



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.177/1
van 19 oktober 2022

avis 72.177/1
du 19 octobre 2022

over

sur

een ontwerp van besluit van
het Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie 'tot
wijziging van het besluit van
10 maart 2016 houdende
uitvoering van de ordonnantie
van 21 juni 2012 betreffende
de promotie van de gezondheid
bij de sportbeoefening, het
dopingverbod en de preventie
ervan'

un projet d'arrêté du Collège
réuni de la Commission
communautaire commune
'modifiant l'arrêté du
10 mars 2016 portant exécution
de l'ordonnance du
21 juin 2012 relatif à la
promotion de la santé dans la
pratique du sport, à
l'interdiction du dopage et à sa
prévention'

Op 13 september 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor Welzijn en Gezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 20 oktober 2022, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van het Verenigd College 'tot wijziging van het besluit van 10 maart 2016 houdende uitvoering van de ordonnantie van 21 juni 2012 betreffende de promotie van de gezondheid bij de sportbeoefening, het dopingverbod en de preventie ervan'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 oktober 2022.

*

Le 13 septembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge de l'Action sociale et de la Santé à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 20 octobre 2022, sur un projet d'arrêté du Collège réuni 'modifiant l'arrêté du 10 mars 2016 portant exécution de l'ordonnance du 21 juin 2012 relatif à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 13 octobre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 octobre 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie brengt diverse wijzigingen aan in het besluit van het Verenigd College van 10 maart 2016 ‘houdende uitvoering van de ordonnantie van 21 juni 2012 betreffende de promotie van de gezondheid bij de sportbeoefening, het dopingverbod en de preventie ervan’ (artikelen 1 tot 39 van het ontwerp) en heft de bijlage bij dit besluit op (artikel 40).

Daarbij wordt beoogd om een aantal preciseringen aan te brengen met het oog op de overeenstemming met de WADA-Code (Wereldantidopingcode) en de Internationale Standaard voor resultatenbeheer. De meeste van de ontworpen wijzigingen zijn echter louter vormelijk van aard.

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt (artikel 41).

3.1. Zoals blijkt uit de aanhef, wordt rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in de ordonnantie van 21 juni 2012 ‘betreffende de promotie van de gezondheid bij de sportbeoefening, het dopingverbod en de preventie ervan’, evenwel zonder vermelding van enige specifieke bepaling van die ordonnantie (er wordt melding gemaakt van “artikelen XXX”).¹

3.2. Rekening houdend met de eerdere adviezen over het besluit van 10 maart 2016 en over een eerder wijzigingsbesluit van het voormeld besluit,² kan worden besloten dat, onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt gesteld, de rechtsgrond voor de artikelen 1 tot 39 van het ontwerp in beginsel wordt geboden door artikel 10, §§ 2, 3, tweede lid, 6, tweede lid, artikel 16, tweede lid, artikel 17, §§ 1, eerste lid, en 2, artikel 18, § 3, artikel 20, tweede lid, artikel 21, tweede lid, artikel 23/2, § 2, eerste lid, artikel 25, artikel 26, §§ 1, eerste lid, 2, tweede lid, 4, 6 en 8, artikel 30/1 en artikel 37, § 3, eerste lid, van de ordonnantie van 21 juni 2012.

¹ Gevraagd welke bepalingen van het ontwerp rechtsgrond vinden in welke bepalingen van de in de aanhef vermelde ordonnantie heeft de gemachtigde een rechtsgrondentabel bezorgd die echter nog een aantal onjuiste en onvolledige verwijzingen bevat, zoals zal blijken uit hetgeen hierna volgt.

² Adv.RvS 58.837/3 van 23 februari 2016 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 10 maart 2016, opmerkingen 3.1 e.v.; adv.RvS 70.816/1 van 3 januari 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 13 januari 2022 ‘tot wijziging van het besluit van 10 maart 2016 houdende uitvoering van de ordonnantie van 21 juni 2012 betreffende de promotie van de gezondheid bij de sportbeoefening, het dopingverbod en de preventie ervan’, opmerkingen 4.1 e.v.

Voor de artikelen 6 en 16 van het ontwerp, die de artikelen 18 en 30 van het besluit van 10 maart 2016 wijzigen, kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van het Verenigd College,³ gelezen in samenhang met respectievelijk artikel 17, § 2 en artikel 23/1 van de ordonnantie van 21 juni 2012.

Voor artikel 29 van het ontwerp, dat artikel 49 van het besluit van 10 maart 2016 wijzigt, kan eveneens worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met de artikelen 17, § 1, eerste lid, en 23/1 van de ordonnantie van 21 juni 2012.

Artikel 10, 2°, van het ontwerp wijzigt artikel 24, § 3, vierde lid, van het besluit van 10 maart 2016. Met betrekking tot die laatst vermelde bepaling merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel het volgende op in het advies 58.837/3 van 23 februari 2016:

“3.10. Artikel 24, § 3, vierde lid, van het ontworpen besluit bepaalt dat het verboden is voor de gecontroleerde sporter, alsook voor iedereen aan wie door de controlearts is toegestaan aanwezig te zijn in het controlelokaal of in het lokaal waarin de controle wordt uitgevoerd, om het verloop van de dopingcontrole te filmen, te fotograferen of op het even welke drager te zetten.

Een dergelijk verbod raakt aan het recht om informatie te vergaren, dat onder meer vervat is in artikel 10 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, en vergt alleszins een uitdrukkelijke rechtsgrond. De Raad van State ziet niet in hoe de ontworpen bepaling rechtsgrond kan vinden in artikel 17, § 1, eerste lid, van de ordonnantie, waarbij het Verenigd College wordt gemachtigd om de dopingcontroleprocedure te bepalen, ook niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid. Er is ook geen andere bepaling in de voormelde ordonnantie voorhanden die als rechtsgrond kan fungeren. Artikel 24, § 3, vierde lid, moet dan ook worden weggelaten uit het ontwerp.”

In het licht van voormelde opmerking bestaat er evenmin rechtsgrond om artikel 24, § 3, vierde lid, van het besluit van 10 maart 2016 te wijzigen, zodat artikel 10, 2°, van het ontwerp ofwel dient te worden weggelaten, ofwel dient te worden omgevormd tot een bepaling die artikel 24, § 3, vierde lid, van het besluit van 10 maart 2016 opheft.

3.3. De rechtsgrond voor de opheffing van de bijlage bij het besluit van 10 maart 2016 (artikel 40) kan worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van het Verenigd College, gelezen in samenhang met artikel 12 van de ordonnantie van 21 juni 2012. Als gevolg van de voormelde bepaling, zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 24 december 2021,⁴ worden de gegevens die in de bijlage bij het besluit van 10 maart 2016 zijn opgenomen, nu in bijlage 2 bij de voornoemde ordonnantie vermeld.

³ Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 69, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’.

⁴ Zie de ordonnantie van 24 december 2021 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 21 juni 2012 betreffende de promotie van de gezondheid bij de sportbeoefening, het dopingverbod en de preventie ervan’.

VORMVEREISTEN

4. In de aanhef wordt verwezen naar een advies van onbekende datum van de afdeling preventieve gezondheidszorg van de Commissie voor Gezondheidszorg van de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnszorg, dat echter niet gevoegd was bij de adviesaanvraag.

Hierover ondervraagd, bezorgde de gemachtigde een advies van 29 september 2022, daterend van na de inschrijving van de adviesaanvraag bij de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 13 september 2022. Er kan worden vastgesteld dat een unaniem positief advies werd uitgebracht en dat het advies geen opmerkingen bevat.

Het volstaat dan ook om het tweede lid van de aanhef aan te vullen met de vermelding van de datum van dit advies.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontwerp is opgemerkt. Aan het eerste lid van de aanhef van het ontwerp dienen twee nieuwe leden vooraf te gaan die verwijzen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en naar artikel 69, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989. In het huidige eerste lid van de aanhef, dat het derde lid wordt, dient te worden verwezen naar de artikelen artikel 10, §§ 2, 3, tweede lid, 6, tweede lid, artikel 12, artikel 16, tweede lid, artikel 17, §§ 1, eerste lid, en 2, artikel 18, § 3, artikel 20, tweede lid, artikel 21, tweede lid, artikel 23/1, artikel 23/2, § 2, eerste lid, artikel 25, artikel 26, §§ 1, eerste lid, 2, tweede lid, 4, 6 en 8, artikel 30/1 en artikel 37, § 3, eerste lid, van de ordonnantie van 21 juni 2012.

Artikel 3

6. In artikel 3, 1°, van het ontwerp dient het woord “telkens” te worden ingevoegd voorafgaand aan het woord “vervangen” aangezien het meerdere wijzigingen betreft.

Artikelen 19 en 27

7. Met het oog op de rechtszekerheid dient in het eerste van de drie nieuwe leden die worden ingevoegd door artikel 19, 9°, van het ontwerp, te worden aangegeven op welk ogenblik de termijn van zeven dagen ingaat. Een gelijkaardige opmerking geldt voor de termijn van vijftien dagen vermeld in de wijziging die is bepaald in artikel 27, 1°, van het ontwerp.

8. In artikel 19 van het ontwerp wordt verwezen naar technische normen. In het tweede van de drie nieuwe leden die worden ingevoegd door artikel 19, 9°, van het ontwerp⁵ wordt immers verwezen naar een technisch document van het Wereldantidopingagentschap (hierna: WADA),⁶ waarbij is bepaald dat de procedure gevolgd door de diensten van de Administratie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie belast met de strijd tegen doping (hierna: NADO)⁷ met dit technisch document “of een latere versie” in overeenstemming moet zijn.

In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt, dat ze niet, zoals in dit geval, in het Nederlands of het Frans zijn gesteld of vertaald en dat ze in de regel enkel beschikbaar zouden zijn tegen een bepaalde vergoeding.⁸

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Belgische rechtsregels wordt verwezen zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost.⁹ Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij (bijzondere) wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking.¹⁰

Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse en een Franse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

⁵ Deze drie nieuwe leden hernemen de inhoud van artikel 34, § 2, derde lid, 10° tot 12°, van het besluit van 10 maart 2016, die door artikel 19, 6° tot 9°, van het ontwerp wordt opgeheven. De ontworpen bepalingen dienen te worden beschouwd als een nieuwe wilsuiting van de verordenende overheid.

⁶ Het betreft een document dat beschikbaar is op https://www.wada-ama.org/sites/default/files/td2019cg_final_eng_clean.pdf.

⁷ Zie artikel 2, 2°, van de ordonnantie van 21 juni 2012.

⁸ Zie ook C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

⁹ Zoals het geval lijkt te zijn in het om advies voorgelegde voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake Economie’ waarover de Raad van State op 18 mei 2022 advies 71.335/1 heeft uitgebracht (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2742/001, 124-145). Artikel 20 van de aangenomen tekst luidt:

“De Staat en alle andere publiekrechtelijke personen kunnen de toepassing van een door het Bureau voor Normalisatie gepubliceerde norm of deel van een norm verplichten. Zij brengen het Bureau voor Normalisatie hiervan vooraf op de hoogte. De specifiek Belgische normen die verplicht worden gesteld, worden op de website van het Bureau voor Normalisatie raadpleegbaar gesteld volgens de door de Koning vastgestelde nadere regels, zonder de mogelijkheid om deze te downloaden of af te drukken. De andere normen die verplicht worden gesteld, worden kosteloos ter beschikking gesteld door de auteur van de reglementering op zodanige wijze dat de auteursrechten op die normen nageleefd worden. Als er een vertaling nodig is, kan het Bureau voor Normalisatie de kosten voor de vertaling van deze norm door een derde partij aan de regelgevende overheid factureren.” (*Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2742/007 en nr. 55-2742/009).

¹⁰ Zie in dat verband overigens de gids bestemd voor regelgevende overheden, opgesteld door de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, aangaande het verwijzen naar normen in technische regelgeving, beschikbaar op <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/verwijzen-naar-normen>.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, wordt in de ontworpen regeling verwezen naar een norm die niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet is bekendgemaakt en die bijgevolg niet tegenwerpelijk is.

9. In de mate dat met de verwijzing in artikel 19, 9°, van het ontwerp naar “een latere versie” van dit technisch document een dynamische verwijzing wordt beoogd, met andere woorden een verwijzing naar eventuele toekomstige versies van de norm, valt bovendien op te merken dat op die wijze een ongeoorloofde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan het WADA of de opstellers van het betrokken technisch document dreigt in het leven te worden geroepen aangezien alsdan de toekomstige inhoud van de betrokken bepaling door een buitenlandse privaatrechtelijke organisatie zoals het WADA kan worden bepaald. Aan dit probleem zou kunnen worden tegemoetgekomen indien de verwijzing naar het technisch document statisch zou zijn, en niet dynamisch, wat wil zeggen dat wordt verwezen naar de tekst van dat technisch document zoals het van toepassing is op het ogenblik dat de ontworpen regeling tot stand komt, zonder rekening te houden met latere wijzigingen ervan.

10. In het derde van de drie nieuwe leden die worden ingevoegd door artikel 19, 9°, van het ontwerp wordt verwezen naar “nader bepaalde procedures” die de NADO moet volgen indien “het resultaat betrekking heeft op een andere verboden stof waarvoor specifieke eisen op het vlak van resultatenbeheer gelden overeenkomstig een technisch of ander door het WADA gepubliceerd document”.

Ook in deze bepaling wordt verwezen naar technische normen, zodat voor deze bepaling evenzeer geldt hetgeen hiervoor reeds *sub* 8 werd opgemerkt.

Bovendien geeft deze bepaling aanleiding tot rechtsonzekerheid nu niet wordt verduidelijkt om welke stoffen het gaat, noch welke procedures in voorkomend geval gevolgd moeten worden. Het ontworpen lid dient dan ook in elk geval te worden aangevuld en verduidelijkt.

Artikel 27

11. Luidens het ontworpen artikel 47/1, § 2, 5°, van het besluit van 10 maart 2016 bevat de kennisgeving “de mededeling aan de sporter dat, indien hij de bewering van overtreding van de antidopingregels of de voorgestelde gevolgen binnen vijftien dagen niet betwist en geen hoorzitting vraagt binnen de vastgestelde termijnen, hij geacht wordt afstand te hebben gedaan van zijn recht op hoorzitting, de betrokken overtreding te hebben bekend en de in de kennisgevingsbrief over de beschuldigingen bepaalde gevolgen te hebben aanvaard”.

Gevraagd of het de bedoeling is dat het tijdsverloop van vijftien dagen tot gevolg heeft dat in een eventuele latere beroepsprocedure geen enkele betwisting meer mogelijk is over de vraag of de dopingregels al dan niet zijn overtreden, aangezien de ontworpen bepaling melding maakt van een bekentenis en aanvaarding van de gevolgen, antwoordde de gemachtigde:

“Sur la portée de l’article 27, 9° en projet, concrètement, lors d’un fait présumé de dopage, il y a :

- d'abord un premier courrier de notification des charges (courrier n°1), dans lequel l'athlète est informé -entre-autres choses- qu'il peut demander à être entendu par ONADO Brussels ;

- puis un second courrier de notification des charges (courrier n°2), où l'athlète est à nouveau informé -toujours entre-autres choses- du fait que s'il le demande, il peut être entendu par ONADO Brussels ;

- Si aucune demande n'intervient à cet égard endéans le temps pour ce faire, et qu'aucun autre mécanisme n'a été enclenché par l'athlète, la décision administrative est rendue par ONADO Brussels, en présumant que cet athlète ne conteste dès lors pas l'allégation des violations des règles antidopage et les conséquences proposées. Autrement dit, après deux propositions d'auditions (et de possibilités de contestations écrites), sans réponse ou avec réponse mais hors délai, ONADO Brussels présume que l'athlète reconnaît l'allégation et consent aux conséquences. ONADO Brussels rend alors sa décision (courrier n°3).

Toutefois, cet athlète ne se retrouve pas sans droit de recours et peut toujours contester, via d'autres canaux cette fois, la décision d'ONADO Brussels, ou demander à être entendu. C'est ainsi que, dans le courrier de décision notifié à l'intéressé (toujours le courrier n°3, encore en projet), nous indiquons :

‘Suite à la notification de la présente décision, plusieurs possibilités s’offrent à vous :

- (...) vous pouvez encore fournir une aide substantielle à ONADO Brussels ou une autre ONAD compétente, et ainsi bénéficier d'un sursis quant aux conséquences imposées. Concrètement, il est possible de sursoir jusqu'aux trois quarts de la période de suspension si une aide substantielle est fournie et a pour résultat (...) ;

- dans les [délais] suivant la notification de la présente décision, vous pouvez demander par écrit à ONADO Brussels, la saisine de la Commission disciplinaire antidopage (la 'CODA'), pour former valablement recours contre la présente décision. Veuillez conserver toute preuve relative à cette demande écrite ;

- nonobstant l'existence des voies de recours habituelles auprès des cours et tribunaux, vous pouvez faire un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat. La requête doit être adressée au greffe du Conseil d'État, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles, soit sous pli recommandé à la poste, soit suivant la procédure électronique que vous retrouverez sur le site officiel du Conseil d'Etat. Le recours doit être introduit dans un délai de 60 jours après la publication, la notification ou la prise de connaissance de la décision ;

- vous pouvez faire appel auprès du Tribunal arbitral du sport (TAS) sis en Suisse, conformément aux articles 35/1, §1er de l'ordonnance antidopage et 13.1 dudit Code. Cet appel n'est pas suspensif à moins que TAS n'en décide autrement. L'appel doit être introduit dans les 21 jours qui suivent la notification de la décision susceptible d'appel’.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de ontworpen bepaling dan ook niet kan worden geïnterpreteerd in de zin dat daarbij afbreuk zou worden gedaan aan de beroepsmogelijkheden tegen de beslissing. Het verdient niettemin aanbeveling om de verwarrende formulering aan te passen.

Artikel 41

12. Artikel 41 van het ontwerp bepaalt dat het ontworpen besluit in werking treedt op de dag waarop het in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Er wordt aan herinnerd dat de gebruikelijke termijn voor de inwerkingtreding van besluiten die is van de tiende dag na de dag van bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad* en dat daarvan enkel om een bijzondere reden kan worden afgeweken. Indien geen dergelijke reden valt aan te wijzen, wordt beter geopteerd voor een inwerkingtreding binnen de voornoemde gebruikelijke termijn, hetgeen inhoudt dat artikel 41 alsdan uit het ontwerp kan worden weggelaten.

Slotopmerkingen

13. Het ontwerp maakt geen melding van de wijzigingen die eerder door het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 13 januari 2022 ‘tot wijziging van het besluit van 10 maart 2016 houdende uitvoering van de ordonnantie van 21 juni 2012 betreffende de promotie van de gezondheid bij de sportbeoefening, het dopingverbod en de preventie ervan’ zijn aangebracht aan het door het ontwerp te wijzigen besluit van 10 maart 2016. Indien de door het ontwerp te wijzigen artikelen eerder werden ingevoegd, gewijzigd of vervangen door het besluit van 13 januari 2022, dienen de inleidende zinsdelen dit telkens te vermelden.

14. Het ontwerp moet nog grondig worden nagelezen op het vlak van de overeenstemming tussen de taalversies. Ter illustratie kan in dit verband op het volgende worden gewezen.

In een aantal artikelen stemmen de twee taalversies niet overeen (zie bijvoorbeeld de artikelen 16, 3° en 19, 4°, van het ontwerp) of wordt in beide versies enkel de Franse tekst vermeld (zie artikel 20, 4°). Dit dient te worden verholpen.

In het ontwerp wordt voorts in geval van wijzigingen die enkel de Franse tekst van het ontwerp betreffen uitsluitend in de Nederlandse taalversie vermeld dat de betrokken wijzigingen enkel de Franse tekst betreffen (zie bijvoorbeeld artikel 3, 1°, artikel 3, 2°, artikel 4, artikel 7, 1°, artikel 9, 5°, artikel 9, 9°, en artikel 25, 4°, van het ontwerp). Met het oog op de overeenstemming tussen de taalversies verdient het aanbeveling om ook in de Franse tekst te verduidelijken dat het een wijziging betreft die beperkt is tot de Franse tekst van het ontwerp.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune soumis pour avis apporte diverses modifications à l'arrêté du Collège réuni du 10 mars 2016 'portant exécution de l'ordonnance du 21 juin 2012 relatif à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention' (articles 1^{er} à 39 du projet) et abroge l'annexe de cet arrêté (article 40).

À cet égard, le projet vise à apporter un certain nombre de précisions en vue de le conformer au Code AMA (Code mondial antidopage) et au Standard international pour la gestion des résultats. La plupart des modifications en projet sont toutefois de nature purement formelle.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* (article 41).

3.1. Ainsi qu'il ressort du préambule, le fondement juridique du projet est recherché dans l'ordonnance du 21 juin 2012 'relative à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention', sans qu'il soit toutefois fait mention d'une quelconque disposition spécifique de cette ordonnance (il est fait état de « articles XXX ») ¹.

3.2. Compte tenu des avis précédents rendus sur l'arrêté du 10 mars 2016 et sur un arrêté modificatif antérieur de l'arrêté précité ², on peut conclure que, sous réserve des considérations formulées ci-après, les articles 1^{er} à 39 du projet trouvent en principe un fondement juridique dans l'article 10, §§ 2, 3, alinéa 2, 6, alinéa 2, l'article 16, alinéa 2, l'article 17, §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2, l'article 18, § 3, l'article 20, alinéa 2, l'article 21, alinéa 2, l'article 23/2, § 2, alinéa 1^{er}, l'article 25, l'article 26, §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2, alinéa 2, 4, 6 et 8, l'article 30/1 et l'article 37, § 3, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 21 juin 2012.

¹ À la question de savoir quelles dispositions du projet trouvent un fondement juridique dans quelles dispositions de l'ordonnance mentionnée dans le préambule, le délégué a transmis un tableau des fondements juridiques qui, toutefois, comporte encore un certain nombre de références inexactes et incomplètes, comme il ressort de ce qui suit.

² Avis C.E. 58.837/3 du 23 février 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 10 mars 2016, observations 3.1 et suiv.; avis C.E. 70.816/1 du 3 janvier 2022 sur un projet devenu l'arrêté de la Commission communautaire commune du 13 janvier 2022 'modifiant l'arrêté du Collège réuni du 10 mars 2016 portant exécution de l'ordonnance du 21 juin 2012 relatif à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention', observations 4.1 et suiv.

Les articles 6 et 16 du projet, qui modifient les articles 18 et 30 de l'arrêté du 10 mars 2016, peuvent s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Collège réuni ³, combiné, respectivement, avec les articles 17, § 2 et 23/1 de l'ordonnance du 21 juin 2012.

L'article 29 du projet, qui modifie l'article 49 de l'arrêté du 10 mars 2016 peut également s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution, combiné avec les articles 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 23/1 de l'ordonnance du 21 juin 2012.

L'article 10, 2°, du projet modifie l'article 24, § 3, alinéa 4, de l'arrêté du 10 mars 2016. Toutefois, concernant cette dernière disposition, le Conseil d'État, section de législation, dans son avis 58.837/3 du 23 février 2016, a relevé ce qui suit :

« 3.10. L'article 24, § 3, alinéa 4, de l'arrêté en projet énonce qu'il est interdit au sportif contrôlé, ainsi qu'à toute personne autorisée par le médecin contrôleur à être présente dans le local de contrôle ou dans la pièce dans laquelle est réalisé le contrôle, de filmer, de photographier ou d'enregistrer, sur quelque support que ce soit, le déroulement de la procédure de contrôle.

Une telle interdiction touche au droit de recueillir des informations, qui est notamment consacré par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme, et exige en tout cas un fondement juridique explicite. Le Conseil d'État n'aperçoit pas comment la disposition en projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance, qui autorise le Collège réuni à fixer la procédure des contrôles antidopage, pas même en combinaison avec le pouvoir général d'exécution. Il n'existe pas non plus d'autre disposition dans l'ordonnance précitée susceptible de servir de fondement juridique. L'article 24, § 3, alinéa 4, doit dès lors être distrait du projet ».

Au regard de l'observation précitée, il n'existe pas non plus de fondement juridique pour modifier l'article 24, § 3, alinéa 4, de l'arrêté du 10 mars 2016, de sorte que l'article 10, 2°, du projet soit doit être omis, soit doit être refondu en une disposition abrogeant l'article 24, § 3, alinéa 4, de l'arrêté du 10 mars 2016.

3.3. Le fondement juridique de l'abrogation de l'annexe de l'arrêté du 10 mars 2016 (article 40) peut être trouvé dans le pouvoir général d'exécution du Collège réuni, combiné avec l'article 12 de l'ordonnance du 21 juin 2012. Consécutivement à la disposition précitée, modifiée par l'ordonnance du 24 décembre 2021 ⁴, les données inscrites dans l'annexe de l'arrêté du 10 mars 2016 figurent à présent dans l'annexe 2 de l'ordonnance précitée.

³ Article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 69, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

⁴ Ordonnance du 24 décembre 2021 'portant modification de l'ordonnance du 21 juin 2012 relative à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention'.

FORMALITÉS

4. Le préambule vise un avis de date inconnue de la section de prévention en santé de la Commission de la Santé du Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes, qui n'était cependant pas joint à la demande d'avis.

Interrogé à ce sujet, le délégué a transmis un avis du 29 septembre 2022 dont la date est postérieure à l'enrôlement de la demande d'avis au Conseil d'État, section de législation, le 13 septembre 2022. On peut constater qu'un avis positif unanime a été émis et que ce dernier ne formule aucune observation.

Il suffit dès lors de compléter le deuxième alinéa du préambule par la mention de la date de cet avis.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations formulées ci-dessus à propos du fondement juridique du projet. Le premier alinéa du préambule du projet sera précédé de deux nouveaux alinéas faisant référence à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 et à l'article 69, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989. L'actuel premier alinéa du préambule, qui devient le troisième alinéa, doit viser les articles 10, §§ 2, 3, alinéa 2, 6, alinéa 2, l'article 12, l'article 16, alinéa 2, l'article 17, §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2, l'article 18, § 3, l'article 20, alinéa 2, l'article 21, alinéa 2, l'article 23/1, l'article 23/2, § 2, alinéa 1^{er}, l'article 25, l'article 26, §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2, alinéa 2, 4, 6 et 8, l'article 30/1 et l'article 37, § 3, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 21 juin 2012.

Article 3

6. À l'article 3, 1^o, du projet, les mots « chaque fois » doivent être insérés avant le mot « remplacés », s'agissant de plusieurs modifications.

Articles 19 et 27

7. Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu d'indiquer, dans le premier des trois nouveaux alinéas, insérés par l'article 19, 9^o, du projet, à quel moment le délai de sept jours commence à courir. Une observation similaire vaut pour le délai de quinze jours, mentionné dans la modification prévue à l'article 27, 1^o, du projet.

8. L'article 19 du projet fait référence à des normes techniques. En effet, le deuxième des trois nouveaux alinéas qui sont insérés par l'article 19, 9°, du projet ⁵, vise un document technique de l'Agence mondiale antidopage (ci-après : AMA) ⁶ qui prévoit que la procédure suivie par les services de l'Administration de la Commission communautaire commune chargés de la lutte contre le dopage (ci-après : ONAD) ⁷ doit être conforme au document technique « ou toute version ultérieure » de celui-ci.

Par le passé, le Conseil d'État a déjà mentionné à plusieurs reprises le problème des normes techniques visées dans la législation et la réglementation qui ne sont pas publiées au *Moniteur belge*, qui, comme en l'espèce, ne sont pas rédigées ni traduites en langue française ou en langue néerlandaise, et qui ne sont en général disponibles que contre une certaine rémunération ⁸.

Il y aurait lieu d'examiner et de résoudre d'une manière horizontale la problématique de l'absence de publication de normes techniques auxquelles des règles de droit belges font référence ⁹. Si pour régler ce problème, des raisons spécifiques imposaient qu'une loi (spéciale) déroge à la publication usuelle au *Moniteur belge*, il faudrait alors veiller à ce que cette publication réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle ¹⁰.

À cet égard, il est essentiel de pouvoir disposer d'une version française et néerlandaise des normes concernées. En outre, si une rémunération est demandée pour la consultation des normes précitées, son montant ne peut entraver de manière disproportionnée l'accessibilité de ces normes.

Aussi longtemps qu'un tel dispositif légal n'aura pas été élaboré, le régime en projet fera référence à une norme qui n'est pas publiée conformément à l'article 190 de la Constitution et n'est dès lors pas opposable.

⁵ Ces trois nouveaux alinéas reproduisent le contenu de l'article 34, § 2, alinéa 3, 10° à 12°, de l'arrêté du 10 mars 2016, abrogé par l'article 19, 6° à 9°, du projet. Les dispositions en projet doivent être considérées comme une nouvelle manifestation de volonté de l'autorité investie du pouvoir réglementaire.

⁶ Il s'agit d'un document disponible sur https://www.wada-ama.org/sites/default/files/td2019cg_final_eng_clean.pdf.

⁷ Voir l'article 2, 2°, de l'ordonnance du 21 juin 2012.

⁸ Voir également C. JENART, *Outsourcing rulemaking powers. Constitutional limits and national safeguards*, Oxford University Press, 2022, 291 p.

⁹ Comme tel semble être le cas dans l'avant-projet de loi 'portant dispositions diverses en matière d'Économie' soumis pour avis, sur lequel le Conseil d'État a donné le 18 mai 2022 l'avis 71.335/1 (*Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2742/001, pp. 124-145). L'article 20 du texte adopté s'énonce en ces termes :

« L'État et toutes les personnes de droit public peuvent rendre obligatoire l'application d'une norme ou une partie de norme publiée par le Bureau de Normalisation. Ils en informent au préalable le Bureau de Normalisation. Les normes spécifiquement belges qui sont rendues obligatoires sont consultables sur le site web du Bureau de Normalisation selon les conditions fixées par le Roi, sans possibilité de téléchargement ni d'impression. Les autres normes qui sont rendues obligatoires sont mises à disposition gratuitement par l'auteur de la réglementation d'une manière telle que les droits d'auteur sur ces normes sont respectés. Lorsqu'une traduction est nécessaire, le Bureau de Normalisation peut facturer à l'autorité réglementaire les frais de traduction de cette norme par un tiers ». (Voir *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2742/007 et n° 55-2742/009).

¹⁰ Voir par ailleurs à ce sujet le guide destiné aux autorités réglementaires, rédigé par le Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie, intitulé « Référer aux normes dans les réglementations techniques », disponible sur <https://economie.fgov.be/fr/publications/referer-aux-normes>.

9. En outre, dans la mesure où la référence que l'article 19, 9°, du projet fait à « toute version ultérieure » de ce document technique, se veut une référence dynamique, en d'autres termes, une référence à d'éventuelles versions futures de la norme, il convient de relever qu'une délégation de pouvoir réglementaire illicite à l'AMA ou aux rédacteurs du document technique concerné risque ainsi d'être créée, puisque le contenu futur de la disposition concernée peut alors être fixé par une organisation étrangère de droit privé comme l'AMA. On pourrait remédier à ce problème si la référence au document technique a un caractère statique, et non pas dynamique, à savoir qu'il est fait référence au texte de ce document technique tel qu'il s'applique au moment de l'élaboration de la réglementation en projet, sans tenir compte de ses modifications ultérieures.

10. Le troisième des trois nouveaux alinéas qui sont insérés par l'article 19, 9°, du projet fait référence à des « procédures précisées » que l'ONAD doit suivre si « le résultat concerne toute autre substance interdite soumise à des exigences spécifiques en matière de gestion des résultats, conformément à un document technique ou tout autre document publié par l'AMA ».

Cette disposition vise elle aussi des normes techniques, si bien que l'observation formulée au point 8 ci-dessus s'y applique également.

Qui plus est, ladite disposition crée une insécurité juridique, dès lors qu'il n'est pas précisé de quelles substances il s'agit, ni quelles procédures doivent le cas échéant être suivies. Aussi s'impose-t-il en tout cas de compléter et de clarifier l'alinéa en projet.

Article 27

11. Aux termes de l'article 47/1, § 2, 5°, en projet, de l'arrêté du 10 mars 2016, la notification comporte « l'information au sportif que si, dans les quinze jours, il ne conteste pas l'allégation de violation des règles antidopage ou les conséquences proposées, et ne demande pas d'audition dans les délais fixés, il sera présumé avoir renoncé à son droit à une audition, avoir avoué ladite violation et avoir accepté les conséquences prévues dans la lettre de notification des charges ».

À la question de savoir si l'intention est que le délai de quinze jours implique que, lors d'une éventuelle procédure de recours ultérieure, aucune contestation n'est plus possible sur le point de savoir si les règles en matière de dopage ont été ou non violées, puisque la disposition en projet fait état d'un aveu et d'une acceptation des conséquences, le délégué a répondu :

« Sur la portée de l'article 27, 9° en projet, concrètement, lors d'un fait présumé de dopage, il y a :

- d'abord un premier courrier de notification des charges (courrier n°1), dans lequel l'athlète est informé -entre-autres choses- qu'il peut demander à être entendu par ONADO Brussels ;

- puis un second courrier de notification des charges (courrier n°2), où l'athlète est à nouveau informé -toujours entre-autres choses- du fait que s'il le demande, il peut être entendu par ONADO Brussels ;

- Si aucune demande n'intervient à cet égard endéans le temps pour ce faire, et qu'aucun autre mécanisme n'a été enclenché par l'athlète, la décision administrative est rendue par ONADO Brussels, en présumant que cet athlète ne conteste dès lors pas l'allégation des violations des règles antidopage et les conséquences proposées. Autrement dit, après deux propositions d'auditions (et de possibilités de contestations écrites), sans réponse ou avec réponse mais hors délai, ONADO Brussels présume que l'athlète reconnaît l'allégation et consent aux conséquences. ONADO Brussels rend alors sa décision (courrier n°3).

Toutefois, cet athlète ne se retrouve pas sans droit de recours et peut toujours contester, via d'autres canaux cette fois, la décision d'ONADO Brussels, ou demander à être entendu. C'est ainsi que, dans le courrier de décision notifié à l'intéressé (toujours le courrier n°3, encore en projet), nous indiquons :

‘Suite à la notification de la présente décision, plusieurs possibilités s’offrent à vous :

- (...) vous pouvez encore fournir une aide substantielle à ONADO Brussels ou une autre ONAD compétente, et ainsi bénéficier d'un sursis quant aux conséquences imposées. Concrètement, il est possible de sursoir jusqu'aux trois quarts de la période de suspension si une aide substantielle est fournie et a pour résultat (...) ;

- dans les [délais] suivant la notification de la présente décision, vous pouvez demander par écrit à ONADO Brussels, la saisine de la Commission disciplinaire antidopage (la ‘CODA’), pour former valablement recours contre la présente décision. Veuillez conserver toute preuve relative à cette demande écrite ;

- nonobstant l'existence des voies de recours habituelles auprès des cours et tribunaux, vous pouvez faire un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat. La requête doit être adressée au greffe du Conseil d'État, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles, soit sous pli recommandé à la poste, soit suivant la procédure électronique que vous retrouverez sur le site officiel du Conseil d'Etat. Le recours doit être introduit dans un délai de 60 jours après la publication, la notification ou la prise de connaissance de la décision ;

- vous pouvez faire appel auprès du Tribunal arbitral du sport (TAS) sis en Suisse, conformément aux articles 35/1, §1er de l'ordonnance antidopage et 13.1 dudit Code. Cet appel n'est pas suspensif à moins que TAS n'en décide autrement. L'appel doit être introduit dans les 21 jours qui suivent la notification de la décision susceptible d'appel' ».

Il ressort de la réponse du délégué que la disposition en projet ne peut donc être interprétée en ce sens qu'elle porterait atteinte aux possibilités de recours contre la décision. Il est néanmoins recommandé d'adapter la formulation qui prête à confusion.

Article 41

12. L'article 41 du projet dispose que l'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Il est rappelé que le délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés est le dixième jour suivant le jour de la publication au *Moniteur belge* et qu'il ne peut y être dérogé que pour un motif particulier. Si un tel motif particulier ne peut être identifié, mieux vaut opter pour une

entrée en vigueur dans le délai usuel précité, ce qui implique alors que l'article 41 peut être omis du projet.

Observations finales

13. Le projet ne fait pas mention des modifications qui ont été précédemment apportées par l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 13 janvier 2022 'modifiant l'arrêté du Collège réuni du 10 mars 2016 portant exécution de l'ordonnance du 21 juin 2012 relatif à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention' à l'arrêté du 10 mars 2016 que le projet entend modifier. Si les articles que le projet entend modifier ont été insérés, modifiés ou remplacés précédemment par l'arrêté du 13 janvier 2022, les membres de phrases liminaires devront chaque fois en faire mention.

14. Le projet doit encore être réexaminé en profondeur en ce qui concerne la concordance entre les versions linguistiques. En guise d'illustration, on peut relever à ce sujet ce qui suit.

Dans un certain nombre d'articles, les deux versions linguistiques ne concordent pas (voir, par exemple, les articles 16, 3° et 19, 4°, du projet) ou seul le texte français figure dans les deux versions (voir l'article 20, 4°). Il convient d'y remédier.

En outre, en cas de modifications portant uniquement sur le texte français du projet, le projet indique exclusivement dans la version linguistique néerlandaise que les modifications en question ne concernent que le texte français (voir, par exemple, l'article 3, 1°, l'article 3, 2°, l'article 4, l'article 7, 1°, l'article 9, 5°, l'article 9, 9°, ainsi que l'article 25, 4°, du projet). Afin d'assurer la concordance entre les versions linguistiques, il est recommandé de préciser également dans le texte français qu'il s'agit d'une modification qui est limitée au texte français du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME