



**Avis n° 94/2020 du 2 octobre 2020**

**Objet: Avis sur le projet d'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune modifiant l'accord de coopération du 9 décembre 2011 *en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport* (CO-A-2020-091)**

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis de la Ministre du Gouvernement de la Communauté française des sports, Valérie Glatigny, reçue le 5 août 2020;

Vu les informations complémentaires reçues en date des 26, 27 août et 15 septembre 2020 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 2 octobre 2020, l'avis suivant :

## I. Objet et contexte de la demande

1. Le 9 décembre 2011, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune ont conclu un accord de coopération *en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport (ci-après « l'accord de coopération).*
2. Le 17 juillet 2020, le Gouvernement de la Communauté française a décidé de donner son approbation de principe à l'avant-projet d'accord de coopération *entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune modifiant l'accord de coopération du 9 décembre 2011 en matière de prévention de dopage et lutte antidopage dans le sport.*
3. L'accord de coopération de 2011 vise à améliorer l'efficacité de la lutte antidopage dans le sport sur le territoire belge ainsi qu'à mettre en œuvre le Code mondial antidopage, ci-après le Code, de manière coordonnée entre les différentes autorités fédérées compétentes. Il pose les grands principes et bases communes de coopération entre les autorités belges antidopage dans le contexte de la conformité au Code mondial antidopage.
4. Le Code a été modifié à la Conférence mondiale antidopage du 7 novembre 2019. Les modifications doivent entrer en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, ce qui requiert dès lors une adaptation de l'accord de coopération du 9 décembre 2011 et son assentiment par décret dans chacune des Communautés.
5. Les modifications envisagées par le projet d'accord de coopération soumis pour avis (ci-après, le « *projet d'accord de coopération* ») consistent en :
  - l'ajout de définitions de nouvelles notions issues du Code mondial antidopage 2021, à savoir celles de sportif récréatif, de sportif mineur et de personne protégée (art.1, 20<sup>o</sup> à 22<sup>o</sup> en projet);
  - la consécration, à l'article 3 de l'accord de coopération, de la possibilité pour les Communautés et leur organisation nationale antidopage (ONAD), de mener des actions de prévention et/ou de sensibilisation en matière d'antidopage en coopération avec les mouvements sportifs (art. 3, §1 en projet);
  - la prise en compte de l'autonomie et de l'indépendance opérationnelle des ONAD's, conformément aux articles 20.5.1 et 22.8 du code mondial antidopage (art. 3 en projet) ;
  - la reconnaissance officielle que la mise en place d'un contrôle antidopage à l'encontre de sportifs amateurs qui ne participent à aucune compétition nécessite l'adoption d'un décret spécifique pour en déterminer le régime juridique (art. 3, §1 et §5 in fine en projet) ;

- la révision des différentes catégories de sportifs d'élite soumis au contrôle des ONAD's dans un objectif de simplification et de plus grande clarté (art. 3, §3 en projet) ;
- l'instauration d'une règle de principe quant au régime applicable en matière de sanction et de charge de la preuve pour les nouvelles catégories de sportifs (récréatif, mineur et personnes protégées) conformément au Code mondial antidopage (art. 3, §5 en projet) ;
- l'insertion de règles pour les sportifs d'élite à la retraite qui envisagent un retour à la compétition pour transposer les articles 5.6.1 et 5.6.1 du Code mondial antidopage (art. 3, §5/1 en projet) ;
- la limitation de la possibilité pour les ONAD's d'imposer des mesures de localisation à des sportifs d'élite qui ne relèvent pas de la catégorie A, en cas d'amélioration soudaine de performance ou en présence d'indices sérieux de dopage pendant une période de 12 mois (prolongeable une fois en cas de persistance des indices) ;
- l'extension de cette possibilité pour tous les sportifs qui relèvent de la compétence des ONAD's ainsi qu'aux sportifs inscrits sur une liste de présélection aux Jeux Olympiques, Paralympiques, de Championnats du Monde ou de Championnats d'Europe et ce, dans les mêmes conditions;
- la détermination des critères servant de base pour la détermination des catégories A et B des disciplines sportives et des sous-critères sur base desquels il est déterminé si une discipline est sensible ou non au dopage hors compétition (art. 3, §6/1 en projet) ;
- l'actualisation des normes en matières de protection des données auxquelles l'article 3, §8 en projet fait référence ;
- la révision de la composition du Conseil de coordination en charge de favoriser la mise en œuvre de l'accord de coopération et mise en place d'un groupe de travail permanent entre les ONAD's (art. 5 en projet) ;
- la mise en place d'une procédure d'adoption des positions de la Belgique lors des réunions européennes et internationales dans le domaine de l'antidopage (art. 6 en projet).

6. L'Autorité ne se prononcera ci-après que sur les aspects du projet de modification de l'accord de coopération qui appellent des remarques au regard des principes fondamentaux de la protection des données à caractère personnel.

## **II. Examen**

### **a. Cadre juridique spécifique nécessaire pour l'inclusion des sportifs amateurs qui ne participent pas à des compétitions dans la sphère de compétence des ONAD's et définition de la notion de sportif récréatif**

7. Les paragraphes 1<sup>er</sup> et 5 de l'article 3 en projet de l'accord de coopération consacrent la possibilité de déterminer, par décret ou ordonnance, le régime juridique applicable en matière de lutte contre le dopage des sportifs amateurs qui ne prennent pas part à des compétitions.

8. Cela confirme la position que l'Autorité a émise récemment, à l'occasion de son avis 186/2019, selon laquelle la transposition des dispositions du Code mondial antidopage ne nécessite pas d'inclure dans la sphère de compétence rationae personae des ONAD's, les sportifs qui ne participent pas à des compétitions et selon laquelle une telle inclusion apparaît actuellement disproportionnée.

9. Aux yeux de l'Autorité, le décret du 20 octobre 2011 relatif à la lutte contre le dopage doit être révisé sur ce point ; ce qui pourra être fait lors de la révision prochaine de ce décret qui devra également être adapté pour transposer en droit communautaire les exigences de la version du Code mondial antidopage de 2021. L'Autorité rappelle que, s'agissant d'une ingérence dans la vie privée, elle considère que l'extension par voie de décret ou d'ordonnance de la compétence des ONAD's à l'encontre de sportifs qui ne participent pas à des compétitions doit constituer une mesure nécessaire et proportionnée ; ce qui n'apparaît actuellement pas être le cas sur base des éléments qui ont été mis à la disposition de l'Autorité.

10. Pour ces mêmes motifs, l'Autorité considère que la définition de la notion de « sportif récréatif » doit viser explicitement les sportifs amateurs qui participent à des compétitions ; ce qui n'est actuellement pas le cas. Interrogé à ce sujet, le délégué de la Ministre a répondu que « *le Code mondial antidopage définit le terme « sportif », comme une personne qui dispute une compétition sportive au niveau international ou au niveau national. (...) Donc et comme l'ajout des 3 nouvelles définitions a pour but de mettre l'accord de coopération en conformité avec le Code et que le Code implique que les sportifs récréatifs participant à des compétitions, cela n'a pas été précisé dans la définition* ».

11. Etant donné que le code mondial antidopage n'a pas en lui-même de force contraignante en Belgique, l'Autorité considère qu'il convient, au vu de la définition large actuelle de la notion de sportif reprise dans l'accord de coopération<sup>1</sup>, soit, de préciser explicitement dans la définition de sportifs récréatifs qu'ils s'agit de sportifs participant à des compétitions, soit, de modifier la définition de la notion de sportif, à l'instar de celle reprise dans le code mondial antidopage, en visant explicitement les personnes qui participent à des compétitions sportives au niveau international ou national<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> « *Toute personne qui pratique une activité sportive à quelque niveau que ce soit* » (art. 1, 8<sup>o</sup> de l'accord de coopération).

<sup>2</sup> Cette remarque vaut également pour les autres dispositions de l'accord de coopération qui visent les sportifs amateurs ou récréatifs.

**b. Révision des catégories de sportifs soumis au contrôle des ONAD's et, par voie de conséquence, des obligations de localisation auxquelles ils sont soumis.**

12. L'article 3, § 3 en projet modifie les catégories de sportifs d'élite<sup>3</sup>.

13. Ainsi qu'il ressort du commentaire de cet article, « *jusqu'à présent, il existait 4 catégories de sportifs d'élite : les A, les B, les C (pour les sports d'équipe) et les D. (...) A ces catégories correspondaient, en général<sup>4</sup>, des obligations différencierées et dégressives<sup>5</sup>. (...) Dans la pratique, si ce système pyramidal et dégressif n'est pas remis en cause, dans son essence et dans ses principes, en revanche, la différenciation du groupe cible en 4 catégories apparaît comme étant devenue complexe, difficile à mettre en œuvre, notamment en termes de contrôles hors compétition et difficile à lire pour les sportifs eux-mêmes. En outre et surtout, les paramètres (...) ayant permis la différenciation des catégories A et B ne justifient plus, aujourd'hui, le maintien de ces deux catégories distinctes. (...).*

*Concrètement :*

- l'on passe de 4 à 3 catégories : de A à C ;
- la catégorie A englobe désormais, en une seule et même catégorie, les sportifs d'élite pratiquant une discipline sportive individuelle, qui était précédemment reprise en liste A ou en liste B;
- la catégorie B (sports d'équipe) correspond à l'ancienne catégorie C;
- la catégorie C (sports olympiques ou sports prévus durant les Jeux mondiaux non repris dans les listes A et B) correspond à l'ancienne catégorie D ».

14. L'Autorité constate que les obligations de localisation restent dégressives de la catégorie A (time slot, lieux d'entraînements, de compétitions et de résidence habituelle) à la catégorie

<sup>3</sup> L'article 1 de l'accord de coopération définit les sportifs d'élite de la façon suivante :

« *11° sportif d'élite de niveau national : tout sportif dont la fédération internationale a signé le Code et est membre du Mouvement Olympique ou Paralympique ou est reconnue par le Comité international olympique ou paralympique ou est membre de l'Association mondiale des fédérations internationales de Sport (GAISF), qui n'est pas un sportif d'élite de niveau international, mais répond au minimum à l'un des critères suivants :*

*a) il participe régulièrement à des compétitions internationales de haut niveau;*  
*b) il pratique sa discipline sportive dans le cadre d'une activité principale rémunérée dans la plus haute catégorie ou la plus haute compétition nationale de la discipline concernée;*  
*c) il est sélectionné ou a participé au cours des douze derniers mois au moins à une des manifestations suivantes dans la plus haute catégorie de compétition de la discipline concernée : jeux olympiques, jeux paralympiques, championnats du monde, championnats d'Europe;*  
*d) il participe à un sport d'équipe dans le cadre d'une compétition dont la majorité des équipes participant à la compétition est constituée de sportifs visés aux points a), b) ou c);*

*12° sportif d'élite de niveau international : tout sportif qui pratique une activité sportive au niveau international, comme défini par sa fédération internationale »;*

<sup>4</sup> A l'exception des catégories B et C pour lesquelles les obligations étaient les mêmes ; la différence entre ces catégories résidait dans le caractère individuel ou collectif de la discipline sportive.

<sup>5</sup> Ainsi, les sportifs de catégorie A étaient tenus de fournir le plus d'obligations de localisation alors, qu'à l'inverse, les sportifs d'élite de catégorie D n'étaient tenus à aucune obligation en matière de localisation

C (pas d'obligation du tout). Seuls les sportifs d'élite qui faisaient précédemment partie de la catégorie B (environ 125 sportifs pour toute la Belgique, selon le commentaire des articles) feront l'objet, en vertu de la présente modification à l'accord de coopération, d'une obligation de localisation supplémentaire : celle d'indiquer, en plus de leurs lieux d'entraînements, de compétitions et de résidence habituelle, un time slot quotidien de 60 minutes ; ce qui apparaît pertinent et proportionné aux yeux de l'Autorité sur base des arguments avancés dans le commentaire des articles et notamment des suivants :

- « *il est tenu compte de différents paramètres, comme les risques de dopage pour les différents sports et ce, sur base de différents sous-critères : les risques statistiques, ceux liés aux besoins de performances physiques ou physiologiques du sport ou encore ceux liés aux enjeux financiers et/ou médiatiques du sport concerné* ;
- *aussi et sur base de cette analyse réactualisée des risques, les ONADs sont arrivées à la conclusion que les disciplines sportives reprises respectivement dans les anciennes catégories A et B présentaient, en fait, le même degré de risques de dopage, ou, en tout cas, des degrés très similaires* ;
- *les ONADs ont également conclu, lors de cette évaluation, que le sous-critère relatif à la facilité (ou non) de pouvoir localiser les sportifs d'élite lors de leurs entraînements n'était pas pertinent, ni efficace, en termes de lutte contre le dopage, et que seul devait être pris en compte, dans une perspective d'égalité entre les sports et les sportifs, le critère des risques du sport – « une discipline sensible au dopage hors compétition » - , sur base des différents sous-critères tels que développés ci-dessus* ;
- *partant de l'analyse et de l'évaluation qui précédent, les ONADs en ont conclu que la distinction entre les catégories A et B était devenue obsolète et qu'elle était en outre difficile à lire et à comprendre pour les sportifs d'élite eux-mêmes et, donc, qu'elle était devenue superflue et qu'elle ne justifiait plus* ;
- (...)
- *ces obligations restent en tous points identiques pour les sportifs qui relevaient déjà de la catégorie A, sous l'empire du précédent dispositif* ;
- *pour les sportifs qui relevaient précédemment de l'ancienne catégorie B, ceux-ci étaient déjà tenus de fournir des données de localisation (sur leurs entraînements, compétitions et sur leur lieu de résidence habituelle) ; l'obligation supplémentaire consistant à renseigner un time slot de 60 minutes* ;
- *cette obligation supplémentaire a été jugée comme proportionnée au regard des objectifs légitimes d'intérêt public poursuivis et tenant compte de l'analyse et de l'évaluation telles que développées ci-dessus* »

**c. Encadrement du pouvoir conféré aux ONAD's d'obliger tout sportif d'élite à transmettre leur données de localisation conformément aux sportifs d'élite de catégorie A. (Art 3, § 6 en projet)**

15. En vertu de l'accord de coopération actuel, les ONAD's disposent du pouvoir de soumettre tous les sportifs d'élite aux obligations de localisation imposées aux sportifs d'élite de catégorie A en cas de constat d'amélioration soudaine de leurs performances ou en présence d'indices sérieux de dopage dans leur chef. Le projet limite temporellement ces mesures à une durée maximale de 12

mois, prolongeable une fois en cas de confirmation et persistance des indices sérieux de dopage ; ce qui constitue une application du principe de proportionnalité et n'appelle pas de remarque de la part de l'Autorité.

16. Le projet étend ce même pouvoir des ONAD's, selon les mêmes conditions, d'une part, à l'encontre de tout sportif à propos duquel des indices sérieux de dopage seraient révélés dans le cadre d'une enquête antidopage menée, le cas échéant en coopération avec une ou plusieurs autres organisations antidopage et/ou les services de police et/ou de justice et d'autre part à l'encontre de tout sportif inscrit sur une liste de présélection à des Jeux Olympiques, Paralympiques, Championnats d'Europe ou du Monde.

17. Sur ce point, l'Autorité renvoie à ses considérations reprises ci-dessus concernant la nécessaire adaptation de la définition de sportif pour ne couvrir que les personnes qui participent à une compétition sportive au niveau international ou national.

18. Par ailleurs, comme mis en évidence dans le commentaire des articles, l'Autorité rappelle que les ONAD's se doivent d'exercer leurs pouvoirs d'inspection dans le respect du principe de proportionnalité.

**d. Précision des critères ayant servi à la détermination des listes A et B des disciplines sportives et des sous-critères utilisés pour la détermination du caractère sensible au dopage hors compétition d'une discipline sportive (art.3 §6/1 en projet)**

19. L'article 2, 8° du projet d'accord de coopération insère un nouveau §6/1 à l'article 3 de l'accord de coopération qui fixe les critères sur base sur lesquels les auteurs du projet se sont basés pour déterminer quelles sont les disciplines sportives sensibles au dopage hors compétition et ainsi élaborer les listes annexées à l'accord de coopération.

20. Quant aux critères eux-mêmes<sup>6</sup> qui remplacent le précédent critère unique lié à la difficulté de pouvoir localiser un sportif hors compétition, l'Autorité n'a pas de commentaire à faire mis à part que cette détermination participe à la transparence et à l'objectivation des motifs justifiant la classification des disciplines sportives à risque de dopage

---

<sup>6</sup> « a) les statistiques des cas de dopage par discipline sportive ;  
b) les besoins physiques ou physiologiques pour pouvoir être performant dans la discipline sportive concernée ;  
c) la popularité du sport en Belgique ;  
d) les enjeux financiers et médiatiques de la discipline sportive concernée. »

21. L'article 3, §6/1, alinéa 3 en projet contient une délégation aux gouvernements des entités fédérées pour pouvoir adapter ces listes après avis motivé du Conseil institué en exécution de l'article 5 de l'accord de coopération. Etant donné que les sous-critères à prendre en compte pour l'adaptation de cette liste sont déterminés à l'alinéa précédent de cet article 3, §6/1 en projet, l'Autorité n'a pas de remarque à faire à ce sujet.

**e. Soumission des sportifs amateurs aux obligations relatives aux autorisations d'usage à des fins thérapeutique (art. 3, §7 en projet)**

22. L'article 3, §7 en projet n'apporte pas de modification sur le fond à l'accord de coopération en précisant que les sportifs d'élite et amateurs sont soumis aux obligations relatives aux autorisations d'usage d'une substance ou méthode interdite à des fins thérapeutique<sup>7</sup> vu que l'accord de coopération actuel précise que tous les sportifs sont soumis à cette obligation. A ce sujet, l'Autorité renvoie tout de même à ses considérations reprises ci-dessus quant à la nécessité, en vertu du principe de proportionnalité, de viser uniquement les sportifs amateurs qui participent à des compétitions.

**f. Actualisation de l'article 3, §8 en projet**

23. L'article 3, §8 de l'accord de coopération est actualisé. En lieu et place de viser la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel qui n'est plus en vigueur, il est fait référence à la LTD, au RGPD et au Standard international sur la protection des renseignements personnels annexé au Code mondial antidopage.

24. L'Autorité considère que la référence au standard international doit être supprimée étant donné qu'elle n'est pas juridiquement nécessaire et risque de générer de la confusion en pratique. Il est d'ailleurs précisé au niveau du commentaire de l'article 4.1 de ce Standard International que « *Anti-Doping Organizations, along with any Third-Party Agents that Process Personal Information for or on behalf of Anti-Doping Organizations, minimally must comply with the requirements set forth in this International Standard, provided that such compliance does not breach other applicable laws. In cases where compliance with the requirements of this International Standard may cause an Anti-Doping Organization to breach other applicable laws, those laws shall prevail. This result will not lead to a determination of non-compliance with the World Anti-Doping Code.* » (souligné par nous).

---

<sup>7</sup> Sur cette notion, il est envoyé aux définitions reprises dans les législations communautaires et notamment à l'article 1, 10° du décret du 20 octobre 2011 de la Communauté française relatif à la lutte contre le dopage.

**Par ces motifs,  
L'Autorité,**

**Considère que le projet d'accord de coopération doit être adapté en ce sens :**

- Précision de la définition de la notion de sportif récréatif pour viser uniquement les personnes qui participent à des compétitions sportives au niveau international ou national ou révision de la définition de la notion de sportif pour ne couvrir que les personnes qui participent à des compétitions sportives à l'instar du Code mondial antidopage (cons. 9 à 11, 17, 22) ;
- Suppression de la référence au Standard international sur la protection des renseignements personnels faite au niveau de l'article 3, §8 en projet (cons. 23 et 24)

(sé) Alexandra Jaspar  
Directrice du Centre de Connaissances