

BL.

SECRETARIAAT VAN DE RAAD VAN STATE LEMMINGEN - 12-01-88 L
- 8-04-1988
Transmissie 6 m. <i>Coördinatie</i> Gereguleert aan de H.

L. 18.554/1.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 5 april 1988 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over :

- 1° een ontwerp van decreet "houdende bekrachtiging van de besluiten van de Vlaamse Executieve, getroffen ter uitvoering van artikel 8, §§ 2 en 4, artikel 9, § 1, en artikel 10 van het decreet van 28 januari 1987 betreffende het overbrengen van klank- en televisieprogramma's in de radiodistributie- en teledistributienetten en betreffende de erkenning van niet-openbare televisieverenigingen",
- 2° de amendementen die op 1 april 1988 op artikel 2 van het onder 1° vermeld ontwerp van decreet zijn ingediend,

heeft op 6 april 1988 het volgend advies gegeven :

Gelet op de zeer korte termijn waarin om het advies wordt verzocht, beperkt de Raad van State zich tot de hiernavolgende opmerkingen.

I. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De adviesaanvraag heeft betrekking op de tekst van het ontwerp van decreet houdende bekrachtiging van de besluiten van de Vlaamse Executieve, getroffen ter uitvoering van artikel 8, §§ 2 en 4, artikel 9, § 1, en artikel 10 van het decreet van 28 januari 1987 betreffende het overbrengen van klank- en televisieprogramma's in de radio-distributie- en teledistributienetten en betreffende de erkenning van niet-openbare televisieverenigingen, zoals hij werd aangenomen door de Commissie voor de Media (Vlaamse Raad, Stuk 63 (B.Z. 1988) - Nr. 4, blz. 34-35)(1), alsmede op de amendementen d.d. 1 april 1988 bij dat ontwerp (Vlaamse Raad, Stuk 63 (B.Z. 1988) - Nrs. 5 - I tot IV).

Het advies is door de Voorzitter van de Vlaamse Raad gevraagd op grond van artikel 2, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

2. Krachtens artikel 11, § 2, van voornoemd decreet van 28 januari 1987 worden de reglementaire besluiten bedoeld in artikel 8, §§ 2 en 4, artikel 9, § 1, en

.../...

(1) Het advies dat de Raad van State, afdeling wetgeving, op 21 oktober 1987 over dit ontwerp uitbracht, bleef, overeenkomstig de adviesaanvraag, beperkt tot de bevoegdheidsvraag (Vlaamse Raad, 1987-1988, nr. 232/1, blz. 3 en 4).

artikel 10, "binnen tien dagen na hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad door de Vlaamse Executieve ter bekrachtiging voorgelegd aan de Vlaamse Raad.

De bekrachtiging wordt geacht niet verleend te zijn, indien de Vlaamse Raad bij het verstrijken van een termijn van zes maanden geen beslissing heeft getroffen.

Bedoelde besluiten behouden alsdan hun rechtsgevolgen tegenover derden zolang zij niet vervangen zijn door nieuwe besluiten".

Blijkens de desbetreffende parlementaire voorbereiding, heeft de decreetgever met het bekrachtigingsprocedé een bijkomende waarborg gewild met het oog op de rechtszekerheid (Vlaamse Raad, Stuk 152 (1985-1986) - Nr. 1, blz. 14).

Overeenkomstig voormeld artikel 11, § 2, eerste lid, van het decreet van 28 januari 1987, zijn de bewuste uitvoeringsbesluiten, die in het Belgisch Staatsblad van 15 oktober 1987 werden bekendgemaakt, op 26 oktober daaropvolgend ter bekrachtiging aan de Vlaamse Raad overgelegd (Vlaamse Raad, Stuk 232 (1987-1988) - Nr. 1).

De termijn van zes maanden, bepaald door artikel 11, § 2, tweede lid, loopt derhalve van 27 oktober 1987 tot 26 april 1988.

Het decreet voorziet niet in een schorsing of stuiting van die termijn. Wel is, blijkens de parlementaire stukken, bij het vaststellen ervan rekening gehouden met de mogelijkheid van een vervroegde ontbinding van de Kamers (Vlaamse Raad, Stuk 152 (1985-1986) - Nr. 8, blz. 3; Stuk 153 (1985-1986) - Nr. 10, blz. 152).

3. De Raad van State, afdeling wetgeving, mag de aandacht erop vestigen dat bij een op 15 december 1987 ter griffie van de Raad van State, afdeling administratie, toegekomen verzoekschrift de nietigverklaring wordt gevraagd van de vier met dit ontwerp van decreet te bekrachtigen Executieve-besluiten van 16 september 1987.

De verantwoording die bij de verder in dit advies besproken amendementen is gevoegd, stemt in een zeer ruime mate overeen - op sommige plaatsen zelfs letterlijk - met de middelen welke in het verzoekschrift worden aangevoerd.

Omtrent die stand van zaken mogen vooraf de volgende opmerkingen worden gemaakt.

Vooreerst hoeft uit de bekrachtiging door de decreetgever van de vier bedoelde Executieve-besluiten niet noodzakelijkerwijs te volgen dat deze in hun geheelheid buiten het bereik van de rechter van de machtsoverschrijding zouden worden geplaatst. Zoals elders in dit advies wordt opgemerkt, wordt in het meergenoemde verzoek in nietigverklaring als grond tot vernietiging aangevoerd, o.m. de strijdigheid van de Executieve-besluiten of delen ervan met regels van het E.E.G.-Verdrag of van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, die rechtstreekse gevolgen hebben in het interne recht. Dienomtrent kan worden gerefereerd aan het arrest van 27 mei 1971 van het Hof van Cassatie waarbij de voorrang van het internationaal of supranationaal recht op het nationaal recht tot regel wordt gemaakt (Rechtskundig Weekblad, 1971-1972, kol. 424 en volgende). Die regel houdt in dat

een bekrachtigingswet of -decreet op het interne recht zonder uitwerking moet blijven in zover zij een schending van een regel, met rechtstreekse uitwerking, van het internationaal of supranationaal recht inhoudt, met het gevolg dat de rechter, ook die van de machtsoverschrijding, binnen de zoëven aangewezen maat, de bekrachtigingswet of het bekrachtigingsdecreet als zonder uitwerking op de formeel bekrachtigde uitvoeringsbesluiten kan verklaren en, steeds binnen dezelfde maat, het prerogatief van de toetsing van de bepalingen - in dit geval van de Executieve-besluiten - aan de regels van het internationaal of supranationaal recht behoudt, ondanks het bekrachtigingsdecreet. Die conclusie kan men halen uit het voornoemde cassatiearrest alsmede uit de arresten nrs. 25.520 tot 25.526 van 26 juni 1985 van de Raad van State, afdeling administratie (1).

Vervolgens is in dezen ook het arrest nr. 46 van 11 februari 1988 van het Arbitragehof niet zonder belang. Al verschilt de zaak, waaromtrent het Arbitragehof bij antwoord op een prejudiciële vraag uitspraak had te doen, van de thans voorliggende doordat in het decreet van 28 januari 1987 in een bekrachtigingsprocedure is voorzien waardoor het bekrachtigingsdecreet de rechtmatige voortzetting is van het bepaalde in het basisdecreet, toch mag erop gewezen worden dat, naar het oordeel van het Arbitragehof, de decreetgever, behalve in het geval waarin een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven door de bijzondere en de gewone wetten tot hervorming der instellingen, de bevoegdheden niet mag betreden die zoals in dit geval door

.../...

(1) Zie ook Hof van Just. E.G., arrest Simmenthal van 9 maart 1978 (Jur. Hof v. Just., 1978, blz. 629).

artikel 94 van de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden, wat de decreetgever, steeds naar het oordeel van het Arbitragehof, zou doen wanneer hij door de bekrachtiging van de bestreden besluiten, en wat deze betreft, het bepaalde in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State buiten werking zou stellen.

Uit die opmerkingen moet volgen, eensdeels, dat de garantie niet aanwezig is dat met de ontworpen bekrachtiging de in het decreet beoogde rechtszekerheid zal worden bereikt, anderdeels, dat, om redenen die voor de hand liggen en betrekking hebben op een behoorlijke afwikkeling van de voor de Raad van State, afdeling administratie, lopende rechtsgang, de Raad van State, afdeling wetgeving, naar aanleiding van het onderzoek van dit ontwerp en de erop ingediende amendementen, zich ervan te onthouden heeft een waardeoordeel uit te spreken over de deugdelijkheid van de in de verantwoording der amendementen opgenomen argumentatie en rechtspunten, wanneer deze samenvallen met die welke in het bovengenoemde verzoekschrift zijn ontwikkeld.

Die stelregel wordt in het verder advies aangehouden, ook al is het zo dat, wat de conformiteit van de Executieve-besluiten met het decreet betreft, bij het onderzoeken en het goedkeuren van het ontworpen bekrachtigingsdecreet, de decreetgever de bevoegdheid heeft - om redenen waarover de afdeling wetgeving niet te oordelen heeft - om af te wijken van voorheen door hem vastgestelde regels.

.../...

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN BIJ HET ONTWERP-DECREET.

Artikel 2.

Bij paragraaf 1, nummers 2, 3 en 5, worden, in de artikelen 3, 4°, 10 en 12 van het besluit van de Vlaamse Executieve van 16 september 1987 betreffende de voorwaarden tot erkenning van niet-openbare televisieverenigingen, de woorden "uitzendingen verzorgen" respectievelijk "uit te doen zenden" vervangen door "programma's te laten doorgeven" (lees : programma's laten doorgeven) respectievelijk "te laten doorgeven".

De term "doorgeven" is tot nog toe uitsluitend gebruikt voor de hoofdbedrijvigheid van radio- en teledistributienetten, te weten het opvangen van door zenders uitgezonden programmasignalen en het overbrengen per kabel ervan naar de abonnees (zie onder meer de wet van 6 februari 1987 betreffende de radiodistributie- en teledistributienetten en betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie, artikel 1, 5° en 6°).

Blijkens artikel 2, 8°, van het decreet van 28 januari 1987, zullen de niet-openbare televisieverenigingen zich "inzonderheid via de kabel" tot het publiek richten, wat dus het gebruik van de klassieke zenders niet uitsluit.

De Vlaamse Raad zal derhalve moeten onderzoeken of de ontworpen wijziging van de terminologie wel adequaat is. Indien ze toch mocht worden aangehouden, zal tevens moeten worden nagegaan of ze niet nog in andere artikelen en in de andere besluiten moet worden doorgevoerd.

Onder paragraaf 3, 1, welke betrekking heeft op artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Executieve van 16 september 1987 betreffende het aandeel eigen culturele produkties in de programmering van de niet-openbare televisieverenigingen, wordt onder meer als voorwaarde gesteld dat "de maatschappelijke zetel (van producenten) gevestigd is in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad".

De Vlaamse Raad zal moeten nagaan of niet eerder de exploitatiezetel als criterium moet worden genomen.

Dezelfde opmerking geldt met betrekking tot paragraaf 3, 3, van het artikel.

III. BIJZONDERE OPMERKINGEN BIJ DE AMENDEMENTEN.

Amendement 63/nr. 5-I.

Dit amendement heeft tot doel artikel 2 te schrappen van het ontwerp van decreet houdende bekrachtiging van de besluiten van de Vlaamse Executieve, getroffen ter uitvoering van artikel 8, §§ 2 en 4, artikel 9, § 1, en artikel 10 van het decreet van 28 januari 1987 betreffende het overbrengen van klank- en televisieprogramma's in de radiodistributie- en teledistributienetten en betreffende de erkenning van niet-openbare televisieverenigingen.

Daardoor zou dan het volledige ontwerp komen te vervallen.

.../...

De indiener van het amendement gaat ervan uit dat de te bekrachtigen besluiten zijn uitgevaardigd met miskenning van de in het decreet van 28 januari 1987 ingeschreven garanties ter voorkoming van discriminatie van ideologische en filosofische strekkingen, met name wegens het niet rechtsgeldig karakter van het advies van de Mediaraad.

Deze motivering stemt in ruime mate overeen met het desbetreffende middel van een verzoekschrift tot nietigverklaring van de bewuste besluiten dat bij de Raad van State, afdeling administratie, is aanhangig gemaakt.

Om de redenen vermeld in de Algemene opmerkingen, onderdeel 3, onthoudt de Raad van State, afdeling wetgeving, zich van elk waardeoordeel omtrent het amendement en zijn verantwoording.

Amendement 63/nr. 5-II-A.

Dit amendement heeft tot doel in artikel 1, 3°, van het ter bekrachtiging voorgelegde besluit van de Vlaamse Executieve van 16 september 1987 betreffende de voorwaarden tot erkenning van niet-openbare televisieverenigingen, de voorwaarde te schrappen waarbij de redactie van het journaal en de duidingsprogramma's moet toevertrouwd worden aan o.m. "personen die in de voorwaarden zijn deze titel (d.i. die van beroepsjournalist) te verwerven overeenkomstig de wet van 30 december 1963 op de erkenning en de bescherming van de titel van beroepsjournalist".

Die voorwaarden worden door artikel 1 van voormelde wet van 30 december 1963 bepaald als volgt :

- "1° tenminste eenentwintig jaar oud zijn;
- 2° in België, geheel noch gedeeltelijk vervallen verklaard zijn van de rechten opgesomd in de artikelen 31 en 123sexies van het Strafwetboek en, onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 2, in het buitenland geen veroordeling hebben ondergaan die, indien zij in België ware uitgesproken, geheel of gedeeltelijk het verlies van deze rechten tot gevolg zou hebben;
- 3° in zijn hoofdberoep en tegen bezoldiging deelnemen aan de redactie van dag- of periodieke bladen, radio- of televisie-nieuwsuitzendingen, filmjournaals, of persagentschappen, een en ander voor algemene berichtgeving;
- 4° die werkzaamheid tenminste twee jaar lang als gewoon beroep uitgeoefend en ze niet sedert meer dan twee jaar gestaakt hebben;
- 5° geen enkele vorm van handel drijven en met name geen op reclame gerichte werkzaamheid uitoefenen, behalve als directeur van een blad, een nieuwsuitzending, een filmjournaal of een persagentschap".

De geïncrimineerde bepaling van artikel 1, 3°, van voornoemd besluit van 16 september 1987 is een vorm van wetgeving door verwijzing : ze neemt enkel de vorenstaande voorwaarden over, maar kent geenszins de titel beroeps-journalist toe en raakt evenmin aan de bevoegdheden van de door dezelfde wet van 30 december 1963 ingestelde erkenningscommissie.

De stelling als zou die bepaling van het besluit van 16 september 1987 onwettig zijn om de redenen aangehaald in de verantwoording van het amendement, dient dus niet te worden aangehouden.

Amendement 63/nr. 5-II-B.

Dit amendement heeft tot doel in artikel 1 van het ter bekrachtiging voorgelegde besluit van de Vlaamse Executieve van 16 september 1987 betreffende de voorwaarden tot erkenning van niet-openbare televisieverenigingen, een bijkomende voorwaarde in te stellen, te weten "in de samenstelling van de Raad van Bestuur een weerspiegeling zijn van de in de Vlaamse Gemeenschap aanwezige representatieve filosofische en ideologische stromingen. De erkenning kan slechts worden verleend nadat door de Mediaraad positief advies is verleend met betrekking tot deze voorwaarde".

Deze bepaling komt neer op een uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische stromingen gewaarborgd wordt.

De Vlaamse Raad is daartoe niet bevoegd, gelet op artikel 59bis, § 7, van de Grondwet, krachtens hetwelk de (nationale) wetgever de regelen vaststelt teneinde elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen te voorkomen. Volgens de arresten nr. 46 van 11 februari 1988 en nr. 51 van 17 maart 1988 van het Arbitragehof komt het de decreetgever niet toe, behalve in het geval waarin een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven door de bijzondere en de gewone wetten tot hervorming der instellingen, het domein van de aan de wet voorbehouden materies te betreden.

Amendement 63/nr. 5-II-C.

Dit amendement heeft betrekking op een beleidsvraag, waarvan de beantwoording uitsluitend aan de Vlaamse Raad toekomt.

Amendement 63/nr. 5-II-D.

Dit amendement heeft betrekking op een beleidsvraag, waarvan de beantwoording uitsluitend aan de Vlaamse Raad toekomt.

Amendement 63/nr. 5-II-E.

Het amendement heeft tot doel in artikel 3, 1°, tweede en derde lid, van het besluit van de Vlaamse Executieve van 16 september 1987 betreffende de voorwaarden tot erkenning van niet-openbare televisieverenigingen, de woorden "of natuurlijke of rechtspersonen die niet gevestigd zijn in het Nederlands taalgebied of in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad" te schrappen wegens strijdigheid met de artikelen 7, 52 en 59 van het E.E.G.-Verdrag.

Het moge hier volstaan te verwijzen naar de desbetreffende beschouwingen in het advies van de Raad van State van 14 januari 1987 over amendementen op bepaalde artikelen van het ontwerp van decreet betreffende het overbrengen van klank- en televisieprogramma's in de radio-distributie- en teledistributienetten en betreffende de erkenning van niet-openbare televisieverenigingen (Vlaamse Raad, 1985-1986, nr. 152/15).

Voor het overige onthoudt de Raad van State er zich van over de ingeroepen argumentatie een waardeoordeel uit te spreken, om de redenen vermeld in de Algemene opmerkingen, onderdeel 3.

Amendement 63/nr. 5-II-F.

Dit amendement heeft betrekking op een beleidsvraag, waarvan de beantwoording uitsluitend aan de Vlaamse Raad toekomt.

Amendement 63/nr. 5-II-G.

De Raad van State onthoudt zich van het formuleren van een waardeoordeel over de ingeroepen argumentatie, om de redenen vermeld in de Algemene opmerkingen, onderdeel 3.

Amendement 63/nr. 5-II-H.

Zie de opmerkingen onder amendement 63/nr. 5-II-A.

Amendement 63/nr. 5-II-I.

Zie de opmerkingen onder amendement 63/nr. 5-II-B.

Amendement 63/nr. 5-II-J.

Dit amendement heeft betrekking op een beleidsvraag, waarvan de beantwoording uitsluitend aan de Vlaamse Raad toekomt.

.../...

Amendement 63/nr. 5-II-K.

Ook hier moge worden verwezen naar de overeenkomstige opmerkingen in het advies van de Raad van State van 11 juni 1986 over een voorontwerp van decreet betreffende het overbrengen van klank- en televisieprogramma's in de radiodistributie- en teledistributienetten en betreffende de erkenning van niet-openbare televisieverenigingen (Vlaamse Raad, 1985-1986, nr. 152/1, blz. 18 en volgende).

Voor het overige onthoudt de Raad van State zich van het formuleren van een waardeoordeel over de ingeroepen argumentatie, om de redenen vermeld in de Algemene opmerkingen, onderdeel 3.

Amendement 63/nr. 5-II-L.

De Raad van State onthoudt zich van het formuleren van een waardeoordeel over de ingeroepen argumentatie, om de redenen vermeld in de Algemene opmerkingen, onderdeel 3.

Amendement 63/nr. 5-III-A.

Het amendement strekt niet alleen tot verwerping van het voorstel van bekrachtiging van het besluit van de Vlaamse Executieve van 16 september 1987 betreffende het aandeel eigen culturele produkties in de programmering van de niet-openbare televisieverenigingen; het beoogt tevens de opheffing, door de Vlaamse Raad, van de artikelen 1 tot 11 van dit besluit, wat impliceert dat aan het besluit,

.../...

met terugwerkende kracht, de rechtsgeldigheid wordt ontnomen (zie advies Raad van State van 11 juni 1986 over een voorontwerp van decreet betreffende het overbrengen van klank- en televisieprogramma's in de radiodistributie- en teledistributienetten en betreffende de erkenning van niet-openbare televisieverenigingen, Vlaamse Raad, 1985-1986, nr. 152/1, blz. 19-21).

De auteur verantwoordt zijn amendement onder meer door te verwijzen naar de adviezen die de Raad van State, afdeling wetgeving, heeft uitgebracht over de bestaanbaarheid van analoge bepalingen met de regels van het E.E.G.-recht, meer bepaald met de artikelen 7 en 59 van het E.E.G.-Verdrag, en naar het in die adviezen geformuleerde voorbehoud met betrekking tot de bescherming van het "artistiek bezit", zoals bedoeld in artikel 36 van hetzelfde Verdrag (zie de adviezen van de Raad van State van 18 maart 1981, Vlaamse Raad, 1980-1981, nr. 67/6, 2, en 24 april 1985; Vlaamse Raad, 1984-1985, nr. 303/4, 3).

De Raad van State onthoudt zich van het formuleren van een waardeoordeel over de ingeroepen argumentatie, om de redenen vermeld in de Algemene opmerkingen, onderdeel 3.

Amendementen 63/nr. 5-III-B t.e.m. G.

Deze amendementen hebben betrekking op een beleidsvraag, waarvan de beantwoording uitsluitend aan de Vlaamse Raad toekomt.

Amendement 63/nr. 5-IV.

De Raad van State onthoudt zich van het formuleren van een waardeoordeel over de ingeroepen argumentatie, om de redenen vermeld in de Algemene opmerkingen, onderdeel 3.

De kamer was samengesteld uit

de Heer	: H. COREMANS,	kamervoorzitter,
de Heer	: J. VERMEIRE,	staatsraden,
Mevrouw	: S. VANDERHAEGEN,	
Mevrouw	: F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME,
auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

H. COREMANS.