



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.121/4
du 28 octobre 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'fixant la procédure de reconnaissance,
de classement et de subventionnement du mouvement
sportif organisé'

Le 5 octobre 2020, 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'fixant la procédure de reconnaissance, de classement et de subventionnement du mouvement sportif organisé'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 octobre 2020. 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 Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 octobre 2020.

*

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

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté contient diverses dispositions qui prévoient ou règlent le traitement de données à caractère personnel.

À ce titre, la version du projet d'arrêté qui avait été adoptée en première lecture a été soumise à l'Autorité de protection des données. Celle-ci a donné son avis le 24 août 2020.

Comme l'indique la note au Gouvernement précédant l'adoption du projet d'arrêté en deuxième lecture, le texte a subi diverses modifications destinées à donner suite à l'avis de l'Autorité de protection des données.

Il convient cependant d'observer que la version du texte qui a été adoptée en deuxième lecture n'apporte pas toutes les modifications ou précisions demandées par l'Autorité de protection des données en vue d'assurer pleinement le respect des règles qu'implique la protection du droit au respect de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel ¹.

Ainsi, si, à la suite de l'avis de l'Autorité de protection des données, les articles 4, 9 et 10 du projet d'arrêté ont été complétés pour faire état expressément de la finalité poursuivie par les traitements de données qu'impliquent ces dispositions, ils ne l'ont par contre pas été pour garantir la concrétisation du principe, rappelé par l'Autorité de protection des données, que seules les données strictement nécessaires pour atteindre la finalité poursuivie peuvent faire l'objet d'un traitement.

Le projet d'arrêté ne contient pas non plus de disposition visant à donner suite à la demande de l'Autorité de protection des données que les responsables ou responsables conjoints de traitements de données soient identifiés clairement.

Enfin, l'article 11 du projet d'arrêté ne donne pas suite à la demande de l'Autorité de protection des données que soient fixées les règles prévoyant un délai de conservation des données dans l'hypothèse où une fédération ou une association se voit

¹ En particulier celles qui figurent dans le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)'.

refuser ou retirer la reconnaissance prévue par le décret du 3 mai 2019 'portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française'.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté n'ont d'autre objet ou guère d'autre objet que de rappeler des dispositions figurant déjà dans le décret du 3 mai 2019.

Ainsi en va-t-il, en particulier :

a) de l'article 1^{er}, 4^o ² ;

b) dans l'article 13, des mots « dans le délai précisé par l'article 33 du décret du 3 mai 2019 » ;

c) des articles 15 et 16 ³ ;

d) dans l'article 17, première phrase, des mots « après avis du Conseil supérieur » ⁴ ;

e) de l'article 24, alinéa 1^{er} ⁵ ;

f) dans l'article 34, le paragraphe 1^{er} et le paragraphe 2, alinéa 1^{er} ⁶.

De telles dispositions sont inutiles. Elles présentent en outre l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des dispositions qu'elles n'ont d'autre objet ou guère d'autre objet que de rappeler.

Le projet d'arrêté sera revu pour donner suite à cette observation.

3. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté utilisent l'expression « jours ouvrables ».

² Cette disposition n'a d'autre objet que de rappeler ce que prévoit déjà l'article 1^{er}, 2^o, du décret du 3 mai 2019.

³ Ces dispositions n'ont guère d'autre objet que de rappeler des dispositions figurant déjà à l'article 33 du décret du 3 mai 2019. En outre, en fixant à trente jours ouvrables le délai de recours qu'il vise, l'article 16 du projet ne respecte pas pleinement l'article 33, § 2, du décret du 3 mai 2019, qui, quant à lui, prévoit que le délai de recours est de trente jours, sans préciser qu'il s'agit de jours ouvrables.

⁴ Ces mots n'ont d'autre objet que de rappeler une obligation déjà prescrite par l'article 30, alinéa 1^{er}, du décret du 3 mai 2019.

⁵ Cette disposition n'a d'autre objet que de rappeler des dispositions résultant déjà de l'article 32, § 2, alinéa 2, du décret du 3 mai 2019.

⁶ Ces dispositions n'ont d'autre objet que de rappeler des dispositions résultant déjà de l'article 41 du décret du 3 mai 2019.

Il est de jurisprudence constante qu'à défaut de disposition contraire, le samedi est un jour ouvrable ⁷.

Aussi, s'il est dans l'intention de l'auteur du projet que l'expression « jour ouvrable » exclue, non seulement le dimanche et les jours fériés légaux, mais aussi le samedi, il conviendrait de compléter le texte en projet par une disposition suivant laquelle la notion de « jour ouvrable » désigne tous les jours autres que le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Selon l'intitulé, l'arrêté en projet a notamment pour objet de fixer la procédure de subventionnement du mouvement sportif organisé.

Ainsi formulé, l'intitulé peut donner à penser qu'en ce qui concerne les subventions, les règles fixées par l'arrêté en projet portent sur toutes les subventions prévues par le décret du 3 mai 2019. Or, ces règles portent uniquement sur deux catégories particulières de subventions prévues par le décret du 3 mai 2019 – en l'occurrence la subvention pour le développement du sport de haut niveau et la subvention des formations de cadres ⁸ –, et non pas sur la subvention forfaitaire de fonctionnement que prévoit également le même décret ⁹.

En outre, l'arrêté en projet contient des règles qui sont relatives non seulement à la procédure d'octroi des deux catégories particulières de subventions qui viennent d'être citées, mais aussi au calcul de celles-ci.

L'intitulé sera revu pour refléter plus adéquatement l'objet de l'arrêté en projet.

PRÉAMBULE

1. Le projet d'arrêté trouve un fondement légal dans diverses dispositions du décret du 3 mai 2019. Il s'agit, plus précisément, des articles 21 à 33 et 37 à 42 de ce décret. Ce sont ces dispositions du décret du 3 mai 2019, plutôt que les chapitres III et IV de celui-ci, qu'il convient de viser au préambule.

⁷ Voir par exemple C.E.(8^e ch.), 20 mai 2010, Piret, n° 204.165, et C.E.(8^e ch.), 11 février 2014, Libert, n° 226.375.

⁸ Articles 37 à 42 du décret du 3 mai 2019.

⁹ Article 34 à 36 du décret du 3 mai 2019.

Plusieurs dispositions du projet – notamment l'article 11 – trouvent leur fondement, non pas dans l'une ou l'autre des habilitations expresses et particulières que le décret du 3 mai 2019 donne au Gouvernement, mais dans le pouvoir que celui-ci tient de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets et, à ce titre, de dégager du principe du décret et de son économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'il poursuit. L'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 doit, dès lors, figurer dans un alinéa 1^{er} nouveau du préambule.

Enfin, le décret du 3 avril 2014 'relatif à la prévention des risques pour la santé dans le sport' ne fournit pas, à proprement parler, un fondement légal à l'arrêté en projet. Il n'y a donc pas lieu de le viser au préambule.

Dès lors, les alinéas 1^{er} et 2 seront remplacés comme suit :

« Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 20 ;

Vu décret du 3 mai 2019 portant sur le mouvement sportif organisé en Communauté française, les articles 21 à 33 et 37 à 42 ; ».

2. En ce qui concerne le visa de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 novembre 2011¹⁰ 'fixant le modèle de comptabilité des Fédérations sportives, des Fédérations sportives de loisirs et des Associations sportives reconnues', il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 41.

3. C'est « l'avis n° 74/2020 » de l'Autorité de protection des données qu'il convient de viser à l'alinéa 9.

4. L'alinéa 10 relatif à l'avis du Conseil d'État sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 68.121/4 du Conseil d'État donné le 28 octobre 2020, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »¹¹.

¹⁰ Et non pas « 11 novembre 2011 », comme l'indique erronément le projet d'arrêté.

¹¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

DISPOSITIF

Article 4

1. L'article à l'examen est relatif aux annexes qu'une fédération ou une association doit joindre à une demande de reconnaissance en qualité de fédération sportive, de fédération sportive non compétitive, de fédération sportive handisport, d'association sportive multidisciplinaire ou d'association sportive handisport de loisir.

Il n'a pas pour objet de fixer la liste des annexes qu'une association doit joindre à une demande de reconnaissance en qualité d'association du sport scolaire ou d'association du sport dans l'enseignement supérieur. En effet, ce sont d'autres dispositions du projet d'arrêté – figurant, en l'occurrence, aux articles 9 et 10 – qui se donnent cet objet.

La phrase introductive de l'article à l'examen sera revue pour énumérer précisément les catégories de fédérations et d'associations sportives auxquelles s'applique celui-ci.

2. En vue de refléter au mieux la disposition figurant à l'article 21, 10°, du décret du 3 mai 2019, il est suggéré de rédiger l'alinéa 1^{er}, 6°, comme suit :

« 6° un rapport d'activités portant, soit sur trois années d'existence et d'activité sportive régulière dans le cadre d'une structure communautarisée, soit sur une année d'existence et d'activité sportive régulière dans le cadre d'une structure nationale préexistante ».

3. L'alinéa 1^{er}, 9°, impose aux fédérations et aux associations sportives l'obligation de joindre à leur demande de reconnaissance « les principes directeurs visés à l'article 17 du décret du 3 mai 2019 ».

Il est ainsi renvoyé aux principes directeurs permettant de déterminer le montant de l'indemnité de formation qui est due, le cas échéant, à l'occasion du passage d'un sportif d'un cercle vers un autre.

En vertu de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 3 mai 2019, ces principes directeurs doivent être fixés par les statuts de la fédération ou de l'association concernée. Dès lors que l'alinéa 1^{er}, 1°, de l'article à l'examen prévoit déjà que les fédérations et les associations sportives sont tenues de joindre une copie de leurs statuts à leur demande de reconnaissance, il est inutile de leur imposer également de manière spécifique l'obligation de joindre les principes directeurs à cette demande.

En outre, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 3 mai 2019, les principes directeurs ont pour objet de permettre de déterminer le montant de l'indemnité de formation. Aucune disposition du décret du 3 mai 2019 n'habilite le Gouvernement à étendre cet objet. Contrairement à ce qu'envisage le littéra b) de l'alinéa 1^{er}, 9°, de l'article à l'examen, il n'est donc pas au pouvoir du Gouvernement d'ériger en règle que ces principes doivent permettre de « fixer les modalités et les garanties de liquidation de l'indemnité susvisée au(x) cercle(s) formateur(s) par le cercle transférant ».

Par conséquent, l'alinéa 1^{er}, 9°, sera omis.

4. Comme l'a confirmé le délégué de la Ministre, dans l'alinéa 1^{er}, 12°, le texte qui suit immédiatement le renvoi à l'article 21, 16°, du décret du 3 mai 2019 est appelé à former l'alinéa 1^{er}, 13°. Le projet d'arrêté sera corrigé en ce sens.

En outre, le texte de l'alinéa 1^{er}, 13°, serait plus précis s'il faisait état du règlement médical adopté en application du décret du 3 avril 2014, plutôt que du « règlement découlant de la mise en œuvre » de ce décret.

Articles 5 à 8

L'alinéa 2 de chacun des articles à l'examen gagnerait à être réécrit en ce sens que la fédération ou l'association concernée transmet chaque année à l'administration, à la date anniversaire de l'octroi de la reconnaissance, un rapport établissant que ses missions et activités restent conformes aux conditions énoncées par le décret du 3 mai 2019.

Article 9

L'alinéa 1^{er}, 6°, conduit à imposer à une association qui demande d'être reconnue en qualité d'association du sport scolaire l'obligation de compter au moins une année d'existence et d'activité au moment de l'introduction de cette demande.

Or, aucune disposition du décret du 3 mai 2019 n'impose au Gouvernement ni ne l'habilite à prévoir une telle obligation.

L'alinéa 1^{er}, 6°, sera revu en conséquence.

Articles 13, 14, 21 et 22

Il résulte des explications du délégué de la Ministre que, dans l'intention de l'auteur du projet, c'est au Ministre qu'il incombe de statuer sur les recours visés par ces dispositions. Le projet d'arrêté sera complété pour apporter cette précision.

Articles 23 à 26

1. Il va de soi que, comme l'indique l'article 24, alinéa 2, les sanctions visées par le texte en projet doivent être proportionnelles aux manquements qui ont été constatés. Cet alinéa peut donc être omis.

2. L'article 33 du décret du 3 mai 2019 ouvre un droit de recours contre les sanctions auxquelles se rapportent les dispositions à l'examen. Conformément à l'article 33, § 1^{er}, du décret du 3 mai 2019, il incombe au Gouvernement de déterminer la procédure d'introduction et d'instruction de ces recours. Le projet d'arrêté sera complété en conséquence.

Article 27

1. En chargeant le Ministre de déterminer les orientations minimales que doit contenir le plan-programme, le paragraphe 1^{er} lui délègue en totalité le pouvoir dont il est question à l'article 37, § 3, seconde phrase, du décret du 3 mai 2019, pouvoir dont la mise en œuvre implique l'adoption de dispositions de nature réglementaire.

À défaut d'être encadrée, cette délégation de pouvoir n'est pas admissible.

Le texte sera revu pour fixer, à tout le moins, les limites du pouvoir attribué au Ministre.

2. En chargeant le Ministre de « fixer les disciplines sportives et les catégories d'âge en vue de la reconnaissance des sportifs de haut niveau, arbitres de haut niveau, des espoirs sportifs, des jeunes talents, des sportifs en reconversion et des partenaires d'entraînement, tel que prévu aux articles 18 et 19 du décret », le paragraphe 1^{er} lui délègue aussi la substance même du pouvoir dont il est question à l'article 18 du décret du 3 mai 2019, pouvoir dont la mise en œuvre implique l'adoption de mesures réglementaires.

À défaut d'être encadrée, cette délégation de pouvoir n'est pas admissible.

En outre, les règles à prendre en la matière trouveraient mieux leur place dans l'arrêté du gouvernement de la Communauté française « fixant la procédure d'introduction et d'examen des demandes en vue de la reconnaissance comme sportif de haut niveau, arbitre de haut niveau, espoir sportif, jeune talent, sportif en reconversion et partenaire d'entraînement ainsi que la procédure de retrait de cette reconnaissance », dont le projet a été soumis à la section de législation sous le numéro de rôle 68.122/4¹².

¹² L'article 2, § 1^{er}, de cet autre projet d'arrêté comporte une disposition qui a le même objet que la présente disposition à l'examen.

La disposition chargeant le Ministre de « fixer les disciplines sportives et les catégories d'âge en vue de la reconnaissance des sportifs de haut niveau, arbitres de haut niveau, des espoirs sportifs, des jeunes talents, des sportifs en reconversion et des partenaires d'entraînement, tel que prévu aux articles 18 et 19 du décret » sera donc omise du projet d'arrêté.

Article 31

Il résulte de l'article 37, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 3 mai 2019 que c'est « pour chaque fédération sportive », donc cas par cas, que le Gouvernement – ou celui de ses membres qui reçoit une délégation à cette fin – est appelé à fixer les éléments énumérés par cette disposition.

Contrairement à ce que prévoit la phrase introductive de l'alinéa 1^{er} de l'article à l'examen, le Ministre ne peut exercer ce pouvoir « pour l'ensemble des fédérations sportives ».

Aussi, dans la phrase introductive de l'alinéa 1^{er}, les mots « l'ensemble des fédérations sportives » seront remplacés par les mots « chaque fédération sportive ».

Article 33

La disposition à l'examen charge le Ministre de prendre « les décisions relatives à la mise en œuvre des dispositions visées aux articles 38, 39, 40, 41 et 42 du décret ».

Le projet d'arrêté doit préciser quelles décisions le Ministre aurait ainsi le pouvoir de prendre.

Il importe à cet égard d'observer que le Gouvernement ne peut déléguer au Ministre la substance même de pouvoirs que les dispositions précitées du décret du 3 mars 2019 attribuent au Gouvernement, lorsque la mise en œuvre de ces pouvoirs implique l'adoption de dispositions de nature réglementaire. Ainsi en va-t-il tout particulièrement, en l'espèce, du pouvoir d'organiser les formations générales prévues par l'article 38 du décret du 3 mars 2019, et du pouvoir que l'article 42, § 2, alinéa 2, du même décret confère au Gouvernement de fixer les orientations minimales que doit contenir le plan-programme formation de cadres. Si le Gouvernement entend déléguer au Ministre le pouvoir de régler ces questions, le texte doit, à tout le moins, fixer les limites d'un tel pouvoir.

Articles 35 à 37

1. Les dispositions à l'examen seront complétées pour refléter explicitement le fait que, comme le prévoit l'article 42 du décret du 3 mai 2019, les subventions auxquelles elles se rapportent sont destinées à soutenir la réalisation d'un plan-programme formation de cadres.
2. Dans l'alinéa 1^{er} de l'article 37, les mots « aux articles 34 et suivants » seront remplacés par les mots « à l'article 42 ».

Article 41

L'abrogation de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 novembre 2011 trouverait mieux sa place dans l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « fixant le modèle de comptabilité des fédérations sportives, des fédérations sportives non-compétitives, de la fédération sportive handisport des associations sportives multidisciplinaires, de l'association du sport scolaire et de l'association du sport dans l'enseignement supérieur », dont le projet a été soumis à la section de législation sous le numéro de rôle 68.123/4.

Dès lors, le 2° sera omis.

Il en ira de même du visa de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 novembre 2011 dans le préambule.

Article 42

Selon l'article à l'examen, l'arrêté en projet est appelé à entrer en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET