

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.508/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 18 oktober 2006 door de Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd, Sport en Brussel verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met de Internationale Conventie tegen het dopinggebruik in de sport, opgemaakt in Parijs op 19 oktober 2005, en de bijlagen I en II", heeft op 7 november 2006 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

BEVOEGDHEID

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe de instemming van de Vlaamse Gemeenschap te verlenen met de Internationale Conventie tegen het dopinggebruik in de Sport, opgemaakt te Parijs op 19 oktober 2005, en met de bijlagen I en II, "zoals die gewijzigd zijn en zouden worden".

2.1. Het antidopingbeleid wordt traditioneel gezien als een onderdeel van de medisch verantwoorde sportbeoefening.

Het regelen van de medisch verantwoorde sportbeoefening, met inbegrip van de doping, moet, volgens het arrest nr. 69/92 van het Arbitragehof ⁽¹⁾ en de adviespraktijk van de Raad van State, afdeling wetgeving ⁽²⁾, worden beschouwd als deel uitmakende van de aangelegenheid van de "gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten

⁽¹⁾ Arbitragehof, nr. 69/92, 12 november 1992, 5.B.2 tot 5.B.4.

⁽²⁾ Zie o.m. advies 29.089/4 van 17 mei 1999 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 8 maart 2001 "relatif à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention en Communauté française", *Parl. St., Parl. Fr. Gem.*, 1998-99, nr. 337/1, en advies 37.802/3 van 30 november 2004 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 30 januari 2006 "zur Vorbeugung gesundheitlicher Schäden bei sportlicher Betätigung", *Parl. St., Parl. D. Gem.*, 2004-05, nr. 1/32.

en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg" als bedoeld in artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI), wat overigens wordt bevestigd in de parlementaire voorbereiding van die wet ^{(3) (4)}.

De Vlaamse Gemeenschap is niet alleen bevoegd voor de preventieve gezondheidszorg, maar ook voor de sport, onderdeel van de bevoegdheid inzake de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens, behorend tot de culturele aangelegenheden (artikel 4, 9°, BWHI).

De dopingbestrijding in de sport heeft twee oogmerken, namelijk de bescherming van de gezondheid van de sportbeoefenaars en de bescherming van de ethische waarden, waaronder de fair-play, in de sport. In de voornoemde Conventie wordt van beide aspecten gewag gemaakt (zie de zevende, achtste en zestiende aanhefbepaling en de artikelen 3 en 19 ervan).

De bescherming van de gezondheid van de sportbeoefenaars behoort tot het bevoegdheidsdomein van de preventieve gezondheidszorg; de bescherming van ethische waarden tot het bevoegdheidsdomein sport.

Het ontwerp betreft bijgevolg aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake de gezondheidsopvoeding en de activiteiten en diensten op het vlak van preventieve gezondheidszorg (artikel 5, § 1, I, 2°, BWHI), alsmede inzake sport (artikel 4, 9°, BWHI).

⁽³⁾ Verslag ANDRÉ-PÉTRY, *Parl. St.*, Senaat, 1979-80, nr. 434/2, 125.

⁽⁴⁾ Weliswaar wordt in een overweging van het arrest nr. 164/2005 van 16 november 2005 van het Arbitragehof, terloops en louter exemplatief, de medisch verantwoorde sportbeoefening beschouwd als eveneens deel uitmakende van de aangelegenheid bedoeld in artikel 4, 9°, BWHI, maar daaruit mag wellicht geen ommekeer in de rechtspraak worden afgeleid nu het arrest niet de aangelegenheid van de medisch verantwoorde sportbeoefening betrof.

2.2. Artikel 8, lid 1, van de Conventie (maatregelen om de beschikbaarheid van de verboden middelen en methoden te beperken om zo het gebruik daarvan in de sport door atleten te beperken, die maatregelen omvatten tegen handel met atleten en, met het oog daarop, maatregelen om de productie, activiteit, invoer, verdeling en verkoop ervan te controleren) en artikel 10 van de Conventie (aanmoedigen van de producenten en de verdelers van voedingssupplementen om beste praktijken tot stand te brengen in de marketing en de verdeling van voedingssupplementen, met inbegrip van informatie over hun analytische samenstelling en kwaliteitsgarantie), verdienen evenwel een nader onderzoek.

De vraag rijst in dit verband of de Vlaamse Gemeenschap ook bevoegd is voor het nemen van maatregelen die niet het gebruik van doping, maar de beschikbaarheid van dopingproducten betreffen of maatregelen ten aanzien van voedingssupplementen, wanneer die maatregelen een onderdeel vormen van de dopingbestrijding.

De grondwetgever en de bijzondere wetgever moeten worden geacht aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden, en zulks onverminderd de mogelijkheid om desnoods een beroep te doen op artikel 10 BWHI ⁽⁵⁾.

Hieruit volgt dat artikel 128, § 1, van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 5, § 1, 1, 2°, BWHI, onder voorbehoud van de hierin vermelde uitzondering, het geheel van de gezondheidsopvoeding alsook van de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg aan de gemeenschappen heeft overgedragen.

Ervan uitgaande dat de medisch verantwoorde sportbeoefening tot de preventieve gezondheidszorg behoort, moet worden vastgesteld dat de gemeenschappen bevoegd zijn om maatregelen te nemen ter beteugeling van het dopinggebruik in de sport.

⁽⁵⁾ Zie o.m. Arbitragehof, nr. 69/92, 12 november 1992, 5.B.3.

De gemeenschappen zijn in dit raam bevoegd, niet enkel om een lijst van verboden middelen vast te stellen, wat het gebruik ervan betreft, doch ook om hiervoor de nodige controlehandelingen te stellen en om sancties uit te vaardigen in geval van misbruik. Ook door andere maatregelen te nemen die de beschikbaarheid van die dopingmiddelen beperken, regelt de decreetgever aldus louter een aspect van de preventieve gezondheidszorg dat specifiek is voor de medische bescherming van sportbeoefenaars. Ook door de artikelen 8, lid 1, en 10 van de Conventie goed te keuren, blijft de decreetgever aldus binnen de hem toegewezen bevoegdheid.

Dergelijke maatregelen laten de bevoegdheid van de federale overheid onverlet om op grond van haar eigen bevoegdheden, bijvoorbeeld de residuaire bevoegdheid inzake volksgezondheid, een beleid te voeren ten aanzien van dezelfde producten, doch niet specifiek gericht op de dopingbestrijding.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

3.1. In artikel 2 van het ontwerp wordt bepaald dat ook de bijlagen I en II bij de Internationale Conventie, "zoals die gewijzigd zijn en zouden worden", volkomen gevolg zullen hebben.

Er wordt dus voorafgaande instemming verleend met wijzigingen die aan de bijlagen zouden worden aangebracht.

.../...

Zowel het Hof van Cassatie ⁽⁶⁾ als de afdeling wetgeving van de Raad van State ⁽⁷⁾ aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet en met artikel 16 BWHL, moet aan twee voorwaarden worden voldaan: met name is vereist dat in dozen het Vlaams Parlement de grenzen van de toekomstige wijzigingen kent en dat het uitdrukkelijk aangeeft dat het met die wijzigingen instemt.

⁽⁶⁾ Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; *J.T.*, 1982, 565, en noot J. Verhoeven; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

⁽⁷⁾ Zie onder meer de adviezen 37.900/VR van 25 januari 2005 over een voorontwerp van wet "houdende instemming met de wijzigingen aan de Overeenkomst inzake de Internationale Organisatie voor Satellietcommunicatie «INTELSAT», aangenomen te Washington op 17 november 2000" (*Parl. St.*, Senaat, 2004-05, nr. 3-1259/1), 37.954/AV-37.970/AV-37.977/AV-37.978/AV van 15 februari 2005 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Regering "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004" (*Parl. St.*, VI. Parl., 2004-05, nr. 358/1), een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 23 juni 2005 "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (*Parl. St.*, Ver. Verg. Gem. Gem. Comm., 2004-05, nr. B-30/1), een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 juni 2005 "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (*Parl. St.*, Br. H. Parl., 2004-05, nr. A-128/1), en een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (*Parl. St.*, Senaat, 2004-05, nr. 3-1091/3), 39.973/4 van 20 maart 2006 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 2 juni 2006 "portant assentiment à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée le 20 octobre 2005 et faite à Paris le 9 décembre 2005" (*Parl. St.*, Parl. Fr. Gem., 2005-06, nr. 245/1), 40.079/2 van 12 april 2006 over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Frankrijk, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oostenrijk inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie, en met de Bijlagen, gedaan te Prüm op 27 mei 2005" (*Parl. St.*, Senaat, 2005-06, nr. 3-1746/1) en 41.096/2 van 11 september 2006 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest "portant assentiment au Protocole à la Convention de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, portant sur les registres des rejets et transferts de polluants, fait à Kiev, le 21 mai 2003".

In casu betreft het een voorafgaande instemming met welomschreven, specifieke en technische onderdelen van de Conventie, namelijk de bijlagen I en II (respectievelijk de lijst van verboden substanties, die volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp jaarlijks wordt geactualiseerd, en de standaarden voor de toekenning van dispensaties voor therapeutisch gebruik). De grenzen zijn dus inhoudelijk duidelijk.

Ook de procedurele grenzen voor de wijzigingen waarmee voorafgaande instemming wordt verleend zijn duidelijk: de specifieke amendementsprocedure voor de bijlagen bij de Conventie wordt bepaald in artikel 34 van de Conventie; onderdeel daarvan is onder andere de mogelijkheid voor de verdragsluitende staten om binnen een bepaalde termijn hun bezwaar te formuleren en de mogelijkheid om te laten weten dat de staat de amendementen niet aanvaardt.

Wat de tweede voorwaarde betreft, bepaalt artikel 2 van het ontwerp uitdrukkelijk dat met de (aldus afgebakende) wijzigingen wordt ingestemd.

3.2. In het ontworpen artikel zou wel nog kunnen worden gepreciseerd dat de voorafgaande instemming de wijziging van de bijlagen volgens de procedure bepaald in artikel 34 van de Conventie betreft. In theorie valt immers niet uit te sluiten dat de bijlagen volgens de gewone procedure voor amendering van de Conventie (artikel 33 van de Conventie) ingrijpend worden gewijzigd.

4. Het verdient bovendien aanbeveling het ontwerp van instemmingsdecreet aan te vullen met een bepaling die de Vlaamse Regering verplicht om, binnen een bepaalde periode, elk ontwerp van wijziging mee te delen aan het Parlement, zodat eventueel aan de Regering kan worden meegedeeld welk gevolg het Parlement aan het amendement zou willen geven.

5. Tenslotte moet erop worden gewezen dat de voorafgaande instemming met de bedoelde wijzigingen geen afwijking inhoudt van de verplichting, voortvloeiend uit de artikelen 22, 55 en 56 BWHL, om die wijzigingen bekend te maken in het Belgisch Staatsblad opdat ze in het interne recht uitwerking kunnen hebben.

...

Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat alleen de wetgever bevoegd is om de vormen te bepalen waarin de wetten en verordeningen moeten worden bekendgemaakt opdat ze bindend worden. Volgens het Hof van Cassatie geldt die grondwetsbepaling naar analogie voor internationale akten. Het Hof heeft immers verklaard dat verdragen niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen zolang ze niet integraal zijn bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad ⁽⁸⁾. Dezelfde redencring kan worden gemaakt ten aanzien van decreten.

Dat geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad heeft plaatsgehad zou geen bezwaar hebben opgeleverd indien de Conventie, die in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt, zelf de vormen had bepaald waarin de wijzigingen van de bijlagen moeten worden bekendgemaakt ⁽⁹⁾.

Bijgevolg moeten in het Belgisch Staatsblad de bepalingen van latere wijzigingen in de bijlagen bij de Conventie worden bekendgemaakt.

⁽⁸⁾ Cass., 11 december 1953, *Arr. Verbr.*, 1954, blz. 252; voornoemd arrest van 19 maart 1981.

⁽⁹⁾ Regels uitgevaardigd door de organen van internationale instellingen kunnen immers bindend worden verklaard in het interne recht doordat ze zijn bekendgemaakt in het publicatieblad dat door die instellingen wordt uitgegeven, en wel op basis van de bedingen vervat in de desbetreffende verdragen (B. HAUBERT en C. DEBROUX, "L'application du droit international par le juge administratif", *APT*, 1998, blz. 95).

De kamer was samengesteld uit

de Heren

D. ALBRECHT,

kamervoorzitter,

J. SMETS,
B. SEUTIN,

staatsraden,

H. COUSY,

assessor van de afdeling wetgeving,

Mevrouw

A.-M. GOOSSENS,

griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

Voor uitgifte afgeleverd aan
de Vlaamse minister van Cultuur, gezegd.
Spaakman Brussel

DE 17 NOV 2006

De Hooftgriffier van de Raad van State

D. LANGBEEN

