



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.762/4
du 2 février 2021

sur

un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux n° XX du
Gouvernement de la Communauté française 'relatif au soutien
des fédérations et associations sportives reconnues dans le
cadre de la crise sanitaire covid-19'

Le 26 janvier 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de la Promotion sociale, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse, des Sports et de la Promotion de Bruxelles de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux n° XX du Gouvernement de la Communauté française 'relatif au soutien des fédérations et associations sportives reconnues dans le cadre de la crise sanitaire covid-19'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 février 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 février 2021.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Considérant le décret du 14 novembre 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement en vue de réagir à la deuxième vague de la crise sanitaire du COVID-19, les articles 1^{er}, § 1^{er}, d) et 2 ;

Considérant le décret-programme du 9 décembre 2020 portant diverses mesures visant à faire face aux conséquences de la crise du Coronavirus, aux Bâtiments scolaires, aux Fonds budgétaires, au Fonds Ecureuil, à WBE, à la Santé, aux Médias, à l'Éducation permanente, aux Bourses d'étude, à la Recherche scientifique et à l'Enseignement obligatoire, les articles 1^{er} et 2 ;

Considérant la pandémie liée à la propagation du coronavirus Covid-19 et la crise sanitaire d'envergure qui en découle, notamment en Belgique ;

Considérant l'arrêté du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19 en vertu duquel les rassemblements, les activités à caractère privé ou public, de nature culturelle, sociale, festive, folklorique, sportive et récréative, les excursions scolaires et les activités dans le cadre de mouvements de jeunesse sont interdites sur le et à partir du territoire national, du 13 mars au 19 avril ; que cette mesure a été renouvelée jusqu'au 3 mai 2020 inclus ;

Considérant la fermeture des infrastructures sportives ainsi que l'arrêt de toutes formes de compétitions sportives entre le 13 mars 2020 et le 1^{er} juillet 2020 ;

Considérant que les différentes phases de déconfinement entre le 18 mai 2020 et le 28 octobre 2020 n'ont pas permis une reprise globale des activités sportives et que les restrictions imposées ont fortement limité le début des entraînements et/ou championnats ;

Considérant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 limitant les entraînements et compétitions outdoor et indoor aux enfants jusqu'à 12 ans accomplis jusqu'au 15 janvier 2021 ;

Considérant la fermeture des buvettes et des vestiaires, l'interdiction des compétitions sportives non-professionnelles, l'interdiction des rassemblements de plus de quatre personnes ;

Considérant que les entraînements et compétitions contribuent directement – cotisations – et indirectement – buvettes, activités annexes, ... – au financement du mouvement sportif ;

Considérant l'absence de rentrées financières pour les opérateurs du mouvement sportif ;

Considérant les services accordés par les fédérations et associations sportives à leurs cercles notamment par l'organisation de compétitions ;

Considérant les coûts divers des services des fédérations et associations sportives facturés à leurs cercles ;

Considérant l'urgence dictée par des risques de manque et/ou d'absence de trésorerie ayant des conséquences sur la viabilité financière de ces opérateurs et donc sur leur capacité à poursuivre leur objectif social ;

Considérant le caractère d'intérêt général des missions exercées par le mouvement sportif organisé, lequel relève des compétences de la Fédération Wallonie-Bruxelles ;

Considérant qu'il convient de soutenir prioritairement les opérateurs dont la viabilité financière est menacée du fait de l'application des mesures sanitaires de confinement ;

Considérant la mission de pouvoir subsidiant de la Fédération Wallonie-Bruxelles ainsi que son rôle d'opérateur sportif ;

Considérant l'importance quantitative et qualitative du mouvement sportif organisé en Fédération Wallonie-Bruxelles ;

Considérant qu'une partie prépondérante des revenus du mouvement sportif organisé provient des particuliers et du secteur privé également impacté directement par les mesures de confinement ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Le préambule fera mention des dates auxquelles, l'avis de l'inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget ont été donnés, soit respectivement les 15 et 21 janvier 2021.

2. Le test « genre » n'est pas joint au dossier. L'auteur du projet veillera au correct accomplissement de cette formalité et le préambule sera complété par la mention de la date à laquelle elle a été accomplie.

3. Le projet à l'examen, dont l'article 1^{er} énonce qu'il a pour objet de déterminer les conditions d'octroi et les modalités de calcul de subventions exceptionnelles destinées aux fédérations sportives, aux associations sportives et aux associations du sport reconnues par la Communauté française en vertu des articles 21 à 28 du décret du 3 mai 2019 'portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française', s'inscrit dans la matière des « sports » mentionnée à l'article 4, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', au titre de matières culturelles visées à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la Constitution.

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 « l'éducation physique, les sports et la vie en plein air ».

Le projet d'arrêté 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.

Il s'ensuit qu'il 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 aux termes de son article 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 par ailleurs 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 ¹, 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. Le caractère obligatoire de la formalité préalable résultant de la loi du Pacte culturel, la Communauté française n'est pas compétente pour y déroger ².

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

¹ 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>.

² À cet égard, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait que même lorsque le Gouvernement de la Communauté française agit en application du décret de la Communauté française du 14 décembre 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement en vue de réagir à la deuxième vague de la crise sanitaire du COVID-19', il n'est pas dispensé de l'obligation de respecter cette formalité préalable, l'article 2, alinéa 1^{er}, première phrase, du décret du 14 décembre 2020 ne permettant au Gouvernement de se dispenser de l'accomplissement de formalités préalables obligatoires que lorsque ces formalités sont « requises par un décret ou un arrêté », à l'exclusion des situations dans lesquelles la formalité est imposée par un autre instrument juridique, telle la loi sur le Pacte culturel.

Il appartient à l'auteur du projet d'arrêté de veiller au bon accomplissement de cette formalité.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet à l'examen entend octroyer une subvention exceptionnelle à divers opérateurs qu'il cite en son article 1^{er}, alinéa 2, qui sont les fédérations sportives, les fédérations sportives non compétitives, la fédération sportive handisport, les associations sportives multidisciplinaires, l'association sportive handisport de loisir, l'association du sport scolaire et l'association du sport dans l'enseignement supérieur, reconnues par la Communauté française en vertu des articles 21 à 28 du décret du 3 mai 2019.

2. Le préambule du projet mentionne comme seul fondement juridique l'article 6 du décret-programme du 9 décembre 2020 'portant diverses mesures visant à faire face aux conséquences de la crise du Coronavirus, aux Bâtiments scolaires, aux Fonds budgétaires, au Fonds Écureuil, à WBE, à la Santé, aux Médias, à l'Éducation permanente, aux Bourses d'étude, à la Recherche scientifique et à l'Enseignement obligatoire'.

Cette disposition est rédigée ainsi :

« § 1^{er}. Le Gouvernement peut octroyer des subventions exceptionnelles aux opérateurs visés au paragraphe 3 qui connaissent des difficultés financières suite à la crise sanitaire de la Covid-19.

§ 2. Cette subvention exceptionnelle ne pourra être accordée qu'au cours des années 2020 et 2021 et dans les conditions fixées par le Gouvernement.

§ 3. Les opérateurs pouvant bénéficier d'une subvention exceptionnelle sont :

1° les fédérations et associations sportives reconnues par la Communauté française en vertu des articles 30 à 37 du décret du 8 décembre 2006 visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française ;

2° les cercles affiliés, depuis au moins une année civile accomplie, à une fédération ou association sportive reconnue par la Communauté française ».

Le Gouvernement étant spécifiquement habilité par l'article 6 du décret-programme du 9 décembre 2020 à organiser le régime en projet et cette disposition ne l'habilitant pas à adopter des arrêtés de pouvoirs spéciaux, il y a lieu, dans l'intitulé de l'arrêté, d'omettre la mention selon laquelle il s'agit d'un arrêté de pouvoirs spéciaux.

3. Le projet ne comporte aucune disposition relative à la procédure permettant l'octroi des subventions³. Il sera dûment complété sur ce point.

³ Aucune habilitation en ce sens n'est en outre accordée au Ministre.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Il est renvoyé aux observations qui précèdent quant au fondement juridique du projet et aux formalités préalables.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

À l'alinéa 1^{er}, la section de législation n'aperçoit pas l'utilité de prévoir, pour l'octroi des subventions exceptionnelles, une période dite « sportive » entre le 1^{er} juillet 2020 et le 30 juin 2021. Il semble en effet que les montants seront accordés sans qu'il soit requis de leurs bénéficiaires de devoir justifier de difficultés financières ou d'organisation durant précisément cette période.

Le projet sera clarifié sur ce point.

Article 3

1. Selon le rapport au Gouvernement, les critères F et F' visent la même chose, soit le nombre d'affiliés du bénéficiaire de la subvention concerné pour l'année 2019. Il en va de même dans l'exemple d'application de la formule mathématique visée au paragraphe 2, figurant aux pages 5 et 6 de la note au Gouvernement. Si telle est effectivement l'intention de l'auteur du projet, il convient, pour éviter toute équivoque, de conférer la même définition à ces deux critères dans le dispositif en projet.

2. Au paragraphe 3, alinéa 2, la première phrase est dénuée de portée normative et sera omise, le rapport au Gouvernement pouvant pour sa part être complété pour définir l'objectif et la logique poursuivis par le texte à l'examen. Par ailleurs, à la deuxième phrase du même alinéa, les mots « par les opérées » seront omis.

3. Le paragraphe 3, alinéa 3, ne fait pas apparaître clairement comment sera calculée la classification « COVID » si, comme l'envisage la disposition, plusieurs disciplines sportives sont pratiquées au sein de l'opérateur bénéficiaire de la subvention. Dans cette hypothèse, les points seront-ils additionnés ou sera-t-il procédé à une neutralisation de certains des points ? En tout état de cause, si tel est le cas, il y aura lieu pour l'auteur du projet de pouvoir justifier cette neutralisation au regard des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution.

La disposition sera précisée sur ce point.

4. Au paragraphe 3, alinéa 3, une différence est faite entre la discipline sportive de loisir s'exerçant à l'extérieur (1°) et les autres disciplines sportives (2° à 8°).

À cet égard, l'article 1^{er}, 3°, du décret du 3 mai 2019, lequel définit la notion de « sport », distingue le sport pratiqué à des fins de loisir et le sport pratiqué à des fins de compétition.

La question se pose de savoir ce qu'il faut entendre par sport de loisir, au sens du 1°, et en quoi ce type de sport se distingue de celui mentionné aux 2° à 8°. La disposition gagnerait à être clarifiée à cet égard, étant entendu que l'auteur du projet doit être en mesure de justifier la catégorisation envisagée au regard des principes d'égalité et de non-discrimination.

5. Au paragraphe 4, alinéa 2, 3°, il y aurait lieu de préciser si les activités mentionnées au 3° concernent ou non, aussi bien les activités pratiquées en intérieur qu'en extérieur. L'auteur du projet doit en outre pouvoir justifier l'éventuelle distinction au regard des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution.

6. Si comme le prévoit le paragraphe 5, alinéa 1^{er}, 2°, ce sont les résultats sportifs engrangés au cours de la précédente « olympiade » qui sont visés, ce sont uniquement ceux obtenus lors et depuis les Jeux olympiques de Rio en 2016 qui devraient être pris en compte, dès lors qu'une « olympiade » constitue, aux termes de la définition qu'en donne « Le Robert », la « période de quatre ans entre deux célébrations des Jeux olympiques ».

7. Au paragraphe 5, alinéa 3, la question se pose de savoir pourquoi un régime d'octroi d'étoiles est mis en place, dès lors que ces étoiles sont « rentabilisées par l'obtention d'un point par étoile obtenue ».

Mieux vaudrait octroyer directement un ou des points et non des étoiles.

8. Afin de garantir le respect des principes d'égalité et de non-discrimination dans la mise en œuvre du dispositif à l'examen, le paragraphe 6, alinéa 2, précisera les critères permettant de déterminer, d'une part, qu'un sportif peut être considéré comme étant « en cours de qualification pour les Jeux olympiques d'été de 2021 ou d'hiver de 2022 » et, d'autre part, qu'un sportif dispose du potentiel qui laisse entrevoir qu'il pourrait se qualifier pour les Jeux olympiques d'été de 2024.

9. Le paragraphe 7 précisera par ailleurs comment et par qui sera évalué le degré de réalisation des huit composantes de la classification « formation de cadres ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET