



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.152/3
van 6 oktober 2015

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de integratie van de beleidsondersteunende opdracht inzake sport in het agentschap Sport Vlaanderen, en tot wijziging van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012’

Op 4 september 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van diverse decreten, wat betreft de integratie van de beleidsondersteunende opdracht inzake sport in het agentschap Sport Vlaanderen, en tot wijziging van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 september 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 oktober 2015.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt in de eerste plaats tot aanpassing van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot omvorming van de Vlaamse openbare instelling Commissariaat-generaal voor de Bevordering van de Lichamelijke Ontwikkeling, de Sport en de Openlucht recreatie tot het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid BLOSO’ (hierna: decreet van 7 mei 2004). Er wordt beoogd de naam van het agentschap BLOSO te wijzigen in “agentschap Sport Vlaanderen” en de beleidsondersteunende opdracht voor sport, die tot nog toe werd vervuld door het departement Cultuur, Jeugd, Sport en Media, aan het genoemde agentschap toe te vertrouwen. Ook NADO² Vlaanderen, dat tot nog toe een onderdeel was van het genoemde departement, wordt ondergebracht bij het agentschap. Om tegemoet te komen aan artikel 22.6 van de Wereldantidopingcode (hierna: WADA-code), wordt bepaald dat NADO Vlaanderen voor het uitvoeren van het antidopingbeleid volledige operationele autonomie geniet binnen het agentschap Sport Vlaanderen. Voorts wordt erin voorzien dat de dotatie voor de werking van NADO Vlaanderen, die deel uitmaakt van de dotaties aan dat agentschap, de aan het genoemde agentschap toegewezen opbrengsten van de administratieve geldboeten en de terugbetalingen van kosten bedoeld in de artikelen 41 en 45 van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 (hierna: Antidopingdecreet) en de vergoedingen die antidopingorganisaties en sportverenigingen betalen om middelen ter beschikking te stellen voor de uitvoering en de afhandeling van dopingcontroles, bedoeld in het in te voegen artikel 17/1 van hetzelfde decreet, enkel kunnen worden aangewend voor de werking van NADO Vlaanderen.

Daarnaast strekt het ontwerp tot wijziging van diverse decreten³ om ze aan te passen aan de beoogde hervorming.

Tot slot worden een aantal wijzigingen aangebracht in het Antidopingdecreet, onder meer om tegemoet te komen aan een opmerking uit advies 56.941/3⁴ en om de disciplinaire

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Nationale Antidopingorganisatie.

³ Namelijk het decreet van 7 mei 2004 ‘houdende omvorming van de vzw 'De Rand' tot een privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap en houdende vaststelling van de bevoegdheden van de provincie Vlaams-Brabant inzake de ondersteuning van de Vlaamse Rand’, het decreet van 11 mei 2007 ‘houdende het statuut van de sportschutter’, het decreet van 13 februari 2009 ‘houdende de organisatie van schoolsport’, het decreet van 3 april 2009 ‘houdende de toekenning van subsidies voor de uitbouw, de coördinatie en de promotie van het sportaanbod van de studentenvoorzieningen van de Vlaamse universiteiten en hogescholen en de erkenning en subsidiëring van een Vlaamse overkoepelende studentensportvereniging’, het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’, het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid’, het decreet van 8 november 2013 ‘houdende het stimuleren, het coördineren en het subsidiëren van de tewerkstelling in de sportsector’ en het decreet van 20 december 2013 ‘inzake gezond en ethisch sporten’.

sancties die kunnen worden opgelegd aan breedtesporters, af te stemmen op de wijzigingen die ingevolge opmerkingen van het Wereldantidopingagentschap (WADA) werden aangebracht aan het model van tuchtreglement voor dopingpraktijken door elitesporters.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. In de wijzigingen aan het opschrift en aan artikel 3 van het decreet van 7 mei 2004, waartoe de artikelen 2 en 4 van het ontwerp strekken, wordt de aanpassing van de benaming van het agentschap BLOSO, van de missie en van de opdrachten ervan bestempeld als een “omvorming”. Dat agentschap blijft evenwel een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid. Er verandert derhalve niets aan de rechtsvorm ervan. Het zou dan ook beter met de inhoud van het ontwerp overeenstemmen om het opschrift van het decreet van 7 mei 2004 te vervangen door “Decreet van 7 mei 2004 betreffende het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid ‘agentschap Sport Vlaanderen’”⁵ en in artikel 3, eerste lid, van dat decreet te bepalen dat het agentschap Sport Vlaanderen een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid is als bedoeld bij artikel 10 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 (hierna: kaderdecreet).

4. Zoals reeds in eerdere adviezen is opgemerkt,⁶ kan het opleggen van specifieke taken aan BLOSO (voortaan aan het “agentschap Sport Vlaanderen”) gebeuren op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met één of meerdere onderdelen van artikel 5 van het decreet van 7 mei 2004.

Van de gelegenheid zou evenwel kunnen worden gebruik gemaakt om duidelijkheidshalve een uitdrukkelijke rechtsgrond in te voegen in het decreet van 7 mei 2004, naar analogie van bijvoorbeeld artikel 8, § 2, van het decreet van 30 april 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin’, dat luidt:

“Binnen het kader van de missie en de taken van het agentschap kan de Vlaamse regering specifieke opdrachten aan het agentschap toewijzen.”

De gemachtigde is het eens met deze suggestie.

⁴ Adv.RvS 56.941/3 van 21 januari 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 ‘houdende uitvoering van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012’.

⁵ Ten gevolge daarvan dienen ook andere wijzigingsbepalingen te worden aangepast (zie de artikelen 14 en 19 van het ontwerp).

⁶ Zie bijvoorbeeld adv.RvS 55.510/3 van 25 maart 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2014 ‘houdende uitvoering van het decreet van 20 december 2013 inzake gezond en ethisch sporten’, opmerking 3.3.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

5. In het geval dat een normatieve tekst is ingedeeld in hoofdstukken, dienen alle artikelen te worden betrokken bij die indeling. Gelet hierop dient artikel 1 van het ontwerp te worden ondergebracht in een hoofdstuk 1, met als opschrift “Inleidende bepaling”. De daarop volgende hoofdstukken dienen dan te worden vernummerd.

Artikel 6

6. Luidens het ontworpen artikel 5, eerste lid, 3°, van het decreet van 7 mei 2014 omvat de opdracht van het agentschap Sport Vlaanderen het adviseren, het begeleiden en het ondersteunen van de uitbouw van de sportinfrastructuur in het Nederlandse taalgebied en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Dat het agentschap Sport Vlaanderen zijn opdrachten uitoefent of kan uitoefenen in het Nederlandse taalgebied en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (wat betreft de zogenaamde unicommunautaire instellingen) vloeit op zich reeds voort uit de grondwettelijke omschrijving van de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap. Het is verwarrend dit voor één opdracht uitdrukkelijk te bepalen, en niet voor de andere opdrachten. De zinsnede “in het Nederlandse taalgebied en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad” wordt in de genoemde bepaling dan ook het best weggelaten.

7. Luidens het ontworpen artikel 5, derde lid, van het decreet van 7 mei 2014 geniet NADO Vlaanderen binnen het agentschap Sport Vlaanderen volledige operationele autonomie. Deze bepaling wordt ingevoegd teneinde tegemoet te komen aan artikel 22.6 van de WADA-code, dat in zijn Engelse versie luidt:

“Each government will respect the autonomy of a National Anti-Doping Organization in its country and not interfere in its operational decisions and activities.”

Om volledig conform te zijn met deze laatste bepaling, volstaat het evenwel niet om te bepalen dat NADO Vlaanderen volledige operationele autonomie geniet binnen het agentschap Sport Vlaanderen; deze autonomie dient ook te bestaan ten aanzien van de Vlaamse Regering, die normalerwijze over intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid gezag uitoefent (zie artikel 10, § 1, van het kaderdecreet). Gelet hierop dienen in het ontworpen artikel 5, derde lid, van het decreet van 7 mei 2014 in ieder geval de woorden “binnen het agentschap Sport Vlaanderen” te worden geschrapt.

Artikel 10

8. Het zou duidelijker zijn indien wordt bepaald dat het ontworpen artikel 13 van het decreet van 7 mei 2004 betrekking heeft op de opdrachten en de bevoegdheden die zijn overgedragen bij het decreet van ... (datum en opschrift van het aan te nemen decreet).

Artikel 22

9. Aan het begrotingsfonds, bedoeld in het op te heffen artikel 16 van het decreet van 20 december 2013 ‘inzake gezond en ethisch sporten’, zijn niet alleen de middelen die verband houden met het Antidopingdecreet toegewezen, maar ook de opbrengsten van de administratieve geldboeten bedoeld in artikel 17 van het laatste decreet. Deze middelen zijn niet toegewezen aan het agentschap Sport Vlaanderen bij het ontworpen artikel 7, eerste lid, 12°, van het decreet van 7 mei 2004 (zie artikel 7 van het ontwerp).

Aan de gemachtigde werd gevraagd wat er met deze middelen zal gebeuren. Zij antwoordde als volgt:

“- Op dit moment werd nog nooit een administratieve geldboete, bedoeld in artikel 17 GES decreet, geïnd en gestort in het begrotingsfonds.

- Artikel 17 GES decreet werd evenwel niet opgeheven, dus deze administratieve geldboeten GES zijn in de praktijk nog mogelijk. Dit zou inderdaad nog moeten worden toegevoegd als bijkomend punt aan het artikel mbt de inkomsten van het agentschap sport Vlaanderen (artikel 7, eerste lid, 13°) nl. 13° administratieve geldboeten inzake sportaangelegenheden, andere dan deze vermeld in punt 12°.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 23

10. Met het ontworpen artikel 15, § 1, zesde lid, van het Antidopingdecreet wordt gepoogd tegemoet te komen aan een aantal opmerkingen uit het genoemde advies 56.941/3. Er wordt evenwel geen bepaling ingevoegd aangaande de verwerking van persoonsgegevens door andere instanties dan NADO Vlaanderen. In opmerking 4.2, eerste alinea, van dat advies werd dienaangaande op het volgende gewezen:

“4.2. Hoofdstuk 5 van het ontwerp bevat verscheidene bepalingen over de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de dopingcontroles, in de fase van monsterneming en in de fase van analyse, zoals bijvoorbeeld de regeling in verband met het dopingcontroleformulier in artikel 37 van het ontwerp. Er is geen uitdrukkelijke bepaling in de artikelen 15 tot 19 van het Antidopingdecreet die de verwerking van persoonsgegevens door andere instanties dan NADO Vlaanderen in het kader van de dopingcontroles regelt, maar de voornoemde decretale bepalingen impliceren wel de verwerking van de betrokken gegevens. Zo kan uit artikel 16, 2°, van het Antidopingdecreet worden afgeleid dat na elke dopingcontrole een afschrift van het dopingcontroleformulier moet worden bezorgd aan NADO Vlaanderen. Het is alleszins raadzaam om de mogelijkheid van de verwerking van dergelijke persoonsgegevens door

andere instanties dan NADO Vlaanderen ook te vermelden naar aanleiding van een volgende wijziging van het Antidopingdecreet.”

De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:

“Een limitatieve lijst van instanties die moeten samenwerken (en dus eventueel persoonsgegevens uitwisselen of verwerken) inzake dopingbestrijding, lijkt mij contraproductief voor een efficiënte dopingbestrijding.

Het bepalen van de finaliteit van persoonsgegevens die door andere instanties moeten of worden verzameld in het kader van dit decreet (of de dopingbestrijding in het algemeen) lijkt mij niet noodzakelijk, gezien alle instanties die onder toepassing van het antidopingdecreet (kunnen) vallen eveneens onder de Belgische Wet persoonsgegevens vallen en dus eveneens slechts persoonsgegevens mogen verzamelen en/of verwerken voor een bepaald doel, wat, ingeval van het verwerken van gegevens in het kader van het decreet ook voor hen enkel dopingbestrijding kan zijn.

Maar als de Raad het noodzakelijk acht, stel ik de volgende formulering voor:

‘De persoonsgegevens die in het kader van dopingbestrijding verzameld worden door andere instanties dan NADO Vlaanderen, mogen door die instanties eveneens enkel verwerkt worden voor antidopingdoeleinden.’.”

Om het rechtsgrondprobleem op te lossen dat in opmerking 4.2, eerste alinea, van advies 56.941/3 wordt opgeworpen, is het nodig het ontwerp aan te vullen met een bepaling op grond waarvan de verwerking van persoonsgegevens door andere instanties dan NADO Vlaanderen (en die dienen te worden geïdentificeerd, eventueel met een algemene omschrijving) wordt toegelaten en waarin de finaliteit van die verwerking wordt omschreven. Dit kan eventueel door invoeging van een bepaling dienaangaande in titel 8 van het Antidopingdecreet.

Artikel 25

11. Als gevolg van opmerking 7.3.3 uit advies 56.658/3⁷ is het Antidopingdecreet in die zin aangepast dat de federaties bevoegd zijn voor de vervolging en de disciplinaire bestraffing van de overtreding inzake dopingpraktijken, gepleegd door begeleiders die hetzij lid zijn van de federatie, hetzij een contractuele band hebben met de federatie, hetzij een contractuele band hebben met een sporter die lid is van de federatie (artikel 25, eerste lid, van het Antidopingdecreet). Deze bepaling geldt, gelet op de definitie van “begeleider” in artikel 2, 8°, van het Antidopingdecreet, zowel voor begeleiders van elitesporters als voor begeleiders van breedtesporters, hetgeen door de gemachtigde wordt bevestigd.

In de artikelen 28 en 29 van het Antidopingdecreet is tot nog toe bepaald dat de disciplinaire commissie en de disciplinaire raad (die organen van administratief bestuur zijn, zodat tegen de beslissingen van de disciplinaire raad beroep bij Raad van State openstaat) bevoegd zijn voor de disciplinaire bestraffing van breedtesporters en hun begeleiders. Dat in het genoemde artikel ook nog de begeleiders worden vermeld, is volgens de gemachtigde een vergissing, die

⁷ Adv.RvS 56.658/3 van 23 oktober 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 19 december 2014 ‘houdende aanpassing van het Antidopingdecreet van 25 mei 2012 aan de Code’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 161/1, 159-160).

thans wordt rechtgezet. Zulks gebeurt evenwel niet enkel voor de in artikel 25, eerste lid, van het Antidopingdecreet vermelde begeleiders, maar voor alle begeleiders van breedtesporters.

Als gevolg hiervan kunnen begeleiders die geen lid zijn van een federatie, geen contractuele band hebben met een federatie of geen contractuele band hebben met een sporter die lid is van een federatie, niet disciplinair, maar enkel strafrechtelijk worden vervolgd.⁸

De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende:

“Een begeleider is zeker niet altijd door een contractuele band verbonden met een sporter. Dit volgt uit de ruime definitie van ‘begeleider’. Een begeleider kan bv. ook de vader van de sporter zijn, die zijn zoon begeleidt op training of tijdens wedstrijden. Of een supporter die de sporter kosteloos bijstaat

Om die reden was in het ontwerp wijzigingsdecreet dat aanleiding gaf tot advies nr. 56.658/3 ook voorzien dat de federaties verantwoordelijk zijn voor alle begeleiders van hun elitesporters. De niet-contractuele band van een begeleider met een elitesporter of federatie is in buitenlandse antidopingregels of tuchtreglementen (en uitspraken, zie de eerder meegedeelde uitspraak UKAD vs Tinklin) geen beletsel om ook op hen de antidopingregels van de federatie toe te passen.

In België kan dit echter blijkbaar niet volgens advies nr. 56.658/3. Er is dus mogelijk (als de Raad van State gelijk heeft en federaties het toepassingsgebied van hun tuchtreglement aldus beperken) een gat (niet-contractueel verbonden begeleiders kunnen niet disciplinair gestraft worden), dat niet kan opgevuld worden door de disciplinaire organen van de Vlaamse overheid bevoegd te verklaren voor de restcategorie van niet-gebonden begeleiders, want tegen disciplinaire uitspraken inzake begeleiders moet volgens art. 13.2 van de Code altijd een beroep bij TAS openstaan.”

Daargelaten de vraag hoe artikel 13.2 van de WADA-code moet worden geïnterpreteerd, is het moeilijk met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in overeenstemming te brengen dat disciplinaire bestraffing van begeleiders die geen lid zijn van een federatie, geen contractuele band hebben met een federatie of geen contractuele band hebben met een sporter die lid is van een federatie, niet mogelijk zou zijn, nu deze begeleiders dan enkel strafrechtelijk gesanctioneerd zouden kunnen worden, terwijl voor alle andere betrokkenen ook tuchtrechtelijke vervolging mogelijk is. Er dient derhalve ook voor de genoemde categorie begeleiders tuchtrechtelijke vervolging voor de disciplinaire commissie en de disciplinaire raad mogelijk te zijn, zodat artikel 25 van het ontwerp in zijn huidige vorm geen doorgang kan vinden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

⁸ Zie het bestaande en het ontworpen artikel 46 van het Antidopingdecreet.