



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.139/4
du 15 avril 2020

sur

un avant-projet de décret de la Commission communautaire française ‘portant assentiment à la Convention du Conseil de l’Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors de matches de football et autres manifestations sportives, faite à Saint-Denis, le 03 juillet 2016’

Le 20 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre, membre du Collège de la Commission Communautaire française, chargé de la Formation professionnelle et des Relations internationales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors de matches de football et autres manifestations sportives, faite à Saint-Denis, le 03 juillet 2016'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 avril 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 avril 2020.

*

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.

Dans son avis n° 65.336/VR donné le 19 mars 2019 en chambres réunies sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française, à la Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors de matches de football et autres manifestations sportives, faite à Saint-Denis, le 03 juillet 2016' ¹, la section de législation a observé ce qui suit :

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET »

1. L'avant-projet de décret de la Région wallonne tend, selon son intitulé, à porter 'assentiment, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré par la Communauté française, à la Convention du Conseil de l'Europe sur une approche intégrée de la sécurité, de la sûreté et des services lors de matches de football et autres manifestations sportives, faite à Saint-Denis, le 03 juillet 2016' (ci-après : 'la Convention').

L'exposé des motifs de l'avant-projet énonce que la Convention est le résultat d'un exercice d'actualisation de la Convention européenne sur la violence des spectateurs et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment des matches de football (STE n° 120), élaborée en 1985 suite au drame du Heysel'.

Appelée à remplacer la Convention européenne de 1985 ², la Convention comprend 'les mises à jour nécessaires et les bonnes pratiques européennes depuis trois décennies'.

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

¹ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65336.pdf>.

² Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Article 16, paragraphe 3, de la Convention.

COMPÉTENCE

2. Le 26 mai 2016, le groupe de travail traités mixtes a, à juste titre, considéré la Convention comme un accord mixte, auquel l'autorité fédérale, les communautés et les régions et la Commission communautaire française doivent donner leur assentiment ³.

Toutefois, pour autant qu'il soit établi, comme cela ressort de l'article 1^{er} de l'avant-projet de décret d'assentiment, que la Convention comporte des dispositions ⁴ qui règlent des matières personnalisables au sens de l'article 128 de la Constitution ⁵, il conviendra également de soumettre celle-ci à l'assentiment de la Commission communautaire commune qui, conformément à l'article 135 de la Constitution et à l'article 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', exerce dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale les compétences non dévolues aux communautés dans les matières visées à l'article 128, § 1^{er}, de la Constitution.

FORMALITÉ PRÉALABLE

3. La Convention à laquelle l'avant-projet entend porter assentiment a notamment pour objet des mesures qui concernent la conception des 'infrastructures sportives', lesquelles relèvent de la matière des 'sports' mentionnée à l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', au titre de matières culturelles visées à l'article 127, § 1^{er}, 1°, de la Constitution. En application de l'article 138 de la Constitution, l'exercice de la compétence en ce qui concerne les infrastructures sportives a, pour ce qui concerne le territoire de la région de langue française, été transféré de la Communauté française à la Région wallonne ⁶.

L'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 a succédé à l'article 2, alinéa 1^{er}, 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', qui précisait que, parmi les matières culturelles, figuraient : '9° l'éducation physique, les sports et la vie en plein air'.

L'avant-projet de décret à l'examen règle donc une matière culturelle au sens que recevait cette notion dans l'article 2, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi du 21 juillet 1971 avant son abrogation et au sens que lui donne l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

³ *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : Ce qui a implicitement été confirmé par la Conférence interministérielle de la politique étrangère (voir la lettre du 12 septembre 2016 du président de la CIPE).

⁴ *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : Voir à cet égard les articles 5, paragraphe 4, et 8, paragraphe 2, de la Convention.

⁵ *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : Il est renvoyé à l'observation 5.

⁶ *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : 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' et article 3, 1°, du décret de la 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' (ci-après : « les décrets de transfert »).

Il s'ensuit que l'avant-projet de décret entre 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 »), ainsi circonscrit :

'Art. 2. Sont soumises aux dispositions de la présente loi, toutes mesures prises par les autorités publiques dans les matières culturelles visées à l'article 2 de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels ainsi que dans le domaine de la coopération internationale telle qu'elle est prévue à l'article 59bis, § 2, 3°, de la Constitution.

Lesdites matières culturelles ne comprennent pas les mesures qui relèvent essentiellement du droit pénal, du droit social, du droit fiscal et de la réglementation économique.

Il faut entendre par autorités publiques notamment : le pouvoir exécutif, les autorités provinciales les associations interprovinciales, les autorités communales, les autorités des agglomérations et des fédérations de communes, les associations intercommunales, les commissions culturelles française et néerlandaise de l'agglomération bruxelloise et les établissements publics relevant de ces autorités'.

Les articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel disposent comme suit :

'Art. 6. 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.

Art. 7. Ces organes de consultation sont 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 d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance.

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

Il résulte de l'article 6 reproduit ci-avant que les autorités publiques sont tenues d'associer à l'élaboration de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques, et, si nécessaire, de créer des organes *ad hoc* à cette fin.

Par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà souvent rappelé ⁷, il suit de ces mêmes dispositions que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis dans ces matières, leur consultation constituant une formalité préalable à caractère obligatoire.

En l'espèce, il n'apparaît pas à la lecture du dossier communiqué à la section de législation que l'avant-projet de décret a été soumis à l'avis d'un organe dont la composition répond aux exigences de la loi du Pacte culturel.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. L'exposé des motifs se limite pour l'essentiel à reproduire le résumé de la Convention ainsi qu'une partie du rapport explicatif s'y rapportant, disponibles sur le site internet du Conseil de l'Europe.

⁷ *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : La section de législation s'est prononcée en ce sens dans les avis n° 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 jeunesse', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 660/1, pp. 84-121, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/45780.pdf> ; n° 45.788/4 donné le 2 février 2009 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 10 novembre 2011 'relatif au soutien au cinéma et à la création audiovisuelle', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2011-2012, n° 255/1, pp. 75-84, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/45788.pdf> ; n° 62.677/4 donné le 31 janvier 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 juin 2018 'modifiant le décret sur les services de Médias Audiovisuels coordonné le 26 mars 2009', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 630/1, pp. 70-89, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62677.pdf> ; n° 64.139/VR donné le 17 octobre 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 24 janvier 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'utilisation de fréquences numériques pour le DAB+ sur le territoire de l'autre partie', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 732/1, pp. 23-33, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64139.pdf> ; n° 64.140/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'Accord de coopération du entre la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la mise à disposition de radiofréquences dans la bande 87.5-108 MHz', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 746/1, pp. 18-26, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64140.pdf> ; n° 64.141/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'Accord de coopération du entre la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la mise à disposition de la fréquence Liège 88.5 MHz', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 747/1, pp. 12-20, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64141.pdf> ; n° 64.285/VR donné le 31 octobre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord de coopération du ... entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la coordination des radiofréquences en matière de radiodiffusion dans la bande de fréquences 87,5-108 MHz conformément à l'article 17 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 745/1, pp. 24-34, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64285.pdf> ; n° 64.612/VR donné le 23 janvier 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord du 25 février 2016 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas concernant la coproduction de films' ; n° 64.613/4 donné le 10 décembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord sur la coproduction audiovisuelle du 12 mai 2017 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement de la République du Chili', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 750/1, pp. 11-17, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64613.pdf> et n° 64.614/4 donné le 10 décembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord sur la coproduction cinématographique du 16 mai 2018 entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et la République orientale d'Uruguay', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2018-2019, n° 752/1, pp. 10-14, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64614.pdf>.

En exécution des obligations résultant de la Convention et pour satisfaire à celles-ci, des mesures devront le cas échéant être prises ou des adaptations devront être apportées à la réglementation dans l'ordre juridique belge, en principe au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la Convention⁸.

Il est recommandé que le Parlement dispose de l'information la plus complète possible sur la portée de la Convention pour laquelle l'assentiment est demandé.

À cet effet, il serait indiqué que l'exposé des motifs précise les matières régies par la Convention pour lesquelles l'exercice de la compétence a été transféré à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution. Par ailleurs, l'exposé des motifs doit identifier de manière suffisamment précise les mesures que la Région wallonne a déjà prises et celles qu'elle sera appelée à prendre pour respecter les engagements qui résultent de la Convention⁹.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

Article 1^{er}

5. En plusieurs de ses dispositions, notamment son article 5, paragraphes 3 et 4, la Convention a pour objet des mesures qui concernent la conception des infrastructures sportives. D'autres dispositions, notamment les articles 2, 4 et 11, paragraphe 1^{er}, tendent à encourager la coordination nationale et la coopération internationale, notamment à cet égard.

En vertu de l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les 'infrastructures sportives' constituent une matière culturelle visée à l'article 127, § 1^{er}, 1°, de la Constitution.

Conformément aux articles 4, 2°, des décrets de transfert, c'est à juste titre que l'avant-projet de décret mentionne qu'il règle une matière visée à l'article 127 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution.

La mention de l'article 128 de la Constitution, qui figure également à l'article 1^{er} de l'avant-projet de décret, n'est, pour sa part, justifiée que pour autant qu'il soit établi que la Convention comporte des dispositions qui règlent des matières personnalisables visées par les décrets de transfert¹⁰.

L'article 1^{er} sera réexaminé et, le cas échéant, revu ».

⁸ *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : La Convention est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2017, après trois ratifications (France, Monaco et Pologne). L'article 17, paragraphe 2, de la Convention dispose que pour toute ratification ultérieure, « celle-ci entrera en vigueur le premier jour du mois suivant l'expiration d'un délai d'un mois après la date de dépôt de l'instrument de ratification [...] ».

⁹ *Note de bas de page n° 8 de l'avis cité* : Dans le même sens, voir l'avis n° 59.777/1/V donné le 29 juillet 2016 sur avant-projet devenu l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant assentiment à l'Accord de Partenariat et de Coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, signé à Astana, le 21 décembre 2015', *Doc. parl.*, Ass. Réun. C.C.C., 2015-2016, n° B-60/1, pp. 11-18, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59777.pdf>.

¹⁰ *Note de bas de page n° 9 de l'avis cité* : Il est renvoyé à l'observation 2.

Ces observations valent, *mutatis mutandis*, pour l'avant-projet à l'examen.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET