



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.974/4
du 5 février 2014

sur

un avant-projet de décret 'relatif à la prévention des risques
pour la santé dans le sport'

Le 31 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances, et du Sport de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé au 7 février 2014 ^(*), sur un avant-projet de décret 'relatif à la prévention des risques pour la santé dans le sport'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 février 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 février 2014.

*

^(*) Par courriel du 22 janvier 2014.

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 suivantes.

1. Selon son article 2, l'avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif à la prévention des risques pour la santé dans le sport' s'appliquerait, en région bilingue de Bruxelles-Capitale, aux institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme relevant exclusivement de la compétence de la Communauté française.

Comme la section de législation l'a encore rappelé dans son avis 52.412/4¹, lorsqu'il règle la matière du sport en se fondant sur des critères liés à la protection de la santé, comme c'est le cas en l'espèce, le législateur communautaire exerce une compétence visée à l'article 128 de la Constitution, à savoir la matière personnalisable de la médecine préventive visée à l'article 5, § 1^{er}, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le critère de rattachement des institutions à la Communauté française est donc celui de l'organisation et non celui de l'activité.

2. L'avant-projet de décret a pour objectif, selon son exposé des motifs, « de garantir que les activités sportives pratiquées en Communauté française, soient correctement encadrées de manière à prévenir et à éviter, dans la mesure du possible, tout dommage causé au sportif du fait de son activité sportive ».

Pour ce faire, il entend opérer une « gradation des sports en fonction des risques qu'ils comportent. À côté des sports qui n'emportent pas de risque spécifique pour la santé de ses pratiquants, le projet de décret identifie, les sports à risque particulier, les sports à risque extrême et les sports de combat ».

L'exposé des motifs distingue cinq mesures portées par l'avant-projet. La première est la mise sur pied de campagnes d'information et de sensibilisation destinées à tous les sportifs, (articles 3 et 4). La deuxième mesure est « une obligation générale d'absence de contre-indication médicale dans le chef des sportifs, avant tout exercice d'une activité sportive » (articles 9 à 13). La troisième est « l'exigence d'un règlement médical pour toute organisation sportive qui développe des activités sportives en Communauté française » (articles 5 à 8). La quatrième mesure concerne les sports de combat, les sports à risques particuliers et les sports à risque extrême. Elle vise à renforcer l'encadrement médical des pratiquants de ces sports (articles 14 à 18) La cinquième mesure interdit, d'une part, aux mineurs la pratique des sports dits « à risque extrême » (article 19) et soumet, d'autre part, à

¹ Voir l'avis 52.412/4 donné le 7 janvier 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 10 mai 2013 'instaurant une procédure de reconnaissance des salles de fitness de qualité' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2012-2013, n° 468/1).

autorisation préalable la pratique et l'autorisation de sports « à risque extrême » ou de sport de combat (article 20).

Ainsi qu'illustré dans la suite de l'avis, le caractère très général des définitions génère toutefois une grande incertitude quant à l'identification des personnes soumises aux différentes obligations, à l'instar de ce que la section de législation du Conseil d'État avait déjà relevé dans des textes émanant de la Communauté française en matière de réglementation du sport ², ainsi qu'à la portée de ces obligations et aux sanctions qui les assortissent.

3. Il résulte de l'article 9 de l'avant-projet que l'obligation de s'assurer préalablement de l'absence de contre-indication à l'activité sportive qu'il entend pratiquer s'impose à tout sportif.

Il convient tout d'abord de déterminer la portée juridique d'une telle obligation. À cet égard, la portée de l'article 23, relatif aux sanctions administratives, n'apparaît pas clairement. Si l'alinéa 1^{er} semble ne viser que les organisations sportives et les organisateurs, l'alinéa 7 ouvre un recours à tout sportif.

Interrogé sur la portée de l'article 23, le délégué du ministre a répondu :

« En premier lieu, l'alinéa 1^{er} de l'article 23, relatif aux sanctions administratives, s'applique potentiellement aux organisations sportives, aux organisateurs et aux propriétaires de lieux où s'organiseraient des activités de sport de combat ou à risque extrême, sans autorisation.

Pour les organisateurs (privés, en dehors du cadre des fédérations reconnues), une interdiction d'organiser une activité sportive pendant une période déterminée (8 jours à un an) peut également être prononcée par le Gouvernement, en cas de manquement aux obligations du décret, notamment de défaut d'autorisation donnée par la commission d'experts.

L'alinéa 7 de l'article 23 prévoit, pour sa part, qu'« un recours est ouvert, auprès du Gouvernement, pour tout sportif, organisation sportive, cercle ou organisateur qui conteste une décision de sanction prise par le Gouvernement, par application du présent article ».

Comme les sanctions prévues par cet article concernent effectivement soit les organisations sportives, soit les organisateurs, soit les propriétaires de lieux où s'organisent des activités de sport de combat ou à risque extrême, les catégories 'sportif' et 'cercle' devront être omises de cet article. Cette modification sera apportée avant le passage du texte en dernière lecture ».

L'article 23 étant clarifié en ce sens, seules les obligations à charge des organisations sportives et des organisateurs seront passibles de sanctions, étant entendu que, dans cette logique, les contrôles organisés conformément à l'article 21 ne peuvent concerner

² Voir l'avis 49.716/4 donné le 15 juin 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 20 octobre 2011 'relatif à la lutte contre le dopage' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2010-2011, n° 247/1) et l'avis 52.412/4 précité.

les sportifs eux-mêmes qu'en vue de contrôler et sanctionner les manquements des organisations et des organisateurs.

Il conviendrait également de davantage articuler l'article 24 de l'avant-projet examiné avec l'article 22 du décret du 8 décembre 2006 'visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française'. En effet, ce dernier est d'application dès le premier manquement alors que l'article 24 de l'avant-projet n'envisage l'application de cet article 22 qu'en cas de récidive. Si l'intention est de déroger, dans le cadre de l'application de l'avant-projet, au régime général fixé par l'article 22 du décret du 8 décembre 2006, c'est ce dernier décret qui devrait alors être modifié.

Ainsi amendé, le décret imposerait aux sportifs des obligations qui ne seraient pas sanctionnées dans leur chef, ce qui se conçoit³. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est toutefois attirée sur le fait que le décret pourrait avoir une certaine portée juridique. Ainsi, la responsabilité civile de personnes en charge de mineurs, tels les enseignants, pourrait être mise en cause en cas d'accident résultant d'une activité sportive menée sous son autorité. De même, le sportif qui méconnaîtrait les articles 9 à 13 du décret pourrait rencontrer des difficultés dans le cas où il voudrait faire intervenir une assurance⁴. Compte tenu de ces implications, il importe donc de définir précisément la portée de l'obligation visée à l'article 9 de l'avant-projet, tant dans le chef des sportifs que dans celui des organisations et des organisateurs.

4. L'article 1^{er}, 8°, de l'avant-projet définit le sportif comme étant « toute personne qui pratique une activité sportive, à quelque niveau que ce soit, en qualité d'amateur ou de professionnel ».

L'activité sportive est définie à l'article 1^{er}, 4°, comme « toute forme d'activité physique qui, à travers une participation organisée ou non, a pour objectif le plaisir et le bien-être dans le cadre d'une activité sportive, l'expression ou l'amélioration de la condition physique et psychique, le développement des relations sociales ou l'obtention de résultats en compétition de tous niveaux, en ce compris lorsque cette activité est menée devant un public de spectateurs ». Cette définition est encore plus large que celle retenue à l'article 1^{er}, 8°, du décret du 20 octobre 2011 'relatif à la lutte contre le dopage' : « toute forme d'activité physique qui, à travers une participation organisée ou non, a pour objectif l'expression ou l'amélioration de la condition physique et psychique, le développement des relations sociales ou l'obtention de résultats en compétition de tous niveaux ».

³ Voir en ce sens l'avis 49.716/4 précité.

⁴ Cette question a notamment été soulevée par le Conseil supérieur des sports dans l'avis qu'il a donné le 19 septembre 2013.

Ne fût-ce que pour éviter une définition qui reproduit le terme à définir, ce qui ne se conçoit pas⁵, il s'indique de coller à la définition retenue par la Charte européenne du sport, adoptée par le Conseil de l'Europe le 24 septembre 1992 et révisée le 16 mai 2001, qui, en son article 2.a, définit le sport comme étant « toutes formes d'activités physiques qui, à travers une participation organisée ou non, ont pour objectif l'expression ou l'amélioration de la condition physique et psychique, le développement des relations sociales ou l'obtention de résultats en compétition de tous niveaux ». Cela éviterait également de recourir à des notions très subjectives telles que le plaisir ou le bien-être. En outre, serait ainsi défini le sport, qui sera décliné dans la suite du texte en sport à risque, sport de combat, ..., et non l'activité sportive, notion qui ne semble pas nécessaire.

Même à revenir à la définition contenue dans le décret du 20 octobre 2011, le sport est conçu de manière extrêmement large, si bien que l'exigence de la vérification de l'absence de contre-indication s'impose, à s'en tenir au dispositif, à de nombreuses activités dans la vie d'un individu.

Le décret distingue deux obligations. Dans les cas visés à l'article 11, une attestation médicale est requise préalablement à la pratique du sport. En dehors de ces cas, l'article 13 requiert une attestation sur l'honneur, signée par le sportif ou, s'il est mineur, par ses représentants légaux.

À lire la définition figurant à l'article 1^{er}, 4°, toute forme d'activité physique procurant du plaisir ou du bien-être doit être qualifiée de sportive. Même dans le cas où la définition moins large est retenue, toute activité physique visant à l'amélioration de la condition physique ou le développement des relations sociales doit être qualifiée de sport. Il en résulte par exemple que bien des jeux d'enfants⁶ sont susceptibles d'entrer dans cette définition, il en va d'ailleurs de même de nombreuses autres activités physiques.

Invité à se prononcer sur la validité de cette interprétation du décret, le délégué du ministre a répondu que « le commentaire des articles 9, 11 et 13 explicitent, précisent et interprètent le sens qu'il convient de donner à ces dispositions, en particulier en ce qui concerne l'obligation ou non de devoir passer par un examen médical d'absence de contre-indication ».

⁵ Dans son avis 6.569/2 donné le 19 mars 1959 sur l'avant-projet qui allait devenir la loi du 29 mai 1959 dite du Pacte scolaire, la section de législation avait relevé, à propos de la définition de l'école neutre, que « le deuxième élément de la définition contient la notion même qu'il s'agit de définir. L'application de cette définition donnera lieu à des difficultés insurmontables » (*Doc. parl.*, Chambre, 1958-1959, n° 199/1, p. 16).

⁶ À lire l'article 11, alinéa 1^{er}, 7°, de l'avant-projet, une attestation est donc requise des parents avant que ceux-ci puissent permettre à leur progéniture de s'ébattre dans le jardin et en tout cas de courir dans une plaine de jeux pour la première fois. Dès la deuxième fois, il suffira que l'enfant soit muni d'une déclaration sur l'honneur, conformément à l'article 13, alinéa 1^{er}.

Certes, le commentaire de l'article 9 précise :

« L'objectif poursuivi n'est pas d'imposer, de manière généralisée, un examen médical de non contre-indication avant toute pratique sportive. Ainsi, à titre d'exemple, un sportif de moins de 40 ans, *a priori* en bonne santé et sans antécédents médicaux personnels ni familiaux significatifs, qui compte prendre part à une activité sportive non compétitive dans une optique de sports/loisirs et/ou de sport en famille à raison de moins de 3 heures par semaine, réparties sur la semaine, ne doit pas passer un examen médical de non contre-indication. Il devra simplement, dans ce cas, fournir à l'organisateur éventuel une attestation sur l'honneur d'absence de contre-indication signée ».

Toutefois, le commentaire de l'article 11 précise :

« À nouveau, comme indiqué au commentaire de l'article 9, l'objectif du décret n'est pas d'imposer de manière généralisée un examen médical de non contre-indication avant toute pratique sportive. Ainsi, à titre d'autres exemples, sauf dans les cas visés à l'article 11, 3 à 10 [lire 3° à 11°], un sportif qui part faire une balade ou qui utilise son vélo comme moyen de transport, qui joue à la pétanque ou au ballon avec ses amis ou ses enfants ou qui va courir pour se maintenir en forme n'est pas soumis à l'obligation d'un examen médical d'absence de contre-indication ».

Ce commentaire confirme que la personne qui n'a jamais pratiqué de sport et entend jouer « à la pétanque ou au ballon avec ses amis ou ses enfants », puisqu'elle est visée par l'article 11, alinéa 1^{er}, 7°, doit demander une attestation médicale.

De même, selon le commentaire de l'article 13,

« À nouveau, comme indiqué au commentaire de l'article 9, l'objectif n'est pas d'imposer de manière généralisée un examen médical de non contre-indication avant toute pratique sportive, ni d'instaurer des entraves disproportionnées à toute activité sportive, spécialement lorsque celle-ci est pratiquée à titre de loisir ou sans aucun esprit de compétition. Ainsi, à titre d'exemples, sauf dans les cas visés à l'article 11, 3° à 11°, un sportif qui part faire une balade ou qui se déplace, notamment au travail, à vélo, qui joue à la pétanque, au ballon ou au tennis de plage avec ses amis ou ses enfants n'est pas soumis à l'obligation d'un examen médical d'absence de contre-indication. Il ne sera pas non plus, dans ces cas-là, soumis à une attestation sur l'honneur de non contre-indication dans la mesure où l'activité qu'il exerce est considérée comme une activité de loisir ou que celle-ci est exercée en dehors de toute compétition sportive ».

L'article 13 ne dispense toutefois pas la personne qui ferait du sport à titre de simple loisir de l'attestation sur l'honneur.

Compte tenu de ce qui est précisé dans le commentaire des articles et de la réponse du délégué du ministre, les articles 9 à 13 doivent être fondamentalement repensés afin de définir d'une manière raisonnablement proportionnée les obligations qui pèsent sur la personne qui s'apprête à pratiquer une activité sportive.

5. Si les notions d'organisation sportive et de cercle, visées à l'article 1^{er}, 10° et 11°, de l'avant-projet sont suffisamment précises, il n'en va pas de même de celle d'organisateur, contenue à l'article 1^{er}, 12°. Aux termes de cette disposition, est organisateur « toute personne, physique ou morale, qui organise, isolément ou en association avec d'autres organisateurs, à titre gratuit ou onéreux, une activité sportive, y compris sous la forme de spectacle ». Cette disposition est, en effet, à ce point large qu'elle pourrait viser la personne qui organise la balade à vélo qu'il fait le week-end avec ses copains ou celle qui organise une compétition de *paintball*. La section de législation se demande si telle est bien l'intention des auteurs de l'avant-projet.

6. Plus fondamentalement, au vu des conséquences qui viennent d'être dégagées, la question se pose de savoir si les obligations que l'avant-projet de décret entend mettre à la charge des sportifs, en vue de modaliser – aux termes du commentaire de l'article 9 – « le principe de responsabilisation individuelle dans le chef de chaque sportif » qu'il consacre, n'emportent pas, dans le chef des personnes concernées, une atteinte disproportionnée à la liberté individuelle consacrée, notamment, par l'article 12 de la Constitution, singulièrement en ce qu'est visée toute activité sportive, dans le sens très large que lui donne l'avant-projet. La question se pose dès lors s'il ne conviendrait pas de revoir l'essence même du dispositif envisagé et ce, afin de mieux prendre en compte les exigences de l'article 12 de la Constitution.

7. Les obligations relatives à l'absence de contre-indication pourraient valoir aux organisations et aux organisateurs des sanctions administratives qu'il convient de qualifier de « pénales » au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme avec cette conséquence qu'il convient, au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle⁷, de veiller au respect du principe de légalité dans l'incrimination des manquements susceptibles d'être sanctionnés, ce qui impose de respecter les exigences de précision dans la formulation des diverses obligations imposées.

À cet égard, il résulte des observations qui précèdent que de nombreuses dispositions de l'avant-projet ne répondent en tout état de cause pas à cette exigence de précision et qu'elles doivent donc être revues en conséquence.

Par ailleurs, les articles 7, § 3, 8 et 15 à 20 imposent des obligations supplémentaires à charge des organisateurs de sports à risque ou de sports de combat. Toutefois, l'article 14 charge seulement le Gouvernement d'arrêter une liste non limitative de ces sports.

⁷ Voir notamment, C.C., 16 décembre 2010, n° 148/2010, B 3.3.

Cette option est justifiée comme suit dans le commentaire de cet article :

« Le projet de décret stipule expressément que les listes édictées par le Gouvernement ne sont pas limitatives. Il s'avère en effet que des nouveaux sports ou des sports non répertoriés sur une des listes, notamment de sports combat, sont régulièrement pratiqués en Communauté française et que certains de ceux-ci peuvent comporter des risques particuliers ou extrêmes pour leurs pratiquants. Le simple fait, pour une discipline sportive nouvelle, de ne pas être reprise sur les listes du Gouvernement n'autorise pas ses pratiquants à se considérer comme déliés des obligations fixées par le décret.

À titre d'exemple, l'organisateur d'un sport de combat, défini de manière générale conformément à l'article 1 mais non repris dans la liste des sports de combat arrêtée par le Gouvernement en vertu de l'article 14, devra, notamment en vertu de l'article 20 du décret, solliciter une autorisation auprès de la commission, préalablement à l'organisation de toute activité de ce sport de combat. De là, la commission lui rappellera ses obligations notamment celle d'adopter au préalable un règlement médical, celles relatives à l'absence de contre-indication, la présence obligatoire d'un médecin pour toute compétition ou exhibition, etc ...

L'inscription sur les listes du Gouvernement a donc une valeur d'abord informative et exemplative et la soumission aux obligations du décret est à analyser, au cas par cas, pour toute discipline sportive qui ne serait pas, notamment vu son caractère nouveau, reprise sur ces listes ».

Le fait que ces obligations soient assorties de sanctions administratives à caractère « pénal », conjugué avec le caractère particulièrement vague de la définition de sport à risque en la matière visé à l'article 1^{er}, 5° et 6°, de l'avant-projet, ne permet pas davantage de considérer que sont respectées, au regard de ces articles, les exigences du principe de légalité.

8. L'article 20 impose une autorisation préalable pour l'organisation⁸ d'une activité de sport à risque extrême ou de sport de combat, en dehors des activités développées par les organisations sportives reconnues.

À cet égard, il convient que l'auteur de l'avant-projet soit en mesure de justifier la proportionnalité du régime mis en place au regard des droits à la liberté individuelle consacré à l'article 12 de la Constitution et à l'épanouissement personnel, consacré à l'article 22 de la Constitution et à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, sachant que, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁹, seules des raisons particulièrement graves peuvent justifier une ingérence des

⁸ Sans doute l'alinéa 1^{er} en projet vise-t-il également la « pratique » d'une telle activité mais il résulte à l'évidence de la disposition et de son commentaire que c'est bien l'« organisation » de cette activité qui est soumise à une telle autorisation préalable. En conséquence, les mots « la pratique et » doivent être omis de l'alinéa 1^{er} de l'article 20 et la suite de la disposition adaptée en conséquence.

⁹ Voir Cour eur. D.H., arrêt K.A. et A.D. c. Belgique, 17 février 2005, req. n^{os} 42758/98 et 45558/99 (cf. paragraphes 83 et 84).

pouvoirs publics dans des domaines qui relèvent du libre arbitre des individus, quand bien même il s'agirait de protéger la santé de personnes contre leur volonté.

Il y a également lieu de prendre en compte, le cas échéant, les exigences du droit européen en la matière. En effet, comme la section de législation l'a rappelé dans son avis 49.716/4 précité, la Communauté française, lorsqu'elle réglemente la pratique du sport, doit s'assurer qu'elle ne porte pas une atteinte disproportionnée aux libertés consacrées par le droit de l'Union européenne. À cet égard, un régime d'autorisation constitue, aux yeux de la Cour de justice de l'Union européenne, une entrave à la libre prestation des services au sens de l'article 56 TFUE. Un tel régime ne peut donc être justifié que par des raisons impérieuses d'intérêt général, ainsi que le rappelle l'article 9 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur'.

La disposition en projet sera réexaminée à la lumière de ces observations et le commentaire de l'article, le cas échéant, dûment complété.

10. Compte tenu de l'importance et de la portée des observations qui précèdent, l'examen de l'avant-projet de décret n'a pas été poursuivi plus avant par la section de législation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY