



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.658/3
van 23 oktober 2014

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap
‘houdende aanpassing van het Antidopingdecreet van 25 mei
2012 aan de Code 2015’

Op 16 september 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 23 oktober 2014, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'houdende aanpassing van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 aan de Code 2015'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 oktober 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 oktober 2014.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het ontwerp strekt ertoe het decreet van 25 mei 2012 ‘betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport’ (hierna: het Antidopingdecreet) aan te passen aan de gewijzigde versie van de Wereldantidopingcode die werd goedgekeurd door het Wereldantidopingagentschap (hierna: WADA) op 15 november 2013 en die in werking treedt op 1 januari 2015 (hierna: WADA-code). Tevens wordt het Antidopingdecreet aangepast aan wijzigingen die zouden worden aangebracht in 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’.¹ Het ontwerp heeft onder meer betrekking op de definities, de omschrijving van de dopingpraktijken, de bewijsregels, de toestemming voor therapeutische noodzaak (hierna: TTN), de dopingtests, de mededeling van verblijfsgegevens, de organen die bevoegd zijn voor de vervolging van dopingpraktijken door breedtesporters, elitesporters en begeleiders, de gevolgen van een uitsluiting, de voorlopige schorsingen, de disciplinaire bestraffing van elitesporters door de federaties, de disciplinaire bestraffing van begeleiders van elitesporters door de federaties, de disciplinaire bestraffing van breedtesporters en begeleiders die enkel breedtesporters begeleiden door de disciplinaire commissie en de disciplinaire raad van de Vlaamse Gemeenschap, alsook de bekendmaking van voorlopige schorsingen en disciplinaire uitsluitingen.

BEVOEGDHEID

2. In de memorie van toelichting bij artikel 1 van het ontwerp wordt met betrekking tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap zowel verwezen naar artikel 127 van de Grondwet en artikel 4, 1° (lees: artikel 4, 9°), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, als naar artikel 128 van de Grondwet en artikel 5, § 1, I, 2° (thans artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°), van dezelfde bijzondere wet.

In advies 44.941/1/V van 26 augustus 2008 heeft de Raad van State hieromtrent het volgende opgemerkt:

“De bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op de medisch verantwoorde sportbeoefening regelen een aangelegenheid als bedoeld in artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zijnde ‘activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg’. Het betreft een persoonsgebonden aangelegenheid als bedoeld in artikel 128 van de Grondwet.

De bepalingen inzake het ethisch verantwoord sporten regelen, zoals wordt opgemerkt in de memorie van toelichting, een aangelegenheid als bedoeld in artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, namelijk de sport, die behoort tot de culturele aangelegenheden als bedoeld in artikel 127, § 1, 1°, van de Grondwet.

¹ Namelijk bij 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’. Over het voorontwerp van decreet houdende instemming met dit samenwerkingsakkoord werd op 16 september 2014 advies 56.608/VR/1/V gegeven.

Inzake culturele aangelegenheden gelden de gemeenschapsdecreten ten aanzien van de in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde instellingen die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd als uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap, terwijl de decreten inzake persoonsgebonden aangelegenheden in beginsel gelden ten aanzien van instellingen die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd als uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap.

Gelet op dit verschillende territoriale toepassingsgebied van de gemeenschapsdecreten inzake culturele en inzake persoonsgebonden aangelegenheden te Brussel-Hoofdstad, verdient het geen aanbeveling om in één enkel decreet beide aangelegenheden te regelen nu daardoor onduidelijkheid kan ontstaan over het toepassingsgebied van zulk een decreet. Anders dan in de memorie van toelichting wordt vooropgesteld, valt het ook in de praktijk niet uit te sluiten dat de onderscheiden bepalingen een ander territoriaal toepassingsgebied hebben. Zo kan een sportvereniging, gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, die wegens haar organisatie kan worden beschouwd als uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap, tweetalige of niet-Nederlandstalige activiteiten organiseren, zodat zij niet op grond van haar activiteiten kan worden geacht uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.”²

Dit standpunt steunt op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, dat de medisch verantwoorde sportbeoefening en de dopingbestrijding heeft gekwalificeerd als preventieve gezondheidszorg en dus als een persoonsgebonden aangelegenheid.³

De gemachtigde verklaarde dat de verwijzing naar culturele aangelegenheden in de memorie van toelichting berust op een vergissing en dat het ontworpen decreet enkel de dopingbestrijding betreft, en dus een aangelegenheid van preventieve gezondheidszorg. De memorie van toelichting moet dan ook worden aangepast.

3.1. Het ontworpen artikel 16, 1° en 2° (artikel 21 van het ontwerp) bevat regels met betrekking tot het organiseren door de sportverenigingen van dopingcontroles binnen en buiten wedstrijdverband “binnen de territoriale bevoegdheidsomschrijving van de Vlaamse Gemeenschap”.

In het ontworpen artikel 20, § 1 (artikel 25 van het ontwerp) wordt bepaald dat de elitesporters “die binnen de territoriale bevoegdheidsomschrijving van de Vlaamse Gemeenschap wonen” voor de mededeling van verblijfsgegevens worden ingedeeld in categorie A, B, C of D.⁴

In het ontworpen artikel 20, § 3, tweede lid (artikel 25 van het ontwerp) wordt bepaald dat de Nationale Antidopingorganisatie Vlaanderen (hierna: NADO Vlaanderen) elke elitesporter of, in overleg met de bevoegde sportvereniging, elke breedtesporter, die woont “binnen de territoriale bevoegdheidsomschrijving van de Vlaamse Gemeenschap”, van wie de

² Adv.RvS 44.941/1/V van 26 augustus 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 november 2008 ‘houdende wijziging van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening en van het decreet van 24 juli 1996 tot vaststelling van het statuut van de niet-professionele sportbeoefenaar’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 1843/1, 23-24.

³ Zie GwH 12 november 1992, nr. 69/92, 5.B.2-5.B.4; GwH 10 april 2008, nr. 62/2008, B.13.1; GwH 31 juli 2008, nr. 112/2008, B.13.1 en GwH 18 december 2008, nr. 187/2008, B.12.1.

⁴ Voor elk van die categorieën moeten verschillende soorten verblijfsgegevens worden meegedeeld, behalve voor de elitesporters ingedeeld bij categorie D, die geen verblijfsgegevens hoeven mee te delen.

prestaties er plots en opmerkelijk op vooruitgaan, of tegen wie ernstige aanwijzingen van een dopingpraktijk bestaan, kan verplichten om gedurende een door NADO Vlaanderen te bepalen periode dezelfde verplichtingen voor de verblijfsgegevens na te leven als de elitesporters van categorie A.

Bij artikel 40 van het ontwerp worden verscheidene wijzigingen aangebracht in artikel 30 van het Antidopingdecreet, dat bepaalt in welke gevallen de disciplinaire commissie bevoegd is ten aanzien van breedtesporters of begeleiders die enkel breedtesporters begeleiden.⁵ In die laatste te wijzigen bepaling worden verschillende lokalisatiecriteria gebruikt, namelijk

- het begaan van een overtreding “binnen het Nederlandse taalgebied”;

- het begaan van een overtreding “binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad binnen het kader van een sportvereniging die gevestigd is in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en die, wegens haar organisatie, moet worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap”, voor zover de sporter op het moment van de inbreuk zijn woonplaats heeft in het Nederlandse taalgebied, dan wel of de sporter zijn woonplaats heeft binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en is aangesloten bij een sportvereniging die, wegens haar organisatie, moet worden beschouwd als uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap, dan wel of de sporter zijn woonplaats heeft buiten het Nederlandse taalgebied, maar is verbonden aan een sportvereniging die in het Nederlandse taalgebied is gevestigd of aan een sportvereniging die in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is gevestigd en die, wegens haar organisatie, moet worden beschouwd als uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap;

- het begaan van de overtreding “buiten het Nederlandse taalgebied en, wat het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad betreft, buiten het kader van een sportvereniging die is gevestigd in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en die, wegens haar organisatie, moet worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap”, voor zover daarbij op het moment van de inbreuk voldaan is aan al volgende voorwaarden:

- de sporter of begeleider woont in het Nederlandse taalgebied of is aangesloten bij een sportvereniging gevestigd in het Nederlandse taalgebied of bij een sportvereniging gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens haar organisatie, moet worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap;

- de disciplinaire bestraffing van de sporter of begeleider wordt ingevolge de wetgeving ter plaatse of ingevolge de *in concreto* van toepassing zijnde reglementering van een plaatselijke, nationale of internationale sportvereniging of WADA toevertrouwd aan de sportvereniging vermeld in het eerste (d.i. het vorige) streepje of aan de NADO van de woonplaats van de sporter of begeleider of aan de disciplinaire commissie;

⁵ Voor begeleiders die enkel elitesporters of zowel elitesporters als breedtesporters begeleiden, is de federatie bevoegd (ontworpen artikel 25, § 1, eerste lid, gelezen in samenhang met ontworpen artikel 24, § 1, tweede lid).

- de stukken die verband houden met de overtreding zijn door de sportvereniging vermeld in het eerste streepje of door een andere bevoegde instantie, bezorgd aan NADO Vlaanderen.

3.2. In advies 41.975/VR/3 van 20 februari 2007 heeft de Raad van State aangaande het territoriale toepassingsgebied van het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 2007 'inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening', het volgende uiteengezet aangaande de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

"Luidens artikel 5 van het ontwerp zijn de bepalingen van het decreet van toepassing op 'elke sporter, op elke begeleider en op elke sportvereniging'. Dat artikel dient, om zijn territoriale toepassingsgebied te bepalen, te worden gelezen in samenhang met andere bepalingen uit het ontworpen decreet, met name de artikelen 7, derde en vierde lid, 28 en 36, 2.

De gemachtigde verstrekke met betrekking tot het territoriale toepassingsgebied van het ontworpen decreet de volgende toelichting:

'Bij het opstellen van het ontwerp was het niet de bedoeling om de territoriale werking van het decreet te beperken tot het Nederlands Taalgebied. Derhalve werd de notie 'territoriale bevoegdheidsomschrijving van de Vlaamse Gemeenschap' gebruikt. Deze keuze hangt samen met de opvatting dat er voldoende grond is om aan te nemen dat een sportbeoefenaar in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad eveneens onderworpen kan zijn aan het decreet medisch verantwoorde sportbeoefening. Deze visie wordt ondersteund door het arrest van het Arbitragehof, nr. 33/2001, van 13 maart 2001, in het kader van het decreet inzake zorgverstrekking en het toepassingsgebied daarvan op personen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

De vaststelling dat de sportbeoefenaar aangesloten is bij een 'unicommunautaire' sportvereniging, zal, naar luid van deze opvatting, in bepaalde gevallen voldoende doorslaggevend kunnen zijn om tot de toepasselijkheid van dat decreet te kunnen besluiten. Derhalve wordt via deze notie 'territoriale bevoegdheidsomschrijving van de Vlaamse Gemeenschap' bedoeld een regeling (rechten en plichten) uit te werken:

Dit betekent ons inziens dat het decreet van toepassing is:

Ten aanzien van de sporter die in het Nederlands Taalgebied woonachtig (bijvoorbeeld met oog op verplichting tot mededeling verblijfsgegevens) of aanwezig (bijvoorbeeld in het kader van de verplichting een dopingcontrole te ondergaan) is;

Ten aanzien van de sportvereniging die in het Nederlands Taalgebied gevestigd (bijvoorbeeld in het kader van naleven van verplichtingen inzake MVS) of aanwezig (bijv. in het kader van verplichtingen in het kader van het organiseren van sportmanifestaties in het Nederlands Taalgebied) is;

Ten aanzien van de sporter die in het Tweetalig Gebied Brussel Hoofdstad woonachtig of aanwezig is, in de mate dat hij aangesloten is bij een 'unicommunautaire' sportvereniging;

Ten aanzien van de 'unicommunautaire' sportvereniging die in het Tweetalig Gebied Brussel Hoofdstad gevestigd is;

Ten aanzien van de in het Nederlands Taalgebied gevestigde sportvereniging die in het Tweetalig Gebied Brussel Hoofdstad aanwezig is.

Als notie lijkt het begrip 'territoriale bevoegdheidsomschrijving van de Vlaamse Gemeenschap' niet vreemd aan de constitutionele rechtspraak. Zo blijkt het Arbitragehof deze notie eveneens in zijn rechtspraak te gebruiken. Ik noem maar, louter ten titel van voorbeeld, het arrest nr. 26 van 21 oktober 1986; en het arrest nr. 22/98 van 10 maart 1998.'

Er dient in dit verband te worden herinnerd aan het beginsel dat in een stelsel van bevoegdheidsverdeling, zoals het Belgische, dat is gesteund op een exclusieve bevoegdheidsverdeling, het onderwerp van een door de decreetgever uitgevaardigde regeling moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding of situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld⁶. Wat betreft Brussel-Hoofdstad moet eraan worden herinnerd dat de Vlaamse Gemeenschap inzake persoonsgebonden aangelegenheden slechts bevoegd is ten aanzien van instellingen die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd als uitsluitend te behoren tot die gemeenschap (artikel 128, § 2, van de Grondwet). De decreetgever kan derhalve in dat gebied natuurlijke personen niet rechtstreeks aan zijn regelgeving onderwerpen; hij kan die personen wel bereiken via instellingen, behorend tot de betrokken gemeenschap, waartoe die personen zich vrijwillig hebben gewend⁷. Dit laatste is evenwel slechts mogelijk voor zover de opgelegde rechten en verplichtingen in relatie staan tot het zich richten tot die instelling. Zo is de Vlaamse decreetgever wel bevoegd om de sportverenigingen te dwingen aan hun leden bepaalde verplichtingen op te leggen en deze desgevallend te dwingen de leden uit te sluiten die niet aan deze verplichtingen, bijvoorbeeld met betrekking tot de geldende dopingregeling, voldoen. Het opleggen van zulke verplichtingen zou immers binnen de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap voor de unicommunautaire instellingen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad blijven. De Vlaamse decreetgever is echter niet bevoegd om zelf de dopingregelgeving uit te vaardigen waaraan de sporters in het tweetalige gebied dienen te voldoen, aangezien niet zij, doch de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in dat gebied bevoegd is ten aanzien van personen. De aansluiting van sporters bij een sportvereniging die omwille van haar organisatie moet worden geacht uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap, heeft derhalve niet tot gevolg dat alle bepalingen van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt, van toepassing zullen zijn op die sporters. Zo is het niet de Vlaamse Gemeenschap, maar wel de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie die bevoegd is om ten aanzien van die sporters, wanneer zij deelnemen aan een sportmanifestatie te Brussel-Hoofdstad of wanneer zij zich op dat grondgebied voorbereiden op een sportmanifestatie, dopingpraktijken te bestraffen en dopingcontroles uit te voeren.

Die controles, die worden uitgevoerd door andere instanties dan de sportverenigingen zelf, betreffen immers niet de relatie van de sporters met de sportverenigingen. Hetzelfde geldt voor het bepalen van leeftijdsgrenzen voor deelname aan sportactiviteiten.

Artikel 5 van het ontwerp wordt best herschreven in het licht van de zo-even in herinnering gebrachte beginselen⁸, teneinde geen onzekerheid te laten bestaan omtrent het territoriale toepassingsgebied van het decreet dat thans in ontwerpvorm voorligt.”⁹

⁶ Voetnoot 52 van het geciteerde advies: Zie o.m. Arbitragehof, nr. 9, 30 januari 1986, 5.B.1.

⁷ Voetnoot 53 van het geciteerde advies: Arbitragehof, nr. 33/2001, 13 maart 2001, B.4.3; advies 34.339/AV van 29 april 2003 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2002-03, nr. 1709/1.

⁸ Voetnoot 54 van het geciteerde advies: Zie i.v.m. de territoriale bevoegdheid betreffende de medisch verantwoorde sportbeoefening ook advies 37.802/3 [van 30 november 2004 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de

In advies 44.941/1/V van 26 augustus 2008 heeft de Raad van State daar nog het volgende aan toegevoegd met betrekking tot een ontworpen uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 36, 1° en 2°, van het decreet van 13 juli 2007, waarin de bevoegdheden van de disciplinaire commissie voor medisch verantwoorde sportbeoefening worden geregeld met betrekking tot overtredingen inzake dopingpraktijken door sporters die geen elitesporters zijn en die zijn begaan in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad “binnen het kader van een sportvereniging die is gevestigd in het Nederlandse taalgebied”:

“De bestraffing van de overtreders van de dopingreglementeringen en het optreden van de disciplinaire commissie – die een orgaan is van de Vlaamse Gemeenschap – betreffen niet de relatie van de sporters met de sportverenigingen. Daarenboven is de Vlaamse Gemeenschap te Brussel-Hoofdstad enkel bevoegd wanneer het gaat om unicommunautaire sportverenigingen die aldaar zijn gevestigd, en niet ten aanzien van activiteiten van sportverenigingen die zijn gevestigd in het Nederlandse taalgebied.

Artikel 11 van het ontwerp kan derhalve geen doorgang vinden.”¹⁰

3.3. Op de vraag wat in de zo-even aangehaalde ontworpen bepalingen wordt bedoeld met “de territoriale bevoegdheidsomschrijving van de Vlaamse Gemeenschap”, herhaalde de gemachtigde de verklaring van de gemachtigde in advies 41.975/VR/3, met dien verstande dat hij aan het in die verklaring omschreven toepassingsgebied een geval toevoegt, namelijk de sporter die in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad woonachtig of aanwezig is, in de mate hij aangesloten is bij een sportvereniging die aanwezig is in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad maar gevestigd in het Nederlandse taalgebied. De gemachtigde deelde eveneens de volgende nota mee:

“Bevoegdheid dopingbestrijding in Brussel

1. Algemeen

De bevoegdheid van de disciplinaire organen van de Vlaamse Gemeenschap (voor breedtesporters) in onder meer Brussel is aangegeven in artikel 30 van het antidopingdecreet, zoals gewijzigd door het ontwerp van wijzigingsdecreet.

Voor een juiste interpretatie van de vereiste ‘aansluiting bij’ of ‘verbonden aan’, is het nuttig terug te grijpen naar de rechtspraak en rechtsleer rond de bevoegdheidsverdeling in Brussel, gezien bij het opstellen van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening, en het Antidopingdecreet van 2012, uitgegaan werd van de opvatting dat een in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad aanwezige sportbeoefenaar eveneens onderworpen kan zijn aan het decreet, met name in de mate dat hij aangesloten is bij een unicommunautaire sportvereniging die gevestigd is in het tweetalig gebied.

Deze interpretatie steunt op het arrest nr. 33/2001 van 13 maart 2001 van het Grondwettelijk Hof, dat met betrekking tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van

Duitstalige Gemeenschap van 30 januari 2006 ‘ter voorkoming van de gezondheidsschaden bij sportbeoefening’, *Parl.St. Parl. D. Gem.* 2004-05, nr. 32/1].

⁹ Adv.RvS 41.975/VR/3 van 20 februari 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 2007 ‘inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening’, *Parl.St. Vl.Parl.* 2006-07, nr. 1217/1, 145-148.

¹⁰ Adv.RvS 44.941/1/V van 26 augustus 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 november 2008 ‘houdende de wijziging van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch verantwoorde sportbeoefening en van het decreet van 24 juli 1996 tot vaststelling van het statuut van de niet-professionele sportbeoefenaar’, *Parl.St. Vl.Parl.* 2008-09, nr. 1843/1, 27.

30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverstrekking, bevestigde dat een decreet van de Vlaamse (of Franse) Gemeenschap rechten en verplichtingen kan opleggen aan natuurlijke personen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, op voorwaarde dat deze personen er vrijwillig voor hebben gekozen deze rechten en verplichtingen op zich toepasselijk te maken door een band met de ene dan wel de andere gemeenschap tot stand te brengen, middels hun aansluiting bij een instelling die 'wegens haar organisatie' tot de ene dan wel de andere gemeenschap behoort.

Op het vlak van de bevoegdheidsuitoefening inzake persoonsgebonden aangelegenheden (waaronder medisch verantwoord sporten) t.a.v. de natuurlijke personen in Brussel-Hoofdstad wordt, door de rechtspraak dus aanvaard dat de gemeenschappen onrechtstreeks bevoegd zijn t.a.v. natuurlijke personen, met name via de instellingen waarbij die zich aansluiten of waartoe zij zich richten.

Dit geldt niet alleen ten aanzien van de publieke instellingen, maar ook ten aanzien van private instellingen (zoals sportverenigingen).

Wat betreft de aard van deze band of aansluiting, schrijft J. Velaers dat de gemeenschappen onrechtstreeks een beleid kunnen voeren via instellingen 'waarbij deze personen aansluiten' of 'waartoe zij zich richten'. Deze opvatting doet vermoeden dat niet alleen de aansluiting, maar ook het deelnemen aan activiteiten of het gebruik maken van prestaties die door een bepaalde Vlaamse instelling worden georganiseerd of aangeboden, volstaat om in hoofde van een natuurlijke persoon rechten en plichten te doen ontstaan die voortvloeien uit de op die instellingen toepasselijke decretale regels.

2. Bevoegdheidsverdeling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

De Vlaamse Gemeenschap is bevoegd:

- buiten wedstrijdverband, voor elke sporter die in het Vlaamse Gewest woont of in Brussel woont en aangesloten is bij een Vlaamse sportvereniging

- binnen wedstrijdverband, voor elke sporter wanneer die deelneemt aan een organisatie van een Vlaamse sportinstelling

- elke Vlaamse sportinstelling

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is bevoegd voor:

- Buiten wedstrijdverband, elke sporter die in Brussel woont en aangesloten is bij een bicommunautaire of niet-communautaire instelling

- Binnen wedstrijdverband, elke sporter die deelneemt aan een organisatie van een bicommunautaire of niet-communautaire sportinstelling

- elke bicommunautaire of niet-communautaire sportinstelling

Onder Vlaamse sportvereniging dient te worden verstaan elke sportvereniging die ofwel:

- gevestigd is binnen het Vlaamse Gewest;

- gevestigd is binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest maar wegens haar organisatie moet beschouwd worden uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

Om de vraag te beantwoorden of een in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gevestigde sportvereniging wegens haar organisatie moet beschouwd worden uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap, zijn de volgende factoren doorslaggevend:

- de taal die gebruikt wordt in verhouding tot de leden;

- de aansluiting bij een Vlaamse federatie;

- het ontvangen van een subsidie van de Vlaamse overheid

- Concreet moet in Brussel voor het uitmaken van de bevoegde overheid dus steeds gekeken worden naar de organiserende instelling. Wordt een wedstrijd georganiseerd door een Vlaamse sportvereniging, dan is de Vlaamse Gemeenschap bevoegd ten aanzien van alle deelnemende sporters, ook de niet-Vlamingen. Wordt een wedstrijd georganiseerd door een bicommunautaire of niet-communautaire instelling, dan is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd ten aanzien van alle sporters, ook de Vlamingen. Buiten wedstrijdverband (bv. buiten competitie controles of het verplichten tot indienen van verblijfsgegevens), dan is de Vlaamse Gemeenschap enkel bevoegd voor sporters die wonen in het Vlaamse Gewest of in Brussel wonen en aangesloten zijn bij een Vlaamse sportvereniging.

Uit het principe van exclusieve bevoegdheden volgt dus ook dat de Vlaamse Gemeenschap in Brussel niet bevoegd is voor het uitvoeren van een dopingcontrole van de leden van een Vlaamse sportvereniging wanneer die in Brussel deelnemen aan een wedstrijd georganiseerd door een Franse of bicommunautaire instelling of gezamenlijk door de Vlaamse en Franse Gemeenschap. Door hun deelname zijn ze immers (tijdelijk) verbonden met een instelling waarvoor de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd is.

Voorbeelden:

- Anderlecht - Club Brugge in het Constant Vanden Stock Stadion, georganiseerd door de KBVB (bicommunautaire instelling)

De GGC kan alle spelers controleren na de wedstrijd

- Vlaams Atletiek Kampioenschap in het Koning Boudewijnstadion, georganiseerd door de Vlaamse Atletiek Liga (Vlaamse instelling)

De VG kan alle deelnemers controleren na de wedstrijd

- WK Atletiek in het Koning Boudewijnstadion, georganiseerd door de IAAF (internationale, niet-communautaire instelling)

De GGC kan alle deelnemers controleren na de wedstrijd

- Elitesporter woont in Schaarbeek en is aangesloten bij de Vlaamse Atletiek Liga (Vlaamse instelling)

Vlaanderen kan hem verplichten tot indienen verblijfsgegevens

- Elitesporter woont in Anderlecht en is aangesloten bij de Belgische Voetbalbond (bicommunautaire instelling)

De GGC kan hem verplichten verblijfsgegevens in te dienen

- Belgisch Kampioenschap Ecuadoriaans Handbal in het Warandepark (Brussel), georganiseerd door de Ecuadoriaanse gemeenschap van Gent (Vlaamse instelling)

De VG kan alle deelnemers controleren na de wedstrijd.”

3.4.1. Indien de stellers van het ontwerp de notie “binnen de territoriale bevoegdheidsomschrijving van de Vlaamse Gemeenschap” willen gebruiken, moet die notie vooreerst ter wille van de rechtszekerheid in het Antidopingdecreet gedefinieerd worden en moet er steeds hetzelfde mee worden bedoeld.

De vraag is dan wel of een dergelijke algemene omschrijving van de territoriale bevoegdheid raadzaam is en of er, eveneens ter wille van de rechtszekerheid, niet veeleer voor elk aspect van de aangehaalde ontworpen bepalingen (het meedelen door de sportverenigingen

aan NADO Vlaanderen van de dopingcontroles die ze binnen en buiten wedstrijdverband binnen de territoriale bevoegdheidsomschrijving van de Vlaamse Gemeenschap willen organiseren, alsook het opleggen van de verplichting tot mededeling van verblijfsgegevens) eigen lokalisatiecriteria moeten worden uitgewerkt.¹¹

3.4.2. Bovendien meent de Raad van State te moeten vasthouden aan de zienswijze die hij reeds heeft uiteengezet in de adviezen 41.795/VR/3 en 44.941/1/V.

Er bestaat geen bezwaar tegen het vaststellen van regels betreffende feiten die zich voordoen in het Nederlandse taalgebied of die betrekking hebben op personen die hun woonplaats hebben in het Nederlandse taalgebied. Voor het opleggen van verplichtingen aan sportverenigingen of federaties, zoals bijvoorbeeld de verplichting om gegevens mee te delen over hun leden, om de aan hun leden opgelegde maatregelen mee te delen, om in te staan voor de disciplinaire bestraffing van de overtreding inzake dopingpraktijken en voor het opleggen van regels in dat verband, alsook voor het opleggen van regels die nageleefd moeten worden bij de dopingcontroles die deze sportverenigingen of federaties organiseren, is de Vlaamse Gemeenschap bevoegd, zowel ten aanzien van sportverenigingen en federaties gevestigd in het Nederlandse taalgebied als ten aanzien van sportverenigingen en federaties gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, dit laatste voor zover het gaat om sportverenigingen en federaties die wegens hun organisatie moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap (hierna aangeduid als unicommunautaire Vlaamse sportverenigingen of federaties).¹² Voor het uitvaardigen van regels die rechtstreeks betrekking hebben op sporters en begeleiders die hun woonplaats hebben in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad of die er sport beoefenen, is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in beginsel bevoegd.¹³ Wanneer het gaat om regels die de genoemde sporters en begeleiders betreffen in zoverre zij “zich richten tot” unicommunautaire Vlaamse sportverenigingen of federaties, is de Vlaamse Gemeenschap wel bevoegd.

In het ontworpen artikel 30 van het Antidopingdecreet wordt gewag gemaakt van “een overtreding begaan binnen het kader van een sportvereniging”. De Raad van State ziet niet duidelijk in wat daarmee precies wordt bedoeld. Uit het betoog van de gemachtigde lijkt te moeten worden opgemaakt dat het loutere gegeven dat een sporter is aangesloten bij een unicommunautaire Vlaamse sportvereniging of federatie in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, of zelfs bij een sportvereniging of federatie in het Nederlandse taalgebied, volstaat opdat de Vlaamse Gemeenschap volledig bevoegd zou zijn ten aanzien van die sporter. Volgens de nota die de gemachtigde meedeelde, wordt daarenboven ook uitgegaan van de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap voor “het deelnemen aan activiteiten of het gebruik maken van prestaties die door een bepaalde Vlaamse instelling worden georganiseerd of

¹¹ Overigens kan die opmerking ook worden toegepast wat betreft reeds bestaande aspecten in de ontworpen artikelen 13 en 14 van het Antidopingdecreet, namelijk het meedelen van gegevens van elitesporters door de federaties aan NADO Vlaanderen, alsook het meedelen door de federaties aan NADO Vlaanderen van maatregelen opgelegd aan één van hun leden wegens dopingpraktijken begaan buiten de grenzen van de territoriale bevoegdheidsomschrijving van de Vlaamse Gemeenschap.

¹² Zie artikel 128, § 2, van de Grondwet.

¹³ Zie artikel 135 van de Grondwet en artikelen 60 en volgende van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

aangeboden”. Dit houdt in dat het zou volstaan dat een sporter aangesloten is bij of deelneemt aan een sportevenement dat wordt georganiseerd door een unicommunautaire Vlaamse sportvereniging in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, opdat de Vlaamse Gemeenschap bevoegd zou zijn ten aanzien van die sporter. Overigens is de Vlaamse Gemeenschap ook niet bevoegd ten aanzien van sportevenementen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wanneer die worden georganiseerd door een sportvereniging gevestigd in het Nederlandse taalgebied.

Een dergelijk ruime opvatting van de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap strookt niet met hetgeen hiervoor is uiteengezet, onder meer in advies 41.975/VR/3. Zo is de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd voor het regelen van dopingcontroles door NADO Vlaanderen op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Evenmin kan de Vlaamse Gemeenschap de disciplinaire commissie en de disciplinaire raad bevoegd maken ten aanzien van breedtesporters en begeleiders die hun woonplaats hebben of die sport beoefenen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Ook voor het opleggen van de verplichting aan elitesporters met woonplaats in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad om verblijfsgegevens mee te delen aan NADO Vlaanderen, is de Vlaamse Gemeenschap niet bevoegd, aangezien deze aspecten geen verband houden met het “zich richten tot” een unicommunautaire Vlaamse sportvereniging of federatie. Die bevoegdheidsbezwaren zouden weliswaar tot op zekere hoogte verholpen kunnen worden door het sluiten van een samenwerkingsakkoord met de andere overheden die bevoegd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad,¹⁴ maar dit neemt niet weg dat een eenzijdige decretale regeling zoals het Antidopingdecreet en de thans ontworpen wijzigingen ervan, moeten worden aangepast in het licht van deze bevoegdheidsbezwaren.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Luidens het ontworpen artikel 7 van het Antidopingdecreet erkent de Vlaamse Gemeenschap het WADA, zijn de bepalingen van dat decreet opgesteld in overeenstemming met de WADA-Code en de Internationale Standaarden (IS)¹⁵ en moeten de bepalingen van het decreet worden geïnterpreteerd in overeenstemming met de bepalingen van de Code en de Internationale Standaarden, inclusief de commentaren bij de artikelen. Die decretale bepaling schrijft tevens voor dat de maatregelen inzake de bestrijding van dopingpraktijken die de Vlaamse Regering neemt ter uitvoering van dat decreet, in overeenstemming moeten zijn met de WADA-Code en de Internationale Standaarden. Op grond van artikel 3, lid 1, van de Internationale Conventie moeten de verdragsluitende Staten de gepaste maatregelen goedkeuren op nationaal niveau en moeten die

¹⁴ Ook een dergelijk samenwerkingsakkoord kan niet leiden tot een afstand van bevoegdheden van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie aan de Vlaamse Gemeenschap (zie GwH 3 maart 1994, nr. 17/94, B.5.3). Wel kan men zich voorstellen dat de uitoefening van bevoegdheden in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad in onderlinge samenwerking wordt geregeld. Enkel op die wijze zou de Vlaamse Gemeenschap een ruimere zeggenschap kunnen verwerven dan hetgeen ze thans eenzijdig kan regelen. Zie in dat verband reeds artikel 3, § 1, derde lid, 6°, van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011, dat overigens zou worden vervangen bij het voormelde wijzigende samenwerkingsakkoord.

¹⁵ Zie de definitie in het ontworpen artikel 2, 32°. De WADA heeft naast de verboden lijst (*Prohibited List*) de volgende IS aangenomen: de *IS Testing and Investigations (ISTI)*, de *IS for Laboratories (ISL)*, de *IS for Therapeutic Use Exemptions (ISTUE)* en de *IS for the Protection of Privacy and Personal Information (ISPPPI)*. Van elk van deze vier laatste IS treedt een nieuwe versie in werking op 1 januari 2015 (zie www.wada-ama.org).

maatregelen verenigbaar zijn met de beginselen van de Code. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van deze conventie moeten de verdragsluitende staten de beginselen van de Code eerbiedigen “[t]eneinde de implementatie van de bestrijding van doping in de sport op nationaal en internationaal niveau te coördineren”. Ook in verscheidene bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 verplichten de partijen bij dat samenwerkingsakkoord zich ertoe de WADA-Code en de Internationale Standaarden te eerbiedigen.

De aangehaalde bepalingen hebben weliswaar niet als gevolg dat de WADA-Code en de Internationale Standaarden als dusdanig uitwerking krijgen in de interne rechtsorde, maar ze houden wel in dat de bepalingen van het Antidopingdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten ermee in overeenstemming moeten zijn en dat minstens de principes van de WADA-Code overgenomen moeten worden. Er kan wel worden aangenomen dat het Antidopingdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten strengere bepalingen mogen bevatten, zolang die niet in strijd zijn met de doelstellingen van de WADA-Code en de Internationale Standaarden.

4.2.1. Wat betreft de overeenstemming van het ontwerp met de WADA-Code en de Internationale Standaarden, heeft de Raad van State enkel onderzocht of de bepalingen van het Antidopingdecreet, zoals te wijzigen door het ontwerp, bepalingen bevatten die strijdig zijn met de WADA-code of de Internationale Standaarden. Of er eventueel niet bijkomende bepalingen van de WADA-code of de Internationale Standaarden zouden moeten worden overgenomen in het Antidopingdecreet omdat zij verplichtingen opleggen aan de rechtsonderhorigen, kon binnen de beschikbare tijd niet worden nagegaan. Dit beperkte onderzoek geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

4.2.2. In het ontworpen artikel 14/2, 5° (artikel 18 van het ontwerp) is in vergelijking met artikel 21.2.6 van de WADA-code de zinsnede “zonder geldige reden” weggelaten. Die zinsnede komt overigens wel voor in het ontworpen artikel 11, derde lid (artikel 12 van het ontwerp). De eerstgenoemde ontworpen bepaling moet worden aangevuld.

4.2.3. Het ontworpen artikel 15, § 1, zevende lid (artikel 20 van het ontwerp) komt volgens de gemachtigde overeen met artikel 12.3.5 van de Internationale Standaard Dopingtests en Onderzoek. Die bepaling luidt als volgt:

“12.3.5 Athletes and Athlete Support Personnel are required under Code Article 21 to cooperate with investigations conducted by Anti-Doping Organizations. If they fail to do so, disciplinary action should be taken against them under applicable rules. If their conduct amounts to subversion of the investigation process (e.g., by providing false, misleading or incomplete information, and/or by destroying potential evidence), the Anti-Doping Organization should bring proceedings against them for violation of Code Article 2.5 (Tampering or Attempted Tampering).”

Luidens de ontworpen bepaling wordt de weigering om mee te werken aan het onderzoek reeds beschouwd als een mogelijke dopingpraktijk als vermeld in het ontworpen artikel 3, eerste lid, 5°, terwijl dat volgens de aangehaalde bepaling van de IS pas het geval is bij verstoring van het onderzoek. De stellers van het ontwerp zullen moeten uitmaken of het hun bedoeling is om ter zake een strengere regeling uit te vaardigen. Indien dat effectief het geval is, kan het ontworpen artikel 15, § 1, zevende lid, doorgang vinden.

4.2.4. In het ontworpen artikel 22, § 3, (artikel 27, 3° van het ontwerp) wordt de finaliteit van het verwerken van de verblijfsgegevens verruimd van “om dopingcontroles te plannen, coördineren en uit te voeren” naar “voor antidopingdoeleinden”. De gemachtigde verklaarde dat het de bedoeling is om het Antidopingdecreet in overeenstemming brengen met artikel 5.6, laatste zin, van de WADA-code. Die zin luidt als volgt:

“This information [*Athlete Whereabouts Information*] shall be maintained in strict confidence at all times; shall be used exclusively for purposes of planning, coordinating or conducting Doping Control, providing information relevant to the Athlete Biological Passport or other analytical results, to support an investigation into a potential anti-doping rule violation, or to support proceedings alleging an anti-doping rule violation; and shall be destroyed after it is no longer relevant for these purposes in accordance with the International Standard for the Protection of Privacy and Personal Information.”

Zoals in opmerking 6.3.2 met betrekking tot het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt uiteengezet, moet de ontworpen bepaling in elk geval worden gespecificeerd teneinde met dat grondrecht in overeenstemming te zijn. Die specificaties kunnen het best worden afgestemd op de vrij concrete doelstellingen die in de aangehaalde bepaling van de WADA-code worden vermeld, namelijk (naast het plannen, coördineren en uitvoeren van dopingcontroles) het verschaffen van pertinente informatie voor het biologisch paspoort of voor andere resultaten van analyses, het bijdragen tot een onderzoek naar een mogelijke overtreding inzake dopingpraktijken of het bijdragen tot procedures voor de vervolging van dergelijke overtredingen.

4.2.5. In het ontworpen artikel 23/1, § 2, 1°, tweede zin (artikel 30 van het ontwerp) wordt gewag gemaakt van “het uitzitten” van een “periode van meer dan vier jaar” door een sporter of begeleider die uitgesloten is van deelname aan sportactiviteiten. In artikel 10.12.1, tweede alinea, van de WADA-code wordt in dat verband vermeld: “after completing four years of the period of ineligibility”. De gemachtigde verklaarde dat het niet de bedoeling is om een strengere regeling in te voeren dan hetgeen de WADA-code voorschrijft en dat in de ontworpen bepaling geschreven moet worden “een periode van vier jaar”.

5.1. Het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 zou worden gewijzigd bij 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’. De gemachtigde gaf te kennen dat dit wijzigende samenwerkingsakkoord wordt herzien aan de hand van de opmerkingen die de Raad van State formuleerde in zijn advies over het voorontwerp van instemmingsdecreet en stelde een nog niet ondertekende versie ter beschikking waarover kennelijk nog wordt onderhandeld.

De Raad van State heeft bij de toetsing van de thans ontworpen wijzigingsbepalingen van het Antidopingdecreet aan het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 weliswaar rekening gehouden met deze voorlopige versie van het wijzigende samenwerkingsakkoord, maar indien de uiteindelijk ondertekende versie van dat samenwerkingsakkoord nog zou verschillen van die voorlopige versie, moeten de thans ontworpen wijzigingsbepalingen van het Antidopingdecreet mogelijk ook op andere punten worden aangepast aan dat samenwerkingsakkoord en moeten in beginsel zowel dit ontwerp als

het ontwerp van instemmingsdecreet met dat samenwerkingsakkoord opnieuw om advies aan de Raad van State worden voorgelegd. Deze toetsing geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

5.2. In het ontworpen artikel 20, § 1 (artikel 25 van het ontwerp) moet in de bepaling onder 1° niet alleen worden verwezen naar het tweede, maar ook naar het derde lid van artikel 21, § 3, van het Antidopingdecreet, gelet op artikel 3, § 3, 1°, eerste lid, van het te wijzigen samenwerkingsakkoord. In de bepaling onder 2° moet dan weer melding worden gemaakt van de elitesporters die in categorie B zijn opgenomen op grond van artikel 21, § 3, tweede en derde lid, van het Antidopingdecreet, gelet op artikel 3, § 3, 2°, eerste lid, van het te wijzigen samenwerkingsakkoord.

5.3. Artikel 3, § 8, van het te wijzigen samenwerkingsakkoord bepaalt dat de informatie over de verblijfsgegevens van elitesporter specifiek wordt verwerkt met het oog op de planning van de dopingcontroles buiten wedstrijdverband. In het ontworpen artikel 22, § 3, eerste lid (artikel 27, 3°, van het ontwerp) wordt bepaald dat de verblijfsgegevens alleen mogen worden gebruikt “voor antidopingdoeleinden”, hetgeen een veel ruimer geformuleerde finaliteit is.

De gemachtigde verklaarde dat deze beleidskeuze gebaseerd is op voortschrijdend inzicht en dat het wijzigende samenwerkingsakkoord op dat punt zou worden aangepast. De Raad van State wijst erop dat in elk geval rekening moet worden gehouden met hetgeen in opmerking 6.3.2 wordt uiteengezet aangaande de verenigbaarheid met het recht op bescherming van het privéleven, namelijk dat de finaliteit te algemeen en te vaag omschreven is en in elk geval zal moeten worden gespecificeerd, waarbij het best de in de WADA-code vermelde doelstellingen worden gehanteerd (zie daarover opmerking 4.2.4). De aldus aangepaste omschrijving zal dan zowel in het te wijzigen samenwerkingsakkoord als in de ontworpen decretale bepaling moeten voorkomen.

Deze opmerking klemmt des te meer nu NADO Vlaanderen ook verblijfsgegevens van sporters zal verwerken die in beginsel onder andere partijen bij het samenwerkingsakkoord ressorteren, zoals wordt bepaald in de artikelen 3, § 4, en 5, § 4, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord en in het ontworpen artikel 20, § 3, eerste lid, van het Antidopingdecreet.

6.1. Bij het ontwerp worden wijzigingen aangebracht in bepalingen van het Antidopingdecreet die inmengingen inhouden in het recht op bescherming van het privéleven of die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 1 van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levens[s]feer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens’. Die persoonsgegevens omvatten gegevens die betrekking hebben op de gezondheid, alsook gerechtelijke gegevens.¹⁶ Het gaat om de volgende ontworpen bepalingen:

- het ontworpen artikel 10 (artikel 10 van het ontwerp) betreffende de toestemming tot therapeutische noodzaak (TTN);

¹⁶ Wat dat laatste betreft, zie advies nr. 49/2014 van 2 juli 2014 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer over dit voorontwerp van decreet.

- het ontworpen artikel 11 (artikel 12 van het ontwerp) met betrekking tot de verplichting voor de federaties om disciplinaire maatregelen te nemen ten aanzien van hun leden en hun begeleiders en om informatie over mogelijke dopingpraktijken te bezorgen aan NADO Vlaanderen en aan haar internationale federatie;

- de ontworpen artikelen 14/1 en 14/2 (artikelen 17 en 18 van het ontwerp), die handelen over de verplichting voor elke sporter en elke begeleider om NADO Vlaanderen, alsook zijn federatie en internationale federatie op de hoogte te brengen van veroordelingen wegens dopingpraktijken;

- het ontworpen artikel 15 (artikel 20 van het ontwerp) betreffende het uitvoeren van dopingtests, het nemen en analyseren van monsters, het verzamelen en verwerken van informatie vanuit verschillende bronnen door NADO Vlaanderen, alsook het opstellen van het biologisch paspoort;

- het ontworpen artikel 16 (artikel 21 van het ontwerp), dat betrekking heeft op het bezorgen aan NADO Vlaanderen van een afschrift van het dopingcontroleformulier en van het verslag van het controlelaboratorium door de sportverenigingen aan NADO Vlaanderen;

- het ontworpen artikel 20 (artikel 25 van het ontwerp), dat de verplichting tot mededeling van verblijfsgegevens door elitesporters en eventueel door breedtesporters regelt;

- de wijzigingen aan artikel 21 van het Antidopingdecreet (artikel 26 van het ontwerp) met betrekking tot de door de sporters mee te delen gegevens;

- de wijzigingen aan artikel 22 van het Antidopingdecreet (artikel 27 van het ontwerp) betreffende de finaliteit van de verwerking van de verblijfsgegevens;

- het ontworpen artikel 23/1 (artikel 30 van het ontwerp), dat betrekking heeft op de instanties die bevoegd zijn om dopingpraktijken door sporters en begeleiders te vervolgen;

- het ontworpen artikel 23/2 (artikel 32 van het ontwerp) met betrekking tot het opleggen van voorlopige schorsingen;

- de ontworpen artikelen 24 en 25 (artikelen 33 en 34 van het ontwerp), die handelen over de disciplinaire bestraffing van elitesporters en begeleiders van elitesporters door de federaties en over de mededeling van de disciplinaire uitspraken aan verscheidene instanties naast de betrokken elitesporter of begeleider;

- het ontworpen artikel 41, § 4 (artikel 50 van het ontwerp) betreffende de mededeling van de sancties van uitsluiting aan verscheidene instanties naast de betrokken sporter of begeleider;

- het ontworpen artikel 43 (artikel 53 van het ontwerp), dat de bekendmaking regelt van voorlopige schorsingen en van disciplinaire uitsluitingen van sporters en begeleiders aan de sportverenigingen via beveiligde communicatiekanalen, alsook de bekendmaking van de disciplinaire uitsluitingen van meerderjarige elitesporters en meerderjarige begeleiders van elitesporters op de website van NADO Vlaanderen (zonder beveiliging).

Voorts vloeit de verwerking van persoonsgegevens ook voort uit andere artikelen van het Antidopingdecreet waarvan de wijziging wordt beoogd, zij het niet op punten die de privacy betreffen. Het gaat om de volgende bepalingen:

- artikel 12 van het Antidopingdecreet (waarvan de wijziging wordt beoogd bij artikel 13 van het ontwerp) betreffende het registreren van identificatie- en contactgegevens van alle sporters die deelnemen aan wedstrijden door de sportvereniging die een wedstrijd organiseert;

- artikel 13 van het Antidopingdecreet (waarvan de wijziging wordt beoogd bij artikel 14 van het ontwerp), dat betrekking heeft op het meedelen door de federaties aan NADO Vlaanderen van de identificatie- en contactgegevens van elitesporters die onder hun verantwoordelijkheid vallen of onder de verantwoordelijkheid van de internationale federaties waarbij ze zijn aangesloten;

- artikel 14 van het Antidopingdecreet (waarvan de wijziging wordt beoogd bij artikel 15 van het ontwerp) betreffende de mededeling door de sportverenigingen aan NADO Vlaanderen van maatregelen opgelegd aan hun leden wegens dopingpraktijken begaan buiten het territoriale bevoegdheidsgebied van de Vlaamse Gemeenschap;

- artikel 19 van het Antidopingdecreet (waarvan de wijziging wordt beoogd bij artikel 24 van het ontwerp), dat de bevoegdheden regelt van de erkende controleartsen en de chaperons bij het uitvoeren van dopingcontroles;

- de artikelen 28 tot 39 van het Antidopingdecreet (waarvan de wijziging wordt beoogd bij de artikelen 38 tot 48 van het ontwerp), die betrekking hebben op de disciplinaire bestraffing van breedtesporters en hun begeleiders door de disciplinaire commissie en de disciplinaire raad.

6.2. Het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven wordt op algemene wijze 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 rechten en politieke rechten en artikel 16 van het Internationaal Verdrag over de rechten van het kind. Opdat een inmenging in dit 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.

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. 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, moet het ontworpen wijzigingsdecreet in de eerste plaats worden getoetst aan deze wet.

Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen en mogen niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden (artikel 4, § 1, 2°, van de wet van 8 december 1992). Gelet hierop moeten in ieder geval de doelstellingen van de verzameling en de verwerking van de betrokken persoonsgegevens worden omschreven. Aan de hand van die omschrijving moet 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.

Artikel 5 van de wet van 8 december 1992 bepaalt voorts dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt in één van de in dat artikel bepaalde gevallen. Bij artikel 7, § 1, van die wet is de verwerking verboden van persoonsgegevens die de gezondheid betreffen, behalve in de in artikel 7, § 2, 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. Artikel 8, § 1, van de wet houdt een verbod in voor de verwerking van persoonsgegevens inzake geschillen voorgelegd aan hoven en rechtbanken alsook aan administratieve gerechten, inzake verdenkingen, vervolgingen of veroordelingen met betrekking tot misdrijven, of inzake administratieve sancties of veiligheidsmaatregelen, behalve in de in artikel 8, § 2, bedoelde gevallen.

De stellers van het ontwerp moeten nagaan of het ontwerp beantwoordt aan de genoemde vereisten van de wet van 8 december 1992. Daarenboven is het uiterst raadzaam om in de memorie van toelichting een uitdrukkelijke en omstandige verantwoording in het licht van die vereisten op te nemen. In verband met de toetsing aan de wet van 8 december 1992 moeten alvast de volgende opmerkingen worden gemaakt.

6.3.1. Wat betreft de verenigbaarheid van de verplichting tot mededeling van verblijfsgegevens met het recht op bescherming van het privéleven, heeft de Raad van State in eerdere adviezen al geoordeeld dat de verplichting tot het mededelen van verblijfsgegevens in beginsel op een redelijke verantwoording lijkt te berusten en geen onevenredige aantasting lijkt in te houden van het recht op privéleven van de betrokkenen, althans indien ten aanzien van breedtesporters met het evenredigheidsbeginsel rekening wordt gehouden en er een strikte interpretatie wordt gehanteerd van de mee te delen verblijfsgegevens.¹⁷ De Raad van State ziet geen reden om thans tot een andere conclusie te komen.

6.3.2. De finaliteit van de verwerking van de verblijfsgegevens, zoals omschreven in artikel 22, § 3, van het Antidopingdecreet (tot wijziging waarvan artikel 27, 3°, van het ontwerp

¹⁷ Adv.RvS 50.723/3 van 17 januari 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het Antidopingdecreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1554/1, 114-116 en 124.

strekt) wordt verruimd van “om dopingcontroles te plannen, coördineren en uit te voeren”, naar “voor antidopingdoeleinden”.

In opmerkingen 4.2.4 en 5.3 werd er al op gewezen dat de ontworpen omschrijving ruimer geformuleerd is dan hetgeen dienaangaande wordt bepaald in artikel 5.6, laatste zin, van de WADA-code en in artikel 3, § 8, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord van 9 december 2011. Teneinde in overeenstemming te zijn met de in opmerking 6.2 vermelde bepalingen moet de ontworpen omschrijving worden toegespitst op de precieze doelstellingen inzake het antidopingbeleid die met de verwerking van de verblijfsgegevens worden nagestreefd. Er kan daarbij het best worden aangesloten op de doelstellingen die dienaangaande in de WADA-code worden opgesomd (zie daarover opmerking 4.2.4).

6.3.3. Wat betreft de bekendmaking van de disciplinaire uitsluitingen¹⁸ bevat het ontwerp een beduidende wijziging. Het ontworpen artikel 43 van het Antidopingdecreet (artikel 53 van het ontwerp) houdt in dat naast de disciplinaire uitsluitingen ook de voorlopige schorsingen moeten worden bekendgemaakt, dat ook de maatregelen ten aanzien van begeleiders moeten worden bekendgemaakt en dat naast de bestaande wijze van bekendmaking via door de Regering opgerichte en beveiligde communicatiekanalen, de disciplinaire uitsluitingen van meerderjarige elitesporters en meerderjarige begeleiders van elitesporters voortaan ook worden bekendgemaakt op de website van NADO Vlaanderen. Dit is een niet beveiligde, algemeen toegankelijke website.

In de memorie van toelichting worden de redenen uiteengezet waarom de stellers van het ontwerp deze wijzigingen wenselijk achten “ondanks het feit dat het Grondwettelijk Hof in haar arrest 16/2005 van 19 januari 2005 oordeelde dat een algemene publicatie van disciplinaire sancties op een website een disproportionele beperking van de privacy inhield, gezien het doel van deze maatregel volgens het Hof door minder ingrijpende maatregelen, evengoed kon bereikt worden”.

In arrest nr. 16/2005 van 19 januari 2005 oordeelde het Grondwettelijk Hof het volgende aangaande de toenmalige regeling¹⁹ inzake de bekendmaking van dergelijke persoonsgegevens:

“B.6.1. Een beperkte vorm van elektronische publicatie ten behoeve van de toezichthoudende ambtenaren en de verantwoordelijken van de sportverenigingen kan noodzakelijk worden geacht om de effectieve naleving van de aan sportbeoefenaars opgelegde sancties te verzekeren en dient een wettig doel. De door het decreet voorgeschreven verspreiding van persoonsgegevens op een niet-beveiligde en dus voor eenieder toegankelijke website gaat evenwel verder dan die doelstelling vereist. Een dergelijke publicatie heeft niet enkel tot gevolg dat eenieder van die gegevens kennis kan nemen, ook al strekt dit hem tot geen enkel nut, maar ze maakt het ook mogelijk dat de bekendgemaakte gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt en verder worden

¹⁸ Zie daarover adv.RvS 41.975/VR/3, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1217/1, 120-121.

¹⁹ Namelijk artikel 40, § 6, tweede lid, van het decreet van 27 maart 1991 ‘inzake medisch verantwoorde sportbeoefening’, zoals ingevoegd bij het decreet van 19 maart 2004. Die aangevochten bepaling luidde als volgt: “De disciplinaire schorsingen van meerderjarige sportbeoefenaars worden voor de duur van de schorsing bekendgemaakt op de hiertoe door de regering gepubliceerde website en via de officieel door de sportfederaties opgerichte communicatiekanalen. Deze bekendmaking omvat naam, voornaam en geboortedatum van de sportbeoefenaar, begin en einde van de schorsingsperiode en de sportdiscipline waarin de overtreding werd vastgesteld.” Zie ook het eraan voorafgaande schorsingsarrest (GwH 20 oktober 2004, nr. 162/2004).

verwerkt, waardoor zij ook nog verspreid kunnen worden nadat de sancties zijn afgelopen en de publicatie van de bedoelde website is verdwenen.

B.6.2. Doordat, enerzijds, blijkt dat de bestreden publicatie niet noodzakelijk is om de door de decreetgever nagestreefde wettige doelstelling te bereiken, vermits die doelstelling ook op een voor de betrokkenen minder nadelige wijze kan worden gerealiseerd en, anderzijds, de gevolgen van de maatregel onevenredig zijn met die doelstelling, is de bestreden bepaling strijdig met artikel 22 van de Grondwet en met de verdragsbepalingen die een analoge draagwijdte hebben.”

Artikel 14.3 van de WADA-code regelt de publieke bekendmaking van de beslissingen inzake dopingpraktijken. Het gegeven dat die bepaling geen dergelijk strenge vereisten bevat als diegene die voortvloeien uit het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof, of zelfs dat die bepaling ingepast zou kunnen worden in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens,²⁰ neemt niet weg dat de ontworpen decretale regeling ook verenigbaar moet zijn met de interpretatie die het Hof in het voormelde arrest heeft geformuleerd.

In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat het doel dat wordt nagestreefd met de ontworpen bepaling neerkomt op “het verzekeren van de naleving van de disciplinaire uitsluitingen door ervoor te zorgen dat degenen die de sporter of begeleider moeten beletten om nog binnen georganiseerd verband aan sport te doen (wedstrijdorganisatoren of clubverantwoordelijken), weten wie ze de deelname moeten weigeren”. Er wordt aangevoerd dat deze doelstelling niet kan worden bereikt met een beveiligde publicatie omdat “NADO Vlaanderen niet alle organisatoren uit de hele wereld via een beveiligde nieuwsbrief (waarop de ontvangers moeten inschrijven) preventief op de hoogte kan houden van de in Vlaanderen geschorste sporters en begeleiders met het verzoek deze niet te laten deelnemen aan sport binnen georganiseerd verband”. Ten slotte wordt er ook nog op gewezen dat “in de afgelopen jaren is gebleken dat, niettegenstaande alle voorzorgen, de disciplinaire procedures tegen Vlaamse elitesporters nooit geheim blijven maar het verloop van de procedure, net als de definitieve uitspraak sowieso, correct of niet correct weergegeven, uitgebreid in de pers komt.”

De Raad van State is evenwel van oordeel dat, aansluitend op hetgeen het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 16/2005 heeft uiteengezet, die doelstelling ook op een voor de betrokkenen minder nadelige wijze kan worden gerealiseerd, namelijk door op de algemeen toegankelijke website van NADO Vlaanderen contactgegevens te plaatsen waarmee – ook de buitenlandse – organisatoren NADO Vlaanderen kunnen contacteren om toegang te krijgen tot de beveiligde communicatiekanalen. De argumentatie dat disciplinaire uitsluitingen meestal toch al op andere wijzen algemeen bekend zijn geworden, kan niet aanvaard worden als verantwoording voor de ontworpen regeling, al was het maar omdat de Vlaamse overheid met de ontworpen regeling juist een dergelijke onrechtmatige verspreiding mee zou organiseren.

²⁰ In een advies van 25 juni 2013 van de voormalige voorzitter van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, J.-P. COSTA (*Avis de droit sur le projet de révision du code mondial antidopage*, raadpleegbaar op <http://extranet.wada-ama.org/fr/Programme-mondial-antidopage/Sport-et-Organisations-antidopage/Le-Code/Revision-du-Code/Avis-de-droit-sur-la-version-provisoire-du-Code-2015>) wordt vooropgesteld dat de bekendmaking op de website van de ADO niet strijdig is met het recht op bescherming van het privéleven, mits de sporter of begeleider de mogelijkheid krijgt om bij uitsluiting van lange duur de beëindiging van de bekendmaking op de website te vragen voor het einde van de periode van uitsluiting, gelet op de mogelijke nadelige gevolgen van de langdurige bekendmaking, en op voorwaarde dat er een verbod is op bekendmaking van persoonsgegevens betreffende de gezondheid (zie opmerking 9 van dat advies).

De conclusie is dat de ontworpen bepaling grondig moet worden herzien in het licht van hetgeen zo-even is uiteengezet.

6.3.4. Overeenkomstig het ontworpen artikel 15, § 3, 1° (artikel 20 van het ontwerp) is NADO Vlaanderen bevoegd voor “het verzamelen, beoordelen en verwerken van relevante informatie met betrekking tot sporters, hun begeleiders en doping uit alle beschikbare bronnen, ter stoffering van de ontwikkeling van een effectief, intelligent en proportioneel testdistributieplan, het plannen van gerichte dopingtests, en voor het vormen van de basis van een onderzoek naar mogelijke dopingpraktijken”.

In haar advies nr. 49/2014 van 2 juli 2014 stelt de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dat het niet duidelijk is welk soort gegevens de antidopingorganisaties met toepassing van deze ontworpen bepaling zullen registreren. De Commissie wijst erop dat moet worden bepaald of het om anonieme, gecodeerde of niet-gecodeerde gegevens moet gaan en dat de graad van identificatie in elk geval in verhouding moet staan tot de nagestreefde doeleinden (opmerking 29 van dat advies). De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“De bepaling is de implementatie van artikel 5.8 van de Code. De internationale praktijk zal moeten uitwijzen wat hieronder allemaal kan verstaan worden, maar ik neem aan dat het om allerlei soorten gegevens kan gaan die verband houden met sport en doping.”

In elk geval zal moeten worden bepaald, in navolging van het standpunt van de Commissie, of het gaat om anonieme, gecodeerde of niet-gecodeerde gegevens. In het bijzonder in het laatste geval moet de proportionaliteit van de verzameling en de verwerking van deze gegevens worden bewaakt en verantwoord.

7.1. In het ontworpen artikel 24 van het Antidopingdecreet (artikel 33 van het ontwerp) wordt bepaald dat de federaties verantwoordelijk zijn voor de vervolging en de disciplinaire bestraffing van overtredingen inzake dopingpraktijken, gepleegd door de elitesporters die bij hen zijn aangesloten (of die dat waren op het ogenblik van de overtreding). Tevens worden enkele algemene procedurele beginselen vastgelegd, zoals onder meer de behandeling binnen een redelijke termijn door een onpartijdige commissie. Het ontworpen artikel 25 (artikel 34 van het ontwerp) bevat gelijkaardige bepalingen met betrekking tot de disciplinaire bestraffing door de federaties wegens overtredingen inzake dopingpraktijken door begeleiders van hun elitesporters.²¹ Het laatste lid van het ontworpen artikel 25 legt de disciplinaire bestraffing van overtredingen inzake dopingpraktijken door begeleiders die geen elitesporters begeleiden bij de disciplinaire commissie bedoeld in het ontworpen artikel 30. Bij het ontworpen artikel 28, § 2, van het Antidopingdecreet wordt de disciplinaire bestraffing van breedtesporters en hun begeleiders toevertrouwd aan de disciplinaire commissie (met beroep bij de disciplinaire raad bedoeld in het ontworpen artikel 29). De sanctionering van elitesporters en hun begeleiders door de federaties gebeurt overeenkomstig de WADA-code, met beroep bij TAS, het Arbitragehof voor Sport.

²¹ Uit het ontworpen artikel 30 van het Antidopingdecreet kan worden afgeleid dat begeleiders die zowel elitesporters als breedtesporters begeleiden, onder de bevoegdheid van de federaties en niet van de disciplinaire commissie en de disciplinaire raad vallen. Dit werd door de gemachtigde bevestigd.

De gemachtigde bevestigde dat de disciplinaire commissie en de disciplinaire raad, bevoegd voor breedtesporters en hun begeleiders, in de ontworpen regeling nog steeds, zoals ook in de huidige regeling, beschouwd worden als organen van administratief bestuur en niet als administratieve rechtscolleges.

7.2. Wat betreft de verenigbaarheid van de twee zo-even geschetste systemen met het recht op toegang tot een rechter, dat onder meer vervat is in artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, heeft de Raad van State in advies 50.723/3 het volgende uiteengezet.

“8. In verband met de tuchtrechtelijke beslissingen die genomen kunnen worden tegen de elitesporters (artikel 25 van het ontwerp), de begeleiders (artikel 26) en de niet-elitesporters (artikelen 27 tot 42) rijst de vraag in hoeverre de ontworpen regeling verenigbaar is met het recht van de betrokkenen op toegang tot een rechterlijke instantie.

Zoals bevestigd in de adviespraktijk van de Raad van State en in de rechtspraak van de gewone rechter, vormt het recht om een sport te beoefenen immers een “burgerlijk recht” in de zin van artikel 6, lid 1, van het EVRM. Als over het bestaan of de omvang van dat recht een geschil rijst, heeft de betrokkene dan ook het recht om dat geschil voor te leggen aan een rechterlijke instantie.²² Nagegaan moet worden of het ontworpen decreet geen bepalingen bevat die de uitoefening van dat recht beletten.

8.1. Wat betreft de elitesporters voorziet het ontwerp van decreet in een louter intern, door private (sport)verenigingen opgezet tuchtrechtelijk stelsel. Aan de sportverenigingen wordt wel de verplichting opgelegd om zich te onderwerpen aan de (privaatrechtelijke) regels van de WADA-Code, de Internationale Standaarden en de antidopingregels van de internationale sportfederaties (artikel 25 van het ontwerp).

Het decreet behoudt aldus het uitgangspunt van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening, namelijk dat van de gecontroleerde zelfregulering van de sportverenigingen. De zogenaamde ‘passieve beleidscontrole’ door de overheid wordt nog verder teruggebracht, door het schrappen van de bestaande erkenningsvoorwaarden en de verplichte erkenning van de interne tuchtregelingen. De interne organisatie van de tuchtprocedures wordt volledig, zonder bijkomende erkenningsvoorwaarden, overgelaten aan de sportverenigingen. Over de regeling vervat in het decreet van 13 juli 2007 heeft het Hof van Cassatie in twee arresten van 30 mei 2011 geoordeeld dat ‘de decreetgever niet zelf een jurisdictioneel orgaan heeft opgericht, maar wel met respect voor de vrijheid van vereniging een verplichting heeft opgelegd aan de sportverenigingen om te voorzien in een interne tuchtprocedure die aan bepaalde wettelijke voorwaarden moet voldoen. De decreetgever heeft aldus de bedoeling de procedure voor de tuchtrechtelijke bestraffing voor dopingpraktijken voor elitesporters binnen de sfeer van de privaatrechtelijke betrekkingen tussen de sporter en zijn sportbond te brengen’.²³

²² Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Zie bijv. de adviezen 49.716/4 en 49.783/VR van de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 49.716/4 van 15 juni 2011 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 20 oktober 2011 ‘relatif à la lutte contre le dopage’, *Parl.St.* Parl.Fr.Gem. 2010-11, nr. 247/1, (38), 48; advies 49.783/VR van 5 juli 2011 over een ontwerp 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’, ([*Parl.St.* Vl. Parl. 2011-12, nr. 1421/1], opmerking 14), en een arrest van het Hof van Beroep te Brussel van 8 februari 2007 (Brussel, 8 februari 2007, Mitu en anderen t. KBVB, JT 2007, 403, met noot TH. BOMBOIS en C. EYBEN).

²³ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Cass., 30 mei 2011, nrs. C.10.0508.N en C.10.0509.N.

In de memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp wordt uiteengezet dat, aangezien de sportverenigingen moeten voorzien in een procedure die conform de WADA-Code is, in elk geval een beroep bij het TAS ('Tribunal arbitral du sport' of 'Court of arbitration for sport') mogelijk moet zijn; het staat de sportverenigingen vrij om al dan niet te voorzien in een voorafgaand intern beroep in België (toelichting bij artikel 25). Van enig beroep bij een rechterlijke instantie wordt geen gewag gemaakt.²⁴

Het staat aan de sportverenigingen om ervoor te zorgen dat de tuchtprocedure de toets aan artikel 6, lid 1, van het EVRM kan doorstaan. Als het beroep bij een arbitrale instantie wordt opgelegd, moet de arbitrageprocedure zelf voldoen aan de waarborgen van artikel 6, lid 1. De mogelijkheid om tegen de arbitrale beslissing beroep in te stellen bij een jurisdictioneel orgaan, kan eventueel tegemoetkomen aan bepaalde beperkingen van de waarborgen die bij artikel 6, lid 1, worden verleend. De vraag of artikel 6, lid 1, effectief geëerbiedigd is, zal uiteraard van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

Het ontworpen decreet lijkt geen bepalingen te bevatten die zich ertegen verzetten dat elitesporters hun recht van toegang tot een rechter kunnen uitoefenen.

8.2. Wat betreft de begeleiders, laat het ontwerp het eveneens over aan de sportverenigingen om een tuchtprocedure in te stellen of om eventueel contractuele maatregelen op te leggen (artikel 26).

In dit opzicht lijkt er geen beletsel te zijn voor de betrokkene om een geschil met betrekking een opgelegde maatregel voor te leggen aan een rechtbank.

8.3. Wat betreft de niet-elitesporters, voorziet het ontwerp in de oprichting van de disciplinaire organen (disciplinaire commissie en, in hoger beroep, disciplinaire raad), en in de regeling van de bevoegdheden, de werking en de procedure van die organen (artikelen 28 tot 38).

In de memorie van toelichting wordt bevestigd dat deze organen behoren tot de organen van het actief bestuur (algemene toelichting, in verband met de "actieve beleidscontrole in dopingtuchtrecht voor breedtesporters (niet-elitesporters)"). Om elke onzekerheid ter zake uit te sluiten, wordt bij artikel 39 van het ontwerp bovendien uitdrukkelijk bepaald dat tegen de beslissingen van de disciplinaire raad beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State.

Aldus wordt voor de niet-elitesporters het recht van toegang tot een rechter gewaarborgd.^{25,26}

²⁴ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Beslissingen van Belgische privaatrechtelijke instanties, zoals de tuchtrechtelijke beslissingen van sportverenigingen, kunnen het voorwerp uitmaken van een betwisting voor de Belgische rechtbanken. Uit de genoemde arresten van het Hof van Cassatie blijkt dat de gewone rechtbanken bevoegd zijn, en niet de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak. Over de omvang van de rechtsmacht van die rechtbanken heeft het Hof van Cassatie zich echter niet uitgesproken.

Beslissingen van het TAS kunnen het voorwerp uitmaken van een beroep bij het Zwitserse "Bundesgericht" of "Tribunal fédéral". Artikel 77, eerste lid, van de wet van 17 juni 2005 "sur le Tribunal fédéral" bepaalt: "Le recours en matière civile est recevable contre les décisions de tribunaux arbitraux: a. pour l'arbitrage international, aux conditions prévues aux art. 190 à 192 de la loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé; ...". Volgens artikel 190, tweede lid, van de laatstgenoemde wet staat een beroep tegen een arbitrale beslissing open: "a. lorsque l'arbitre unique a été irrégulièrement désigné ou le tribunal arbitral irrégulièrement composé; b. lorsque le tribunal arbitral s'est déclaré à tort compétent ou incompétent; c. lorsque le tribunal arbitral a statué au-delà des demandes dont il était saisi ou lorsqu'il a omis de se prononcer sur un des chefs de la demande; d. lorsque l'égalité des parties ou leur droit d'être entendues en procédure contradictoire n'a pas été respecté; e. lorsque la sentence est incompatible avec l'ordre public."

²⁵ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Zoals onder meer door het Hof van Cassatie in herinnering is gebracht, kan de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, "onder meer onderzoeken, in het kader van [het] objectief

De Raad van State ziet geen reden om thans tot een andere conclusie te komen, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt uiteengezet met betrekking tot de begeleiders die elitesporters (of elitesporters en breedtesporters) begeleiden.

7.3.1. Het huidige artikel 25 van het Antidopingdecreet bepaalt dat de sportverenigingen een tuchtprocedure instellen of contractuele maatregelen opleggen aan begeleiders die lid zijn van de sportvereniging of met wie de sportvereniging een contractuele band heeft. Bij het ontworpen artikel 25 (artikel 34 van het ontwerp) worden de federaties verantwoordelijk gemaakt voor de vervolging en de disciplinaire bestraffing van de overtreding inzake dopingpraktijken gepleegd door de begeleiders van hun elitesporters. Het ruimere toepassingsgebied van de ontworpen regeling werd door de gemachtigde als volgt nader toegelicht:

“[Artikel] 20.3.5 van de Code vereist van de internationale federaties dat ze hun nationale federaties verplichten om regels aan te nemen waardoor iedere begeleider die als ‘coach, trainer, manager, teamlid, official, medisch of paramedisch personeel deelnemen aan een Wedstrijd of activiteit die door een Nationale Federatie of een van haar lid organisaties wordt geautoriseerd of georganiseerd’ aan hun tuchtreglement onderworpen is. Er wordt geen aansluiting of contractuele band vereist.

Ter illustratie van deze bepaling verwijs ik naar de beslissing in de zaak *UKAD v Philip Tinklin (first respondent)*. De betrokkene (vader van de sporter die aangesloten was bij de federatie) werd op grond van het tuchtreglement van de federatie veroordeeld als begeleider, terwijl hij niet aangesloten was bij deze federatie. (...)”

7.3.2. In advies 41.975/VR/3 van 20 februari 2007 heeft de Raad van State in dat verband het volgende uiteengezet:

“In het ontwerp wordt aan de sportverenigingen de verplichting opgelegd om voor elitesporters die ‘onder hun verantwoordelijkheid vallen’ in een disciplinaire procedure te voorzien (artikel 34, eerste en tweede lid), en wordt daartoe in een erkenning voorzien (artikelen 34, derde lid, en 35).

Zulks kan in beginsel worden aanvaard. Wel dient erop te worden gelet dat, gelet op de eigen aard van het tuchtrecht, dat een sanctiestelsel inhoudt dat binnen een welbepaalde maatschappelijke groep en door organen ervan zelf wordt uitgeoefend, en op het beginsel dat de ingreep in de vrijheid van vereniging van de betrokken sportorganisaties de essentie van dat recht zelf niet mag aantasten en in een redelijk evenredigheidsverband tot de beoogde doelstelling van algemeen belang dient te staan, het opleggen van die verplichting niet al te zeer vermag in te grijpen op de interne organisatie van de betrokken sportverenigingen.

contentieux, of de individuele maatregel, met inachtneming van de verdragen, een wettelijke grondslag heeft en inzonderheid op haar evenredigheid kan worden getoetst door een rechter, en kan [hij], zo de overtreder die mogelijkheid niet heeft, die individuele maatregel op grond van machtoverschrijding vernietigen” (zie aldus, in verband met het beroep tegen een administratieve geldboete, Cass., 15 oktober 2009, *Arr. Cass.* 2009, nr. 584). Weliswaar kan de vraag rijzen of de omvang van die toetsingsmacht van de Raad van State beantwoordt aan de vereisten van het recht op een jurisdictionele beoordeling van het geschil, in de zin van artikel 6, lid 1, van het EVRM, of aan de door het Grondwettelijk Hof in het raam van de toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gestelde vereisten. De Raad van State, afdeling Wetgeving, acht het niet nodig om in het kader van het voorliggende advies in te gaan op die vraag, die een ruimere reikwijdte heeft dan enkel de in het ontwerp bedoelde tuchtstraffen.

²⁶ Adv.RvS 50.723/3, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1554/1, 118.

Gelet op het gegeven dat de verplichting enkel geldt ten aanzien van verenigingen die elitesporters onder hun verantwoordelijkheid hebben, op de keuze die aan de sportverenigingen wordt gelaten om ofwel een eigen tuchtrechtelijk systeem of zulk een systeem gezamenlijk met andere sportverenigingen op te zetten, en ermee rekening houdend dat het voorzien in een tuchtrechtelijke sanctionering en het invoeren van waarborgen daaromtrent voortvloeit uit de Overeenkomst ter bestrijding van doping, die werd goedgekeurd bij het decreet van 17 juli 2000, lijkt de ontworpen regeling de zo-even in herinnering gebrachte voorwaarde niet te miskennen.”²⁷

Specifiek over de aard van tuchtregelingen die worden uitgewerkt door privaatrechtelijke organisaties heeft de Raad van State in advies 20.094/8 van 20 november 1990 het volgende opgemerkt:

“Essentieel is dat het tuchtrecht wordt ingesteld binnen de ‘maatschappelijke groep’ zelf en dat het wordt uitgeoefend door ‘de leiders’ ervan. Tuchtrecht behoort wezenlijk tot het intern organisatierecht en (...) principieel niet tot het recht van de statelijke rechtsorde. Ondernemingen, bedrijven, instellingen, organisaties of verenigingen hebben hun eigen tuchtrecht of mogen er een creëren (vennootschappen, universiteiten, vakbonden, religieuze gemeenschappen, socio-culturele verenigingen, ook sportverenigingen). Niet de statelijke overheid legt dat tuchtrecht vast, maar de bevoegde organen van de organisatie zelf.”²⁸

7.3.3. Het gegeven dat tuchtregelingen in een privaatrechtelijke organisatie binnen die organisatie worden uitgeoefend en door organen ervan, impliceert evenwel dat personen ook enkel onder het toepassingsgebied ervan kunnen vallen in zoverre zij een band hebben met die organisatie en dat de tuchtmaatregelen ook enkel betrekking kunnen hebben op hun verband met die organisatie. De (negatieve toepassing van de) vrijheid van vereniging,²⁹ alsook de vrijheid van persoon,³⁰ hebben tot gevolg dat personen niet kunnen worden onderworpen aan disciplinaire maatregelen die verder reiken dan de zeggenschap die de privaatrechtelijke organisatie over hen heeft.

De begeleiders van elitesporters (of van elitesporters en breedtesporters) kunnen door een dergelijk tuchtrechtelijk systeem dan ook enkel worden getroffen indien zij hetzij een lid zijn van een sportvereniging of een federatie of er een contractuele band mee hebben,³¹ hetzij een contractuele band hebben met een elitesporter, die zelf lid is van een sportvereniging of een federatie. De stellers van het ontwerp moeten voor ogen houden dat de opgelegde tuchtmaatregelen enkel betrekking kunnen hebben op die (in het tweede geval onrechtstreekse) band met een sportvereniging of met een federatie.

Zo kan men zich voorstellen dat het aan een begeleider verboden wordt om nog verder elitesporters te begeleiden die bij die federatie zijn aangesloten. Dit veronderstelt echter

²⁷ *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1217/1, 121-122.

²⁸ Adv.RvS 20.094/8 van 20 november 1990 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 27 maart 1991 ‘inzake medisch verantwoorde sportbeoefening’, *Parl.St.* VI.R. 1990-91, nr. 448/1, 76.

²⁹ Zoals onder meer vervat in artikel 27 van de Grondwet.

³⁰ Zoals onder meer vervat in artikel 12, eerste lid, van de Grondwet.

³¹ Dit aspect stemt min of meer overeen met het toepassingsgebied van het huidige artikel 25 van het Antidopingdecreet.

dat het aan deze aangesloten elitesporters verboden wordt om zich te laten begeleiden door een dergelijke begeleider en/of dat deze aangesloten elitesporters verplicht worden om zich te laten begeleiden door een begeleider die niet door een dergelijke sanctie is getroffen. Een dergelijke regeling kan wellicht het best op het niveau van de federatie worden getroffen, voor zover ze daar al niet bestaat.

De Raad van State ziet alleszins niet in hoe in het kader van dit tuchtrechtelijk systeem op het niveau van een federatie aan een begeleider verboden kan worden om voortaan breedtesporters te begeleiden die zelf niet zijn aangesloten bij een sportvereniging of een federatie. Dergelijke maatregelen, die erop neerkomen dat de begeleiding met betrekking tot een bepaalde sport en dus in zekere zin de sportbeoefening zelf op algemene wijze wordt verboden aan een begeleider, kunnen enkel worden opgelegd binnen het kader van een door de overheid georganiseerd disciplinair systeem, zoals voor de disciplinaire commissie en de disciplinaire raad. In dat geval zal het ontwerp in die zin moeten worden aangevuld.

De conclusie is dat de draagwijdte en de vormgeving van het tuchtrechtelijk systeem ten aanzien van begeleiders van elitesporters (of van elitesporters en breedtesporters) grondig moet worden herzien, rekening houdend met de zo-even geschetste beperkingen.

7.4.1. Wat betreft de bevoegdheid van de disciplinaire commissie en de disciplinaire raad ten aanzien van breedtesporters is de Raad van State in vorige adviezen ervan uitgegaan dat de uitsluiting, in ieder geval wanneer ze langdurig is, alsook de administratieve geldboete beschouwd kunnen worden als administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter, “[g]elet op de bestemmelingen, de doelstelling en de zwaarte van sommige van die sancties”.³²

In een advies³³ van 25 juni 2013 van de voormalige voorzitter van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, J.-P. COSTA, wordt – weliswaar met enig voorbehoud – een ander standpunt ingenomen en wordt geconcludeerd dat sancties uitgesproken door sportverenigingen ten aanzien van de bij hen aangesloten sporters, waartegen een beroep openstaat bij TAS, het Arbitragehof voor Sport, wel als burgerrechtelijk, maar niet als strafrechtelijk kunnen worden gekwalificeerd.

De Raad van State meent desalniettemin zijn standpunt te moeten handhaven aangaande de bevoegdheid van de disciplinaire commissie en de disciplinaire raad ten aanzien van breedtesporters. In de eerste plaats moet een onderscheid worden gemaakt tussen bij sportverenigingen aangesloten sporters, die zich op vrijwillige wijze bekennen tot een vereniging en het disciplinaire systeem dat er in voege is, en sporters die deze keuzemogelijkheid niet hebben en die omwille van het enkele gegeven dat zij sport beoefenen, onderworpen worden aan een disciplinair systeem. In de tweede plaats ligt de zo-even geschetste strafrechtelijke kwalificatie meer voor de hand in een door de overheid bij decreet georganiseerd disciplinair

³² Adv.RvS 41.975/VR/3, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1217/1, 127. Zie ook (impliciet) adv.RvS 50.723/3, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1554/1, 124-126.

³³ *Avis de droit sur le projet de révision du code mondial antidopage*, raadpleegbaar op <http://extranet.wada-ama.org/fr/Programme-mondial-antidopage/Sport-et-Organisations-antidopage/Le-Code/Revision-du-Code/Avis-de-droit-sur-la-version-provisoire-du-Code-2015>.

systeem dan in een disciplinair systeem dat grotendeels berust op regels die uitgaan van een private organisatie.

De strafrechtelijke kwalificatie van (sommige) disciplinaire maatregelen geeft aanleiding tot de twee volgende opmerkingen.

7.4.2. In het ontworpen artikel 42 van het Antidopingdecreet (artikel 51 van het ontwerp) worden de sancties bepaald die de disciplinaire commissie en de disciplinaire raad ten aanzien van breedtesporters en begeleiders van uitsluitend breedtesporters kunnen uitspreken. In advies 41.975/VR/3 heeft de Raad van State het volgende opgemerkt:

“Nog met betrekking tot het systeem van administratiefrechtelijke sanctionering moet erop worden gewezen dat in het ontwerp, behoudens wat betreft de administratieve geldboete, enkel de soorten sancties worden opgesomd, en het regelen van andere aspecten wordt gedelegeerd aan de Vlaamse Regering. Zo wordt het aan de Vlaamse Regering overgelaten om ‘de toepasselijke periode’ vast te stellen voor de uitsluiting, alsmede om de gevallen te bepalen waarin een waarschuwing of een berisping kan worden uitgesproken (weliswaar overeenkomstig de beginselen van de Wereldantidopingcode).

De gemachtigde verklaarde daaromtrent wat volgt:

‘Bij het opstellen van het ontwerp werd zeer goed beseft dat de door het Wada ingevoerde disciplinaire sancties, in geval van dopingpraktijken, streng zijn. Het is dan ook van belang om de legaliteit van de sancties decretaal te verankeren.

In het voorliggende ontwerp wordt geoordeeld dat het volstaat om de soorten van overtredingen en de aard van de mogelijke sancties bij decreet vast te leggen, doch niet de precieze en gedetailleerde tarifiering die daaraan ten gevolge van een disciplinaire uitspraak gekoppeld zou zijn.

Aldus wordt de aard van de disciplinaire sancties neergelegd in artikel 47 van het decreet en wordt naar de lengte of de precieze zwaarte van de sancties slechts verwezen, in artikel 48. In dit laatste artikel wordt doorverwezen naar datgene wat de regering zal vastleggen in een uitvoeringsbesluit. De door de regering bepaalde sancties zullen aansluiten bij datgene wat in de Wada-Code is voorzien. Anders gezegd, in principe worden de Wada-sancties overgenomen.

Hiermee wordt een balans nagestreefd tussen een principiële erkenning van de toepasselijkheid van het legaliteitsbeginsel bij de toepassing van disciplinaire sancties enerzijds en een werkbaar decreet anderzijds. Het is immers zo dat de specifieke en gedetailleerde tuchtsancties in dopingzaken voortkomen uit het breed aanvaarde kader van de Wada-Code, die voortdurend aan evaluatie en wijzigingen onderworpen is. Het decreet wil dus voldoende flexibiliteit en dynamiek behouden, gelet op de mogelijke latere wijzigingen van de Wada-Code. Deze Code is thans aan een herziening toe, en de sancties zullen zeker ook nog wijzigen in de toekomst, naarmate de internationale tuchtrechtspraak evolueert. Met het voorstel wordt vermeden dat daarvoor telkens het decreet moet aangepast worden.

Anderzijds zal de regering, bij de vaststelling van de tuchtsancties, zich houden aan de beginselen van de Wada-Code, zoals de Unesco Conventie oplegt. De beleidsruimte is dus beperkt en dus blijft ook de rechtsonzekerheid in deze aangelegenheid zeer gering. Het gevolg van de Wada-Code, de Verklaring van Kopenhagen en de Unesco-Conventie is dat de regering de op internationaal vlak voorgeschreven Wada-sancties zal toepassen. Wada heeft deze sancties overigens ook dwingend geformuleerd. Anderzijds, door in het decreet slechts te verwijzen

naar de ‘beginselen’ daarvan, conform de Unesco-Conventie behoudt de regering de mogelijkheid om een appreciatie te behouden ten aanzien van sancties die Wada in strijd met de grondrechten of interne rechtsregels zou willen opleggen. Voorts ligt er nog steeds een belangrijke mate van rechtsbescherming in het feit dat de in het kader van het decreet geldende, en Wada-conforme, sancties in het Belgisch Staatsblad zullen worden bekendgemaakt.

In geval er door de Wada-Code nieuwe soorten van sancties zouden worden opgedrongen, die niet in het voorliggende ontwerp van decreet vermeld zijn, zal een decretale aanpassing nodig zijn.’

Die uitleg neemt evenwel niet weg dat de artikelen 47 en 48 van het ontwerp op gespannen voet staan met het legaliteitsbeginsel in strafzaken, vervat in onder meer artikel 12, tweede lid, van de Grondwet, en artikel 7 van het EVRM, dat ook van toepassing is wanneer het gaat om administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter.³⁴ Uit dat beginsel vloeit voort dat minstens de grenzen van de mogelijke duur van uitsluiting in het ontwerp moeten worden opgenomen, alsmede de eventuele mogelijkheid en maat van verkorting ervan, en dat de gevallen moeten worden omschreven waarin een waarschuwing of een berisping kan worden uitgesproken.”³⁵

In het ontworpen artikel 42 van het Antidopingdecreet worden weliswaar de grenzen bepaald waarbinnen de Vlaamse Regering de periode van uitsluiting van de sporter of begeleider kan vaststellen, net als de gevallen waarin de periode van uitsluiting eventueel niet wordt toegepast of wordt verminderd. Dit neemt niet weg dat drie belangrijke aspecten van de als strafrechtelijk te kwalificeren disciplinaire sancties zijn die, gelet op het legaliteitsbeginsel in strafzaken, niet aan de Vlaamse Regering kunnen worden gedelegeerd. Het gaat om:

- de mate van vermindering van de periode van uitsluiting in de in het ontworpen artikel 42, § 2, bepaalde gevallen;
- het facultatieve karakter van de niet-toepassing of vermindering van de periode van uitsluiting, zoals blijkt uit de woorden “kan (...) bepalen” in het ontworpen artikel 42, § 2;
- het bepalen van de gevallen waarin een berisping kan worden uitgesproken overeenkomstig het ontworpen artikel 42, § 4.

Het gegeven dat het in elk van deze drie gevallen gaat om een minder zware sanctie dan degene die anders zou kunnen worden opgelegd, doet geen afbreuk aan de toepasselijkheid van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, aangezien de Regering in deze gevallen juist een beoordelingsruimte krijgt om in bepaalde gevallen zware, dan wel minder zware sancties vast te leggen.

De conclusie is dat de regeling van deze drie aspecten ook door de decreetgever moet gebeuren. In het eerste geval moet de decreetgever op zijn minst bepalen binnen welke grenzen die vermindering kan gelden in elk van de reeds door hem bepaalde gevallen.

³⁴ Voetnoot 44 van het geciteerde advies: J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Overzicht Publiekrecht, Inleiding tot het publiekrecht*, Deel 2, Brugge, 2003, 378-382.

³⁵ Adv.RvS 41.975/VR/3, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1217/1, 133-135.

7.4.3. In het huidige artikel 47 van het Antidopingdecreet wordt bepaald dat als de strafbaar gestelde feiten bepaald in het ontworpen artikel 46, 1° (namelijk een dopingpraktijk bedoeld in het ontworpen artikel 3, 1° tot 6° en 10°) gepleegd worden door sporters ter gelegenheid van hun voorbereiding op of hun deelname aan een sportactiviteit, ze alleen aanleiding geven tot disciplinaire sancties.³⁶ Iedere andere persoon die deelneemt aan die strafbaar gestelde feiten, wordt gestraft alsof deze regel niet bestaat.

In advies 41.975/VR/3 werd hieromtrent het volgende uiteengezet:

“De administratieve sancties kunnen in hoofde van de sporters die geen elitesporters zijn, worden opgelegd voor overtreding van artikel 24 van het ontwerp (zie artikel 36), krachtens hetwelk een sporter zich te allen tijde moet onthouden van dopingpraktijken zoals bedoeld in artikel 3. Die sporters vallen in principe ook onder de strafbepaling van artikel 51, 3° (bestrafing van personen die zich schuldig maken aan een dopingpraktijk als vermeld in artikel 3). Luidens artikel 52 geven de strafbaar gestelde feiten, bedoeld in artikel 51, 3°, die gepleegd worden door sporters ter gelegenheid van hun voorbereiding op of hun deelname aan een sportmanifestatie, alleen aanleiding tot ‘disciplinaire’ maatregelen.

Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, kunnen er dopingpraktijken bestaan die niet onder artikel 52 vallen, bijvoorbeeld het bezit door een sporter van verboden substanties en middelen als het bezit geen verband houdt met zijn voorbereiding op of deelname aan een sportmanifestatie, maar wel met het verhandelen van de verboden substanties, de ‘studie’ ervan of het ‘bewaren’ ervan voor een collega-sportbeoefenaar. Er kunnen dus strafbare gedragingen zijn die zowel strafrechtelijk als administratiefrechtelijk worden gesanctioneerd. In dat geval moet, wanneer aan de administratieve sancties een strafrechtelijk karakter moet worden toegekend, evenwel rekening worden gehouden met het beginsel *non bis in idem*, dat onder meer is gewaarborgd bij artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

Volgens dat beginsel, dat ook gewaarborgd wordt bij artikel 4 van het 7^{de} Protocol bij het EVRM³⁷, is het verboden om iemand een tweede maal ‘strafrechtelijk’ te vervolgen, nadat een eerste ‘strafrechtelijke’ procedure al met een definitieve beslissing is afgesloten³⁸. De ter zake te hanteren kwalificatiecriteria zijn precies dezelfde als die welke in het raam van de artikelen 6 en 7 van het EVRM worden toegepast. Aldus wordt artikel 4 van het 7^{de} Protocol geschonden wanneer eenzelfde persoon voor eenzelfde strafbaar feit eerst een klassieke strafsancie kreeg en, vervolgens ook nog een administratieve sanctie heeft opgelopen die als ‘strafsancie’ kan worden aangemerkt.

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat de enkele mogelijkheid dat de betrokkene tweemaal ‘strafrechtelijk’ vervolgd kan worden voor hetzelfde feit, op zichzelf een strijdigheid met het beginsel *non bis in idem* oplevert. De omstandigheid dat de instantie die als tweede uitspraak moet doen, desgevallend

³⁶ Die bepaling komt neer op een strafuitsluitende verschoningsgrond. Zie het vroegere artikel 44 van het decreet van 27 maart 1991, alsook GwH 10 april 2008, nr. 62/2008; GwH 31 juli 2008, nr. 112/2008 en GwH 18 december 2008, nr. 187/2008.

³⁷ Voetnoot 45 van het geciteerde advies: België is geen partij bij het 7^{de} Protocol. De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in verband met artikel 4 van het 7^{de} Protocol is evenwel dienstig voor de interpretatie van het algemeen rechtsbeginsel en zelfs van artikel 14, lid 7, van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

³⁸ Voetnoot 46 van het geciteerde advies: EHRM, 23 oktober 1995, Gradinger t. Oostenrijk, Publ. Cour, reeks A, vol. 328-C, p. 65, § 53.

verplicht is om rekening te houden met hetgeen de eerste instantie reeds beslist heeft³⁹, doet hieraan geen afbreuk⁴⁰.

Het ontwerp dient derhalve te worden aangevuld met een bepaling waarin de verhouding tussen de strafrechtelijke en administratiefrechtelijke sanctionering wordt geregeld, en wel op een dusdanige manier dat elke cumulatie tussen administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter en eigenlijke strafrechtelijke sancties wordt vermeden.”⁴¹

Deze opmerking behoudt haar relevantie, bijvoorbeeld ook voor het geval van begeleiders die overeenkomstig de zo-even aangehaalde bepalingen zowel (als strafrechtelijk te kwalificeren) disciplinaire sancties als strafsancities opgelegd kunnen krijgen. Zoals in het aangehaalde advies is opgemerkt, moet elke dergelijke cumulatie worden vermeden, ook voor andere personen dan de in het ontworpen artikel 47, eerste lid, bedoelde sporters.

8. In het ontworpen artikel 15, §§ 2 en 4, van het Antidopingdecreet wordt de rol van de erkende controleartsen geregeld en wordt een delegatie gegeven aan de Vlaamse Regering om de nadere procedure van de dopingtest en van het opstellen en opvolgen van het biologisch paspoort te bepalen, alsook de wijze waarop experten, controleartsen, chaperons en controlelaboratoria daarvoor worden erkend en aangewezen. In het ontworpen artikel 18 wordt bepaald dat in het kader van een dopingcontrole monsters worden genomen en verwerkt onder de verantwoordelijkheid van erkende controleartsen en dat laboratoriumanalyses worden uitgevoerd door erkende controlelaboratoria. De in die ontworpen bepaling vervatte delegatie aan de Vlaamse Regering om erkenningsvoorwaarden voor controleartsen, chaperons en controlelaboratoria te bepalen, wordt uitgebreid tot het vaststellen van erkenningsvoorwaarden voor de experten (zie artikel 23 van het ontwerp). De individuele erkenningen gebeuren eveneens door de Regering.

In advies 51.790/3 van 18 september 2012 heeft de Raad van State over de toepasselijkheid van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (hierna: dienstenrichtlijn) en over de overeenstemming met die richtlijn het volgende uiteengezet:

“8. Het ontwerp bepaalt, ter uitvoering van artikel 18 van het Antidopingdecreet, de erkenningsvoorwaarden voor de controleartsen en de chaperons die de dopingcontroles namens de Vlaamse Gemeenschap uitvoeren (artikelen 19 en 20 van het ontwerp) en regelt de duur van die erkenning (artikel 18 van het ontwerp). Het ontwerp bepaalt tevens

³⁹ Voetnoot 47 van het geciteerde advies: Cass., 5 februari 1999, Arr. Cass., 1999, nr. 67, met conclusie advocaat-generaal Goeminne; Cass., 5 februari 1999, Arr. Cass., 1999, nr. 68, eveneens met conclusie van advocaat-generaal Goeminne; Cass., 24 januari 2002, nr. C.00.0442.N. Zie ook Arbitragehof, nr. 127/2000, 6 december 2000, B.12.4.

⁴⁰ Voetnoot 48 van het geciteerde advies: EHRM, 29 mei 2001, Fischer t. Oostenrijk, nr. 37950/97, §§ 29-30. Zie ook EHRM, 30 mei 2002, W.F. t. Oostenrijk, nr. 38275/97, § 28; EHRM, 6 juni 2002, Sailer t. Oostenrijk, nr. 38237/97, § 28. In de lijn van die rechtspraak heeft ook de Raad van State, afdeling wetgeving, geoordeeld dat het erop aankomt om uit te sluiten dat eenzelfde strafbaar feit tweemaal vervolgd en bestraft kan worden, en dat het niet voldoende is dat het bedrag van de eerste boete aangerekend wordt op het bedrag van de tweede boete (advies 33.182/2 van 29 april 2002 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 2 augustus 2002 betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten, *Parl. St.*, Kamer, 2001-02, nr. 50-1842/1, (244), 252).

⁴¹ Adv.RvS 41.975/VR/3, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1217/1, 135-137.

dat de controlelaboratoria die geaccrediteerd zijn het WADA, van rechtswege erkend zijn (artikel 22 van het ontwerp).

Ook de erkenningsvoorwaarden voor de experten, die deelnemen aan de opstelling (door de NADO) van het biologisch paspoort van elitesporters, worden in het ontwerp bepaald (artikel 23 van het ontwerp)⁴².

Er dient te worden onderzocht of die erkenningsregelingen onder het toepassingsgebied vallen van [de dienstenrichtlijn].

8.1. Wat betreft de van rechtswege erkenning van controlelaboratoria die zijn geaccrediteerd door het WADA, kan worden verwezen naar advies 44.433/3,⁴³ waarin het volgende werd opgemerkt:

'5.1. Voor wat de voorwaarden betreft die worden gesteld voor de erkenning van de controlelaboratoria, verwijst de Raad van State naar advies 44.019/3 van 12 februari 2008 over een ontwerp van besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap 'zur Ausführung des Dekretes vom 30. Januar 2006 zur Vorbeugung gesundheitlicher Schäden bei sportlicher Betätigung im Bereich der Dopingbekämpfung', waarin het volgende wordt opgemerkt:

'5.1.1. De Raad van State gaat ervan uit dat de controlelaboratoria inderdaad «diensten» verrichten (zie artikel 4, 1), van [de dienstenrichtlijn], waarin een dienst omschreven wordt als «economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het verdrag»), en dat zij niet van de werkingssfeer van de richtlijn uitgesloten zijn op grond van artikel 2, lid 2, f), ervan, waarin de «diensten van de gezondheidszorg» uitgesloten worden.

Tevens blijkt de bij het decreet van 30 januari 2006 opgelegde «erkenning» van de controlelaboratoria onmiskenbaar een vergunningstelsel te zijn in de zin van de dienstenrichtlijn. Luidens artikel 4, 6), van deze richtlijn is immers een vergunningstelsel «elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit».'

De bij het ontwerp opgelegde erkenningsvereisten dienen derhalve te worden getoetst aan de voorwaarden waaronder de dienstenrichtlijn het opleggen van een vergunning toelaat.

5.1.1. In zoverre artikel 12 van het ontwerp bepaalt dat WADA-geaccrediteerde controlelaboratoria geacht worden erkend te zijn, mag worden aangenomen dat het ontwerp aan de bij de artikelen 9 en 16 van de dienstenrichtlijn gestelde vereisten voldoet.

Hieromtrent wordt verwezen naar het reeds genoemde advies 44.019/3, waarin het volgende wordt opgemerkt:

'De opgelegde erkenningsvereiste moet derhalve worden getoetst aan de voorwaarden waaronder de dienstenrichtlijn het opleggen van een

⁴² Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Zie over de rechtsgrond van dat artikel opmerking 3.3.3.

⁴³ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Adv.RvS 44.433/3 van 20 mei 2008 dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juni 2008 'houdende uitvoering van het decreet van 13 juli 2007 inzake medisch en ethisch verantwoorde sportbeoefening'.

vergunning toelaat. Gaat het om een vergunning die vereist wordt voor de vestiging als dienstverrichter, dan kan krachtens artikel 9, lid 1, van de dienstenrichtlijn een vergunning enkel worden vereist als voldaan is aan de vereisten van niet-discriminatie, het gerechtvaardigd zijn door een dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid. Gaat het om een vergunning die vereist wordt voor het vrij verrichten van diensten, dan moet rekening worden gehouden zowel met artikel 16, lid 2, b), als met artikel 16, lid 3, van de dienstenrichtlijn. Waar uit artikel 16, lid 2, b), van die richtlijn, op zichzelf beschouwd, zou kunnen blijken dat voor het vrij verrichten van diensten niet de verplichting tot het bekomen van een vergunning kan worden opgelegd, kan evenwel uit de onderlinge samenhang van deze bepaling met artikel 16, lid 3, ervan, worden afgeleid dat een lidstaat waarnaar een dienstverrichter zich begeeft, wel eisen (met inbegrip van een vergunningsvereiste) mag stellen aan het verrichten van een dienstenactiviteit, op voorwaarde dat deze vereisten gerechtvaardigd zijn om redenen in verband met de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu.⁴⁴

Zoals eerder vermeld, vereist het ontworpen besluit als vereiste voor de erkenning van een controlelaboratorium, de accreditatie ervan door het WADA. Dat een dergelijke accreditatie beantwoordt aan de in de genoemde artikelen 9 en 16 van de dienstenrichtlijn gestelde vereisten van algemeen belang en evenredigheid, respectievelijk volksgezondheid, zal wellicht niet moeilijk om aan te tonen zijn, gelet op het gegeven dat het vereiste van een dergelijke accreditatie door de internationale gemeenschap van staten die de Wereldantidopingcode onderschrijven en die gebonden zijn door de Internationale Conventie tegen het dopinggebruik in de sport als verantwoord en noodzakelijk werd beschouwd.

Overigens kan worden vastgesteld dat de naleving van de Wereldantidopingcode door een groot aantal landen een harmonisatie van de vergunningstelsels tot gevolg heeft, hetgeen op zichzelf van aard is om de doelstellingen van artikel 1 van de dienstenrichtlijn (het vergemakkelijken van de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten) te bevorderen, met waarborg van een hoge kwaliteit van de diensten. In zekere zin wordt door de verwijzing naar de internationaal aangenomen Wereldantidopingcode, de in artikel 26, lid 5, van de dienstenrichtlijn gestelde doelstelling van geharmoniseerde normen reeds ten dele gerealiseerd. Er mag derhalve worden aangenomen dat daardoor het vereiste van een erkenning van de controlelaboratoria de toets aan de dienstenrichtlijn kan doorstaan."

8.2. In hetzelfde advies werden de controleartsen en de controledeskundigen, te vergelijken met de controleartsen en de chaperons uit het huidige ontwerp, beschouwd als niet vallend onder de dienstenrichtlijn omdat ze werden beschouwd als 'diensten van de gezondheidszorg' als bedoeld in artikel 2, lid 2, f), ervan, daarvoor ook steunend op overweging 22 bij de dienstenrichtlijn, waarin wordt toegelicht dat diensten van de gezondheidszorg 'medische en farmaceutische diensten die mensen werkzaam in de gezondheidszorg aan patiënten verlenen om hun gezondheid te beoordelen, te bewaren, of te verbeteren', omvatten.

⁴⁴ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: [Voetnoot 4 uit advies 44.019/3]: In het eerder geciteerde "Handbook" van de Europese Commissie wordt deze benadering onderschreven, [p. 37], nr. 7.1.3.1.

Wat betreft de chaperons is die conclusie thans niet meer zo evident: waar in het ontwerp waarover advies 44.433/3 werd gegeven, was vereist dat de betrokkenen beschikten over een diploma in de verpleegkunde, kinesitherapie of lichamelijke opvoeding op het niveau van het hoger onderwijs, wat er zou kunnen op wijzen dat de betrokkenen konden worden geacht werkzaam te zijn in de gezondheidszorg, is dat thans niet meer vereist, terwijl uit het ontwerp ook niet blijkt dat de chaperons medische handelingen stellen. De chaperons in de zin van het ontwerp lijken dan ook wel onder het toepassingsgebied van de dienstenrichtlijn te vallen. Dat impliceert dat de erkenningsvoorwaarden moeten worden getoetst aan de artikelen 10, 14 en 15 (recht van vestiging) en 16 tot 18 (vrij verrichten van diensten) van de dienstenrichtlijn, en dat een verantwoording moet bestaan voor het beperken van de erkenningsduur (artikel 18, tweede lid, van het ontwerp) in het licht van artikel 11, lid 1, van de dienstenrichtlijn. Indien het ontwerp zou worden aangevuld met bepalingen aangaande de erkenningsprocedure (...), moeten deze worden getoetst aan artikel 13 van de dienstenrichtlijn.

8.3. Voor zover er voor de erkenning van de experten bedoeld in artikel 23 van het ontwerp rechtsgrond voorhanden zou zijn (...), dient de regeling ervan eveneens te worden getoetst aan de dienstenrichtlijn nu de activiteiten van die experten kunnen worden beschouwd als een ‘dienst’ en ze niet kunnen worden geacht een ‘dienst van de gezondheidszorg’ te verrichten in de zin van artikel 2, lid 2, f), van de dienstenrichtlijn.”⁴⁵

De gemachtigde bezorgde de volgende repliek op dat advies die toentertijd werd uiteengezet in de nota aan de Vlaamse Regering en die ook voor de ontworpen regeling het standpunt van de Regering vormt:

“De Raad van State merkt op dat de erkenningsregeling die voor controlelabo’s voorzien wordt conform de dienstenrichtlijn is en dat de dienstenrichtlijn niet van toepassing is op de controle-artsen. Wat de experts betreft, werd de erkenningsregeling geschrapt. Daarenboven kan erop worden gewezen dat alle experten arts moeten zijn, zodat net zoals voor de controle-artsen geldt dat deze vallen onder de uitzondering inzake diensten van de gezondheidszorg.

Voor de erkenning die wordt voorzien voor de chaperons stelt de Raad van State zich de vraag of deze niet alsnog onder de dienstenrichtlijn valt. Ter zake kan er vooreerst op worden gewezen dat de erkenning in essentie geldt voor de chaperons die door de NADO zullen worden ingezet. De chaperons die door de sportverenigingen worden ingezet moeten niet aan de voorwaarden van art. 20 voldoen (zei art. 50 ontwerpbesluit). Om die reden kan de erkenning niet worden beschouwd als een vergunningstelsel in de zin van de dienstenrichtlijn. Niet het geheel van de ‘dienstenactiviteit’ van chaperons is immers gereguleerd. In essentie worden enkel voorwaarden bepaald voor de chaperons die de overheid zelf wenst te gebruiken.

Verder kan worden opgemerkt dat de erkenning in ieder geval niet-discriminatoir is en gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang (dopingbestrijding en beschikken over personen die ter zake beschikken over een minimale ervaring en professionele bekwaamheid). De regeling is ook proportioneel (want er wordt slechts een zeer beperkt aantal verplichtingen opgelegd), ze is objectief, duidelijk, ondubbelzinnig en wordt vooraf en op transparante wijze openbaar en toegankelijk gemaakt. Er is ook voorzien om gelijkaardige opleidingen uit andere landen te erkennen en de duurtijd is

⁴⁵ Adv.RvS 51.790/3 van 18 september 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 19 oktober 2012 ‘houdende uitvoering van het decreet van 25 mei 2012 betreffende de preventie en bestrijding van doping in de sport’.

weliswaar beperkt maar die wordt in beginsel hernieuwd indien blijkt dat blijvend aan de voorwaarden is voldaan. Aan alle voorwaarden gesteld door de dienstenrichtlijn is derhalve hoe dan ook voldaan.”

De voorwaarde dat de experts arts moeten zijn (hetgeen overigens eerst is bepaald in het betrokken uitvoeringsbesluit), volstaat op zich niet om te besluiten dat zij “diensten van de gezondheidszorg” leveren. Uit overweging 22 bij de dienstenrichtlijn blijkt dat enkel medische en farmaceutische diensten die personen werkzaam in de gezondheidszorg aan patiënten verlenen om hun gezondheid te beoordelen, te bewaren of te verbeteren. Uit de ontworpen bepaling kan niet worden afgeleid dat de diensten die de experts verlenen, effectief aan patiënten worden verleend.

Het argument dat de erkenningsregeling van de chaperons enkel geldt voor de chaperons die optreden namens NADO Vlaanderen en dat die regeling daarom niet kan worden beschouwd als een vergunningsstelsel als bedoeld in de dienstenrichtlijn, kan evenmin worden gevolgd. Onder “vergunningstelsel” wordt in de richtlijn verstaan “elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit” (artikel 4, 6), van de dienstenrichtlijn). De erkenning is wel degelijk verplicht om de activiteit van chaperon bij NADO Vlaanderen te mogen uitoefenen, zodat het wel degelijk gaat om een vergunningstelsel.

De conclusie is dat het instellen van het erkenningsvereiste als dusdanig voor de controlelaboratoria, de experts en de chaperons door de stellers van het ontwerp moet worden getoetst aan de vereisten in de artikelen 9 en 16 van de dienstenrichtlijn. De overeenstemming van de door de Vlaamse Regering vast te stellen erkenningsvoorwaarden en erkenningsprocedure kan daarentegen pas beoordeeld worden naar aanleiding van de adviesaanvraag over het uitvoeringsbesluit.

9. In de ontworpen artikelen 8, § 2, 1°, derde tot vijfde zin, 10, § 3 en § 6, zevende lid, 21, § 4, eerste lid, 23/1, § 1, zesde lid, 24, § 1, vijfde lid, en § 2, vierde lid, en 25, § 1, vierde lid (lees: 25, vierde lid) worden bevoegdheden of taken omschreven van het TAS of het WADA.

Het ontworpen artikel 10, § 4, vijfde lid, bepaalt dat in een welbepaald geval geen beroep kan worden ingesteld bij het WADA.

De ontworpen artikelen 10, § 4, vijfde lid, en § 6, achtste lid, 23/1, § 1, zesde lid, 23/2, negende lid, 24, § 2, derde en vierde lid, 25, § 1, zevende lid (lees: 25, zevende lid,) en 43, zesde lid, bepalen dat beroep kan worden ingesteld bij het TAS.

Het WADA en het TAS zijn buitenlandse privaatrechtelijke organisaties die niet onder de rechtsmacht vallen van de Vlaamse Gemeenschap en die dan ook niet door de decreetgever geregeld kunnen worden. De aangehaalde ontworpen bepalingen moeten worden weggelaten of in elk geval zo worden geformuleerd dat zij een regel stellen ten aanzien van burgers die onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap vallen, veeleer dan een verplichting ten aanzien van die organisaties. Indien die bevoegdheden of taken reeds

voortvloeien uit de WADA-code, kan eventueel geopteerd worden voor een formulering waarbij wordt verwezen naar die relevante bepalingen (“Overeenkomstig artikel ... van de WADA-code, (...)”), zodat geen twijfel kan bestaan omtrent de juridische herkomst van de betrokken bevoegdheid of taak.

10.1. In het ontwerp wordt herhaaldelijk verwezen naar de WADA-code⁴⁶ en naar de Internationale Standaarden⁴⁷, waarbij dan veelal wordt bepaald dat een bepaalde handeling, gedraging of regel ermee in overeenstemming moet zijn. Op een gelijkaardige wijze wordt verwezen naar “het technisch document van WADA dat op grond van een risicoanalyse bepaalt welke verboden stoffen en methoden in welke sportdisciplines het meest gebruikt worden” (ontworpen artikel 15, § 1, vierde lid). De definitie van “binnen wedstrijdverband” wordt bepaald in het ontworpen artikel 2, 10°, “tenzij het anders bepaald is in de regels van de internationale federatie of het bestuursorgaan van het evenement in kwestie”. Een elitesporter van internationaal niveau wordt gedefinieerd als “elke sporter die een sportactiviteit beoefent op internationaal niveau, zoals gedefinieerd door de internationale federatie” (ontworpen artikel 2, 19°), een evenementenperiode als “de tijd tussen de start en het einde van het evenement, zoals vastgelegd door het bestuursorgaan van het evenement” (ontworpen artikel 2, 22°). Er wordt ten slotte ook bepaald dat de federaties onderworpen zijn aan “de antidopingregels van de internationale sportfederaties waartoe ze behoren” (ontworpen artikel 24, § 1, eerste lid). Telkens gaat het om verwijzingen naar een regel of een beslissing van een internationale of anderszins externe instantie.

10.2. Indien dergelijke verwijzingen voorkomen in delegaties van regelgevende bevoegdheid aan de Vlaamse Regering, is er op zich geen bezwaar tegen een dergelijk (onrechtstreeks) procedé van regelgeving door verwijzing, aangezien de eigenlijk beoogde rechtsregels door de Vlaamse Regering zullen worden vastgesteld en bekendgemaakt. De zorg voor de overeenstemming van die rechtsregels met de regels of beslissingen waarnaar verwezen wordt, berust bij de Vlaamse Regering. De burgers moeten die overeenstemming wel kunnen controleren, opdat zij kunnen nagaan of de Vlaamse Regering wetmatig is opgetreden. Alleen al daarom moeten de betrokken bepalingen van de WADA-Code of de Internationale Standaarden zo nauwkeurig mogelijk omschreven te worden.

Indien de zo-even geschetste verwijzingen voorkomen in bepalingen die zelf rechtsregels inhouden ten aanzien van burgers (bijvoorbeeld sporters), sportverenigingen of federaties, kan het (ditmaal rechtstreekse) procedé van regelgeving door verwijzing wel problematisch zijn: het gaat om normen die niet onderworpen zijn aan de geldende waarborgen bij de totstandkoming van regelgeving en die niet op de bij artikel 55 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorgeschreven wijze zijn bekendgemaakt, wat problematisch is op het vlak van de tegenstelbaarheid van de betrokken normen. In die gevallen moeten de verwijzingen in beginsel worden vervangen door een weergave van de inhoud van de beoogde regels.

⁴⁶ Zie de ontworpen artikelen 2, 31° en 38°, 3, eerste lid, 10°, b), 7, 10, § 1, eerste lid, en § 4, vierde en vijfde lid, 15, § 3, 2°, en § 4, 23/1, § 1, achtste lid, 24, § 1, eerste lid, 42 en 43, vijfde lid.

⁴⁷ Zie de ontworpen artikelen 2, 26°, 7, 8, § 2, 2°, 10, § 6, eerste lid, 15, § 4, eerste lid, 23/2, eerste lid, 2° en 24, § 1, eerste lid.

10.3. De regels waarnaar verwezen wordt, moeten in ieder geval voldoende kenbaar zijn. Zij moeten voldoen aan de noodzakelijke kwalitatieve vereisten om als rechtsregels beschouwd te kunnen worden, opdat zij ook daadwerkelijk toegankelijk zijn voor de betrokken burgers. Aangezien de regels inmengingen kunnen inhouden in bepaalde grondrechten, moeten zij immers bij wet zijn voorzien, hetgeen onder meer impliceert dat een regeling die dergelijke beperkingen inhoudt, toegankelijk, precies en voorzienbaar in haar gevolgen moet zijn.

Specifiek wat de Internationale Standaarden betreft, moet worden opgemerkt dat er talrijke opmerkingen in voorkomen die niet kunnen worden beschouwd als normatieve bepalingen. Het is dan ook raadzaam om de betrokken onderdelen van de Internationale Standaarden nauwkeurig te identificeren, waarbij niet-normatieve bepalingen moeten worden geweerd. Dit gebeurt best in het ontwerp zelf, in het besluit van de Vlaamse Regering (in geval van een delegatie) of in een bijlage erbij. Zo dit om praktische redenen niet haalbaar zou zijn, kan bijvoorbeeld op de website van de Vlaamse overheid een aangepaste versie van de Internationale Standaarden (met daarin enkel de normatieve bepalingen) worden weergegeven, waarnaar dan wel moet worden verwezen in het ontwerp.

Het technisch document van het WADA, waarnaar verwezen wordt in het ontworpen artikel 15, § 1, vierde lid, moet alleszins duidelijk geïdentificeerd worden.

Ook de algemene verwijzing naar “de antidopingregels van de internationale sportfederaties” kan problematisch zijn. Er zou aan de sportverenigingen en/of aan de federaties kunnen worden opgelegd ervoor te zorgen dat deze regels meegedeeld worden aan hun leden of dat zij de regels bekendmaken op een voldoende rechtszekere manier.

10.4. De WADA-Code wordt bij het ontworpen artikel 2, 14°, gedefinieerd als “de Wereldantidopingcode die goedgekeurd is door het WADA op 5 maart 2003 in Kopenhagen, en de latere wijzigingen ervan”. Een dergelijke verwijzing naar latere wijzigingen komt niet voor in de definitie van de Internationale Standaarden in het ontworpen artikel 2, 32°, die luidt als volgt: “de documenten, aangenomen door het WADA ter ondersteuning van de Code, die ertoe strekken de verschillende technische en operationele onderdelen van de bepalingen van de Code te harmoniseren”. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“[Aang]ezien sommige standaarden jaarlijks of tweejaarlijks in kleine mate worden gewijzigd, is het niet aangewezen om te verwijzen naar een specifiek artikel of specifieke versie. Anders moet het decreet jaarlijks aangepast worden voor een kleinigheid. Fundamentele wijzigingen van de Standaard worden niet verwacht.”

Afgezien van de vraag of deze uitleg volstaat om het weinig rechtszekere karakter van de definitie van de Internationale Standaarden te verantwoorden en in de veronderstelling dat de bekendmaking van de WADA-Code en van de Internationale Standaarden op de website van het WADA de laatste wijzigingen integreert, zal er alleszins op moeten worden toegezien dat de verwijzing naar specifieke onderdelen van de WADA-Code of de Internationale Standaarden, die thans betrekking hebben op de versies ervan die op 1 januari 2015 in werking treden, worden bijgewerkt wanneer zou blijken dat die verwijzingen niet meer kloppen.

11. In sommige ontworpen bepalingen wordt gewag gemaakt van de NADO “van het land” of “van de woonplaats” van een sporter of van een begeleider.⁴⁸ Op andere plaatsen wordt dan weer kortweg de NADO “van de sporter” of “van de begeleider” vermeld.⁴⁹ De gemachtigde verwees naar de bepalingen van de WADA-Code waarop die vermeldingen gebaseerd zijn. In de op het eerste gezicht meest relevante bepaling, namelijk artikel 13.2.3 van de WADA-Code, wordt gewag gemaakt van de NADO “of the Person’s country of residence” of “[of] countries where the Person is a national or license holder”.

De stellers van het ontwerp moeten erop toezien dat de verwijzing naar de bevoegde NADO niet alleen volledig overeenstemt met hetgeen dienaangaande in de WADA-Code wordt bepaald, maar ook dat de vertaling ervan in de ontworpen regeling voldoende precies is. De vermelding NADO “van de sporter” of “van de begeleider” is in dat verband alleszins niet voldoende.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

12. In het ontworpen artikel 3, tweede tot vierde lid, moet worden verwezen naar “*het eerste lid, 10°, [a), b) of c)]*”. In het ontworpen artikel 3, vijfde lid, moet worden verwezen naar “het eerste lid, 10°” in plaats van naar “deze bepaling”. In het ontworpen artikel 3, zesde lid, moet worden verwezen naar “Het eerste lid, 10°,” in plaats van naar “Dit artikel”.

13. In het ontworpen artikel 3, zesde lid, wordt bepaald dat het artikel (lees: het derde lid, 10°,) ook van toepassing is op begeleiders van wie het diskwalificerende gedrag dateert van voor 1 januari 2015 en nog niet verjaard is. Met deze ontworpen bepaling wordt artikel 2.10.3, tweede alinea, laatste zin, van de WADA-code overgenomen. De gemachtigde verstrekke de volgende toelichting:

“Het decreet zal normaal gezien in werking treden op 1.1.15. Dit lid heeft niet tot gevolg dat feiten die zich voor 1.1.15 voordeden en niet strafbaar waren, nu wel als dopingpraktijk zouden gekwalificeerd kunnen worden en strafbaar zijn, maar strekt ertoe om sporters te verbieden samen te werken met voor dopingpraktijken veroordeelde begeleiders, ook als deze veroordeling zou gebaseerd zijn op door de begeleider gepleegde feiten van voor 1.1.15 die toen en nu strafbaar waren en nog niet verjaard zijn op 1.1.15.”

Dat de ontworpen bepaling betrekking heeft op de *samenwerking met* begeleiders (niet: op begeleiders) die *veroordeeld zijn* voor feiten (niet: voor diskwalificerende gedragingen) die voor 1 januari 2015 strafbaar waren, moet uitdrukkelijk worden verwoord, om te vermijden dat de bepaling zo wordt gelezen dat samenwerking met een begeleider ook een dopingpraktijk kan uitmaken wanneer het diskwalificerend gedrag nog niet werd gesanctioneerd en dat bijgevolg een sanctie zou worden verbonden aan gedragingen van vóór de inwerkingtreding van de ontworpen bepaling.

⁴⁸ Zo bijvoorbeeld in het ontworpen artikel 24, § 2, eerste lid en in het ontworpen artikel 36, eerste lid.

⁴⁹ Zo bijvoorbeeld in het ontworpen artikel 24, § 2, tweede lid en in het ontworpen artikel 25, § 1, vijfde lid.

Artikel 15

14. De gemachtigde bevestigde dat in het ontworpen artikel 14, eerste lid, “NADO Vlaanderen” moet worden geschreven in plaats van “NADO”.

Artikel 20

15. In het ontworpen artikel 15, § 2, eerste lid, kan het best ook melding worden gemaakt van de mogelijkheid van uitvoering van dopingtests door internationale federaties, aangezien die mogelijkheid verderop in de ontworpen paragraaf aan bod komt.

Artikelen 20 en 23

16. In het ontworpen artikel 15, § 4, wordt de Vlaamse Regering (onder meer) gemachtigd om voor de experten, controleartsen, chaperons en controlelaboratoria de wijze te bepalen waarop ze erkend worden. Het is raadzaam om die delegatie over te brengen naar het ontworpen artikel 18, tweede lid, waarin reeds de machtiging vervat is aan de Vlaamse Regering om voor die experten, controleartsen, chaperons en controlelaboratoria de erkenningsvoorwaarden te bepalen. De machtiging om de wijze te bepalen waarop die experten, controleartsen, chaperons en controlelaboratoria worden aangewezen, kan in het ontworpen artikel 15, § 4, worden behouden.

Artikel 30

17. De gemachtigde stelde voor de ietwat gemutileerde laatste zin van het ontworpen artikel 23/1, § 2, 1°, te herformuleren als volgt: “Bij elke dopingovertreding waarvoor geen verminderde sanctie op grond van afwezigheid van schuld of significante schuld wordt opgelegd, wordt de sportgerelateerde steun die de sporter of begeleider ontvangt, geheel of gedeeltelijk ingehouden door wie gebonden is aan de Code.”

De zinsnede “door wie gebonden is aan de Code” is evenwel een te vage omschrijving van hetgeen dienaangaande wordt vermeld in het relevante artikel 10.12.4 van de WADA-Code (“Signatories, Signatories’ member organizations and governments”) en moet worden gepreciseerd.

Artikel 32

18. De eerste zin van het ontworpen artikel 23/2, tiende lid, die overeenkomt met artikel 7.9.1, tweede alinea, laatste zin, van de WADA-code, schrijft voor dat geen beroep ingesteld kan worden tegen de beslissing⁵⁰ om een voorlopige schorsing op te leggen of niet op te

⁵⁰ Die uitgaat van de federatie als het gaat om een elitesporter en van NADO Vlaanderen als het gaat om een breedtesporter (zie het ontworpen artikel 23/2, eerste lid).

heffen nadat (lees: indien) de sporter aanvoerde dat de inbreuk waarschijnlijk te wijten was aan een vervuild product.

Wat betreft een beslissing dienaangaande van NADO Vlaanderen kan deze bepaling uiteraard geen afbreuk doen aan de bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De gemachtigde bevestigde dat enkel bedoeld wordt de beroepsmogelijkheid uit te sluiten tegen een beslissing van een federatie (overeenkomstig artikel 7.9.1, tweede alinea, laatste zin, van de WADA-code) en om te bepalen dat tegen een beslissing van NADO Vlaanderen geen beroep kan worden ingesteld bij de disciplinaire commissie. In dit laatste geval is er wel beroep mogelijk bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het zou duidelijker zijn als enerzijds wordt bepaald dat geen beroep mogelijk is tegen een beslissing van een federatie en anderzijds dat tegen een beslissing van NADO Vlaanderen geen beroep kan worden ingesteld bij de disciplinaire commissie.

19. De gemachtigde beaamde dat het ontworpen artikel 23/2, tiende lid, tweede zin, het best tot een afzonderlijk lid wordt omgevormd, aangezien de tweede zin geen verband houdt met de eerste zin.

Artikel 34

20. De vermelding van paragraaf 1 in het begin van het ontworpen artikel 25 moet worden weggelaten, tenzij het de bedoeling zou zijn om het laatste lid ervan om te vormen tot een paragraaf 2. Dat lid heeft immers een ander voorwerp dan de eraan voorafgaande leden.

21. De gemachtigde verklaarde dat in het ontworpen artikel 25, § 1, vierde lid, de federatie en de internationale federatie van de elitesporters wordt bedoeld die door de betrokken begeleider worden begeleid, zoals ook blijkt uit het ontworpen eerste lid. Men schrijve dan ook “de federatie en de internationale federatie van de door hem begeleide elitesporters” in plaats van “zijn federatie, zijn internationale federatie”.

Artikel 40

22. In artikel 40, 5°, van het ontwerp moeten de woorden “of (lees: aan de) NADO van de woonplaats van de sporter of begeleider” niet ingevoegd worden na het woord “sportvereniging”, maar na de woorden “vermeld in punt a)”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT