



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 57.839/2/V

du 18 août 2015

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘portant assentiment à l’accord de coopération entre la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à l’adhésion à l’Accord partiel élargi sur le sport (APES) institué par la résolution du Conseil de l’Europe du 11 mai 2007, telle que modifiée le 13 octobre 2010’

Le 9 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Sports de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 25 août 2015, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à l'adhésion à l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) institué par la résolution du Conseil de l'Europe du 11 mai 2007, telle que modifiée le 13 octobre 2010'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 18 août 2015. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX, conseiller d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 août 2015.

*

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Dans un avis 56.586/VR/V donné le 16 septembre 2014 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande 'portant assentiment à l'accord de coopération du 23 mai 2014 entre la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à l'adhésion à l'Accord partiel élargi sur le sport (APES) institué par la résolution de Conseil de l'Europe du 11 mai 2007, telle que modifiée le 13 octobre 2010', les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État ont formulé les observations suivantes :

Traduction

« 3.1. Selon l'article 1^{er} de l'accord de coopération, '[l]a Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone, représentant la Belgique, décident de commun accord d'adhérer à l'Accord partiel élargi sur le Sport [...]'. »

Aux termes de l'article 2, point 2.1, du Statut révisé de l'Accord partiel élargi sur le Sport (ci-après : APES), '[t]out État membre du Conseil de l'Europe ou toute autre Partie contractante à la Convention culturelle européenne' peuvent adhérer à l'APES. Étant donné que selon cet article 2, point 2.1, c'est un État membre qui adhère à cet accord et non les entités fédérées d'un État membre, il s'ensuit qu'en ce qui concerne la Belgique, toutes les autorités qui y exercent des compétences en matière de sport doivent être associées à la décision sur son adhésion à l'APES et donc être parties à l'accord de coopération et doivent participer à la représentation de la Belgique, à la préparation des prises de position ainsi qu'à la contribution financière.

3.2. Selon l'article 1, point 1.1, de l'APES, l'APES 'aura pour tâches de [m]ettre en œuvre des activités de coopération intergouvernementale dans le domaine du sport [...]'. »

3.3. Le 'sport' est une matière culturelle qui relève de la compétence des communautés en vertu des articles 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 3°, et 130, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° et 4°, de la Constitution, de l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et de l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone'.

Outre la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone, c'est toutefois l'autorité fédérale qui est compétente pour le sport dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, sauf pour les institutions qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté. Pour cette raison, il convient d'associer également l'autorité fédérale à l'accord de coopération à l'examen.

3.4. Il ressort de la description des missions de l'APES que celles-ci concernent également la diffusion de pratiques sportives saines, la promotion du développement du sport, moyen de favoriser un style de vie sain (article 1, point 1.1, de l'APES), ainsi que la coopération avec des organisations en vue de lutter contre le dopage (article 1, point 1.2, de l'APES).

Ces matières relèvent de la médecine préventive visée à l'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980¹ pour laquelle les communautés sont compétentes². Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, c'est toutefois la Commission communautaire commune qui est compétente pour la médecine préventive, sauf pour les institutions qui, en raison de leur organisation, doivent être réputées ressortir exclusivement à l'une ou à l'autre communauté³.

Si l'on peut considérer que l'APES entre également dans le domaine de compétence de la 'médecine préventive', il convient d'associer aussi la Commission communautaire commune à l'accord de coopération à l'examen.

3.5. Dès lors que certaines descriptions des missions de l'APES en ce qui concerne le sport sont formulées de manière très large et que l'article 1, point 1.1, de l'APES charge l'APES, en matière de 'renforcement des capacités', de '[p]oursuivre les actions de renforcement des capacités dans le domaine du 'Sport pour tous'', la question peut se poser de savoir si l'APES peut aussi donner lieu à une coopération en ce qui concerne les infrastructures sportives communales, provinciales, intercommunales ou privées. Dans ce cas, la Région wallonne et la Commission communautaire française qui sont compétentes pour 'les infrastructures communales, provinciales, intercommunales et privées' dans le domaine de l'éducation physique, des sports et de la vie en plein air, visé à l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980⁴, devraient également être associées à l'accord de coopération, au même

¹ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Il ressort des arrêts de la Cour constitutionnelle n° 69/92, 12 novembre 1992, 5.B.2 à 5.B.4, n° 62/2008, 10 avril 2008, B.13.1, n° 112/2008, 31 juillet 2008, B.13.1, et n° 187/2008, 18 décembre 2008, B.12.1 que la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé et la lutte contre le dopage relèvent de la compétence des communautés en matière de médecine préventive

² *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : Voir, en ce qui concerne la Communauté germanophone, l'article 4, § 2, de la loi précitée du 31 décembre 1983.

³ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : En vertu de l'article 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', la Commission communautaire commune est compétente entre autres pour les matières visées à l'article 5 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

⁴ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : Voir l'article 3, 1°, du décret II de la Région wallonne du 22 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission Communautaire française', l'article 3, 1°, du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' et l'article 3, 1°, du décret III de la Commission communautaire française du 22 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'. Voir ensuite l'article 3, 1°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', l'article 3, 1°, du décret de la

titre que la Région de Bruxelles-Capitale qui est aussi compétente pour le financement et le subventionnement des infrastructures sportives communales sur son territoire ⁵.

3.6.1. Il ressort de ce qui précède qu'en décidant d'adhérer ensemble à l'APES au nom du Royaume de Belgique, les communautés violent les règles répartitrices de compétences. L'accord de coopération ne peut dès lors pas se concrétiser. Il y a lieu de conclure un accord de coopération associant toutes les autorités compétentes.

3.6.2. Bien qu'il n'y ait par conséquent pas lieu d'approfondir l'examen du projet soumis pour avis, le Conseil d'État souhaite néanmoins déjà attirer l'attention sur le point suivant.

L'article 3, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération dispose que conformément à l'Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne, la représentation de la Belgique à l'APES, assurée alternativement par les trois communautés, est organisée selon le modèle de la représentation de la Belgique au sein du Conseil de l'Union européenne, c'est-à-dire selon le même système de rotation que celui qui est appliqué pour le sport.

Invité à fournir des précisions sur ce point, le délégué a déclaré ce qui suit :

‘(Traduction) L'accord de coopération du 8 mars 1994 fixe en effet les principes de la représentation du Royaume de Belgique au Conseil des ministres de l'Union européenne.

L'art. 7.2 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne (MB du 17 novembre 1994) dispose :

'2. Lorsqu'il appartient aux Communautés et/ou Régions d'occuper le siège de la Belgique au Conseil de l'Union européenne, il est établi un système de rotation de la représentation tenant compte du rythme de travail de l'Union européenne.

Le système de rotation convenu entre les Communautés ou les Régions est soumis pour approbation à la Conférence interministérielle de la politique étrangère et figure en annexe II au présent accord. Il peut faire l'objet d'adaptations ou de révisions ultérieures'.

Toutes les autorités, y compris celles que vous mentionnez, sont représentées à la Conférence interministérielle 'Politique étrangère' qui approuve les rotations pour la représentation à l'UE.

Région wallonne du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' et l'article 3, 1^o, du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

⁵ Note de bas de page 6 de l'avis cité : L'article 4bis, 1^o, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989 s'énonce comme suit :

« Sans préjudice des compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande, la Région de Bruxelles-Capitale exerce les compétences suivantes dans les matières culturelles visées à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, et, pour ce qui concerne ces matières, au 3^o, de la Constitution :

1^o en ce qui concerne le sport visé à l'article 4, 9^o, de la loi spéciale, le financement et la subside des infrastructures sportives communales; ».

Le roulement actuel a été fixé au cours de la réunion de la Conférence interministérielle 'Politique étrangère' du 7 novembre 2012, la formation du Conseil Sport suivant la rotation de la Jeunesse (voir annexe)'.

À cet égard, il faut observer toutefois que la 'rotation de la Jeunesse' ne concerne que la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone et n'est donc pas adaptée si l'autorité fédérale et la Commission communautaire commune (ainsi qu'éventuellement la Région wallonne, la Commission communautaire française et la Région de Bruxelles-Capitale) participent à l'accord de coopération, même si l'on devait aussi déclarer applicable l'accord de coopération du 8 mars 1994 'entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne' ⁶.

Il y a donc lieu de prévoir un système de rotation propre dans l'accord de coopération ».

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Il y a lieu de mentionner dans l'intitulé et à l'article unique la date de l'accord de coopération à savoir, semble-t-il, le 15 mai 2014 et non le 18 octobre 2013.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁶ *Note 7 de l'avis cité* : Dans l'avis 53.932/AG du 27 août 2013 sur la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', le Conseil d'état a souligné que les deux accords de coopération du 8 mars 1994 'relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de ministres de l'Union européenne' (MB du 17 novembre 1994) sont lacunaires et obsolètes sur divers points, notamment en raison de modifications apportées au cadre institutionnel de l'Union par le Traité de Lisbonne (voir *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2232/3, p. 50, note 1).