

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.008/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 3 mei 2007 door de Minister van Cultuur en Media, Monumentenzorg, Jeugd en Sport van de Duitstalige Gemeenschap verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende toestemming met de internationale conventie tegen het dopinggebruik in de sport, aangenomen in Parijs op 19 oktober 2005, en de bijlagen ervan", heeft op 23 mei 2007 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de instemming van de Duitstalige Gemeenschap te verlenen met de Internationale Conventie tegen het dopinggebruik in de Sport, opgemaakt te Parijs op 19 oktober 2005 (hierna: de Conventie), en met de bijlagen ervan (artikel 1). Tevens wordt voorafgaandelijk instemming betuigd met amendementen op de bijlagen aangenomen overeenkomstig artikel 34 van de Conventie (artikel 2). De ontwerpen van die amendementen moeten aan het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap worden medegedeeld (artikel 3).

BEVOEGDHEID

3. De medisch verantwoorde sportbeoefening, met inbegrip van de dopingbestrijding, moet worden beschouwd als deel uitmakende van de aangelegenheid van de "gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg" als bedoeld in artikel 5, § 1, I, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ⁽²⁾, wat overigens wordt bevestigd in

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met hogere rechtsnormen.

⁽²⁾ Arbitragehof, nr. 69/92, 12 november 1992, 5.B.2 tot 5.B.4; advies 41.975/VR/3 van 20 februari 2007 over een voorontwerp van decreet inzake medisch verantwoorde sportbeoefening, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2006-2007, nr. 1217/1, met verwijzing naar andere adviezen van de Raad van State, afdeling wetgeving.

de parlementaire voorbereiding van die wet ⁽³⁾. De genoemde bepaling is krachtens artikel 130, § 1, 2/, van de Grondwet en de artikelen 4, § 2, en 6 van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, van toepassing op de Duitstalige Gemeenschap.

Er dient te worden onderzocht of ook artikel 8, lid 1, van de Conventie (maatregelen om de beschikbaarheid van de verboden middelen en methoden te beperken om zo het gebruik daarvan in de sport door atleten te beperken, die maatregelen omvatten tegen handel met atleten en, met het oog daarop, maatregelen om de productie, de activiteit, de invoer, de verdeling en de verkoop ervan te controleren) en artikel 10 van de Conventie (aanmoedigen van de producenten en de verdelers van voedingssupplementen om beste praktijken tot stand te brengen in de marketing en de verdeling van voedingssupplementen, met inbegrip van informatie over hun analytische samenstelling en kwaliteitsgarantie) kunnen worden geacht binnen het genoemde bevoegdheidsdomein van de Duitstalige Gemeenschap te vallen.

Het antwoord op die vraag is van belang om te weten of de Duitstalige Gemeenschap, ter uitvoering van de Conventie, ook bevoegd is voor het nemen van maatregelen die niet het gebruik van doping, maar de beschikbaarheid van dopingproducten betreffen of voor het nemen van maatregelen ten aanzien van voedingssupplementen, wanneer die maatregelen een onderdeel vormen van de dopingbestrijding.

De grondwetgever en de bijzondere wetgever moeten worden geacht aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden, en zulks onverminderd de mogelijkheid om desnoods een beroep te doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁽⁴⁾.

Hieruit volgt dat bij artikel 128, § 1, van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 5, § 1, I, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, onder voorbehoud van de hierin vermelde uitzondering, het geheel van de gezondheidsopvoeding alsook van de activiteiten en de diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg aan de gemeenschappen is overgedragen.

⁽³⁾ Verslag ANDRÉ-PÉTRY, *Parl. St.*, Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, p. 125.

⁽⁴⁾ Zie m.b.t. artikel 5, § 1, I, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, Arbitragehof, nr. 69/92, 12 november 1992, 5.B.3.

Ervan uitgaande dat de medisch verantwoorde sportbeoefening tot de preventieve gezondheidszorg behoort, moet worden vastgesteld dat de gemeenschappen bevoegd zijn om maatregelen te nemen ter beteugeling van het dopinggebruik in de sport. De gemeenschappen zijn in dit raam bevoegd, niet enkel om een lijst van verboden middelen vast te stellen, wat het gebruik ervan betreft, doch ook om hiervoor de nodige controlehandelingen te stellen en om sancties uit te vaardigen in geval van misbruik. Ook door andere maatregelen te nemen die de beschikbaarheid van die dopingmiddelen beperken, regelt de decreetgever aldus louter een aspect van de preventieve gezondheidszorg dat specifiek is voor de medische bescherming van sportbeoefenaars.

Dergelijke maatregelen laten de bevoegdheid van de federale overheid onverlet om op grond van haar eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld de residuaire bevoegdheid inzake de volksgezondheid, een beleid te voeren ten aanzien van dezelfde producten, doch niet specifiek gericht op de dopingbestrijding.

VORMVEREISTEN

4. Krachtens artikel 34, 1/, van het Sportdecreet van 19 april 2004 dient de Sportraad van de Duitstalige Gemeenschap te adviseren over alle ontwerpen van decreet en van reglementair besluit over "sport". Aan dit vormvereiste blijkt niet te zijn voldaan, wat dient te worden verholpen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. De artikelen 2 en 3 van het ontwerp betreffen de voorafgaande instemming van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap met amendementen op de bijlagen die overeenkomstig artikel 34 van de Conventie zijn aangenomen.

Zowel het Hof van Cassatie ⁽⁵⁾ als de afdeling wetgeving van de Raad van State ⁽⁶⁾ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁽⁷⁾, moet aan twee voorwaarden worden voldaan, namelijk dat het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap de grenzen van de toekomstige wijzigingen kent en dat het uitdrukkelijk aangeeft dat het met die wijzigingen instemt.

In casu betreft het een voorafgaande instemming met welomschreven, specifieke en technische onderdelen van de Conventie, namelijk de bijlagen ervan (respectievelijk de lijst van verboden substanties en de standaarden voor de toekenning van dispensaties voor therapeutisch gebruik). De grenzen zijn dus inhoudelijk duidelijk.

⁽⁵⁾ Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. VERHOEVEN; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

⁽⁶⁾ Zie onder meer de adviezen 37.900/VR van 25 januari 2005 over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de wijzigingen aan de Overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Satellietcommunicatie «INTELSAT», aangenomen te Washington op 17 november 2000" (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 3-1259/1), 37.954/AV-37.970/AV-37.977/AV-37.978/AV van 15 februari 2005 over een voorontwerp dat geleid heeft tot decreet van de Vlaamse Regering van 9 juni 2006 "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004" (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2004-2005, nr. 358/1), een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 23 juni 2005 "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (*Parl. St.*, Ver. Verg. Gem. Gem. Comm., 2004-2005, nr. B-30/1), een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 juni 2005 "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (*Parl. St.*, Br. H. Parl., 2004-2005, nr. A-128/1), en een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 3-1091/3).

⁽⁷⁾ Op de Duitstalige Gemeenschap van toepassing verklaard bij artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983.

Ook de procedurele grenzen voor de wijzigingen waarmee voorafgaande instemming wordt verleend, zijn duidelijk: de specifieke amendementsprocedure voor de bijlagen bij de Conventie wordt bepaald in artikel 34 van de Conventie; onderdeel daarvan is onder andere de mogelijkheid voor de verdragsluitende staten om binnen een bepaalde termijn hun bezwaar te formuleren en de mogelijkheid om te laten weten dat de staat de amendementen niet aanvaardt.

Wat de tweede voorwaarde betreft, bepaalt artikel 2 van het ontwerp uitdrukkelijk dat met de (aldus afgebakende) wijzigingen wordt ingestemd.

6. Er moet op worden gewezen dat de voorafgaande instemming met de bedoelde wijzigingen geen afwijking inhoudt van de verplichting, voortvloeiend uit de artikelen 47 en 48 van de wet van 31 december 1983, om die wijzigingen bekend te maken in het Belgisch Staatsblad opdat ze in het interne recht uitwerking kunnen hebben.

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vormen te bepalen waarin de wetten en de verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze bindend worden. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers geoordeeld dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad ⁽⁸⁾. Dezelfde redenering kan worden gemaakt wanneer bij decreet een verdrag wordt goedgekeurd.

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad heeft plaatsgehad, zou geen bezwaar hebben opgeleverd indien de Conventie, die in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt, zelf de vormen had bepaald waarin de wijzigingen van de bijlagen moeten worden bekendgemaakt ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Cass., 11 december 1953, *Arr. Verbr.*, 1954, 252; voornoemd arrest van 19 maart 1981.

⁽⁹⁾ Regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht doordat ze zijn bekendgemaakt in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, en wel op basis van de bedingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, "L'application du droit international par le juge administratif", *APT*, 1998, 95).

Bijgevolg moeten in het Belgisch Staatsblad de bepalingen van latere wijzigingen aan de bijlagen bij de Conventie worden bekendgemaakt.

BIJZONDERE OPMERKING

7. Gelet op de termijn die is bepaald in artikel 34, lid 2, van de Conventie - de verdragsluitende staten beschikken over vijfenveertig dagen vanaf de kennisgeving van het voorgestelde amendement op de bijlagen door de Directeur-Generaal om hun bezwaar tegen het voorgestelde amendement te formuleren - is de termijn van één maand voor de mededeling door de Regering aan het Parlement van de ontwerpen van amendementen lang.

De stellers van het ontwerp dienen er zich over te beraden of een kortere termijn niet meer aangewezen is.

Bovendien dient te worden bepaald wanneer de termijn bedoeld in artikel 2 van het ontwerp ingaat.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT