

Rolnummer 4000
Arrest nr. 14/2007 van 17 januari 2007

A R R E S T

In zake : het beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 16 december 2005 « houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Regulator voor de Media en houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005 », ingesteld door J. Verstrepen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot en J.-P. Moerman, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 15 juni 2006 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 16 juni 2006, heeft J. Verstrepen, wonende te 2610 Wilrijk, Pater Damiaanstraat 24, beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging ingesteld van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 16 december 2005 « houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Regulator voor de Media en houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 2005, tweede editie).

De Vlaamse Regering heeft een memorie ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 6 december 2006 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. De Roo, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de verzoekende partij;

. Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en P. Martens verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

A.1.1. De verzoeker vordert de gehele of gedeeltelijke vernietiging van het Vlaamse decreet van 16 december 2005 « houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Regulator voor de Media en houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005 ».

A.1.2. In een enig middel wordt een schending aangevoerd van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Doordat de Vlaamse Regulator voor de Media onder meer wordt gefinancierd met de opbrengst van de administratieve geldboeten bedoeld in artikel 176, § 1, 4°, van het bestreden decreet, zou de algemene kamer, wanneer zij op grond van die bepaling een administratieve geldboete oplegt, niet voldoen aan de vereiste van onpartijdigheid en onafhankelijkheid vervat in de vermelde verdragsbepaling.

A.2.1. De Vlaamse Regering voert aan dat overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof een beroep tot vernietiging maar ontvankelijk is in zoverre het betrekking heeft op bepalingen waartegen daadwerkelijk grieven

worden aangevoerd. Het beroep tot vernietiging kan derhalve enkel ontvankelijk zijn in zoverre het de vernietiging nastreeft van het bij artikel 2 van het bestreden decreet ingevoerde artikel 176*quinquies*, § 1, 3°, van de gecoördineerde mediadecreten.

A.2.2. Vervolgens meent de Vlaamse Regering dat het beroep onontvankelijk is omdat het enige middel niet voldoet aan de ter zake door het Hof gestelde vereisten, nu niet duidelijk wordt aangegeven welke de referentienormen zijn waarvan de schending wordt aangevoerd, noch welke bepalingen van het decreet die referentienormen zouden schenden.

A.2.3. Ten gronde stelt de Vlaamse Regering dat het enige middel nalaat aan te geven welke categorieën van personen worden vergeleken, zodat het middel niet ontvankelijk is in zoverre het een schending aanvoert van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Vermits het Hof niet rechtstreeks vermag te toetsen aan artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van Mens, is het middel in zijn geheel genomen niet ontvankelijk.

A.2.4. In ondergeschikte orde voert de Vlaamse Regering aan dat de algemene kamer van de Vlaamse Regulator voor de Media, wanneer zij administratieve boeten oplegt, geen rechtscollege is, maar een orgaan van het actief bestuur, zodat de waarborgen vervat in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens niet van toepassing zijn.

Als orgaan van het actief bestuur is de Vlaamse Regulator voor de Media onderworpen aan het beginsel van de administratieve onpartijdigheid. Dit vereist evenwel slechts dat de betrokken bestuurders geen persoonlijk belang hebben bij door hen gestelde administratieve rechtshandelingen.

Aannemen dat de Vlaamse Regulator voor de Media niet onafhankelijk of onpartijdig zou zijn omdat de opbrengst van de administratieve boeten terugvloeit naar de instelling als één van de financieringsmiddelen, getuigt van een onaanvaardbaar wantrouwen ten aanzien van een per hypothese niet-commerciële instantie. In het algemeen trouwens komt de opbrengst van administratieve sancties die door het bestuur worden opgelegd toe aan het bestuur dat de sanctie oplegt.

Ten slotte wijst de Vlaamse Regering erop dat de voornaamste bron van inkomsten voor de Vlaamse Regulator voor de Media zijn dotatie is. De instelling zal geen onevenredig hoge boeten moeten opleggen teneinde in haar werking te voorzien, zoals de verzoeker beweert.

- B -

B.1.1. De verzoeker vordert de gehele of gedeeltelijke vernietiging van het Vlaamse decreet van 16 december 2005 «houdende de oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Regulator voor de Media en houdende wijziging van sommige bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005 ».

B.1.2. Het Hof dient de omvang van het beroep tot vernietiging te bepalen op basis van de inhoud van het verzoekschrift en inzonderheid op basis van de uiteenzetting van de aangevoerde middelen. Het Hof stelt vast dat het enige middel uitsluitend is gericht tegen de artikelen 176, § 1, 4°, en 176*quinquies*, § 1, 3°, van de Vlaamse decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005, ingevoerd bij artikel 2 van het bestreden decreet, zodat het onderzoek tot die bepalingen dient te worden beperkt.

B.1.3. Artikel 176 van de gecoördineerde mediadecreten luidt :

« § 1. Als de algemene kamer, binnen de grenzen van haar bevoegdheden opgesomd in artikel 169, § 2, van deze decreten een overtreding op de bepalingen van deze decreten vaststelt, dan kan zij aan de betrokken omroep, het betrokken kabelnetwerk of het betrokken televisie- of radio-omroepnetwerk de volgende sancties opleggen :

1° de waarschuwing met het bevel de overtreding stop te zetten;

2° het bevel de uitspraak uit te zenden op het tijdstip en op de wijze zoals bevolen door de algemene kamer, op kosten van de overtreder. Als de uitspraak niet wordt uitgezonden op het tijdstip en de wijze zoals bevolen, kan een administratieve geldboete als bedoeld in 4° worden opgelegd;

3° de verplichte publicatie van de beslissing in dag- en/of weekbladen, op kosten van de overtreder. Als de uitspraak niet wordt gepubliceerd op de wijze zoals bevolen, kan een administratieve geldboete als bedoeld in 4° worden opgelegd;

4° een administratieve geldboete tot en met 125.000 euro opleggen;

5° de zendvergunning schorsen of intrekken;

6° de erkenning van de omroep schorsen of intrekken.

§ 2. In geval van het ongebruikt laten van de toegewezen zendmogelijkheden of het verkeerd gebruiken ervan, kan de algemene kamer de erkenning van een particuliere omroep schorsen of intrekken ».

Artikel 176*quinquies* bepaalt :

« § 1. De Vlaamse Regulator voor de Media kan beschikken over de volgende ontvangsten :

1° dotaties;

2° de inschrijvingsgelden van kandidaten voor een erkenning en de vergoedingen voor het behoud van de erkenning, bedoeld in artikel 39;

3° de administratieve geldboeten, bedoeld in artikelen 176 en 176*bis*;

4° fiscale heffingen voorzover die bij decreet aan de Vlaamse Regulator voor de Media zijn toegewezen;

5° retributies voorzover die bij decreet aan de Vlaamse Regulator voor de Media zijn toegewezen.

§ 2. Tenzij het decretaal anders is bepaald, worden de ontvangsten, vermeld in § 1, beschouwd als ontvangsten, die bestemd zijn voor de gezamenlijke uitgaven ».

B.2.1. In een enig middel voert de verzoeker aan dat de bestreden bepalingen een schending inhouden van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Doordat de Vlaamse Regulator voor de Media onder meer wordt gefinancierd met de administratieve geldboeten bedoeld in artikel 176, § 1, 4^o, van de gecoördineerde mediadecreten, zou de algemene kamer, wanneer zij op grond van die bepaling een administratieve geldboete oplegt, niet voldoen aan de vereiste van onpartijdigheid en onafhankelijkheid vervat in de vermelde verdragsbepaling.

B.2.2. Hoewel het verzoekschrift zeer summier is, kan met voldoende zekerheid de draagwijdte van de aangevoerde grieven worden bepaald. Tevens behoort de kennisneming van het middel, dat een schending aanvoert van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met een bepaling van internationaal verdragsrecht, tot de bevoegdheid van het Hof. De excepties die in dat verband door de Vlaamse Regering worden opgeworpen, kunnen niet worden aangenomen.

B.3.1. De Vlaamse Regulator voor de Media is een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap zoals bedoeld in artikel 13 van het Vlaamse kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 en is een orgaan van het actief bestuur.

Op grond van artikel 169 van de gecoördineerde mediadecreten heeft de genoemde instelling als taak « de handhaving van de mediaregelgeving binnen de Vlaamse Gemeenschap, het beslechten van geschillen in verband met de mediaregelgeving en het uitreiken van de media-erkenningen en -vergunningen, overeenkomstig de regelgeving ».

B.3.2. Binnen de instelling bestaan twee kamers : een « algemene kamer » en een « kamer voor onpartijdigheid en bescherming van minderjarigen ». Hun respectieve bevoegdheden zijn opgesomd in artikel 169 van de gecoördineerde mediadecreten. Als de algemene kamer, binnen de grenzen van haar bevoegdheid, een overtreding van de bepalingen van de mediaregelgeving vaststelt, kan zij aan de betrokken omroep, het betrokken kabelnetwerk of het betrokken televisie- of radio-omroepnetwerk de sancties opleggen vermeld in artikel 176, § 1, van de gecoördineerde mediadecreten.

B.3.3. De geldboeten bedoeld in artikel 176, § 1, 4°, van de gecoördineerde mediadecreten zijn door de decreetgever uitdrukkelijk opgevat als administratieve geldboeten. De boeten worden door de algemene kamer opgelegd - hetzij ambtshalve, hetzij nadat klacht werd ingediend - wegens de niet-inachtneming van de verplichtingen voorgeschreven door de Vlaamse mediaregelgeving. Ze hebben tot doel de inbreuken, begaan door omroepen, kabelnetwerken of televisie- of radio-omroepnetwerken zonder onderscheid, te bestraffen. De betrokkenen, die vooraf de sanctie kennen die zij riskeren op te lopen, zullen ertoe worden aangezet hun verplichtingen na te komen. De boeten, die kunnen oplopen tot 125 000 euro, hebben een preventief en een repressief karakter en zijn strafrechtelijk in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, zodat de rechtzoekenden aan wie ze worden opgelegd aanspraak moeten kunnen maken op de waarborgen vervat in deze verdragsbepaling.

B.4.1. De grieven van de verzoeker zijn niet gericht tegen de samenstelling of de werking van de algemene kamer, maar enkel tegen het feit dat de door de algemene kamer opgelegde geldboeten deel uitmaken van de financieringsmiddelen van de Vlaamse Regulator voor de Media.

B.4.2. De boeten die de algemene kamer kan opleggen, komen haar niet rechtstreeks ten goede, maar wel de instelling als dusdanig. De leden van de algemene kamer vertegenwoordigen niet de instelling maar hebben zitting en oordelen uit eigen naam. Artikel 173 van de gecoördineerde mediadecreten stelt uitdrukkelijk dat de raad van bestuur, die bevoegd is voor de begroting en de algemene rekening, geen enkele bevoegdheid heeft met betrekking tot de beslissingen die de algemene kamer binnen haar bevoegdheidssfeer kan nemen. De betwiste boeten zijn ook niet de enige of voornaamste bron van inkomsten van de Vlaamse Regulator voor de Media en zijn derhalve niet bepalend voor de werking van de instelling, die in hoofdzaak wordt gefinancierd met een dotatie (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 464/1, p. 11).

B.4.3. De bedoelde administratieve geldboeten kunnen enkel worden opgelegd wegens miskenning van de mediaregelgeving en dus bij een objectief vaststelbare schending van een rechtsnorm, te wijten aan het persoonlijk gedrag van de overtreder. Het decreet schrijft uitdrukkelijk voor dat het recht om te worden gehoord op tegenspraak, de plicht tot

motivering en de beginselen van openbaarheid van bestuur moeten worden gewaarborgd. In het algemeen overigens dient de administratieve overheid bij het nemen van haar beslissingen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen.

B.4.4. Aldus wordt een transparante besluitvorming georganiseerd en worden aan de rechtzoekenden waarborgen geboden die moeten verhinderen dat de algemene kamer beslissingen neemt die willekeurig zijn of die niet voldoen aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid waarvan zij blijk moet geven. De motiveringsplicht vergt een afdoende uiteenzetting van de redenen die de beslissingen van de algemene kamer dragen, zodat de rechtzoekenden kunnen oordelen of er aanleiding bestaat om de rechtsmiddelen aan te wenden waarover zij beschikken.

B.5.1. Bij de beoordeling van de vraag of de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid op voldoende wijze in acht zijn genomen, moet het geheel van de procedure in ogenschouw worden genomen.

B.5.2. Tegen de beslissing waarbij de algemene kamer een administratieve geldboete oplegt, kan een beroep tot vernietiging bij de Raad van State worden ingediend.

B.5.3. In de aangelegenheden waarover de Vlaamse Regulator voor de Media beslist, oefent de Raad van State een volwaardige jurisdictionele toetsing uit, zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State gaat daarbij na of de aan zijn toezicht voorgelegde overheidsbeslissing de vereiste feitelijke grondslag heeft, of die beslissing uitgaat van de correcte juridische kwalificaties en of de maatregel niet kennelijk onevenredig is. Wanneer hij die beslissing vernietigt, dient de overheid zich te schikken naar het arrest van de Raad van State : indien de overheid een nieuwe beslissing neemt, mag zij de motieven van het arrest dat de eerste beslissing heeft vernietigd, niet negeren; indien zij in de vernietiging berust, wordt de aangevochten akte geacht nooit te hebben bestaan.

De rechtzoekenden beschikken derhalve over een daadwerkelijk beroep voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtcollege tegen de administratieve sanctie die hun door de algemene kamer van de Vlaamse Regulator voor de Media kan worden opgelegd.

B.6. Rekening houdend met het bovenstaande houdt de bekritiseerde financieringswijze geen schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.7. Het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 17 januari 2007.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts