

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 218.001 van 15 februari 2012
in de zaak A. 190.976/XII-6724**

In zake:

1. Raimo PAJUSALU
2. Dragan RADOVIC,
3. Guilherme BRITO SANTOS,
4. Joost BORREMANS,
5. Matthijs VERHANNEMAN,
6. Julien LEMAY,
7. Hendrik TUERLINCKX,
8. Wouter VERHELST,
9. Manu CALLEBERT,
10. Antonin ROUZIER,
11. Miloslav MAREL,
12. Milos NIKIC,
13. Nana ASARE,
14. Wouter BIEBAUW,
15. Maxime BISET,
16. Xavier CHEN,
17. Joren DOM,
18. Antun DUNKOVIC,
19. Kevin GEUDENS,
20. Julien GORIUS,
21. David GRONDIN,
22. Abdul Yakinu IDDI,
23. Kristof IMSCHOOT,
24. Jonas IVENS,
25. Jean Paul KIELO LEZI,
26. Pierre MBEMBA,
27. Jeroen MELLEMAN,
28. Joachim MUNUNGA,
29. Avansey NGADRIRA,
30. Aloys NONG,
31. Koen PERSOONS,
32. Olivier RENARD,
33. Giuseppe ROSSINI,
34. Yannick THOELEN,
35. Ken VAN GOETHEM,
36. Ken VAN HOEVELEN,
37. Bjorn VLEMINCKX,
38. Wouter VRANCKEN,

39. Carlos BARREDO,
40. Tom BOONEN,
41. Dario CATALDO,
42. Sylvain CHAVANEL,
43. Dominique CORNU,
44. Allan DAVIS,
45. Steven DE JONGH,
46. Dries DEVENYNS,
47. Stijn DEVOLDER,
48. Kevin DE WEERT,
49. Addy ENGELS,
50. Mauro FACCI,
51. Kurt HOVELIJNCK,
52. Kevin HULSMANS,
53. Davide MALACARNE,
54. Jérôme PINEAU,
55. Francesco REDA,
56. Sebastien ROSSELER,
57. Hubert SCHWAB,
58. Kevin SEELDRAEYERS,
59. Matteo TOSSATO,
60. Jorgen VAN DE WALLE,
61. Kevin VAN IMPE,
62. Thomas VEDEL KVIST,
63. Marco VELO,
64. Wouter WEYLANDT (overleden)
65. Maarten WYNANTS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Lindemans
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Johnny Maesschalck

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

AGENCE MONDIAL ANTIDOPAGE, stichting naar Zwitsers
recht
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dominique Gavage
kantoor houdend te 1200 Brussel
Prekelindenlaan 163 B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 6 januari 2009, strekt tot de nietigverklaring van “de ‘informatienota’ voor elitesporters die verplichtingen en rechten van de elitesporters in Vlaanderen vaststelt in het kader van het antidopingbeleid, aan de verzoekende partijen overgemaakt bij aangetekende brieven van respectievelijk 7 november 2008 (aan de eerste tot de twaalfde verzoekende partij) en 20 november 2008 (aan de dertiende tot en met de vijfenzestigste verzoekende partij) door de heer Jean-Marie Vandeursen, afdelingshoofd van het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media van de Vlaamse Gemeenschap, namens de secretaris-generaal van het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media van de Vlaamse Gemeenschap”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Het “Agence Mondial Antidopage - World Anti-doping Agency” heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 10 juni 2009. De tussenkommende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen, de verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 januari 2012.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jochen Honnay, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Tom De Sutter, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaten Dominique Gavage en Carl Kestens, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Artikel 24*bis* van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening, ingevoerd bij decreet van 21 november 2008 en in werking getreden op 1 januari 2009, luidt:

“De regering neemt maatregelen ter bestrijding van dopingpraktijken in overeenstemming met de code en de door WADA uitgevaardigde internationale standaarden.”

Blijkens artikel 2, 4°, van hetzelfde decreet moet onder “de code” worden verstaan: “de Wereldantidopingcode die goedgekeurd is door het Wereldantidopingagentschap op 5 maart 2003 in Kopenhagen en de latere wijzigingen ervan”. WADA is een acroniem dat staat voor het Wereldantidopingsagentschap, de tussenkomende partij, een privaatrechtelijke stichting die opgericht is onder Zwitsers recht op 10 november 1999.

3.2. Zogenaamde elitesporters in de zin van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening (hierna ook: het decreet) zijn onderworpen aan de verplichting om, in het kader van het antidopingbeleid van de Vlaamse Gemeenschap, bepaalde voorschriften na te leven met betrekking tot de mededeling van verblijfsgegevens zoals bedoeld bij artikel 28 van het decreet:

“§ 1. Elke elitesporter die zijn woonplaats heeft binnen de territoriale bevoegdheidsomschrijving van de Vlaamse Gemeenschap is verplicht aan de administratie duidelijke en actuele verblijfsgegevens te verstrekken met het oog op het uitvoeren van dopingcontroles en preventieve gezondheidscontroles.

Met verblijfsgegevens worden de gegevens bedoeld die betrekking hebben op de plaats waar de sporter zich dagelijks feitelijk bevindt.

Van de elitesporter die niet binnen de territoriale bevoegdheidsomschrijving van de Vlaamse Gemeenschap woont, kan de administratie verblijfsgegevens ontvangen van het WADA, een antidopingorganisatie of een sportvereniging onder wiens bevoegdheid de elitesporter ressorteert.

§ 2. Elke sporter, vermeld in § 1, is verplicht, behoudens overmacht, zich volgens de door hem aangegeven verblijfsgegevens beschikbaar te houden voor één of meer dopingcontroles en preventieve gezondheidscontroles.

§ 3. De verblijfsgegevens worden strikt vertrouwelijk behandeld, mogen alleen worden gebruikt om dopingcontroles en preventieve gezondheidscontroles te plannen, te coördineren en uit te voeren, en kunnen uitsluitend worden doorgegeven aan de door de regering aangewezen ontvangers.

De regering zal de rechten en verplichtingen van de elitesporters en de voorwaarden voor de verwerking van gegevens in het kader van de mededeling van verblijfsgegevens, nader preciseren.

§ 4. De verplichtingen, vermeld in dit artikel, gelden vanaf het ogenblik dat de sporter daarvan in kennis wordt gesteld en tot ontvangst van tegenbericht, telkens op de door de regering bepaalde wijze.

In geval de sporter zijn onderworpenheid aan de in dit artikel vermelde verplichtingen betwist, kan hij binnen de veertien dagen volgend op de kennisgeving als vermeld in het vorige lid, beroep aantekenen bij de dis-

ciplinaire commissie, vermeld in artikel 32, op de wijze die door de regering is bepaald.

De verplichtingen op grond van dit artikel blijven van kracht tijdens een periode van uitsluiting van de sporter.

Het naleven van deze verplichting is een voorwaarde voor het terugkrijgen van het recht om, na de toepasselijke periode van uitsluiting, opnieuw aan enige wedstrijd deel te nemen.

§ 5. De regering kan de verplichting tot mededeling van verblijfsgegevens beperken tot een welbepaalde groep van elitesporters, of uitbreiden tot sporters tegen wie het vermoeden is gerezen dat zij zich schuldig maken aan dopingpraktijken.

In dat geval zijn de bepalingen van dit artikel van overeenkomstige toepassing.”

3.3. Aan artikel 28 van het decreet wordt nader uitvoering gegeven door artikel 46 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 juni 2008 houdende uitvoering van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening, zoals gewijzigd bij besluit van 19 december 2008 (verder: het uitvoeringsbesluit):

“§ 1. Met het oog op dopingcontroles buiten wedstrijdverband en preventieve gezondheidscontroles zal de elitesporter, vermeld in artikel 28 van het decreet, volgens de toepasselijke standaard van de Code, aan de administratie, de sportvereniging en het WADA mededelen waar en wanneer hij dagelijks verblijft en waar hij dagelijks beschikbaar is voor een dopingcontrole of een preventieve gezondheidscontrole.

De elitesporter is alleen aan de verplichting tot mededeling van verblijfsgegevens onderworpen, als hij minstens op het hoogste nationale niveau een olympische of paralympische discipline beoefent of een andere discipline uit de volgende lijst : veldrijden, veldlopen, triatlon of duatlon.

De verplichting tot mededeling van verblijfsgegevens is evenwel ook van toepassing op de sporter wiens sportprestaties een plotse en belangrijke verbetering vertonen, of tegen wie het vermoeden rijst dat hij zich bewust onttrekt aan een dopingcontrole of een preventieve gezondheidscontrole, of op wie een ernstige verdenking van een dopingpraktijk rust.

De in het eerste lid vermelde gegevens worden door de sporter ingevoerd in ADAMS (Anti-Doping Administration and Management System), een internetprogramma voor gegevensbeheer dat door de administratie in overeenstemming met het decreet en de wetgeving inzake gegevensbescherming gebruikt wordt om dopingcontroles en preventieve gezondheidscontroles te plannen, uit te voeren en te coördineren met het WADA en andere antidopingorganisaties.

In uitzonderlijke gevallen waarbij het voor de sporter onmogelijk is om deze gegevens in ADAMS in te voeren, moet hij deze gegevens per aangetekende brief of fax aan de administratie bezorgen.

§ 2. De persoonsgegevens die in dat kader verzameld worden, worden verwerkt door de administratie. Ze worden alleen bewaard, als er een reden tot een geschil is, gedurende de behandeling van het geschil. Zo niet, worden de gegevens onverwijld vernietigd. De gegevens kunnen enkel worden doorgegeven aan het WADA, de betrokken internationale sportfederaties of andere antidopingorganisaties.

§ 3. De kennisgeving aan de betrokken sporter van het ontstaan of vervallen van zijn verplichting tot mededeling van verblijfsgegevens als vermeld in artikel 28 van het decreet, gebeurt door middel van een aangetekende brief die uitgaat van de administratie.”

Artikel 36 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij besluit van 19 december 2008, luidt:

“De toepasselijke Code en de toepasselijke standaarden, en de wijzigingen ervan, worden door de administratie ambtshalve bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.”

3.4. Verzoekers ontvangen in de loop van de maand november 2008 van het afdelingshoofd van het departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media van de Vlaamse Gemeenschap, namens de secretaris-generaal van dat departement, een “informatienota voor elitesporters” in het kader van het antidopingbeleid. In bijlage aan die informatienota wordt een “handleiding ADAMS” gevoegd.

3.5. In het Belgisch Staatsblad van 10 februari 2009 verschijnt het besluit van 17 december 2008 van de secretaris-generaal houdende bekendmaking van de toepasselijke Code en toepasselijke standaarden, als vermeld in artikel 36 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 juni 2008 houdende uitvoering van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening:

“Artikel 1. De vanaf 1 januari 2009 toepasselijke Code en toepasselijke standaarden, als vermeld in artikel 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juni 2008 houdende uitvoering van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening, zijn de volgende :

- de Code, als bijlage 1 bij dit besluit gevoegd;
- de Internationale Standaard voor Dopingtests, als bijlage 2 bij dit besluit gevoegd;
- de Internationale Standaard voor Laboratoria, als bijlage 3 bij dit besluit gevoegd;
- de Internationale Standaard voor Dispensaties voor Therapeutisch Gebruik, als bijlage 4 bij dit besluit gevoegd;
- de Internationale Standaard inzake de Bescherming van de Privacy en Persoonlijke Informatie, als bijlage 5 bij dit besluit gevoegd.

Art. 2. Het besluit van de secretaris-generaal van 29 augustus 2008 houdende bekendmaking van de toepasselijke Code en toepasselijke standaarden, als vermeld in artikel 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juni 2008 houdende uitvoering van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening, wordt opgeheven.

Art. 3. Dit besluit wordt gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

Art. 4. [Dit] Besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2009.”

De in bijlage 2 gaande “internationale standaard voor dopingtests” bevat een nieuwe, gedetailleerde regeling in verband met de mededeling van verblijfgegevens, die is goedgekeurd door het WADA op 10 mei 2008 en van kracht wordt op 1 januari 2009.

IV. Voortzetting van het geding

4. Uit het uittreksel uit de registers van de akten van de burgerlijke stand van de gemeente Mezzanego van 14 juni 2011 blijkt dat verzoeker Wouter Weylandt op 9 mei 2011 te Mezzanego is overleden.

Er is geen erfgenaam of rechtsverkrijgende van deze verzoeker, die het geding heeft hervat. Er is grond om de zaak, wat deze verzoeker betreft, van de rol af te voeren.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

5. Verwerende partij acht het beroep niet ontvankelijk *ratione materiae*. Zij werpt op dat de bestreden informatienota “niets meer en niets minder” is “dan wat het zegt te zijn”:

“Het betreft een louter voorlichtingsdocument dat de bestaande rechtsorde omschrijft en de rechten en verplichtingen van de elitesporters enkel op een toegankelijke wijze tracht toe te lichten en te verduidelijken.

De informatienota is een bijlage bij de kennisgeving van de kwalificatie als elitesporter.

De informatienota licht enkel de bepalingen uit het [decreet, het uitvoeringsbesluit] en de toepasselijke Code en toepasselijke standaarden toe [voetnoot: Zie Besluit van de secretaris-generaal van het Departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media van 17 december 2008 houdende bekendmaking van de toepasselijke Code en toepasselijke standaarden, als vermeld in artikel 36 B. VI.Reg. 20 juni 2008 houdende uitvoering van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening]. De door de verzoekende partijen geviseerde voorschriften staan in de toepasselijke Internationale Standaard voor Dopingtest.”

Volgens verwerende partij wordt deze “goedbedoelde communicatie”, die overigens niet uitgaat van een instantie die bevoegd is om nieuwe rechtsregels toe te voegen aan de bestaande rechtsorde, ten onrechte als een administratieve rechtshandeling beschouwd. Haar diensten hebben met de nota enkel de elitesporters zo goed mogelijk willen voorlichten met betrekking tot hun rechten en verplichtingen met ingang van 1 januari 2009.

6. Verzoekers repliceren dat de WADA-code en internationale standaards nog geen deel uitmaakten van de Vlaamse interne rechtsorde en dat de regeling in verband met de verblijfgegevens met de bestreden beslissing nader is geconcretiseerd. Verzoekers wijzen erop dat het besluit van de secretaris-generaal van 17 december 2008 werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 10 februari 2009 terwijl de informatienota dateert van november 2008. Op dat ogenblik was de code met de bijbehorende standaarden nog niet gepubliceerd in de

rechtsorde van de Vlaamse Gemeenschap en konden deze voorschriften dus ook niet van toepassing zijn. In de informatienota wordt de verplichting tot mededeling van alle verblijfgegevens vastgesteld tegen uiterlijk 21 december 2008; ze is dan ook wel degelijk een autonome rechtsbron.

7. Verwerende partij dupliceert in de laatste memorie dat de datum vermeld in de informatienota waarop de verblijfgegevens meegedeeld moeten worden, niets verandert aan de aard van de bestreden informatienota. Zij herhaalt dat de nota “klaar en duidelijk louter hetgeen [is] hetgeen het zegt te zijn: een nota die informatie geeft over de regels zonder zelf nieuwe rechtsregels in te voeren”. Zelfs indien het besluit van de secretaris-generaal, dat ook door enkele verzoekers is aangevochten, vernietigd zou worden volgt daaruit niet dat de thans bestreden nota een administratieve rechtshandeling zou zijn. Indien voormeld besluit van de secretaris-generaal onwettig zou zijn doordat het ten onrechte nieuwe rechtsregels zou invoeren -wat een opvatting is die verwerende partij bestrijdt- dan blijkt daar volgens haar niettemin uit dat de toepassing van de WADA-code en de standaarden volgt uit het besluit van de secretaris-generaal en geenszins uit de thans bestreden informatienota.

Beoordeling

8. De rechtsopvatting van verwerende partij kan volkomen worden bijgevalen.

De bestreden “informatienota” is een document dat aan elk van de verzoekers individueel is toegezonden. In vraag-en-antwoordvorm geeft deze nota toelichting bij de nieuwe regeling voor elitesporters (“Wat bepaalt de antidopingregelgeving met betrekking tot elitesporters?”, “Wie is elitesporter?”, “Hoe werkt ADAMS en wat moet ik allemaal invullen?”,...). Ze beoogt enkel in verkorte vorm en op een overzichtelijke manier toelichting te verschaffen bij de internationale standaard voor dopingtests, die verwerende partij middels een besluit van de secretaris-generaal van 17 december 2008 vervolgens heeft bekendgemaakt. De nota voegt aan die standaard niets toe. Het mag de overheid niet

kwalijk worden genomen -integendeel- als zij in het vooruitzicht van wijzigende regelgeving tijdig, dus vooraf, de betrokken doelgroep daarop wil attenderen. Dat die regelgeving zelf nog niet in werking is getreden, maakt van deze vorm van actieve openbaarheid van bestuur nog geen zelfstandige rechtsbron.

9. Ook de mededeling dat de verblijfgegevens ingevoerd moeten zijn vóór 22 december 2008 (“Als elitesporter kunt u vanaf nu al uw gegevens invoeren in ADAMS. In ieder geval moet u uiterlijk op 21 december 2008 al uw verblijfgegevens met betrekking tot het eerste trimester van 2009 hebben ingevoerd”) kan niet als een autonome rechtsregel worden opgevat: de herziene standaard zou volgens het besluit van de secretaris-generaal van 17 december 2008 op 1 januari 2009 in werking moeten treden en de sporters moeten hun verblijfgegevens voor het eerste kwartaal van 2009 vooraf in het ADAMS-systeem invoeren. De nota doet in wezen niets meer dan daaraan herinneren.

10. In het arrest nr. 218.000 van heden heeft de Raad van State vastgesteld dat de code en de standaarden zijn ingevoerd in het interne recht van de Vlaamse Gemeenschap bij het meervermeld besluit van de secretaris-generaal en heeft hij, overigens, dit besluit vernietigd.

Aangezien het dat besluit is, en niet de thans bestreden informatieve nota, dat de voor verzoekers grievende rechtsregels heeft ingevoerd, is de nota geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling. De exceptie is gegrond.

BESLISSING

1. Het beroep van Wouter Weylandt wordt van de rol afgevoerd.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De nalatenschap van de vierenzestigste verzoekende partij en de vierenzestig andere verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het

beroep tot nietigverklaring, begroot op 11.375 euro, ieder voor een vijfenzes-
tigste.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst,
begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 15 februari
2012, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Dierk Verbiest