



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 96/2021 du 14 juin 2021

Objet : Demande d'avis concernant un avant-projet d'ordonnance 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 (CO-A-2021-081).

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 Madame Elke Van den Brandt et Monsieur Alain Maron, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune compétents pour la politique de la santé, reçue le 9 avril 2021 ;

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

Émet, le 14 juin 2021, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Les Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune (ci-après « la COCOM ») conjointement compétents pour la politique de la santé, Madame Elke Van den Brandt et Monsieur Alain Maron (ci-après « les demandeurs »), ont sollicité, le 9 avril 2021, l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet d'ordonnance 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 (ci-après « l'avant-projet »).
2. 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 (ci-après « l'ordonnance du 21 juin 2012 ») établit les règles relatives à la lutte contre le dopage sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale^{1,2}. Elle transpose, en droit interne, les dispositions du Code mondial antidopage (ci-après « le Code »)³, qui a été établi par l'Agence mondiale antidopage (ci-après, « l'AMA »)⁴.
3. Le Code n'a pas, en tant que tel, de force juridique contraignante. Mais la Convention internationale contre le dopage dans le sport, adoptée à Paris le 19 octobre 2005, sous l'égide de l'UNESCO⁵ (ci-après « Convention de l'UNESCO »), qui a été ratifiée par la Belgique⁶, impose aux Etats parties de respecter les principes énoncés dans ce Code.
4. L'Autorité rappelle que les traitements de données à caractère personnel encadrés par les dispositions légales qui transposent le Code en droit belge tombent dans le champ d'application du RGPD. Il s'ensuit

¹ En Belgique, la lutte contre le dopage relève des compétences dévolues aux Communautés. Sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, cette compétence est exercée par la COCOM. La COCOM est compétente, en vertu de l'article 5, §1er, I, 8°, de la loi de réformes institutionnelles du 8 août 1980, pour les activités et services de médecine préventive, ainsi que pour toute initiative en matière de médecine préventive. La lutte contre le dopage constitue l'une de ces activités préventives.

² La Commission de la protection de la vie privée a rendu un avis le 18 janvier 2012 (avis n° 03/2012) sur l'avant-projet d'ordonnance relative à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention.

³ Le Code harmonise les politiques et la réglementation en matière de lutte contre le dopage au sein des organisations sportives et au niveau des pouvoirs publics dans le monde entier. Il précise également le rôle et les responsabilités des acteurs concernés à tous les niveaux (des athlètes, agences nationales et régionales antidopage, fédérations internationales et CIO) ; Voy. Service de recherche du Parlement européen, « Politique des sports de l'Union européenne – Analyse approfondie », 2015, p. 18 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565908/EPRS_IDA\(2015\)565908_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565908/EPRS_IDA(2015)565908_FR.pdf)). Le Code, qui a été adopté en 2003, a été révisé en 2009, 2015 et 2019.

⁴ L'AMA est une fondation de droit privé suisse, composée et financée à parts égales par le mouvement sportif et les pouvoirs publics. Elle a été fondée le 10 novembre 1999 à Lausanne dans le cadre de l'initiative du Comité international olympique (CIO), à la suite de l'Affaire Festina, avec pour objectif de promouvoir et de coordonner la lutte contre le dopage au niveau international. Ses principales activités consistent en un suivi du CMAD, la recherche scientifique, l'éducation et l'élaboration de capacités de lutte contre le dopage (*Ibidem* ; pour les statuts de l'AMA au 20 novembre 2016 voy. https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/revised_statutes_18_dec_2017_fr.pdf). Son bureau principal est aujourd'hui sis à Montréal (Canada).

⁵ (<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142594>), entrée en vigueur le 1er février 2007 ; cette convention, issue de la déclaration de Copenhague contre le dopage dans le sport (la version anglaise, signée par la Flandre, est consultable sous le lien suivant : https://www.fdfa.be/sites/default/files/atoms/files/699_Akte%20in%20het%20Engels.pdf), fournit le cadre juridique nécessaire à la reconnaissance et à l'application du Code mondial antidopage (ce dernier étant, en raison du caractère privé de l'Agence mondiale antidopage (ci-après « AMA » (voy. *infra*)), un document non gouvernemental qui ne s'applique qu'aux membres des organisations sportives et n'est pas juridiquement contraignant pour les pouvoirs publics, voy. article 4 de la Convention UNESCO).

⁶ La ratification est intervenue le 19 juin 2008. La COCOM a donné son assentiment à cette convention le 21 février 2008. Voyez l'ordonnance 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 toute disposition légale nationale contraire au RGPD, et plus fondamentalement au droit à la protection de la vie privée, est susceptible d'être annulée par la Cour constitutionnelle – s'il s'agit d'une norme législative formelle – ou par le Conseil d'Etat – s'il s'agit d'une norme réglementaire. Dans le cadre d'un litige, elle pourrait également être écartée par le juge saisi du litige, éventuellement à la suite d'une question préjudicielle posée à la Cour constitutionnelle⁷.

5. La Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune ont conclu, en 2011, un accord de coopération afin de mettre en œuvre le Code de manière coordonnées entre les différentes autorités fédérées compétentes et d'améliorer ainsi la lutte contre le dopage sur le territoire belge (ci-après « l'accord de coopération de 2011 »)⁸. L'ordonnance du 21 juin 2012 tend à transposer, en droit bruxellois, les principes arrêtés dans cet accord de coopération de 2011.
6. Le Code a été révisé en 2019 et sa nouvelle version est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021.
7. Le Code est, en outre, accompagné de huit Standards internationaux⁹ destinés à harmoniser différents domaines de l'antidopage. C'est ainsi qu'une nouvelle version du Standard international pour la protection des renseignements personnels du Code¹⁰ a également été adoptée. Il y est précisé que le Standard fixe un ensemble minimum de règles communes auxquelles les organisations antidopage doivent se conformer pour traiter des renseignements personnels conformément au Code, mais que, « *dans certains cas, les organisations antidopage peuvent être tenues, en vertu du droit applicable, d'appliquer des règles ou des normes plus strictes* »¹¹. En d'autres termes, cette version post-RGPD du Standard rappelle aux responsables du traitement, mais également aux législateurs amenés à transcrire les dispositions du Code dans leurs ordres juridiques internes, que « *la reconnaissance de jure de la standardisation de l'AMA par les organisations sportives et les Etats n'est pas une échappatoire au respect des normes d'ordre public [dont les droits fondamentaux¹²] des ordres*

⁷ Si la disposition légale contraire au droit à la protection de la vie privée et au RGPD est une disposition législative formelle, le juge saisi du litige devra interroger la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel avant de pouvoir écarter la disposition. S'il s'agit, par contre, d'une disposition réglementaire, le juge pourra l'écarter en se fondant sur l'article 159 de la Constitution.

⁸ Il s'agit de l'accord de coopération du 9 décembre 2011 conclu entre la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune en matière de prévention et de lutte contre le dopage dans le sport. Cet accord a aussi été publié sous la date de promulgation du 24 novembre 2011. Alors que les Communautés flamande, française et germanophone ont donné leur assentiment à l'accord de coopération daté du 9 décembre 2011, la COCOM a donné son assentiment au même accord de coopération mais datée du 24 novembre 2011.

⁹ Liste des interdictions, contrôle et enquêtes, laboratoires, AUT, protection des renseignements personnels, conformité du Code des signataires, éducation (voy. https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/international_standard_ise_-_french_-_2020.pdf) et gestion des résultats.

¹⁰ (https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/international_standard_ispppi_-_french_redline_-_current_2018_v_november_2020.pdf); Il s'agit d'un standard international obligatoire élaboré dans le cadre du Programme mondial antidopage dans le but de veiller à ce que les organisations antidopage protègent de façon appropriée, suffisante et efficace les renseignements personnels qu'elles traitent dans le cadre des programmes antidopage (article 1.0).

¹¹ Article 1.0

¹² et qu'elle ne peut donc restreindre la protection offerte par le RGPD

juridiques dans lesquels elle entend produire ses effets »¹³ et qu'il convient de se poser la question de leur compatibilité au moment de cette transcription¹⁴.

8. Afin d'intégrer en droit belge les modifications apportées au Code en 2019 (et qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021), la COCOM et les trois Communautés du pays ont signé, le 1^{er} septembre 2020, un nouvel accord de coopération qui modifie celui conclu en 2011¹⁵. L'avant-projet prévoit d'intégrer, dans l'ordonnance du 21 juin 2012, ces modifications.
9. L'Autorité rappelle encore que, dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle version du Code et des Standards, l'AMA a mené des consultations ayant mené l'EDPB à lui adresser ses observations concernant la compatibilité de ces instruments avec les dispositions du RGPD¹⁶. Indépendamment de la prise en compte de ces observations par les rédacteurs du Code, celles-ci doivent être intégrées dans l'avant-projet et l'Autorité entend vérifier que cela a été le cas.
10. L'Autorité souligne d'ores et déjà qu'elle et son prédécesseur en droit – la Commission de la protection de la vie privée – **ont rendu de nombreux avis sur des projets de normes législatives et réglementaires relatives à la lutte contre le dopage**¹⁷. L'Autorité y renvoie pour les aspects qui ne sont pas couverts par le présent avis. **Elle attire, en particulier, l'attention des demandeurs sur les avis suivants :**

- **L'avis n° 26/2021** dans lequel l'Autorité se prononce sur un avant-projet de décret de la Communauté française relatif à la lutte contre le dopage. Dans cet avis, l'Autorité émet plusieurs remarques à propos de l'article 13 de l'avant-projet de décret de la Communauté française relatif à la lutte contre le dopage dont la formulation est quasi-identique à celle de l'article 12 de l'ordonnance du 21 juin 2012. L'Autorité souligne que ces remarques, en particulier celles que l'on

¹³ Voy. F. LATTY, « La reconnaissance multidimensionnelle de la standardisation privée : l'exemple du Code mondial antidopage », *in* La Standardisation internationale privée – Aspects juridiques, Bruxelles, Larcier, p. 176 (http://www.franck-latty.fr/Publications/Articles_files/LATTY%20CMA.pdf)

¹⁴ Faute de quoi, le traitement pourrait revêtir un caractère illicite (contraire à l'article 5.1.a) du RGPD); Voy. C. de Terwangne (« Les principes relatifs au traitement des données à caractère personnel et à sa licéité », *in* Le Règlement général sur la protection des données – analyse approfondie, Bruxelles, Larcier, p. 89), qui précise que « *l'exigence de licéité signifie que le traitement de données à caractère personnel doit se faire conformément à l'ensemble des règles légales applicables. Cela implique le respect des règles de protection des données, mais également de toute autre règle légale qui trouverait à s'appliquer à une situation de traitement de données, comme par exemple les obligations en matière de droit du travail, de droit des contrats ou de protection du consommateur, ou l'obligation de secret professionnel dans le cas où celui-ci est applicable. Un médecin qui divulguerait dans une publication sur Internet le nom d'un de ses patients commettrait un traitement illicite* ».

¹⁵ L'Autorité a rendu l'avis 94/2020 du 2 octobre 2020 au sujet des modifications apportées à l'accord de coopération de 2011 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-94-2020.pdf>)

¹⁶ Courrier du 9 octobre 2019 (https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_letter_out2019-0035_wada_4.pdf)

¹⁷ Avis n° 26/2021 du 12 mars 2021 ; Avis n° 106/2020 du 5 novembre 2020 ; Avis n° 94/2020 du 2 octobre 2020 ; Avis n° 186/2019 du 29 novembre 2019 ; Avis n° 4/2016 du 3 février 2016 ; Avis n° 3/2016 du 3 février 2016 ; Avis n° 37/2015 du 9 septembre 2015 ; Avis n° 9/2015 du 18 mars 2015 ; Avis n° 10/2015 du 18 mars 2015 ; Avis n° 59/2014 du 5 novembre 2014 ; Avis n° 56/2014 du 5 novembre 2014 ; Avis n° 50/2014 du 2 juillet 2014 ; Avis n° 49/2014 du 2 juillet 2014 ; Avis n° 25/2014 du 2 avril 2014 ; Avis n° 9/2014 du 5 février 2014 ; Avis n° 20/2012 du 4 juillet 2012 ; Avis n° 3/2012 du 18 janvier 2012 ; Avis n° 24/2011 du 28 septembre 2011 ; Avis n° 22/2011 du 28 septembre 2011 ; Avis n° 21/2011 du 28 septembre 2011 ; Avis n° 8/2010 du 24 février 2010 ; Avis n° 30/2009 du 28 octobre 2009 ; Avis n° 12/2008 du 19 mars 2008 ; Avis n° 9/2006 du 12 avril 2006 ; Avis n° 19/2005 du 9 novembre 2005 ; Avis n° 21/2003 du 14 avril 2003.

retrouve aux considérants 27 à 43 de l'avis, s'appliquent *mutatis mutandis* à l'article 12 de l'ordonnance du 21 juin 2012. **L'Autorité invite dès lors les demandeurs à adapter l'ordonnance du 21 juin 2012 dans la mesure nécessaire pour répondre aux remarques soulevées dans son avis n° 26/2021.**

- Les **avis n° 186/2019 et 94/2020** dans lesquels l'Autorité développe les raisons pour lesquelles elle considère qu'il est disproportionné que tout sportif (majeur ou mineur, intensif ou du dimanche, récréatif, amateur ou engagé en compétition) soit soumis à la surveillance d'une Organisation Nationale Anti-Dopage (ci-après « ONAD ») et soit susceptible de faire l'objet d'un contrôle antidopage et d'être soumis aux sanctions et amendes administratives en cas d'infraction (voir les considérants 11 à 15 de l'avis n° 186/2019 et considérants 7 à 11 de l'avis n° 94/2020). **L'Autorité invite les demandeurs à exclure les sportifs récréatifs de la sphère de contrôle de l'ONAD en raison du caractère disproportionné de leur inclusion.**

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

11. La demande d'avis porte sur les dispositions suivantes de l'avant-projet : les articles 4, 9, 10, 11, 15, 16, 17 et 21.

A. Champ d'application personnel de l'ordonnance, en particulier concernant l'interdiction du dopage (article 4 de l'avant-projet)

12. L'article 4 de l'avant-projet prévoit de remplacer l'article 7, alinéa 2, par la disposition suivante : « *Sont notamment soumis aux dispositions de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'exécutions, tout sportif, tout membre du personnel d'encadrement du sportif, tout médecin-contrôleur, tout chaperon, toute association sportive et tout organisateur* ». Comme le développe l'Exposé des motifs, cette nouvelle disposition apporte deux modifications à la version antérieure :
 - Il s'agit premièrement de clarifier que l'article 7, alinéa 2, de l'ordonnance du 21 juin 2012 n'a pas pour objet de restreindre son champ d'application personnel.
 - La deuxième modification apportée par l'avant-projet consiste à préciser, à la demande de l'AMA, que l'ordonnance et ses arrêtés d'exécution s'applique bien aux médecins-contrôleurs et aux chaperons.
13. L'Autorité constate que l'article 4 de l'avant-projet clarifie le champ d'application personnel de l'interdiction du dopage, mais qu'il n'y apporte pas de réelle modification de fond. L'Autorité **en prend**

note, sous réserve de ce qu'elle a rappelé ci-dessus concernant la nécessité d'exclure les sportifs récréatifs des contrôles antidopages menés par l'ONAD¹⁸.

B. Remplacer la référence à la loi du 8 décembre 1992 par une référence à la loi du 30 juillet 2018 (articles 9 et 15 de l'avant-projet)

14. Les articles 9 et 15 de l'avant-projet prévoient de remplacer, dans l'ordonnance du 21 juin 2012, les références à « *la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* » par une référence à « *la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* ».

L'Autorité n'a pas de remarque à formuler à propos de ce changement.

C. L'exigence imposée aux candidats à la fonction de médecin-contrôleur de présenter un extrait du casier judiciaire de modèle 2 (article 10 de l'avant-projet)

15. L'article 10 de l'avant-projet prévoit que l'article 16, alinéa 2, de l'ordonnance du 21 juin 2012 est complété par une phrase indiquant que « *Le Collège réuni peut demander aux candidats la production d'un extrait du casier judiciaire de modèle 2* ». Dans l'Exposé des motifs, cette possibilité est justifiée « *par la circonstance que de plus en plus de sportifs mineurs sont contrôlés en compétition ou sont inclus dans le groupe-cible de l'ONAD de la Commission communautaire commune* ».
16. Tout d'abord, l'Autorité rappelle que les données reprises sur l'extrait du casier judiciaire de modèle 2 constituent des données sensibles (article 10 du RGPD). Il importe donc que leur traitement soit entouré de garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées.
17. Ensuite, l'Autorité rappelle que conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel ne peut être réalisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. **Or l'Autorité constate que l'avant-projet ne décrit pas la finalité poursuivie par la production d'un extrait du casier judiciaire de modèle 2.** Tout au plus, celle-ci peut être déduite de l'Exposé des motifs accompagnant l'avant-projet. Ceci n'est pas compatible avec l'article 6.3. Du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 et de l'article 22 de la Constitution. La finalité doit, en effet, être formulée de manière suffisamment précise dans la norme de façon à pouvoir en déduire, à sa lecture, quels traitements de données sont nécessaires pour l'atteindre. **L'avant-projet sera adapté afin d'y inscrire explicitement la finalité poursuivie par la possibilité d'exiger un extrait du casier judiciaire.**

¹⁸ Voir le considérant 10 de cet avis.

18. Il est également nécessaire, **au regard de l'exigence de prévisibilité, que l'avant-projet précise les conditions dans lesquelles le Collège réuni demandera aux candidats la production d'un extrait du casier judiciaire de modèle 2.** Les articles 22 de la Constitution et 8 de la Cour européenne des droits de l'homme imposent, en effet, que la réglementation prévoie de manière suffisamment précise dans quelles circonstances un traitement de données à caractère personnel est autorisé¹⁹. Or l'avant-projet ne contient actuellement aucun élément permettant aux personnes concernées d'identifier si la demande de produire un extrait du casier judiciaire sera systématique ou si elle ne sera faite que dans certaines circonstances et, le cas échéant, lesquelles. **L'avant-projet sera revu afin d'indiquer dans quelles circonstances le Collège réuni demandera aux candidats la production d'un extrait du casier judiciaire de modèle 2.** L'Autorité souligne déjà qu'au vu de la finalité qui semble poursuivie par le traitement de données envisagé, **elle considère, à première vue, que le Collège réuni ne pourrait exiger la production d'un extrait du casier judiciaire de modèle 2 que si le candidat à la fonction de médecin-contrôleur est amené à être chargé de réaliser des contrôles antidopage sur des sportifs mineurs.**

D. Encodage dans la base de données ADAMS du procès-verbal du contrôle antidopage qui est dressé par le médecin-contrôleur endéans les délais fixés par le Standard international pour les contrôles et les enquêtes (article 11 de l'avant-projet)

19. L'article 11 de l'avant-projet prévoit qu'il est inséré, à l'article 17 de l'ordonnance du 21 juin 2012, un paragraphe 4/1 rédigé comme suit : « *Le procès-verbal est encodé dans la base de données ADAMS dans les délais fixés par le Standard international pour les contrôles et les enquêtes* ».
20. L'Autorité constate que ni l'ordonnance du 21 juin 2012 ni l'avant-projet ne décrit clairement la finalité poursuivie par cet encodage dans la base de données ADAMS. Ceci n'est pas compatible avec l'article 6.3. du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 et de l'article 22 de la Constitution. Aux termes de ces dispositions, la finalité doit, en effet, être formulée de manière suffisamment précise, ou à tout le moins de façon à pouvoir déduire, à la lecture de l'avant-projet, quels traitements de données sont nécessaires pour l'atteindre. **Les demandeurs veilleront à revoir l'avant-projet afin qu'il indique clairement la finalité poursuivie par l'encodage des procès-verbaux dans la base de données ADAMS.**

¹⁹ La jurisprudence de la Cour constitutionnelle est constante à cet égard. Voyez, par exemple, C.C., arrêt n° 49/2019 du 4 avril 2019, § B.44.3

E. Communication à l'ONAD-COCOM par les organisateurs de la liste des manifestations ou compétitions sportives qu'il a programmées et auxquelles participent des sportifs d'élite aux fins de permettre la planification de contrôles antidopage (article 16 de l'avant-projet)

21. Dans sa version actuelle, l'article 25 de l'ordonnance du 21 juin 2012 impose à chaque organisateur d'événements sportifs de prévenir l'ONAD de la COCOM, au moins quinze jours à l'avance, des manifestations ou compétitions sportives qu'il a programmées et auxquelles participent des sportifs d'élite aux fins de permettre la planification des contrôles antidopage. L'avant-projet prévoit que cette communication devra avoir lieu, non plus 15 jours à l'avance, mais une fois par an. En effet, l'article 16 de l'avant-projet prévoit que l'article 25 de l'ordonnance du 21 juin 2012 est remplacé par ce qui suit : « *Chaque organisateur communique à l'ONAD de la Commission communautaire commune, à l'avance, sur une base annuelle et selon les modalités fixées par le Collège réuni, les manifestations ou compétitions sportives qu'il a programmées et auxquelles participent des sportifs d'élite aux fins de permettre la planification de contrôles antidopage* ». Dans l'Exposé des motifs, cette modification est justifiée par le fait que « *Quinze jours est, en pratique, un délai très court pour décider d'un contrôle et prendre les mesures nécessaires à sa bonne exécution* ».
22. L'Autorité **prend note de cette modification de fréquence de la communication**. Elle **attire l'attention du Collège réuni** sur le fait qu'il devra, **lorsqu'il déterminera les modalités** de communication, **veiller à respecter les principes fondamentaux de la protection des données**, dont le principe de minimisation des données.

F. Révision des catégories de sportifs soumis au contrôle de l'ONAD-COCOM et, par voie de conséquence, des obligations de localisation auxquelles ils sont soumis (article 17 de l'avant-projet)

23. L'article 17 de l'avant-projet apporte plusieurs modifications à l'article 26 de l'ordonnance du 21 juin 2012, et ce conformément à l'accord de coopération du 1^{er} septembre 2020.
24. Premièrement, l'article 17 de l'avant-projet modifie les catégories de « sportifs d'élite » qui sont soumis à l'obligation de fournir, « *par voie de publication dans la base de données ADAMS, des données précises et actualisées, sur leur localisation* ». L'Autorité s'est prononcée sur cette modification dans son avis n° 94/2020 qui porte sur l'accord de coopération du 1^{er} septembre 2020. Dans cet avis, **l'Autorité estime que la modification concernant la catégorisation des sportifs d'élite est pertinente et proportionnée**.

25. Deuxièmement, l'article 17 de l'avant-projet crée la catégorie de « sportifs présélectionnés » afin de permettre à l'ONAD d'imposer à « *Tout sportif inscrit sur une liste de présélection à des Jeux olympiques, paralympiques, Championnats d'Europe ou du Monde, [...] de fournir des données de localisation conformément à la catégorie A et ce, pour une durée maximale de 12 mois, débutant, au plus tôt, 9 mois avant la compétition concernée et se terminant, au plus tard, 3 mois après celle-ci* ». L'Autorité s'est également prononcée sur cette modification dans son avis n° 94/2020 dans lequel elle souligne que **cette modification n'appelait pas de commentaire particulier**.
26. Troisièmement et dernièrement, l'article 17 de l'avant-projet donne à l'ONAD la possibilité d'imposer à « *tout sportif, à l'encontre duquel existe de sérieux indices de dopage, dans le cadre d'une enquête antidopage menée, le cas échéant, en coopération avec une ou plusieurs autre(s) organisations antidopage et/ou les services de police et/ou de justice, [...] de fournir des données de localisation, conformément à la catégorie A et ce, pour une durée maximale de 12 mois* ». L'Autorité s'est encore prononcée sur cette modification dans son avis n° 94/2020 dans lequel l'Autorité souligne que **cette modification, qui apparait proportionnée, n'appelait pas de commentaires de sa part**. Mais elle rappelait que l'ONAD doit exercer ses pouvoirs d'inspection dans le respect du principe de proportionnalité.

G. Publication du résultat de la procédure antidopage en cas de violation d'une règle antidopage (article 21 de l'avant-projet)

27. L'article 21 de l'avant-projet prévoit de remplacer l'ancien alinéa 4, devenu l'alinéa 5, de l'article 31 de l'ordonnance du 21 juin 2012 par ce qui suit :

« Dans les vingt jours qui suivent une décision définitive, le Collège réuni publie sur son site internet, conformément à l'article 14 du Code, pour toute la période de suspension, les éléments suivants de la décision :

1° le sport et la discipline sportive ;

2° la disposition antidopage violée ;

3° la substance ou la méthode interdite concernée (le cas échéant) ;

4° le nom et le prénom du sportif ou de l'autre personne concernée ;

5° la sanction imposée.

L'usage de cette publication est limité au respect effectif des sanctions imposées aux sportifs ou autres personnes concernées.

Une diffusion des décisions prises à l'égard d'un mineur, d'une personne protégée ou d'un sportif récréatif n'est autorisée que si elle est proportionnelle aux faits et aux circonstances de l'affaire. »

28. Dans sa version actuelle, l'ordonnance du 21 juin 2012 ne prévoit pas une telle publication systématique et accessible au grand public par le biais d'un site Internet. En effet, l'article 31, alinéa 4, de l'ordonnance du 21 juin 2012 dispose actuellement que « *Le Collège réuni peut informer, selon les modalités qu'il détermine, les organisateurs de manifestations sportives de la suspension d'un sportif pour fait de dopage, dont il a connaissance, pendant toute sa durée. Il peut mettre en place une publication électronique sécurisée de ces données, dont l'usage est strictement limité au respect effectif des sanctions imposées aux sportifs et dont l'accès est limité aux organisateurs de manifestations sportives. Il peut également charger une autre instance d'assurer cette publication électronique sécurisée* ».
29. L'Exposé des motifs de l'avant-projet justifie la modification apportée en soulignant qu'il s'agit d'une mise en conformité de l'ordonnance du 21 juin 2012 avec l'article 14 du Code qui impose une telle divulgation publique du résultat de la procédure antidopage.
30. L'Autorité rappelle que la transposition du Code en droit belge ne dispense pas du respect du RGPD et, plus fondamentalement, du droit au respect de la vie privée.
31. La publication systématique sur un site Internet accessible au public des décisions définitives prises dans le cadre des procédures antidopage constitue une ingérence importante dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. **Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel n'est admissible que si elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif (ou aux objectifs) qu'elle poursuit.**
32. Pour rappel, un traitement de données à caractère personnel est considéré **comme étant nécessaire** s'il constitue **la mesure la moins attentatoire pour atteindre l'objectif** (d'intérêt général) qu'il poursuit. Il faut donc :
- **Premièrement**, que **le traitement de données permette effectivement d'atteindre l'objectif poursuivi**. Il faut donc démontrer, sur base d'éléments factuels et objectifs, l'efficacité du traitement de données à caractère personnel pour atteindre l'objectif recherché ;
 - **Deuxièmement**, que ce traitement de données à caractère personnel constitue **la mesure la moins intrusive au regard du droit à la protection de la vie privée**.

Cela signifie que s'il est possible d'atteindre l'objectif recherché au moyen d'une mesure moins intrusive pour le droit au respect de la vie privée ou le droit à la protection des données à caractère personnel, le traitement de données initialement envisagé ne pourra pas être mis en place. Il faut, à cette fin, détailler et être en mesure de démontrer, à l'aide d'éléments de preuve factuels et objectifs, les raisons pour lesquelles les autres mesures moins intrusives ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif recherché.

33. Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, **il faut encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit**, c'est-à-dire qu'il faut démontrer qu'il existe un **juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées**. En d'autres termes, il faut qu'il y ait un équilibre entre l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et l'objectif que poursuit – et permet effectivement d'atteindre – ce traitement. Les avantages qui découlent du traitement de données en question doivent donc être plus importants que les inconvénients qu'il génère pour les personnes concernées. À nouveau, il faut être en mesure de démontrer que cette analyse a bien été réalisée avant la mise en œuvre du traitement.
34. Il ressort du texte de l'avant-projet que **la finalité de la publication sur Internet** des décisions définitives rendues dans le cadre des procédures antidopage **est d'assurer le « respect effectif des sanctions imposées aux sportifs ou autres personnes concernées »**. À la suite d'une demande d'informations complémentaires, la déléguée des demandeurs précise que la publication poursuit, en pratique, deux objectifs :
- (1) permettre aux organisateurs de manifestations sportives d'avoir connaissance des suspensions éventuelles de sportifs, et
 - (2) informer « tout sportif » ou « toute autre personne » qu'un membre du personnel d'encadrement d'un sportif a été suspendu/condamné pour dopage afin de leur permettre d'éviter une association interdite avec ce membre du personnel d'encadrement du sportif, laquelle association étant constitutive de « dopage » au sens de l'article 8, § 1, 10° de l'ordonnance du 21 juin 2012.
35. L'Autorité reconnaît qu'il est légitime et d'intérêt général de s'assurer que les sanctions imposées aux sportifs ou autres personnes concernées soient effectivement respectées²⁰. **Toutefois, la diffusion de données à caractère personnel sur le site Internet du Collège réuni et, partant accessible à chacun, va au-delà de ce que cette finalité d'intérêt général requiert**²¹. Une telle publication permettrait, en effet, à chacun de prendre connaissance de ces données sensibles,

²⁰ L'Autorité reconnaît que cette finalité correspond à l'exigence imposée par l'article 5.1.b) du RGPD qui impose qu'un traitement de données poursuive une finalité déterminée, explicite et légitime.

²¹ La Commission de la protection de la vie privée s'était déjà positionnée en ce sens dans son avis n° 21/2003 du 14 avril 2003. La Cour constitutionnelle s'est également prononcée en ce sens puisqu'elle a annulé une disposition imposant la publication sur Internet des mesures disciplinaires prises à l'encontre de sportifs ayant violé l'interdiction du dopage (C.C., arrêt du 19 janvier 2005, n° 16/2005).

même si cela n'est d'aucune utilité et elle permet, en outre, que ces données soient réutilisées à d'autres fins, y compris après l'expiration de la période de suspension et leur disparition dudit site Internet. La précision reprise dans l'avant-projet selon laquelle « *L'usage de cette publication est limité au respect effectif des sanctions imposées aux sportifs ou autres personnes concernées* » ne suffit pas pour assurer qu'une réutilisation ultérieure des données diffusées sur Internet n'aura pas lieu.

36. L'Autorité n'aperçoit pas pourquoi l'objectif poursuivi par la publication des décisions, à savoir veiller à ce qu'elles soient respectées, ne pourrait pas être atteint par des mesures moins intrusives, comme leur publication sur un site sécurisé dont l'accès serait limité aux personnes chargées de veiller à leur respect (comme les organisateurs de manifestations sportives et les fonctionnaires chargés de la surveillance) ou le maintien du système de notifications concernant « *le statut disqualifiant du membre du personnel d'encadrement du sportif et la conséquence potentielle de l'association interdite à laquelle le sportif ou l'autre personne s'expose, de sorte qu'ils puissent raisonnablement éviter une telle association* » (voir article 8 § 2 de l'ordonnance du 21 juin 2012)²².
37. Certes, l'Autorité constate que l'avant-projet d'ordonnance prévoit d'abandonner le système de notification. Cet abandon est justifié dans l'Exposé des Motifs de l'avant-projet comme suit : « *En effet, depuis l'insertion de cette disposition, dans le Code 2015, très peu de violations des règles antidopage ont été constatées sur cette base. Selon plusieurs organisations antidopage, consultées par l'AMA, dans le cadre de la modification du Code 2021, cela est dû aux conditions d'application de la disposition et plus particulièrement, à la nécessaire notification à l'athlète de la possible association interdite. En réponse à cette inquiétude, l'AMA a supprimé, dans le Code 2021, l'obligation de notification préalable et a inséré, à la place, une obligation, pour les organisations antidopage d'établir que l'athlète connaissait le statut disqualifiant de la personne avec laquelle il interagissait. Bien que plus exigée, pareille notification constituerait une preuve importante pour établir que le sportif ou l'autre personne connaissait le statut disqualifiant du membre du personnel d'encadrement du sportif* ». L'Autorité s'étonne qu'il soit décidé de supprimer un mécanisme qui semblait effectivement atteindre son objectif puisqu'il aboutissait à ce qu'il y ait peu d' « associations interdites » qui soient mises en place. Il

²² L'ordonnance dispose actuellement que « L'application de cette disposition est conditionnée à ce que le sportif ou l'autre personne se soient préalablement vus notifier par écrit par l'organisation antidopage compétente, le statut disqualifiant du membre du personnel d'encadrement du sportif et la conséquence potentielle de l'association interdite à laquelle le sportif ou l'autre personne s'expose, de sorte qu'ils puissent raisonnablement éviter une telle association. L'ONAD de la Commission communautaire commune devra aussi consentir des efforts raisonnables afin de faire part à l'accompagnateur, qui fait l'objet de cette notification, qu'il a quinze jours pour prouver à l'ONAD de la Commission communautaire commune que les critères mentionnés au § 1er, 10°, a) ou b), ne sont pas d'application. L'ONAD de la Commission communautaire commune notifie également au personnel d'encadrement du sportif concerné qu'il a fait l'objet d'une notification au sportif ou à l'autre personne, dans le cadre d'une association potentiellement interdite.

Le personnel d'encadrement du sportif dispose de 15 jours, à dater de la notification visée à l'alinéa qui précède, pour établir, par toute voie de droit, qu'aucune des situations visées au § 1er, 10°, a) à c), ne lui est applicable.

Il incombe au sportif ou à l'autre personne d'établir que l'association avec le membre du personnel d'encadrement du sportif, telle que décrite au § 1er, 10°, a) à c), ne revêt pas un caractère professionnel ou sportif.

Dès la notification visée à l'alinéa 4 et pour autant que le membre du personnel d'encadrement du sportif n'a pas pu établir que les critères visés au § 1er, 10°, a) à c), ne lui étaient pas applicables, l'ONAD de la Commission communautaire commune informe l'AMA que ce membre du personnel d'encadrement du sportif répond à l'un des critères repris au § 1er, 10°, a) à c).

Le Collège réuni arrête les modalités des procédures de notification visées dans le présent paragraphe, conformément à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel ».

ressort, en effet, de la justification avancée dans l'Exposé des Motifs que le système de notification permet aux sportifs et aux autres personnes de veiller à ne pas s'associer, à titre sportif ou professionnel, à un membre du personnel d'encadrement du sportif qui purge une période de suspension ou a été condamné pour dopage. Or, le système de notification, s'il entraîne déjà une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, constitue une mesure moins intrusive dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées. Bien entendu, les demandeurs peuvent décider d'abandonner le système de notification s'ils l'estiment opportun. Mais l'Autorité souligne que ce système ne peut, en tout cas, pas être remplacé par un système de divulgation publique sur Internet de toute décision définitive adoptée à la suite d'une procédure antidopage, étant donné qu'une telle diffusion de données sur Internet apparaît non-nécessaire et disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

38. Il s'ensuit que **l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée causée par la publication sur Internet des décisions définitives rendues dans le cadre des procédures antidopage n'est pas admissible et est, dès lors, contraire aux articles 22 de la Constitution, 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et 7 et 8 de la Charte européenne des droits fondamentaux.**
39. L'atténuation de cette ingérence lorsque la personne sanctionnée est mineure, une personne protégée ou un sportif récréatif n'altère pas cette conclusion.
40. À toutes fins utiles, l'Autorité rappelle que la transposition du Code qui, pour rappel, n'est pas juridiquement contraignant, ne peut être invoquée pour justifier une violation du droit au respect de la vie privée. En outre, et de manière toute à fait surabondante, l'Autorité remarque que le Code, lui-même, précise que *« lorsque la divulgation publique requise à l'article 14.3.2 [à savoir la publication des décisions prises dans le cadre d'une procédure antidopage] est susceptible de provoquer la violation d'autres règles applicables, l'absence de divulgation publique de la part de l'organisation antidopage n'entraînera pas une décision de non-conformité au Code, tel que stipulé à l'article 4.2 du Standard international pour la protection des renseignements personnels »*^{23,24}.

²³ Voir la note 91 du Code.

²⁴ L'article 4.2 du Standard international pour la protection des renseignements personnels indique *« Il se peut que les organisations antidopage relèvent de lois sur la protection des données et de la vie privée imposant des exigences plus strictes que celles contenues dans ce standard international. Dans ces circonstances, les organisations antidopage doivent s'assurer que la façon dont elles traitent les renseignements personnels est conforme à ces lois et règlements sur la protection des données et de la vie privée »*.

41. **L'avant-projet sera revu afin que les éventuelles publications des décisions prises dans le cadre d'une procédure antidopage respectent les principes de nécessité et de proportionnalité** (y compris le principe de minimisation des données)²⁵.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

Estime que les adaptations suivantes doivent être apportées à l'avant-projet :

- Inscrire explicitement la finalité poursuivie par la possibilité d'exiger des candidats médecins-contrôleurs un extrait du casier judiciaire de modèle 2 (cons. 17)
- Indiquer dans quelles circonstances le Collège réuni demandera aux candidats médecins-contrôleurs la production d'un extrait du casier judiciaire de modèle 2 (cons. 18)
- Inscrire la finalité poursuivie par l'encodage des procès-verbaux des contrôles antidopage dans la base de données ADAMS (cons. 20)
- Ne plus y prévoir une publication sur Internet des décisions prises dans le cadre d'une procédure antidopage en raison de son caractère non-nécessaire et disproportionné. Les demandeurs veilleront à ce que les éventuelles publications/diffusions de ces décisions respectent les principes de nécessité et de proportionnalité (cons. 27-41)

Attire l'attention sur les éléments suivants :

- Les remarques formulées par l'Autorité dans son avis n° 26/2021, en particulier celles reprises aux considérants 27 à 43 dudit avis, s'appliquent *mutatis mutandis* à l'article 12 de l'ordonnance du 21 juin 2012. L'Autorité invite dès lors les demandeurs à adapter l'ordonnance du 21 juin 2012 dans la mesure nécessaire pour y répondre (cons. 10).

²⁵ Le Comité européen de la protection des données s'est également prononcé en ce sens dans son courrier précité du 9 octobre 2019 (p. 8).

- La remarque formulée par l'Autorité dans ses avis n° 186/2019 et 94/2020 selon laquelle il est disproportionné au regard du droit à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel de soumettre les sportifs récréatifs au contrôle antidopage de l'ONAD s'applique *mutatis mutandis* à l'ordonnance du 21 juin 2012. L'Autorité invite dès lors les demandeurs à exclure les sportifs récréatifs de la sphère de contrôle de l'ONAD (cons 10).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances