RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.270/3
van 11 december 2024

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende vaststelling van de lijst met verboden stoffen en methoden in de sport voor het jaar 2025’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 77.270/3
du 11 décembre 2024

sur

un projet d’arrêté ministériel ‘établissant la liste des substances et méthodes interdites dans le sport pour l’année 2025’

‡LW-BGMYPCBAH-HHCHAVT‡

Op 5 december 2024 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 vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende vaststelling van de lijst met verboden stoffen en methoden in de sport voor het jaar 2025'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 december 2024. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 december 2024.

*

Le 5 décembre 2024, 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 cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel 'établissant la liste des substances et méthodes interdites dans le sport pour l'année 2025'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 10 décembre 2024. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Yves DEPOORTER, greffier.

Le rapport a été présenté par Pieter AERTGEERTS, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 décembre 2024.

*

‡LW-BGMYPCBAH-HHCHAVT‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

> "En effet, l'article 9 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 oblige que la mise à jour de la liste des interdictions soit arrêtée dans les trois mois de son adoption par l'Agence mondiale antidopage (AMA).
>
> Le Comité exécutif de l'AMA a adopté la liste des interdictions pour l'année 2025, le 12 septembre 2024. Cette liste a été confirmée par l'UNESCO le 15 novembre 2024.
>
> Par ailleurs, conformément à l'article 34 de la Convention internationale contre le dopage dans le sport du 19 octobre 2005, la liste des interdictions doit entrer en vigueur le 1er janvier de l'année qui suit son adoption, soit, en l'espèce, le 1er janvier 2025."[1]

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat het Verenigd College sedert die datum en totdat een nieuw Verenigd College is verkozen, niet meer over de volheid van zijn bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de leden van het Verenigd College in aanmerking kunnen nemen als ze te oordelen hebben of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

4. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit (lees: besluit van de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd voor het gezondheidsbeleid) strekt tot het vaststellen van de verboden lijst, zijnde de lijst van

[1] In afwijking van artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wordt de motivering van het spoedeisende karakter, die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, niet in dezelfde bewoordingen weergegeven in de aanhef van het ontwerp, wat alsnog dient te worden verholpen.

‡LW-BGMYPCBAH-HHCHAVT‡

stoffen en methoden die verboden zijn binnen of buiten wedstrijdverband, en al dan niet voor bepaalde sporten (artikel 1 van het ontwerp). Deze lijst moet overeenstemmen met de lijst bepaald in bijlage I bij de Internationale Conventie tegen het dopinggebruik in de sport, opgemaakt te Parijs op 19 oktober 2005 (hierna: de Conventie).[2] De laatstgenoemde lijst wordt gewijzigd overeenkomstig de procedure bedoeld in artikel 34 van de Conventie, teneinde de lijst aan te passen aan de door het Wereldantidopingagentschap (WADA) voor 2025 vastgestelde *Prohibited List*, die geldt vanaf 1 januari 2025. In de bijlage bij het te nemen besluit, dat het ministerieel besluit van 6 december 2023 'houdende vaststelling van de lijst met verboden stoffen en methoden in de sport voor het jaar 2024' vervangt (artikel 2), wordt deze nieuwe lijst overgenomen.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2025 (artikel 3).

RECHTSGROND

5. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 2 van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie 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' dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 9 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 21 juni 2012 'betreffende promotie van de gezondheid bij de sportbeoefening, het dopingverbod en de preventie ervan'. Naar luid van de voornoemde bepalingen besluiten respectievelijk de leden van het Verenigd College en het Verenigd College over de verboden lijst en de herzieningen ervan binnen drie maanden na de aanname ervan door het WADA.

VORMVEREISTEN

6. In het vierde en vijfde lid van de aanhef van het ontwerp wordt gewag gemaakt van het handistreamingsverslag en het genderverslag. Hiermee wordt ogenschijnlijk verwezen naar de handistreaming, opgesteld op grond van artikel 4, § 3, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 23 december 2016 'houdende integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie' en naar de gendertest, opgesteld op grond van artikel 3, 2°, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 16 mei 2014 'houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie'.

[2] Uit artikel 2 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 21 februari 2008 'houdende instemming met de Internationale Conventie tegen het dopinggebruik in de sport, opgemaakt te Parijs op 19 oktober 2005, en de Bijlagen I en II' kan worden afgeleid dat zowel de Conventie als de bijlagen I en II, "zoals die gewijzigd zijn en zouden worden volgens de procedure voor amendering die bepaald wordt in artikel 34 van de conventie, (…) volkomen gevolg [zullen] hebben". Hieruit volgt dat de bij het te nemen besluit vast te stellen lijst moet overeenstemmen met de lijst bepaald in bijlage I bij de Conventie.

‡LW-BGMYPCBAH-HHCHAVT‡

Beide ordonnanties zijn echter met ingang van 16 oktober 2024 opgeheven bij artikel 203 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2024 'houdende het Brussels Wetboek inzake de gelijkheid, de non-discriminatie en de bevordering van diversiteit'. Artikel 69, § 1, eerste lid, 1°, van het Brussels Wetboek inzake de gelijkheid, de non-discriminatie en de bevordering van diversiteit bepaalt dat voor elk reglementair ontwerp een evaluatieverslag opgesteld moet worden van de impact ervan op de gelijke kansen, wat betreft de impact op het criterium van de genderdimensie en (minstens) op de beschermde criteria inzake handicap, zogenaamde rassencriteria, seksuele oriëntatie, genderidentiteit en genderexpressie, alsook afkomst en sociale situatie. Bijgevolg moet ook de impact van het ontwerp op de criteria ras, seksuele oriëntatie, genderidentiteit, genderexpressie, afkomst en sociale situatie worden nagegaan.

De gemachtigde bevestigde dat nog een evaluatieverslag moet worden opgesteld overeenkomstig het voormelde artikel 69, § 1, eerste lid, 1°:

> "Nous vous prions de nous excuser pour cet oubli. L'Administration n'a pas encore pris toutes les dispositions nécessaires pour intégrer cette nouvelle obligation.
>
> Veuillez déjà recevoir ci-joint, le projet de rapport. Il est en cours de signature auprès des ministres. Nous vous le transmettrons signé au plus vite."

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van dit vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,[3] moeten de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, nog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

7. In artikel 2 van het ontwerp moet het opschrift van het ministerieel besluit van 6 december 2023 correct worden vermeld, namelijk "ministerieel besluit van 6 december 2023 houdende vaststelling van de lijst met verboden stoffen en methoden in de sport voor het jaar 2024".

Bijlage

8. Om te voorkomen dat de rechtszekerheid in het gedrang zou worden gebracht, doen de indieners van de adviesaanvraag er goed aan om de tekst van de bijlage bij het ontwerp nog aan een bijkomend nazicht te onderwerpen en hierbij in het bijzonder de overeenstemming van de bijlage bij het ontwerp met de *Prohibited List 2025* na te gaan, evenals de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Binnen het korte tijdsbestek waarover de Raad van State,

[3] Namelijk andere wijzigingen dan deze waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of dan deze die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

‡LW-BGMYPCBAH-HHCHAVT‡

afdeling Wetgeving, voor het uitbrengen van zijn advies beschikt, heeft hij op dat vlak in de ontworpen bijlage alvast een aantal onvolkomenheden opgemerkt die hierna worden opgelijst:

- in onderdeel S4 ("Hormonale en metabole modulatoren"), tweede lid, 4) ("metabole modulatoren"), moeten in het vierde streepje de woorden "insulines en insulinemimetica" worden aangevuld met de zinsnede "bv. S519, S597" teneinde volledig aan te sluiten bij de tekst van de *Prohibited List 2025*;

- in onderdeel M3 ("Genetische en celdoping") moet in de Nederlandse tekst van punt 1 de zinsnede "genetische aanpassing," worden weggelaten om die tekst in overeenstemming te brengen met de Franse tekst en met de *Prohibited List 2025*. Voorts stemmen in de Nederlandse tekst van dezelfde bepaling de woorden "via om het even welk proces" niet volledig overeen met de woorden "par tout mécanisme" in de Franse tekst en de *Prohibited List 2025*;

- in de Nederlandse tekst van de onderdelen S6 ("Stimulantia"), tweede lid, S7 ("Narcotica"), tweede lid, en S8 ("Cannabinoïden"), tweede lid, schrijve men telkens "De misbruikstoffen van deze afdeling zijn (…)". In de Franse tekst van de onderdelen S7, tweede lid, en S8, tweede lid, moeten de woorden "de cette section" worden toegevoegd.

9. Het opschrift van de bijlage bij het ontwerp moet worden voorafgegaan door de vermelding "Bijlage bij het ministerieel besluit (lees: het besluit van de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd voor het gezondheidsbeleid) van … houdende vaststelling van de lijst met verboden stoffen en (niet: een) methoden in de sport voor het jaar 2025".

Slotopmerking

10. De leden van het Verenigd College die de bijlage bij het ontwerp hebben ondertekend, dienen hun handtekening ook te plaatsen aan het einde van het ontwerp waarbij de bijlage is gevoegd.

*

‡LW-BGMYPCBAH-HHCHAVT‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« En effet, l'article 9 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 oblige que la mise à jour de la liste des interdictions soit arrêtée dans les trois mois de son adoption par l'Agence mondiale antidopage (AMA).

Le Comité exécutif de l'AMA a adopté la liste des interdictions pour l'année 2025, le 12 septembre 2024. Cette liste a été confirmée par l'UNESCO le 15 novembre 2024.

Par ailleurs, conformément à l'article 34 de la Convention internationale contre le dopage dans le sport du 19 octobre 2005, la liste des interdictions doit entrer en vigueur le 1er janvier de l'année qui suit son adoption, soit, en l'espèce, le 1er janvier 2025 » [1].

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que les élections du 9 juin 2024 emportent que le Collège réuni, depuis cette date et jusqu'à l'élection d'un nouveau Collège réuni, ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que les membres du Collège réuni peuvent prendre en considération lorsqu'ils doivent apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

4. Le projet d'arrêté ministériel (lire : arrêté des membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétents pour la politique de la santé) soumis pour avis a pour objet d'établir la liste des interdictions, à savoir la liste des substances et méthodes interdites en ou hors compétition dans certains sports, le cas échéant (article 1er du projet). Cette liste doit être conforme à la liste établie à l'annexe I de la Convention internationale contre le dopage dans

[1] En méconnaissance de l'article 84, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence, indiquée dans la demande d'avis, n'est pas reproduite dans les mêmes termes dans le préambule du projet ; il convient d'y remédier.

‡LW-BGMYPCBAH-HHCHAVT‡

le sport, faite à Paris le 19 octobre 2005 (ci-après : la Convention) [2]. Cette dernière liste est modifiée conformément à la procédure visée à l'article 34 de la Convention, afin de l'adapter à la « Liste des interdictions » établie par l'Agence mondiale antidopage (AMA) pour 2025, en vigueur à partir du 1er janvier 2025. Cette nouvelle liste est reproduite dans l'annexe de l'arrêté envisagé, qui remplace l'arrêté ministériel du 6 décembre 2023 'établissant la liste des substances et méthodes interdites dans le sport pour l'année 2024' (article 2).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1er janvier 2025 (article 3).

FONDEMENT JURIDIQUE

5. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 2 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 10 mars 2016 'portant exécution 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', qui trouve à son tour son fondement juridique dans l'article 9 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune 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'. Aux termes des dispositions précitées, les Membres du Collège réuni et le Collège réuni arrêtent, respectivement, la liste des interdictions et ses mises à jour dans les trois mois de leur adoption par l'AMA.

FORMALITÉS

6. Les quatrième et cinquième alinéas du préambule du projet font mention du rapport handistreaming et du rapport gender. On vise ainsi apparemment le handistreaming, établi sur la base de l'article 4, § 3, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 23 décembre 2016 'portant intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune' et le test gender, établi sur le fondement de l'article 3, 2°, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 16 mai 2014 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune'.

[2] Il peut se déduire de l'article 2 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 21 février 2008 'portant assentiment à la Convention internationale contre le dopage dans le sport, faite à Paris le 19 octobre 2005 et aux Annexes Ire et II' que tant la Convention que les annexes Ire et II, « telles [qu'elles ont été] modifiées et seraient modifiées selon la procédure d'amendement fixée à l'article 34 de la convention, sortiront [leur] plein et entier effet ». Il s'ensuit que la liste qui doit être établie par l'arrêté envisagé doit être conforme à la liste établie à l'annexe Ire de la Convention.

‡LW-BGMYPCBAH-HHCHAVT‡

Or, les deux ordonnances ont été abrogées le 16 octobre 2024 par l'article 203 du décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française du 4 avril 2024 'portant le Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité'. L'article 69, § 1er, alinéa 1er, 1°, du Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité dispose que pour tout projet d'acte réglementaire, un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur l'égalité des chances doit être établi en ce qui concerne l'impact sur le critère de la dimension du genre et (au moins) sur les critères protégés du handicap, des critères dits raciaux, de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre et de l'expression de genre, ainsi que de l'origine et de la situation sociale. Par conséquent, l'impact du projet sur les critères de race, d'orientation sexuelle, d'identité de genre, d'expression de genre, de l'origine et de la situation sociale doit également être vérifié.

Le délégué a confirmé qu'un rapport d'évaluation devait encore être établi conformément à l'article 69, § 1er, alinéa 1er, 1°, précité :

> « Nous vous prions de nous excuser pour cet oubli. L'Administration n'a pas encore pris toutes les dispositions nécessaires pour intégrer cette nouvelle obligation.
>
> Veuillez déjà recevoir ci-joint, le projet de rapport. Il est en cours de signature auprès des ministres. Nous vous le transmettrons signé au plus vite ».

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [3], les dispositions modifiées devraient être à nouveau soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

7. L'article 2 du projet doit mentionner l'intitulé exact de l'arrêté ministériel du 6 décembre 2023, à savoir « arrêté ministériel du 6 décembre 2023 établissant la liste des substances et méthodes interdites dans le sport pour l'année 2024 ».

Annexe

8. Pour ne pas compromettre la sécurité juridique, les auteurs de la demande d'avis seraient bien avisés de soumettre encore le texte de l'annexe du projet à un examen complémentaire et de vérifier à cette occasion plus particulièrement la conformité de l'annexe du projet avec la *Liste des interdictions 2025*, ainsi que la concordance entre les textes français et néerlandais. Dans le bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'État, section de législation, a déjà

[3] À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

‡LW-BGMYPCBAH-HHCHAVT‡

relevé à cet égard dans l'annexe en projet un certain nombre d'imperfections qui sont énumérées ci-après :

- Dans la rubrique S4 (« Modulateurs hormonaux et métaboliques »), alinéa 2, 4. (« les modulateurs métaboliques »), on complètera au quatrième tiret les mots « les insulines et mimétiques de l'insuline » par le segment de phrase « par exemple, S519, S597 » afin de se conformer parfaitement au texte de la *Liste des interdictions 2025* ;

- dans la rubrique M3 (« Dopage génétique et cellulaire »), on omettra dans le texte néerlandais du point 1 le segment de phrase « genetische aanpassing, » afin de mettre ce texte en conformité avec la version française et la *Liste des interdictions 2025*. En outre, dans le texte néerlandais de la même disposition, les mots « via om het even welk proces » ne correspondent pas parfaitement aux mots « par tout mécanisme » figurant dans le texte français et la *Liste des interdictions 2025* ;

- dans le texte néerlandais des rubriques S6 (« Stimulants »), alinéa 2, S7 (« Narcotiques »), alinéa 2, et S8 (« Cannabinoïdes »), alinéa 2, on écrira chaque fois « De misbruikstoffen van deze afdeling zijn (…) ». Dans le texte français des sections S7, alinéa 2, et S8, alinéa 2, les mots « de cette section » doivent être ajoutés.

9. L'intitulé de l'annexe du projet doit être précédé de la mention « Annexe de l'arrêté ministériel (lire : l'arrêté des membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétents pour la politique de la santé) du … établissant la liste des substances et méthodes interdites dans le sport pour l'année 2025 ».

Observation finale

10. Les membres du Collège réuni, signataires de l'annexe du projet, doivent également apposer leur signature à la fin du projet auquel est jointe l'annexe.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-BGMYPCBAH-HHCHAVT‡