

Numéros du rôle : 4337 et 4346
Arrêt n° 112/2008 du 31 juillet 2008

A R R E T

En cause :

- la question préjudicielle concernant l'article 44 du décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé, posée par la Cour de cassation;

- les questions préjudicielles concernant l'article 44 du décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé et les articles 1er, 2, 2°, et 6, alinéa 1er, de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes, posées par le Tribunal correctionnel de Courtrai.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a) Par arrêt du 6 novembre 2007 en cause de B.H., dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 13 novembre 2007, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 44 du décret du 27 mars 1991 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé, interprété en ce sens que cet article crée une cause d'excuse exclusive de peine qui s'applique non seulement aux faits qui sont uniquement punissables en vertu de l'article 43 du décret sur le dopage, mais également à la simple détention de substances interdites, sanctionnée par la loi relative aux drogues, viole-t-il les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, en ce que son application met en péril la compétence résiduelle du législateur fédéral ? ».

b) Par jugement du 23 octobre 2007 en cause du ministère public contre J.L. et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 novembre 2007, le Tribunal correctionnel de Courtrai a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 44 du décret du 27 mars 1991 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé, interprété en ce sens que cet article crée une cause d'excuse exclusive de peine qui s'applique non seulement aux faits qui sont uniquement punissables en vertu de l'article 43 du décret sur le dopage, mais également à la simple détention de substances interdites, sanctionnée par la loi relative aux drogues, viole-t-il les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, en ce que son application met en péril la compétence résiduelle du législateur fédéral ? »;

2. « Les dispositions des articles 1er, 2, 2°, et 6, alinéa 1er, de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques (*Moniteur Belge* du 6 mars 1921), interprétées en ce sens qu'elles peuvent aussi s'appliquer aux faits qui, bien qu'ils relèvent de la disposition pénale de l'article 43 du décret du 27 mars 1991 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé, entrent dans le champ d'application de la cause d'excuse exclusive de peine visée à l'article 44 du même décret, violent-elles les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions en ce qu'elles portent atteinte aux compétences attribuées aux communautés et aux régions ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4337 et 4346 du rôle de la Cour, ont été jointes.

J.M., le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres ont introduit des mémoires et des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 19 juin 2008 :

- ont comparu :

. Me B. Martel, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J. Lievens, avocat au barreau de Courtrai, et *loco* Me K. Leus, avocat au barreau de Bruxelles, pour J.M.;

. Me T. De Sutter, avocat au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;

. Me E. Jacobowitz, qui comparaisait également *loco* Me P. De Maeyer, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J. Spreutels ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Dans l'affaire n° 4337

Par arrêt du 25 avril 2007, B.H. a été condamné par la Cour d'appel de Gand pour infraction à la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes (ci-après : la loi relative aux drogues). B.H. s'est pourvu en cassation contre cet arrêt.

La Cour de cassation constate que l'article 44, alinéa 1er, du décret du 27 mars 1991 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé (ci-après : le décret relatif au dopage) a pour effet que lorsqu'un sportif se rend coupable de pratiques de dopage ou de pratiques y assimilées, il ne peut être poursuivi au pénal pour ces faits et ne peut être sanctionné qu'au niveau disciplinaire. La Cour estime également que lorsqu'une pratique de dopage, au sens du décret relatif au dopage, peut également être qualifiée de possession de substances prohibées visée dans la loi relative aux drogues, le sportif ne peut plus être poursuivi au pénal pour infraction à la loi précitée, et ce sur la base de l'article 44, alinéa 1er, du décret relatif au dopage. Toute autre appréciation priverait cet article 44, alinéa 1er, de sa portée. Le fait que la loi relative aux drogues, dont cette pratique de dopage peut également relever, contienne un régime de causes d'excuse distinct n'y change rien. Etant donné que la loi relative aux drogues et le décret relatif au dopage ont chacun un champ d'application différent, la Cour de cassation se demande toutefois si l'article 44 du décret relatif au dopage est conforme aux règles répartitrices de compétence. Aussi estime-t-elle nécessaire de poser à la Cour la question préjudicielle précitée.

Dans l'affaire n° 4346

Devant le Tribunal de première instance de Courtrai, statuant en matière correctionnelle, le ministère public demande la condamnation de onze prévenus pour infraction à la loi relative aux drogues.

Certains prévenus estiment que les faits mis à leur charge concernent des infractions à la réglementation sur le dopage, de sorte que c'est le décret relatif au dopage qui est d'application et non la loi relative aux drogues. Etant donné qu'ils ont déjà encouru une sanction disciplinaire, ils invoquent la cause d'excuse exclusive de peine que contient l'article 44 du décret relatif au dopage. Le ministère public estime toutefois que cette cause d'excuse ne peut trouver à s'appliquer à des faits érigés en infraction par d'autres lois pénales. Tant les prévenus que le ministère public renvoient à un arrêt du 26 juin 2007, dans lequel la Cour de cassation a posé à la Cour une question préjudicielle concernant la conformité de l'article 44 du décret relatif au dopage aux règles répartitrices de compétence. Le sixième prévenu demande au Tribunal de poser à la Cour la même question préjudicielle ainsi qu'une nouvelle question. Le Tribunal juge nécessaire de poser à la Cour les deux questions préjudicielles.

III. *En droit*

- A -

A.1. Selon le Gouvernement flamand, les deux questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Il estime que les juges *a quo* interprètent erronément l'article 44 du décret du 27 mars 1991 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé (ci-après : le décret relatif au dopage) et souligne que lorsque la Cour considère qu'une norme législative est inconstitutionnelle dans l'interprétation que lui donne le juge *a quo* mais constate en même temps qu'une autre interprétation existe, dans laquelle cette norme échappe à la sanction d'inconstitutionnalité, il lui appartient de mentionner dans le dispositif de l'arrêt l'interprétation qui résiste au constat d'inconstitutionnalité.

A.2. Le Gouvernement flamand souligne qu'en vertu de l'article 4, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les communautés sont compétentes pour l'éducation physique, les sports et la vie en plein air. En vertu de l'article 5, § 1er, I, 2°, de cette loi spéciale, elles sont également compétentes pour l'éducation sanitaire ainsi que pour les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales. Les travaux préparatoires de cette loi spéciale font apparaître que les communautés doivent notamment être considérées comme compétentes pour le contrôle sportif médical rendu obligatoire par la réglementation relative à l'exercice de certaines disciplines sportives et pour le contrôle facultatif. En vertu de cette compétence, le législateur décrétoal flamand a adopté le décret relatif au dopage, dans le but de créer un cadre juridique pour l'exercice du sport dans le respect des impératifs de santé. Ce décret a été modifié en 2004. En 2007, un nouveau décret relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé a été adopté, mais ce décret entrera seulement en vigueur à une date à fixer par le Gouvernement flamand.

L'Etat fédéral reste cependant compétent pour régler l'exercice de la médecine et des professions paramédicales ainsi que pour les règles relatives aux médicaments. C'est pourquoi la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes (ci-après : loi relative aux drogues) demeure de la compétence du législateur fédéral. Cette loi interdit la détention et le commerce de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques.

A.3. Selon le Gouvernement flamand, les communautés ne sont pas compétentes pour modifier la loi relative aux drogues. Lors de l'adoption de la disposition en cause, le législateur décrétoal flamand n'a cependant jamais eu l'intention de créer une situation d'impunité pour les infractions qui sont réprimées par d'autres lois pénales, comme la loi relative aux drogues. Il se réfère à cet égard aux travaux préparatoires du décret relatif au dopage.

Il ressort en outre clairement de l'article 21, § 2, 2°, du décret relatif au dopage que le législateur décrétoal n'a pas voulu porter atteinte aux dispositions de la loi relative aux drogues. Selon cet article, est assimilée aux pratiques de dopage la détention, sans motif légitime, de substances et moyens visés à l'article 2, 6°, « sans préjudice des dispositions de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes ». Les termes « sans préjudice des dispositions de

la loi du 24 février 1921 » ont été insérés par une modification décrétole de 2004 à la suite de l'adoption d'un amendement. Dans la justification de cet amendement, il est dit expressément que, quoiqu'il soit évident que le décret relatif au dopage ne porte pas atteinte à l'application de la loi relative aux drogues, il s'indique de compléter l'article 21, § 2, 2°, du décret relatif au dopage afin d'éviter tout malentendu.

Dans son avis du 20 juin 2003, la section de législation du Conseil d'Etat n'a par ailleurs fait aucune observation au sujet d'une éventuelle violation des règles répartitrices de compétence.

A.4. Le Gouvernement flamand relève que le (nouveau) décret du 13 juillet 2007 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé confirme lui aussi expressément, plus précisément en son article 3, que les dispositions de la loi relative aux drogues demeurent pleinement applicables.

Dans son avis du 20 février 2007, la section de législation du Conseil d'Etat a suggéré de supprimer la référence à la loi relative aux drogues, parce qu'il est évident que le décret ne peut porter atteinte à l'application de cette loi. Le législateur décrétole a cependant choisi de maintenir les termes « sans préjudice des dispositions de la loi du 24 février 1921 » afin d'éviter d'éventuels problèmes d'interprétation.

A.5. Le Conseil des ministres partage l'analyse du Gouvernement flamand. L'interprétation que les juges *a quo* donnent de l'article 44 du décret relatif au dopage impliquerait non seulement une violation des règles répartitrices de compétence par cette disposition, mais également une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, selon cette interprétation, un sportif qui serait en possession de cocaïne au cours de sa préparation ou de sa participation à une manifestation sportive pourrait uniquement être poursuivi sur le plan disciplinaire, alors que toute autre personne pourrait être poursuivie pénalement.

Eu égard au champ d'application restreint du décret relatif au dopage, l'interprétation des juges *a quo* paraît étrange. Il est évident que les deux législations concernées ont des champs d'application distincts, de sorte que l'application d'une législation ne peut conduire à la non-application de l'autre. Nul n'en aurait douté si les deux législations avaient émané du même législateur. La simple circonstance que deux législateurs distincts sont intervenus ne peut conduire à une autre conclusion.

Le Conseil des ministres considère dès lors que les questions préjudicielles, en tant qu'elles portent sur l'article 44 du décret relatif au dopage, appellent une réponse affirmative, mais que la disposition en cause peut également être interprétée d'une manière conforme à la Constitution.

A.6. En ce qui concerne les articles 1er, 2, 2°, et 6, alinéa 1er, de la loi relative aux drogues, le Conseil des ministres souligne que la Cour contrôle les normes législatives au regard des règles répartitrices de compétence, telles que celles-ci étaient en vigueur au moment où la norme en cause a été adoptée. La loi relative aux drogues date de 1921. A cette époque, le législateur ne pouvait violer aucune règle répartitrice de compétence.

Selon l'article 35 de la Constitution, tel qu'il est encore en vigueur à l'heure actuelle, le législateur fédéral demeure compétent pour tout ce qui n'est pas attribué formellement aux régions ou aux communautés. Il n'existe aucune disposition attribuant aux communautés ou aux régions la compétence de régler, dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé publique, l'importation, l'exportation, le transit, la fabrication, la conservation, l'étiquetage, le transport, la détention, le courtage, la vente et l'offre en vente, la délivrance et l'acquisition, à titre onéreux ou à titre gratuit, des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques ainsi que la culture des plantes dont ces substances peuvent être extraites. Rien ne fait apparaître non plus que la répression pénale de l'importation, de l'exportation, de la fabrication, du transport, de la détention, de la vente, de l'offre en vente et de l'acquisition à titre conservatoire ou non, de substances vénéneuses, désinfectantes ou antiseptiques, ne permettrait pas aux communautés ou aux régions d'exercer leurs compétences dans les règles.

A.7.1. Selon J.M., prévenu dans la cause pendante devant le juge *a quo* dans l'affaire n° 4346, il ne saurait être contesté que le législateur décrétole est compétent pour prévoir une cause d'excuse exclusive de peine concernant les infractions au décret relatif au dopage. Il souligne que les juges *a quo* ont interprété l'article 44 du décret relatif au dopage en ce sens que la cause d'excuse qu'il contient s'applique non seulement aux faits que réprime pénalement le décret relatif au dopage mais également aux faits réprimés par la loi relative aux drogues. A cet égard, il n'appartient ni aux parties dans l'affaire devant le juge *a quo*, ni aux parties qui participent à la procédure devant la Cour, ni à la Cour elle-même, de mettre en cause l'interprétation donnée par le juge *a quo*.

A.7.2. J.M. estime que l'article 44 du décret relatif au dopage, tel qu'il est interprété par les juges *a quo*, ne porte pas atteinte à la compétence résiduaire de l'Etat fédéral en matière pénale. En effet, le droit pénal ne relève pas des compétences résiduaire de l'Etat fédéral, puisque l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a attribué aux communautés et aux régions des compétences en matière pénale. Le législateur décrétoal puise dans cet article la compétence d'exclure toute forme de sanction pénale pour certains faits. L'instauration d'une cause d'excuse exclusive de peine ne saurait être assimilée à l'instauration d'une peine ou d'une incrimination non prévue dans le livre 1er du Code pénal, au sens de l'alinéa 2 de l'article 11 précité, de sorte qu'il n'est pas requis que le Conseil des ministres remette un avis conforme en cas d'instauration d'une cause d'excuse par le législateur décrétoal. Dans l'interprétation donnée par les juges *a quo*, la disposition en cause peut tout au plus être considérée comme une dérogation aux dispositions du livre 1er du Code pénal relatives au concours, mais le législateur décrétoal ne peut y déroger purement et simplement, comme le fait apparaître également la jurisprudence de la Cour.

A.7.3. Le Conseil des ministres répond que l'argumentation de J.M. basée sur l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas pertinente, puisque cet article ne permet pas que le législateur décrétoal mette hors vigueur des dispositions pénales du législateur fédéral.

A.8.1. En ordre subsidiaire, et à supposer que le législateur décrétoal ait réglé une matière pour laquelle il n'est pas compétent, J.M. estime que les règles répartitrices de compétence ne sont pas violées, puisqu'il est satisfait aux conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, le législateur décrétoal a jugé nécessaire que les infractions au décret relatif au dopage ne soient pas sanctionnées pénalement mais uniquement disciplinairement, ce qui ressort des travaux préparatoires. En outre, la matière réglée par la disposition en cause se prête à une réglementation différenciée et l'incidence sur la compétence résiduaire fédérale en matière de droit pénal est marginale.

A.8.2. Le Conseil des ministres souligne que, comme le soutient le Gouvernement flamand, le législateur décrétoal n'a jamais eu l'intention de porter atteinte aux compétences de l'autorité fédérale. Il ne saurait donc être question d'une « nécessité » d'empiéter sur la sphère de compétences de l'autorité fédérale. En outre, la matière en cause ne se prête pas à une réglementation différenciée. En effet, il n'est pas acceptable que des sportifs qui détiennent des substances prohibées par la loi relative aux drogues soient punissables dans certaines régions et non dans d'autres. Enfin, l'incidence sur les compétences fédérales n'est pas non plus marginale, puisque la loi relative aux drogues serait mise hors vigueur.

A.9.1. Concernant la deuxième question préjudicielle dans l'affaire n° 4346, J.M. estime que les dispositions en cause, telles qu'elles sont interprétées par le juge *a quo*, emportent une violation du principe de proportionnalité. Pour l'exercice de la compétence fédérale en matière pénale, et en particulier pour la sanction pénale d'infractions à la loi relative aux drogues, il n'est nullement nécessaire que les sportifs soient, eux aussi, sanctionnés au pénal lorsqu'ils se rendent coupables de pratiques de dopage auxquelles s'applique la cause d'excuse exclusive de peine contenue dans le décret relatif au dopage. De surcroît, les dispositions en cause rendent impossible ou excessivement difficile l'exercice efficace des compétences des communautés en ce qui concerne la politique de la santé et les sanctions pénales. Ces dispositions portent en effet atteinte à l'objectif du législateur décrétoal, qui consiste à dépenaliser les pratiques de dopage des sportifs.

A.9.2. Le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres estiment que J.M. néglige totalement le fait que le décret relatif au dopage et la loi relative aux drogues ont un objet distinct. Du fait de cet objet différent, tant le décret relatif au dopage que la loi relative aux drogues sont conformes aux règles répartitrices de compétence. En outre, le Conseil des ministres ne voit pas comment le législateur de 1921 aurait pu porter atteinte de manière disproportionnée au décret relatif au dopage de 1991.

- B -

Quant à la question préjudicielle dans l'affaire n° 4337 et quant à la première question préjudicielle dans l'affaire n° 4346

B.1.1. La question préjudicielle dans l'affaire n° 4337 et la première question préjudicielle dans l'affaire n° 4346 portent sur l'article 44 du décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé (ci-après : le décret relatif au dopage), qui dispose :

« Les faits punissables visés à l'article 43 ne donnent lieu [lire : qu'] à des mesures disciplinaires [...] s'ils ont été commis par les sportifs à l'occasion de leur préparation ou de leur participation à une manifestation sportive.

Toute autre personne qui participe à ces faits est punie comme si la disposition de l'alinéa précédent n'existait pas ».

B.1.2. Le décret de la Communauté flamande du 13 juillet 2007 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé a abrogé et entièrement remplacé le décret du 27 mars 1991.

Cette modification décrétole n'a aucune incidence sur les litiges pendants devant les juges *a quo*, ni, partant, sur les questions posées par eux.

B.2.1. Les juges *a quo* demandent si la disposition en cause, interprétée en ce sens que la cause d'excuse exclusive de peine régie par cette disposition s'applique non seulement aux faits qui sont uniquement punissables en vertu de l'article 43 du décret relatif au dopage, mais également à la détention de substances interdites, réprimée par la loi du 24 février 1921 « concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes » (ci-après : loi relative aux drogues), viole les règles répartitrices de compétence, en ce que l'application de cette disposition porterait atteinte à la compétence résiduelle du législateur fédéral.

B.2.2. La Cour est uniquement interrogée quant au respect des règles répartitrices de compétence et non au sujet d'autres questions que pourrait poser l'application du décret en cause et de la loi précitée du 24 février 1921.

B.3.1. La Cour détermine l'étendue de la question préjudicielle en tenant compte de l'objet des litiges pendants devant les juges *a quo* et de la motivation des décisions de renvoi.

B.3.2. Il apparaît des faits des litiges pendants devant les juges *a quo* et de la motivation des décisions de renvoi que les litiges portent sur les poursuites pénales engagées contre des personnes prévenues d'avoir commis des faits qui pourraient non seulement être qualifiés de « pratique de dopage ou de pratique y assimilée », interdites par le décret relatif au dopage, mais également de « détention de substances interdites » au sens de la loi relative aux drogues.

La Cour limite son examen des questions préjudicielles à la situation dans laquelle la disposition en cause prévoit une cause d'excuse exclusive de peine pour les faits qui peuvent être qualifiés de « pratique de dopage » au sens du décret relatif au dopage et qui peuvent également être qualifiés de « détention de substances interdites » au sens de la loi relative aux drogues.

B.4. En vertu de l'article 43, 3°, du décret relatif au dopage, tel qu'il a été modifié par le décret du 19 mars 2004, celui qui s'adonne à une pratique de dopage telle qu'elle est définie à l'article 2, 6°, a), b), c) ou d), ou à une pratique y assimilée telle qu'elle est définie à l'article 21, § 2, 1°, 2° ou 3°, est puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de deux cents à deux mille euros ou de l'une de ces peines seulement. Par pratique de dopage, il convient d'entendre, selon l'article 2, 6°, de ce décret : (a) l'utilisation de substances et de moyens qui, conformément à l'article 22, sont interdits par le Gouvernement; (b) l'utilisation de substances ou l'emploi de moyens en vue d'amplifier artificiellement les performances du sportif lorsque ceux-ci peuvent être nuisibles à son intégrité physique ou psychique; (c) la manipulation des propriétés génétiques du sportif pour renforcer

artificiellement ses performances; (d) l'utilisation de substances ou l'emploi de moyens dans le but de masquer des pratiques de dopage visées sous (a), (b) et (c).

Selon l'article 21, § 2, du décret, sont assimilés aux pratiques de dopage : (a) le fait de faciliter ou de créer les circonstances propices à la pratique de dopage de quelque manière que ce soit; (b) le fait d'avoir en sa possession, sans motif valable, des substances et moyens visés à l'article 2, 6°, sans préjudice des dispositions de la loi relative aux drogues; (c) le fait de tromper pendant, de s'opposer à ou d'entraver l'exécution des contrôles antidopage visés à l'article 2, 7°.

Avant sa modification par le décret du 19 mars 2004, le décret relatif au dopage prévoyait des dispositions analogues.

B.5. Il ressort de la disposition en cause, combinée avec l'article 43, 3°, du décret relatif au dopage, qu'un sportif qui s'est rendu coupable de pratiques de dopage ou de pratiques y assimilées à l'occasion de sa préparation ou de sa participation à une manifestation sportive ne peut être poursuivi pénalement pour ces faits, mais peut uniquement subir une sanction disciplinaire.

La disposition en cause contient dès lors une cause d'excuse exclusive de peine.

B.6. La loi fédérale relative aux drogues règle dans l'intérêt de la santé publique, d'une part, le transport, l'importation, l'exportation, la détention, la vente, l'offre en vente, la délivrance et l'acquisition de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques et, d'autre part, l'exercice de la médecine en ce qui concerne ces substances.

La loi sanctionne la détention de substances interdites.

B.7. Selon les juges *a quo*, la disposition litigieuse doit être interprétée en ce sens qu'elle crée une cause d'excuse exclusive de peine qui s'applique non seulement aux « pratiques de dopage ou aux pratiques y assimilées », sanctionnées par le décret relatif au dopage mais également à la « détention de substances interdites », sanctionnée par la loi relative aux drogues, si les faits commis relèvent des deux qualifications.

B.8.1. L'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose depuis sa modification par la loi du 16 juillet 1993 :

« Dans les limites des compétences des Communautés et des Régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements; les dispositions du livre Ier du Code pénal s'y appliquent, sauf les exceptions qui peuvent être prévues par décret pour des infractions particulières.

L'avis conforme du Conseil des ministres est requis pour toute délibération au sein du Gouvernement de Communauté ou de Région sur un avant-projet de décret reprenant une peine ou une pénalisation non prévue au livre Ier du Code pénal.

[...] ».

B.8.2. La compétence attribuée au législateur décréteil par l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 comprend non seulement celle de sanctionner les infractions aux dispositions édictées par lui, mais également celle de déterminer les causes d'excuse exclusives de peine en ce qui concerne ces incriminations.

B.9. Le législateur décréteil ne peut toutefois réprimer le non-respect des dispositions qu'il édicte que « dans les limites des compétences des communautés et des régions ». Ceci implique qu'il peut seulement créer une cause d'excuse exclusive de peine pour autant qu'elle porte sur les manquements qu'il érige en infraction conformément à l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.10. Aux termes de l'article 128, § 1er, de la Constitution, les parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, les matières personnalisables.

Selon l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les matières personnalisables visées à l'article 128, § 1er, de la Constitution comprennent notamment, en ce qui concerne la politique de santé, « l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales ».

Il ressort des travaux préparatoires de cet article 5, § 1er, I, 2°, qu'en ce qui concerne les activités et services de médecine préventive, les communautés sont notamment compétentes pour « le contrôle médico-sportif obligatoire en vertu de la réglementation propre à l'exercice de certains sports (boxe, cyclisme) et le contrôle facultatif » (*Doc. parl., Sénat, 1979-1980, 434, n° 2, pp. 124-125*).

B.11. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. Sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées.

B.12. Il résulte de ce qui précède que l'article 128, § 1er, de la Constitution, combiné avec l'article 5, § 1er, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, sous réserve de l'exception qui y est mentionnée, a transféré aux communautés l'ensemble de l'éducation sanitaire ainsi que des activités et services de médecine préventive.

B.13.1. Les dispositions du décret relatif au dopage concernant les pratiques de dopage doivent être considérées comme des règles relatives à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé, qui relèvent de la médecine préventive.

En adoptant ces dispositions, le législateur décrétoal a ainsi réglé un aspect de la médecine préventive propre à la protection médicale des sportifs.

B.13.2. Etant donné que la matière de la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé relève de la compétence de la Communauté flamande, il faut également considérer que le législateur décrétoal flamand est compétent pour sanctionner le non-respect des règles édictées par lui dans ce domaine et pour prévoir en la matière des causes d'excuse exclusives de peine.

B.14.1. La compétence des communautés en matière de médecine préventive n'inclut cependant pas celle d'adopter de manière générale des règles relatives aux médicaments et aux denrées alimentaires.

En effet, il résulte des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 7; Sénat, 1979-1980, n° 434/2, pp. 124-125; Chambre, 1979-1980, n° 627-10, p. 52) que le législateur spécial a exclu la réglementation relative aux denrées alimentaires et aux médicaments de la compétence transférée aux communautés en ce qui concerne la médecine préventive. Ces matières relèvent dès lors de la compétence résiduelle de l'Etat fédéral.

B.14.2. En ce qu'elle prévoit une réglementation du transport, de l'importation, de l'exportation, de la détention, de la vente, de l'offre en vente, de la délivrance et de l'acquisition de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, la loi fédérale relative aux drogues doit, dans le cadre des règles répartitrices de compétence, être considérée comme une réglementation relative aux médicaments et aux denrées alimentaires, qui relève de la compétence de l'Etat fédéral.

Il en découle également qu'il appartient au seul législateur fédéral de sanctionner le non-respect de ces dispositions et, s'il l'estime opportun, de prévoir en la matière des causes d'excuse exclusives de peine.

B.15. Interprétée en ce sens que la cause d'excuse exclusive de peine qu'elle contient s'applique non seulement aux faits qui sont uniquement punissables sur la base de l'article 43 du décret relatif au dopage, mais également à la simple détention de substances interdites, sanctionnée par la loi fédérale relative aux drogues, la disposition en cause n'est pas conforme à l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.16. Dans cette interprétation de la disposition en cause, les questions préjudicielles appellent une réponse affirmative.

B.17. La Cour constate cependant que tant le Gouvernement flamand que le Conseil des ministres font valoir que la disposition en cause peut être interprétée autrement. Le Gouvernement flamand invite la Cour à mentionner dans le dispositif de son arrêt l'interprétation qu'il suggère et qui, selon lui, résiste au constat d'inconstitutionnalité.

Compte tenu de ce qu'elle se réfère aux « faits punissables visés à l'article 43 [du décret relatif au dopage] », cette disposition peut également être interprétée en ce sens que la cause d'excuse exclusive de peine qu'elle contient s'applique uniquement aux infractions visées à l'article 43 du décret relatif au dopage, et non aux infractions qui sont définies dans d'autres normes législatives.

Dans cette interprétation, la disposition en cause ne répond certes pas entièrement à l'objectif, poursuivi par le législateur décrétoal, de « dépenalisation de la lutte contre le dopage des sportifs » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1990-1991, n° 448/1, pp. 17 et suivantes), mais elle est conforme aux règles répartitrices de compétence.

B.18. Dans cette interprétation de la disposition en cause, les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Quant à la seconde question préjudicielle dans l'affaire n° 4346

B.19. La seconde question préjudicielle dans l'affaire n° 4346 porte sur les articles 1er, 2, 2°, et 6, alinéa 1er, de la loi relative aux drogues, qui disposent :

« Article 1er. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, réglementer et surveiller, dans l'intérêt de l'hygiène et de la santé publique, l'importation, l'exportation, le transit, la fabrication, la conservation, c'est-à-dire le stockage dans les conditions requises, l'étiquetage, le transport, la détention, le courtage, la vente et l'offre en vente, la délivrance et l'acquisition, à titre onéreux ou à titre gratuit, des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques ainsi que la culture des plantes dont ces substances peuvent être extraites.

Le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, a les mêmes pouvoirs en ce qui concerne les substances psychotropes, autres que des substances stupéfiantes et soporifiques, susceptibles d'engendrer une dépendance.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, exercer également les mêmes pouvoirs en ce qui concerne des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes ».

« Article 2. Les infractions aux dispositions qui, dans les arrêtés royaux pris en exécution de la présente loi, concernent les substances toxiques, désinfectantes ou antiseptiques seront punies :

[...]

2° d'un emprisonnement d'un mois à cinq ans et d'une amende de trois mille à cent mille euros ou de l'une de ces peines seulement quand ces infractions concernent l'importation, l'exportation, la fabrication, le transport, la détention, la vente, l'offre en vente et l'acquisition à titre onéreux ou à titre gratuit ».

« Article 6. Les dispositions du Livre I du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, auxquelles il n'est pas dérogé par la présente loi, sont applicables aux infractions prévues par celle-ci.

[...] ».

B.20. Le juge *a quo* demande si les dispositions en cause, interprétées en ce sens qu'elles peuvent aussi s'appliquer aux faits qui entrent dans le champ d'application de la cause d'excuse exclusive de peine visée à l'article 44 du décret relatif au dopage, violent les règles répartitrices de compétence.

B.21.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les dispositions en cause ne sauraient être contraires aux règles répartitrices de compétence, puisque la loi fédérale relative aux drogues a été adoptée en 1921, donc avant l'entrée en vigueur des lois de réformes institutionnelles.

B.21.2. Bien qu'il soit exact que la Cour contrôle les normes législatives au regard des règles répartitrices de compétence telles qu'elles étaient applicables au moment où ces normes ont été adoptées et que l'article 6, alinéa 1er, adopté en 1975, est antérieur à l'adoption des règles répartitrices précitées, il faut constater en l'espèce que les articles 1er et 2, 2°, de la loi relative aux drogues ont été remplacés respectivement par une loi du 3 mai 2003 et par une loi du 14 juillet 1994, dates auxquelles le législateur fédéral devait tenir compte des règles répartitrices de compétence contenues dans la Constitution et dans les lois de réformes institutionnelles. Or, l'article 6, alinéa 1er, de la loi relative aux drogues comprend une règle qui est applicable à toutes les infractions définies dans la loi relative aux drogues et qui est de ce fait indissociablement liée aux dispositions de la loi relative aux drogues définissant les

infractions, parmi lesquelles l'article 2, 2°, modifié en 1994. Lors de la modification de cette dernière disposition en 1994, le législateur devait donc également tenir compte, en ce qui concerne la règle contenue à l'article 6, alinéa 1er, de la loi relative aux drogues, des règles répartitrices de compétence.

B.22. Comme il a été rappelé en B.14.2, la loi relative aux drogues, en ce qu'elle prévoit une réglementation du transport, de l'importation, de l'exportation, de la détention, de la vente, de la mise en vente, de la fourniture et de l'acquisition de substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes et antiseptiques, doit être considérée, dans le cadre des règles répartitrices de compétence, comme une réglementation des médicaments et des denrées alimentaires, qui relève de la compétence de l'Etat fédéral. Le législateur fédéral est donc compétent pour sanctionner le non-respect de cette réglementation et pour déterminer dans quelle mesure les dispositions du livre Ier du Code pénal sont d'application. Il ne peut en soi être déduit de la circonstance que les dispositions en cause sont susceptibles d'avoir une incidence sur la compétence de la Communauté flamande en matière de pratique du sport dans le respect des impératifs de santé que le législateur fédéral aurait excédé ses compétences. Il peut du reste se déduire de l'article 21, § 2, 2°, du décret relatif au dopage, en vertu duquel cette disposition s'applique « sans préjudice des dispositions de la loi du 24 février 1921 », ainsi que des mémoires du Gouvernement flamand, que ni le législateur décrétoal flamand ni le Gouvernement flamand n'estiment qu'en adoptant les dispositions en cause, le législateur fédéral a rendu exagérément difficile pour la Communauté flamande l'exercice efficace de la politique qui lui est confiée.

B.23. La seconde question préjudicielle dans l'affaire n° 4346 appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 44 du décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé viole les règles répartitrices de compétence s'il est interprété en ce sens que la cause d'excuse exclusive de peine qu'il contient s'applique non seulement aux faits qui sont uniquement punissables en vertu de l'article 43 de ce décret, mais également à la détention de substances interdites, sanctionnée par la loi du 24 février 1921 « concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes ».

- L'article 44 du décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé ne viole pas les règles répartitrices de compétence s'il est interprété en ce sens que la cause d'excuse exclusive de peine qu'il contient s'applique uniquement aux infractions décrites à l'article 43 de ce décret et ne s'applique donc pas à la détention de substances interdites, sanctionnée par la loi du 24 février 1921 « concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes ».

- Les articles 1er, 2, 2°, et 6, alinéa 1er, de la loi du 24 février 1921 « concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, psychotropes, désinfectantes ou antiseptiques et des substances pouvant servir à la fabrication illicite de substances stupéfiantes et psychotropes » ne violent pas les règles répartitrices de compétence.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 31 juillet 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt