



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.726/4
du 17 avril 2019

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant
sur le mouvement sportif organisé en Communauté française'

Le 20 mars 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Aide à la Jeunesse, des Maisons de Justice, des Sports et de la Promotion de Bruxelles à la Fédération Wallonie-Bruxelles, chargé de la tutelle sur la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 avril 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 avril 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

L'exposé des motifs pas plus que le commentaire des articles ne sont joints au dossier accompagnant la demande d'avis. Certes, ces pièces étaient annexées à la demande qui a fait l'objet de l'avis n° 65.627/4 donné le 18 mars 2019 sur un avant-projet de décret 'portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française'. Il n'en demeure pas moins qu'elles auraient dû l'être à nouveau lorsque la section de législation a été saisie de l'avant-projet ici examiné.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1^{er}, c), et le considérant 96 de ce règlement, prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

Il résulte, en tout cas des articles 34 et 37 de l'avant-projet, que celui-ci implique des traitements de données à caractère personnel.

L'avis de l'Autorité de protection des données doit par conséquent être recueilli.

Il ne ressort d'aucune pièce du dossier joint à la demande d'avis que cette formalité aurait été accomplie. Il y sera veillé.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le Gouvernement ne peut reconnaître et subventionner qu'une seule fédération sportive par discipline sportive et une seule fédération sportive handisport (articles 1^{er}, 11° à 13°, 22 à 24, 34, 37 et 42 de l'avant-projet) et ne reconnaître et subventionner qu'une seule association sportive handisport de loisir (articles 1^{er}, 15°, 26 et 34 de l'avant-projet).

Il en résulte nécessairement que ces fédérations et association uniques exercent des activités destinées à l'ensemble de la Communauté française et que, partant, les règles de reconnaissance et de subventionnement qui s'appliquent à elles doivent respecter l'article 11 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (« loi du Pacte culturel ») ¹.

En vertu de cette disposition, il revient au législateur décentral de déterminer lui-même les conditions et la procédure de reconnaissance de ces organismes et, partant, les conditions et la procédure de retrait de la reconnaissance. Les articles 18, 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 20, § 3, et 33, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet doivent donc être revus ².

En vertu de la même disposition, il revient également au législateur décentral de régler les conditions et le mode de subventionnement de ces différents organismes. Il n'est dès lors pas admissible d'habiliter le Gouvernement à arrêter les modalités du calcul de la subvention forfaitaire de fonctionnement des fédérations et associations sportives et à déterminer les conditions d'octroi de cette subvention (article 34, § 2, alinéa 2, et § 5, de l'avant-projet).

Il en est de même pour ce qui concerne les articles 37, §§ 2 et 3, et 42, §§ 4 et 5, de l'avant-projet qui habilitent le Gouvernement à fixer, d'une part, les activités admissibles à la subvention, la nature des dépenses réputées admissibles, « les plafonds individuels éventuellement applicables » pour chaque fédération sportive et la fédération sportive handisport et « le plafond au montant total des dépenses réputées admissibles » et, d'autre part, « les orientations minimales que doit contenir le plan-programme ».

Enfin, il y a lieu de veiller à ce que les subventions octroyées consistent simultanément en un « subventionnement d'un noyau d'agents » et en « l'octroi annuel d'un subside forfaitaire de fonctionnement », indépendamment de « l'octroi de subsides en fonction d'activités effectivement prestées », comme le requiert l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi du Pacte culturel.

¹ Voir également l'observation générale n° 3, b), de l'avis n° 40.767/2/V donné le 19 juillet 2006 sur un avant-projet devenu le décret du 8 décembre 2006 'visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 308/1, pp. 46 à 60, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/40767.pdf>.

² Compte tenu des articles 29 à 33 de l'avant-projet, l'article 20, § 3, de l'avant-projet qui habilite le Gouvernement à définir la procédure d'introduction et d'examen des demandes de reconnaissance ainsi que la procédure d'examen des retraits de reconnaissance paraît d'ailleurs inutile.

Ceci implique que le législateur décrétal distingue ces subventions et détermine pour chacune d'elles l'assiette, le taux ou les montants qui seront alloués ainsi que les conditions d'octroi, notamment quant à la qualification du personnel.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Au 4°, de l'accord du délégué du Ministre, les mots « fédération handisport, associations sportives multidisciplinaires » seront remplacés par les mots « fédération sportive handisport, associations sportives multidisciplinaires, association sportive handisport de loisir, association du sport scolaire ».

Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi ne sont pas visées comme telles les associations sportives scolaires.

2. L'avant-projet utilise tantôt les mots « fédération sportive », tantôt le mot « fédération » pour désigner les fédérations visées aux 11°, 12° et 13°.

Or, le 11° définit la « fédération sportive ».

Il convient dès lors de n'utiliser les mots « fédération(s) sportive(s) » que dans les cas où l'avant-projet vise uniquement les fédérations définies au 11°.

Au 8°, il convient donc de remplacer les mots « à une fédération sportive ou à une association sportive » par les mots « à une fédération ou à une association sportive ».

Une observation analogue vaut pour les articles 1^{er}, 7°, 12, § 3, alinéa 1^{er}, 17, § 2, alinéa 5, b), et 20, § 2, 1°, de l'avant-projet.

3. Au 17°, il convient de remplacer les mots « aux buts visés au 11° » par les mots « aux buts visés au 16° ».

4. Le 24° sera omis. Il n'appartient en effet pas au décret de déterminer quel service, au sein du Ministère de la Communauté française, sera compétent pour mettre en œuvre le décret, cette compétence revenant au Gouvernement conformément à l'article 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. L'avant-projet sera globalement revu pour tenir compte de cette observation.

Article 2

Il convient de remplacer les mots « dans les activités physiques et sportives » par les mots « dans le sport en ce compris l'élaboration du code d'éthique sportive et la reconnaissance et le subventionnement d'un comité d'éthique sportive ».

La même observation vaut pour les articles 20, § 2, 2°, et 21, 15°, de l'avant-projet.

Article 5

L'alinéa 2 n'est admissible que si les mesures que le Gouvernement est chargé d'adopter, en vue de garantir une pratique sportive durable et respectueuse de l'environnement, sont effectivement susceptibles de se rattacher aux matières ressortissant à la compétence de la Communauté française, en l'occurrence à la matière visée à l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et pour autant que celui-ci exerce ses compétences dans le respect du principe de proportionnalité.

Article 12

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il convient d'omettre les mots «, fédération sportive de loisirs ».

Article 14

Mieux vaut remplacer les mots « la Charte éthique et le code disciplinaire visés à l'article 21 » par les mots « le code d'éthique sportive et le code disciplinaire visés à l'article 21, 12° et 15° ».

Article 15

Il convient de remplacer les mots « la section 2 du chapitre 4 du présent décret » par les mots « la section 3 du chapitre 4 ».

Article 16

Selon l'alinéa 1^{er}, tout membre a le droit de mettre fin chaque année à son affiliation à un cercle « sans préjudice du respect d'un délai obligatoire fixé par la loi ».

En effet, afin de ne pas porter atteinte à la compétence du législateur fédéral en matière de droit du travail, il y a lieu de prévoir une exception pour les contrats de travail à durée déterminée dont l'échéance ne coïncide pas avec la date à laquelle le contrat d'affiliation peut annuellement être résilié³.

L'alinéa 1^{er} ne réserve cependant aucune exception pour les membres affiliés qui entrent dans cette hypothèse⁴.

Il convient dès lors de compléter l'alinéa 1^{er} sur ce point.

Article 17

Selon le paragraphe 2, alinéa 3, l'indemnité de formation ne peut viser que le passage des sportifs évoluant au « niveau senior ».

Le commentaire de l'article précise que l'indemnité ne sera due que pour les sportifs bénéficiant d'un contrat de sportif rémunéré, au sens de la loi du 24 février 1978 'relative au contrat de travail du sportif rémunéré'.

Mieux vaut dès lors le préciser : le dispositif sera complété en ce sens.

Article 19

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les mots « fédération handisport » par les mots « fédération sportive handisport ».

2. Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer le mot « bénéficient » par ceux de « peuvent bénéficier ».

Dans un souci de complétude de la norme et afin d'assurer l'information correcte du destinataire de la règle, mieux vaut compléter la phrase par les mots « , conformément à l'article 58, § 7, de l'arrêté royal du 29 juin 1984 relatif à l'organisation de l'enseignement secondaire et à l'article 151 du décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études ».

Pour les mêmes raisons, au même paragraphe 2, alinéa 2, mieux vaut compléter la phrase par les mots « , conformément aux articles 75 à 82 décret du 23 janvier 2009 portant des dispositions relatives au congé pour activités sportives et diverses mesures urgentes en matière d'enseignement ».

³ Voir C.C., 11 février 1998, n° 11/98, B.10.

⁴ Comparer avec l'article 9, alinéa 2, du décret du 8 décembre 2006, abrogé par l'article 46 de l'avant-projet.

Article 20

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les mots « la fédération ou la fédération handisport » par les mots « la fédération sportive ou la fédération sportive handisport ».

Article 21

1. Dans la phrase introductive, de l'accord du délégué du Ministre, les mots « ou une association sportive multidisciplinaires » seront remplacés par les mots « , une association sportive multidisciplinaire ou une association sportive handisport de loisir ».

2. Au 5°, les mots « la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations » doivent être remplacés par les mots « la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les fondations, les partis politiques européens et les fondations politiques européennes ».

La même observation vaut pour les articles 27, 2°, a), et 28, 6°, de l'avant-projet.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est également attiré sur le fait que l'article 35 de la loi du 23 mars 2019 'introduisant le Code des sociétés et des associations et portant des dispositions diverses', lequel entrera en vigueur le 1^{er} mai 2019, a abrogé la loi du 27 juin 1921.

3. Au 8°, mieux vaut remplacer les mots « au 11° » par les mots « au 11°, a) ».

4. Au 15°, il convient de remplacer les mots « la charte » par les mots « le code ».

5. Quant au 17°, la section de législation a observé dans son avis n° 40.767/2/V⁵ :

« Une réserve doit [...] être formulée concernant l'article 15, 18°, de l'avant-projet. Si la Communauté française peut sans conteste subventionner une institution qui ne relève pas exclusivement de sa compétence et peut énoncer des conditions de reconnaissance dont le non respect est sanctionné par le refus ou le retrait de subventions, elle ne peut, par le biais de règles de reconnaissance et de subventionnement, régler une matière qui ne relève pas de sa compétence, tel le mode de fonctionnement d'une institution qui ne dépend pas d'elle. Or, c'est à cela qu'aboutit indirectement l'article 15, 18°, précité, lorsque la structure nationale qui y est visée est établie dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ; en ce cas, en effet, cette disposition impose à une fédération sportive qui entendrait être reconnue dans le cadre de l'avant-projet de veiller 'à ce que la structure nationale dont elle est, le cas échéant, partie composante soit organisée sur le plan de ses instances de décision et de gestion d'un nombre égal d'élus issus des fédérations ou associations

⁵ Voir l'observation générale n° 1 de cet avis.

communautaires' et par cela empiète sur la compétence du législateur fédéral de régler le mode de fonctionnement d'une telle institution biculturelle ».

Article 22

1. À l'alinéa 1^{er}, 1^o, il convient de remplacer les mots « à l'exception de la fédération sportive handisport » par les mots « à l'exception de la fédération sportive handisport et de l'association sportive handisport de loisir ».

2. Selon l'alinéa 1^{er}, 3^o, la forme et les conditions de la communication du nombre de sportifs actifs sont déterminés par l'administration générale du sport du Ministère de la Communauté française.

Or, il n'est pas admissible au regard de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 que cette compétence soit confiée par décret aux services du Gouvernement.

Le texte doit être revu afin d'habiliter le Gouvernement lui-même à le faire, lequel pourra déléguer ses pouvoirs.

La même observation vaut pour les articles 23, 3^o, 24, § 1^{er}, 3^o, 25, 4^o, et 26, 3^o, de l'avant-projet.

3. À l'alinéa 1^{er}, 3^o, de l'accord du délégué du Ministre, les mots « sportifs actifs » seront remplacés par le mot « sportifs », compte tenu de la définition prévue à l'article 1^{er}, 5^o, de l'avant-projet.

La même observation vaut pour les articles 23, 3^o, 24, § 1^{er}, 2^o et 3^o, 25, 2^o et 4^o, et 26, 2^o et 3^o, de l'avant-projet.

Article 25

De l'accord du délégué du Ministre, le mot « Conditions » sera remplacé par les mots « Conditions particulières » dans l'intitulé de la section 5 afin d'éviter une contradiction entre l'intitulé de la section 5 et le contenu de l'article 25⁶.

Article 27

1. De l'accord du délégué du Ministre, le mot « particulières » sera omis dans l'intitulé de la section 7.

⁶ En effet, l'intitulé d'un chapitre ou d'une section doit être précis, complet et concis (*Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 65).

2. Dans la phrase introductive, il convient de remplacer les mots « tel que défini à l'article 1^{er}, 17^o » par les mots « tel que défini à l'article 1^{er}, 16^o ».

Article 28

Au 10^o, il convient de remplacer les mots « tel que défini à l'article 1^{er}, 16^o » par les mots « tel que défini à l'article 1^{er}, 19^o ».

Article 33

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord du délégué du Ministre, les mots « contre les décisions de non-reconnaissance » et les mots « les sanctions visées à l'article 30 du décret » seront remplacés respectivement par les mots « contre les décisions de non-reconnaissance, de classement et de révision de classement » et les mots « les sanctions visées à l'article 32 ».

2. Tel que le paragraphe 3, 1^o, est rédigé, il paraît devoir être compris en ce sens que le délai de nonante jours dont dispose le Gouvernement pour statuer sur un recours contre une décision relative à la reconnaissance court à dater de l'avis du Conseil supérieur. Un tel système, qui peut aboutir à tenir indéfiniment en suspens la décision du Gouvernement, n'est pas admissible. Il convient dès lors au 1^o, et à l'instar de ce que prévoit le paragraphe 3, 2^o et 3^o, de faire courir le délai à partir de l'envoi du recours.

Article 34

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 4, est inutile : il ne fait en effet que reproduire ou paraphraser une norme émanant du législateur fédéral qui ressortit par ailleurs à sa seule compétence et qui s'impose en cas de traitement de données à caractère personnel. Il sera en conséquence omis.

Une observation analogue vaut pour l'article 37, § 1^{er}, alinéa 3.

Article 35

La disposition ne règle pas le subventionnement du bénéficiaire pour ce qui concerne la première année de subventionnement⁷.

La disposition sera complétée.

Une observation analogue vaut pour l'article 37, § 4, de l'avant-projet.

⁷ Comparer avec l'article 42, § 6, de l'avant-projet.

Article 36

À l'alinéa 2, mieux vaut remplacer les mots « à l'article 21, 11° » par les mots « à l'article 21, 11°, a) ».

Article 37

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, recourt à des critères distincts de ceux prévus à l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2. Le commentaire de l'article explicitera le caractère utile et spécifique de ces critères distincts.

2. Au paragraphe 4, alinéa 3, il convient de remplacer les mots « aux articles 22 et 23 » par les mots « visées aux articles 22 et 23 ».

Article 43

Cette disposition, qui crée des articles de base au sein de la division organique « Sport » du budget de la Communauté française, doit être omise étant donné qu'il ne revient pas à un décret portant des dispositions de droit matériel d'anticiper sur la structure du budget général des dépenses et d'empiéter sur la prérogative qui revient chaque année au législateur budgétaire d'allouer les crédits lors du vote du budget général des dépenses⁸.

Articles 46 et 47

À la suite de l'abrogation du décret du 8 décembre 2006 telle que prévue à l'article 46, il convient également d'adapter :

– les articles 1^{er} et 3 du décret du 30 mars 2007 'organisant la reconnaissance et le subventionnement d'une association de fédérations sportives, de fédérations sportives de loisirs et d'associations sportives francophones' ;

– l'article 76 du décret du 23 janvier 2009 ;

– les articles 1^{er} et 8 du décret du 20 octobre 2011 'relatif à la lutte contre le dopage' ;

– l'article 151 du décret du 7 novembre 2013 ;

– l'article 1^{er} du décret du 20 mars 2014 'portant diverses mesures en faveur de l'éthique dans le sport en ce compris l'élaboration du code d'éthique sportive et la reconnaissance et le subventionnement d'un comité d'éthique sportive' ;

⁸ Voir également l'avis n° 40.767/2/V, observation formulée sous l'article 37.

– les articles 1^{er}, 11, 12 et 24 du décret du 3 avril 2014 ‘relatif à la prévention des risques pour la santé dans le sport’.

L’avant-projet sera complété en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET