

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.850/VR
DU 5 JUILLET 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances et des Sports de la Communauté française, le 16 juin 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*) sur un avant-projet de décret « portant assentiment à l'Accord de coopération conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport », a donné l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Comme la demande d'avis est introduite en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation a centré son examen au fondement juridique de l'avant-projet¹, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Outre ces trois points, l'avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut cependant pas en être déduit que la section de législation a pu procéder, dans le délai imparti, à un examen exhaustif de l'avant-projet.

Portée de l'avant-projet

1. L'avant-projet de décret soumis pour avis tend à donner assentiment à l'accord de coopération conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport. Cet accord a été conclu le 13 mai 2011.

En application de son article 3, l'accord de coopération a pour objectif d'améliorer l'efficacité de la lutte antidopage sur le territoire belge. Chaque partie contractante veillera à cet effet à mener une politique de lutte contre le dopage conformément aux principes du Code mondial antidopage, adopté par l'Agence mondiale antidopage (ci-après « l'AMA ») le 5 mars 2003 et à ses modifications ultérieures, à savoir la version qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 (ci-après « le Code AMA »).

L'accord de coopération comprend, entre autres, divers accords au sujet de la collecte et de l'échange mutuel des données de localisation (communément appelées *whereabouts*) des sportifs d'élite qui sont repris dans le groupe cible national, l'information mutuelle en matière de manquement à l'obligation de communication des données de localisation de même qu'en ce qui concerne les contrôles antidopage manqués, la collaboration à fournir en vue de la réalisation de contrôles antidopage, la reconnaissance des

¹ Étant donné qu'il s'agit d'un avant-projet de décret, il y a lieu d'entendre par fondement juridique la conformité avec les normes de droit supérieures.

résultats de l'analyse d'un échantillon par un laboratoire agréé et, en cas de résultat anormal, la transmission du dossier à la partie contractante dont relève le sportif concerné, de même qu'en ce qui concerne la reconnaissance de toute décision en matière de dopage prise conformément au Code AMA. L'accord de coopération comprend également les règles relatives à la répartition des sportifs d'élite en quatre catégories, sur la base de leur discipline sportive, et à la nature des données de localisation qui doivent être transmises pour les trois premières catégories. L'accord de coopération prévoit par ailleurs que tous les sportifs d'élite sont soumis aux obligations en matière d'autorisations d'usage à des fins thérapeutiques, conformément au standard international y relatif, de même qu'aux sanctions telles que définies à ce sujet par le Code AMA.

Un Conseil de coordination est mis en place par l'accord de coopération afin de favoriser la mise en œuvre de l'accord. Ce Conseil est composé de membres compétents en matière de santé ou de sport et désignés par les Gouvernements ou le Collège de chacune des parties contractantes.

L'accord de coopération fixe également des règles concernant la représentation internationale de la Belgique dans les réunions relatives aux matières visées par l'accord de coopération.

L'accord de coopération remplace l'accord de coopération du 19 juin 2001 en matière de pratique du sport dans le respect des impératifs de santé conclu entre la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune. Les accords bilatéraux conclus en application de cet accord du 19 juin 2001 restent toutefois en vigueur.

Compétence de la communauté française

2. Comme le Conseil d'État l'a déjà affirmé, notamment dans son avis 41.975/VR/3, donné le 20 février 2007, la lutte contre le dopage relève de la compétence des communautés en matière de médecine préventive :

(traduction)

« 3. Comme l'indique la définition de sa portée, le projet a pour objet d'établir un régime global d'encadrement de la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé.

Les travaux parlementaires de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ont souligné que, dans le cadre de leur compétence en matière d'activités et [de] services de médecine préventive' (article 5, § 1^{er}, I, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980), les communautés sont notamment compétentes en ce qui

concerne ‘le contrôle médico-sportif obligatoire en vertu de la réglementation propre à certains sports (boxe, cyclisme) et le contrôle facultatif’².

Se fondant sur ces travaux parlementaires et sur le principe selon lequel il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial ont attribué aux Communautés et aux Régions toute la compétence d’édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées, la Cour d’Arbitrage a jugé dans son arrêt n° 69/92 que des dispositions habilitant l’Exécutif (de l’époque) à imposer des conditions en vue de l’agrément au titre de médecin-conseil, de médecin de surveillance et de médecin-contrôle, respectivement dans le cadre du contrôle médico-sportif, de la surveillance médico-sportive et du contrôle antidopage doivent être considérées comme des règles relatives au respect des impératifs de santé dans la pratique du sport, matière qui relève de la médecine préventive. Selon la Cour, en adoptant ces dispositions, la Communauté a donc réglé un aspect de la médecine préventive qui est spécifique à la protection médicale des sportifs et elle est restée dans les limites de la compétence que lui a attribué l’article 5, § 1^{er}, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980³.

Dans nombre d’avis, le Conseil d’État, section de législation, a en outre considéré que le respect des impératifs de la santé dans la pratique sportive relevait de cette compétence, en faisant notamment référence à l’arrêt n° 69/92 de la Cour d’Arbitrage⁴. Le Conseil d’État n’aperçoit pas de motif justifiant de s’écarter de cette jurisprudence.

² *Note de bas de page 3 de l’avis cité* : Rapport André-Pétry, *Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/2, 125.

³ *Note de bas de page 4 de l’avis cité* : Cour d’arbitrage, n° 69/92, 12 novembre 1992, 5.B.2 à 5.B.4.

⁴ *Note de bas de page 5 de l’avis cité* : Voir notamment l’avis 25.853/8, donné le 22 avril 1997 sur un projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 15 décembre 1997 portant assentiment à la Convention contre le dopage faite à Strasbourg le 16 novembre 1989, *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ, 1996-1997, n° 89/1 ; l’avis 29.089/4, donné le 17 mai 1999 sur un projet devenu 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, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr, 2000-2001, n° 128/1 ; l’avis 37.802/3, donné le 30 novembre 2004 sur un projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 30 janvier 2006 tendant à prévenir les dommages sanitaires lors de la pratique sportive, *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2004-2005, n° 32/1, et l’avis 41.297/3, donné le 3 octobre 2006 sur un avant-projet d’ordonnance relative à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l’interdiction du dopage et à sa prévention.

Il y dès lors lieu de conclure que le projet peut en principe s'inscrire dans le cadre de la compétence que l'article 5, § 1^{er}, I, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux communautés ⁵ » ⁶.

Il peut également être accessoirement renvoyé en la matière aux arrêts de la Cour constitutionnelle n^{os} 62/2008, 112/2008 et 187/2008, dans lesquels la Cour a confirmé que les dispositions relatives aux pratiques en matière de dopage (telles que contenues dans le précédent décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991, relatif au respect des impératifs de santé dans la pratique du sport), doivent être considérées comme des règles relatives aux impératifs de santé en matière de pratique sportive, lesquelles relèvent de la médecine préventive ⁷.

L'accord de coopération et le décret d'assentiment portent donc sur une matière qui relève de la compétence des communautés, au sens de l'article 5, § 1^{er}, I, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Formalités préalables

3. Comme observé ci-après, l'accord de coopération auquel il est donné assentiment porte notamment sur la collecte et le traitement de données à caractère personnel, dont, le cas échéant, des données relatives à la santé au sens de l'article 7 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (voir observation 15.2). Il est donc recommandé, en application de l'article 29 de cette loi, de recueillir, préalablement à tout assentiment, l'avis de la Commission de la protection de la vie privée sur cet accord ⁸. Si, à la suite de cet avis, des

⁵ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Cette qualification a des conséquences pour le champ d'application de la réglementation sur le territoire bilingue de Bruxelles-Capitale où, en ce qui concerne les matières personnalisables, la Communauté flamande n'est compétente qu'à l'égard des institutions qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté flamande (article 128, § 2, de la Constitution).

⁶ C.E., section de législation, avis 41.975/VR/3, donné le 20 février 2007 sur un avant-projet devenu le décret (de la Communauté flamande) du 13 juillet 2007 'relatif à la pratique du sport dans le respect des impératifs de santé et d'éthique', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2006-2007, n° 1217/1, (103), pp. 109-111, n° 3. Voir également, dans le même sens, C.E., section de législation, avis 41.844/VR/4, donné le 10 janvier 2007 sur un avant-projet devenu le décret (de la Communauté française) du 25 mars 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', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 365/1, (10), pp. 13-14, n°s 2-4.

⁷ C.C., n° 62/2008, 10 avril 2008, B.13.1, C.C., n° 112/2008, 31 juillet 2008, B.13.1, et C.C., n° 187/2008, 18 décembre 2008, B.12.1.

⁸ Peu importe à cet égard que l'avis de cette Commission a ou sera également sollicité par les parties à l'accord de coopération dans le cadre de l'adoption, chacune pour ce qui les concerne, des diverses dispositions nécessaires à la bonne exécution de l'accord (voir, par exemple, pour ce qui concerne l'avant-projet de décret de la Communauté française relatif à la lutte contre le dopage, qui a fait l'objet de l'avis 49.716/4, donné le 15 juin 2011, l'avis de la Commission de la protection de la vie privée n° 08/2010 du 24 février 2010).

modifications devaient être apportées à l'accord de coopération, ces modifications devront à leur tour être soumises à l'avis de la section de législation.

4. Selon la communication au Gouvernement, l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget sont sans objet pour le motif suivant :

« L'impact budgétaire de cet accord sera traduit par la modification en cours du décret relatif à la lutte contre le dopage. L'IF a, dans ce cadre, remis un avis favorable en date du 29 avril 2011 ».

La déléguée du ministre a également précisé que

« L'impact budgétaire a été estimé dans le cadre de la modification en cours du projet de décret relatif à la lutte contre le dopage qui se fonde déjà sur le nouvel accord de coopération, notamment en matière d'obligations de localisation et d'autorisation à des fins thérapeutiques. L'accord du Ministre du Budget et l'avis favorable de l'Inspection des Finances ont été rendus dans ce cadre ».

Il n'en demeure pas moins que l'avant-projet de décret relatif à la lutte contre le dopage, qui a fait l'objet de l'avis 49.716/4 de la section de législation du Conseil d'État du 15 juin 2011, se fonde officiellement, comme le révèle son exposé des motifs, sur l'accord de coopération du 19 juin 2001. En outre, l'avis de l'Inspecteur des Finances du 29 avril 2011 portait exclusivement sur l'avant-projet de décret relatif à la lutte contre le dopage et non sur l'avant-projet de décret présentement examiné.

Afin que les formalités de contrôle budgétaire puissent être considérées comme correctement accomplies, il convient de soumettre cet avant-projet à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget.

Examen de l'avant-projet de décret

5. L'article 2 de l'avant-projet de décret est inutile et doit être omis. Il n'est, d'une part, pas nécessaire de postposer l'entrée en vigueur du décret d'assentiment jusqu'au jour de la publication au Moniteur belge du dernier des quatre actes d'assentiment. En effet, la circonstance que le décret d'assentiment entre en vigueur le dixième jour qui suit celui de sa publication au Moniteur belge et ce, en application de l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, n'a aucune conséquence sur l'entrée en vigueur proprement dite de l'accord de coopération. D'autre part, l'article 92bis de la loi spéciale précitée implique déjà nécessairement que l'accord de coopération n'aura d'effet qu'après avoir reçu assentiment par décret. Si la disposition en projet devait par ailleurs avoir pour

objet de régler l'entrée en vigueur de l'accord de coopération, il peut alors être renvoyé au Code de légistique, lequel rappelle, d'une part, que c'est seulement après que l'assentiment a été donné par toutes les parties à l'accord de coopération que celui-ci peut recevoir effet dans leur ordre juridique interne et, d'autre part, qu'un acte législatif d'assentiment ne peut pas, en règle, fixer la date d'entrée en vigueur de l'accord de coopération⁹.

Examen de l'accord de coopération

Champ d'application de l'accord de coopération

6. Selon l'exposé des motifs qui accompagne l'accord de coopération du 13 mai 2011, la révision de l'accord de coopération du 19 juin 2001 s'indiquait afin de prendre en compte les « développements internationaux au niveau de la lutte contre le dopage et, notamment, l'entrée en vigueur du Code mondial antidopage de 2009 ».

L'exposé des motifs précise également :

« L'objectif visé par [le nouvel accord de coopération] était d'arriver, au-delà d'une application correcte du Code dans toute la Belgique à une politique de lutte contre le dopage plus uniforme et plus efficace dans le respect des compétences de chacune des parties contractantes, notamment en déterminant une politique commune à l'égard des sportifs d'élite ».

L'article 7 de l'accord de coopération du 13 mai 2011 prévoit l'abrogation de l'accord de coopération du 19 juin 2001.

7. Contrairement à l'accord de coopération du 19 juin 2001, qui, en son article 1^{er}, 5°, définit le « sportif » comme étant « [la] personne qui se prépare soit individuellement, soit dans un cadre collectif, en vue d'une activité sportive libre ou organisée sous forme de compétition ou de délassement ou qui y participe », l'accord de coopération du 13 mai 2011 ne définit plus, en son article 1^{er}, 8°, que le seul « sportif d'élite », à savoir :

« tout sportif dont la discipline sportive relève de la responsabilité d'une organisation sportive reconnue par le Comité international olympique, qui est repris sur la liste en annexe, et répondant au minimum à l'un des critères suivants :

a) il appartient au groupe cible international de sa fédération sportive ;

⁹ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseil-etat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 201.2.

b) il pratique sa discipline sportive dans le cadre d'une activité principale rémunérée dans la plus haute catégorie ou la plus haute compétition nationale de la discipline concernée ;

c) il est sélectionné ou a participé au cours des douze derniers mois au moins à une des manifestations suivantes dans la plus haute catégorie de compétition de la discipline concernée : jeux olympiques, jeux paralympiques, championnats du monde, championnats d'Europe ;

d) il participe à un sport d'équipe dans le cadre d'une compétition dont la majorité des équipes participant à la compétition est constituée de sportifs visés aux points a), b) ou c) »¹⁰.

8. La question se pose dès lors si l'accord de coopération du 13 mai 2011, par ce changement de définition auquel il procède par rapport à l'accord de coopération du 19 juin 2001, permet de satisfaire aux engagements internationaux des parties contractantes à l'accord en ce qui concerne la coordination de la politique antidopage au sein de l'État belge.

À cet égard, la Convention du Conseil de l'Europe contre le dopage, faite à Strasbourg le 16 novembre 1989, à laquelle la Communauté française a donné assentiment par un décret du 12 décembre 2000, définit le « sportif » comme étant une personne qui participe habituellement à des activités sportives organisées (article 2, paragraphe 1, c). Elle vise donc également le sportif amateur. Elle impose, en son article 3, paragraphe 1, une obligation pour les Parties à la Convention de « coordonner » les politiques et actions des services gouvernementaux et autres organismes publics concernés par la lutte contre le dopage dans le sport. Il convient à cet égard d'observer qu'il résulte d'autres dispositions de la Convention, notamment les articles 10, relatif à la constitution du « groupe de suivi » de la Convention, et 14, paragraphe 1, relatif à l'ouverture à la signature de la Convention, que les « Parties » au sens de la Convention sont soit des États membres du Conseil de l'Europe, soit des autres États parties à la Convention culturelle européenne, soit, encore, des États non membres ayant participé à l'élaboration de la Convention.

Par ailleurs, la Convention internationale contre le dopage dans le sport, adoptée par la Conférence générale de l'Unesco à Paris le 19 octobre 2005 (ci-après « la Convention 2005 ») et qui a reçu l'assentiment de la Communauté française par un décret du 1^{er} février 2008, définit, en son article 2, paragraphe 4, et aux fins du contrôle du dopage, le « sportif » comme étant « toute personne qui pratique une activité sportive au niveau international ou à un niveau national tel qu'il est défini par l'organisation antidopage nationale concernée et accepté par les États parties, et toute autre personne qui pratique un sport ou participe à une manifestation sportive à un niveau inférieur accepté par les États

¹⁰ Comme le relève le commentaire de l'article, cette définition est inspirée de la définition de « sportif », reproduite dans l'annexe du Code AMA.

parties. Aux fins de l'éducation et de la formation, on entend par 'sportif' toute personne qui pratique un sport sous l'autorité d'une organisation sportive ». L'article 7 de cette Convention, figurant dans la partie de la Convention consacrée à la « Lutte antidopage à l'échelle nationale » requiert, de manière expresse cette fois, une coordination au niveau national. Enfin, le Code AMA, qui est « joint » à la Convention en appendice 1, n'a vocation à s'appliquer, contrairement à la Convention 2005, qu'à l'égard des sportifs d'élite ¹¹, notamment soumis à des modalités particulières de contrôle et tenus, à cette fin, de fournir des renseignements précis et actualisés sur leur localisation.

Il résulte donc de ces conventions internationales qu'une obligation de coordination au niveau national s'impose et ce, pour d'autres catégories de sportifs que les seuls « sportifs d'élite ».

9. Compte tenu du contexte qui vient d'être décrit, le champ d'application *ratione personae* de l'accord de coopération du 13 mai 2011 est susceptible de donner lieu à des interprétations diverses.

Soit l'intention est bien que le nouvel accord de coopération règle la coopération en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport en général. Dans ce cas, il convient alors d'en revoir la rédaction afin que, dans un souci de sécurité juridique, le texte traduise plus explicitement la volonté de ses auteurs. Pour ce faire, une définition du sportif, compatible avec celle retenue par les conventions internationales qui lient les communautés, doit, en plus de celle relative aux sportifs d'élite, être introduite à l'article 1^{er}, à l'image de ce que contenait l'accord de coopération du 19 juin 2001 et l'accord

¹¹ En effet, le Code définit ainsi le sportif (Code AMA, annexe 1 : définitions):

« Toute personne qui participe à un sport au niveau international (au sens où l'entend chacune des fédérations internationales) ou au niveau national (au sens où l'entend chacune des organisations nationales antidopage, y compris les personnes comprises dans son groupe cible de sportifs soumis aux contrôles) ainsi que tout autre concurrent dans un sport qui relève par ailleurs de la compétence d'un signataire ou d'une autre organisation sportive qui reconnaît le Code. Toutes les dispositions du Code, y compris, par exemple, en ce qui concerne les contrôles et les autorisations d'usage à des fins thérapeutiques, doivent être appliquées aux concurrents de niveau international et national. Certaines organisations nationales antidopage peuvent décider de contrôler des concurrents de niveau récréatif ou à des épreuves de vétérans qui ne sont pas des concurrents actuels ou futurs de calibre national et appliquer les règles antidopage à ces personnes. Les organisations nationales antidopage n'ont pas l'obligation, toutefois, d'appliquer tous les aspects du Code à ces personnes. Des règles nationales particulières peuvent être établies pour le contrôle du dopage dans le cas des concurrents qui ne sont pas de niveau international ni de niveau national, sans créer de conflit avec le Code. Ainsi, un pays pourrait décider de contrôler des concurrents de niveau récréatif, mais ne pas exiger d'autorisations d'usage à des fins thérapeutiques ni d'informations sur la localisation. De même, une organisation responsable de grandes manifestations qui organise une manifestation à l'intention uniquement de concurrents faisant partie de vétérans pourrait décider de contrôler les concurrents, mais ne pas exiger d'autorisations d'usage à des fins thérapeutiques ni d'informations sur la localisation. Aux fins de l'article 2.8 (Administration ou tentative d'administration d'une substance interdite ou méthode interdite) et aux fins d'information et d'éducation antidopage, toute personne participant à un sport et relevant d'un signataire, d'un gouvernement ou d'une autre organisation sportive qui reconnaît le Code est un sportif ».

de coopération doit être revu afin de mieux faire apparaître celles de ses dispositions qui s'appliquent à l'ensemble des sportifs et celles qui ne visent que les sportifs d'élite. Dans cette première hypothèse, une abrogation intégrale de l'accord de coopération du 19 juin 2001 ne poserait par ailleurs pas de problème au regard des obligations internationales de la Belgique.

Soit l'intention est que l'accord de coopération ne trouve à s'appliquer qu'aux seuls sportifs d'élite. Dans ce cas, tant l'intitulé que diverses dispositions de l'accord de coopération devraient être revus de manière à ne plus viser de manière expresse que cette seule catégorie de sportifs. Dans cette seconde hypothèse, il ne peut cependant pas être admis, au regard des obligations internationales qui lient dès à présent la Belgique, que l'accord de coopération du 19 juin 2001 soit purement et simplement abrogé et ce, aussi longtemps que n'auraient pas été conclus un accord de coopération complémentaire ou d'autres formes de collaboration contraignantes, visant cette fois la prévention et la lutte contre le dopage dans le sport autre que le sport d'élite.

En conclusion, au regard tant de la sécurité juridique que du respect des obligations internationales qui incombent à la Belgique en cette matière, il ne se conçoit pas qu'il puisse être donné assentiment à l'accord de coopération du 13 mai 2011 tant que n'aura pas été clairement réglée la question de son champ d'application exact et que diverses dispositions de l'accord n'aient pas été revues en conséquence.

C'est sous cette importante réserve que sont formulées les observations qui suivent.

Exécution de l'accord de coopération – Intégration des principes du Code AMA et des Standards internationaux dans la réglementation de chacune des communautés

10. En application de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération, chaque partie contractante veille à mener une politique de lutte contre le dopage conformément aux principes du Code AMA. Il ressort également d'autres dispositions de l'accord de coopération que l'intention des communautés est de se référer au Code AMA ¹², de même qu'à d'autres documents adoptés par l'AMA, parmi lesquels les Standards internationaux ¹³ (voir les articles 3, § 2, 1^o, 7^o, 9^o et 10^o, § 3, 1^o, alinéa 2, et § 6).

¹² Dans sa version revue actuellement d'application, à savoir celle approuvée à Madrid le 17 novembre 2007 et entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009.

¹³ Dans l'accord de coopération, il est expressément renvoyé au Standard international de contrôle (à ce jour, la version de janvier 2009) et au Standard international pour l'autorisation d'usage à des fins thérapeutiques (à ce jour, la version de janvier 2009).

Il appartient à chaque communauté d'intégrer dans sa propre réglementation les engagements que chacune a accepté de prendre à l'égard des autres dans l'accord de coopération. Elles doivent, donc, veiller à ce que les principes du Code AMA et les Standards internationaux soient, d'une manière ou d'une autre, rendus obligatoires. Cela peut se faire, par exemple, en reprenant de manière plus ou moins littérale le contenu des dispositions concernées en tant que dispositions de droit interne ou en renvoyant éventuellement à ces dispositions. Dans le cadre du présent avis, le Conseil d'État n'a pas à se prononcer sur la manière même de procéder à cette intégration ou sur la question de savoir si chacune des méthodes envisageables en vue d'atteindre l'objectif poursuivi est compatible avec les règles et principes relatifs à l'exercice de la fonction normative. Le Conseil d'État estime toutefois utile de rappeler dès à présent deux principes importants à prendre en considération par chacune des parties contractantes.

En premier lieu, les communautés ne peuvent pas introduire de normes, fussent-elles même en fait des normes issues d'associations de droit privé telle l'AMA, qui sont contraires à des normes de droit supérieures, contenues dans la Constitution ou dans des conventions internationales. Ceci vaut en particulier pour les normes à mettre en relation avec le respect des droits fondamentaux. Pour ce qui concerne la matière sur laquelle porte l'accord de coopération, il est, avant tout, pensé au droit au respect à la vie privée et au droit d'accès à une instance juridictionnelle. En outre, l'accord de coopération lui-même ne peut pas non plus être contraire à des normes supérieures. Cet aspect est plus amplement développé dans la suite de l'avis, spécialement en ce qui concerne les deux droits fondamentaux précités (voir les observations 14 et 15).

Il doit ensuite être veillé à ce que les normes à prendre en considération soient dûment publiées, à tout le moins à l'égard des personnes envers lesquelles elles trouveront à s'appliquer.

Compatibilité de l'accord de coopération avec les conventions internationales relatives à la lutte contre le dopage – compatibilité de l'accord de coopération avec le Code AMA

11. L'alignement de la politique des communautés sur les principes du Code AMA répond aux obligations que la Belgique a contractées en devenant partie à la Convention 2005. En application de l'article 3, paragraphe 1, de cette Convention, les États parties se sont en effet engagés à adopter, y compris sur le plan national, des mesures appropriées qui soient conformes aux principes énoncés dans le Code. En vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la Convention, les États parties s'engagent à respecter les principes énoncés dans le Code afin de coordonner la mise en œuvre de la lutte contre le dopage dans le sport, aux niveaux national et international.

Il convient en conséquence d'examiner si les parties contractantes à l'accord de coopération n'acceptent pas des engagements qui seraient contraires aux principes du Code AMA. Si tel devait être le cas, l'accord de coopération serait contraire aux obligations internationales auxquelles la Belgique a accepté de se soumettre.

12. L'attention doit à ce sujet être en premier lieu attirée sur l'article 3, § 3, 1^o, alinéa 2, de l'accord de coopération. En application de cette disposition, le non-respect des obligations en matière de transmission de données de localisation par les sportifs d'élite de la catégorie A peut conduire à leur imputer un contrôle manqué ou un manquement à l'obligation de transmission d'informations.

Cette disposition est rédigée de manière facultative (« peut »). Or l'article 2, paragraphe 4, du Code AMA dispose, au contraire, que le manquement à l'obligation de transmission d'informations sur la localisation et le fait de ne pas se soumettre à des contrôles en matière de dopage, plus précisément toute combinaison de trois contrôles manqués et/ou manquements à l'obligation de transmission d'informations sur la localisation pendant une période de 18 mois, est considérée comme violation des règles antidopage. La rédaction de l'accord de coopération doit donc être revue sur ce point afin d'être mise en conformité avec le Code AMA.

13. L'article 3, § 3, de l'accord de coopération procède ensuite à une répartition des sportifs d'élite en quatre catégories (A, B, C et D), en fonction des disciplines sportives considérées. La liste concrète des disciplines sportives par catégorie est reprise à l'annexe à l'accord de coopération. Seuls les sportifs d'élite des catégories A, B et C sont soumis à l'obligation de transmettre les données de localisation. Pour chacune de ces catégories, il est précisé dans l'article 3, § 3, quels types de données les pratiquants sportifs doivent transmettre, notamment pour ce qui concerne leur lieu de résidence. Alors que, sur ce point, les obligations énumérées dans le Standard international de contrôle trouvent à s'appliquer à l'égard des sportifs d'élite de la catégorie A (les disciplines sportives les plus sensibles en matière de dopage), des exigences moins strictes valent pour les pratiquants sportifs appartenant aux catégories B et C : pour les sportifs de la catégorie B (disciplines sportives sensibles au dopage dans lesquelles les sportifs s'entraînent régulièrement dans un endroit aisément localisable), seul doit être communiqué leur lieu de résidence pour les jours sans compétition ou entraînement ; pour les sportifs d'élite de la catégorie C (sports d'équipe), seule la résidence habituelle du sportif d'élite (et non la résidence effective) doit toujours être communiquée. Les sportifs d'élite qui appartiennent aux catégories A, B et C, forment, donc, ensemble le « groupe cible national » au sens de l'article 1^{er}, 10^o, de l'accord de coopération, à savoir « le groupe de sportifs d'élite identifiés par une organisation nationale antidopage qui sont assujettis à des contrôles à la fois en compétition et hors compétition dans le cadre du

programme de contrôle de cette organisation nationale antidopage »¹⁴. Pour les sportifs qui appartiennent à la catégorie D (disciplines dans lesquelles le risque de dopage est très faible), aucune donnée de localisation ne doit jamais être transmise. Ces sportifs n'appartiennent donc manifestement pas au « groupe cible national ».

Dans l'exposé des motifs qui accompagne l'accord de coopération, il est indiqué que les sportifs d'élite qui appartiennent à la catégorie A forment le « groupe cible national » des sportifs soumis aux contrôles de dopage. Il est manifeste qu'il convient d'entendre par là les sportifs qui appartiennent au groupe cible national enregistré de sportifs soumis aux contrôles de dopage au sens de l'article 5.1.1 du Code AMA. En tant que tels, ces sportifs sont soumis, en vertu de l'article 5.1.1 du Code AMA aux exigences strictes énoncées dans le Standard international de contrôle.

Selon les explications figurant sous l'article 11.1.6 du Standard international de contrôle, les autres sportifs ne sont pas soumis à ces exigences, ce qui n'empêche toutefois pas une organisation nationale antidopage de prévoir pour ces sportifs des exigences concernant les informations sur la localisation.

Le Code AMA et le Standard international de contrôle offrent donc la possibilité aux autorités nationales de ne prévoir à l'égard des sportifs qui n'appartiennent pas au groupe cible national enregistré de sportifs soumis aux contrôles de dopage que des exigences moins strictes (voir les catégories B et C), voire même de ne rien prévoir de contraignant en la matière (voir la catégorie D).

Afin d'assurer la transparence de la réglementation, il serait préférable de préciser expressément, dans le texte même de l'accord de coopération, que les sportifs d'élite de la catégorie A forment le « groupe cible national enregistré de sportifs soumis aux contrôles de dopage », auxquels s'appliquent en conséquence les dispositions du Standard international de contrôle, et que les sportifs d'élite des catégories A, B et C forment le « groupe national », au sens de l'article 1^{er}, 10°, de l'accord de coopération (avec cette conséquence qu'il en résulte *a contrario* que les sportifs d'élite de la catégorie D n'en font pas partie).

Compatibilité de l'accord de coopération avec les droits fondamentaux

14. En vertu de l'article 3, § 2, 1°, de l'accord de coopération, les parties contractantes s'engagent à soumettre les sportifs d'élite qui appartiennent au groupe cible national enregistré au système de transmission des données de localisation, communément

¹⁴ Pour ce qui concerne la transmission des données de localisation par les sportifs d'élite qui appartiennent au « groupe cible international » (article 1^{er}, 9°, de l'accord de coopération), ce sont les obligations imposées par les fédérations internationales qui trouvent à s'appliquer.

appelé « système ADAMS », du Code AMA. En exécution de l'article 3, § 2, 3°, de l'accord, les parties s'engagent à s'autoriser respectivement l'accès à ces données. Il découle également de l'article 3, § 3, de l'accord que d'autres sportifs d'élite seront également soumis, dans une mesure plus ou moins importante, à l'obligation de transmission de leurs données de localisation (voir l'observation 13).

L'obligation de transmission des données de localisation constitue, en tout cas pour ce qui concerne les sportifs d'élite qui sont repris dans le groupe cible national, une sérieuse immixtion dans le droit au respect de la vie privée. La collecte et la communication de ces données à des tiers doivent être considérées comme un traitement de données à caractère personnel.

14.1. Le droit au respect de la vie privée et familiale est de manière générale garanti par l'article 22 de la Constitution, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 17 du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques et l'article 16 de la Convention internationale des droits de l'enfant. Pour qu'une immixtion dans ce droit puisse être justifiée, il est, entre autres, requis qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique, ce qui implique qu'un rapport de proportionnalité doit exister entre le but poursuivi et les moyens utilisés.

Selon l'article 3, § 2, 1°, de l'accord de coopération, les parties contractantes doivent prendre en compte le respect de la protection de la vie privée lors de la mise à exécution de l'obligation imposée aux sportifs d'élite du groupe national cible de communiquer leurs données de localisation. Ceci montre que les parties sont bien conscientes de la nécessité d'assurer en la matière le respect de la vie privée.

Il est toutefois recommandé d'explicitier plus avant dans l'exposé des motifs de l'accord de coopération pourquoi les obligations ainsi imposées peuvent être considérées comme des mesures qui répondent, notamment, à l'exigence de proportionnalité. La simple mention qu'un « système pyramidal » est mis en place pour ces obligations, fondé sur la catégorie à laquelle le sportif d'élite appartient, ne suffit pas à cet égard ¹⁵.

14.2 Le traitement de données à caractère personnel fait l'objet de réglementations spécifiques, à savoir la Convention européenne pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, faite à Strasbourg le 28 janvier 1981 et ayant fait l'objet de la loi d'approbation du 17 juin 1991, et la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère

¹⁵ Le Conseil d'État n'entend pas par là donner l'impression qu'une justification ne serait pas possible. Voir, entre autres, à ce sujet l'avis 41.975/VR/3 précité, note 6, pp. 115-120, n° 8.2 et l'avis 49.716/4, donné le 15 juin 2011 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « relatif à la lutte contre le dopage », observation générale D.

personnel ¹⁶. Il doit également être tenu compte de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

Étant donné que la loi du 8 décembre 1992 constitue la concrétisation des différentes normes de droit international et supranational qui viennent d'être rappelées, l'accord de coopération doit, en premier lieu, être examiné au regard de cette loi.

À ce sujet, l'accent doit, notamment, être mis sur le fait que les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne peuvent pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités (article 4, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 8 décembre 1992). Compte tenu de cette exigence, les finalités de la collecte et du traitement des données à caractère personnel visées dans l'accord de coopération doivent en tout état de cause être précisées. Il conviendra à cet égard de s'assurer également que les données à caractère personnel ainsi collectées sont pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et traitées (article 4, § 1^{er}, 3^o, de cette loi), ce qui signifie en d'autres termes qu'il doit être satisfait à l'exigence de proportionnalité.

L'article 5 de la loi du 8 décembre 1992 dispose, en outre, que le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que dans l'un des cas énumérés dans cette disposition. Le traitement de données à caractère personnel relatives à la santé est par ailleurs interdit par l'article 7, § 1^{er}, de la loi précitée, sauf dans les cas prévus à l'article 7, § 2. En outre, en vertu de l'article 7, § 4, premier alinéa, de la loi, le traitement des données à caractère personnel relatives à la santé peut, sauf dans le cas d'un consentement écrit de la personne concernée ou lorsque le traitement est nécessaire pour la prévention d'un danger concret ou la répression d'une infraction pénale déterminée, uniquement être effectué sous la responsabilité d'un professionnel des soins de santé.

¹⁶ En vertu de l'article 22, premier alinéa, de la Constitution, chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixées par la « loi ». Il découle de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que le législateur fédéral est compétent pour la fixation des règles générales en matière de limitation du droit au respect de la vie privée et familiale et que les législateurs décretsaux peuvent à ce sujet, dans une matière qui relève de leurs compétences, fixer des règles spécifiques, dans le respect toutefois des règles fixées par le législateur fédéral, lesquelles doivent être considérées comme constituant le minimum requis (C.C., n° 162/2004, 20 octobre 2004, B.5.2 ; C.C., n° 16/2005, 19 janvier 2005, B.5.2 ; C.C., n° 15/2008, 14 février 2008, B.21 ; voir également C.C., n° 50/2003, 30 avril 2003, B.8.10 ; C.C., n° 51/2003, 30 avril 2003, B.4.12). Examiné sous l'angle de la répartition des compétences entre l'État fédéral et les communautés, l'accord de coopération présentement examiné ne peut, en conséquence, pas porter atteinte aux règles générales fixées par le législateur fédéral en vue de la protection de la vie privée et familiale, entre autres aux règles contenues dans la loi du 8 décembre 1992. Cette loi trouve d'ailleurs à s'appliquer directement au traitement de données à caractère personnel dont question dans l'accord de coopération.

Les parties contractantes doivent, en conséquence, s'assurer que l'accord de coopération répond à ce sujet aux différentes exigences qui viennent d'être rappelées de la loi du 8 décembre 1992 précitée. L'exposé des motifs de l'accord de coopération gagnerait à cet égard à être complété par une justification de nature à établir que tel est bien le cas.

15. En application de l'article 3, § 2, 7°, de l'accord de coopération, chaque partie contractante s'engage à « reconnaître toute décision en matière de dopage, prise conformément aux principes du Code par une autorité compétente, dont elle a connaissance ». Il est précisé dans le commentaire de cet article que cette obligation découle du Code AMA.

Cette disposition de l'accord de coopération ne peut être comprise en ce sens qu'elle aurait pour effet de priver le sportif du droit de contester en justice une décision qui serait prise à son encontre. Il est vrai que ni l'accord de coopération lui-même ni l'exposé des motifs ne font mention de ce droit. Le droit de pratiquer un sport est cependant constitutif d'un droit civil au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme. En cas de survenance d'un litige relatif à ce droit, l'intéressé doit avoir le droit de soumettre ce litige à une instance juridictionnelle ¹⁷.

L'accord de coopération ne semble contenir aucune disposition qui s'opposerait à l'exercice de ce droit.

Les communautés devront par ailleurs veiller, lors de la mise à exécution de cet accord, à ce que leurs réglementations n'empêchent pas qu'un sportif à l'encontre duquel une mesure est prise puisse intenter un recours juridictionnel contre celle-ci ¹⁸.

¹⁷ Voir Bruxelles, 8 février 2007, Mitu e.a. c. asbl URBSFA, *J.T.*, 2007, 403 et la note de Th. BOMBOIS et C. EYBEN.

¹⁸ Pour des considérations complémentaires concernant les problèmes qui peuvent se poser en la matière, voir l'avis de la section de législation 41.975/VR/3, précité, note 6, pp. 122-126, et l'avis 49.716/4, donné le 15 juin 2001, précité, note 15, observation générale C.

Voir également, au sujet de la question de savoir quel juge est compétent en Belgique : Cass. 30 mai 2011, n^{os} C.10.0508.N et C.10.0509.N, par lesquels ont été respectivement cassés les arrêts du Conseil d'État n^{os} 206.618 et 206.617 du 14 juillet 2010. Dans ces affaires, la commission de discipline pour les sportifs d'élite de l'asbl Vlaams Doping Tribunaal avait infligé une sanction disciplinaire à des sportifs d'élite qui avaient omis de communiquer leurs données de localisation. Le Conseil d'État s'était déclaré compétent pour connaître des recours introduits contre ces décisions, du fait que l'asbl Vlaams Doping Tribunaal devait être qualifiée d'autorité administrative. La Cour de cassation a cassé ces arrêts, du fait que la compétence de discipline interne exercée par l'asbl Vlaams Doping Tribunaal relève de l'organisation interne de la personne morale de droit privé à laquelle les sportifs d'élite sont affiliés et que l'asbl Vlaams Doping Tribunaal n'a donc pas la qualité d'autorité administrative.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, J. SMETS, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, L. DETROUX, J. VELAERS, Y. DE CORDT,	président de chambre, président, président de chambre, conseillers d'État, assesseurs de la section de législation,
Mesdames	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par M. X. DELGRANGE, premier auditeur-chef de section et Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LEMMENS