

Rolnummer 4769
Arrest nr. 161/2010 van 22 december 2010

A R R E S T

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 12, § 1, eerste zin, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 27 februari 2003 betreffende de audiovisuele mediadiensten, zoals gewijzigd bij artikel 16 van het decreet van 5 februari 2009, ingesteld door de nv « INADI » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Melchior, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 17 september 2009 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 september 2009, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 12, § 1, eerste zin, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 27 februari 2003 betreffende de audiovisuele mediadiensten, zoals gewijzigd bij artikel 16 van het decreet van 5 februari 2009 (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 april 2003, tweede editie, en 18 maart 2009, tweede editie) door de nv « INADI », met maatschappelijke zetel te 1030 Brussel, Georganlaan 2, de nv « Cobelfra », met maatschappelijke zetel te 1030 Brussel, Georganlaan 2, en de nv « Nostalgie », met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Hooikaai 55.

De Franse Gemeenschapsregering heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Franse Gemeenschapsregering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 29 april 2010 heeft het Hof :

- beslist dat de zaak niet in gereedheid kon worden verklaard vooraleer het hierna weergegeven middel ambtshalve werd opgeworpen :

« Schendt artikel 12, § 1, eerste zin, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 27 februari 2003 ‘ betreffende de audiovisuele mediadiensten ’, zoals gewijzigd bij artikel 16 van het decreet van 5 februari 2009, rekening houdend met de bevoegdheid van de federale Staat inzake de reglementering van de verkiezingsuitgaven, de bevoegdheidverdelende regels in zoverre het de uitgevers van audiovisuele diensten verbiedt enige commerciële communicatie van de politieke partijen te verspreiden, ook tijdens de periodes van verkiezingscampagne ? »;

- de verzoekende partijen en de Franse Gemeenschapsregering, alsook, zo zij dat nuttig achten, de andere overheden bedoeld in artikel 76 van de voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989, verzocht hun standpunt over dat middel kenbaar te maken in een memorie die uiterlijk op 25 mei 2010 ter griffie dient te worden neergelegd en waarvan zij binnen dezelfde termijn een kopie aan de andere partijen toezenden.

De verzoekende partijen, de Franse Gemeenschapsregering en de Vlaamse Regering hebben memories ingediend.

Bij beschikking van 23 juni 2010 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 15 september 2010.

Bij beschikking van 14 juli 2010 heeft het Hof de zaak verdaagd naar de terechtzitting van 28 september 2010.

Op de openbare terechtzitting van 28 september 2010 :

- zijn verschenen :

. Mr. F. Tulkens, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. V. Chapoulaud *loco* Mr. C. Doutrelepont, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Franse Gemeenschapsregering;

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

- hebben voorzitter M. Melchior en rechter T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekende partijen

A.1. De verzoekende partijen zijn uitgevers van radio-omroepdiensten, erkend in de Franse Gemeenschap en onderworpen aan het decreet van 27 februari 2003 betreffende de audiovisuele mediadiensten. In die hoedanigheid hebben die partijen er belang bij de vernietiging van de bestreden bepaling te vorderen. Deze raakt immers de situatie van de radio-omroeporganismen ongunstig door hun te verbieden reclame voor politieke partijen of voor representatieve werkgevers- of werknemersorganisaties uit te zenden. In hun memorie van antwoord onderstrepen de verzoekende partijen dat het door de bestreden bepaling vastgelegde verbod hun een reclameactiviteit ontnemt.

De verzoekende partijen moeten daarentegen niet doen blijken van een belang bij de middelen die zij aanvoeren. Dat belang bestaat sowieso omdat de adressaten van de bescherming van de vrijheid van meningsuiting die te dezen is geschonden, zowel de verzoekende partijen zijn als de politieke partijen en de representatieve werkgevers- of werknemersorganisaties.

Het is juist dat dit verbod niet nieuw is. Niettemin opent de recente wijziging van de in het geding zijnde bepaling een nieuwe termijn van zes maanden om een vernietigingsberoep in te stellen.

A.2.1. Een eerste middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepaling, van artikel 19 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikelen die de vrijheid van meningsuiting, zowel in haar dimensie van het vrij uiten van een mening, als in die, voor het publiek, van het ontvangen van een mening waarborgen.

A.2.2. In hun memorie van antwoord onderstrepen de verzoekende partijen dat uit een gecombineerde lezing van de bestreden bepaling en van het eerste middel, zoals het in het verzoekschrift is verwoord, blijkt dat de adressaten van de vrijheid van meningsuiting de uitgevers van televisie- en radio-omroepdiensten zijn, alsook de politieke partijen en de representatieve werkgevers- of werknemersorganisaties.

De bestreden bepaling beperkt immers in eerste instantie de vrijheid van meningsuiting van de uitgevers doordat het in het geding zijnde verbod ontegenzeggelijk hun vrijheid beperkt om de partners te kiezen aan wie zij zendtijd kunnen toekennen. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens beschermt echter niet alleen de substantie van de geuite denkbeelden en inlichtingen, maar ook de wijze waarop zij worden geuit.

Bovendien kan een beperking van de keuze van het communicatiemedium een inmenging vormen in de vrijheid van meningsuiting van de persuitgever.

A.2.3. In de Franse Gemeenschap is het verbod van commerciële communicatie voor politieke partijen of representatieve werkgevers- of werknemersorganisaties absoluut en permanent. Hoewel zulk een inmenging wettelijk is vastgelegd, kunnen de doelstellingen ervan niet gemakkelijk worden bepaald. Bovendien kunnen zij niet *a priori* worden gelijkgesteld met de doelstellingen die limitatief zijn opgesomd in artikel 10.2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Ten slotte zou het gevolg van dat verbod, zelfs indien de doelstellingen van het betwiste verbod aannemelijk zouden zijn, onevenredig zijn gelet op het absolute en permanente karakter ervan en op het feit dat er administratieve sancties aan zijn gekoppeld.

In hun memorie van antwoord onderstrepen de verzoekende partijen dat de bestreden bepaling tot doel lijkt te hebben elke discriminatie tussen de verschillende politieke strekkingen te vermijden en de toegang van de burger tot evenwichtige politieke informatie te bevorderen. Het reclameverbod vergroot echter de kloof tussen de grote en de kleine partijen in termen van vertegenwoordiging en toegang tot zendtijd. Dat verbod leidt aldus tot een resultaat dat ingaat tegen het streefdoel. Bovendien bevoordert de bestreden bepaling niet de toegang van de burger tot evenwichtige informatie, maar vermindert zij de verscheidenheid van het politieke discours. De vrees dat het stemgedrag van de burger zou worden beïnvloed door het simplisme van de reclameboodschappen, is ten slotte karikaturaal.

Daarbij komt nog dat het in de bestreden bepaling vervatte reclameverbod niet vereist is door een dwingende sociale noodwendigheid. Zo is in de eerste plaats het feit dat het verbod slechts voor bepaalde media geldt, een bewijs dat het niet uit zulk een dwingende noodwendigheid voortvloeit. Het loutere feit dat de audiovisuele media een grotere impact hebben dan de andere media, kan niet volstaan om dat verschil te verantwoorden. Men had andere maatregelen, die minder afbreuk doen aan de vrijheid van meningsuiting, kunnen nemen, zoals de pistes aantonen die zijn vermeld in de aanbeveling van 7 november 2007 van de Raad van Europa.

Overigens lijken de voordelen die uit de bestreden bepaling voortvloeien, niet groter dan het nadeel dat zij veroorzaakt. In werkelijkheid zijn die voordelen zelfs onbestaande, gelet op het feit dat de bestreden bepaling niet pertinent is ten opzichte van de doelstellingen die zij nastreeft. Omgekeerd is de aantasting van de vrijheid van meningsuiting van de uitgevers van televisie en radio-omroepdiensten maximaal.

A.2.4. De verzoekende partijen benadrukken nog dat, in een arrest van 11 november 2008 - *TV Vest As en anderen t. Noorwegen* -, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat een met de bestreden bepaling vergelijkbare wetgeving onevenredige gevolgen had. Dat arrest kan des te meer voor de bestreden bepaling worden overgenomen omdat de Noorse wetgeving enkel betrekking had op televisie, terwijl de wetgeving van de Franse Gemeenschap zowel op radio als op televisie van toepassing is.

De omstandigheid dat in de Franse Gemeenschap andere communicatiemogelijkheden worden geboden aan de politieke partijen en de representatieve werkgevers- of werknemersorganisaties, heeft in dat verband geen invloed. De Noorse wetgeving bevatte immers eveneens een verplichting tot een objectieve en evenwichtige behandeling van informatie.

Overigens is de enige echt relevante bepaling in de wetgeving van de Franse Gemeenschap die houdende organisatie, in de verkiezingsperiode, van debatten en verkiezingstribunes, ten laste van de RTBF. Het is echter een vaststaand feit dat de criteria van toegang tot zendtijd voor de verkiezingstribunes en -debatten die toegang beperken tot bepaalde politieke partijen. Dat geldt *a fortiori* buiten de verkiezingsperiodes. Het belang van reclamecommunicatie op radio of televisie van politieke partijen of van representatieve werknemers- of werkgeversorganisaties is dus niet te verwaarlozen, wat de effectieve uitoefening van hun vrijheid van meningsuiting betreft.

A.3.1. Een tweede middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepaling, van de artikelen 10, 11 en 19 van de Grondwet, eventueel in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.3.2. Niets verantwoordt dat het medium radio zich moet houden aan een absoluut en permanent verbod om commerciële communicatie voor politieke partijen of representatieve werkgevers- of werknemersorganisaties uit te zenden, terwijl andere media, en meer bepaald de geschreven pers, op dat gebied een totale vrijheid hebben.

Het is juist dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat reclame op radio en op televisie verschillend was van reclame in de geschreven media. Die beoordeling wordt echter niet door de verzoekende partijen gedeeld. De geschreven pers is eveneens een betaald reclameplatform en de reclame die erin verschijnt, is evenzeer vluchtig.

A.4.1. Verzocht om zich uit te spreken over het ambtshalve opgeworpen middel, doen de verzoekende partijen gelden dat de federale wetgever de politieke partijen heeft verboden om commerciële reclameboodschappen op radio en televisie uit te zenden tijdens de periodes van verkiezingscampagne.

De bevoegdheid van de federale Staat inzake reglementering van de verkiezingsuitgaven heeft per definitie betrekking op de periode van verkiezingscampagne, zijnde de periode die drie maanden vóór de verkiezingsdatum begint te lopen. De bestreden bepaling legt op haar beurt aan de uitgevers van audiovisuele mediadiensten het verbod op van elke vorm van commerciële communicatie die politieke partijen of representatieve werkgevers- of werknemersorganisaties als doel heeft, zonder beperking in de tijd.

Het eventuele bevoegdheidsconflict heeft bijgevolg geen betrekking op de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap om audiovisuele reclame voor politieke partijen buiten de periodes van verkiezingscampagne te verbieden.

A.4.2. Met voorbehoud van de federale bevoegdheid inzake het uitzenden van mededelingen van de federale Regering, heeft de bijzondere wetgever de aangelegenheid van de radio-omroep en de televisie integraal aan de gemeenschappen overgedragen, wat de bevoegdheid omvat om handelsreclame te reglementeren. De bevoegdheid van de Staat inzake verkiezingsuitgaven behoort op haar beurt tot diens residuaire bevoegdheden.

De bevoegdheden die aan de gemeenschappen zijn toegewezen, dienen ruim te worden geïnterpreteerd, zoals de rechtspraak van het Hof benadrukt. Er dient op te worden gewezen dat de bijzondere wetgever de toewijzing van de in het geding zijnde gemeenschapsbevoegdheid niet heeft gekoppeld aan een voorbehoud op grond waarvan de federale Staat handelsreclame voor politieke partijen in de verkiezingsperiode kan reglementeren. Hij heeft daarentegen de uitzondering die tot in 1988 ten gunste van de federale bevoegdheid bestond inzake handelsreclame, uitdrukkelijk opgeheven.

De residuaire bevoegdheid van de federale Staat inzake verkiezingsuitgaven laat die laatste bijgevolg geen enkele ruimte om handelsreclame voor politieke partijen in de verkiezingsperiode te reglementeren. De bevoegdheid om wetgevend op te treden inzake handelsreclame, van welke aard ook en ongeacht het tijdstip waarop de reclame wordt uitgezonden, is immers uitdrukkelijk aan de gemeenschappen toegewezen, zonder enig voorbehoud. De federale Staat heeft dus zijn bevoegdheid overschreden toen hij na de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd in 1988, een wetgeving aannam die politieke partijen verbiedt een beroep te doen op audiovisuele handelsreclame tijdens de verkiezingscampagne.

Standpunt van de Franse Gemeenschapsregering

A.5. De Franse Gemeenschapsregering betwist in de eerste plaats de ontvankelijkheid van het vernietigingsberoep. De verzoekende partijen beogen immers in werkelijkheid, via dat beroep, hun commerciële inkomsten te verhogen. Niettemin brengen zij het juridische debat niet op het terrein van de vrijheid van handel en nijverheid, maar enkel op dat van de vrijheid van meningsuiting. Uit het dossier blijkt echter niet dat zij door een zogenoemde aantasting van hun vrijheid van meningsuiting zouden worden geraakt. Zij hebben dus geen belang om in rechte te treden.

A.6.1. Wat het eerste middel betreft, onderstreept de Franse Gemeenschapsregering dat in het verzoekschrift niet de adressaten worden aangegeven van de bescherming van de vrijheid van meningsuiting die te dezen zogenoemd is geschonden. Die ambiguïteit houdt een schending in van de rechten van de verdediging, die het middel onontvankelijk moet maken.

Pas in hun memorie van antwoord geven de verzoekende partijen aan dat zij de uitgevers van televisie- en radio-omroepdiensten, alsook de politieke partijen en de representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties, beschouwen als adressaten van de bescherming van de zogenoemd geschonden vrijheid van meningsuiting. Bij lezing van het verzoekschrift kunnen echter alleen de radio-omroepdiensten als dusdanig worden beschouwd. Daaruit volgt dat dit middel in elk geval nieuw is en bijgevolg onontvankelijk moet worden verklaard.

A.6.2. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling wordt het in het geding zijnde verbod verantwoord door de bekommernis om elke discriminatie tussen politieke strekkingen te vermijden en de toegang van de burger tot evenwichtige politieke informatie te bevorderen, wat een van de doelstellingen is die zijn vermeld in artikel 10.2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, namelijk de bescherming van de rechten van anderen. Dat verbod is coherent met de onafhankelijkheidsplicht die geldt voor alle uitgevers van audiovisuele mediadiensten, ten aanzien van eender welke regering, politieke partij of representatieve werkgevers- of werknemersorganisatie.

De verzoekende partijen nemen *in casu* ten onrechte de lering over van het arrest *TV Vest en anderen t. Noorwegen*, van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In dat arrest heeft het Europees Hof Noorwegen immers niet *in abstracto* veroordeeld wegens het enkele feit dat zijn wetgeving reclame voor politieke partijen verbodt. Het heeft de specifieke omstandigheden van de zaak in aanmerking genomen. Van de Staten die partij zijn bij het Verdrag, is Noorwegen namelijk een van de enige die niet alleen politieke reclame op televisie verbiedt, maar die overigens niet over een specifieke wetgeving beschikt aan de hand waarvan de uitzending van programma's van politieke partijen kan worden gereguleerd. Het is het algemene gebrek aan toegang van een kleine Noorse partij tot de traditionele televisiemedia dat heeft geleid tot de veroordeling van Noorwegen.

In de Franse Gemeenschap wordt de vrijheid van meningsuiting van de politieke partijen en van de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties echter niet alleen afgemeten aan de bestreden bepaling. De RTBF moet immers de principes in acht nemen die eigen zijn aan de haar toevertrouwde opdracht van openbare dienst, en moet erop toezien dat de verscheidenheid van de programma's wordt gewaarborgd en dat de verschillende maatschappelijke tendenzen zonder discriminatie en objectief worden weerspiegeld. In verkiezingsperiodes dient zij bovendien verkiezingstribunes te organiseren. Wat de privé-uitgevers van televisie en radio betreft, heeft de Hoge Raad voor de Audiovisuele Sector eraan herinnerd dat de informatieve uitzendingen betreffende de verkiezingscampagne tot de informatieopdracht behoorden en dus aan de objectiviteitsplicht waren onderworpen. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat de politieke formaties daarenboven, zonder enige discriminatie, aan een verkiezingsdebat moeten kunnen deelnemen.

A.7.1. Wat het tweede middel betreft, stelt de Franse Gemeenschapsregering vast dat de verzoekende partijen hun middel niet hebben uiteengezet in hun verzoekschrift, met schending van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

Bovendien moet het verzoekschrift de grondwettelijke regels aangeven die door de bestreden bepalingen zouden zijn geschonden. Het werkelijke onderwerp van het verzoekschrift heeft echter betrekking op de zogenaamde schending van de vrijheid van handel. Het is duidelijk dat, indien de bestreden bepaling afbreuk zou doen aan de vrijheid van meningsuiting, het zou gaan om die van de politieke organisatie en van de representatieve werkgevers- of werknemersorganisaties. De media blijven vrij om zich over eender welk argument betreffende die organisaties uit te drukken.

Om die twee redenen is het tweede middel dan ook onontvankelijk.

A.7.2. In ondergeschikte orde dient te worden vastgesteld dat de discriminatie waarover de verzoekende partijen zich beklagen, niet zijn oorsprong vindt in op de bestreden bepaling, maar in artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, krachtens hetwelk de gemeenschappen slechts bevoegd zijn voor de radio-omroep en de televisie, met uitzondering van het uitzenden van mededelingen van de federale Regering. Het feit dat de andere media niet aan de bestreden bepaling zijn onderworpen, kan dan ook geen discriminatie inhouden.

In uiterst ondergeschikte orde, indien men ervan zou uitgaan dat het medium radio en de andere media zich in een vergelijkbare situatie bevinden, zou het in geen geval onredelijk zijn om voor elk van die media een gedifferentieerde behandeling voor te behouden, op grond van de aard ervan. De impact van de audiovisuele media verantwoordt een verscherpte aandacht ervoor vanwege de wetgevers.

A.8.1. Verzocht om zich uit te spreken over het ambtshalve opgeworpen middel, onderstreept de Franse Gemeenschapsregering dat de bevoegdheid van de federale overheid inzake reglementering van de verkiezingsuitgaven niet de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheid inzake radio-omroep en televisie, in het bijzonder inzake commerciële communicatie, mag belemmeren.

De federale en de gemeenschapswetgeving streven op dat gebied immers verschillende doelstellingen na. De federale wetgeving heeft meer bepaald tot doel buitensporige verkiezingscampagnes te vermijden. De bestreden gemeenschapswetgeving strekt op haar beurt ertoe de onafhankelijkheid van de uitgevers van audiovisuele mediadiensten, alsook pluralisme in de verschillende media te waarborgen.

De wetgevingsinitiatieven die op federaal en gemeenschapsniveau worden genomen, bestaan op harmonieuze wijze naast elkaar. De bestreden bepaling schendt dus niet de bevoegdheidverdelende regels in zoverre zij geen weerslag heeft op de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en van de gemeenschappen.

A.8.2. De federale bevoegdheid inzake reglementering van de verkiezingsuitgaven mag niet zo ruim worden geïnterpreteerd dat de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake radio-omroep en televisie zou worden uitgehold. Bovendien volstaat het niet in de wet van 4 juli 1989 een verbod op te nemen - bestemd voor de politieke partijen, de kandidaten of derden - om in de verkiezingsperiode commerciële reclamespots aan te wenden, om te besluiten dat de aangelegenheid van handelsreclame voor politieke partijen via de radio-omroep tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.

A.8.3. Elke andere interpretatie zou het beginsel van loyaliteit bij de samenwerking en de uitoefening van de institutionele bevoegdheden, de inachtneming van de autonomie van elke entiteit en het beginsel van niet-inmenging schenden. Zij zou bovendien de bevoegdheidverdelende regels schenden.

Uit artikel 127 van de Grondwet en artikel 44 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt immers dat de gemeenschappen, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, de volheid van bevoegdheid hebben om de aangelegenheid van de radio-omroep en de televisie te regelen, behoudens de uitdrukkelijk vermelde uitzonderingen.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.9.1. Verzocht om zich uit te spreken over het ambtshalve opgeworpen middel, herinnert de Vlaamse Regering eraan dat, volgens de rechtspraak van het Hof, de gemeenschapsbevoegdheden ruim moeten worden geïnterpreteerd. Die regel geldt ook voor de bevoegdheden inzake radio-omroep en televisie. Vanuit hetzelfde perspectief vormt de reglementering van het programmeren van uitzendingen en van reclame, met inbegrip van commerciële communicatie, een element van de gemeenschapsbevoegdheid. De omstandigheid dat commerciële communicatie betrekking heeft op politieke partijen, wijzigt in geen enkel opzicht de gemeenschapsbevoegdheid in dat verband.

A.9.2. Het is juist dat men uit de rechtspraak van het Hof lijkt te kunnen afleiden dat de bevoegdheid inzake reclame voor bepaalde producten en diensten niet mag worden uitgeoefend om politieke keuzen vast te leggen ten opzichte van aangelegenheden die aan de federale wetgever zijn voorbehouden. Politieke partijen zijn evenwel geen producten of diensten, noch *a fortiori* producten of diensten die onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen. Die laatste is immers als zodanig niet bevoegd om de rechten en plichten van de politieke partijen te bepalen.

De omstandigheid dat politieke partijen deelnemen aan de verkiezingen en in dat kader overgaan tot verkiezingsuitgaven, maakt de federale wetgever evenmin bevoegd. Het is immers twijfelachtig dat de commerciële communicatie van politieke partijen tijdens de campagne kan worden beschouwd als een aspect van de voorbereiding, door de overheid, van die verkiezingen. Zij is evenmin vervat in de aangelegenheid van de verkiezingsuitgaven vermits de reglementering van die commerciële communicatie niet kan worden vergeleken met de reglementering van de verkiezingsuitgaven die zij impliceert.

A.9.3. Bovendien, en in elk geval, is de federale wetgever niet bevoegd om alle verkiezingen en alle verkiezingsuitgaven te regelen.

Krachtens artikel 31, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wordt de controle van de verkiezingsuitgaven die verband houden met de deelparlementen, aan die parlementen toevertrouwd. Daaruit volgt dat, zelfs indien zou worden aangenomen dat de commerciële communicatie van politieke partijen tijdens de verkiezingscampagne tot de aangelegenheid van de verkiezingsuitgaven behoort, alleen de betrokken deeltiteiten over die bevoegdheid zouden beschikken voor de deelverkiezingen.

Bovendien bepaalt artikel 6, § 1, VIII, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de gewesten bevoegd zijn voor de organisatie van de lokale verkiezingen, met inbegrip van de controle van de verkiezingsuitgaven.

De federale wetgever is bijgevolg hoogstens bevoegd om de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven met betrekking tot de federale en de Europese verkiezingen te regelen.

A.9.4. In ondergeschikte orde steunt de Vlaamse Regering nog op het beginsel van evenredigheid bij de uitoefening van de bevoegdheden. Zelfs indien hij ter zake bevoegd zou zijn, zou de federale wetgever die bevoegdheid niet op zodanige wijze mogen uitoefenen dat hij de uitoefening van de gemeenschapsbevoegdheid inzake radio-omroep en televisie onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken.

A.9.5. In nog meer ondergeschikte orde stelt de Vlaamse Regering vast dat de bestreden bepaling perfect verenigbaar is met de federale wetgeving inzake verkiezingsuitgaven.

- B -

B.1.1. Vóór de wijziging ervan, bij het decreet van 5 februari 2009, bepaalde artikel 12, § 1, eerste zin, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 27 februari 2003 betreffende de radio-omroep :

« Reclamecommunicatie mag noch de politieke partijen noch de representatieve werkgevers- of werknemersorganisaties als doel hebben ».

Die bepaling verving artikel 27bis, § 1, eerste zin, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 17 juli 1987 over de audiovisuele sector, zoals het was ingevoegd bij artikel 30 van het decreet van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1991 « tot wijziging van de wet van 6 februari 1987 betreffende de radiodistributie en teledistributienetten en betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie, van het decreet van 12 december 1977 houdende het statuut van de ‘ Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) ’ en van het decreet van 17 juli 1987 over de audiovisuele sector ».

De eerste zin van dat artikel 27bis, § 1, bepaalde :

« De reclame mag noch de politieke partijen, noch de beroepsorganisaties als voorwerp hebben ».

B.1.2. Het decreet van 5 februari 2009 « tot wijziging van het decreet van 27 februari 2003 betreffende de radio-omroep en van het decreet van 9 januari 2003 betreffende de doorzichtigheid, de autonomie en de controle in verband met de overheidsinstellingen, de

maatschappijen voor schoolgebouwen en de maatschappijen voor vermogensbeheer die onder de Franse Gemeenschap ressorteren » wijzigt het opschrift van het decreet van 27 februari 2003. Dat decreet heeft voortaan als opschrift het « decreet betreffende de audiovisuele mediadiensten ».

Artikel 16 van het voormelde decreet van 5 februari 2009 vervangt, in artikel 12 van het decreet van 27 februari 2003, het woord « reclamecommunicatie » door het woord « commerciële communicatie ». Uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet blijkt dat « men het begrip ‘ commerciële communicatie ’ verkiest boven het begrip ‘ reclamecommunicatie ’ omdat dit begrip niet alleen reclame beoogt, maar eveneens telewinkelen, sponsoring, zelfpromotie, enz. » (*Parl. St.*, Parlement van de Franse Gemeenschap, 2008-2009, nr. 634/1, p. 8).

Overigens moet volgens artikel 1, 7°, van het decreet van 27 februari 2003, zoals ingevoegd bij het decreet van 5 februari 2009, onder commerciële communicatie worden verstaan :

« elke boodschapsvorm opgenomen in een audiovisuele mediadienst, welke dient om rechtstreeks of onrechtstreeks de goederen, de diensten of het imago van een natuurlijke of rechtspersoon die een economische activiteit verricht, te promoten. Die boodschappen worden opgenomen in een audiovisuele mediadienst, tegen betaling of een soortgelijke vergoeding of ten behoeve van zelfpromotie. Vormen van commerciële communicatie zijn onder meer interactieve commerciële communicatie, commerciële communicatie door middel van een splitscreen, reclame, virtuele reclame, sponsoring, telewinkelen, zelfpromotie en productplaatsing ».

B.1.3. Artikel 12, § 1, eerste zin, bepaalt voortaan :

« Commerciële communicatie mag noch de politieke partijen noch de representatieve werkgevers- of werknemersorganisaties als doel hebben ».

Dit is de bestreden bepaling.

B.1.4. Bij een besluit van 26 maart 2009 is de Franse Gemeenschapsregering overgegaan tot de coördinatie van het decreet van 27 februari 2003 betreffende de radio-omroep, zoals het werd « gewijzigd bij de decreten van 22 december 2005, 2 juli 2007, 19 juli 2007, 7 december 2007, 29 februari 2008, 5 juni 2008, 18 juli 2008, 12 december 2008, 5 februari 2009, bij het

arrest nr. 163/2006 van het Arbitragehof van 8 november 2006 en bij besluit van de Regering van 19 januari 2007 ». Dat besluit werd bekrachtigd bij een decreet van de Franse Gemeenschap van 30 april 2009.

Artikel 12, § 1, eerste zin, van het decreet van de Franse Gemeenschap betreffende de audiovisuele mediadiensten, dat op 26 maart 2009 werd gecoördineerd, komt overeen met het voormelde artikel 12, § 1, eerste zin, van het voormelde decreet van 27 februari 2003.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

B.2. De Franse Gemeenschapsregering betwist het belang om in rechte te treden van de verzoekende partijen die, als uitgevers van radio-omroepdiensten, niet de rechtstreekse adressaten zouden zijn van het decreet, dat uitsluitend de politieke partijen en de representatieve werkgevers- of werknemersorganisaties zou beogen.

B.3. De bestreden bepaling kan de situatie van de verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig beïnvloeden door hun een reclameactiviteit te ontzeggen die andere media niet wordt ontzegd door het bestreden decreet.

De exceptie wordt verworpen.

Ten gronde

Wat het eerste middel betreft

B.4. Een eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 19 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat de bestreden bepaling op onverantwoorde wijze de vrijheid van meningsuiting zou aantasten.

B.5. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven

welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

In tegenstelling tot hetgeen de Franse Gemeenschapsregering beweert, bevat het verzoekschrift tot vernietiging een duidelijke uiteenzetting van de manier waarop, volgens de verzoekende partijen, de vrijheid van meningsuiting, begrepen zowel in haar actieve als passieve dimensie, door de bestreden bepaling wordt geschonden.

B.6.1. Artikel 12, § 1, van het decreet van 27 februari 2003 maakt deel uit van de regeling van de programma's die worden uitgezonden door elke audiovisuele mediadienst die door de RTBF wordt uitgegeven en elke audiovisuele mediadienst van een dienstenuitgever die onder de bevoegdheid van de Franse Gemeenschap ressorteert (artikel 8 van het decreet van 27 februari 2003).

B.6.2. Het verbod, voor de uitgevers van mediadiensten, om reclame voor politieke partijen uit te zenden, werd als volgt verantwoord in de parlementaire voorbereiding van het voormelde decreet van 19 juli 1991 :

« Paragraaf 1 verbiedt reclame voor politieke partijen. De Europese richtlijn en onze reglementering bevatten op dat vlak geen specifiek verbod. Niettemin beoogt de wet van 6 februari 1987 het verbod voor handelsreclame, om politieke, religieuze, syndicale, ideologische of filosofische strekkingen voor te stellen. Reclame die duidelijk van een politieke partij uitgaat, valt bijgevolg niet noodzakelijk onder die omschrijving.

Teneinde elke discriminatie tussen politieke strekkingen te vermijden en om de toegang van de burger tot evenwichtige politieke informatie te bevorderen, wordt dan ook voorgesteld om reclame voor politieke partijen te verbieden, maar overwegende dat het organiseren van politieke informatie door middel van zendtijd die op evenwichtige wijze wordt toegekend, naar aanleiding van de verkiezingscampagnes, niet onder dat verbod valt » (*Parl. St.*, Parlement van de Franse Gemeenschap, 1990-1991, nr. 196/1, p. 8).

B.7. Die wil om, enerzijds, een niet-discriminerende behandeling tussen de politieke strekkingen en, anderzijds, de toegang van de burger tot evenwichtige politieke informatie te waarborgen, vormt een legitieme doelstelling die een inmenging kan verantwoorden in de vrijheid van meningsuiting die is gewaarborgd in artikel 19 van de Grondwet en in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EHRM, 28 juni 2001, *VgT Verein gegen Tierfabriken t. Zwitserland*, § 62; EHRM, 11 december 2008, *TV Vest AS & Rogaland*

Pensjonistparti t. Noorwegen, § 70). Hetzelfde geldt, *mutatis mutandis*, voor het verbod om reclame uit te zenden voor de representatieve werkgevers- of werknemersorganisaties.

B.8. Het Hof moet niettemin nagaan of de bestreden bepaling redelijk verantwoord is ten opzichte van dat doel.

In dat opzicht beschikt de wetgever, in principe, over een beperkte beoordelingsmarge wanneer hij de vrijheid belemmert om meningen uit te drukken die, zoals die van de werkgevers- of werknemersorganisaties, behoren bij een debat dat betrekking heeft op het algemeen belang, zelfs wanneer zij in de vorm van reclame worden geuit (zie, *mutatis mutandis*, EHRM, 28 juni 2001, voormeld, §§ 70-71). Er dient eveneens een strikte evenredigheidstoetsing te worden toegepast wanneer de wetgever het gebruik van reclamemiddelen door politieke partijen wil beperken (EHRM, 11 december 2008, voormeld, § 64).

B.9.1. Artikel 3, derde lid, van het decreet van 14 juli 1997 « houdende het statuut van de ‘ Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) ’ » bepaalt :

« Het bedrijf zorgt, bij het vaststellen van zijn programma-aanbod, ervoor dat de kwaliteit en de diversiteit van de aangeboden uitzendingen het bijeenbrengen van het ruimste publiek mogelijk maken, dat ze tot de maatschappelijke cohesie bijdragen, met inachtneming van de verwachtingen van socio-culturele minderheden, en dat de verschillende levensbeschouwelijke strekkingen van de maatschappij vertegenwoordigd worden, zonder discriminatie tussen mensen, inzonderheid wegens hun cultuur, ras, geslacht, ideologie, levensovertuiging of godsdienst, en zonder sociale segregatie. Deze uitzendingen strekken ertoe een debat te veroorzaken en de democratische inzet van de samenleving duidelijk te maken, bij te dragen tot het verstevigen van de maatschappelijke waarden, inzonderheid door een ethiek waaraan de eerbied voor de mens en de burger ten grondslag ligt, de integratie en de opvang van bevolkingsgroepen van vreemde afkomst die in de Franse Gemeenschap leven, te bevorderen ».

Bij artikel 68 van het op 26 maart 2009 gecoördineerde decreet betreffende de audiovisuele mediadiensten wordt aan de lokale televisiezenders eenzelfde verplichting opgelegd.

B.9.2. Krachtens artikel 3, zevende lid, van hetzelfde decreet, sluit de RTBF met de Franse Gemeenschap een beheerscontract om de nadere regels voor de uitvoering van zijn opdracht van openbare dienst vast te stellen.

Het derde « beheerscontract van de ‘ Radio-Télévision belge de la Communauté française ’ voor de jaren 2007 tot en met 2011 », dat op 13 oktober 2006 werd gesloten, bevat verschillende bepalingen betreffende de verspreiding van de meningen van de politieke partijen en van de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties.

Artikel 7 van het genoemde contract bepaalt :

« 7.1. De RTBF verbindt zich op algemene wijze ertoe geen programma's en audiovisuele inhouden te produceren, te coproducen, te verwerven, te programmeren en uit te zenden :

a) die strijdig zouden zijn met de wetten of met het algemeen belang, wat geenszins afbreuk doet aan de mogelijkheid waarover zij beschikt om in haar programma's en audiovisuele inhouden het initiatief te nemen tot een debat, en de democratische inzet van de samenleving duidelijk te maken;

b) die afbreuk zouden doen aan de inachtneming van de menselijke waardigheid, waarbij de RTBF zich in staat acht om bij te dragen tot het verstevigen van de maatschappelijke en burgerlijke waarden;

c) die een aanzet zouden bevatten tot geweld, haat of vormen van discriminatie of segregatie, meer bepaald op grond van geslacht, seksuele geaardheid, zogenaamd ras, huidskleur, taal, etnische of nationale afstamming, sociale afkomst, politieke overtuiging of enige andere overtuiging, geloof of levensbeschouwing, een handicap, leeftijd, vermogen, geboorte, waarbij de RTBF zich in staat acht bij te dragen tot sociale samenhang, meer bepaald ten aanzien van de sociale minderheden, alsook tot de opvang en de harmonieuze integratie van de verschillende bevolkingsgroepen van de Franse Gemeenschap;

d) die ertoe zouden strekken de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd of elke andere vorm van genocide, te ontkennen, te minimaliseren, te rechtvaardigen of goed te keuren;

e) die een levensbeschouwelijke strekking, geloof of denkbeeld zouden bevorderen die een bedreiging vormen voor de fundamentele vrijheden die gewaarborgd zijn bij de Grondwet of bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, of die ertoe strekken het publiek te misleiden;

f) die de lichamelijke, mentale of morele ontplooiing van minderjarigen zouden kunnen schaden ».

Artikel 22 van hetzelfde contract bepaalt :

« 22.1. De RTBF programmeert radio- en televisieprogramma's en zendt ze regelmatig uit, op terugkerende tijdstippen waarover zijn raad van bestuur beslist, en biedt, in de mate

van het mogelijke en op verzoek, audiovisuele inhoud en om meer bepaald bij te dragen tot opleiding, opvoeding, informatie van de consument, het sensibiliseren voor het leefmilieu en leefklimaat, gezondheidsopvoeding en het vulgariseren van wetenschappelijke kennis, het begrijpen van het maatschappelijke, politieke en economische leven, het informeren en aansporen van jongeren, ouderschap, opvoedkundige kwesties, mediaopvoeding en opvoeding tot burgerschap.

22.2. Op het gebied van permanente vorming ziet de RTBF erop toe dat hij, in zijn programma's en audiovisuele inhoud, en meer bepaald in zijn magazines en documentaires, op transversale wijze behandelt :

a) de kwesties die betrekking hebben op het overbrengen van de democratische inzet, om deze voor een zo groot mogelijk publiek toegankelijk te maken, en meer bepaald de kwesties die te maken hebben met het verstevigen van de sociale samenhang, individuele en collectieve responsabilisering, de rol van relaties binnen het gezin en tussen generaties, het belang van sociaal bewust engagement en van jongeren, in het bijzonder in de Franse Gemeenschap,

[...] ».

B.9.3. Artikel 36, § 1, van het op 26 maart 2009 gecoördineerde decreet van de Franse Gemeenschap « betreffende de audiovisuele mediadiensten » bepaalt :

« De dienstenuitgever waarvan de audiovisuele mediadienst verdeeld wordt via een platform voor gesloten verdeling, moet :

[...]

3° als hij informatie uitzendt, een huishoudelijk reglement opstellen betreffende de objectiviteit bij de verwerking van informatie en zich ertoe verbinden het na te leven;

[...]

5° onafhankelijk zijn van elke regering, elke politieke partij of representatieve werkgevers- of werknemersorganisatie ».

Artikel 67, § 1, van hetzelfde decreet bepaalt :

« Om de vergunning te verkrijgen en om zijn vergunning te behouden, moet elke lokale televisiezender voldoen aan de volgende voorwaarden :

[...]

8° verantwoordelijk zijn voor zijn programmatie en de editoriale lijn van de informatie leiden in een geest van objectiviteit, zonder voorafgaande censuur of enige inmenging van een publieke of private overheid;

9° bij de verwerking van de informatie, zorgen voor een evenwicht tussen de verschillende in het zendgebied voorkomende ideologische tendensen die de democratische beginselen in acht nemen;

10° in zijn programmatie, zorgen voor zijn onafhankelijkheid ten aanzien van de regeringen, de gemeentelijke en provinciale overheden, de publieke en intercommunale instellingen, de verdelers van radiodiensten, de politieke partijen, de werkgevers- of werknemersorganisaties en de filosofische of godsdienstige bewegingen;

[...] ».

B.10. Zonder dat het nodig is uitspraak te doen over de vraag of het al dan niet redelijk is verantwoord om de politieke partijen, de kandidaten en derden die reclame wensen te maken voor politieke partijen of kandidaten, te verbieden commerciële reclamespots uit te zenden op de radio en de televisie, dient te worden vastgesteld dat het in het geding zijnde verbod op reclame voor politieke partijen een absolute en permanente draagwijdte heeft en zich niet beperkt tot de verkiezingscampagne. Wegens het absolute en permanente karakter van het verbod, dat aan de audiovisuele media wordt opgelegd, om reclame uit te zenden voor politieke partijen en representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties is dit niet redelijk verantwoord. Het kan tot gevolg hebben dat aan bepaalde formaties de toegang wordt verhinderd tot een belangrijk middel waarover zij beschikken om hun standpunten aan het publiek bekend te maken (zie EHRM, 11 december 2008, voormeld, § 73).

B.11. Het eerste middel is gegrond.

B.12. In zoverre het tweede middel en het ambtshalve opgeworpen middel niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, dienen zij niet te worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt artikel 12, § 1, eerste zin, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 27 februari 2003 betreffende de audiovisuele mediadiensten, zoals het werd gewijzigd bij het decreet van 5 februari 2009.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 22 december 2010.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior