment, pour les règles relatives au renouvellement des mandats des membres du Conseil supérieur.

2. Il résulte de l'article 10 de l'avant-projet de décret qu'un secrétariat permanent du Conseil supérieur des sports est créé.

L'avant-projet ne précise toutefois pas quelle est la composition de ce secrétariat.

Le texte en projet doit être complété en conséquence.

⁶ Voir, notamment, l'avis 30.087/4, donné le 29 mai 2000, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 20 juillet 2000 déterminant les conditions de reconnaissance et de subventionnement des maisons de jeunes, centres de rencontres et d'hébergement et centres d'information des jeunes et de leurs fédérations (*Doc.parl.*, Parl. Comm. fr., 1999-2000, 88/1, p. 43); voir aussi l'avis 35.059/2, donné le 19 mai 2003, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Éducation permanente (*Doc.parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n° 432/1, pp. 41-42); voir également l'avis 45.821/4, donné le 11 février 2009, sur un avant-projet devenu le décret du 30 avril 2009 relatif à l'encadrement et au subventionnement des Fédérations de pratiques artistiques en amateur, des Fédérations représentatives de Centres d'expression et de créativité et des centres d'expression et de créativité (*Doc.parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n°674/1, pp. 52-69).

⁷ Sur ce point, s'avère nettement insuffisant l'article 9 de l'avant-projet qui énumère, de manière floue, les milieux dont sont issus les membres du Conseil supérieur, et qui prévoit que lors de leur désignation, le Gouvernement doit tenir compte « de leurs compétences particulières et de leur expérience personnelle dans le domaine sportif ».

⁸ À cet égard, il est rappelé à l'auteur du projet que si l'intention était d'inclure dans les membres du Conseil supérieur des représentants d'autres niveaux de pouvoir, en ce cas, la Communauté française serait tenue de respecter l'article 92ter, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, selon lequel « les gouvernements communautaires et régionaux, chacun en ce qui le concerne, règlent par arrêté pris de l'accord du Roi et des autres gouvernements, selon le cas, la représentation de l'autorité fédérale et, le cas échéant, des autres Communautés et Régions, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes communautaires et régionaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'ils désignent ».

3. Enfin, afin de garantir la continuité du service public, l'avant-projet à l'examen ne devrait-il pas prévoir la désignation non seulement de membres effectifs, mais également, de membres suppléants ?

D. Fonctionnement

1. Le texte en projet doit fixer lui-même les règles essentielles de fonctionnement du Conseil supérieur, notamment les règles de quorum des présences. Ce point ne peut être laissé à l'appréciation du Conseil supérieur ni être réglé par le règlement d'ordre intérieur⁹.

2. L'article 7, alinéa 2, de la loi du 16 juillet 1973, précitée, dispose que :

« Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité ».

L'avant-projet doit garantir cette possibilité¹⁰.

E. Le caractère obligatoire de la consultation de l'instance d'avis

Comme exposé précédemment, il résulte de l'article 6 de la loi du Pacte culturel que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis.

⁹ Voir notamment, sur ce point, l'avis 33.761/4 précité (*Doc.parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n° 364/1, p. 41).

¹⁰ Voir, notamment, l'avis 49.275/4, précité ; l'avis 45.856/4, donné le 16 février 2009, sur un avant-projet devenu le décret du 30 avril 2009 modifiant le décret du 17 mai 1999 relatif aux centres de vacances (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 686/1, pp. 26-35) ; l'avis 46.630/4, donné le 13 mai 2009, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 mai 2009 relatif aux formation des animateurs et des coordinateurs de centres de vacances, à l'habilitation des organismes de formation, à l'homologation des brevets, aux équivalences et à la commission d'avis relative à la formation (Moniteur belge 13 octobre 2010, p. 67.581) ; l'avis 46.606/4, donné le 13 mai 2009, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 mai 2009 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 mars 2004 déterminant certaines modalités d'agrément et de subventionnement des centres de vacances (Moniteur belge du 1^{er} juillet 2010, 2^e édit., p. 43.884) ; l'avis 45.788/4, précité.

Il s'en déduit que :

1° D'une part, le décret en projet ne peut mettre en place un système dans lequel à défaut d'avis donné par le Conseil supérieur dans le délai requis, l'avis de celui-ci est réputé favorable.

Tout au plus, peut-il être prévu que si l'avis n'est pas donné dans le délai requis, « il est passé outre » ¹¹.

L'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 3 de l'avant-projet sera revu en conséquence.

2° D'autre part, dès lors que les autorités publiques doivent associer « à l'élaboration et à la mise en oeuvre de leur politique culturelle » toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques, le texte en projet ne peut prévoir que la consultation du Conseil supérieur est obligatoire seulement pour les « projets de décret ou d'arrêté organique ».

Le texte en projet doit donc être revu de sorte qu'il prévoie la consultation obligatoire du Conseil supérieur sur tout avant-projet de décret ou tout arrêté relatif au domaine ici concerné ¹².

Observations particulières

Intitulé

Conformément à l'intention des auteurs de l'avant-projet et pour autant qu'il soit tenu compte de l'observation formulée sous l'observation générale A du présent avis, la section de législation suggère l'intitulé suivant pour l'avant-projet :

« Avant-projet de décret instituant le Conseil supérieur des sports ».

¹¹ Voir à cet égard, l'avis 33.761/4 précité (*Doc.parl.*, Parl. Comm. fr., 2002-2003, n° 364/1, p. 43).

¹² Sur le domaine ici concerné, il est renvoyé à l'observation générale A.

Dispositif

Article 1^{er}

Comme la section de législation l'a relevé à de multiples reprises, l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'oppose à ce que le législateur charge directement un Ministre ou service administratif d'une tâche d'exécution. Le décret doit viser le Gouvernement qui peut lui-même déléguer la tâche concernée à l'un de ses membres ou de ses services.

À l'article 1^{er} de l'avant-projet, il n'y a dès lors pas lieu de définir le « Ministre ».

Pour les mêmes motifs, à l'article 7 de l'avant-projet, la référence au « Ministre ayant le Sports dans ses attributions » doit être remplacée par une référence au « Gouvernement ».

Article 2

La Communauté française n'étant compétente que pour la Communauté française, il va de soi que lorsqu'un décret est adopté, celui-ci ne peut imposer d'obligation à un autre gouvernement que le sien.

Les mots « de la Communauté française » doivent être omis.

La même observation vaut pour les articles 3, § 1^{er}, 9, § 3, alinéa 1^{er}, § 4, et de manière analogue pour l'article 4, alinéa 1^{er}.

Article 7

À l'alinéa 5 de la disposition à l'examen, le texte serait mieux rédigé si les mots « en vigueur au sein de la Communauté française » étaient remplacés par les mots « applicable aux agents des services du Gouvernement ».

Observations finales

1. La division en paragraphe ne se justifie que pour des articles très longs contenant différents ordres d'idées qu'il convient de distinguer en groupant plusieurs alinéas en un paragraphe.

Elle ne se justifie pas pour les articles 10 et 11 de l'avant-projet.

2. Enfin, les niveaux de groupements des articles en chapitres et sections n'apportent aucune amélioration à la compréhension d'un texte qui compte seulement douze articles dont certains, à savoir les articles 11 et 12, échappent de surcroît à la division en chapitres.

Ces niveaux de groupements sont donc inutiles ; ils seront omis ¹³.

¹³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 61 à 65.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

P. LIÉNARDY