

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 18 juli 1990 door de Gemeenschapsminister van Volksgezondheid verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "inzake medisch verantwoorde sportbeoefening", en op 15 november 1990 door de betrokken Gemeenschapsminister om mededeling van dat advies verzocht, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, heeft op 20 november 1990 het volgend advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

1. Het ontwerp van decreet heeft tot doel een sluitend geheel van normatieve en organisatorische bepalingen tot stand te brengen om, luidens de memorie van toelichting, "aan sportbeoefenaars maximale kansen te bieden op een medisch verantwoorde sportbeoefening en regelend op te treden om misstanden ter zake te voorkomen en te bestrijden".

De strekking van het ontwerp is algemeen : alle vormen en takken van zowel de beroepssport als de liefhebberssport liggen binnen het toepassingsgebied van het decreet. Het is de bedoeling de "eerder onsamenhangende indruk" die uitgaat van een tot heden "fragmentarisch georganiseerde aangelegenheid", weg te werken en in de plaats daarvan een coherent geheel van regelen op te stellen, met betrekking tot drie onderwerpen : de leeftijdsgrenzen, de sportmedische keuring en de dopingpraktijken.

Te dien aanzien voorziet het ontwerp in :

- de oprichting van adviesorganen : een raad, met daarin functionerende gespecialiseerde commissies;
- de aanwijzing van organen van toezicht : keuringsartsen, keuringscentra, toezichthoudende artsen en, met betrekking tot de dopingpraktijken, controleartsen en controlelaboratoria;
- de oprichting van een disciplinaire commissie en van een disciplinaire raad;

.../...

- de mogelijke erkenning bovendien van disciplinaire "organismen" binnen de sportverenigingen;
- disciplinaire "maatregelen" en procedureregels;
- sancties ten aanzien van de sportverenigingen;
- en strafbepalingen.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP
TEN AANZIEN VAN HET ONTWERP IN HET ALGEMEEN.

2. Het opschrift en de in het kort samengevatte inhoud van het ontwerp wijzen uit dat de te regelen materie verband houdt met de medische eisen die moeten worden gesteld bij de sportbeoefening.

Op het eerste gezicht is de bevoegdheid van de Gemeenschappen voor de aldus omschreven materie onbetwistbaar. Inderdaad,

- enerzijds zijn de Gemeenschappen bevoegd, krachtens artikel 4, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna te noemen : de bijzondere wet), voor "de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens";
- anderzijds zijn de Gemeenschappen bevoegd, krachtens artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet, voor "de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het

.../...

vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxies".

3. Tegen de erkenning van de gemeenschapsbevoegdheid met betrekking tot de gezondheidsvoorzorgen die bij de sportbeoefening dienen te worden genomen, kunnen nochtans bezwaren worden ingebracht die, samen genomen, ertoe zouden kunnen leiden de Gemeenschappen, merkwaardigerwijze, elke bevoegdheid ter zake te ontfeggen.

3.1. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 juli 1971, waarin ter uitvoering van artikel 59bis van de Grondwet, de "culturele aangelegenheden" voor het eerst werden opgesomd, staat te lezen dat de in artikel 2, 9°, van die wet vermelde aangelegenheden "lichamelijke opvoeding, sport en openluchtlevens", zowel de beroepssport als de sport voor liefhebbers omvatten, maar "hiervan is uitgesloten de reglementering van weddenschappen, sportuitslagen, bokswedstrijden en dopingpraktijk" (Parl. St., Senaat, 1970-1971, nr. 400, memorie van toelichting, p. 6). De bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake medische sportcontrole in het algemeen - en dus ook inzake dopingpraktijken in het bijzonder - zou wel vervat zijn in artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet. Tijdens de parlementaire beraadslaging over die bepaling was trouwens gesteld dat de bescherming van de gezondheid van de bevolking ook onder meer omvatte : "de medische sportcontrole, die verplicht wordt gesteld door de reglementering betreffende de uitoefening van bepaalde sporttakken (boksen, wielrennen), en de facultatieve controle" (Parl. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434, p. 124).

.../...

3.2. Maar ook tegen een bevoegdheid gesteund op artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet, kan bezwaar worden gemaakt, ondanks de zeer duidelijke, zoëven aangehaalde precisering in de parlementaire voorbereiding met betrekking tot "de medische controle".

Het bezwaar kan als volgt worden samengevat. De gezondheidsopvoeding en de preventieve gezondheidszorg behoren tot het "gezondheidsbeleid" dat zelf een rubriek is van de "persoonsgebonden aangelegenheden". Bij de toewijzing van de persoonsgebonden aangelegenheden aan de Gemeenschappen hebben de grondwetgever en de bijzondere wetgever veeleer de dienstverlenende organismen en personen op het oog gehad, omdat het erom ging de wijze waarop die diensten werden verstrekt zo in te richten en te normeren dat de burger die er een beroep op deed, erkend en geëerbiedigd werd - waarbij vooral aan de situatie in het Brusselse werd gedacht - in zijn specifiek behoren tot een van de taal- en cultuurgemeenschappen. Persoonsgebonden aangelegenheden zijn inderdaad "aangelegenheden die nauw met het leven van de mens in zijn gemeenschap zijn verbonden" (advies Raad van State, L. 15.470/VR van 14 december 1983, St. Vl. R., 301 (1984-1985), nr. 1). De bedoeling was niet zozeer de burgers van de verscheidene Gemeenschappen gedifferentieerde rechten toe te kennen of verplichtingen op te leggen : object van het beleid op het vlak van de persoonsgebonden aangelegenheden was veeleer functioneel of organisatorisch recht dan materieel of inhoudelijk recht.

Daar de medische regelen betreffende de sportbeoefening niet tot doel hebben de betrekkingen te normeren

.../...

tussen dienstverlenende organismen en personen in functie van hun taal en cultuur, zou artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet geen grondslag zijn voor de gemeenschapsbevoegdheid voor het voorgelegde ontwerp van decreet.

4. Derhalve zou voor het voorgelegde ontwerp, noch de culturele aangelegenheid vermeld in artikel 4, 9°, noch de persoonsgebonden aangelegenheid vermeld in artikel 5, § 1, I, 2°, een bevoegdheidsgrondslag bieden. Het ontwerp zou dus behoren tot de nationale bevoegdheidssfeer.

5. Met inachtnaam van het onderwerp van het ontwerp - de medische eisen die aan de sportbeoefening zijn gesteld - is een dergelijk besluit dermate onthutsend, dat de redeneringen die ertoe hebben geleid, verdienen nader onderzoek te worden.

5.1. Wat artikel 4, 9°, van de bijzondere wet betreft, zoals dat is overgenomen uit artikel 2, 9°, van de wet van 21 juli 1971, kan men de vraag stellen of de wetgever van 1971, blijkens de parlementaire voorbereiding, de bedoeling had alleen de reglementering van de dopingpraktijken uit de normatieve bevoegdheid van de toenmalige cultuurgemeenschappen uit te sluiten, dan wel of hij de dopingpraktijken slechts had vermeld als een voorbeeld (onbetwist het meest in het oog springend voorbeeld) van alle mogelijke medische reglementeringen ter zake van de sportbeoefening.

.../...

5.1.2. De parlementaire voorbereiding toont aan dat het eerste alternatief het juiste is. De "weddenschappen, sportuitslagen, bokswedstrijden en de dopingpraktijk" werden uit het toepassingsgebied van artikel 2, 9°, van de wet van 1971 uitgesloten, omdat men toen de cultuurgemeenschappen voor de materie bedoeld in dat artikel 2, 9°, geen bevoegdheid wilde toekennen met betrekking tot de "straf-, sociale en burgerlijke wetgeving" (Parl. St., Senaat, 1970-1971, nr. 497, Commissieverslag Van Bogaert, p. 5). Het zijn dus de strafrechtelijke aspecten van de dopingbeteugeling die de wetgever van 1971 tot die uitsluiting hebben gebracht, in een stadium van de staatshervorming waar men de cultuurgemeenschappen nog geen strafrechtelijke bevoegdheid meende te moeten toekennen. Die situatie is heden, wat dit punt betreft, niet meer dezelfde, zodat de parlementaire voorbereiding van 1971 met grote omzichtigheid moet worden gelezen, indien men de huidige draagwijdte van de teksten en de daaruit voortvloeiende bevoegdheden poogt te bepalen.

5.1.3. Bovendien kan men niet veronderstellen dat de wetgever in 1970-1971 met het uitsluiten van de dopingpraktijk, de bedoeling zou hebben gehad alle mogelijke medische reglementeringen met betrekking tot de sport, het openluchtlevens en de lichamelijke opvoeding aan de bevoegdheid van de cultuurgemeenschappen te hebben willen onttrekken, zoals keuringsonderzoeken, de aanwijzing van bevoegde artsen, het bepalen van leeftijdsgrenzen en dergelijke meer. Dat zou tot paradoxaal gevolg hebben gehad dat de Gemeenschappen, bevoegd voor lichamelijke opvoeding, sport en openluchtlevens die in wezen bedoeld zijn om het fysische en psychische welzijn te bevorderen, niet bevoegd zouden zijn geweest juist

.../...

voor de fysische en psychische aspecten van die lichamelijke activiteiten. Het beleid van de Gemeenschappen zou dan beperkt zijn geweest tot een beleid met betrekking tot de louter organisatorische en materiële aspecten van de sportbeoefening e.a. die niet wezenlijk verschillen van andere menselijke activiteiten en manifestaties op andere gebieden. De bevoegdheid van de Gemeenschappen zou, met andere woorden, herleid zijn geweest tot wat niet wezenlijk betrekking had op "lichamelijke opvoeding, sport en openluchtlevens". Dat kan zeker niet de zin zijn geweest van de specifieke bevoegdheidstoewijzing vermeld in het toenmalige artikel 2, 9°, en in het huidige artikel 4, 9°, van de bijzondere wet.

5.1.4. Redenen en argumenten om de medische reglementering, de beteugeling van de dopingpraktijken daarin begrepen, uit te sluiten uit de bevoegdheidssfeer van de Gemeenschappen zoals zij heden zijn opgevat in het gehele staatsconcept, blijken dus niet te bestaan.

5.2. Het bezwaar tegen een beroep op artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet om de bevoegdheid van de Gemeenschappen ter zake van de medische normering van de sport een grondslag te geven, doet problemen rijzen die, wegens hun algemeenheid, groter zijn.

5.2.1. Men kan natuurlijk stellen dat het bezwaar niet hoeft te bestaan daar in de Senaatscommissie tijdens de bespreking van die bepaling, uitdrukkelijk is gesteld dat "de medische sportcontrole" hoorde onder de "preventieve gezondheidszorg" die aan de Gemeenschappen zou worden opgedragen (Parl. St., Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, p. 124).

.../...

Maar daarmee is niet duidelijk of men de bedoeling had de Gemeenschappen de bevoegdheid toe te kennen aan de sportbeoefenaar rechten toe te kennen en plichten op te leggen met betrekking tot de medische eisen, dan wel of men de Gemeenschappen alleen bevoegd achtte om de diensten en personen die de medische controle zouden verrichten, te onderwerpen aan regelen welke tot doel zouden hebben de sportbeoefenaar te eerbiedigen in zijn taal- en cultuurbevoegdheid, wat het kenmerk heet te zijn van de "persoonsgebonden aangelegenheden".

5.2.2. Daar die dieperliggende bedoeling van de overdracht van "persoonsgebonden aangelegenheden" aan de Gemeenschappen uiteraard niet in de wet is vermeld, maar evenmin met voldoende duidelijkheid blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet, is het niet uitgesloten dat artikel 5 van de bijzondere wet wordt gelezen, begrepen en aangewend als een zelfstandige tekst, los van zijn oorspronkelijke, overigens slecht gekende bedoeling. A. Mast en J. Dujardin stellen : "Zodra zij afgekondigd zijn, gaan grondwetsartikelen hun eigen leven leiden en moeten zij op zichzelf bestaan. Zij maken zich los van de wil van hen die ze hebben gemaakt. De opvattingen van de organen die aan de totstandkoming ervan hebben medegewerkt, zijn, ook al zijn zij uiteraard niet te veronachtzamen, niet op zichzelf doorslaggevend. Zij hebben slechts het gezag van de opperste wet, wanneer zij in de grondwettekst zelf zijn uitgedrukt" ("Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht", 1983, nr. 81, p. 108). Hetzelfde geldt voor de artikelen van bijzondere en gewone wetten. Artikel 5 van de bijzondere wet kan dan worden opgevat als een bepaling die de Gemeenschap-

.../...

pen de bevoegdheid geeft normatief op te treden in alle aspecten van de woordelijk opgesomde aangelegenheden (behoudens, vanzelfsprekend, de uitzonderingen die in de tekst zelf zijn vermeld), ongeacht of de regeling betrekking heeft op de wijze waarop hulp, bijstand en begeleiding worden verstrekt dan wel of zij beoogt de dienstzoekende burger van Gemeenschap tot Gemeenschap gedifferentieerde materiële rechten toe te kennen of verplichtingen op te leggen inzake zorgenverstrekking, gezondheidsopvoeding, preventieve gezondheidszorg, gezinsbeleid, maatschappelijk welzijn, minder-validenbeleid, bejaardenbeleid, jeugdbescherming en sociale hulpverlening aan gedetineerden, zijnde de lijst der persoonsgebonden aangelegenheden.

In zijn arrest nr. 66 van 30 juni 1988 heeft het Arbitragehof geoordeeld dat "voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, de grondwetgever en de bijzondere wetgever moeten worden geacht aan de Gemeenschappen en de Gewesten volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden".

Hieruit zou men kunnen besluiten dat de voorkeur moet worden gegeven aan de ruim gestelde formulering van de tekst boven een interpretatie die de oorspronkelijke bedoeling in acht neemt van het toewijzen aan de Gemeenschappen van een autonoom beleid in aangelegenheden die persoonsgebonden werden genoemd, omdat het daarop betrekking hebbend beleid erop gericht was de verbondenheid van de persoon met zijn eigen Gemeenschap te vrijwaren. Dat besluit vindt steun in de daaropvolgende zin van het arrest die luidt : "De be-

.../...

voegdheid van de Gemeenschappen inzake jeugdbescherming is bijgevolg niet beperkt tot aangelegenheden met een communicatief karakter". Dat "communicatief karakter" is nochtans inherent aan de persoonsgebonden aangelegenheden zoals die oorspronkelijk zijn bedoeld.

Daartegenover staat dat het Arbitragehof eraan toevoegt dat de jeugdbescherming - zoals, zo kan men veronderstellen, elke andere persoonsgebonden aangelegenheid - "essentieel een finaliteit van hulp- en dienstverlening heeft", waaruit men zou kunnen afleiden dat de hulp- en dienstverlening zelf de bevoegdheidsbepalende wezenstrek is van de persoonsgebonden aangelegenheden en niet de inhoud van de rechten waarop de dienstzoekende personen aanspraak kunnen maken.

Om die reden, steunend op die uit het arrest van het Arbitragehof aangehaalde zinsnede, heeft de Raad van State in zijn advies L. 19.070/VR van 10 juli 1989 (Parl. St., Kamer, 1988, nr. 73/2) betreffende een voorstel van wet tot reglementering van de verkoop en het verhuren van cinematografisch of magnetisch geregistreerde films, gesteld dat een dergelijke reglementering tot de nationale bevoegdheids-sfeer behoorde : zij is inderdaad geen reglementering die in de sfeer van hulp en bijstand aan of begeleiding van minderjarigen ligt, waarbij de jongeren in contact worden gebracht met te hunner beschikking staande dienstverlenende organismen of personen waarvan verwacht moet worden dat die contacten worden gelegd met inachtnaam van de cultuurhorigheid van de betrokken jongeren.

.../...

Men kan ook stellen dat het Arbitragehof met het onderstrepen van de hulp- en dienstverleningsfinaliteit alleen heeft bedoeld duidelijk te maken dat ook dwingende maatregelen (en niet alleen vrijwillig gevraagde tussenkomsten, wat in het "middel" aan de orde was) tot het gebied van de persoonsgebonden aangelegenheden behoorden, zodat men uit de gehele overweging niet zou mogen afleiden dat het Hof de materie restrictief interpreteert. De laatste zin van dezelfde overweging vermeldt "het stellen van regels betreffende voorzieningen en instellingen" (wat het persoonsgebonden beleid opnieuw schijnt te richten naar de dienstverstrekkers, veeleer dan naar de ontvangers van de dienst) slechts exemplatief, wat blijkt uit het gebruik van de woorden "onder meer" bij het begin van die zin : normatief optreden met betrekking tot de inhoud van de rechten der dienstzoekers, blijkt aldus als een mogelijkheid te zijn opengehouden.

5.2.3. Indien die interpretatie van artikel 5 van de bijzondere wet en een daarop aansluitende toepassing, veld winnen en door de hogere rechtspraak op een onbetwifelbare wijze worden bevestigd, dan zou de medische sportcontrole, ondanks het feit dat zij hoort onder een der persoonsgebonden aangelegenheden, een grondslag kunnen bieden voor het heden onderzochte ontwerp van decreet.

6. Inmiddels kan alleszins, zoals hiervoren is gesteld, artikel 4, 9°, van de bijzondere wet een voldoende steun bieden voor de bevoegdheid om een regeling van medisch verantwoorde sportbeoefening uit te werken.

.../...

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP MET
BETREKKING TOT DE IN HET ONTWERP OPGENOMEN
"TUCHTRECHTELIJKE" REGELINGEN.

Sancties ten aanzien van sportbeoefenaars.

7. Een van de beleidskeuzen ("basisopties", in de memorie van toelichting) die de Executieve de Vlaamse Raad voorhoudt, betreft de "depenalisering", meer bepaald die van de dopingbestrijding. Die beleidskeuze wordt verklaard "mede te zijn ingegeven door de ervaringen met de toepassing van de dopingwet van 1965". Die ervaring wordt niet positief bevonden, onder meer daar "de opvolging van positieve resultaten (bij dopingcontroles) via concrete strafrechtelijke beteugeling minimaal is". Slechts 46,8 t.h. van de aangeklaagde positieve gevallen van doping zouden zijn "opgevolgd" en in dat percentage zijn begrepen de minnelijke schikkingen, de vrijspraken, de opschortingen van de uitspraak, de uitstellen van tenuitvoerlegging en de geldboeten. "De bedragen die voor minnelijke schikkingen en geldboeten worden gehanteerd, moeten als zeer mild beschouwd worden", aldus nog de memorie van toelichting.

De stellers van het ontwerp gaan ervan uit dat "de vervanging van de strafrechtelijke sanctie door een systeem van afdwingbare disciplinaire maatregelen, ingrijpend in de sportieve activiteit zelf, de effectiviteit en de geloofwaardigheid zal vergroten". De beoogde vervanging "van een strafrechtelijke sanctie door een systeem van disciplinaire sancties zou overigens aansluiten zowel bij de opties op Europees vlak, met name in de Raad van Europa, als in

.../...

de meeste van de ons omringende landen", onder meer in Frankrijk waar de dopingbeteugeling in 1965 uit het strafrecht is gelicht en toevertrouwd werd aan de disciplinaire organen van de sportfederaties, waarna in 1989 daarbovenop ook een "administratieve" sanctionering door publiekrechtelijke overheden werd ingevoerd.

8. Schematisch ziet het door het ontwerp opgezette systeem, dat niet alleen voor de dopingpraktijken geldt maar ook voor de inbreuken op de regels betreffende de medische keuring en de leeftijdsgrenzen, er als volgt uit.

De Executieve richt een disciplinaire commissie op, alsmede, als orgaan van hoger beroep, een disciplinaire raad.

Bovendien kan de Executieve "de bevoegdheid erkennen van een sportvereniging om disciplinaire organismen op te richten en disciplinaire maatregelen uit te spreken". Het ontwerp somt de voorwaarden op die moeten zijn vervuld opdat de Executieve tot die erkenning zou kunnen besluiten en één van die voorwaarden is dat de betrokken sportvereniging een rechtspersoon zou zijn.

Commissie en raad mogen "maatregelen" nemen (die beter tuchtstraffen zouden worden genoemd), uitsluitend ten aanzien van de sportbeoefenaars : sancties ten aanzien van de sportverenigingen behoren tot de bevoegdheid van de Executieve.

.../...

9. Ondanks de gebruikte terminologie (disciplinaire commissie, disciplinaire raad, disciplinaire maatregelen), richt het ontwerp van decreet geen tuchtrechtelijke regeling in.

9.1. Volgens A. Mast, A. Alen en J. Dujardin ("Overzicht van het Belgisch Administratief Recht", 11de druk, 1989, nr. 185), omvat de tuchtregeling "het geheel van maatregelen waarover de leiders van een maatschappelijke groep, bv. de administratie, beschikken om inbreuken door de leden van de groep op de hun wegens dit lidmaatschap opgelegde verplichtingen, te bestraffen".

9.2. Die bepaling is zeer algemeen en zij geldt, zoals uit de formulering blijkt, uiteraard niet alleen voor de administratie die slechts als voorbeeld wordt vermeld.

9.2.1. Essentieel is dat het tuchtrecht wordt ingesteld binnen de "maatschappelijke groep" zelf en dat het wordt uitgeoefend door "de leiders" ervan. Tuchtrecht behoort wezenlijk tot het intern organisatierecht en, met de precisering die onder punt 9.2.2. volgt, principieel niet tot het recht van de statelijke rechtsorde. Ondernemingen, bedrijven, instellingen, organisaties of verenigingen hebben hun eigen tuchtrecht of mogen er een creëren (vennootschappen, universiteiten, vakbonden, religieuze gemeenschappen, socio-culturele verenigingen, ook sportverenigingen). Niet de statelijke overheid legt dat tuchtrecht vast, maar de bevoegde organen van de organisatie zelf.

.../...

9.2.2. Het spreekt vanzelf dat het tuchtrecht dat geldt in de publiekrechtelijke instellingen en diensten, door de publiekrechtelijke bevoegde organen zal worden vastgesteld en dat is zo uiteraard voor de gedeconcentreerde diensten van de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten, de provincies en de gemeenten, maar ook voor de functioneel gedecentraliseerde diensten in de ruime zin en dus ook voor de zogenaamde beroepscorporaties als de Orde van geneesheren, de Orde van architecten e.a., die bij wet of krachtens de wet zijn opgericht.

Ten aanzien van de privaatrechtelijke organisaties, om het even of zij in de profit- of in de non-profit-sector optreden, kunnen de publiekrechtelijke overheden van buitenuit geen tuchtrechtelijke regeling van eigen makelij opleggen.

9.3. Dat is nochtans wat, terminologisch althans, het ontwerp-decreet doet. Alle sportbeoefenaars, doorgaans leden van sportverenigingen, staan onder het zogenaamde "tuchtrechtelijk" toezicht van een door de Executieve opgerichte commissie en raad, die tuchtstraffen uitspreken welke het decreet nauwkeurig omschrijft en waarbij bovendien, eveneens in het decreet nauwkeurig omschreven, procedureregels moeten worden in acht genomen. Een dergelijke regeling heeft niets meer gemeen met een goed begrepen tuchtrecht.

Alleen de sportverenigingen met rechtspersoonlijkheid kunnen tuchtrechtelijk optreden in de zin die het ontwerp-decreet daaraan geeft, maar dan eigenlijk krachtens een soort daartoe door de Executieve verleende delegatie : de Executieve moet van te voren de "disciplinaire organismen"

.../...

van de sportvereniging erkennen; dat kan zij maar voor zover blijkt dat die de daartoe opgelegde voorwaarden vervullen; de "disciplinaire organismen" treden maar wettig op ter uitvoering van het decreet mits zij recht spreken overeenkomstig de materiële en procedurele regels die in het decreet zijn bepaald. Van enige autonomie bij het inrichten van een interne regeling, die wezenlijk is voor het tuchtrecht, is dus geen sprake.

Ook een dergelijk door de sportvereniging zelf uit te oefenen "tuchtrecht", heeft met eigenlijk tuchtrecht niets gemeen.

10. De in het ontwerp opgezette regeling kan derhalve slechts zijn : ofwel een gerechtelijke regeling, ofwel een administratiefrechtelijke.

De Raad van State heeft zich in verenigde kamers over een gelijkaardig voorstel van decreet uitgesproken ("proposition de décret relatif à certains aspects de l'éthique sportive", Doc. Cons. Comm. fr., 1983-1984, nr. 145/1) in zijn advies L. 16.264/VR van 6 maart 1985.

In dat advies is gesteld dat de rechten die in dat voorstel aan de orde waren, verbonden zijn met ("se rattachent à) de vrijheid van de persoon en met de vrijheid van vereniging, gewaarborgd respectievelijk in artikel 7 en in artikel 20 van de Grondwet. Dat is ook zo in het heden onderzochte ontwerp : het verbod "aan enige sportmanifestatie en georganiseerde voorbereiding deel te nemen" gedurende periodes van één maand tot twee jaar, met een moge-

.../...

lijke verdubbeling in geval van herhaling, treft de sportbeoefenaar in zijn persoonlijke vrijheid en zelfs in zijn vrijheid van vereniging.

Dergelijke grondrechten of vrijheden zijn burgerlijke rechten.

10.1. Geschillen over burgerlijke rechten behoren, krachtens artikel 92 van de Grondwet, uitsluitend tot de bevoegdheid van de rechtbanken en hoven van de rechterlijke macht. De Gemeenschappen en de Gewesten zijn, evenmin als de Staat overigens, bevoegd om de beslechting van geschillen over burgerlijke rechten toe te bedelen aan rechtscolleges (die men pleegt administratieve rechtscolleges te noemen), andere dan de rechtbanken en hoven. Alleen geschillen over politieke rechten kunnen aan administratieve rechtscolleges worden toegewezen "bij wet". Men kan hier buiten beschouwing laten of dat ook "bij decreet" zou kunnen, daar het volstaat te stellen dat de sportbeoefening zeker niet als een "politiek recht" kan worden gekwalificeerd.

10.2. De voorgestelde regeling zou dan, weze het met grote moeite, als een administratiefrechtelijke kunnen worden beschouwd.

De samenstelling van de commissie en van de raad waarin telkens een magistraat van de rechterlijke macht zettelt, maar vooral de procedureregels, geven het geheel het aanzijn van een echt rechtscollege, maar daartegenover staat dat de memorie van toelichting zelf de commissie en de raad kwalificeert als "administratieve organismen van de overheid". Zelfs mochten zij dat al zijn, dan nog moet men stellen, zoals in het voormelde advies L. 16.264/VR van 's Raads verenigde kamers, dat "vanzelfsprekend onmogelijk kan worden aanvaard dat zij (de administratieve commissie)

.../...

eenzijdig beslissingen zou kunnen nemen die het, zelfs onrechtstreekse, gevolg zouden hebben dat een persoon voor een bepaalde tijd en vooral definitief de uitoefening van sommige van zijn burgerlijke rechten, in het bijzonder van zijn beroepswerkzaamheden wordt ontzegd. De omstandigheid dat door de Raad van State toezicht kan worden uitgeoefend in de geschillenberechting op eis tot nietigverklaring, verandert niets aan de relevantie van die opmerking" (vertaling).

10.3. Hoe goed en begrijpelijk de bedoeling van de Executieve moge zijn om een doelmatig systeem van rechtshandhaving op te zetten, ter vervanging van een blijkbaar te kort schietend strafrechtelijk systeem, toch moet de Raad van State stellen dat de Vlaamse Raad bevoegd is noch om een administratief rechtscollege op te richten, noch om een regeling in te voeren van administratiefrechtelijke aard. Daaraan kan duidelijkheidshalve worden toegevoegd dat de nationale wetgever daartoe evenmin bevoegd zou zijn.

11. Daar de rechtsgrond ontbreekt om inbreuken gepleegd door sportbeoefenaars te bestraffen door een administratief rechtscollege of door een orgaan van het actief bestuur, kan worden onderzocht of een decreet elke sportvereniging zou kunnen verplichten een nauwkeurig omschreven tuchtrechtelijk systeem op te zetten ter bestraffing van de leden van die vereniging, en dit "ter vervanging", zoals in de memorie van toelichting is gesteld, van de heden geldende maar niet doelmatig gebleken strafrechtelijke sanctionering.

.../...

De regeling zou erin kunnen bestaan dat het decreet, naast de gebods- en verbodsbepalingen waarvoor de Gemeenschap bevoegd is, tevens de straffen zou bepalen en de procedureregels zou vastleggen die de sportverenigingen moeten toepassen bij het verplicht uitoefenen van het tuchtrecht.

11.1. Strafsancties en tuchtsancties hebben betrekking op inbreuken die wezenlijk van elkaar verschillen.

Strafsancties dienen ter beteugeling van door de wetgevende overheid met het oog op het algemeen belang en de openbare orde als strafbaar gekwalificeerde feiten. Tuchtsancties daarentegen dienen ter beteugeling van de inbreuken op de binnen de "maatschappelijke groep" voorgeschreven regels, met het oog op de ordentelijke interne samenwerking en de correcte beoefening van de gemeenschappelijke activiteit die het maatschappelijk doel is van de groep.

Wegens dit wezenlijk verschil geldt overigens het principe "non bis in idem" niet en kunnen strafsancties en tuchtsancties cumulatief zijn daar hun doelstelling en bestaansreden verschillen.

Inbreuken op de door de openbare overheid gestelde regels met het oog op de behartiging van het openbaar belang of algemeen welzijn, dienen te worden gesanctioneerd door de daartoe aangewezen organen van de publieke rechtsorde, dit zijn de organen van de rechterlijke macht, de administratieve rechtscolleges of organen van het actief bestuur.

.../...

De openbare overheid kan haar bevoegdheid - tevens haar verplichting - de hand te houden aan de regels die zij stelt, niet afwentelen op privé-verenigingen.

De omstandigheid dat zij de geëigende strafrechtelijke regeling of de wijze waarop die wordt toegepast niet doelmatig vindt, kan geen grondslag zijn voor de verplaatsing van de verantwoordelijkheid van de publieke naar de privé-rechtsorde. Privé-verenigingen kunnen met andere woorden niet worden verplicht, bij delegatie van de overheid, in te staan voor de handhaving van de openbare orde en van de regels die geacht worden noodzakelijk te zijn voor het algemeen welzijn, en dit aan de hand van een nauwkeurig door de overheid uitgewerkt systeem van materiële en procedurele regels.

De strafrechtelijke beteugeling van de inbreuken van de sportbeoefenaars en van allen die bij het sportgebeuren zijn betrokken (organisatoren, coaches, trainers, begeleiders, verzorgers, scheidsrechters e.a.), moet dus behouden worden en eventueel verbeterd met de inzet van alle verantwoordelijke overheden opdat zij aan haar doel zou beantwoorden.

11.2. Ten hoogste zou men kunnen aanvaarden dat het decreet in zeer algemene termen de sportverenigingen ertoe verplicht een intern disciplinair systeem uit te werken en met tuchtstraffen mede de hand te houden aan de naleving van de in het decreet omschreven gebods- en verbodsbepalingen, met als rechtvaardiging dat daarmee ook de correcte sportbeoefening wordt bevorderd en niet alleen het algemeen wel-

.../...

zijn is gediend. Daarbij zou evenwel de vrijheid van de vereniging moeten geëerbiedigd worden bij het bepalen van de sancties alsmede van de procedureregels. Een dergelijke algemene verplichting zou daarenboven nog moeten worden aangepast aan de min of meer gestructureerde aard van de sportvereniging, aan het verschil tussen clubs en sportfederaties, aan de aard van de sportmanifestaties die zij plegen te organiseren en vooral dan aan de al of niet professionele aard ervan, kortom aan de "specificiteit van de door haar geregelde sportactiviteit" zoals in artikel 4 van het ontwerp-decreet terecht is gesteld.

Het niet nakomen door de sportvereniging van deze algemene verplichting, zou kunnen gesanctioneerd worden overeenkomstig titel II, hoofdstuk II, van het ontwerp-decreet.

Sancties ten aanzien van sportverenigingen.

12. De verplichtingen die de sportverenigingen zouden worden opgelegd, hoofdzakelijk in titel II, hoofdstuk II (artikelen 4 tot 8), kunnen wel gesanctioneerd worden door de Executieve, als orgaan van het actief bestuur, met de sancties die in artikel 42 zijn vermeld.

12.1. Enerzijds kan niet worden betwist dat een decreet kan voorschrijven dat sportverenigingen diverse maatregelen moeten nemen met betrekking tot de te nemen medische voorzorgen (artikel 4, 1°, en artikel 5), de preventie van factoren die negatief inwerken op de fysische en psychische

.../...

integriteit van de sportbeoefenaar (artikel 4, 2°, en artikel 6), de samenwerking met de Executieve of de overkoepelende organen van de sportverenigingen (artikel 4, 3°, en artikel 7), de garanties betreffende het nemen van al die maatregelen (artikel 4, 4°, en artikel 8) en de inrichting van een intern tuchtrechtelijk systeem zoals bedoeld in punt 11.2. van dit advies (met een aanpassing van artikel 4, 5°, van het ontwerp-decreet).

Er weze op gewezen dat die verplichtingen geen onmiddellijke werking hebben, daar zij zullen moeten worden gemoduleerd "rekening houdend met de specificiteit van de door haar (de sportvereniging) geregelde activiteit", zoals artikel 4 het in zijn aanhef stelt, en derhalve zullen moeten worden gepreciseerd in uitvoeringsbesluiten.

12.2. Anderzijds tasten de sancties die in artikel 42 zijn gesteld de vrijheid van vereniging of de persoonlijke vrijheid niet aan op een wijze die ongrondwettig zou zijn. Het grondwettelijk verbod van preventieve maatregelen bedoeld in artikel 20 van de Grondwet, belet niet dat de overheid regelende en repressieve maatregelen neemt (A. Alen, "Algemene Inleiding tot het Belgisch Publiek Recht", 1986, p. 345), met het hierna volgend voorbehoud.

Het spreekt inderdaad vanzelf dat door een cumulatie van opgelegde maatregelen waardoor de overheid de interne organisatie en de werking van een sportvereniging in feite zou bepalen, de vrijheid van vereniging zou kunnen worden uitgehold of substantieel aangetast. Die grondwets-toetsing kan niet in abstracto worden verricht. De uitvoeringsbesluiten zullen wat dat betreft bepalend zijn.

.../...

13. Alleszins moet worden gewezen op het probleem dat is gesteld door artikel 42, § 2, 3°, van het ontwerp dat voorziet in administratieve geldboeten. Wat deze bepaling betreft, moet worden gewezen op de opmerking die de Raad van State nopens de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten om administratieve geldboeten in te voeren, heeft gemaakt in zijn advies L. 15.275/9 van 28 november 1983 betreffende een ontwerp van decreet van de Waalse Gewestexecutieve "sur la protection des eaux de surface contre la pollution" (Doc. Cons. rég. wall., 107 (1983-1984), nr. 1, p. 93).

BEVOEGDHEDEN DIE AAN DE CONTROLEARTSEN WORDEN VERLEEND.

14. Volgens het ontwerp-decreet hebben de controleartsen de bevoegdheid onder meer om :

- toezicht uit te oefenen op de kledij, de sportuitrusting en de bagage van de sportbeoefenaar en van de begeleider (artikel 28, § 1, 2°);
- inzage en afschrift te nemen van alle documenten die zij nodig achten voor het volbrengen van hun opdracht (artikel 28, § 1, 5°);
- toegang te hebben tot alle lokalen en plaatsen waar sportmanifestaties voorbereid en georganiseerd worden en tot de kleedkamers (artikel 28, § 2).

14.1. Zoals in het arrest van het Arbitragehof nr. 44 van 23 december 1987 is gesteld, heeft alleen de wetgever, met inachtnaam van artikel 10 van de Grondwet, de bevoegd-

heid om de gevallen en de vorm te bepalen waarin huiszoeking kan plaatshebben.

14.2. De Gemeenschap kan evenmin een recht tot fouillering toekennen aan controleartsen. Het "toezicht op de kledij", zonder nadere precisering, kan daarin bestaan. Alleen een onderzoeksrechter kan daartoe bevelen of, in geval van heterdaad, zijn de procureur des Konings en zijn hulpofficieren daarvoor gemachtigd, volgens de regels die de wetgever bepaalt.

14.3. Evenzo is het niet aanvaardbaar dat bij decreet aan controleartsen de bevoegdheid zou worden toegekend, andermaal zonder enige restrictie of precisering, "inzage te nemen van alle documenten die zij nodig achten".

14.4. Het geheel van deze bevoegdheden wijst erop, wat in de lijn ligt van het ontwerp-decreet, dat de gemeenschappelijke onderzoeksbevoegdheden worden aangevuld en in feite zelfs "vervangen" door onderzoeksmaatregelen waarvoor de Grondwet en de nationale wetten geen grondslag bieden.

SLOTOPMERKING.

15. Gelet op de voorgaande algemene opmerkingen die de substantie en de strekking zelf van het ontwerp betreffen en treffen, wordt in dit stadium, mede wegens de korte termijn die de Raad van State is toegemeten om zich uit te spreken over fundamentele aspecten van ons staatsrechtelijk systeem, niet nader ingegaan op de afzonderlijke artikelen van het ontwerp.

.../...

YC.

- 26 -

L. 20.094/8.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: J. NIMMEGEERS,	kamervoorzitter,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	staatsraden,
de Heer	: J. DE BRABANDERE,	
de Heren	: F. DE KEMPENEER,	assessoren van de
	J. GIJSSELS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.