



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.608/VR/V
van 16 september 2014

over

een voorontwerp van decreet 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 15 mei 2014 tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport'

Op 1 augustus 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 15 mei 2014 tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport’.

Het voorontwerp is door de verenigde vakantiekamers onderzocht op 2 september 2014. De verenigde vakantiekamers waren samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, voorzitter, Geert DEBERSAQUES, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE, Bruno SEUTIN, Wilfried VAN VAERENBERGH en Bernard BLERO, staatsraden, Michel TISON en Marianne DONY, assessoren, en Colette GIGOT en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 september 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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 85bis.

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.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 15 mei 2014 ‘tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport’. Dat wijzigende samenwerkingsakkoord beoogt het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 in overeenstemming te brengen met de nieuwe versie van de WADA-Code (Wereldantidopingcode) die door de Oprichtingsraad van het Wereldantidopingagentschap (WADA) werd aangenomen op 15 november 2013 en die van kracht wordt op 1 januari 2015.²

3. Het samenwerkingsakkoord betreft een aangelegenheid als bedoeld in artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) (voorheen artikel 5, § 1, I, 2°, BWHI).³⁻⁴

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Ontwerp van instemmingsdecreet

4. Bij het ontwerp van instemmingsdecreet zijn geen opmerkingen te maken.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt daaronder de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Thans geldt nog de herziene versie, goedgekeurd te Madrid op 17 november 2007 en in werking sinds 1 januari 2009.

³ Zie de arresten van het Grondwettelijk Hof nr. 69/92, 12 november 1992, 5.B.2 tot 5.B.4, nr. 62/2008, 10 april 2008, B.13.1, nr. 112/2008, 31 juli 2008, B.13.1, en nr. 187/2008, 18 december 2008, B.12.1, waaruit blijkt dat de medisch verantwoorde sportbeoefening en de dopingbestrijding onderdeel uitmaken van de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de preventieve gezondheidszorg. Zie ook de adviezen van de Raad van State 49.783/VR van 5 juli 2011 over het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet (Vlaamse Gemeenschap) van 9 maart 2012 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1421/1) en 49.850/VR van 5 juli 2011 over het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet (Franse Gemeenschap) van 19 april 2012 ‘portant assentiment à l’Accord de coopération du 9 décembre 2011 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’ (*Parl.St.* Fr.Parl. 2011-12, nr. 348/1).

⁴ In het derde lid van de aanhef van het samenwerkingsakkoord dient bijgevolg verwezen te worden naar artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, BWHI en niet naar artikel 5, § 1, I, 2°, BWHI.

Samenwerkingsakkoord

Algemene opmerkingen

5. Luidens artikel 3, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 (dat door het samenwerkingsakkoord van 15 mei 2014 niet wordt gewijzigd) waakt iedere akkoordsluitende partij erover dat een antidopingbeleid wordt gevoerd dat in overeenstemming is met de beginselen van de WADA-Code. Luidens artikel 3, § 1, derde lid, 1°, van hetzelfde samenwerkingsakkoord verbindt iedere akkoordsluitende partij zich ertoe samen te werken met de andere akkoordsluitende partijen om de beginselen van de WADA-Code en de Internationale Standaarden in onderling overleg toe te passen. Ook uit andere bepalingen van het samenwerkingsakkoord, zoals gewijzigd door het samenwerkingsakkoord van 15 mei 2014, blijkt dat het de bedoeling is dat de gemeenschappen zich richten naar de WADA-Code, alsook naar andere documenten aangenomen door het WADA, waaronder de Internationale Standaarden⁵ (zie de artikelen 3, § 1, derde lid, 3°, § 2, 1°, en §§ 4 en 7, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord van 9 december 2011).

Zoals reeds wordt gesteld in de voornoemde adviezen 49.783/VR en 49.850/VR⁶ beantwoordt het afstemmen van het beleid van de gemeenschappen op de beginselen van de WADA-Code aan de verplichtingen die België op zich heeft genomen door partij te worden bij de Internationale Conventie tegen het dopinggebruik in de sport, gesloten in Parijs op 19 oktober 2005. Bij artikel 4, lid 1, van de Internationale Conventie verbinden de verdragsluitende staten zich ertoe de beginselen van de WADA-Code te eerbiedigen, teneinde de uitvoering, op nationaal en internationaal vlak, van de strijd tegen het dopinggebruik in de sport te coördineren.

Zoals ook reeds wordt gesteld in de twee voornoemde adviezen dient bijgevolg nagegaan te worden of de akkoordsluitende partijen in het samenwerkingsakkoord van 15 mei 2014 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 heeft genomen.

Het samenwerkingsakkoord van 15 mei 2014 stelt op dat vlak evenwel geen probleem.

6. De WADA-Code en de Internationale Standaarden zijn uit zichzelf niet verbindend aangezien het niet gaat om verdragen die door de Vlaamse Gemeenschap zijn gesloten en waarmee instemming is verleend door de decreetgever.

In de voornoemde adviezen 49.783/VR en 49.850/VR werd erop gewezen dat het aan elk van de gemeenschappen staat om de verbintenissen die zij in het samenwerkingsakkoord

⁵ In het bijzonder de Internationale Standaard voor Dopingtests en Onderzoeken en de Internationale Standaard voor Toestemming voor Therapeutisch Gebruik.

⁶ Zie voetnoot 3 van dit advies.

jegens elkaar aangaan in de eigen regelgeving om te zetten. Zij dienen er daarbij voor te zorgen dat de beginselen van de WADA-Code en de Internationale Standaarden verbindend worden.

De gemachtigde heeft in dat verband bevestigd dat het samenwerkingsakkoord van 15 mei 2014 geen rechtstreeks werkende bepalingen bevat. Alle bepalingen kunnen slechts uitwerking hebben ten aanzien van de rechtsonderhorigen nadat ze geïmplementeerd zijn via decreet of ordonnantie van de akkoordsluitende partijen.

De vraag of bij de aanpassing van de decreten van de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap en de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie⁷ en hun uitvoeringsbesluiten kan worden verwezen naar bepalingen van de WADA-Code en de Internationale Standaarden⁸ (zie opmerking 9 uit het voornoemde advies 49.783/VR en opmerking 10 uit het voornoemde advies 49.850/VR) stelt zich dus eerst naar aanleiding van die aanpassing zelf.

Wel verdient het aanbeveling om de verwijzingen naar de WADA-Code en de Internationale Standaard voor Dopingtests en Onderzoeken in het samenwerkingsakkoord zo precies mogelijk te formuleren teneinde de verbintenissen die de partijen op zich nemen zo precies mogelijk te bepalen.⁹

Bijzondere opmerkingen

Artikel 2

7. Het nieuwe artikel 3, § 1, derde lid, 6°, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord bepaalt dat de akkoordsluitende partijen zich ertoe verbinden “toe te laten om akkoorden te sluiten tussen NADO’s¹⁰ over door een NADO uit te voeren dopingcontroles op verzoek van een andere NADO”.

7.1. Aangezien de NADO’s, zoals door de gemachtigde wordt bevestigd, geen organisaties zijn met eigen rechtspersoonlijkheid, kunnen zij in beginsel niet gemachtigd worden om akkoorden te sluiten. Die akkoorden zullen bijgevolg moeten worden gesloten door de bij het samenwerkingsakkoord betrokken partijen zelf.

⁷ Decreet (Vlaamse Gemeenschap) van 25 mei 2012 ‘betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport’, decreet (Franse Gemeenschap) van 20 oktober 2011 ‘relatif à la lutte contre le dopage’, decreet (Duitstalige Gemeenschap) van 16 januari 2012 ‘zur Bekämpfung des Dopings im Sport’ en de ordonnantie (Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) van 21 juni 2012 ‘betreffende de promotie van de gezondheid bij de sportbeoefening, het dopingverbod en de preventie ervan’.

⁸ In artikel 1, 13°, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord wordt verwezen naar artikel 5.6 van de Code, in artikel 3, § 4, eerste lid, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord naar “de principes van de Code en de Internationale Standaard voor Dopingtests en Onderzoeken” (wat volgens de gemachtigde een verwijzing is naar artikel I.2.2 van bijlage I bij de genoemde Internationale Standaard) en in artikel 3, § 7, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord naar “de sancties, vermeld in de Code”.

⁹ Zie artikel 3, § 4, eerste lid, tweede zin, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord, waarin sprake is van de “principes” van de Code en de Internationale Standaard voor Dopingtests en Onderzoeken, en § 7, waarin sprake is van “de sancties, vermeld in de Code”.

¹⁰ Nationale antidopingorganisaties.

7.2. De gemachtigde heeft in dat verband nog verklaard dat die akkoorden enkel praktische afspraken tussen de NADO's tot voorwerp zullen hebben. Uit de memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 15 mei 2014 blijkt evenwel dat deze akkoorden het inzonderheid moeten mogelijk maken dat controleartsen van een bepaalde NADO, mits voorafgaande vraag en akkoord tussen de betrokken NADO's, eigen elitesporters kunnen controleren op het grondgebied van een andere NADO. Nog volgens de memorie valt in dat geval de dopingcontrole onder de juridische verantwoordelijkheid van de territoriaal bevoegde akkoordsluitende partij.

Indien het wel degelijk de bedoeling is dat de akkoordsluitende partijen aanvullende samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten over door een NADO uit te voeren dopingcontroles op vraag van een andere NADO, waarbij de controle onder de juridische verantwoordelijkheid valt van de territoriaal bevoegde akkoordsluitende partij, dient dit uitdrukkelijk in het thans voorliggende samenwerkingsakkoord te worden bepaald.

Indien het daarnaast de bedoeling is dat de NADO's in dat verband ook praktische afspraken kunnen maken, wordt dit eveneens het best uitdrukkelijk bepaald in het voorliggende samenwerkingsakkoord.

8. In tegenstelling tot wat het geval is in artikel 3, § 3, 2° en 3°, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord van 9 december 2011, worden in onderdeel 1° van dezelfde paragraaf met betrekking tot de elitesporters van categorie A, die de geregistreerde doelgroep van de NADO vormen, geen verblijfsgegevens bepaald. Die gegevens worden wel op onrechtstreekse wijze bepaald middels de definitie van “geregistreerde doelgroep” (artikel 1, 13°, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord). Wat die gegevens betreft, wordt in die definitie verwezen naar artikel 5.6 van de WADA-code. In artikel 1, 15°, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord, dat een (algemene) definitie van “verblijfsgegevens” bevat, wordt wat dat betreft dan weer verwezen naar “de informatie, vermeld in artikel 3, § 3 (van het samenwerkingsakkoord)”.

Het zou logischer zijn om, wat de elitesporters van categorie A betreft, de bepaling die de verplichting instelt om verblijfsgegevens mee te delen in artikel 3, § 3, 1°, van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 in te voegen en de betrokken verblijfsgegevens aldaar uitdrukkelijk te bepalen, in plaats van, wat dit laatste betreft, te verwijzen naar artikel 5.6 van de WADA-code.¹¹

9. In artikel 3, § 3, 1°, eerste lid, *in fine*, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 dient verwezen te worden naar paragraaf 5, zesde lid, in plaats van naar paragraaf 5, vijfde lid.

10. In artikel 3, § 3, 2°, eerste lid, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 dient ook melding te worden gemaakt van de elitesporters die door de NADO in

¹¹ In artikel 5.6 van de WADA-Code worden de betrokken verblijfsgegevens overigens niet vermeld, maar wordt doorverwezen naar de Internationale Standaard Dopingcontroles en Onderzoeken.

categorie B zijn opgenomen op grond van punt 3°, derde tot vijfde lid, van dezelfde paragraaf (naar analogie met artikel 3, § 3, 1°).

11. Artikel 3, § 4, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 regelt onder meer de mededeling van verblijfsgegevens in geval een elitesporter van categorie A is opgenomen in de geregistreerde doelgroep van een NADO en in de geregistreerde doelgroep van een andere NADO of de Internationale Federatie, behalve wanneer het twee of meer NADO's van de akkoordsluitende partijen betreft, in welk geval het ontworpen artikel 5, § 4, van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 van toepassing is.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat in het samenwerkingsakkoord geen verplichtingen kunnen worden opgelegd, noch aan andere NADO's dan die welke onder de akkoordsluitende partijen ressorteren, noch aan de Internationale Federaties.

Het eerste lid van het ontworpen artikel 3, § 4, dient bijgevolg anders geredigeerd te worden, zodat enkel verplichtingen worden opgelegd aan de NADO's die ressorteren onder de akkoordsluitende partijen, onder meer met betrekking tot de wijze waarop zij zich moeten gedragen bij de toepassing van artikel I.2.2 van bijlage I bij de Internationale Standaard Dopingtests en Onderzoeken. In het eerste lid wordt dan ook het best uitdrukkelijk verwezen naar laatstgenoemde bepaling.

12. In artikel 3, § 5, tweede lid, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 wordt het best gepreciseerd dat het om “dopingcontroles” gaat.

13. De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft er in advies nr. 50/2014 van 2 juli 2014 over het ontwerp van samenwerkingsakkoord op gewezen dat de bepaling die stelt dat ook breedtesporters kunnen worden onderworpen aan dopingcontroles buiten wedstrijdverband (artikel 3, § 5, tweede lid, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord) een uitbreiding inhoudt die voor gevolg heeft dat gegevens met betrekking tot de gezondheid van een substantieel groter aantal personen buiten wedstrijdverband zullen worden verwerkt. De Commissie heeft dan ook gevraagd om in de memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord de *ratio legis* en dus de proportionaliteit van de maatregel te verduidelijken.

De memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 15 mei 2014 bevat terzake evenwel geen enkele toelichting. Het verdient aanbeveling de memorie op dit punt nog aan te vullen.

14. In artikel 3, § 5, vijfde lid, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 dient verwezen te worden naar het derde en vierde lid in plaats van naar het tweede en derde lid.

15. In het voornoemde advies nr. 50/2014 heeft de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gevraagd om de proportionaliteit van de uitbreiding van de verplichting om te beschikken over een toestemming wegens therapeutische noodzaak tot alle sporters (artikel 3, § 7, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord van 9 december 2011) nader toe te lichten in de memorie van toelichting bij het voorliggende samenwerkingsakkoord. Aan die vraag is evenwel geen gevolg gegeven. Het verdient aanbeveling om de memorie ook op dit punt nog aan te vullen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Pierre LIÉNARDY