



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 70.328/4
du 26 novembre 2021

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'portant exécution du décret du 14 juillet 2021 relatif
à la lutte contre le dopage et à sa prévention'

Le 18 octobre 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 trente jours prorogé jusqu'au 26 novembre 2021 ^{*}, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant exécution du décret du 14 juillet 2021 relatif à la lutte contre le dopage et à sa prévention'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 novembre 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur, et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 novembre 2021.

^{*} Par courriel du 19 octobre 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^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. L'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, 4^o, de l'accord de coopération du 9 décembre 2011 entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune 'en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport' impose à la Communauté française de transmettre, pour information, aux autres parties contractantes à cet accord de coopération, « tout projet de réglementation en matière de lutte antidopage qu'elle souhaite adopter », et ce, avant leur approbation définitive »¹.

Interrogé à cet égard, le délégué de la Ministre a confirmé que le projet sera transmis, pour information, aux autres parties à cet accord, avant l'approbation définitive du projet.

Il sera veillé au bon accomplissement de cette formalité.

2. En vertu de l'article 25, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, du décret du 3 avril 2014 'relatif à la prévention des risques pour la santé dans le sport', la commission de prévention des risques pour la santé dans le sport instituée par l'article 25, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de ce décret doit donner un avis au Gouvernement « sur tout projet de décret ou d'arrêté organique ou réglementaire relatif à la prévention des risques dans la pratique sportive, la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention ».

Conformément à l'article 25, § 2, alinéa 1^{er}, du même décret,

« [l]es avis de la commission demandés par le Gouvernement doivent être transmis dans un délai ne dépassant pas trente jours. Ce délai prend cours à la réception de la demande d'avis par le secrétariat de la commission. Passé ce délai, les avis ne sont plus requis pour qu'une décision puisse être prise valablement par le Gouvernement ».

¹ Voir notamment l'avis n° 57.218/3 donné le 9 avril 2015 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 29 juillet 2015 'modifiant l'ordonnance du 21 juin 2012 relative à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention', *Doc. parl.*, Ass. Réu. C.C.C., 2014-2015, B-30/1, pp. 31 à 51, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57218.pdf> ; ainsi que l'avis n° 69.345/4 donné le 2 juin 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 14 juillet 2021 'relatif à la lutte contre le dopage et à sa prévention', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2020-2021, n° 262/1, pp. 91 à 114, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69345.pdf>.

Selon le dossier communiqué à la section de législation, il a été décidé de faire application de l'article 25, § 2, alinéa 2, du décret du 3 avril 2014 aux termes duquel « [e]n cas d'urgence motivée, le Gouvernement peut s'abstenir de solliciter l'avis demandé ».

Interrogé quant aux motifs justifiant l'urgence *in casu*, le délégué de la Ministre a répondu ce qui suit :

« Depuis le début du travail de mise en œuvre du Code mondial antidopage révisé (le Code) et de ses Standards internationaux, les avis des instances consultatives, à l'exception de ceux de la section de législation du Conseil d'État, ont été sollicités selon les procédures d'urgence applicables. Cette urgence est principalement due à l'entrée en vigueur du Code révisé le 1^{er} janvier 2021 et aux conséquences potentielles susceptibles de s'appliquer à l'ONAD Communauté française, en tant que signataire du Code, ainsi que, le cas échéant, à des tiers, en cas de mise en œuvre du Code que l'Agence mondiale antidopage (AMA) estimerait trop tardive ². En ce qui concerne la Commission de prévention des risques pour la santé dans le sport, à la différence des autres instances d'avis et comme l'a relevé la section de législation dans son avis 68.109/VR, émis le 16 octobre 2020, à propos de l'avant-projet de décret, devenu le décret du 14 juillet 2021 portant assentiment à l'accord de coopération du 7 mai 2021 conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune modifiant l'accord de coopération du 9 décembre 2011 conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport, il n'existe pas de mécanisme permettant de solliciter un avis dans un délai abrégé. Aussi, en cohérence avec sa décision de solliciter les avis des autres instances consultatives selon les procédures d'urgence applicables, le Gouvernement a fait application du mécanisme d'urgence prévu par le décret du 3 avril 2014 relatif à la prévention des risques pour la santé dans le sport, à son article 25, § 2, alinéa 2 ».

Ainsi que le souligne le délégué de la Ministre, la section de législation n'est pas saisie en urgence dans le cadre de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973. Il ressort par ailleurs du dossier communiqué à la section de législation que, s'agissant de l'avis de l'Autorité de protection des données, l'urgence ne semble pas non plus avoir été invoquée ³.

² Voir en ce sens le courrier de l'AMA du 15 septembre 2021, qui constate que le travail de mise en œuvre du Code n'est pas encore terminé et qui accorde à l'ONAD Communauté française un délai de 4 mois pour ce faire, à défaut de quoi l'ONAD sera d'office jugée non-conforme et différentes conséquences s'appliqueront automatiquement, dont certaines vis-à-vis de tiers.

³ L'avis de l'Autorité de protection des données ayant ainsi été sollicité en date du 2 août 2021 et l'avis ayant été rendu le 24 septembre 2021.

Même s'il n'existe pas de mécanisme permettant de solliciter l'avis de la commission de prévention des risques pour la santé dans le sport dans un délai abrégé, la section de législation n'aperçoit pas les motifs pour lesquels il n'a pas été possible de consulter celle-ci dans le délai ordinaire de trente jours ⁴ – à l'instar de la saisine du Conseil d'État.

À défaut de justifications complémentaires au regard de l'urgence du dossier, l'auteur du projet veillera à l'accomplissement de la formalité.

3. Conformément à l'article 11, alinéa 1^{er}, 7^o, du décret du 14 juillet 2021 'relatif à la lutte contre le dopage et à sa prévention', tout arrêté d'exécution de ce décret est adopté « sur proposition de l'ONAD Communauté française ou en nécessaire concertation avec celle-ci ».

Interrogé à cet égard, le délégué de la Ministre a répondu :

« En ce qui concerne la formalité prévue à l'article 11, alinéa 1^{er}, 7^o, du décret du 14 juillet 2021, celle-ci a été accomplie, le texte a été élaboré et est proposé par l'ONAD Communauté française ».

Il sera fait mention de l'accomplissement de cette formalité préalable au préambule.

4. Conformément à l'article 4, alinéa 2, 1^o, du décret de la Communauté française du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française', chaque ministre est tenu d'établir, dans le cadre des politiques, mesures et actions relevant de sa compétence, pour chaque projet d'acte législatif et réglementaire, un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test genre ».

Il ressort du dossier soumis à la section de législation que cette formalité a été réalisée le 1^{er} juillet 2021 ⁵.

Il sera fait mention de l'accomplissement de cette formalité préalable au préambule.

⁴ L'article 25, § 2, alinéa 1^{er} du décret du 3 avril 2014 précisant d'ailleurs bien que « passé ce délai [de 30 jours], les avis ne sont plus requis pour qu'une décision puisse être prise valablement par le Gouvernement ».

⁵ À noter que le document contenant le « test genre » transmis à la section de législation indique quant à lui la date de « septembre 2017 ». Interrogé à cet égard, le délégué de la Ministre a précisé que « [l]e test genre transmis au Conseil d'État est bien celui réalisé le 1^{er} juillet 2021, la période 'septembre 2017' est en fait celle à laquelle le modèle (vierge) du test a été publié ». La date sera par conséquent corrigée dans le « test genre », pour faire état de celle du 1^{er} juillet 2021.

OBSERVATIONS PRÉALABLES

1. Dans son avis n° 69.345/4 donné le 2 juin 2021 sur un avant-projet devenu le décret du 14 juillet 2021, que le projet tend à exécuter, la section de législation formulait l'observation préalable suivante, qui demeure pertinente pour le projet examiné :

« Le projet se réfère souvent à l'Agence Mondiale Antidopage (en abrégé : 'AMA'), à son Code, ainsi qu'à des standards internationaux. Compte tenu du caractère technique de ces références, il aurait été utile, en vue de faciliter l'examen du projet par la section de législation, de joindre à la demande d'avis un tableau de comparaison entre l'avant-projet de décret et le Code AMA ou tout autre texte dont il s'est inspiré ⁶.

La section de législation n'a donc pu vérifier matériellement ni l'exactitude ni la pertinence de toutes ces références. Compte tenu du délai imparti, il n'a pas non plus été possible de vérifier si, dès lors qu'elles imposent des obligations aux citoyens, d'autres dispositions du Code AMA ou des Standards internationaux ne devraient pas éventuellement être reproduites dans l'avant-projet à l'examen.

Par conséquent, l'absence d'observation concernant l'une ou l'autre disposition du projet ne signifie pas que les textes ne soient ni critiquables ni perfectibles. Le silence gardé par la section de législation sur ces dispositions ne pourrait dès lors servir d'élément d'interprétation [de l'avant-projet] à l'examen. C'est sous cette réserve que la section de législation formule les observations suivantes » ⁷.

2. Vu l'importance du projet et de la nature des droits en jeu, il s'indiquerait de faire précéder celui-ci d'un rapport au Gouvernement ⁸.

⁶ *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : Dans un souci de transparence, pareil tableau accompagnera utilement l'avant-projet de décret, afin d'éclairer le travail des parlementaires. Voir dans ce sens, notamment l'avis n° 58.217/4 donné le 30 septembre 2015 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 octobre 2015 'portant exécution du décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58217.pdf>.

⁷ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69345.pdf>.

⁸ Voir dans le même sens l'avis n° 58.217/4 donné le 30 septembre 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 octobre 2015 'portant exécution du décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58217.pdf> et l'avis n° 66.415/4 donné le 12 août 2019 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 février 2020 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 octobre 2015 portant exécution du décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66415.pdf>.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. S'agissant des compétences et du fonctionnement de la Commission interfédérale disciplinaire en matière de dopage (en abrégé « CIDD »), et des compétences et du fonctionnement de la Commission d'appel de la Commission de la Communauté française pour l'autorisation d'usage à des fins thérapeutiques (en abrégé « CAUT ») (établie auprès de la CIDD), la section de législation rappelle qu'elle a formulé, dans son avis n° 69.345/4, l'observation générale suivante :

« S'agissant des compétences et du fonctionnement de la CIDD, l'avant-projet à l'examen reproduit 'sans grand changement sur le fond' ⁹ le contenu des articles 12 et 13 du décret du 14 novembre 2018 modifiant le décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage et modifiant le décret du 10 mai 2013 instaurant une procédure de reconnaissance des salles de fitness de qualité.

À cet égard, la section de législation a déjà fait observer que ¹⁰ :

'2. La CIDD qu'il est ainsi envisagé d'ériger comme 'seul tribunal antidopage disciplinaire' en Communauté française, est une institution de droit privé qui a été créée le 12 janvier 2012 sous la forme d'une association sans but lucratif par diverses fédérations et associations sportives francophones et l'Association interfédérale du sport francophone.

Conformément à l'article 4 des statuts de la CIDD, celle-ci a pour but :

'[...] la mise à disposition d'une structure indépendante, notamment pour les fédérations sportives, fédérations sportives de loisirs, associations sportives telles que définies par le décret du 8 décembre 2006 visant l'organisation et le subventionnement du sport en Communauté française, en matière de lutte contre le dopage. Elle a également pour but d'aider les fédérations sportives dans la gestion des procédures disciplinaires relatives aux pratiques de dopage commises par leurs sportifs'.

Conformément à l'article 5 des statuts de la CIDD, elle a pour objet :

'– la création et l'organisation d'une commission disciplinaire, qualifiée et impartiale, en matière de dopage compétente pour les procédures disciplinaires en première instance ;

– la nomination des membres de ladite commission disciplinaire ;

– l'élaboration du règlement de procédure de ladite commission disciplinaire ;

'[...]']'.

Il résulte de ces dispositions statutaires et des articles 7 et 8 desdits statuts que la CIDD est compétente pour organiser les procédures disciplinaires ouvertes à l'encontre des sportifs affiliés aux organisations sportives qui sont membres (effectifs ou adhérents) de cette commission disciplinaire, c'est-à-dire des organisations sportives qui souhaitent déléguer une telle compétence à la CIDD. En l'état du droit positif, l'intervention de la CIDD repose donc sur une base volontaire dans le chef des organisations sportives qui en sont membres et partant des personnes qui y sont affiliées.

⁹ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Voir à cet égard le commentaire de l'article 23.

¹⁰ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Avis n° 63.435/4 donné le 30 mai 2018 sur un avant-projet devenu le décret du 14 novembre 2018 'modifiant le décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage et modifiant le décret du 10 mai 2013 instaurant une procédure de reconnaissance des salles de fitness de qualité', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63435.pdf>.

3. La réforme menée par l'avant-projet examiné se départit de cette logique en ce qu'elle vise précisément à :

– attribuer à la CIDD les compétences de recours actuellement exercées par le Gouvernement concernant la soumission des sportifs d'élite – indépendamment de leur affiliation à une organisation sportive membre de la CIDD – aux obligations prévues par l'article 18 en projet ou concernant tout éventuel manquement qui leur serait reproché en vertu de cette même disposition (obligations de localisation) (articles 18, § 7, alinéa 2, en projet) ;

– faire de la CIDD le seul tribunal antidopage disciplinaire compétent en Communauté française vis-à-vis de tout sportif ou toute autre personne à l'encontre duquel ou de laquelle une violation des règles antidopage est alléguée [...], que ces personnes soient ou non affiliées à une organisation sportive (article 19, §§ 1^{er} et 3 à 7, en projet) et que celle-ci soit ou non partie à la CIDD.

L'article 19, § 4, en projet qualifie expressément la CIDD de 'seul tribunal antidopage disciplinaire compétent' lorsqu'elle est appelée à se prononcer sur la violation des règles anti-dopage (article 19, §§ 1^{er} et 3 à 7 en projet). L'avant-projet ne procède pas à une telle qualification lorsque la CIDD agit dans le cadre des obligations de localisation (articles 18 et 19, § 2, en projet). L'intention de l'auteur semble donc d'instaurer, dans cette dernière hypothèse, un recours administratif organisé.

Il en résulte qu'en vertu de l'avant-projet à l'examen, la CIDD est appelée à intervenir, tantôt comme autorité administrative de recours, tantôt en qualité de juridiction.

4.1. Le rôle juridictionnel que le texte en projet entend assigner à la CIDD se heurte à l'objection fondamentale suivante.

4.2. Si le législateur compétent¹¹ peut, à certaines conditions, créer des juridictions administratives, il ne lui appartient pas de confier une fonction juridictionnelle à une personne de droit privé. En effet, il faut déduire des articles 145, 146 et 161 de la Constitution, que pour qu'une 'juridiction' soit valablement créée en vertu de ces dispositions, il s'impose, ainsi que le terme 'juridiction' l'implique nécessairement, que l'organe auquel une mission juridictionnelle est confiée présente toutes les garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure équitable¹².

¹¹ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : À savoir le législateur fédéral, le législateur communautaire ne pouvant régler une telle matière que pour autant que les conditions d'un recours aux pouvoirs implicites, telles que consacrées par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', soient réunies. En effet, l'article 161 de la Constitution réserve à l'autorité fédérale la compétence d'établir des juridictions administratives et de définir leurs attributions. Toutefois, la création d'une juridiction administrative par une Communauté et une Région est aujourd'hui admise, tant par la Cour constitutionnelle que par la section de législation du Conseil d'État, sur le fondement des pouvoirs implicites dont disposent les Communautés et Régions en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Il est nécessaire à cet effet que l'empiètement de compétence réalisé par la Communauté ou la Région concernée sur les compétences de l'autorité fédérale soit nécessaire à l'exercice des compétences de cette Communauté ou Région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale (voir, à ce propos, C.C., 8/2011, 27 janvier 2011, B.8.4 à B.8.6 et l'avis n° 53.941/AV/3 donné le 17 octobre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de l'Autorité flamande du 4 avril 2014 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53941.pdf>).

¹² Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Voir dans le même sens, l'avis n° 43.260 donné le 4 juillet 2007 sur un projet d'arrêté royal 'fixant les conditions particulières imposées pour l'admission à la circulation aérienne des aéronefs ultra-légers motorisés', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/43260.pdf>.

Or, la nature privée de la CIDD implique que celle-ci n'est, par essence, pas uniquement guidée par la poursuite de l'intérêt général et que sa composition, son organisation et son fonctionnement ne relèvent pas principalement d'un régime de droit public.

Une telle nature apparaît dès lors incompatible avec la fonction de juge qui est une prérogative essentielle de l'action étatique.

4.3. Les obligations imposées à la CIDD par l'article 19, § 4, en projet – dont la mise en œuvre n'est, par ailleurs, soumise à aucun contrôle de la part de la Communauté française – ne permettent pas de remédier à la difficulté soulevée.

4.4. Le principe d'une telle juridiction privée paraît d'autant plus critiquable qu'en application de l'article 19, § 4, alinéa 2, 11°, en projet, la procédure sera régie par un règlement de procédure élaboré par la CIDD et dont les sportifs et autres personnes concernées n'auront connaissance qu'au moment où une procédure disciplinaire sera ouverte à leur encontre. Ce règlement contiendra des normes essentielles qui ne seront pas soumises aux garanties régissant la confection de normes de procédure et qui ne seront pas publiées de la manière prescrite par l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980, ce qui posera la question de leur opposabilité aux personnes concernées. Par ailleurs, et plus fondamentalement encore, s'agissant de règles pouvant entraîner des ingérences dans certains droits fondamentaux (le droit au respect de la vie privée par exemple), celles-ci doivent être prévues par la loi, ce qui implique notamment qu'une mesure comportant pareilles restrictions doit être accessible, précise et prévisible quant à ses conséquences.

4.5. Pour les raisons exposées ci-avant, la CIDD ne peut se voir confier les attributions juridictionnelles que le texte en projet entend lui accorder.

5. Il convient également d'attirer l'attention de l'auteur de l'avant-projet sur le problème que le texte en projet soulève au regard du respect de la liberté d'association garantie par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 27 de la Constitution.

En effet, il n'apparaît pas admissible d'attribuer par voie d'autorité à une institution de droit privé, créée par contrat, des missions qui sont étrangères à celles que les membres de l'association considérée ont entendu voir exercées par celle-ci ¹³.

Le choix fait jusqu'ici par le législateur de déléguer la sanction du non-respect des obligations en matière de dopage aux organisations sportives uniquement en ce qui concerne les affiliés de ces dernières était notamment justifié par le souci de respecter la liberté d'association des sportifs.

En faisant de la CIDD le seul tribunal antidopage disciplinaire compétent pour toutes les personnes entrant dans le champ d'application de la législation antidopage de la Communauté française, indépendamment de leur qualité d'affiliés aux fédérations et associations membres de la CIDD, le dispositif à l'examen s'écarte de cette logique et

¹³ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Outre le non-respect de l'objet statutaire de la commission disciplinaire mise en place, l'article 5 des statuts prévoit que cette commission est uniquement compétente en première instance. L'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, en projet prévoit cependant que la CIDD est également compétente, le cas échéant, en degré d'appel.

porte atteinte à la liberté d'association des membres de la CIDD d'une manière qui ne paraît pas admissible¹⁴⁻¹⁵.

6. Des observations qui précèdent, il résulte que les articles 12 et 13 de l'avant-projet de décret, de même que ses autres dispositions qui y sont liées, ne sont, en l'état, pas admissibles et doivent être fondamentalement revus de sorte que ces dispositions n'ont pas été examinées plus avant par la section de législation'.

La même observation peut être réitérée concernant les articles 22, § 7, alinéas 2 à 4¹⁶ et 23¹⁷, ainsi que concernant les autres dispositions qui y sont liées.

Une observation similaire peut également être formulée s'agissant de la Commission d'appel de la CAUT, dès lors que celle-ci est établie 'auprès de la CIDD' conformément aux articles 10, § 5 et 23, § 7 ».

C'est compte tenu de cette observation que certaines observations particulières seront formulées.

2. L'article 23 du projet concerne les conditions et la procédure de désignation comme médecin contrôleur. L'article 25 du projet a trait à l'agrément des laboratoires de contrôle. L'article 26 règle la désignation des chaperons.

S'agissant de la conformité de ces dispositions au regard de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur', la section de législation a fait observer ce qui suit :

« 11.1. Les services que les médecins contrôleurs fournissent conformément à la réglementation en projet doivent être considérés comme des services de soins de santé visés à l'article 2, paragraphe 2, f), de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur' (ci-après : directive services). Les dispositions concernées du projet échappent par conséquent au champ d'application de la directive services et ne doivent pas être vérifiées à l'aune de celle-ci.

11.2. Les laboratoires de contrôle fournissent des services qui peuvent être considérés comme une 'activité économique non salariée, exercée normalement contre

¹⁴ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Voir notamment Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Chassagnou et autres c. France*, 29 avril 1999.

¹⁵ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Cette conclusion se trouve renforcée par le constat que l'objectif de santé publique poursuivi par le dispositif à l'examen – à savoir la prévention et la lutte contre le dopage chez les sportifs –, peut être atteint par d'autres moyens moins attentatoires à la liberté d'association. L'exposé des motifs invoque le fait que « plus de deux ans après l'entrée en vigueur du décret modificatif de 2015 et malgré plusieurs rappels des autorités anti-dopage, certaines fédérations non reconnues – souvent de taille relative en termes de nombre d'affiliés – ne se sont toujours pas dotées de règles et de règlements de procédure antidopage, conforme au décret et au Code 2015 ». Un tel motif ne paraît pas suffire à justifier l'atteinte portée par le texte en projet à la liberté d'association, dès lors que d'autres mécanismes existent, telle la mise en place d'un système de sanctions administratives, afin d'imposer aux organisations sportives le respect de leurs obligations décrétales.

¹⁶ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Qui reprennent le contenu de l'article 13, 1°, du décret du 14 novembre 2018 'modifiant le décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage et modifiant le décret du 10 mai 2013 instaurant une procédure de reconnaissance des salles de fitness de qualité'.

¹⁷ Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : Qui reprend le contenu de l'article 14 du décret du 14 novembre 2018 'modifiant le décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage et modifiant le décret du 10 mai 2013 instaurant une procédure de reconnaissance des salles de fitness de qualité'.

rémunération' (voir l'article 4, 1), de la directive services) et qui, contrairement aux services fournis par les médecins contrôleurs, ne sont pas exclus du champ d'application de la directive sur la base de son article 2, paragraphe 2, f).

Il en découle que les conditions d'agrément (article 17, § 1^{er}, du projet) ainsi que la procédure d'agrément (article 17, §§ 2 à 4, du projet) doivent être examinées au regard de la directive services. La limitation à cinq ans de la durée de l'agrément, prévue à l'article 17, § 2, du projet, doit, à la lumière de l'article 11, paragraphe 1, c), de la directive services, pouvoir être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.

11.3. Même si les chaperons sont désignés et non pas agréés, il n'en demeure pas moins que cette désignation est spécifiquement nécessaire pour pouvoir exercer l'activité de chaperon et que sur le fond, celle-ci peut effectivement relever de la notion de régime d'autorisation au sens de l'article 4, 6), de la directive services ('toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice'). Ici aussi, la nature des tâches et des conditions de désignation des chaperons ne conduit pas à considérer qu'elles sont exclues du champ d'application de la directive sur la base de son article 2, paragraphe 2, f).

Il découle de ce qui précède que les conditions de désignation (article 18, §§ 2 et 3, du projet) ainsi que la procédure de désignation (article 18, §§ 4 à 6, du projet) doivent être examinées au regard de la directive services. La limitation à trois ans de la durée de la désignation, prévue à l'article 18, § 4, du projet, doit, comme pour les laboratoires de contrôle, pouvoir être justifiée au regard de l'article 11, paragraphe 1, c), de la directive services, par une raison impérieuse d'intérêt général »¹⁸.

Pareille observation doit être réitérée *in casu*, en tenant compte du fait que, en ce qui concerne les chaperons, la durée de la reconnaissance ou de la désignation est désormais de deux ans.

3. À plusieurs reprises, le projet fait référence à des dispositions précises des « Standards internationaux ».

¹⁸ Avis n° 58.837/3 donné le 9 mars 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Collège réuni du 10 mars 2016 'portant exécution de l'ordonnance du 21 juin 2012 relatif à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58837.pdf>.

Or, certaines de ces dispositions, que l'auteur du projet reproduit en vue d'en transposer le contenu, constituent des dispositions explicatives ou exemplatives, qui ne sont pas normatives. au sens du droit belge. Tel est le cas, par exemple, de l'article 4, § 3, alinéas 4, 8, et 11 ou de l'article 7, alinéa 1^{er}. Il serait plus conforme aux règles de légistique ¹⁹ de faire le tri entre les dispositions normatives et celles qui n'ont pas ce caractère, afin que seules les premières figurent dans le projet, les secondes trouvant plus adéquatement leur place dans un rapport au Gouvernement.

4. À de nombreuses reprises ²⁰, le projet à l'examen prévoit la notification « par courriel et/ou par courrier » ou « par courriel ou à défaut par courrier » de décisions susceptibles de faire grief à la personne concernée.

Dans un souci de sécurité juridique, il convient de s'assurer de la bonne réception, par la personne concernée, de la notification de telles décisions – et ce quel que soit le mode de notification utilisé (courriel ou courrier) –, afin que la preuve des échanges puisse être rapportée pour faire foi. Le dispositif sera complété en ce sens.

Plusieurs dispositions du projet à l'examen omettent par ailleurs de préciser le mode de notification des décisions ou des demandes en cause ²¹. Dans le même souci de sécurité juridique, le projet sera également complété sur ce point.

5. L'auteur du projet à l'examen sera attentif à respecter la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui consacre la théorie de la réception, selon laquelle les dispositions en vertu desquelles le délai pour accomplir certains actes prend cours le jour de l'envoi d'une décision sont contraires au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination ²².

Le texte sera revu à la lumière de la présente observation ²³.

¹⁹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 83.

²⁰ Voir notamment l'article 23, §§ 8 et 9 (décision de retrait de la qualité de médecin contrôleur), l'article 25, § 3 (décision de retrait d'agrément d'un laboratoire), l'article 26, § 7 (s'agissant de la décision de retrait de la qualité de chaperon), l'article 45, § 2 (décision d'inclusion dans le groupe cible de la Communauté française), l'article 49, alinéa 1^{er} (constat de manquement), les articles 50, alinéas 1^{er} et 3, 51, alinéa 1^{er}, et 52, alinéa 1^{er} (décisions de reclassement, l'article 54, alinéa 1^{er} (décision de soumettre le sportif à l'obligation de respecter les obligations de localisation), les articles 62, alinéas 2, 3 et 8, 63, alinéa 5, 64, alinéa 5, et 65, alinéa 4 (en cas de procédure administrative).

²¹ Voir notamment les articles 15, alinéa 2, 26, § 1^{er}, alinéa 4 (demande de document complémentaire), l'article 35, § 2, 3° (notification du passeport biologique), l'article 38, alinéa 1^{er}, 12° et 14° (ouverture d'une enquête antidopage et notification des conclusions de l'enquête), l'article 42, § 3, alinéa 1^{er} (notification d'un résultat d'analyse effectivement anormal).

²² C.C., 29 mars 2006, n° 8/2006, B.5 à B.12 (concernant le délai pour introduire un recours juridictionnel) ; 12 novembre 2009, n° 178/2009, B.8.3 (concernant le délai pour introduire un recours administratif) ; 2 juin 2010, n° 66/2010, B.10 à B.15 (concernant le délai pour réagir à un avis de rectification d'une déclaration à l'impôt sur le revenu).

²³ Voir notamment les articles 23, § 9, alinéa 2, et 26, § 7, alinéa 2, du projet.

6. À plusieurs reprises, le projet à l'examen emploie la notion de « jours ouvrables ».

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur ce qu'à défaut d'être expressément définie dans le décret du 14 juillet 2021 alors qu'elle y est utilisée, la notion de « jour ouvrable » doit être communément entendue en ce qu'elle inclut le samedi et qu'elle n'exclut que le dimanche et les jours fériés légaux ²⁴.

7. À plusieurs reprises, il est exigé, à titre de condition de désignation, qu'un candidat s'engage « à respecter de la manière la plus stricte la confidentialité de la procédure des contrôles, ainsi que l'indépendance et l'impartialité nécessaires à tout contrôle antidopage [...] » (articles 23, § 1^{er}, alinéa 2, 6^o ; 23, § 5, alinéa 1^{er}, 5^o ; 26, § 1^{er}, alinéa 2, 5^o, et § 5, alinéa 1^{er}, 4^o, du projet), ainsi qu'« à respecter et à signer un code de conduite [...] » (voir les articles 23, § 1^{er}, alinéa 2, 7^o ; 23, § 5, alinéa 1^{er}, 6^o ; 26, § 1^{er}, alinéa 2, 6^o, et § 5, alinéa 1^{er}, 5^o, du projet).

Le projet organise par ailleurs une procédure de retrait des désignations ainsi mises en place lorsque la personne désignée « ne répond plus », notamment, à cette condition (voir l'article 23, §§ 6 et 7 (médecin contrôleur) et l'article 26, § 6 (chaperon)).

Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait cependant d'adapter le dispositif afin de clarifier le fait que l'on pourra réagir non seulement au fait que la personne désignée ne s'engagerait plus à respecter et à signer un code de conduite mais également que, concrètement, elle ne respecterait plus ce code ou n'aurait pas signé celui-ci. En d'autres termes, il serait préférable de distinguer les conditions d'octroi de la désignation (engagement de respecter un code), des conditions de maintien (le fait de se conformer concrètement à ce code) ²⁵.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Dès lors que l'ensemble des dispositions du projet trouvent leur fondement juridique dans le décret du 14 juillet 2021, l'alinéa 1^{er} sera omis.

²⁴ Voir par exemple : C.E. (8^e ch.), 20 mai 2010, n° 204.165, Piret ; C.E. (8^e ch.), 11 février 2014, n° 226.375, Libert.

²⁵ La section de législation s'est prononcée en ce sens dans l'avis n° 70.259/4 donné le 3 novembre 2021 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le Code wallon de l'action sociale et de la Santé en ce qui concerne la promotion de la santé et la prévention'.

2. L'alinéa 2 sera complété par la date du décret visé (à savoir, le décret du 14 juillet 2021) ainsi que par l'indication précise des articles de ce décret qui constituent le fondement juridique du projet à l'examen, en ce compris l'article 31²⁶, avec la mention de leurs subdivisions pertinentes.

3. Les alinéas 4 à 7 seront complétés par la mention de la date à laquelle les avis et accord ont été donnés.

4. L'alinéa 8 sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 70.328/4 du Conseil d'État, donné le 26 novembre 2021, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Dans la phrase liminaire, les mots « 14 juillet 2021 » seront insérés entre les mots « du décret du » et les mots « relatif à la lutte ».

Article 3

L'alinéa 1^{er}, 1^o, i), renvoie au « respect des règles et des lois ». Compte tenu de la répartition des compétences applicable en Belgique et du fait que les normes de portée législative ne prennent pas toutes la forme de « lois », les mots « et des lois » seront remplacés par les mots « et de la législation ».

Article 4

Interrogé quant à l'articulation entre le programme d'éducation, d'information et de prévention en matière de lutte contre le dopage et le plan d'éducation, le délégué de la Ministre a précisé ce qui suit :

« L'article 4 du projet assure la conformité avec les articles 4 à 4.5 du Standard international pour l'éducation (SIE). Conformément aux articles 4 et 4.1 du SIE et comme le prévoit l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, l'élaboration du plan d'éducation a pour but et procède de la planification du programme d'éducation visé à l'article 2, alinéa 1^{er}, du décret. Le plan est donc élaboré en amont du programme, afin de planifier celui-ci. Conformément aux dispositions précitées du SIE, le programme est un instrument dynamique qui n'est pas soumis, en tant que tel, à une fréquence ou à une périodicité spécifique. En revanche, dans un objectif d'amélioration constante, le programme est soumis à une évaluation annuelle, conformément à l'article 6.1 du SIE, transposé à l'article 6, 1^o, du projet. Conformément aux mêmes dispositions, la

²⁶ Voir l'observation 2 sous l'article 75 du projet.

périodicité du plan est annuelle, l'évaluation annuelle du programme permettant d'alimenter le plan de l'année suivante ».

Ces explications figureront utilement dans le rapport au Gouvernement qu'il est recommandé d'établir ²⁷.

Article 5

Au paragraphe 5, interrogé quant à la procédure de désignation des éducateurs, le délégué de la Ministre a répondu :

« L'article 5, § 5, du projet, transpose l'article 5.8 du SIE et assure la conformité avec cette disposition. Conformément à celle-ci, l'ONAD, qui est signataire, désigne des éducateurs qui peuvent dispenser des activités d'éducation en présence physique. Comme dans le SIE, il n'y a pas à proprement parler de procédure spécifique de désignation. Les signataires – dont l'ONAD – peuvent donc désigner comme éducateurs des membres faisant partie de leur personnel, qui dispensent déjà des activités d'éducation sur le terrain, pour autant qu'ils répondent aux conditions prévues à l'article 5.8 du SIE, transposé par l'alinéa 2, de l'article 5, § 5, du projet, à savoir qu'ils soient compétents en matière d'éducation fondée sur les valeurs et par rapport aux sujets, visés à l'article 18.2 du Code et à l'article 5.2 du SIE et repris à l'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, du projet ».

Au vu de cette réponse le dispositif sera par conséquent complété de manière à préciser que les éducateurs sont désignés au sein du personnel de l'ONAD Communauté française. Par ailleurs, le seul fait qu'une telle procédure ne soit pas expressément prévue par le Standard International pour l'éducation (en abrégé « SIE ») ne suffit pas à justifier qu'elle ne soit pas néanmoins prévue en droit belge. Le dispositif gagnerait également à être complété afin de préciser la procédure de désignation de ces éducateurs, de manière à garantir le respect du principe d'égalité et de non-discrimination entre les candidats à la désignation en tant qu'éducateur.

²⁷ Voir l'observation préalable n° 2.

Article 6

Au 2°, interrogé quant à la question de savoir si, pour se conformer à l'article 6.1 du SIE, il n'y a pas lieu d'omettre les mots « le cas échéant », le délégué de la Ministre a répondu :

« L'article 6, 2°, du projet, a été jugé conforme à l'article 6.1 du SIE, par l'AMA. En réalité, le résumé en français ou en anglais, prévu par cette disposition du SIE, vise surtout les nombreux cas où le rapport d'évaluation du programme d'éducation, d'information et de prévention est fourni dans une autre langue que le français ou l'anglais. Dans le cas présent, comme le rapport lui-même est rédigé en français et est transmis à l'AMA, à sa demande, son résumé n'est pas nécessaire mais il pourrait néanmoins également être fourni ».

Il est pris acte de cette réponse.

Article 7

L'alinéa 1^{er}, en ce qu'il mentionne une obligation de développer toute coopération appropriée, n'ajoute ni ne précise rien de plus que ce qui est déjà prévu par l'article 2, alinéa 5, du décret du 14 juillet 2021.

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier²⁸.

En outre, comme évoqué dans l'observation générale n° 3, une énumération d'exemples est, en soi, dépourvue de caractère normatif et trouvera plus adéquatement sa place dans un rapport au Gouvernement.

L'alinéa 1^{er} sera dès lors soit omis, la suite du dispositif devant alors être adaptée en conséquence, soit revu, si l'auteur du projet estime que la répétition de la disposition décrétale est utile à la compréhension de l'arrêté en projet, en omettant les mots « par exemple » et en insérant au début de l'alinéa les mots « Conformément à l'article 2, alinéa 5, du décret ».

²⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

Article 9

1. Interrogé quant aux motifs pour lesquels les points 5° et 6° du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, ne sont pas visés, au paragraphe 2, alinéa 3, le délégué de la Ministre a précisé ce qui suit :

« À l'article 9, § 2, alinéa 3, du projet, les points 5° et 6°, du § 1^{er}, alinéa 2, ne sont pas visés car l'ONAD dispose elle-même des informations lui permettant de vérifier et/ou peut vérifier si le candidat répond ou non aux conditions prévues par ces deux dispositions ».

Il est pris acte de cette réponse. Cette explication figurera utilement dans le rapport au Gouvernement qu'il est conseillé d'établir.

2. Tout comme pour la candidature spontanée, dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, il convient de préciser les documents qui doivent être fournis lors d'une réponse à un appel à candidatures, afin de démontrer le respect des conditions de nomination visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 2.

3. Il résulte du paragraphe 2, alinéa 4, que tous les candidats remplissant les conditions sont nommés membres de la CAUT.

Une règle analogue est consacrée par les articles 23, § 3, alinéa 3, et 26, § 3, alinéa 3.

Le délégué de la Ministre a confirmé ce qui suit :

« Oui, les candidats qui remplissent les conditions pour être nommés ou désignés membres de la CAUT, médecins contrôleurs ou chaperons sont nommés ou désignés au terme de la procédure prévue. Il est précisé qu'en pratique et historiquement, il n'existe pas un volume important de candidatures pour ces fonctions et que le nombre de membres de la CAUT, de médecins contrôleurs et de chaperons est relativement stable depuis une dizaine d'années ».

Ces explications figureront utilement dans le rapport au Gouvernement ²⁹.

Article 10

1. S'il peut être admis que le règlement d'ordre intérieur de la CAUT ne soit plus soumis à l'approbation du Ministre compétent dès lors que les règles essentielles de ce règlement sont précisées par l'article 10, il convient cependant d'en garantir la publicité en imposant, par exemple, sa publication sur le site internet de la CAUT.

2. L'alinéa 2, 9°, prévoit que « les décisions rendues par la CAUT sont motivées ».

²⁹ Voir dans le même sens, l'avis n° 66.415/2/V.

Ainsi que l'a déjà fait observer la section de législation dans son avis n° 69.345/4 :

« L'imposition d'une telle obligation de motivation est superflue et ambiguë. Elle est superflue parce que les décisions tombent dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et que l'obligation de motivation formelle découle déjà de cette loi. Elle est ambiguë parce que de telles dispositions donnent erronément à penser que l'obligation de motivation formelle n'existe pas si elle n'est pas expressément prescrite.

À moins que l'intention ne soit de prévoir une obligation de motivation plus étendue que celle qui découle de la loi du 29 juillet 1991, auquel cas il faudra en préciser la portée, la disposition en projet sera omise ³⁰».

La même observation vaut s'agissant des décisions prises par le Ministre visées à l'article 23, § 8, alinéa 3, et à l'article 25, § 3, alinéa 4, ainsi que s'agissant des décisions prises par l'ONAD Communauté française visées aux articles 23, § 9, alinéa 3, 26, § 7, alinéa 3, 38, alinéa 1^{er}, 16°, et 62, alinéa 7 ³¹.

Si l'auteur du projet l'estime nécessaire, le rappel de l'obligation de motivation sera utilement repris dans le rapport au Gouvernement.

Article 17

Le paragraphe 2, alinéa 2, est redondant par rapport à l'article 19, alinéa 1^{er}, 1°. Cet alinéa sera dès lors omis.

Article 18

1. Interrogé quant au nombre de membres désignés pour siéger à la Commission d'appel de la CAUT, le délégué de la Ministre a répondu :

« En ce qui concerne l'article 18 du projet, dans un objectif de souplesse, il n'y a pas à proprement parler de nombre précis de médecins indépendants pouvant être désignés pour siéger au sein de la Commission d'appel de la CAUT. En revanche, pour son fonctionnement, conformément à l'article 19, alinéa 1^{er}, 3°, du projet, la Commission d'appel de la CAUT statue valablement avec trois membres. Ces membres sont désignés par la CIDD, comme le prévoit l'article 18, § 1^{er}, du projet ».

³⁰ Note de bas de page n° 23 de l'avis cité : Voir dans le même sens, l'avis n° 58.837/3 donné le 23 février 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Collège réuni du 10 mars 2016 'portant exécution de l'ordonnance du 21 juin 2012 relatif à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention', <http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/58837.pdf>.

³¹ Voir dans le même sens, l'avis n° 66.415/2/V.

Dans un souci de sécurité juridique et afin de garantir une composition indépendante et impartiale de la Commission d'appel de la CAUT, il convient toutefois de préciser, dans le dispositif, le nombre de membres pouvant être désignés pour siéger au sein de celle-ci ou, le cas échéant, de préciser que tous les candidats remplissant les conditions sont nommés membres de celle-ci, à l'instar de ce qui est prévu s'agissant de la composition de la CAUT.

Dans un même souci de sécurité juridique, il convient par ailleurs de compléter le dispositif afin d'indiquer la procédure de désignation qui sera suivie par la CIDD, à l'instar de la procédure décrite à l'article 9, § 2, pour ce qui concerne les membres de la CAUT.

2. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 5^o, impose que le membre de la Commission d'appel de la CAUT n'ait pas fait l'objet « d'une suspension provisoire ou d'une période de suspension en vertu du Code ou, si la personne concernée n'était pas soumise au Code, ne pas avoir directement et intentionnellement adopté, au cours des 6 ans à dater de l'introduction d'une candidature, un comportement qui aurait constitué une violation des règles antidopage si des règles conformes au Code avaient été applicables à ladite personne ». Cette condition, tout comme celles énoncées au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 2^o et 3^o, est susceptible d'évoluer dans le temps.

Interrogé quant aux motifs pour lesquels il n'est pas également exigé, au paragraphe 3, alinéa 3, que la preuve que cette condition est toujours respectée, accompagne la demande de renouvellement, le délégué de la Ministre a précisé :

« En ce qui concerne l'article 18, § 3, alinéa 3, du projet, lors d'une demande de renouvellement du mandat d'un membre, il ne lui est pas demandé de preuve selon laquelle la condition visée à l'article 18, § 1^{er}, alinéa 2, 5^o, du projet est toujours respectée, pour des raisons de simplification administrative. En effet, à la différence de l'attestation actualisée émanant de l'Ordre des médecins et de l'extrait de casier judiciaire actualisé, auxquels la CIDD n'a pas accès et qui doivent donc nécessairement être fournis, la CIDD, en tant qu'instance disciplinaire compétente en antidopage, a accès à l'information selon laquelle le membre concerné purge ou non une période de suspension en vertu du Code. Il n'est donc pas nécessaire que le membre fournisse à la CIDD de preuve à cet égard. Pour précision, un membre de la Commission d'appel de la CAUT est une personne au sens de l'article 1^{er}, 65^o, du décret, du 14 juillet 2021, susceptible d'être jugée disciplinairement par la CIDD et, le cas échéant, de se voir infliger les conséquences et les sanctions issues du Code, en cas de dopage, conformément à l'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er} et § 4, alinéa 2, 9^o, du même décret. Par conséquent, lorsque ce membre introduit une demande de renouvellement de son mandat, le second cas de figure prévu à l'article 18, § 1^{er}, alinéa 2, 5^o, du projet, – lorsque la personne n'était pas soumise au Code – ne peut plus s'appliquer ».

Ces explications figureront utilement dans le rapport au Gouvernement qu'il est recommandé d'établir ³².

³² Voir l'observation préalable n° 2.

Article 19

L'alinéa 1^{er}, en ce qu'il prévoit que les règles essentielles de fonctionnement de la Commission d'appel de la CAUT sont celles qu'il cite, « sans préjudice [...] d'éventuelles règles et procédures complémentaires, édictées par la CIDD », n'est pas admissible s'il doit être compris en ce sens que la CIDD serait autorisée à modifier les règles de procédure fixées par le décret du 14 juillet 2021 et le projet. En effet, sans préjudice de l'observation générale n° 1 formulée ci-dessus et du fait que le règlement d'ordre intérieur d'une juridiction ne peut viser que des aspects purement internes de l'organisation et du fonctionnement de celle-ci ³³, le respect de la hiérarchie des normes n'autorise en toute hypothèse pas la CIDD à modifier les règles de procédure fixées par le décret du 14 juillet 2021 et le projet.

Le dispositif sera revu au regard de cette observation.

Article 20

De l'accord du délégué de la Ministre, l'alinéa 2 sera complété pour préciser que le délai de notification de la décision est également suspendu en cas de procédure d'appel.

Article 23

1. Le paragraphe 3, alinéa 2, prévoit, en ce qui concerne les candidatures spontanées, que les « documents et attestations actualisés, visés au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, sont envoyés ultérieurement, à la demande de l'ONAD Communauté française ».

1.1 Tel que rédigé, l'article 23 ne prévoit pas le dépôt de tels documents et attestations actualisés pour les candidatures faisant suite à un appel à candidatures. Afin de respecter les principes d'égalité et de non-discrimination, une telle formalité devrait également être prévue dans cette hypothèse.

Le dispositif sera complété en conséquence.

La même observation vaut s'agissant de l'article 26, § 3, alinéa 2.

1.2 Interrogé quant à la question de savoir si pour les candidatures spontanées, il fallait déduire à contrario de l'article 23, § 3, alinéa 2, que l'ONAD n'est pas nécessairement tenue de les demander et que les documents et attestations ne devront donc pas dans tous les cas être fournis en cas de candidature spontanée, le délégué de la Ministre a précisé :

« En ce qui concerne les articles 23, § 3, alinéa 2 et 26, § 3, alinéa 2, du projet, les documents et attestations concernés doivent être fournis, également en cas de candidature spontanée. En revanche, ceux-ci ne sont pas à joindre lors de l'envoi de la candidature spontanée mais bien ultérieurement, à la demande de l'ONAD Communauté française et ce, à la fois pour des raisons de souplesse, pratiques et organisationnelles

³³ Voir en ce sens l'avis n° 62.411/2/AG donné le 2 mars 2018 sur un avant-projet de loi « instaurant la Brussels International Business Court », <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62411.pdf>.

et, dans le même temps, pour que ces documents et attestations soient aussi récents et actualisés que possible (notamment et à titre d'exemple, l'extrait de casier judiciaire de modèle 2, les liens éventuels avec des sportifs, organisations sportives ou organisateurs de manifestation et/ou de compétitions sportives ou encore l'attestation de l'Ordre des médecins en ce qui concerne les médecins contrôleurs). De manière plus générale, en ce qui concerne les candidatures spontanées, le but est d'avoir le plus de souplesse possible, tant pour le candidat, qui n'est pas dans l'obligation de joindre immédiatement des documents et attestations, que pour l'ONAD, qui dispose de plus de liberté d'organisation. Lorsque l'ONAD demande au candidat les documents et attestations, ceux-ci sont récents et actualisés ».

Ces explications gagneraient à figurer dans le rapport au Gouvernement qu'il est recommandé d'établir ³⁴.

La même observation vaut s'agissant de l'article 26, § 3, alinéa 2.

2. Dans l'avis n° 58.217/4 donné le 30 septembre 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 octobre 2015 'portant exécution du décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage' ³⁵, la section de législation a fait l'observation suivante, applicable au paragraphe 8, alinéa 1^{er} :

« Il n'est pas admissible que l'exercice des pouvoirs du ministre soit conditionné par la proposition préalable de l'administration, et ce d'autant moins que pareil dispositif peut être interprété comme empêchant le ministre de s'écarter de la proposition. En toute hypothèse, le pouvoir hiérarchique du ministre sur son administration est incompatible avec ce type de disposition.

Par conséquent, les mots 'Sur proposition de l'ONAD de la Communauté française,' seront omis » .

La même observation vaut s'agissant des articles 25, § 3, alinéa 2, et 60.

3. Au paragraphe 9, alinéa 1^{er}, après les mots « fondée sur le § 7 », il est suggéré d'insérer les mots « 1° à 4° ».

L'application de la procédure prévue au paragraphe 9 ne paraît en effet pas se justifier dans le cas visé au paragraphe 7, 5°, qui concerne le cas où le médecin contrôleur sollicite lui-même le retrait de sa reconnaissance ³⁶.

³⁴ Voir l'observation préalable n° 2.

³⁵ <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66415.pdf>.

³⁶ Voir dans le même sens, l'avis n° 66.415/2/V.

4. Compte tenu de l'article 22 de la Constitution qui soumet toute atteinte à la vie privée, en ce compris les traitements de données à caractère personnel, à un principe de légalité et compte tenu de l'article 15, § 2, alinéa 4, du décret du 14 juillet 2021 qui autorise le Gouvernement à déterminer « les conditions et les procédures de désignation des médecins contrôleurs et des chaperons, ainsi que celles portant sur la reconnaissance de médecins contrôleurs et de chaperons formés par une autre organisation antidopage » et de l'exécution qui est donnée à cette disposition par le projet, le paragraphe 10 ne peut être lu que comme renvoyant aux informations collectées dans le cadre de la désignation des médecins contrôleurs, de leur renouvellement ou de leur évaluation, par référence aux paragraphes 1^{er} à 9.

Article 26

1. Interrogé à cet égard, le délégué de la Ministre a indiqué

« En ce qui concerne, l'article 26, § 3, du projet, cette disposition sera complétée pour insérer un alinéa 5 précisant, à l'instar de ce que prévoit le paragraphe 4, que l'identification visée à l'alinéa 4 se concrétise, à tout le moins, par la précision du nom et du prénom du chaperon concerné, ainsi que par une photographie récente de celui-ci, qui apparaissent visiblement sur son badge ».

Le dispositif sera par conséquent complété en ce sens.

2. Compte tenu de l'article 22 de la Constitution qui soumet toute atteinte à la vie privée, en ce compris les traitements de données à caractère personnel, à un principe de légalité et compte tenu de l'article 15, § 2, alinéa 4, du décret du 14 juillet 2021 qui autorise le Gouvernement à déterminer « les conditions et les procédures de désignation des médecins contrôleurs et des chaperons, ainsi que celles portant sur la reconnaissance de médecins contrôleurs et de chaperons formés par une autre organisation antidopage » et de l'exécution qui est donnée à cette disposition par le projet, le paragraphe 8 ne peut être lu que comme renvoyant aux informations collectées dans le cadre de la désignation des chaperons, de leur renouvellement ou de leur évaluation, par référence aux paragraphes 1^{er} à 7.

Article 43

Au paragraphe 4, interrogé quant à la portée des mots « mais après l'écoulement du délai de 20 jours visé à l'article 42, § 3, alinéa 2, h), j) et k) », le délégué de la Ministre a précisé :

« En ce qui concerne l'article 43, § 4, du projet, les mots 'mais après l'écoulement du délai de 20 jours visé à l'article 42, § 3, alinéa 2, h), j) et k)' signifient que, conformément à ces dernières dispositions, le sportif dispose d'un délai de 20 jours, à dater de la première notification de son résultat d'analyse anormal, pour faire valoir certains droits prévus en vertu du Code, notamment en ses articles 10.7.1, 10.8.1, 10.8.2. Dès lors et à partir du moment où le sportif dispose de ce délai, notamment pour apporter d'éventuelles explications ou pour demander à être entendu suite à la notification de son résultat d'analyse anormal, il est à la fois logique et conforme à l'article 20, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 14 juillet 2021, de ne pas démultiplier les notifications et donc,

d'attendre l'écoulement du délai de 20 jours prévu avant de notifier au sportif, en une seule fois, le résultat de l'analyse de son échantillon B si celle-ci a été demandée et la suite réservée à son dossier suite à l'usage éventuel de l'un ou plusieurs des droits visés à l'article 42, § 3, alinéa 2, du projet.

La même explication et le même raisonnement s'appliquent au sujet des articles 43, § 7, alinéa 2 ; 44, § 5, alinéa 1^{er} et § 7 et 58, § 1^{er}, alinéa 3, et § 2, alinéa 3. La deuxième et dernière notification intervient toujours après l'écoulement du délai de 20 jours à dater de la première notification et la possibilité pour le sportif, dans ce délai, de faire valoir certains droits ».

Ces explications seront utilement reproduites dans le rapport au Gouvernement qu'il est recommandé d'établir ³⁷.

Article 44

Interrogé quant au statut de l'unité de gestion du passeport de l'athlète (en abrégé « UGPA »), le délégué de la Ministre a répondu :

« L'alinéa 2, de l'article 44, § 1^{er}, du projet reprend la définition de l'UGPA issue du Standard international pour les laboratoires et assure la conformité à celle-ci. L'UGPA n'est pas une composante de l'ONAD et ses membres ne sont pas issus du personnel de l'ONAD. Conformément à sa définition, transposée à l'alinéa 2 précité, l'UGPA est une unité composée d'une ou plusieurs personnes qui est responsable de la gestion en temps opportun des passeports biologiques de l'athlète dans ADAMS au nom de l'ONAD Communauté française. En pratique et pour bonne information, l'UGPA est unité d'un laboratoire accrédité ou approuvé par l'AMA, qui est indépendante du département du laboratoire consacré aux analyses des échantillons ».

Le dispositif sera complété afin d'organiser la désignation de l'unité du laboratoire accrédité ou approuvé par l'AMA en tant qu'UGPA.

Article 45

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, interrogé quant à la portée de la notion de « cercle sportif relevant de la Communauté française » (celle-ci n'étant pas définie dans le décret du 14 juillet 2021), le délégué de la Ministre a répondu :

« À l'article 45, § 1^{er}, du projet, la notion de 'cercles sportif relevant de la Communauté française' vise les cercles ou les clubs sportifs qui relèvent de la Communauté française, soit parce qu'ils sont affiliés à une organisation sportive relevant elle-même de la Communauté française, soit, s'ils sont affiliés à une fédération nationale, parce que leur siège est établi sur le territoire de la région de langue française ».

³⁷ Voir l'observation préalable n° 2.

Dans un souci de sécurité juridique, le dispositif – ou à tout le moins le rapport au Gouvernement – sera par conséquent complété par la définition de cette notion, en veillant à sa cohérence avec la législation existante³⁸.

2. Le paragraphe 6 reproduit l'article 22, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 14 juillet 2021.

Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier. Si l'auteur du projet estime néanmoins que la répétition de certaines dispositions décrétales est utile à la compréhension de l'arrêté en projet, il convient, afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la nature de ces dispositions, de les identifier expressément (par exemple : « conformément à l'article XX du décret [...] »).

Article 49

À l'alinéa 1^{er}, les mots « de l'annexe B » seront insérés entre les mots « par l'article B.2.1 ou B.2.4 » et les mots « du Standard ».

Article 51

Interrogé quant à la compatibilité de l'article 51 avec l'article 22, § 4, alinéa 2, du décret du 14 juillet 2021, le délégué de la Ministre a répondu que :

« S'agissant de la durée du reclassement du sportif d'élite en catégorie A, la remarque est exacte ; la disposition sera donc revue pour se conformer à l'article 22, § 4, alinéa 2, du décret du 14 juillet 2021 et prévoir une période maximale de reclassement de 12 mois, pouvant éventuellement être prolongée pour une nouvelle période maximale de 12 mois supplémentaires dans le cas où les indices sérieux de dopage se confirment et persistent. Afin d'assurer la pleine conformité avec l'article 22, § 8, du décret du 14 juillet 2021, un alinéa supplémentaire sera ajouté pour préciser que s'il s'agit d'un sportif d'élite de catégorie B (donc également soumis à des obligations de localisation) et que sa période de suspension est toujours en cours à l'issue de son reclassement en sportif d'élite de catégorie A, ses obligations de localisation en tant que sportif d'élite de catégorie B reprendront et resteront en vigueur pendant toute la durée de sa suspension.

³⁸ Voir le décret du 3 mai 2019 'portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française'.

En ce qui concerne l'alinéa 2, il vise bien les obligations de localisation de la catégorie A. Il n'existe en réalité pas d'autres obligations spécifiques à cette catégorie de sportifs d'élite, par rapport aux autres catégories. Afin de dissiper tout doute éventuel, la disposition précisera qu'il s'agit des obligations de localisation de la catégorie A ».

Le dispositif sera par conséquent revu en ce sens.

Articles 53 et 54

Les articles 53 et 54 prévoient une prise d'effet de la décision « au plus tard » 16 jours après la notification.

Interrogé quant à la portée des mots « au plus tard », le délégué de la Ministre a répondu :

« À l'article 54, alinéa 2, du projet, l'expression 'au plus tard' signifie qu'il s'agit du délai maximal pour qu'une décision visée à l'alinéa 1^{er} prenne effet. Il s'agit certes du délai de principe mais, conformément à l'alinéa 3 et par dérogation à l'alinéa 2, en cas d'urgence motivée par l'ONAD Communauté française dans sa notification, le délai de prise d'effet d'une décision visée à l'alinéa 1^{er} peut être raccourci. Cette urgence se justifie par exemple si, dans le cadre de programmes antidopage pré-Jeux Olympiques ou pré-Championnats d'Europe ou du Monde, un sportif déterminé doit être soumis à un certain nombre de tests (au moins 3) et que le délai de 16 jours pour la prise d'effets de ses obligations risquerait sérieusement de compromettre la réalisation des tests et, de manière plus générale, le programme dans son ensemble ».

Au vu de la réponse du délégué de la Ministre et afin d'éviter toute confusion, dès lors que le principe est une prise d'effet 16 jours après la notification, sauf en cas d'urgence motivée visée au dernier alinéa des articles 53 et 54, les mots « au plus tard » seront omis.

Article 55

1.1. L'alinéa 2 en ce qu'il organise un droit de recours auprès de la CIDD pour les sportifs amateurs, ne dispose pas d'un fondement juridique dans les articles 22 et 23 du décret du 14 juillet 2021.

1.2. Cet article entend se fonder sur l'article 22, § 4, alinéa 5, du décret du 14 juillet 2021.

L'organisation d'un recours auprès de la CIDD ne peut être considéré comme une modalité ou une procédure complémentaire, au sens de l'article 22, § 4, alinéa 5, du décret, applicable aux sportifs amateurs mentionnés à l'alinéa 3 de cette disposition.

1.3. Par ailleurs, l'article 23, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 14 juillet 2021, dispose que la CIDD est compétente « pour connaître de tout recours d'un sportif d'élite en matière d'obligations de localisation, comme prévu par l'article 22, § 7, alinéas 2 et 3 »³⁹.

L'article 22, § 7, alinéa 2, du décret du 14 juillet 2021 dispose dans le même sens que

« [T]out sportif d'élite qui souhaite contester sa soumission aux obligations prévues par le présent article ou tout éventuel manquement lui reproché, par application du présent article, peut former un recours de la décision contestée, auprès de la CIDD, conformément et sans préjudice de l'article 23, § 2 ».

Il faut déduire de ces dispositions que le décret n'a envisagé la possibilité de former un recours auprès de la CIDD qu'en ce qui concerne les « sportifs d'élite ». À défaut de fondement juridique, l'alinéa 2, sera omis.

2. La faculté discrétionnaire laissée à l'ONAD Communauté française, par l'alinéa 4 de réduire le délai de recours en cas d'application des articles 53, alinéa 4 et 54, alinéa 3, du projet, n'est pas admissible. S'il peut être admis qu'un délai de recours soit raccourci en cas d'urgence, il faut cependant que le délai ainsi raccourci soit fixé à priori, dans le projet afin de garantir le respect des droits de la défense et le principe d'égalité et de non-discrimination.

Article 64

À l'alinéa 3, la section de législation n'aperçoit pas la portée des mots « Sans préjudice des alinéas 1^{er} et 2 ».

³⁹ *Ibidem*.

Si telle est l'intention de l'auteur du projet, il est suggéré de rédiger cette phrase introductive de l'alinéa 3 comme suit :

« Les dérogations visées à l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2, du décret et à l'alinéa 2 portent sur les cas suivants : »⁴⁰.

Article 66

1. Interrogé quant au délai de conservation des données à caractère personnel relatives aux chaperons visées à l'article 26, § 8, du projet, le délégué de la Ministre a répondu :

« En ce qui concerne l'article 26, § 8, du projet, suite à l'avis n° 162/2021, rendu le 24 septembre 2021 par l'Autorité de protection des données (APD), un délai de conservation maximal des données relatives aux médecins contrôleurs, de dix ans, a été ajouté à l'article 66, alinéa 2, du projet. Cette disposition sera complétée, avec le même délai, en ce qui concerne les chaperons ».

Le dispositif sera par conséquent complété en ce sens.

2. L'auteur du projet vérifiera que les données à caractère personnel concernant les organisateurs d'événements ou leurs délégués ne sont pas déjà intégralement couvertes par le délai de conservation prévu à l'annexe 2 du décret du 14 juillet 2021 et que l'alinéa 2, n'est, dès lors pas redondant et source d'insécurité juridique à leur égard.

Article 75

1. Il convient de compléter l'article 75 par l'indication de la date d'entrée en vigueur du projet à l'examen.

2. Conformément à l'article 31 du décret du 14 juillet 2021, il convient également de fixer la date d'entrée en vigueur de ce décret.

⁴⁰ Voir dans le même sens, l'avis n° 66.415/2/V.

OBSERVATION FINALE

De nombreux articles du projet sont extrêmement longs, ce qui, pour les destinataires de l'arrêté, complique la consultation rapide du texte, son analyse et les possibilités de retrouver facilement une disposition pertinente. La division de ces articles en paragraphes ne résout pas ce problème. L'auteur du projet est invité à scinder le projet en articles plus succincts, le cas échéant assortis de titres ⁴¹.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁴¹ Voir dans le même sens, l'avis n° 58.837/3 donné le 23 février 2016 sur un avant-projet devenu l'arrêté du Collège réuni du 10 mars 2016 'portant exécution de l'ordonnance du 21 juin 2012 relatif à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention', l'observation n° 13.1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58837.pdf> et l'avis n° 66.415/2/V.