



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.007/VR
van 16 oktober 2020

over

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

Op 9 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende de instemming met het samenwerkingsakkoord tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 13 oktober 2020. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Martine BAGUET, kamervoorzitter, Chantal BAMPES, Luc CAMBIER, Bernard BLERO en Wouter PAS, staatsraden, Wim GEURTS, griffier en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 oktober 2020.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen, voor wat betreft de Vlaamse Gemeenschap, met het samenwerkingsakkoord (ondertekend op 1 september 2020) tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport’.

Het samenwerkingsakkoord heeft enerzijds tot doel het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011, zoals gewijzigd door het samenwerkingsakkoord van 17 december 2014, in overeenstemming te brengen met de nieuwe versie van de WADA-Code (Wereldantidopingcode) die door het Wereldantidopingagentschap (WADA) werd aangenomen op de Vijfde Wereldconferentie over Doping in de Sport op 7 november 2019 en die van kracht wordt op 1 januari 2021, en beoogt anderzijds een aantal regels te herzien of in te voeren om de praktische toepassing van het samenwerkingsakkoord te vergemakkelijken en te vereenvoudigen en om de doeltreffendheid van de gezamenlijke dopingbestrijding te versterken.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET INSTEMMINGSDECREET

2. Het samenwerkingsakkoord bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens betreffen.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 ervan, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

In dit geval werd het voorontwerp (en het samenwerkingsakkoord) enkel om advies voorgelegd aan de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, die (in een nieuwe vorm) is opgericht bij het decreet van 8 juni 2018,¹ en die op 28 juli 2020 een advies heeft gegeven.

¹ Decreet van 8 juni 2018 ‘houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,² heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,³ noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de “specifieke” regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.⁴ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de hierboven aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de “algemene” regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.⁵ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

Het feit dat door de Gegevensbeschermingsautoriteit op 2 oktober 2020 advies 94/2020 werd uitgebracht ten aanzien van een ontwerp van samenwerkingsakkoord dat het ondertekende samenwerkingsakkoord van 1 september 2020 is geworden, doet aan deze verplichting geen afbreuk. Dit advies werd immers gevraagd door de Regering van de Franse Gemeenschap. Het komt de Vlaamse Regering toe te voldoen aan de op haar rustende verplichtingen, zodat er tijdig en op afdoende wijze kennis kan worden genomen van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, en zodat de Regering eventueel aan dit advies het passende gevolg kan geven. Ook het feit dat het wellicht nuttig is dat onder de partijen die een samenwerkingsakkoord sluiten afspraken worden gemaakt om gezamenlijk of gelijktijdig het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit te vragen, doet geen afbreuk aan de bovenvermelde verplichting.

3. In het voorontwerp van decreet moet de datum van het samenwerkingsakkoord worden vermeld.

² *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

³ Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

⁴ *Ibid.*, 115 (opmerking 7.1).

⁵ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1 Luidens artikel 3, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 waakt iedere akkoordsluitende partij erover dat een antidopingbeleid wordt gevoerd dat in overeenstemming is met de beginselen van de WADA-Code. Luidens artikel 3, § 1, derde lid, 1°, van hetzelfde samenwerkingsakkoord verbindt iedere akkoordsluitende partij zich ertoe samen te werken met de andere akkoordsluitende partijen om de beginselen van de WADA-Code en de Internationale Standaarden in onderling overleg toe te passen. Ook uit andere bepalingen van het samenwerkingsakkoord, zoals te wijzigen door het samenwerkingsakkoord van 1 september 2020, blijkt dat het de bedoeling is dat de gemeenschappen zich richten naar de WADA-Code, alsook naar andere documenten aangenomen door het WADA, waaronder de Internationale Standaarden⁶ (zie de artikelen 3, § 1, derde lid, 3° en 9°, § 2, 1°, § 3, 1°, § 4, eerste lid, § 5, tweede en derde lid, § 5/1, derde lid, en § 8, eerste lid, van het gewijzigde samenwerkingsakkoord van 9 december 2011).

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds herhaaldelijk heeft gesteld,⁷ beantwoordt het afstemmen van het beleid van de gemeenschappen op de beginselen van de WADA-Code aan de verplichtingen die België op zich heeft genomen door partij te worden bij de Internationale Conventie tegen het dopinggebruik in de sport, gesloten in Parijs op 19 oktober 2005. Bij artikel 4, lid 1, van de Internationale Conventie verbinden de verdragsluitende staten zich ertoe de beginselen van de WADA-Code te eerbiedigen, teneinde de uitvoering, op nationaal en internationaal vlak, van de strijd tegen het dopinggebruik in de sport te coördineren.

Er dient bijgevolg nagegaan te worden of de akkoordsluitende partijen in het samenwerkingsakkoord van 1 september 2020 geen verbintenissen aangaan die strijdig zijn met de beginselen van de WADA-Code. Indien dat wel het geval zou zijn, zou het samenwerkingsakkoord strijdig zijn met de internationale verplichtingen die België op zich heeft genomen.

⁶ In het bijzonder de Internationale Standaard voor Dopingtests en Onderzoeken en de Internationale Standaard voor de Bescherming van Persoonsgegevens.

⁷ Zie de adviezen van de Raad van State 49.783/VR van 5 juli 2011 over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet (Vlaamse Gemeenschap) van 9 maart 2012 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport' (*Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1421/1); 49.850/VR van 5 juli 2011 over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet (Franse Gemeenschap) van 19 april 2012 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 9 décembre 2011 conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport' (*Parl.St.* Fr.Parl. 2011-12, nr. 348/1) en 56.608/VR van 16 september 2014 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 15 mei 2014 tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende dopingpreventie en -bestrijding in de sport' (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 190/1, 59-68).

4.2. Wat betreft de overeenstemming met de WADA-Code dient het volgende te worden opgemerkt.

Artikel 2, 1°, c), IV, van het samenwerkingsakkoord van 1 september 2020 brengt een wijziging aan in artikel 3, § 1, lid 3, 5°, van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011. De Nederlandse tekst van het voorliggende samenwerkingsakkoord heeft tot gevolg dat “processen-verbaal van de dopingcontroles” niet langer onderworpen zijn aan de verplichting dat een vertaling, minstens in de officiële talen van het WADA, beschikbaar moet zijn.

De gemachtigde bevestigt dat dit niet de bedoeling is: “De wijziging heeft integendeel de bedoeling om niet enkel te bepalen dat de vertaling van de processen-verbaal van monsterneming noodzakelijk is, maar dat zulks even noodzakelijk is voor de aanvraagformulieren voor een Toestemming wegens Therapeutische Noodzaak. Tevens kan gewezen worden op de terminologie ‘dopingcontroleformulier’, die de term ‘proces verbaal van de dopingcontrole’ vervangt. Die terminologie sluit beter aan bij de terminologie van de Code”.

Uit de Franse en Duitse tekst van het samenwerkingsakkoord blijkt inderdaad dat voor alle formulieren inzake de dopingcontrole de vertalingsverplichting geldt. De Nederlandse tekst van het samenwerkingsakkoord moet op dit punt worden verbeterd.

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

In de reeds vermelde adviezen (zie voetnoot 7) werd erop gewezen dat het aan elk van de gemeenschappen staat om de verbintenissen die zij in het samenwerkingsakkoord jegens elkaar aangaan in de eigen regelgeving om te zetten. Zij dienen er daarbij voor te zorgen dat de beginselen van de WADA-Code en de Internationale Standaarden verbindend worden.

De gemachtigde heeft in dat verband bevestigd dat het samenwerkingsakkoord geen rechtstreeks werkende bepalingen bevat en dat de bepalingen van het samenwerkingsakkoord maar uitwerking zullen hebben na implementatie via decreet of ordonnantie.

De vraag of bij de aanpassing van de decreten van de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap en de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en hun uitvoeringsbesluiten kan worden verwezen naar bepalingen van de WADA-Code en de Internationale Standaarden rijst dus eerst naar aanleiding van die aanpassing zelf.

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

6. Artikel 2, 1°, d), en 5°, van het samenwerkingsakkoord van 1 september 2020 bepaalt dat, voor breedtesporters die aan geen enkele wedstrijd deelnemen, elke akkoordsluitende partij vrij is om bij decreet of ordonnantie een eigen regeling vast te stellen (zie zowel het nieuwe artikel 3, § 1, vierde lid, als het nieuwe artikel 3, § 5, vierde lid, van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011).

Deze werkwijze is aanvaardbaar gelet op het feit dat deze breedtesporters in beginsel niet onder de toepassing van de WADA-Code vallen. De toets van een regeling voor dergelijke breedtesporters die niet aan wedstrijden deelnemen, aan hogere rechtsnormen en de beoordeling van de proportionaliteit ervan zullen bijgevolg eventueel moeten worden doorgevoerd naar aanleiding van het toetsen van een specifieke regeling bij decreet.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

7. De Nederlandse tekst van artikel 2, 1°, c), V, van het samenwerkingsakkoord van 1 september 2020 houdt er geen rekening mee dat, in tegenstelling tot hetgeen in de Franse tekst gebeurt, de afkorting “NADO” in het enkelvoud moet worden gesteld en het woord “NADO’s” dus moet worden vervangen door het woord “NADO”. Dit moet worden verbeterd.

8. In het in het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 in te voegen artikel 3, § 5/1, tweede lid, wordt bepaald dat het WADA in samenspraak met de Nationale Antidopingorganisatie (NADO) die bevoegdheid had over de sporter op het ogenblik dat de sporter zich teruggetrokken heeft, een afwijking kan toekennen van de regel van schriftelijke kennisgeving van zes maanden voor de terugkeer in wedstrijdverband, vermeld in het eerste lid, als de strikte toepassing van die regel voor de elitesporter in kwestie onbillijk zou zijn.

Deze bepaling vormt een overname van een deel van artikel 5.6.1 van de WADA-Code. Om te vermijden dat de indruk ontstaat dat het samenwerkingsakkoord een bevoegdheid verleent aan het WADA, wat het niet zou kunnen, wordt het best geschreven “Overeenkomstig artikel 5.6.1 van de WADA-Code, kan het WADA ...”.

9. Artikel 2, 10°, b), van het samenwerkingsakkoord van 1 september 2020 bepaalt dat in artikel 3, § 8, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord de woorden “van de elitesporters” worden opgeheven. Deze woorden komen evenwel niet voor in de Nederlandse tekst van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011, zoals gewijzigd door het samenwerkingsakkoord van 17 december 2014. De Duitse tekst van artikel 2, 10°, b), schrapt het woord “Spitzensportler” dat evenmin voorkomt in de Duitse tekst van het samenwerkingsakkoord.

De Nederlandse en Duitse tekst van het voorliggende samenwerkingsakkoord moeten worden verbeterd.

Artikel 4

10. De Nederlandse tekst van het nieuwe artikel 6, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 9 december 2011 is niet correct. De woorden “op Europese en internationale vergaderingen die uitsluitend verband houden met de materie met betrekking tot de dopingbestrijding en/of- preventie” moeten worden geplaatst na de woorden “standpunten”. Ook de Duitse tekst van de bepaling is niet correct aangezien de woorden “etwaige Standpunkte” ontbreken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME