KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 20e juni 1984 door de Gemeenschapsminister van Cultuur verzocht hem van advies te dienen over :

1) een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "houdende de samenstelling van de Adviesraad van kijkers en luisteraars en de wijze waarop hij zijn bevoegdheid uitoefent",

2) een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "houdende oprichting van een adviescommissie voor de consumptierubrieken voor de uitzendingen van de Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen",

3) een ontwerp van besluit van de Vlaamse Executieve "houdende oprichting van de adviescommissies bij de gewestelijke omroepen van de Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen",

heeft de 27e september 1984 het volgend advies gegeven :

1. Met één enkele adviesaanvraag heeft de Gemeenschapsminister van Cultuur drie ontwerpen-besluit van de Vlaamse Executieve aan de Raad van State voorgelegd. Alle drie hebben zij betrekking op commissies die, in wezen, bestuursorganen van de Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen, hierna kortweg B.R.T. genoemd, van advies moeten dienen.

De Raad van State zal de drie ontwerpen in één enkel advies behandelen omdat zij nauw met elkaar verbonden zijn. Overigens komt hij zodoende blijkbaar tegemoet aan het verlangen van de Minister, die immers, zoals gezegd, hem de drie ontwerpen samen heeft voorgelegd.

Wat het tweede ontwerp betreft, moet de Raad echter onmiddellijk vaststellen dat het onontvankelijk is, daar er, zoals de Minister in zijn brief van 26 juli 1984 meedeelt, niet over is beraadslaagd in de Executieve.

2. Het eerste ontwerp-besluit, nr L. 16.244/8, is veruit het belangrijkste. Het heeft betrekking op de "adviesraad van kijkers en luisteraars" die is opgericht bij artikel 15, § 1, van het decreet van 28 december 1979 houdende het statuut van de B.R.T., hierna genoemd het omroepdecreet.

Zoals de verslaggever en de bevoegde Minister tijdens de parlementaire voorbereiding van het omroepdecreet hebben verklaard (1), moet men in deze raad zien de "vaste adviescommissie" waarvan de oprichting is opgelegd bij artikel 19, tweede lid, van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, hierna de cultuurpactwet genoemd.

.../...

---

(1) Parl. Hand. Vl. R., 1979-1980, 18 december 1979, resp. p. 92 en p. 114.

Naar zijn benaming laat doorschemeren, bestaat de bij het omroepdecreet in het leven geroepen adviesraad uit "kijkers en luisteraars"; naar luid van artikel 15, § 1, tweede lid, van dat decreet, worden de leden ervan door de Koning (lees nu : de Vlaamse Executieve) benoemd op voordracht van de raad van beheer "uit socio-culturele kringen".

Hier is alvast een gebrek aan terminologische overeenstemming met de cultuurpactwet. Artikel 19, tweede lid, van die wet heeft het immers over een commissie "waarin alle erkende verenigingen van gebruikers en alle ideologische en filosofische strekkingen vertegenwoordigd zijn".

Uit een gebrek aan overeenkomst in de termen valt echter niet noodzakelijk een gebrek aan overeenstemming naar de inhoud af te leiden. In het onderhavig geval is zulks des te meer waar omdat het derde lid van § 1 van artikel 15 van het omroepdecreet - het lid dus dat onmiddellijk volgt op het lid dat zich van de termen "socio-culturele kringen" bedient - bepaalt dat de benoemingen van de leden van de adviesraad plaatsvinden "overeenkomstig artikel 19, tweede alinea,van de wet van 16 juli 1973, waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt" - overeenkomstig juist die bepaling dus die zich van de termen "alle erkende verenigingen van gebruikers en alle ideologische en filosofische strekkingen" bedient.

Zo is het aanvaardbaar dat men ter zake toepassing maakt van het interpretatiebeginsel volgens hetwelk aan een rechtstekst veeleer een betekenis gegeven moet worden waarin hij rechtsgeldig is dan een betekenis waarin hij dat niet is. En artikel 15 van het omroepdecreet is maar rechtsgeldig indien het niet ingaat tegen artikel 19 van de cultuurpactwet, welke wet haar gezag tegenover de decreetgever ontleent aan de artikelen 6bis en 59bis, § 7, van de Grondwet, naar welke laatste grondwetsbepaling ze trouwens in haar artikel 1 uitdrukkelijk verwijst.

.../...

In de uitdrukking "socio-culturele kringen" in artikel 15 van het omroepdecreet, dient men aldus niets meer te zoeken dan een proeve van omschrijving van de kringen waarin men hen kan vinden die, zoals artikel 19, tweede lid, van de cultuurpactwet het wil, "alle erkende verenigingen van gebruikers en alle ideologische en filosofische strekkingen" zullen vertegenwoordigen.

Edoch, dat systeem van vertegenwoordiging kan uiteraard pas werkzaam worden nadat "verenigingen van gebruikers" erkend zijn geworden en dit op zijn beurt veronderstelt dat is bepaald welke de erkenningsvoorwaarden zijn en volgens welke procedure de erkenning verloopt. Ingevolge artikel 3, § 3, van de cultuurpactwet moeten "de regels inzake erkenning" bij decreet worden vastgesteld, moet dat decreet "een geheel van criteria" vaststellen en kan een erkenning niet geweigerd worden "op grond van één enkel van deze criteria, meer bepaald niet op grond van het aantal leden of aangeslotenen".

Zolang dienovereenkomstig de "regels inzake erkenning" niet zijn vastgesteld, is het voorbarig een besluit vast te stellen over "de samenstelling" van de betrokken adviescommissie en over "de wijze waarop (zij) (haar) bevoegdheid uitoefent". De Raad van State zal dan ook geen tekstonderzoek wijden aan het ontwerp-besluit nr L. 16.244/8.

3. Wel wil hij nu reeds de aandacht vestigen op een fundamenteel punt dat hetzelfde interpretatieprobleem doet rijzen als onder 2 behandeld.

Artikel 19, tweede lid, van de cultuurpactwet drukt zich in opvallend algemene bewoordingen uit over de bevoegdheid van de vaste adviescommissie. De bestuurs- en beheersorganen van de instituten voor radio en televisie "moeten worden bijgestaan" door haar en zij "heeft recht op volledige informatie over de daden van de bestuurs- en beheersorganen".

Uit die tekst blijkt ten eerste dat alle bestuurs- en beheersorganen door de vaste adviescommissie moeten worden bijgestaan, ten tweede dat die bijstand zich uitstrekt tot alles wat die bestuurs- en beheersorganen ondernemen; dubbele algemene regel die moet verklaren dat de commissie recht heeft op informatie -"volledige"- over "de" daden van "de" bestuurs- en beheersorganen.

Het spreekt vanzelf dat zulk een volstrekt advies- en informatierecht met gezond verstand gehanteerd moet worden. Bovendien vindt het reeds volkomen natuurlijk een beperking in de algemene doelstelling van de cultuurpactwet, welke tot uiting komt in het opschrift van de wet ("wet waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt") en welke trouwens vooraf bepaald is door de grondwets-bepalingen waarin de wet haar rechtsgrond vindt (artikel 6bis en artikel 59bis, § 7, die de nationale wetgever belasten met het waarborgen van de rechten en vrijheden van "de ideologische en filosofische minderheden", met het vaststellen van de regelen die elke discriminatie "om ideologische en filosofische redenen" moeten voorkomen).

De formule in artikel 15, § 1, van het omroep-decreet gebezigd om de taak van de vaste adviescommissie te omschrijven - ze luidt : "... die tot taak heeft de raad van beheer te adviseren in verband met de algemene inhoud en programmatie van de radio- en televisieuitzendingen" - is echter zo eng dat zij, overeenkomstig het reeds onder 2 gehanteerde interpretatiebeginsel, geacht moet worden alleen de aanduiding in te houden van de voornaamste opdracht van die commissie, niet de aanduiding van haar enige bevoegd-heid; met andere woorden, zij moet als exemplatief beschouwd worden. Zo ook spreekt het vanzelf dat, waar het omroepdecreet in bedoelde formule het enkel over de raad van beheer als te adviseren orgaan heeft, het alleen van het hic et nunc voor-naamste orgaan formeel melding wenst te maken, doch niet bedoelt uit te sluiten andere "bestuurs- en beheersorganen" die binnen de B.R.T. ingesteld kunnen worden en evenmin "... (de) andere organen van het instituut of ... (de) leden

van het personeel" waaraan, met toepassing van de mogelijkheid daartoe geboden door artikel 17 van het omroepdecreet, de raad van beheer sommige van zijn bevoegdheden zou opdragen.

4. Bij het derde ontwerp-besluit worden, met toepassing van artikel 15, § 3, van het omroepdecreet, "raadgevende commissies" ingesteld "met het oog op aangelegenheden van gewestelijke of plaatselijke aard"; zij worden "adviescommissies bij de gewestelijke omroepen van de Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen" genoemd.

In het ontwerp blijft het niet bij het instellen van commissies. Ook de opdracht van die commissies wordt vastgesteld en hun samenstelling en werkwijze wordt geregeld.

Hierbij wordt wel erg duidelijk de nauwe band met het eerste ontwerp van welke band het, ook door de Minister erkende, bestaan onder 1 werd vastgesteld. Veel van de bepalingen betreffende de samenstelling en de werkwijze van enerzijds de adviesraad ingesteld bij het eerste ontwerp, anderzijds de commissies ingesteld bij het derde ontwerp, hebben duidelijk een gemeenschappelijke bron, zelfs als ze niet tot in details met elkaar overeenstemmen. Wat de bepalingen over hun opdracht betreft, het is niet onnuttig in het licht van wat onder 3 is gezegd over de juiste omvang van de bevoegdheid van de vaste adviescommissie, niet alleen voor die commissie maar ook voor de gewestelijke de omschrijving van de opdracht te heroverdenken.

De conclusie moet zijn dat wanneer de Raad van State zich niet in een onderzoek van de tekst van het eerste ontwerpbesluit heeft begeven, hij zulks evenmin dient te doen voor het derde ontwerp.

.../...

5. Wel kan hij nu reeds het volgende onderstrepen. Hoe men de opdracht van met toepassing van artikel 15, § 3, van het omroepdecreet ingestelde commissies - die welke bij het derde ontwerp worden ingesteld of andere - ook omschrijft, in geen geval kan de hun verleende opdracht ook maar in de geringste mate afbreuk doen aan die welke bij artikel 19, tweede lid, van de cultuurpactwet is toevertrouwd aan de commissie waarvan sprake in artikel 15, § 1, van het omroepdecreet en het ontwerp nr L. 16.244/8. Dit betekent dat andere commissies zich niet alleen moeten beperken tot de speciale taak die hun werd toegewezen - het "bepaald doel" of de "aangelegenheden van gewestelijke of plaatselijke aard" uit voormeld artikel 15, § 3 - maar dat daarenboven die beperking nog een andere ondergaat : wanneer zelfs op het gebied van hun specialiteit een probleem rijst dat "de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen" raakt, zal voor dat aspect van het probleem de vaste adviescommissie bevoegd zijn, op grond van de alomvattende opdracht haar in de cultuurpactwet gegeven, van welke wet de bestaansreden evengenoemde bescherming is.

6. Ook wil de Raad van State nog doen opmerken dat bijaldien gewestelijke omroepen een dusdanige autonomie zouden krijgen dat zij, hoe ook hun juridisch statuut wordt voorgesteld, als naast de B.R.T. staande instellingen beschouwd moeten worden, de artikelen 18 en 19 van de cultuurpactwet op hen afzonderlijk toepasselijk zouden worden; alsdan immers zouden ze als zodanig vallen onder de algemene bewoordingen "instituten voor radio en televisie", uitdrukking die genoemd artikel 19 gebruikt en die, voor de Vlaamse Gemeenschap, meer dan de B.R.T. kan dekken.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	:	G. BAETEMAN,	kamervoorzitter,
		J. NIMMEGEERS, J. BORRET,	staatsraden,
		G. VAN HECKE, S. FREDERICQ,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	:	S. VAN AELST,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VERMEIRE, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.