

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1989-1990

20 JUNI 1990

VOORSTEL VAN DECREET

— van de heren P. Chevalier en E. Van Rompuy c.s. —

**houdende het statuut van de Belgische Radio en Televisie,
Omroep van de Vlaamse Gemeenschap**

ADVIES

van de Raad van State

RAAD VAN STATE

L.19.962/8

Brussel, 19 juni 1990

Mijnheer de Voorzitter,

In antwoord op uw brief van 31 mei 1990, heb ik de eer U hierbij een uitgifte te zenden van het advies van de Raad van State over een voorstel van decreet houdende het statuut van de Belgische Radio en Televisie, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap.

Met bijzondere hoogachting,

Voor de Eerste Voorzitter,

J. NIMMEGEERS

Staatsraad

de heer Voorzitter van de Vlaamse Raad

Zie :

) (1989-1990)

- Nr. 1 : Voorstel van decreet

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 1 juni 1990 door de Voorzitter van de Vlaamse Raad verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van decreet „houdende het statuut van de Belgische Radio en Televisie, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap", heeft op 8 juni 1990 het volgend advies gegeven :

VOORAFGAANDE OPMERKING

Gelet op de korte termijn waarbinnen dit advies moet worden verleend en mede gelet op het feit dat binnen dezelfde termijn tevens over drie andere voorstellen van decreet inzake radio en televisie om advies werd verzocht, kan de Raad van State niet grondig ingaan op de diverse, soms delicate problemen welke het voorstel doet rijzen en waarvan sommige misschien zelfs aan zijn aandacht zijn ontsnapt.

STREKKING VAN HET VOORSTEL

Het voorstel van decreet strekt ertoe een nieuw statuut voor de Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen (BRT), vast te stellen ter vervanging van het decreet van 28 december 1979.

Met het nieuwe statuut willen de auteurs van het voorstel vooral een grote mate van autonomie verlenen aan de BRT, onder meer door er een openbare instelling sui generis van te maken die niet langer onderworpen is aan de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en door het administratief toezicht te beperken tot een toezicht op de wettigheid.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Artikel 9, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen machtigt de Gemeenschappen en de Gewesten om, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten of kapitaalparticipaties te nemen. Luidens het tweede lid van dat artikel 9 kan het decreet aan die organismen rechtspersoonlijkheid toekennen en regelt het hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht, onverminderd het bepaalde in artikel 87, § 4, van die wet.

Een eerste vraag die met betrekking tot het voorstel van decreet rijst is te weten of de Vlaamse Raad aan een openbare instelling een zo ruime autonomie kan verlenen als in het voorstel van decreet wordt bedoeld.

Dat de auteurs van het voorstel een wel erg ruime autonomie op het oog hebben, moge blijken uit wat volgt :

— de opdracht van de instelling wordt zeer ruim omschreven : de BRT is belast met „de openbare omroep" en verzorgt „informatieve, educatieve en amusementsprogramma's" (artikel 4) ;

— de raad van bestuur stelt binnen de perken van de begroting en het meerjarenplan de personeelsformatie vast (artikel 13, § 3) ;

— de raad van bestuur bepaalt het (administratief en geldelijk) statuut van het personeel (artikel 13, § 3) ;

— de raad van bestuur kan zijn bevoegdheid delegeren aan andere organen van de instelling (onder meer aan een vijf leden tellende vaste commissie die de raad van bestuur in zijn midden moet oprichten) of aan leden van het personeel (artikel 13, § 4) ;

— de raad van bestuur stelt het meerjarenplan op dat jaarlijks wordt bijgestuurd en door de Vlaamse Raad moet worden goedgekeurd. Dit plan omvat „de vooruitzichten inzake de uitzendingen van de radio en de televisie en de behoeften inzake personeel, infrastructuur en financiën" en een toelichting inzake het programmabeleid (artikelen 13, § 2, en 17) ;

de begroting (die „moet passen in het meerjarenplan") wordt door de raad van bestuur opgemaakt en moet aan de Vlaamse Raad en de Vlaamse Executieve enkel worden „meegedeeld" (artikelen 13, § 2, en 17) ;

— de „Gemeenschapsafgevaardigde" ziet enkel toe op de wettigheid en enkel ten aanzien van de beslissingen van de raad van bestuur (niet ten aanzien van de beslissingen van de andere organen van de instelling) (artikel 19).

Op de opportuniteit van de beslissingen, dit wil zeggen de beleidskeuzes die door de raad van bestuur of de vaste commissie worden gemaakt, wordt geen enkele controle uitgeoefend. De begroting — een beleidsinstrument bij uitstek — wordt door de raad van bestuur autonoom vastgesteld. Alleen in verband met het meerjarenplan, waarvan de inhoud eerder vaag en algemeen is omschreven, heeft de Vlaamse Raad een goedkeuringsrecht. Maar op het niet-naleven van het meerjarenplan staat dan weer geen enkele sanctie.

De leden van de raad van bestuur worden door de Vlaamse Raad benoemd voor een termijn van vier jaar en over de mogelijke afzetting van deze leden wordt met geen woord gerept.

Uit al die elementen blijkt dat de Vlaamse Raad met het voorstel eigenlijk een deel van zijn bevoegdheid zou afstaan aan een quasi volledig autonome openbare instelling, die wat de opportuniteit van haar beslissingen betreft geen enkele verantwoording verschuldigd is.

Een instelling die op zulke manier wordt georganiseerd kan bezwaarlijk nog als een openbare instelling worden gekwalificeerd en er kan ook moeilijk worden verantwoord dat een dergelijke instelling in een zo ruime mate door overheidsmiddelen zou worden gefinancierd als in het voorstel wordt bepaald.

2. Wat het onttrekken van de ontworpen instelling aan de toepassing van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut betreft (artikel 25), moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt.

2.1. De Gemeenschappen en de Gewesten kunnen, luidens het bepaalde in artikel 96 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij de wet van 8 augustus 1988, bij de oprichting van openbare instellingen afwijken van de bepalingen van de wet van 16 maart 1954.

Zolang evenwel geen uitvoering is gegeven aan artikel 87, § 4, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals die bepaling gewijzigd werd bij de wet van 8 augustus 1988, blijft artikel 13, § 6, van die bijzondere wet van kracht (zie artikel 18, § 3, tweede lid, van de wet van 8 augustus 1988) met het gevolg dat, voor het vaststellen van regelingen inzake het administratief of het geldelijk statuut van het personeel van een onder een Gemeenschap of een Gewest ressorterende instelling van openbaar nut, nog steeds het akkoord van de nationale Minister van Openbaar Ambt vereist is, ook al kan thans zo'n regeling er een zijn die niet door de Executieve wordt vastgesteld.

Wanneer de raad van bestuur van de BRT, met toepassing van artikel 13, § 3, van het voorstel, het statuut van het personeel zou vaststellen, zal het dus, ter naleving van artikel 13, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, voor dat statuut de hiervoren bedoelde goedkeuring moeten bekomen.

2.2. Luidens artikel 71, § 3, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten blijven, tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, van dezelfde bijzondere wet, de bepalingen van de wet van 16 maart 1954, wat de wijze van uitoefening van de controle van het Rekenhof betreft, van overeenkomstige toepassing op de instellingen van openbaar nut die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten.

Uit die wetsbepaling volgt dat inzonderheid artikel 6, § 6, van de wet van 16 maart 1954 toepasselijk blijft op de instellingen die de Gemeenschappen en de Gewesten oprichten. Luidens die bepaling kan het Rekenhof een toezicht ter plaatse inrichten op de comptabiliteit en de verrichtingen van de instellingen en de rekeningen ervan in zijn opmerkingenboek bekendmaken.

Het besluit dat uit het bovenstaande kan worden getrokken is dat de regeling opgenomen in het voorstel, en meer in het bijzonder de bepalingen van de artikelen 18 en 25, de bevoegdheid van het Rekenhof bedoeld in artikel 6, § 6, van de wet van 16 maart 1954 niet vermogen aan te tasten.

3. Luidens artikel 59bis, § 7, van de Grondwet stelt de (nationale) wet de regelen vast teneinde elke discriminatie om ideologische en filosofische redenen te voorkomen. Die grondwetsbepaling machtigt de nationale wetgever om, bij gewone wet, bepaalde voorschriften uit te vaardigen die de Gemeenschappen bij de uitoefening van de hun overgedragen bevoegdheden dienen in acht te nemen.

De wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt, heeft inzake de culturele aangelegenheden als bedoeld in artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap uitvoering gegeven aan artikel 59bis, § 7, van de Grondwet.

Het genoemde artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 vermeldde als bevoegdheid van de Gemeenschappen in culturele aangelegenheden in 6° „de radio-omroep en de televisie”. Dezelfde bevoegdheidstoekenning is terug te vinden in artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (1).

De wet van 16 juli 1973 is dus ook van toepassing op de overheidsmaatregelen die worden genomen inzake de radio-omroep en de televisie.

In het bijzonder moet worden gewezen op de bepalingen van hoofdstuk VIII van die wet dat waarborgen bevat betreffende het gebruik van de communicatiemiddelen. Artikel 19, tweede lid, bepaalt bijvoorbeeld : „De Bestuurs- en beheersorganen (van de instituten voor radio en televisie) moeten worden bijgestaan door een vaste adviescommissie waarin alle erkende verenigingen van gebruikers en alle ideologische en filosofische strekkingen vertegenwoordigd zijn. Die adviescommissie heeft recht op volledige informatie over de daden van de bestuurs- en beheersorganen”. Het decreet van 28 december 1979 dat door het voorstel wordt opgeheven, bevatte in zijn artikel 15 een regeling waardoor werd voldaan aan het bepaalde in artikel 19 van de wet van 16 juli 1973. Het voorstel bevat geen dergelijke regeling en voldoet derhalve op dit punt niet aan een verplichting die door de wet van 16 juli 1973 wordt opgelegd.

4. Het voorstel heft de bepalingen van het decreet van 28 december 1979 op, inbegrepen de wijzigingen die er zijn in aangebracht door het decreet dat door de Vlaamse Raad op 31 mei 1990 werd aangenomen (2). De meeste van die wijzigingen worden overgenomen in het voorliggend voorstel. Wat die wijzigingen betreft, verwijst de Raad van State naar het advies L. 19.564/8 dat hij op 23 januari 1990 heeft uitgebracht over het ontwerp dat het voornoemde decreet is geworden (St. Vl. Raad, 306 (1989-1990), nr. 1).

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

1. Daar de handelsreclame die in het voorstel wordt bedoeld enkel die is welke door de BRT wordt uitgezonden, schrappe men in de definitie van die term de woorden „door een overheidsbedrijf of particuliere onderneming”.

2. De definitie van sponsoring stelle men als volgt : „... niet bezighoudt met omroepactiviteiten of met de vervaardiging van audiovisuele produkties, aan de financiering van ...” (vergelijk met de definitie van sponsoring in artikel 1, d), van de richtlijn 89/552/EEG van 3 oktober 1989 van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten en in artikel 4 van het op 31 mei 1990 door de Vlaamse Raad aangenomen decreet).

(1) De uitzonderingen welke in die bepalingen worden vermeld kunnen hier buiten beschouwing blijven.

(2) Het is de Raad niet bekend of het bedoelde decreet reeds door de Executieve is bekrachtigd.

Artikel 3

1. Een artikel wordt in eerste instantie in leden en niet in paragrafen ingedeeld. De indeling in paragrafen dient enkel om, zo nodig, een aantal leden te groeperen. De onderverdeling van dit artikel in paragrafen dient bijgevolg geschrapt te worden.

Deze opmerking geldt ook voor de artikelen 6, 7, 11, 13, 14, 15, 18, 19, 21 en 22. De bepalingen van artikel 22 zouden wel beter over een aantal onderscheiden artikelen worden gespreid.

2. In paragraaf 2 schrijve men „instelling" in plaats van „instellingen".

Artikel 6

Luidens paragraaf 2 mag de BRT zich verenigen met andere openbare instellingen en deelnemen aan de oprichting van verenigingen zonder winstoogmerk.

Een dergelijk recht van vereniging is enkel bestaanbaar met het statuut van een openbare instelling dat door het voorstel aan de BRT wordt gegeven, voor zover de BRT zelf blijft instaan voor het essentiële van de haar toevertrouwde opdracht.

Het is bovendien niet met het statuut van een openbare instelling te verzoenen dat de overheid op het gebruik van dat recht geen enkel opportunitestoezicht zou mogen uitoefenen.

Artikel 7

1. Paragraaf 1 kan men beter zonder gevolg meer als volgt redigeren :

„De instelling kan, met het oog op de vervulling van haar taak, goederen verwerven, vervreemden of er zakelijke rechten op vestigen".

2. De bepalingen van paragraaf 3 werden overgenomen uit artikel 3, § 4, van het decreet van 28 december 1979. Zij zijn echter overbodig geworden ingevolge de meer algemene regelingen vervat in de wet van 18 december 1986 houdende bevoegdverklaring van de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen tot het uitvoeren van bepaalde vermogensrechtelijke verrichtingen voor rekening van de gemeenschaps- en gewestinstelling en in het daarbij aansluitend decreet van 23 december 1986 houdende bevoegdverklaring van de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen tot het uitvoeren van bepaalde vermogensrechtelijke verrichtingen voor rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de instellingen die ervan afhangen.

Krachtens die regelingen kan de Vlaamse Executieve of een instelling van openbaar nut die ervan afhangt voor het uitvoeren van vermogensrechtelijke verrichtingen voor rekening van de gemeenschaps- en gewestinstelling en in het daarbij aansluitend decreet van 23 december 1986 houdende bevoegdverklaring van de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen tot het uitvoeren van bepaalde vermogensrechtelijke verrichtingen voor rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de instellingen die ervan afhangen.

Krachtens die regelingen kan de Vlaamse Executieve of een instelling van openbaar nut die ervan afhangt voor het uitvoeren van vermogensrechtelijke verrichtingen een beroep doen op de ambtenaren van de Administratie van de BTW, registratie en domeinen en kunnen die ambtenaren wanneer op hen een beroep wordt gedaan, in naam en voor rekening van de Vlaamse Executieve of van de betrokken instelling alle bevoegdheden uitoefenen die hun door de wetten en de desbetreffende uitvoeringsbesluiten werden verleend met betrekking tot de goederen van de Staat.

Artikel 9

1. De in paragraaf 1 opgenomen voorwaarde dat de raadsleden tot de Vlaamse Gemeenschap dienen te behoren, zou beter worden geschrapt, daar het hier geen juridisch wel omschreven begrip betreft en het praktisch nut van die voorwaarde in de gegeven omstandigheden vrijwel te verwaarlozen lijkt.

2. In paragraaf 2, eerste lid, schrijve men „ordonnantiegevende" in plaats van „ordonnanceringgevende". Dezelfde opmerking geldt ook voor artikel 21, § 5.

3. In paragraaf 2, tweede lid, schrijf men : „Een personeelslid van de BRT kan geen lid zijn van de raad van bestuur" en vervange men „instituut" door „instelling".

Artikel 10

Bij dit artikel moet worden opgemerkt dat het voorstel aan de overheid geen enkele mogelijkheid biedt om aan het mandaat van een lid van de raad van bestuur voortijdig een einde te maken, ook niet wanneer daartoe nochtans ernstige redenen zouden bestaan.

Ook die regeling is met het statuut van een openbare instelling onbestaanbaar.

Naar het voorbeeld van artikel 6, § 2, van het decreet van 28 december 1979, stelle men in artikel 8 dat de Vlaamse Raad de titelvoerende leden van de Raad van bestuur „benoemt en ontslaat".

Artikel 11

Paragraaf 2 redigere men als volgt :

„De titelvoerende raadsleden en hun plaatsvervangers worden gekozen uit de personen die zich kandidaat hebben gesteld bij het Bureau van de Vlaamse Raad binnen dertig dagen nadat een oproep daartoe in het Belgische Staatsblad is bekendgemaakt".

Artikel 12

Waar in paragraaf 1, eerste lid, laatste volzin, wordt gesteld dat de raad van bestuur vertegenwoordigers van bepaalde fracties als bijkomend lid van de vaste commissie „kan" verkiezen, rijst de vraag of het hier om een verplichting dan wel enkel om een faculteit gaat. Indien het om een verplichting gaat, schrijf men „verkiest" in plaats van „kan verkiezen".

Artikel 13

De verwijzing in paragraaf 3 naar artikel 88 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is niet ter zake.

Bij paragraaf 4 dient te worden opgemerkt dat het weinig zin heeft te stellen dat de raad van bestuur de grenzen van zijn delegatiebevoegdheid moet bepalen.

Artikel 14

Paragraaf 1 maakt geen melding van de voorbereiding en de uitvoering van de beslissingen van de vaste commissie (vgl. met artikel 13, § 1, van het decreet van 28 december 1979).

Artikel 16

1. In zoverre in artikel 16, § 3, wordt bepaald dat de Vlaamse Executieve het aan de BRT toe te kennen percentage kan verhogen van het aan de Vlaamse Gemeenschap toegewezen gedeelte van het kijk- en luistergeld, komt het voorstel in strijd met artikel 59bis, § 6, tweede lid, van de Grondwet („De Gemeenschapsraden regelen, ieder wat hem betreft, de bestemming van hun ontvangsten bij decreet") en met artikel 50, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten („Elke Raad keurt jaarlijks de begroting goed ...").

2. Met betrekking tot het bepaalde in paragraaf 4, 5°, moet worden opgemerkt dat de Raad van State binnen de hem toegemeten tijd niet heeft kunnen nagaan of met dat voorschrift geen inbreuk wordt gepleegd op de bevoegdheid van de nationale overheid.

Artikel 17

De inhoud van het meerjarenplan en de jaarlijkse bijsturing ervan worden niet met voldoende precisie bepaald.

Artikel 19

1. In het voorstel is niets bepaald over het statuut van de gemeenschapsafgevaardigde.
2. Er moet worden opgemerkt dat de gemeenschapsafgevaardigde alleen toezicht op de beslissingen van de raad van bestuur krijgt, niet op de beslissingen van de vaste commissie en evenmin op de beslissingen die op grond van een delegatie door een personeelslid worden genomen.
3. Het is niet duidelijk waarom de Vlaamse Executieve de Vlaamse Raad onmiddellijk moet in kennis stellen van een beroep dat is ingesteld tegen een beslissing van de raad van bestuur of van een nietigverklaring, aangezien volgens het voorstel de Vlaamse Raad, buiten het recht om het meerjarenplan goed te keuren, over geen enkele toezichtsbevoegdheid ten aanzien van de BRT beschikt.

Artikel 20

Het opnemen van het verbod van censuur in een bepaling die voor het overige enkel betrekking heeft op uitzendingen en programma-onderdelen met een informatief karakter, wekt de indruk dat het bedoelde verbod niet zou gelden voor educatieve of amusementsprogramma's, noch voor de uitzendingen door derden. Daar het wellicht de bedoeling van de stellers van het ontwerp is dat dit verbod een algemene draagwijdte zou hebben, ware het beter de desbetreffende bepaling in een afzonderlijk artikel op te nemen.

Artikel 22

Gelet op de korte termijn binnen welke hij het onderhavig advies dient te verlenen, dient de Raad van State zich met betrekking tot de in artikel 22 opgenomen bepalingen te beperken tot de vaststelling dat de bepalingen grotendeels werden overgenomen uit de artikelen 24 tot 31 van het decreet van 28 december 1979.

Artikel 26

Men stelle deze bepaling als volgt :«

„Het decreet van 28 december 1979 houdende het statuut van de Belgische Radio en Televisie, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap (1), gewijzigd bij de decreten van 30 juni 1982, 1 februari 1989 en ... (2) ..., wordt opgeheven”.

De kamer was samengesteld uit
de heer : J. NIMMEGEERS, *staatsraad, voorzitter*,
de heer : W. DEROOVER,
mevrouw : S. VANDERHAEGEN, *staatsraden*,
mevrouw : F. LIEVENS, *griffier*.

Het verslag werd uitgebracht door de heer J. BAERT, *adjunct-auditeur*.

De Griffier,

F. LIEVENS

De Voorzitter,

J. NIMMEGEERS

(1) Het op 31 mei 1990 door de Vlaamse Raad aangenomen decreet heeft in het opschrift van het decreet van 28 december 1979 de woorden „Nederlandse Uitzendingen” vervangen door de woorden „Omroep van de Vlaamse Gemeenschap”.

(2) Aan te vullen met de datum van bekrachtiging van het op 31 mei 1990 door de Vlaamse Raad aangenomen decreet.