

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 171.226 van 15 mei 2007
in de zaak A. 95.127/XII-2761.**

In zake : Tomas COPPENS,
die woonplaats kiest bij
advocaat R. Quanten,
kantoor houdende te 3500 Hasselt,
Stadsomvaart 86

tegen :

de VLAAMSE REGULATOR VOOR DE MEDIA,
voorheen het Vlaams Commissariaat voor de Media

tussenkommende partij :

de NV VLAAMSE MEDIA MAATSCHAPPIJ,
die woonplaats kiest bij
advocaten F. Van Elsen en Ch. Lesaffer,
kantoor houdende te 2600 Antwerpen,
Uitbreidingstraat 80.

DE R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Tomas Coppens op 1 september 2000 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing 2000/035 van 23 juni 2000 waarbij het Vlaams Commissariaat voor de Media zes door hem ter post aangetekende brieven “niet ontvankelijk als klacht” verklaart;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 12 december 2000;

Gelet op de beschikking van 19 december 2000 die de tussenkomst van de NV Vlaamse Media Maatschappij toelaat;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur L. Vermeire;

Gelet op de beschikking van 11 juli 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 7 maart 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 17 april 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van advocaat R. Quanten, die verschijnt voor de verzoekende partij, van adjunct van de directeur M. Chatelet, die verschijnt voor de verwerende partij, en van advocaat P. De Bock, die verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur L. Vermeire;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State,

WIJST NA BERAAD HET VOLGENDE ARREST :

De gegevens van de zaak

1. De voor deze zaak relevante feitelijke gegevens zijn samengevat in de met het voorliggende beroep bestreden beslissing 2000/035 van het Vlaams Commissariaat voor de Media (hierna: VCM), die dan ook voor een goed begrip volledig wordt geciteerd:

- “1. In zes ter post aangetekende brieven van 17 februari 2000, ontvangen ter griffie van het Vlaams Commissariaat voor de Media (VCM) op 18 februari 2000, klaagt Tomas Coppens, Goudensterstraat, 105, 9000 Gent zich over een mogelijke schending, door de Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT), A. Reyerslaan, 52, 1043 Brussel en de Vlaamse Media Maatschappij (VMM), Medialaan, 1, 1800 Vilvoorde, van diverse bepalingen van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie die op sponsoring en reclame betrekking hebben.
2. De brieven zijn telkens door een tweede persoon mede-ondertekend, te weten Timothy Heyninck, Kanaalstraat, 1, 9160 Lokeren (dossiernummer KL2000/050), Ruben Dobbelaere, Torhoutse Steenweg, 559, 8200 Sint-Michiels (dossiernummer KL2000/051), Dieter De Meester, Kantekleerhof, 4, 9070 Destelbergen (dossiernummer KL2000/052), Nele Bogaerts, Kapelstraat 46, 2960 Brecht (dossiernummer KL2000/053), Christina Ceulemans, Bredabaan, 1048, 2990 Wuustwezel (dossiernummer

KL2000/054), Ruben Dobbelaere, Torhoutse Steenweg, 559, 8200 Sint-Michiels (dossiernummer 2000/055).

3. De brieven zijn medegedeeld aan de betrokken televisieomroepen op 21 februari 2000.
4. Het VCM heeft kennis genomen van het toegezonden beeldmateriaal, de conclusies van partijen en de administratieve onderzoeksrapporten, elk bescheid regelmatig gewisseld zijnde tussen de betrokkenen.
5. De Vlaamse Media Maatschappij en de betrokken klagers zijn gehoord ter zitting van 31 maart 2000, de Vlaamse Radio- en Televisieomroep ter zitting van 28 april 2000, de betrokken klagers, ofschoon regelmatig opgeroepen, niet verschijnende.
6. Het VCM stelt vast dat de brieven van T. Coppens c.s. zich de vorm van een klacht aanmeten. Zij zijn alle in eerste orde ondertekend door T. Coppens, met vervolgens de medeondertekening telkens door een ander persoon. Zij vermelden niet de hoedanigheid van wie ook van de ondertekenaars.
7. Uit het onderzoek van de zaken, uit de hoorzitting, uit de mededeling van stukken door verweerders en uit een brief van 17 maart 2000 van een zich van de zaak distancierende hoogleraar van de Universiteit Gent, vakgroep Communicatiewetenschappen, is naar voren gekomen dat Tomas Coppens lid is van het Academisch assisterend personeel van de Universiteit Gent en dat zijn brieven, klaarblijkelijk telkens mede-ondertekend door een student moeten gezien worden in het raam van een persoonlijke opvatting omtrent de uitoefening van zijn academische opdracht.

Weliswaar voorzien de mediadecreten met betrekking tot klachten betreffende sponsoring en reclame niet uitdrukkelijk in een individueel belangvereiste. Het Vlaams Commissariaat voor de Media is evenwel kennelijk niet opgericht om mee te gaan in een aangelegenheid die duidelijk opgezet is als een academische oefening binnen een praktijkgerichte opleiding. De ondertekenaars van de brieven kunnen in die omstandigheden niet steunen op het vermoeden van belang dat, met betrekking tot het indienen van een klacht betreffende sponsoring en reclame, in de media-decreten is ingebouwd.

8. Uit het voorgaande volgt dat de brieven niet kunnen worden aangezien als klachten bedoeld in artikel 1 16quater, §2 van de media-decreten.

OM DEZE REDENEN,

het Vlaams Commissariaat voor de Media

Gelet op artikel 32 van het Procedurebesluit en artikel 8 van het Reglement van orde van het Vlaams Commissariaat voor de Media,

- voegt de zaken samen,
- verklaart de brieven niet ontvankelijk als klacht.

Aldus te Brussel, met eenparigheid van stemmen, uitgesproken op 23 juni 2000 door het Vlaams Commissariaat voor de Media, samengesteld uit H. Coremans, voorzitter, D. Albrecht en J. Boon, commissarissen, bijgestaan door R. Masyn, griffier”.

2. De bestreden beslissing wordt door het VCM op 5 juli 2000 aan de klagers -waaronder verzoeker- meegedeeld, zonder enige vermelding van een hen ter beschikking staande beroepsmogelijkheid.

Met een brief van 5 juli 2000 aan de omroepen wijst het VCM er op dat artikel 87 van de gecoördineerde mediadecreten inzake de toegestane duur van de sponsorvermelding blijktbaar tot onzekerheid leidde, maar weinig ruimte voor

interpretatie laat. Het VCM vraagt de omroepen dan ook zich te houden aan de regel dat de duur van de vermelding niet meer dan 5 seconden mag bedragen met een maximum van in totaal 10 seconden wanneer er twee of meer sponsors zijn.

3. Luidens artikel 17 van het 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 betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005, neemt de Vlaamse regulator voor de media alle rechten en plichten over van het VCM.

De ontvankelijkheid van het beroep

4. De verwerende partij en de tussenkomenende partij betwisten de ontvankelijkheid van het beroep op grond van meerdere excepties.

5.1. In haar memorie van antwoord stelt verwerende partij vooreerst dat het beroep niet ontvankelijk is “wegens onduidelijkheid” : verzoeker heeft samen met andere personen zes klachten ingediend over verschillende onderwerpen en geeft niet aan welke klacht hij in zijn beroep viseert. De samenvoeging van de brieven in de bestreden beslissing zou dit niet veranderen aangezien dit enkel een procedurele aangelegenheid is waarop verzoeker zich niet kan beroepen om zich aan de regel van de duidelijkheid te onttrekken.

Verzoeker antwoordt dat hij uiteraard alle zes klachten viseert die door het VCM werden samengevoegd. Wanneer het VCM zijn zes klachten samenvoegt en in één beslissing onontvankelijk verklaart, is het volgens verzoeker duidelijk en kan het niet anders dan dat het annulatieberoep gericht is tegen die ene beslissing.

5.2. Artikel 2, § 1, 2/, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State vereist dat het verzoekschrift het voorwerp van het beroep bevat en een uiteenzetting van de feiten en middelen. *In casu* worden de feiten uiteengezet en de middelen en wordt uitdrukkelijk vermeld tegen welke beslissing het beroep is gericht. Er wordt dan ook niet ingezien waarom het verzoekschrift onontvankelijk zou zijn wegens onduidelijkheid. Verzoeker vraagt de nietigverklaring van één

beslissing die tegelijk zes samengevoegde klachten verwerpt zodat, zeker in het licht van de middelen die de onontvankelijkheid van de klachten in het algemeen betwisten, duidelijk is dat hij na nietigverklaring een nieuwe beslissing beoogt over alle zes de klachten. Verwerende partij toont niet aan en er kan niet worden ingezien waarom zij zich niet naar behoren hiertegen zou hebben kunnen verdedigen.

De exceptie wordt verworpen.

6.1. Volgens verwerende partij is het beroep eveneens onontvankelijk “wegens gemis aan procesbekwaamheid”: uit de context van de brieven en wat voor het VCM is aangebracht blijkt dat de brieven in collectief verband in het pedagogisch kader van een academische praktijkopleiding tot stand zijn gekomen en dat verzoeker in geen van deze brieven vermeld heeft dat ze “in eigen naam” werden ingediend. Dergelijke collectieve klachten kan verzoeker uitsluitend in eigen naam “geen verdere doorgang doen verlenen”.

6.2. Verwerende partij toont niet aan, en de Raad ziet niet in, waarom het feit dat verzoeker de klachten samen met een ander persoon indiende, tot gevolg zou hebben dat hij niet langer bekwaam zou zijn om in rechte te treden en de ter zake genomen beslissing alleen en in eigen naam voor de Raad aan te vechten. Dit geldt ook indien aangenomen zou worden dat deze klachten “collectief” tot stand zijn gekomen in een academische oefening aan de universiteit.

Ook deze exceptie wordt verworpen.

7.1. Volgens de verwerende partij is het beroep tenslotte onontvankelijk “wegens gemis aan belang”. Verzoeker is voor het VCM opgetreden als lid van het assiterend academisch personeel en schreef de brieven in functie van dit ambt en uitsluitend met het oog op de uitoefening daarvan. Omdat hij aldus zijn hoedanigheid ontleende aan zijn lidmaatschap van het assiterend academisch personeel en hij voor de Raad van State naar eigen zeggen in eigen naam optreedt, kan een nietigverklaring voor verzoeker geen nuttig effect hebben zodat verzoeker bijgevolg niet doet blijken van het rechtens vereiste belang. Hij zou in eigen hoedanigheid immers de zaak voor het VCM niet kunnen voortzetten terwijl de klacht bij wisseling van hoedanigheid laattijdig zou zijn.

Ook de tussenkomen­de partij betwist op omstandige wijze het belang van verzoeker. Verzoeker zou niet aantonen welk nadeel hij ongedaan tracht te maken door de nietigverklaring. Bij nietigverklaring zou het VCM zich opnieuw moeten uitspreken over de klachten van verzoeker terwijl onbetwistbaar is dat verzoeker geen persoonlijk en rechtstreeks belang had en heeft om klacht in te dienen tegen tussenkomen­de partij, wat hij op de hoorzitting ook zou hebben toegegeven. Uit het algemeen beginsel van procesrecht dat een aanleggende partij een belang dient aan te tonen (“pas d’intérêt, pas d’action”) en uit de parlementaire voorbereiding bij het ontwerp van decreet betreffende het VCM (*Parl. St.* Vlaamse Raad 1996-97, nr. 742/6, 16-17) kan worden afgeleid dat de decreetgever niet tot doel had om bij een klacht het vereiste van belang uit te schakelen, maar wel dat in die hypothese elke natuurlijke en rechtspersoon geacht wordt een belang te hebben en dat belang dus niet expliciet in de klacht moet aantonen. Het VCM leidde daar terecht uit af dat er sprake is van een weerlegbaar vermoeden van belang. Nu het VCM vervolgens tot de conclusie is gekomen dat verzoekers brieven niet aanzien kunnen worden als een klacht, heeft verzoeker geen belang om die beslissing aan te vechten bij de Raad van State. Dit vormgebrek kan immers door verzoeker na een nietigverklaring niet meer worden rechtgezet.

Subsidiar betoogt tussenkomen­de partij dat, indien toch aan­genomen zou worden dat de klager bij een klacht over de vermeende schending van de reclameregels geen belang moet hebben noch aantonen en dat de brieven als klachten beschouwd kunnen worden, die regel volledig zou afwijken van de unaniem aanvaarde en gebruikelijke Belgische procedureregels. Een administratieve rechtbank, die slechts krachtens een wet mag worden opgericht, zou dan bevoegd worden te oordelen over bepaalde klachten zonder dat de klager daarbij een belang dient aan te tonen en waardoor ook aan de grondwettelijk gewaarborgde functie van de Raad van State afbreuk wordt gedaan wanneer deze kennis neemt van beroepen tegen dergelijke klachten, waarbij de klager voor het VCM geen enkel belang bij de klacht dient te hebben, terwijl voor de Raad van State een streng belangvereiste geldt. In deze context gaat tussenkomen­de partij omstandig in op de kwalificatie van het VCM, zeker wanneer het beslist na klacht, als administratief rechtscollege. Zij besluit, na toetsing van de volgens haar relevante criteria, dat het VCM in deze aangelegenheid is opgetreden als een orgaan met een rechtsprekende bevoegdheid, waardoor zijn beslissing als een administratieve beslissing in betwiste zaken dient te worden gekwalificeerd. Tussenkomen­de partij stelt voor in dit verband twee prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen, om dit Hof toe te

laten de bestaanbaarheid te onderzoeken van de oprichting en bevoegdheid van het VCM als administratief rechtscollege bij artikel 116^{quater}, § 2, van de op 25 januari 1995 gecoördineerde mediadecreten met de bevoegdheidverdelende regels en met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

7.2. De bestreden beslissing houdt in dat mede door verzoeker ingediende brieven bij gebrek aan belang niet als “klacht” worden aangemerkt en dienvolgens niet ten gronde worden onderzocht. Volgens verzoeker is dit ten onrechte.

De vraag of verzoeker belang heeft bij het thans voorliggende beroep, houdt dan ook rechtstreeks verband met de grond van de zaak en meer bepaald met het tweede onderdeel van het eerste middel, waarin precies de vraag aan de orde is of verzoeker al dan niet moet blijk geven van een belang bij het indienen van een klacht inzake de reclame- en sponsoringsregels bij het VCM.

Verzoeker heeft dan ook, afhankelijk van het gegrond bevinden van het bedoelde middelonderdeel, een belang erbij om de wettigheid van de bestreden beslissing te laten toetsen door de Raad van State. Bij een eventuele nietigverklaring zal immers het VCM, nu de Vlaamse regulator voor de media, opnieuw moeten beslissen over de door verzoeker ingediende klachten, daarbij rekening houdend met het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest.

7.3. Volgens tussenkomende partij rijzen problemen van bevoegdheid en gelijke behandeling in zoverre het VCM als administratief rechtscollege mag optreden zonder dat een belang wordt vereist in hoofde van de klager.

Een administratief rechtscollege kan worden omschreven als een door de wetgever ingesteld orgaan dat met de publiekrechtelijke taak van rechtspraak is belast. Of zulks de wil van de wetgever is valt direct of soms indirect uit de wettekst af te leiden of kan ook worden afgeleid uit andere gegevens, zoals uit de parlementaire voorbereiding van de wet of aan de hand van een aantal criteria, waaraan niet steeds een zelfde belang kan worden gehecht en die in hun samenhang moeten worden gezien om tot een kwalificatie te komen. De tussenkomende partij somt er aldus een aantal op :

- de zogenaamde “wettelijke aanwijzingen”, namelijk de oprichting bij decreet, de samenstelling ervan, de dubbele bevoegdheid met het onderscheid tussen

erkenning en sanctionering, onderscheid dat ook gemaakt wordt in het besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 1998, en de parlementaire voorbereiding die de intentie bevestigt aan het VCM een rechtsprekende bevoegdheid op te dragen zeker inzake de sanctionering;

- het organiek criterium : in de klachtprocedure heeft het VCM door zijn samenstelling en onafhankelijkheid een rechtsprekende rol;
- het formeel criterium : beslist wordt na debatten op tegenspraak, met gemotiveerde beslissingen die openbaar worden gemaakt en het VCM is verplicht binnen een verlengbare termijn van zes weken te beslissen;
- het materieel criterium : het VCM treedt op als een ware rechter, wordt in een klachtprocedure gevat door een klager en beslist gemotiveerd, na een tegensprekelijke procedure;
- de beslissing van het VCM zou ook, eventueel na heroverweging, gezag van gewijsde hebben nu die beslissing het geschil beëindigt, enkel cassatieberoep voor de Raad van State open staat en die beslissing via dwangbevelen kan worden uitgevoerd indien geldboeten worden opgelegd.

7.4. De Raad van State stelt vooreerst vast dat de decreetgever in het decreet van 17 december 1997 betreffende het Vlaams Commissariaat voor de Media en de Vlaamse Mediaraad, waarbij in de op 25 januari 1995 gecoördineerde mediadecreten een titel *Vbis* (art. 116*bis* - 116*octies*) werd ingevoegd inzake het VCM, niet uitdrukkelijk bepaald heeft dat met het VCM een administratief rechtscollege wordt ingesteld, ook niet wanneer het beslist over een klacht. Het enkele feit van de oprichting bij decreet biedt ook niet de minste aanwijzing, nu ook het legaliteitsbeginsel, verwoord in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI) een optreden van de decreetgever vereist bij het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de gedecentraliseerde diensten of instellingen die hij opricht.

Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 17 december 1997 kan niet eenduidig worden afgeleid dat het gaat om een administratief rechtscollege. Een advies van de toenmalige Vlaamse Raad voor Reclame en Sponsoring op Radio en Televisie gewaagt wel van een controlerende en sanctionerende jurisdictionele bevoegdheid en tijdens een hoorzitting in de bevoegde commissie valt ook de term onafhankelijk rechtscollege, hetgeen aanwijzingen zijn ter ondersteuning van de visie van tussenkomende partij. De minister ging ook akkoord met een amendement om de sanctie van

verbeurdverklaring van het gerealiseerde voordeel te schrappen, amendement dat de indieners verantwoordden met het argument dat dit geen opdracht was voor een administratief rechtscollege als het VCM. Daartegenover echter staat de vaststelling dat het op te richten VCM meermaals wordt omschreven als een autonoom orgaan, een *sui generis* instelling, een onafhankelijk orgaan, een externe controle-autoriteit, een instelling waarvan “administratief beroep” -en niet : administratief cassatieberoep- bij de Raad van State mogelijk is, met inbegrip van de mogelijkheid om de schorsing te vragen. De oorspronkelijke optie om het VCM uitsluitend samen te stellen uit magistraten wordt verlaten, en enkel de voorzitter dient een magistraat -of zelfs gewezen magistraat- te zijn. Leden van de commissie spreken van een onafhankelijk orgaan dat ontsnapt aan de ministeriële verantwoordelijkheid, van delegatie van ministeriële verantwoordelijkheid en van depolitisering van het mediabeleid. Ook wordt bevestigd dat de openbaarheid van bestuur geldt voor het VCM. Tijdens de bespreking in de plenaire vergadering spraken de parlementsleden van depolitisering, van gedelegeerde politieke controle, van verzelfstandiging, van politieke verantwoordelijkheid van de minister over het doen en laten van het VCM, van een autonoom college, van een scheidsrechter en van een onafhankelijk en autonoom commissariaat, van een controle- en bestraffingsorgaan, en worden soms vragen gesteld bij de dubbele bevoegdheid in één hoofd met risico van opportuniteitsonderzoek; één lid spreekt in dat kader van “gouvernement des juges” waarbij de rechter zowel rechter als partij is. De bevoegde Vlaamse minister spreekt van een orgaan met *sui generis* statuut en van een onafhankelijk orgaan, alsook van een commissariaat dat een bepaalde jurisprudentie moet ontwikkelen. Ondergeschikt kan nog worden vastgesteld dat de rechtsopvolger van het VCM is opgericht als een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap. Luidens artikel 11 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 behoort tot de categorie van externe verzelfstandigde agentschappen elke rechtspersoon die door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest wordt opgericht “voor het vervullen van taken van beleidsuitvoering, of waarin die overheden met dat doel participeren”, en onder een determinerende invloed staat van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest hetgeen blijkt uit de in artikel 11 bepaalde elementen inzake financiering, toezicht over het beheer of samenstelling raad van bestuur.

De Raad van State kan niet voorbij de vaststelling dat de bevoegdheid om een administratief rechtscollege in te stellen niet als zodanig aan de Vlaamse Gemeenschap is toegewezen maar dat zulks op grond van artikel 161 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 19, § 1, eerste lid, BWHI een

aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheid vormt. Wil de decreetgever daartoe toch overgaan, dan zal dit slechts overeenkomstig artikel 10 BWHI mogen voor zover zulks noodzakelijk kan worden geacht voor het uitoefenen van de eigen bevoegdheden. Gelet op de principiële onbevoegdheid van de decreetgever, mag worden verwacht dat hij zich in het eventuele oprichtingsdecreet van het administratief rechtscollege, of minstens in de parlementaire totstandkoming ervan, krachtig, ondubbelzinnig en uitdrukkelijk uitspreekt over zijn bedoeling, ten einde de door de bijzondere wet vereiste noodzaak *in concreto* aan te tonen. Uit wat voorafgaat blijkt zulks te dezen geenszins te zijn gebeurd.

Artikel 116*quater*, § 1, van de op 25 januari 1995 gecoördineerde mediadecreten, bepaalde ten tijde van de bestreden beslissing dat de Vlaamse regering de procedure bepaalt met inbegrip van een beroepsprocedure en de termijnen voor het indienen, onderzoeken en afhandelen van de dossiers en het nemen van sancties waarbij het recht om gehoord te worden op tegenspraak, de plicht tot motivering en de beginselen van openbaarheid van bestuur gegarandeerd moeten worden. Uitvoering hieraan is gegeven in een besluit van de Vlaamse regering van 14 juli 1998 houdende de vaststelling van de procedure voor het Vlaams Commissariaat voor de Media (ook: het procedurebesluit), dat een onderscheid maakt tussen de procedure inzake klachten en onderzoeken ambtshalve of op vraag van de Vlaamse regering, waarbij deze procedures nog eens worden onderscheiden van procedures voor erkenningen en vergunningen. De verwijzing naar tegenspraak, motivering en openbaarheid zijn niet voldoende om het VCM als rechtscollege te bestempelen, en wijst er eerder op dat het om een administratieve overheid gaat, nu voor een rechtscollege de rechten van verdediging gelden, de motiveringsplicht geldt op basis van een algemeen rechtsbeginsel en de Grondwet en de openbaarheid van “bestuur” uiteraard niet relevant is. Ook de mogelijkheid voor de gesanctioneerde, opgenomen in artikel 9 van het besluit van 14 juli 1998, om tegen een sanctie bij het VCM een bezwaar in te dienen, gesteund op nieuwe elementen of middelen waarop het VCM niet of onvoldoende antwoordde, wijst veeleer in de richting van een administratieve dan juridische beslissing, aangezien een rechtscollege in beginsel geen kennis neemt van hoger beroep tegen de eigen uitspraak en moet antwoorden op alle argumenten.

Wat die sanctionering betreft, doet het VCM, luidens artikel 116*quater*, § 2, van de op 25 januari 1995 gecoördineerde mediadecreten uitspraak, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de Vlaamse regering, hetzij op basis van

een klacht. De mogelijkheid om ambtshalve sancties op te leggen is vreemd aan een rechter, die optreedt op verzoek, en is als organiek element een tegenaanwijzing voor de kwalificatie van het VCM als rechtscollege. Ook de mogelijkheid, opgenomen in artikel 116*septies*, § 1, om als sanctie een “administratieve” boete op te leggen, vormt een dergelijke tegenaanwijzing. Het feit dat het VCM ook na een klacht kan optreden, bewijst niet dat het dan optreedt als rechtscollege. Het is immers weinig logisch dat het VCM voor hetzelfde feit optreedt als rechtscollege wanneer een klacht werd ingediend, terwijl het handelt als een bestuur in geval van een ambtshalve optreden.

Wat de samenstelling van het VCM betreft, is hiervoor reeds vastgesteld dat de decreetgever voor een “gemengde” samenstelling heeft gekozen. Verder worden de leden benoemd en “ontslagen” door de Vlaamse regering zonder dat daarvoor bijzondere voorwaarden of een bijzondere procedure geldt. De Vlaamse regering bepaalt ook de vergoedingen. Het VCM beschikt enkel over het door de Vlaamse Gemeenschap ter beschikking gestelde personeel, waarbij de onderzoeksrapporten worden opgesteld door de administratie. Aldus hangt het VCM in bepaalde mate van de Vlaamse Gemeenschap af. Ook de samenstelling van het VCM biedt niet de door tussenkomende partij beweerde aanwijzing van de roeping van het VCM als administratief rechtscollege.

In het arrest nr. 83.639, VT4, van 25 november 1999 heeft de Raad van State, weliswaar slechts op grond van een *prima facie* onderzoek, reeds overwogen “dat de luidens artikel 116*bis* van de gecoördineerde mediadecreten aan het VCM verleende opdrachten, [...] in zover zij bestaan uit het afgeven, schorsen en intrekken van vergunningen, beleidstaken zijn van een administratieve overheid en niet wijzen op een rechtsprekende bevoegdheid; dat die taken vóór de oprichting van het VCM overigens tot de bevoegdheid van de Vlaamse regering behoorden; dat het toezicht op de naleving van de mediadecreten en de sanctionering ervan in beginsel kunnen worden beschouwd als afgeleiden van die beleidsopdracht; dat, waar meer bepaald in de onderhavige zaken de VCM is opgetreden in het kader van die bevoegdheid tot sanctioneren, vastgesteld moet worden dat het niet echt de beslechting betrof van een geschil tussen twee partijen, VTM enerzijds en VT4 anderzijds, aangezien de VCM weliswaar is opgetreden naar aanleiding van een klacht van VTM, doch zij niet gebonden was door de omvang van die klacht en bijvoorbeeld een intrekking ervan haar niet belet zou hebben toch een sanctie te treffen of een andere maatregel te nemen; dat de exceptie moet worden afgewezen”.

Op grond van de hiervoor aangegeven elementen ziet de Raad van State geen reden om thans tot een ander besluit te komen.

7.5. Hieruit volgt dat het uitgangspunt van de tussenkommende partij, waarop zij haar verzoeken steunt om het Grondwettelijk Hof met twee prejudiciële vragen te adiëren, door de Raad niet wordt bijgevalen. Op dat verzoek hoeft dan ook niet te worden ingegaan.

De gegrondheid van het beroep

8. Verzoeker voert in het inleidend verzoekschrift twee middelen aan, waarvan het eerste middel twee onderdelen omvat. Het lid van het auditoraat dat werd belast met het onderzoek van de zaak, komt in zijn gemotiveerd verslag tot de conclusie dat het *eerste onderdeel van het eerste middel* en het *tweede middel* ongegrond zijn. Verzoeker heeft vervolgens afgezien van de mogelijkheid om nog een laatste memorie in te dienen. Hieruit leidt de Raad van State af dat hij zich neerlegt bij die conclusies van het auditoraat en niet verder aandringt op een onderzoek van het desbetreffende middel of middelonderdeel.

9.1. Verzoeker voert als *tweede onderdeel van het eerste middel* de schending aan van artikel 116^{quater}, § 2, van de op 25 januari 1995 gecoördineerde mediadecreten en van artikel 3, 5/, van het procedurebesluit van 14 juli 1998, omdat een klager geen belang moet aantonen bij klachten over schendingen van Titel IV, Hoofdstuk II, Afdeling 2 van de gecoördineerde decreten, terwijl het VCM toch, in strijd met de ingeroepen rechtsregels, zijn klachten onontvankelijk verklaart wegens gebrek van vermoeden van belang, zodat de bestreden beslissing steunt op een juridisch onjuist motief.

Verwerende partij antwoordt dat het onderdeel faalt naar recht. Klagen over andermans gedrag is volgens verwerende partij, zeker bij een orgaan dat op bijzondere manier is samengesteld (3 commissarissen met strenge benoembaarheidsvereisten) en in haar handelen aan strenge regels is onderworpen, een ernstige zaak en in een georganiseerde procedure zijn willekeur en *actio popularis* uitgesloten. De ware interpretatie van de regel dat de klager zijn belang niet moet veruitwendigen is niet dat er geen redelijke band moet zijn tussen wie klaagt en wat wordt aangeklaagd. Artikel 3, 5/, van het procedurebesluit, een uitvoering van artikel 116^{quater}, § 2, van de gecoördineerde mediadecreten en dus

de eerste gezagsmatige interpretatie ervan die nooit werd betwist, zou inderdaad de persoon die een klacht indient omtrent reclame en sponsoring in radio en televisie vrijstellen van het aangeven van zijn belang in het verzoekschrift en bevestigt aldus het onderscheid tussen het “aangeven” en het “hebben” van een belang. Deze interpretatie zou ook conform het algemene rechtsbeginsel “geen belang, geen vordering” zijn te meer daar het VCM zo niet als rechtscollege dan toch als een parajurisdictioneel orgaan waarvan de samenstelling en de werking is gemodelleerd op een rechtscollege, is gewild door de wetgever. Aldus zou het vermoeden van belang bij de klacht vatbaar zijn om door de feiten te worden tegengesproken. Voor het VCM is door verzoeker nooit weerlegd of verborgen dat de brieven pasten in het kader van een academische praktijkopleiding en dus niet het oogmerk hadden dat het oogmerk is van een burger-kijker die zich door een overtreding van een reclame- of sponsorregel verongelijkt acht. Het VCM kon dan ook terecht oordelen, aan de hand van de in de loop van de procesgang aangebrachte gegevens en op de in de beslissing vermelde gronden, dat de brieven van verzoeker niet beantwoorden aan een klacht als in de gecoördineerde mediadecreten en het procedurebesluit bedoeld, en dat zij misbruik maakten van de mogelijkheid die de gecoördineerde decreten hem schijnbaar boden.

Het tweede onderdeel zou evenzeer volgens tussenkomende partij ongegrond zijn, omdat de klachten niet werden afgewezen omdat verzoeker geen belang aantoonde maar omdat de brieven niet als klachten worden beschouwd nu het ging om een wetenschappelijk experiment, zodat het middel dat steunt op de bewering dat het VCM ten onrechte een onderzoek naar het belang deed irrelevant is. Indien de klacht toch zou zijn afgewezen omdat geen belang wordt aangetoond, verwijst tussenkomende partij naar de prejudiciële vragen voorgesteld bij de exceptie van gebrek aan belang.

9.2. Waar tussenkomende partij stelt dat de klachten niet werden afgewezen op het belang maar omdat de brieven geen klachten zouden zijn, en zij met andere woorden aan het middel feitelijke grondslag ontzegt, maakt zij een kunstmatig onderscheid dat de Raad niet kan volgen. Ofschoon de conclusie in punt 8 van de bestreden beslissing inderdaad zo luidt, steunt deze op “uit het voorgaande”, dus hetzij op punt 6, de niet-vermelding van de hoedanigheid, wat vreemd is aan die conclusie en ook volgens verwerende partij zelf niet het weigeringsmotief is, of op punt 7 dat handelt over het belang. De brieven worden door het VCM dus niet als klacht beschouwd, omdat verzoeker geen eigen belang

had bij de klachten die enkel een praktijkoefening zouden zijn. De argumentatie inzake het belang is dan ook onlosmakelijk verbonden met het besluit om de brieven niet als klachten te kwalificeren, als bedoeld in artikel 116^{quater}, § 2, van de op 25 januari 1995 gecoördineerde mediadecreten.

In de mate dat er volgens tussenkomende partij dan reden is tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof, volstaat de reeds hiervoor gemaakte vaststelling dat het uitgangspunt van deze vragen (en van de beweerde bevoegdheidsschending en ongelijkheid) is dat het VCM een rechtscollege is. Hiervoor is uiteengezet dat die zienswijze niet wordt bijgevalen en er dan ook geen reden is om deze prejudiciële vragen te stellen.

9.3. Artikel 116^{quater}, § 2, van de op 25 januari 1995 gecoördineerde mediadecreten bepaalde ten tijde van de bestreden beslissing wat volgt :

“§ 2. Wat de sanctionering bedoeld in artikel 116^{ter} betreft, doet het Commissariaat uitspraak hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de Vlaamse Regering, hetzij naar aanleiding van een schriftelijke, met redenen omklede en ondertekende klacht, die hem kan worden voorgelegd door elke belanghebbende en, in het geval van een klacht met betrekking tot de bepalingen van Titel IV, Hoofdstuk II, Afdeling 2, door elke natuurlijke persoon of rechtspersoon”.

Aldus bevat deze bepaling een duidelijk onderscheid tussen, eensdeels, klachten met betrekking tot de bepalingen van Titel IV, Hoofdstuk II, Afdeling 2 van de gecoördineerde mediadecreten, zoals ingediend door verzoeker, die “door elke natuurlijke persoon of rechtspersoon” aan het VCM kunnen worden voorgelegd en, anderdeels, de andere klachten die “door elke belanghebbende” aan het VCM kunnen worden voorgelegd.

Dit door de decreetgever geformuleerde onderscheid houdt aldus in dat voor klachten betreffende de reclame- en sponsoringregels elke natuurlijke persoon of rechtspersoon en niet alleen een belanghebbende kan optreden. Dit is ook conform de door tussenkomende partij aangehaalde parlementaire voorbereiding van het decreet van 17 december 1997, waar de bevoegde minister, op de vraag “of het inderdaad de bedoeling is dat iedere natuurlijke persoon een klacht [over bijvoorbeeld uitgezonden reclame] kan indienen bij het Commissariaat om deze reden” bevestigend antwoordt.

Gelet op deze duidelijke tekst is er geen reden om deze op basis van het ingeroepen beginsel “geen belang geen vordering” een andere inhoud te geven dan die welke volgt uit de klare bewoordingen ervan, nog daargelaten dat het VCM geen rechtscollege is waarop deze regel van toepassing zou kunnen zijn.

Ook artikel 3, eerste lid, 5/, van het procedurebesluit van 14 juli 1998 dat luidt :

“Om ontvankelijk te zijn, moet een bij het Commissariaat ingediende klacht aan de volgende voorwaarden voldoen: [...] 5/het belang bij het indienen van de klacht aangeven behalve indien het gaat om een klacht met betrekking tot de bepalingen van Titel IV, Hoofdstuk II, Afdeling 2 van de gecoördineerde decreten”,

leidt niet tot een andere conclusie. Het bepaalde in artikel 3, eerste lid, 5/, mag immers niet van het decreet afwijken en wijkt daarvan ook niet af waar het stelt dat voor die klachten het belang in de klacht niet moet worden aangegeven en voor andere klachten wel.

Dit houdt in dat voor klachten betreffende reclame- en sponsorregels elke natuurlijke persoon een klacht kan indienen zonder een belang te moeten aantonen zodat het VCM ten onrechte aanneemt dat het vermoeden van belang *in casu* niet geldt omdat verzoeker geen eigen belang bij de klacht zou hebben en enkel als assistent zou optreden in het kader van een academische praktijkoefening. Los van de vraag of dergelijke personen geen belang zouden hebben bij een klacht als kijker en zonder dat ingegaan moet worden op de vraag of terecht werd aangenomen dat verzoeker als assistent optrad, past de bestreden beslissing artikel 116^{quater}, § 2, verkeerd toe door van de indiener toch een belang te vereisen.

9.4. Het tweede onderdeel van het eerste middel is gegrond.

OM DIE REDENEN
BESLUIT DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing 2000/035 van 23 juni 2000 waarbij het Vlaams Commissariaat voor de Media zes mede door Tomas Coppens ter post aangetekende brieven “niet ontvankelijk als klacht” verklaart.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 123,95 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftien mei 2007, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr.	S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST