



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.207/3
van 28 oktober 2021

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap 'tot
wijziging van artikel 10, 12, 13 en 14 van het decreet van
27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie'

Op 20 september 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Brussel, Jeugd en Media verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van artikel 10, 12, 13 en 14 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 oktober 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt, luidens de memorie van toelichting, “een meer doorgedreven toepassing van de principes van deugdelijk bestuur bij de VRT in te voeren, waarbij onder meer de voorrang van het vennootschapsbelang en de discretieplicht van de bestuurders decretaal worden verankerd. Ook de aanwijzing van onafhankelijke bestuursleden kadert in deze principes en moet leiden tot een professionalisering en versterking van de raad van bestuur. De grotere betrokkenheid van de raad van bestuur bij de benoeming en het ontslag van de gedelegeerd bestuurder moet op haar beurt leiden tot een verdere professionalisering van het dagelijks bestuur en tot een positieve wisselwerking en een optimale interactie tussen de raad en de gedelegeerd bestuurder. Voorliggend voorontwerp van decreet legt tenslotte aan de raad van bestuur de verplichting op om bij beslissingen over het strategisch karakter van een aangelegenheid rekening te houden met het reglement dat hij zelf opmaakt, hetgeen op zijn beurt zal bijdragen aan een verdere professionalisering van het dagelijks bestuur en een positieve impact zal hebben op de samenwerking tussen raad van bestuur en gedelegeerd bestuurder”.

2.2. Met het oog op de implementatie van de voornoemde beginselen worden bij het voorontwerp de artikelen 10, 12, 13 en 14 van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende radio-omroep en televisie’ (hierna: het Mediadecreet) gewijzigd (artikelen 2 tot 5 van het voorontwerp). Artikel 6 bevat een overgangsregeling: vier maanden na de inwerkingtreding van het aan te nemen decreet eindigt het mandaat van de leden van de raad van bestuur van de VRT zoals hij op die datum is samengesteld. Het mandaat van de leden van de nieuwe raad van bestuur, die conform de thans ontworpen regels wordt samengesteld, eindigt op 20 januari 2025.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De samenstelling van het bestuursorgaan van de VRT is onderworpen aan de bepalingen van de Cultuurpactwet². Dit impliceert dat de raad van bestuur moet worden samengesteld met inachtneming van artikel 9 van die wet. Het ontworpen artikel 12, § 1, tweede lid, van het Mediadecreet voorziet erin dat acht van de twaalf leden van de raad van bestuur door de Vlaamse Regering worden aangewezen “met inachtneming van de evenredige

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Wet van 16 juli 1973 ‘waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt’.

vertegenwoordiging van de politieke fracties in het Vlaams Parlement”. De overige vier leden zijn onafhankelijke bestuurders die moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden van deskundigheid en onafhankelijkheid, en die volgens een in het voorontwerp bepaalde procedure eveneens door de Vlaamse Regering worden aangewezen. Die voorwaarden en procedure zijn opgenomen in het ontworpen artikel 12, §§ 1, vierde lid, en 1/1 tot 1/3, van het Mediadecreet, en lijken op het eerste gezicht de nodige waarborgen te bieden opdat wel degelijk sprake zou zijn van “onafhankelijke” bestuurders. Aan het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging van de politieke fracties in het Vlaams Parlement ten belope van acht leden van de raad van bestuur lijkt dan ook geen afbreuk te worden gedaan door de aanwezigheid van vier onafhankelijke bestuurders in dat orgaan, temeer daar artikel 9 van de cultuurpactwet ter zake voorziet in verscheidene vormen van vertegenwoordiging, waarmee de ontworpen regeling niet onverenigbaar is. Er kan dan ook worden besloten dat de beoogde samenstelling van de raad van bestuur in overeenstemming is met artikel 9 van de cultuurpactwet.³

4. De ontworpen regeling bevat net als de huidige regeling geen bepalingen met betrekking tot de vervanging van bestuurders waarvan het mandaat voortijdig wordt beëindigd. Het voorontwerp moet op dit punt worden aangevuld.⁴

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

5.1. Het ontworpen artikel 10, § 3, van het Mediadecreet voorziet in een “absolute discretieplicht” voor de leden van de raad van bestuur. Die discretieplicht geldt ook na de beëindiging van het bestuurdersmandaat. De sancties bij schending van dat beginsel worden bepaald in het door de raad van bestuur en de gedelegeerd bestuurder in overleg op te stellen Charter Deugdelijk Bestuur bedoeld in het ontworpen artikel 10, § 1, van het Mediadecreet.

5.2. Het opnemen van een bestuurdersmandaat omvat ongetwijfeld een zekere mate van loyaliteit ten opzichte van de onderneming of instelling, die gepaard kan gaan met de inachtneming van de nodige discretie over de informatie die in het kader van dat mandaat wordt verkregen, en dus binnen die grenzen kan leiden tot een beperking van de vrijheid van meningsuiting van de leden van de raad van bestuur. Die discretieplicht kan echter niet absoluut zijn. Zo kan bijvoorbeeld geen afbreuk worden gedaan aan de aangifteplicht bedoeld in artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering of aan de bescherming geboden door Richtlijn (EU) 2019/1937⁵. Teneinde in overeenstemming te zijn met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 19 van de Grondwet moeten de beperkingen die aan de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting door de leden van de raad van bestuur worden

³ Al dient weliswaar nog enig voorbehoud te worden gemaakt bij de concrete toepassing van de voornoemde ontworpen bepalingen, waarop de Raad van State, afdeling Wetgeving, thans uiteraard nog geen zicht heeft.

⁴ Zo moet bijvoorbeeld worden geregeld dat zij – gelet op de doelstelling om telkens de raad van bestuur volledig te vernieuwen – slechts het mandaat voltooien van de persoon die ze vervangen, in afwijking van artikel 12, § 4, van het Mediadecreet.

⁵ Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 ‘inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden’.

gesteld, bovendien noodzakelijk en proportioneel zijn in het licht van het door de steller van het voorontwerp nagestreefde doel inzake de vrijwaring van de goede werking van de VRT. Het verdient aanbeveling om de ontworpen regeling in dat opzicht nog aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

5.3. Het voorontwerp laat het bepalen van de sancties bij schending van de discretieplicht over aan de raad van bestuur van de VRT. Aangezien het niet gaat om strafrechtelijke sancties, geldt er wat dat betreft geen bijzonder legaliteitsbeginsel. Dat neemt niet weg dat aldus een aspect van een regeling wordt gedelegeerd aan een openbare instelling, wat in beginsel niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatige karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁶ Het valt niet goed in te zien hoe het bepalen van een sanctie voor de niet-naleving van een verplichting die een beperking inhoudt van de uitoefening van een grondrecht, kan worden ingepast in de voornoemde voorwaarden. Gelet hierop dient de beoogde sanctionering te worden geregeld hetzij door de decreetgever zelf, hetzij door de Vlaamse Regering indien zij daartoe door de decreetgever wordt gemachtigd.

Artikel 3

6. De voordracht van de kandidaat-onafhankelijke bestuurders gebeurt door een “onafhankelijke benoemingsadviescommissie”, aangesteld door de uittredende raad van bestuur. Uit de tekst van het voorontwerp kan echter niet worden afgeleid of dit een extern orgaan is en ten aanzien van wie de benoemingsadviescommissie onafhankelijk moet zijn.

⁶ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4, en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

In de memorie van toelichting wordt in dat verband het volgende uiteengezet:

“De leden van deze benoemingsadviescommissie hebben een open en onafhankelijke blik op de maatschappelijke, bestuurlijke en politieke context waarbinnen de openbare omroep opereert, op governance vraagstukken en op de moderne inzichten over de rol van bestuurders, ook in internationaal perspectief. De benoemingsadviescommissie is onafhankelijk en stelt haar eigen werkwijze vast. Dat betekent niet alleen dat de commissie geen politieke beïnvloeding toelaat, maar ook dat vanuit de politiek geen pogingen worden gedaan tot beïnvloeding.”

Het verdient aanbeveling om de wijze van samenstelling van de benoemingsadviescommissie, met inbegrip van de voorwaarden die de onafhankelijkheid van de leden ervan moeten waarborgen, te bepalen in het voorontwerp zelf. Het ontworpen artikel 12, § 1/1, van het Mediadecreet dient wat dat betreft te worden aangevuld.

Artikel 6

7. Artikel 6, tweede lid, van het voorontwerp wordt het best geformuleerd als volgt:

“In afwijking van artikel 12, § 4, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, eindigt het mandaat van de leden van de eerste raad van bestuur die wordt samengesteld conform artikel 12, § 1 tot en met §1/3, van dat decreet, op 20 januari 2025”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH