

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 24 janvier 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à la publicité commerciale radiodiffusée et télévisée", a donné le 24 mars 1986 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 24e januari 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de handelsreclame op radio en televisie", heeft de 24e maart 1986 het volgende advies gegeven :

La proposition (1) reproduit presque textuellement mais sous forme d'un texte autonome des amendements présentés par M. MOTTARD au projet de loi relatif aux réseaux de radio-distribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision - (Chambre des Représentants, 1222 (1984-1985) - n° 9 - I.A.). Ces amendements avaient pour objet de remplacer les articles 12 à 19 du projet précité, c'est-à-dire le chapitre III - "Dispositions relatives à la publicité commerciale à la radio et à la télévision". Ils ont fait -avec d'autres- l'objet de l'avis du Conseil d'Etat n°s L. 16.854/2 et L. 16.856/2 du 12 juillet 1985 (Chambre des Représentants, 1222 (1984-1985) - n° 23).

La loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose de la façon suivante, en son article 4, 6° :

"Les matières culturelles visées à l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution sont :

...

6° La radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement national ainsi que de publicité commerciale;

..."

Il ressort clairement de ce texte que les autorités nationales sont compétentes pour ce qui concerne la publicité commerciale faite par la radiodiffusion et la télévision.

+

.../...

(1) Chambre des Représentants, 94 (1985-1986) - n° 1.

En son article 1er, la proposition consacre le principe de l'autorisation de la publicité commerciale radiodiffusée et télévisée pour les services de radiodiffusion qu'ils soient publics ou privés. Les articles suivants règlent le régime fiscal et le sort des recettes que procure à l'Etat la publicité commerciale. La proposition s'abstient de déterminer les conditions et les modalités de diffusion de la publicité commerciale et les mesures de contrôle. Les développements de la proposition révèlent le motif de ce silence, en se référant à une interprétation de l'article 4, 6°, de la loi spéciale exprimée en ces termes :

"Lors de l'examen du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, un membre de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles du Sénat a interprété l'article 4, 6°, comme suit :

"Si les autorités nationales admettent le principe de l'introduction de la publicité commerciale à la radio et à la télévision, il appartiendrait alors aux Communautés de décider librement chacune en ce qui la concerne de l'utilisation qu'elles feraient de cette décision" (Doc. Sénat 434/2, Rapport, p. 103).

Cette interprétation ne fut jamais contredite.

En conséquence, il convient que le Parlement consacre légalement le principe de l'autorisation de la publicité commerciale radiodiffusée et télévisée, laissant aux communautés le soin de l'organiser du point de vue, notamment, de la déontologie et de la programmation" (pp. 2 et 3).

L'interprétation de l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, avancée par un membre de la Commission du Sénat, à l'occasion de l'examen du projet n° 434, sur laquelle s'appuie l'auteur de la proposition et selon laquelle il pourrait y avoir partage de compétence entre le pouvoir national et la Communauté en matière de publicité commerciale, n'a trouvé aucun écho au cours des travaux parlementaires. Dans l'avis qu'elle a donné le 4 février 1985 sur le projet de loi relatif aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité

commerciale à la radio et à la télévision (1), la section de législation du Conseil d'Etat a apprécié cette déclaration en ces termes :

"Sans doute, au cours de la discussion de la loi spéciale de réformes institutionnelles, un sénateur a-t-il déclaré interpréter le 6° de l'article 4 comme suit : "Si les autorités nationales admettent le principe de l'introduction de la publicité commerciale à la radio et à la télévision, il appartiendra aux Communautés de décider librement chacune en ce qui la concerne de l'utilisation qu'elles feraient de cette décision (Doc. parl., Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 103)". Mais cette déclaration paraît être demeurée isolée et n'avoir reçu aucune confirmation. Elle ne trouve, en tout cas, aucun appui dans le texte de la loi".

Le Conseil d'Etat a confirmé cette interprétation dans l'avis n° L. 16.817/2 qu'il a donné le 10 juillet 1985 sur une proposition de décret "réglementant la publicité commerciale radio-diffusée et télévisée" (Cons. Comm. française, 203 (1984-1985) - n° 2) (2).

Dans la mesure où il autorise que soit insérée de la publicité commerciale dans les programmes de radiodiffusion et de télévision émis par des services publics ou par des organismes privés, l'article 1er n'appelle pas d'objection. Mais il résulte des développements de la proposition que si celle-ci ne soumet à aucune limite et ne subordonne au respect d'aucune condition, la faculté donnée à ces services et organismes de faire de la publicité commerciale, c'est en raison de la conception trop étroite que son auteur se fait des pouvoirs que les autorités nationales ont en ce domaine. L'article 1er de la proposition prévoit d'ailleurs que les Communautés pourront interdire la diffusion ou la distribution de programmes dans lesquels

.../...

(1) Avis n° L. 16.500/2. Chambre des Représentants, 1222 (1984-1985) - n° 1, p. 19.

(2) Voy. aussi l'avis n°s L. 14.788/2, 14.789/2 et 14.790/2, donné le 23 juin 1982 sur trois propositions de loi (Chambre des Représentants, 292 (1981-1982) - n° 3).

de la publicité commerciale est insérée. Les Communautés n'ont pas ce pouvoir et une loi ordinaire ne saurait le leur attribuer si l'interdiction vise l'insertion de publicité dans ces programmes.

La proposition doit, dès lors, être revue et complétée.

+

Le Conseil d'Etat fait, en outre, observer que l'article 3, § 3, qui charge le Roi de "déterminer les taxes, impôts et prélèvements de toute nature relatifs à la publicité commerciale" ne respecte pas l'article 110, § 1er, de la Constitution.

Het voorstel (1) herhaalt nagenoeg woordelijk, maar in de vorm van een op zichzelf staande tekst, amendementen welke de heer MOTTARD heeft ingediend bij het wetsontwerp betreffende de radiodistributie- en de teledistributienetten en betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1222 (1984-1985) - nr. 9-I.A). Die amendementen strekten tot vervanging van de artikelen 12 tot 19 van het voornoemde ontwerp, zijnde hoofdstuk III - "Bepalingen betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie". De Raad van State heeft omtrent die - en andere - amendementen op 12 juli 1985 het advies nrs L. 16.854/2 en L. 16.856/2 gegeven (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1222 (1984-1985) - nr. 23).

De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt in artikel 4, 6° :

"De culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet zijn :

...

6° De radio-omroep en de televisie, het uitzenden van mededelingen van de Nationale Regering en van handelspubliciteit uitgezonderd;

...".

Uit deze tekst blijkt duidelijk dat de nationale overheden bevoegd zijn voor al wat de door de radio-omroep en de televisie gemaakte "handelspubliciteit" betreft.

.../...

(1) Kamer van Volksvertegenwoordigers, 94, (1985-1986) - nr. 1.

Artikel 1 van het voorstel huldigt het beginsel dat de radio-omroepdiensten, ongeacht of zij openbare dan wel privé-diensten zijn, machtiging hebben om via radio en televisie handelsreclame te brengen. De daaropvolgende artikelen regelen de fiscale behandeling en de bestemming van de inkomsten die de handelsreclame oplevert voor de Staat. Het voorstel onthoudt zich ervan de voorwaarden en nadere regelen voor het uitzenden van handelsreclame te bepalen en de controlemaatregelen vast te stellen. De toelichting bij het voorstel geeft de reden voor dit stilzwijgen aan onder verwijzing naar een bepaalde interpretatie van artikel 4, 6°, van de bijzondere wet. Volgens de toelichting

"heeft een lid van de Commissie voor de Grondwetsherziening en de Institutionele hervormingen van de Senaat, tijdens het onderzoek van het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen artikel 4, 6°, uitgelegd als volgt :

"Ingeval de nationale overheid het beginsel van de invoering van handelsreclame op radio en televisie aanvaardt, zouden de Gemeenschappen, ieder wat haar betreft, vrij kunnen beslissen wat zij met dat besluit zullen doen" (Stuk. Senaat, nr. 434/2, Verslag, blz. 103).

Die interpretatie is nooit betwist.

Bijgevolg dient het Parlement het beginsel van de toelating van handelsreclame op radio en televisie bij wet te bekrachtigen, waarbij de Gemeenschappen de zorg wordt gelaten haar met name vanuit een deontologisch en programmeringsoogpunt te organiseren" (pp. 2 en 3).

De interpretatie die door een lid van de Senaatscommissie bij het onderzoek van het ontwerp nr. 434 aan artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is gegeven, en waarop de indiener van het voorstel zich beroept,

.../...

de interpretatie namelijk dat er inzake handelsreclame een verdeling van bevoegdheid tussen de nationale overheid en de Gemeenschap zou kunnen zijn, heeft tijdens de parlementaire behandeling geen enkel respons gevonden. In het advies dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 4 februari 1985 heeft gegeven over het ontwerp van wet betreffende de radiodistributie- en de teledistributienetten en betreffende de handelspubliciteit op radio en televisie (1), heeft zij die verklaring als volgt beoordeeld :

"Tijdens de bespreking van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen heeft een senator wel verklaard dat hij artikel 4, 6°, als volgt uitlegde : "ingeval de nationale overheid het beginsel van de invoering van de handelsreclame op radio en televisie aanvaardt, zouden de Gemeenschappen, ieder wat haar betreft, vrij kunnen beslissen wat zij met dat besluit zullen doen (Gedr. St. Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, p. 103)". Maar dit is blijkbaar een alleenstaande verklaring gebleven, die geen enkele bevestiging heeft gekregen. Hoe dan ook, in de tekst van de wet vindt ze geen steun".

De Raad van State heeft dit standpunt bevestigd in het advies nr. L. 16.817/2 dat hij op 10 juli 1985 heeft gegeven omtrent een voorstel van decreet "réglementant la publicité commerciale radiodiffusée et télévisée" (Cons. Comm. française, 203 (1984-1985) - nr. 2 (2)).

Tegen artikel 1 is niets in te brengen in zover het machtiging verleent tot het opnemen van handelsreclame in radio- en televisieprogramma's die door openbare diensten of privé-instellingen worden uitgezonden.

.../...

(1) Advies nr. L. 16.500/2. Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1222 (1984-1985) - nr. 1, p. 19.

(2) Zie ook het advies nrs. L. 14.788/2, 14.789/2 en 14.790/2, dat op 23 juni 1982 omtrent drie voorstellen van wet is gegeven (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 292 (1981-1982) - nr. 3).

Uit de toelichting blijkt echter dat, als het voorstel de aan die diensten en instellingen geboden mogelijkheid tot het maken van handelsreclame aan generlei beperking onderwerpt noch afhankelijk stelt van de naleving van enige voorwaarde, zulks te verklaren is door de te enge opvatting die de indiener van het voorstel heeft over hetgeen op dit gebied de bevoegdheden van de nationale overheden wel zijn. Artikel 1 van het voorstel bepaalt trouwens dat de Gemeenschappen de uitzending of de distributie van programma's waarin handelsreclame is opgenomen, kunnen verbieden. Die bevoegdheid bezitten de Gemeenschappen niet en als het erom zou gaan de opneming van reclame in die programma's te verbieden, zou een gewone wet hun die ook niet kunnen geven.

Het voorstel moet dan ook worden herzien en aangevuld.

+

De Raad van State vestigt er bovendien de aandacht op dat met de bepaling van artikel 3, § 3, die de Koning opdraagt "de heffingen, belastingen en bijdragen van welke aard ook met betrekking tot de handelsreclame" te bepalen, artikel 110, § 1, van de Grondwet niet is geëerbiedigd.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT,
de Heren :

A. VANWELKENHUYZEN,
P. FINCOEUR,

C. DESCHAMPS,

P. GOTHOT,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANWELKENHUYZEN.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANWELKENHUYZEN.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. M.-L. THOMAS, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY.

J. LIGOT.