KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.783/VR
VAN 5 JULI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, verenigde kamers, op 31 mei 2011 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijk Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen [(*)], van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport ", heeft het volgende advies gegeven:

[(*)] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport. Dit samenwerkingsakkoord is gesloten op 13 mei 2011.

Het samenwerkingsakkoord heeft luidens artikel 3 ervan tot doel de doeltreffendheid van de dopingbestrijding op Belgisch grondgebied te verbeteren. Daarbij zal iedere akkoordsluitende partij een antidopingbeleid voeren dat in overeenstemming is met de Wereldantidopingcode (hierna: WADA-Code), aangenomen door het Wereldantidopingagentschap (hierna: WADA) op 5 maart 2003 en de latere wijzigingen ervan, thans in de versie die in werking trad op 1 januari 2009.

Het samenwerkingsakkoord bevat o.a. afspraken inzake het verzamelen en onderling uitwisselen van de verblijfsgegevens (zgn. *whereabouts*) van de elitesporters die in de nationale doelgroep zijn opgenomen, het wederzijds informeren inzake het verzuim om de verblijfsgegevens mee te delen en inzake gemiste dopingcontroles, het verlenen van medewerking bij dopingcontroles, de erkenning van de analyseresultaten van monsters door erkende laboratoria en het doorgeven van het dossier aan de bevoegde akkoordsluitende partij bij afwijkend resultaat, en inzake het erkennen van beslissingen met betrekking tot doping die overeenkomstig de WADA-Code zijn genomen. Het samenwerkingsakkoord bevat verder de regels volgens welke de elitesporters worden onderverdeeld in vier categorieën, op basis van hun sporttak, en de aard van de verblijfsgegevens die de eerste drie categorieën moeten meedelen. Het

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

samenwerkingsakkoord bepaalt tevens dat alle elitesporters zijn onderworpen aan de verplichtingen inzake de toestemming wegens therapeutische noodzaak, overeenkomstig de desbetreffende Internationale Standaard, en aan de sancties bepaald in de WADA-Code.

Bij het samenwerkingsakkoord wordt een Coördinatieraad opgericht om de uitvoering van het akkoord te bevorderen. De Raad bestaat uit leden bevoegd inzake gezondheid of sport, aangewezen door de Regeringen of het College van de akkoordsluitende partijen.

Het samenwerkingsakkoord bepaalt tevens regels inzake de internationale vertegenwoordiging van België in de vergaderingen i.v.m. aangelegenheden vermeld in het samenwerkingsakkoord.

Het samenwerkingsakkoord komt in de plaats van het samenwerkingsakkoord van 19 juni 2001 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening, gesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. De bilaterale akkoorden genomen ter uitvoering van dat samenwerkingsakkoord van 19 juni 2001 blijven van kracht.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

3. Zoals de Raad van State al eerder heeft overwogen, onder meer in zijn advies 41.975/VR/3 van 20 februari 2007, behoort de dopingbestrijding tot de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake preventieve gezondheidszorg:

> “3. Zoals blijkt uit de omschrijving van de strekking van het ontwerp, wordt erdoor een globale regeling beoogd van de medisch verantwoorde sportbeoefening.
>
> Tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen werd erop gewezen dat de gemeenschappen, in het raam van hun bevoegdheid inzake de ‘activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg’ (artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), onder meer bevoegd zijn voor ‘de medische sportcontrole, die verplicht wordt gesteld door de reglementering betreffende de uitoefening van bepaalde sporttakken (boksen, wielrennen), en de facultatieve controle’[2].
>
> In zijn arrest nr. 69/92 heeft het Arbitragehof, zich steunend op die parlementaire voorbereiding en op het beginsel dat 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, geoordeeld dat bepalingen waarbij de (toenmalige) Executieve werd gemachtigd om voorwaarden op te leggen voor de erkenning van keuringsartsen, toezichthoudende artsen en controleartsen, respectievelijk in het raam van de sportmedische keuring, het sportmedisch toezicht en de dopingcontrole, moeten worden

[2] *Noot 3 van het aangehaalde advies*: Verslag ANDRÉ-PÉTRY, *Parl. St.*, Senaat, 1979-80, nr. 434/2, 125.

beschouwd als regels betreffende de medisch verantwoorde sportbeoefening die tot de preventieve gezondheidszorg behoort. Volgens het Hof heeft de gemeenschap aldus een aspect van de preventieve gezondheidszorg geregeld dat specifiek is voor de medische bescherming van sportbeoefenaars, en is ze binnen de grenzen van de haar bij artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 toegewezen bevoegdheid gebleven[3].

In tal van adviezen heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, bovendien geoordeeld dat de medisch verantwoorde sportbeoefening tot de zo-even genoemde bevoegdheid behoort, waarbij inzonderheid wordt gerefereerd aan het arrest nr. 69/92 van het Arbitragehof[4]. De Raad van State ziet geen reden om af te wijken van de adviespraktijk.

Conclusie is dan ook dat het ontwerp in beginsel inpasbaar is in de bij artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheid[5].”[6]

Thans kan bijkomend verwezen worden naar de arresten van Grondwettelijk Hof nrs. 62/2008, 112/2008 en 187/2008, waarin het Hof bevestigt dat bepalingen betreffende de dopingpraktijken (als vervat in het vroegere decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 maart 1991 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening) beschouwd moeten worden als regels betreffende de medisch verantwoorde sportbeoefening, die tot de preventieve gezondheidszorg behoren.[7]

---

[3] *Noot 4 van het aangehaalde advies*: Arbitragehof, nr. 69/92, 12 november 1992, 5.B.2 tot 5.B.4.

[4] *Noot 5 van het aangehaalde advies*: Zie o.m. advies 25.853/8 van 22 april 1997 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 15 december 1997 houdende instemming met de Overeenkomst tegen doping, gedaan te Straatsburg op 16 november 1989, *Parl. St.*, Parl. D. Gem., 1996-97, nr. 89/1; advies 29.089/4 van 17 mei 1999 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 8 maart 2001 betreffende de promotie van de gezondheid bij de sportbeoefening, het dopingverbod en de preventie ervan in de Franse Gemeenschap, *Parl. St.*, Parl. Fr. Gem., 2000-01, nr. 128/1; advies 37.802/3 van 30 november 2004 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 30 januari 2006 ter voorkoming van de gezondheidsschaden bij sportbeoefening, *Parl. St.*, Parl. D. Gem., 2004-05, nr. 32/1, en advies 41.297/3 van 3 oktober 2006 over een voorontwerp van ordonnantie betreffende de promotie van de gezondheid bij de sportbeoefening, het dopingverbod en de preventie ervan.

[5] *Noot 6 van het aangehaalde advies*: Die kwalificatie heeft gevolgen voor het toepassingsgebied van de regeling in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, waar de Vlaamse Gemeenschap inzake persoonsgebonden aangelegenheden slechts bevoegd is ten aanzien van instellingen die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap (artikel 128, § 2, van de Grondwet).

[6] R.v.St., afd. Wetg., advies 41.975/VR/3 van 20 februari 2007 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet (Vlaamse Gemeenschap) van 13 juli 2007 inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2006-2007, nr. 1217/1, (103), pp. 109-111, nr. 3. Zie ook, in dezelfde zin, R.v.St., afd. Wetg., advies 41.844/VR/4 van 10 januari 2007 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet (Franse Gemeenschap) van 25 mei 2007 “modifiant le décret de la Communauté française du 8 mars 2001 relatif à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention en Communauté française”, *Parl. St.*, Parl. Fr. Gem., 2006-2007, nr. 365/1, (10), pp. 13-14, nrs. 2-4.

[7] Grondwettelijk Hof, nr. 62/2008, 10 april 2008, B.13.1, Grondwettelijk Hof, nr. 112/2008, 31 juli 2008, B.13.1, en Grondwettelijk Hof, nr. 187/2008, 18 december 2008, B.12.1.

Het samenwerkingsakkoord en het instemmingsdecreet hebben dus betrekking op een materie die behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen bedoeld in artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

VORMVEREISTEN

4. Zoals hierna wordt opgemerkt, heeft het samenwerkingsakkoord waarvoor instemming wordt gevraagd onder meer betrekking op de verzameling en de verwerking van persoonsgegevens, waaronder in voorkomend geval gegevens die de gezondheid betreffen, in de zin van artikel 7 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (zie opmerking 13.2). Het verdient aanbeveling om, vóór het verlenen van instemming, over dat akkoord het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen, met toepassing van artikel 29 van die wet[8]. Indien ten gevolge van dat advies wijzigingen zouden moeten worden aangebracht in het samenwerkingsakkoord, zouden die wijzigingen op hun beurt moeten worden voorgelegd aan het advies van de afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord

5. Volgens de memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 13 mei 2011 was het samenwerkingsakkoord van 19 juni 2001 aan herziening toe, gelet op “de internationale ontwikkelingen op het vlak van dopingbestrijding en in het bijzonder door de inwerkingtreding van de Wereld Anti-Doping Code in 2009”.

In die memorie van toelichting wordt voorts gepreciseerd:

> “Doelstelling van [het nieuwe samenwerkingsakkoord] was om niet alleen te komen tot een correcte toepassing van de Code in heel België, maar om de dopingbestrijding bovendien eenvormiger en efficiënter te maken, met naleving van de bevoegdheden van elk van de akkoordsluitende partijen, door een gemeenschappelijk beleid te bepalen inzake elitesporters.”

Artikel 7 van het samenwerkingsakkoord van 13 mei 2011 voorziet in de opheffing van het samenwerkingsakkoord van 19 juni 2001.

[8] Het is in dit verband van weinig belang dat het advies van die Commissie gevraagd is of gevraagd zal worden door de partijen bij het samenwerkingsakkoord in het kader van de aanneming, ieder voor wat haar betreft, van de verschillende bepalingen vereist voor een behoorlijke uitvoering van het akkoord.

6. Anders dan het samenwerkingsakkoord van 19 juni 2001, dat in zijn artikel 1, 5°, het begrip “sportbeoefenaar” omschrijft als “[de] persoon die zich ofwel individueel, ofwel in een collectief kader voorbereidt, met het oog op een sportactiviteit die vrij is of georganiseerd is in de vorm van een wedstrijd of ontspanning of die eraan deelneemt”, bevat het samenwerkingsakkoord van 13 mei 2011 in zijn artikel 1, 8°, nog enkel een definitie van het begrip “elitesporter”, en wel als volgt:

> “elke sporter van wie de sportdiscipline onder de bevoegdheid valt van een sportvereniging, erkend door het Internationaal Olympisch Comité, en voorkomt in de lijst als bijlage, en die aan een of meer van de volgende criteria voldoet:
>
> a) hij maakt deel uit van de internationale doelgroep van zijn sportfederatie;
>
> b) hij beoefent zijn sportdiscipline als voornaamste bezoldigde activiteit, in de hoogste categorie of de hoogste nationale competitie van de betreffende sportdiscipline;
>
> c) hij is geselecteerd voor of heeft in de voorbije twaalf maanden deelgenomen aan een of meer van de volgende evenementen in de hoogste competitiecategorie van de desbetreffende discipline: Olympische Spelen, Paralympische Spelen, wereldkampioenenschappen, Europese kampioenschappen;
>
> d) hij neemt deel aan een ploegsport in een competitie, waarbij de meerderheid van de ploegen die aan de competitie deelnemen, bestaat uit sporters als vermeld in a), b) of c)”.[9]

7. De vraag rijst dan ook of het samenwerkingsakkoord van 13 mei 2011, door het invoeren van een definitie die gewijzigd is in vergelijking met het samenwerkingsakkoord van 19 juni 2001, het mogelijk maakt om te voldoen aan de internationale verplichtingen van de partijen bij het akkoord voor wat betreft de coördinatie van het anti-dopingbeleid binnen de Belgische Staat.

In dit verband omschrijft het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van doping, ondertekend te Straatsburg op 16 november 1989, waarmee de Vlaamse Gemeenschap heeft ingestemd met een decreet van 17 juli 2000, het begrip “sporter” als een persoon die regelmatig deelneemt aan georganiseerde sportactiviteiten (artikel 2, lid 1, c). Dit verdrag heeft dus ook betrekking op de amateursporter. Het legt in artikel 3, lid 1, aan de verdragsluitende partijen de verplichting op om de beleidslijnen en de maatregelen van de diensten van de regering en andere openbare instellingen die betrokken zijn bij de strijd tegen de doping in de sport te “coördineren”. In dit verband moet worden opgemerkt dat uit andere bepalingen van het verdrag, onder meer uit artikel 10, in verband met de oprichting van een commissie van toezicht, en artikel 14, lid 1, in verband met de ondertekening van het verdrag, volgt dat de “partijen” in de

[9] Zoals wordt opgemerkt in de toelichting bij deze bepaling, is deze definitie geïnspireerd door de definitie van het begrip “sporter” in de bijlage bij de WADA-Code.

zin van het verdrag ofwel lidstaten van de Raad van Europa zijn, ofwel andere staten die partij zijn bij het Europees Cultureel Verdrag, ofwel niet-lidstaten die hebben deelgenomen aan de opstelling van het verdrag.

Voorts omschrijft het Internationaal Verdrag tegen doping in de sport, aangenomen door de Algemene Conferentie van de UNESCO op 19 oktober 2005 (hierna: "Verdrag 2005"), waarmee de Vlaamse Gemeenschap heeft ingestemd met een decreet van 20 april 2007, in zijn artikel 2, tweede lid, 4, met het oog op de dopingcontrole, de "sporter" als elke persoon die een sport beoefent op internationaal of nationaal niveau zoals omschreven door elke nationale antidopingorganisatie en aanvaard door de staten die partij zijn, en elke andere persoon die een sport beoefent of deelneemt aan een sportmanifestatie op een lager niveau, aanvaard door de staten die partij zijn. Met het oog op opleidings- en trainingsprogramma's wordt onder "sporter" verstaan elke persoon die een sport beoefent die onder toezicht van een sportorganisatie staat. Artikel 7 van dit verdrag, dat voorkomt in het deel over de antidopingactiviteiten op nationaal niveau, vereist, deze keer uitdrukkelijk, een coördinatie op nationaal niveau. Ten slotte is de WADA-Code, die als aanhangsel 1 bij het Verdrag 2005 is gevoegd, slechts van toepassing, anders dan het verdrag, op elitesporters[10], die onder meer onderworpen zijn aan bijzondere controlemechanismen en die met het oog daarop precieze en geactualiseerde verblijfsgegevens moeten verschaffen.

Uit die internationale verdragen volgt dus dat er een verplichting tot coördinatie op nationaal niveau bestaat, en zulks ook voor andere categorieën van sportbeoefenaars dan de "elitesporters".

---

[10] De Code omschrijft een sporter inderdaad als volgt (WADA-Code, bijlage I: definities):

"Iedere persoon die deelneemt aan sport op internationaal niveau (zoals bepaald door iedere internationale federatie), nationaal niveau (zoals bepaald door iedere nationale antidopingorganisatie, inclusief maar niet beperkt tot de personen in haar geregistreerde doelgroep voor dopingcontrole), en iedere andere deelnemer aan een sportwedstrijd, die anderszins onder de rechtsbevoegdheid valt van eender welke ondertekenaar of andere sportorganisatie die de Code aanvaardt. Alle bepalingen van de Code, inclusief, bijvoorbeeld, dopingcontrole en dispensaties voor therapeutisch gebruik moeten worden toegepast op wedstrijddeelnemers van internationaal en nationaal niveau. Bepaalde nationale antidopingorganisaties kunnen ervoor kiezen om wedstrijddeelnemers op recreatief niveau of masters-niveau die nog geen wedstrijddeelnemers van nationaal niveau zijn of die dit kunnen worden, te testen en de antidopingregels op hen toe te passen. Nationale antidopingorganisaties zijn echter niet verplicht om alle aspecten van de Code op dergelijke personen toe te passen. Het is mogelijk specifieke nationale regels op te stellen voor dopingcontrole van wedstrijddeelnemers van niet-internationaal of niet-nationaal niveau zonder in strijd te zijn met de Code. Zo kan een land er bijvoorbeeld voor kiezen om wedstrijddeelnemers op recreatief niveau te testen, zonder dispensaties voor therapeutisch gebruik of verblijfsgegevens te eisen. Op dezelfde manier zou een organisatie van belangrijke evenementen die een evenement uitsluitend voor wedstrijddeelnemers van masters-niveau organiseert, ervoor kunnen opteren de deelnemers te testen, zonder vooraf dispensaties voor therapeutisch gebruik of verblijfsgegevens te eisen. Voor de toepassing van artikel 2.8 (toediening of poging tot toediening) en met betrekking tot antidopingvoorlichting en -scholing, is elke persoon die deelneemt aan sport onder het gezag van eender welke ondertekenaar, overheid of andere sportorganisatie die de Code heeft geaccepteerd, een sporter."

8. Rekening houdend met wat hiervóór is beschreven, kan het toepassingsgebied *ratione personae* van het samenwerkingsakkoord van 13 mei 2011 aanleiding geven tot verschillende interpretaties.

Ofwel is het de bedoeling dat het nieuwe samenwerkingsakkoord de samenwerking regelt inzake preventie en bestrijding van doping in de sport in het algemeen. In dat geval dient de redactie ervan herzien te worden, opdat, met het oog op de rechtszekerheid, de tekst de bedoeling van de stellers ervan explicieter tot uiting zou brengen. Daartoe dient, naar het voorbeeld van het samenwerkingsakkoord van 19 juni 2001, in artikel 1 een definitie van sporter, naast die van elitesporter, te worden ingevoegd, in overeenstemming met die welke wordt gegeven in de internationale verdragen die de gemeenschappen binden en dient het samenwerkingsakkoord te worden herzien om beter aan te geven welke bepalingen ervan van toepassing zijn op het geheel van de sporters, en welke enkel gelden voor elitesporters. In deze eerste hypothese zou een integrale opheffing van het samenwerkingsakkoord van 19 juni 2001 overigens geen probleem doen rijzen vanuit het oogpunt van de internationale verbintenissen van België.

Ofwel is het de bedoeling dat het samenwerkingsakkoord slechts van toepassing is op de elitesporters. In dat geval zouden zowel het opschrift als verscheidene bepalingen van het samenwerkingsakkoord herzien moeten worden, opdat uitdrukkelijk nog enkel die categorie van sporters beoogd zou worden. In die tweede hypothese kan echter niet worden aanvaard, gelet op de internationale verbintenissen waardoor België thans gebonden is, dat het samenwerkingsakkoord van 19 juni 2001 zonder meer zou worden opgeheven, en dit zolang geen bijkomend samenwerkingsakkoord zou worden gesloten of in andere vormen van dwingende samenwerking zou worden voorzien, welke dan betrekking zou hebben op de preventie en de bestrijding van de doping in de sport op een ander niveau dan de elitesport.

Het besluit is, gelet zowel op de rechtszekerheid als op de eerbiediging van de op België rustende internationale verplichtingen ter zake, dat niet kan worden ingestemd met het samenwerkingsakkoord van 13 mei 2011 zolang de kwestie van het toepassingsgebied ervan niet duidelijk is geregeld en verscheidene bepalingen van het akkoord niet dienovereenkomstig zijn herzien.

Het is onder dit belangrijke voorbehoud dat de hiernavolgende opmerkingen worden gemaakt.

Uitvoering van het samenwerkingsakkoord - Invoering van de beginselen van de WADA-Code en de Internationale Standaarden in de regelgeving van elk van de gemeenschappen

9. Volgens artikel 3, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord waakt iedere akkoordsluitende partij erover dat ze een antidopingbeleid voert dat in overeenstemming is met de beginselen van de WADA-Code. Ook uit andere bepalingen van het samenwerkingsakkoord blijkt dat het de bedoeling is dat de gemeenschappen zich richten naar de WADA-Code[11], evenals naar andere documenten aangenomen door het WADA, waaronder de Internationale Standaarden[12] (zie de artikelen 3, § 2, 1°, 7°, 9° en 10°, en § 3, 1°, tweede lid, en § 6).

Het staat aan elk van de gemeenschappen om de verbintenissen die zij in het samenwerkingsakkoord jegens elkaar aangaan, in de eigen regelgeving om te zetten. Zij dienen er dus voor te zorgen dat de beginselen van de WADA-Code en de Internationale Standaarden op één of andere manier bindend worden. Dat kan bijvoorbeeld door de inhoud van de betrokken bepalingen min of meer letterlijk over te nemen, als bepalingen van intern recht, of eventueel door naar de betrokken bepalingen te verwijzen. In het kader van het voorliggende advies heeft de Raad van State zich niet uit te spreken over de omzetting zelf, noch over de vraag of elk van de mogelijke methodes om het beoogde resultaat te bereiken verenigbaar is met de regels en beginselen betreffende de uitoefening van de normatieve functie. Wel acht de Raad van State het nuttig om alvast twee belangrijke principes in herinnering te brengen, die door elk van de akkoordsluitende partijen in acht zullen moeten worden genomen.

In de eerste plaats kunnen de gemeenschappen geen normen invoeren die strijdig zijn met hogere normen, vervat in de Grondwet en in de internationale verdragen, ook niet als die in feite afkomstig zijn van een privaatrechtelijke stichting als het WADA. Dit geldt in het bijzonder voor normen in verband met de eerbiediging van grondrechten. Voor de aangelegenheid waarop het samenwerkingsakkoord betrekking heeft, mag hierbij vooral gedacht worden aan het recht op eerbiediging van het privé-leven en het recht van toegang tot een rechterlijke instantie. Overigens mag ook het samenwerkingsakkoord niet strijdig zijn met de hogere normen. Hierop wordt hierna verder ingegaan, meer bepaald in verband met de twee genoemde grondrechten (zie opmerkingen 13 en 14).

Voorts moet ervoor gezorgd worden dat de in te voeren normen behoorlijk bekendgemaakt worden, minstens ten aanzien van degenen waarop die normen van toepassing zullen zijn.

---

[11] Thans geldt de herziene versie, goedgekeurd te Madrid op 17 november 2007 en in werking sinds 1 januari 2009.

[12] In het samenwerkingsakkoord wordt uitdrukkelijk verwezen naar de Internationale Standaard voor Dopingtests (thans geldt de versie van januari 2009) en de Internationale Standaard voor de toestemming wegens therapeutische noodzaak (lees: de Internationale Standaard voor Dispensaties voor Therapeutisch Gebruik) (thans geldt de versie van januari 2009).

Verenigbaarheid van het samenwerkingsakkoord met de internationale verdragen over de bestrijding van doping - Verenigbaarheid van het samenwerkingsakkoord met de WADA-Code

10. Het afstemmen van het beleid van de gemeenschappen op de beginselen van de WADA-Code beantwoordt aan de verplichtingen die België op zich genomen heeft door partij te worden bij het Verdrag 2005. Bij artikel 3, lid 1, van dat verdrag verbinden de verdragsluitende staten zich ertoe passende maatregelen in te voeren, onder meer op nationaal vlak, die verenigbaar zijn met de beginselen van de Code. Bij artikel 4, lid 1, van het verdrag verbinden de verdragsluitende staten zich ertoe de beginselen van de Code te eerbiedigen, teneinde de uitvoering, op nationaal en internationaal vlak, van de strijd tegen het dopinggebruik in de sport te coördineren.

Er dient dan ook nagegaan te worden of de akkoordsluitende partijen in het samenwerkingsakkoord geen verbintenissen aangaan die strijdig zijn met de beginselen van de WADA-Code. Indien dat wel het geval zou zijn, zou het samenwerkingsakkoord strijdig zijn met de internationale verplichtingen die België op zich genomen heeft.

11. In dit verband moet in de eerste plaats gewezen worden op artikel 3, § 3, 1°, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord. Volgens deze bepaling kan het niet-naleven van de verplichtingen op het vlak van verblijfsgegevens door elitesporters van categorie A leiden tot de aanrekening van een gemiste controle of een aangifteverzuim.

Deze bepaling is facultatief gesteld (“kan”). Artikel 2.4 van de WADA-Code bepaalt daarentegen dat het verzuim om de vereiste verblijfsgegevens mee te delen en het niet ondergaan van dopingcontroles, meer bepaald elke combinatie van drie gemiste controles en/of aangifteverzuimen binnen een periode van 18 maanden, wordt beschouwd als een dopingovertreding. De redactie van het samenwerkingsakkoord moet op dit punt in overeenstemming worden gebracht met de WADA-Code.

12. Artikel 3, § 3, van het samenwerkingsakkoord voorziet voorts in een indeling van de elitesporters in vier categorieën (A, B, C en D), naargelang de sportdisciplines. De concrete lijsten van de sportdisciplines per categorie worden vastgesteld in de bijlage bij het samenwerkingsakkoord. Alleen de elitesporters van de categorieën A, B en C worden onderworpen aan de verplichting om verblijfsgegevens mee te delen. Voor elk van die categorieën wordt in artikel 3, § 3, bepaald welk soort gegevens over de sportbeoefenaars moet worden meegedeeld, onder meer in verband met hun verblijfplaats. Terwijl op dit punt voor de elitesporters van categorie A (meest dopinggevoelige disciplines) de verplichtingen vermeld in de Internationale Standaard voor Dopingtests gelden, gelden voor de sportbeoefenaars van de

categorieën B en C minder strenge vereisten: voor sporters van categorie B (dopinggevoelige disciplines waarvan de sporters regelmatig trainen op een gemakkelijk te lokaliseren plaats) moet enkel de verblijfplaats worden meegedeeld voor de dagen zonder competitie of training, voor sporters van categorie C (ploegsporten) moet steeds enkel de gewoonlijke (en dus niet de effectieve) verblijfplaats worden meegedeeld. De elitesporters behorend tot de categorieën A, B en C, vormen aldus samen de "nationale doelgroep", in de zin van artikel 1, 10°, van het samenwerkingsakkoord, zijnde "de groep elitesporters die door een nationale antidopingorganisatie worden gekozen om onderworpen te worden aan controles, zowel binnen als buiten competitie, in het kader van het controleprogramma van de nationale antidopingorganisatie".[13] Voor de sporters van categorie D (disciplines waarin het risico op dopinggebruik erg laag is) moeten helemaal geen verblijfsgegevens worden meegedeeld. Zij behoren kennelijk niet tot de "nationale doelgroep".

In de memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord wordt gesteld dat de elitesporters behorend tot categorie A de "nationale doelgroep" vormen van sporters onderworpen aan dopingcontroles. Hiermee wordt kennelijk bedoeld dat die sporters behoren tot de nationale geregistreerde doelgroep voor dopingcontrole, in de zin van artikel 5.1.1 van de WADA-Code. Als zodanig zijn die sporters volgens artikel 5.1.1 van de WADA-Code onderworpen aan de strenge regels van de Internationale Standaard voor Dopingtests.

Volgens de toelichting bij artikel 11.1.6 van de genoemde Internationale Standaard zijn de andere sporters niet onderworpen aan de bedoelde regels, maar belet zulks niet dat een nationale antidopingorganisatie voor hen eisen inzake verblijfsgegevens stelt.

De WADA-Code en de Internationale Standaard voor Dopingtests maken het voor de nationale overheden dus mogelijk om ten aanzien van sporters die niet tot de nationale geregistreerde doelgroep voor dopingcontrole behoren minder strenge verplichtingen inzake verblijfsgegevens op te leggen (zie de categorieën B en C) of zelfs op dat punt geen verplichtingen op te leggen (zie categorie D).

Ter wille van de transparantie van de regelgeving zou best wel uitdrukkelijk worden bepaald, in de tekst zelf van het samenwerkingsakkoord, dat de elitesporters van categorie A de "nationale geregistreerde doelgroep voor dopingcontrole" vormen, waarop dienvolgens de bepalingen van de Internationale Standaard voor Dopingtests van toepassing zijn, en dat de elitesporters van de categorieën A, B en C de "nationale doelgroep" vormen, in de zin

[13] Voor de elitesporters behorend tot de "internationale doelgroep" (artikel 1, 9°, van het samenwerkingsakkoord) gelden in verband met de mededeling van verblijfsgegevens de verplichtingen die worden opgelegd door hun internationale federatie.

van artikel 1, 10°, van het samenwerkingsakkoord (waaruit dan *a contrario* volgt dat elitesporters van categorie D daar niet toe behoren).

Verenigbaarheid van het samenwerkingsakkoord met de grondrechten

13. Bij artikel 3, § 2, 1°, van het samenwerkingsakkoord verbinden de akkoordsluitende partijen zich ertoe om de elitesporters die in de nationale doelgroep zijn opgenomen, te onderwerpen aan het systeem van mededeling van hun verblijfsgegevens overeenkomstig het zogenaamde ADAMS-systeem van de WADA. Bij artikel 3, § 2, 3°, verbinden de partijen zich ertoe om elkaar toegang te verlenen tot die gegevens. Uit artikel 3, § 3, blijkt dat ook andere elitesporters in mindere of meerdere mate aan de verplichting tot mededeling van hun verblijfsgegevens worden onderworpen (zie opmerking 12).

De verplichting tot mededeling van verblijfsgegevens vormt, zeker voor wat betreft de elitesporters die in de nationale doelgroep zijn opgenomen, een ernstige inmenging in het recht op eerbiediging van het privé-leven. Het verzamelen en het mededelen van die gegevens aan derden is te beschouwen als een verwerking van persoonsgegevens.

13.1. Het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven wordt in het algemeen gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten en artikel 16 van het Internationaal Verdrag over de rechten van het kind. Opdat een inmenging in het bedoelde recht verantwoord zou zijn, is onder meer vereist dat de inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving, hetgeen inhoudt dat er een evenredigheid bestaat tussen het beoogde doel en de daartoe aangewende middelen.

Volgens artikel 3, § 2, 1°, van het samenwerkingsakkoord moeten de akkoordsluitende partijen ervoor zorgen dat de persoonlijke levenssfeer in acht genomen wordt bij de uitwerking van de verplichting voor de elitesporters die in de nationale doelgroep zijn opgenomen om hun verblijfsgegevens mee te delen. Dit wijst erop dat de partijen zich bewust zijn van de noodzaak om het privé-leven te eerbiedigen.

Het zou aanbeveling verdienen om in de memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord nader uit te leggen waarom de op te leggen verplichtingen beschouwd kunnen worden als maatregelen die voldoen aan onder meer het evenredigheidsvereiste. De

vermelding dat er voor de bedoelde verplichtingen een “piramidaal systeem” is, naargelang de categorie waartoe de betrokken elitesporter behoort, volstaat in dit verband niet.[14]

13.2. De verwerking van persoonsgegevens maakt het voorwerp uit van specifieke regelingen, met name het Europees Verdrag tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, ondertekend te Straatsburg op 28 januari 1981 en goedgekeurd bij de wet van 17 juni 1991, en de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.[15] Ook met richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens moet rekening worden gehouden.

Aangezien de wet van 8 december 1992 de concretisering inhoudt van de zo-even genoemde internationaal- en supranationaalrechtelijke normen, dient het samenwerkingsakkoord in de eerste plaats te worden getoetst aan deze wet.

Te dien aanzien dient er onder meer op te worden gewezen dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden dienen te worden verkregen en niet mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden (artikel 4, § 1, 2°, van de wet van 8 december 1992). Gelet hierop dienen in ieder geval de doelstellingen van de verzameling en de verwerking van de betrokken persoonsgegevens te worden omschreven. In het licht van die omschrijving zal dienen te worden nagegaan of de verzameling van de persoonsgegevens ter zake dienend en niet overmatig is (artikel 4, § 1, 3°, van die wet), met andere woorden of voldaan is aan het evenredigheidsvereiste.

---

[14] De Raad van State wil hiermee niet de indruk wekken dat een verantwoording niet mogelijk is. Zie hierover, o.m., advies 41.975/VR/3 van 20 februari 2007, aangehaald hiervóór, noot 6, pp. 115-120, nr. 8.2; advies 49.716/4 van 15 juni 2011 over een voorontwerp van decreet (Franse Gemeenschap) “relatif à la lutte contre le dopage”, algemene opmerking D.

[15] Volgens artikel 22, eerste lid, van de Grondwet heeft ieder recht op eerbiediging van zijn privé- en gezinsleven behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bij de “wet” bepaald. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de federale wetgever bevoegd is voor het bepalen van de algemene regels inzake de beperking van het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en dat de decreetgevers op dit vlak, in een aangelegenheid die tot hun bevoegdheid behoort, specifieke regelingen kunnen uitwerken, rekening houdend met de door de federale wetgever vastgestelde regels, die als minimumregels te beschouwen zijn (Grondwettelijk Hof, nr. 162/2004, 20 oktober 2004, B.5.2; Grondwettelijk Hof, nr. 16/2005, 19 januari 2005, B.5.2; Grondwettelijk Hof, nr. 15/2008, 14 februari 2008, B.21; zie ook Grondwettelijk Hof, nr. 50/2003, 30 april 2003, B.8.10; Grondwettelijk Hof, nr. 51/2003, 30 april 2003, B.4.12). Gezien vanuit het oogpunt van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gemeenschappen mag het voorliggende samenwerkingsakkoord derhalve geen afbreuk doen aan de algemene, door de federale wetgever uitgevaardigde regels ter bescherming van het privé- en gezinsleven, onder meer de regels vervat in de wet van 8 december 1992. Die wet is overigens rechtstreeks van toepassing op de in het samenwerkingsakkoord bedoelde verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 5 van de wet van 8 december 1992 bepaalt voorts dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt in één van de aldaar bepaalde gevallen. Bij artikel 7, § 1, van de genoemde wet wordt de verwerking van persoonsgegevens die de gezondheid betreffen verboden, behalve in de in artikel 7, § 2, ervan bepaalde gevallen. Bovendien mogen volgens artikel 7, § 4, eerste lid, persoonsgegevens betreffende de gezondheid, behoudens schriftelijke toestemming van de betrokkene of wanneer de verwerking noodzakelijk is voor het voorkomen van een dringend gevaar of voor de beteugeling van een bepaalde strafrechtelijke inbreuk, enkel worden verwerkt onder de verantwoordelijkheid van een beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg.

De akkoordsluitende partijen dienen zich ervan te vergewissen of het samenwerkingsakkoord op dit punt beantwoordt aan de genoemde vereisten van de wet van 8 december 1992. Het zou aanbeveling verdienen om in de memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord een verantwoording in het licht van die vereisten op te nemen.

14. Op grond van artikel 3, § 2, 7°, van het samenwerkingsakkoord verbindt iedere akkoordsluitende partij zich ertoe om “elke beslissing over doping te erkennen, genomen overeenkomstig de beginselen van de Code, waarvan ze kennis heeft”. In de toelichting bij dit artikel wordt gepreciseerd dat deze verplichting voortvloeit uit de WADA-Code.

De genoemde bepaling van het samenwerkingsakkoord mag niet zo begrepen worden dat aan de sporter het recht wordt ontnomen om in rechte op te komen tegen een beslissing die tegen hem of haar wordt genomen. Weliswaar maakt noch het samenwerkingsakkoord zelf, noch de memorie van toelichting melding van dat recht. Het recht om een sport te beoefenen maakt echter een burgerlijk recht uit, in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens. Als over dat recht een geschil rijst, heeft de betrokkene het recht om dat geschil voor te leggen aan een rechterlijke instantie.[16]

Het samenwerkingsakkoord blijkt geen bepalingen te bevatten die zich verzetten tegen de uitoefening van dat recht.

[16] Zie Brussel, 8 februari 2007, Mitu en anderen t. KBVB, *J.T.*, 2007, 403, met noot Th. Bombois en C. Eyben.

Uiteraard zullen ook de gemeenschappen bij de uitvoering van dat akkoord er zorg voor moeten dragen dat hun regelingen niet beletten dat de sporter tegen wie een maatregel wordt genomen, daartegen een jurisdictioneel beroep instelt.[17]

---

[17] Voor verdere beschouwingen in verband met enkele problemen die in dit verband kunnen rijzen, zie R.v.St., afd. Wetg., advies 41.975/VR/3 van 20 februari 2007, aangehaald hiervóór, noot 6, pp. 122-126, nrs. 12-12.2; R.v.St., afd. Wetg., advies 49.716/4 van 15 juni 2011, aangehaald hiervóór, noot 17, algemene opmerking C.
Zie ook, in verband met de vraag welke rechter in België bevoegd is, Cass., 30 mei 2011, nrs. C.10.0508.N en C.10.0509.N, waarbij de respectieve arresten nrs. 206.618 en 206.617 van de Raad van State, afd. Bestuursrechtspraak, van 14 juli 2010 worden vernietigd. In die zaken had de disciplinaire commissie voor elitesporters van de vzw Vlaams Doping Tribunaal aan elitesporters een tuchtstraf opgelegd wegens het verzuim om hun verblijfsgegevens aan te geven. De Raad van State verklaarde zich bevoegd om van de beroepen tegen die beslissingen kennis te nemen, op grond dat de vzw Vlaams Doping Tribunaal moest worden beschouwd als een administratieve overheid. Het Hof van Cassatie vernietigde die arresten, op grond dat de interne tuchtbevoegdheid van de vzw Vlaams Doping Tribunaal behoorde tot de interne organisatie van de private rechtspersoon waarbij de elitesporters waren aangesloten, en de vzw Vlaams Doping Tribunaal niet de aard had van een administratieve overheid.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter, voorzitter
	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, L. DETROUX,	staatsraden,
	J. VELAERS, Y. DE CORDT,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de Heer X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Mevrouw R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS