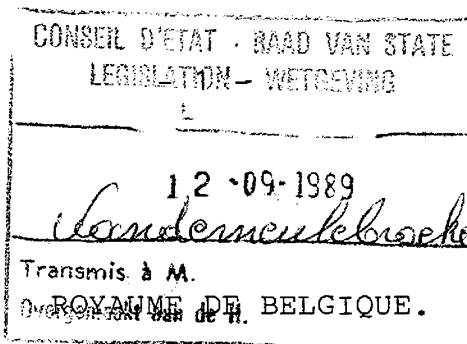


BV.



L. 19.340/2/V.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 5 septembre 1989, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française "fixant des règles particulières quant à l'utilisation de certaines ressources de la RTBF et à l'insertion de la publicité commerciale, non commerciale et du parrainage dans les programmes télévisés de la radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF)", a donné le 8 septembre 1989 l'avis suivant :

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

INTITULE.

Conformément à l'observation I formulée au sujet du chapitre II, l'intitulé doit être rédigé comme suit :

"Arrêté de l'Exécutif fixant des règles particulières quant à l'utilisation de certaines ressources et à l'insertion de la publicité commerciale dans les programmes télévisés de la Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF)".

PREAMBULE.

La référence à la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments peut être omise. Cette loi ne fournit pas le fondement du pouvoir réglementaire de l'Exécutif.

Les arrêtés royaux visés aux alinéas 6 et 7 ne sont pas modifiés par l'arrêté en projet. Ces alinéas doivent également être omis.

Il est proposé de rédiger le préambule de la manière suivante :

"L'Exécutif de la Communauté française,

.../...

Vu le décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.), modifié par le décret du 8 juillet 1983, notamment l'article 20, § 3, modifié par le décret du 4 juillet 1989;

Vu la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, notamment l'article 12, modifié par le décret du 4 juillet 1989, et les articles 14 et 15;

Vu le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, notamment l'article 26, 4;

Vu l'avis de l'Inspection des Finances du ...;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition du Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, chargé de la Culture et de la Communication;

ARRETE :".

DISPOSITIF.

Il est proposé de diviser le dispositif, conformément aux règles de la légistique et aux observations formulées ci-après, en quatre chapitres comme suit :

.../...

Chapitre premier : (même intitulé qu'au projet).

Chapitre II. - Des règles en matière de publicité commerciale.

Chapitre III. - De la commission d'éthique de la publicité (comprenant les articles 45 et 46).

Chapitre IV. - Dispositions finales.

Chapitre premier.

Article 1er.

A la fin de l'article, il y a lieu d'écrire "... du fonctionnement de la R.T.B.F., ci-après dénommée l'"Institut".

Article 2.

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"La part, revenant à l'Institut, des ressources de la publicité commerciale télévisée insérée dans les programmes de l'Institut et dans ceux des stations et sociétés de radiodiffusion auxquelles l'Institut participe directement ou indirectement, est consacrée au développement quantitatif et qualitatif des programmes de télévision de cet Institut, selon les modalités énoncées ci-après, qui impliquent le respect de l'indépendance de décision des organes de gestion de l'Institut".

.../...

Article 3.

Si l'intention des auteurs du projet est d'affecter plus de cinquante pour cent des ressources de la publicité à la production de programmes nouveaux, il conviendrait de remplacer le terme "prépondérante" par un terme plus précis.

D'autre part, au lieu d'écrire "des ressources de la publicité commerciale", mieux vaut écrire "des ressources visées à l'article 2".

La même observation vaut pour les articles 4 à 11 et pour l'article 13.

Article 4.

L'expression "Dans le cadre de l'article 3..." est superflue et doit être omise.

La même observation vaut pour les articles 5 à 10.

Article 5.

A l'alinéa 1er, il y a lieu d'écrire "à la co-production d'oeuvres de fiction,...".

L'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"Ne sont pas prises en compte pour la détermination de cette part les coproductions réalisées avec des personnes physiques ou morales liées à l'Institut par contrat d'emploi ou au capital desquelles l'Institut participe".

.../...

Article 8.

L'expression "spectacles vivants" devrait être précisée.

D'autre part, conformément à l'usage, il y a lieu de remplacer les tirets par 1° et 2°.

La même observation vaut pour l'article 31 et l'article 34.

Au deuxième tiret, mieux vaudrait écrire : "vie culturelle internationale et dans la Communauté française".

Article 9.

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Une part des ressources ... est affectée à la production ... dans le domaine de l'éducation permanente, en vue notamment de contribuer à la formation, l'éducation, l'information des consommateurs, la sensibilisation

Cette part de ressources servira notamment à l'organisation de collaborations rédactionnelles et techniques avec les associations dont l'objet est une des activités visées à l'alinéa 1er, et avec les télévisions locales et communautaires".

.../...

Article 10.

La rédaction suivante est proposée :

"Une part des ressources ... est affectée à la collaboration de l'Institut avec des organismes des pays ou régions de langue française. Cette activité revêt ... des projets de chaînes européennes et de l'espace audiovisuel francophone; collaboration rédactionnelle avec des organismes des pays ou régions de langue française; production ... visant à mettre en valeur les identités culturelles de pays ou de régions de langue française";

Article 12.

Il ressort des explications fournies par le fonctionnaire délégué que la promotion de la presse écrite et du cinéma, prévue dans l'article, se réalisera grâce à de la publicité non commerciale. Cette disposition manque de base légale dans la mesure où elle ne concerne pas l'affectation des ressources.

Si l'intention des auteurs du projet était d'affecter une part des ressources à la création d'espaces promotionnels pour la presse écrite et le cinéma, cette intention devrait être exprimée dans le texte.

.../...

Article 13.

La rédaction suivante est proposée :

"Sur la base d'une étude de faisabilité approfondie, l'Institut pourra, de l'accord de l'Exécutif, affecter une part des ressources visées à l'article 2, à la mise en place ... d'un service de télétexte, en tenant compte de la norme la plus répandue dans l'espace audiovisuel européen et de langue française".

Article 14.

L'alinéa 1er, qui se borne à donner la définition de l'année civile, doit être omis.

Quant à l'alinéa 2, s'il est maintenu, il devra être inséré dans le chapitre consacré aux dispositions finales.

Article 15 (devenant l'article 14).

La rédaction suivante est proposée pour les alinéas 1er et 2 :

.../...

"Pour chaque année civile, l'Institut détermine les parts ... des ressources affectées aux différents objets du présent arrêté. Il transmet sa délibération au Ministre ... au plus tard le 30 septembre précédant ladite année.

Après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel, rendu au plus tard dans les trente jours, l'Exécutif délibère sur la décision de l'Institut et notifie son accord ou son désaccord dans les soixante jours. Passé ce délai, l'accord est censé acquis".

A l'alinéa 3, il y a lieu d'écrire "... et après avis du Conseil supérieur ...".

Article 16 (devenant l'article 15).

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Le 30 juin de chaque année au plus tard, l'Institut transmet au Ministre un rapport justificatif de l'exécution du présent chapitre.

Après avis du Conseil supérieur ... le Ministre soumet le rapport à l'Exécutif".

.../...

Article 17 (devenant l'article 16).

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"En cas de non-respect des modalités d'application du présent chapitre et des décisions d'affectation prises par l'Institut, l'Exécutif fixe un montant compensatoire correspondant aux engagements non tenus.

Si l'Institut reste en défaut pendant trente jours à compter de la notification de la décision de l'Exécutif, de verser ce montant compensatoire au Fonds de la section particulière du budget de la Communauté française, l'Exécutif propose au Conseil de la Communauté de soustraire ce montant de la dotation visée à l'article 20, § 1er, 1°, du décret du 12 décembre 1977".

Chapitre II.

I.

L'intitulé du chapitre II se réfère à la publicité et au parrainage. Or il ne résulte d'aucune disposition législative ou réglementaire que l'Exécutif de la Communauté française serait habilité à arrêter des règles particulières en matière de publicité non commerciale et en matière de parrainage, l'article 12, § 3, de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, habilitant l'Exécutif uniquement à déterminer les conditions dans lesquelles la RTBF et les stations ou les sociétés de radiodiffusion visées audit article peuvent insérer de la publicité commerciale dans leur programmes.

.../...

Un fondement légal pour les dispositions relatives à la publicité non commerciale ne pourrait non plus être trouvé dans l'article 20, § 3, du décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-télévision belge de la Communauté française.

Enfin, le chapitre VIII du décret de la Communauté française du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, chapitre consacré au parrainage, contient un article 29 qui ne prévoit aucune habilitation de l'Exécutif relativement au parrainage.

Il suit de là que l'intitulé du chapitre doit être le suivant : "Des règles en matière de publicité commerciale" et que les articles 38 à 44, qui sont relatifs au parrainage, doivent être omis.

II.

On peut se demander si l'Exécutif ne rompt pas l'égalité devant la loi en fixant les conditions d'insertion de la publicité commerciale seulement à l'égard de la RTBF et non à l'égard d'autres stations autorisées à insérer de la publicité commerciale dans leurs programmes. Cette objection n'est toutefois pas décisive. En effet, la RTBF est un organisme public auquel peuvent s'appliquer, en matière de publicité commerciale, des règles différant de celles qui seraient applicables à d'autres stations de radio-télévision. En attendant, sont applicables à toutes les stations de radio-télévision les règles communes édictées dans les articles 14 à 16 de la loi du 6 février 1987 précitée (1).

.../...

(1) Voir en ce sens la déclaration du Ministre qui a l'audio-visuel dans ses attributions (C.C.F., session 1988-1989, rapport 72/2, p. 10).

III.

Il y a lieu de diviser le chapitre II en sections, de la manière suivante :

Section première. - Principes généraux.

Section II. - Principes d'éthique.

Section III. - Produits et services exclus de la publicité ou soumis à des conditions particulières.

Section IV. - Dispositions particulières visant la protection du consommateur.

Article 18 (devenant l'article 17).

L'alinéa 1er, qui se borne à reproduire la règle énoncée dans l'article 15, § 3, de la loi du 6 février 1987 précitée, doit être omis.

La même observation vaut mutadis mutandis pour l'article 21, l'article 22, alinéa 2, l'article 23 et l'article 25, alinéa 2.

L'alinéa 2, devenant l'alinéa unique, serait mieux rédigé comme suit :

"La publicité ne peut interrompre les émissions d'information déterminées par le conseil d'administration de l'Institut et portées à la connaissance du public par voie de publication au Moniteur belge.

Article 19 (devenant l'article 18).

Il y a lieu de remplacer le mot "écrans" par le mot "émissions".

Article 20 (devenant l'article 19).

Mieux vaut écrire "10 p.c. du volume journalier d'émission".

Article 22 (devenant l'article 20).

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"La publicité ne peut faire appel, pour la partie sonore ou visuelle de l'émission, à des personnes ayant un lien contractuel, de quelque nature que ce soit, avec l'Institut.

Article 25 (devenant l'article 22).

Les mots "catégorie ... démographique ou économique" doivent être précisés, d'autant plus que la méconnaissance de la disposition entraîne des sanctions pénales.

.../...

Article 26 (devenant l'article 23).

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"La publicité ne peut être injurieuse à l'égard de ceux qui n'utilisent pas un produit ou un service déterminé".

Article 30 (devenant l'article 27).

Il y a lieu d'omettre le mot "naturelle".

Article 31 (devenant l'article 28).

Au premier tiret, devenant 1°, il suffit d'écrire : "les médicaments visés par la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments;".

Au deuxième tiret, devenant 2°, sont visés les drogues et narcotiques. Afin de préciser de quels drogues et narcotiques il s'agit, il s'indiquerait de se référer aux substances énumérées dans les arrêtés d'exécution de la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques.

Au troisième tiret, devenant 3°, il convient de supprimer les mots "tels que".

Au quatrième tiret, devenant 4°, il faut écrire "titrant plus de dix degrés".

.../...

Au cinquième tiret, devenant 5°, mieux vaut écrire : "les biens ou services évoquant, directement ou indirectement, des marques ... ainsi que des boissons alcoolisées titrant plus de dix degrés;".

Article 32 (devenant l'article 29).

Il y a lieu de supprimer la phrase introductive et de remplacer les paragraphes par des alinéas.

La vente par correspondance visée au paragraphe 1er (devenant l'alinéa 1er), est une matière qui a été traitée par le législateur national. Il faut, dès lors, veiller à ce que les règles fixées dans l'arrêté en projet restent conformes à celles qui sont édictées par le législateur national.

La même observation vaut pour les paragraphes 2 et 3 (devenant les alinéas 2 et 3).

.../...

La disposition que porte le paragraphe 5 doit faire l'objet d'un article distinct, numéroté 30. De plus, il faudrait en préciser la portée, les mots "petit commerce" n'ayant aucune signification juridique.

Articles 33, 34 et 35 (devenant les articles 31, 32 et 33).

1. Ces articles constituent une paraphrase des articles 19 et 20 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce. Il faudra veiller à ce qu'à l'avenir, il n'y ait pas de discordance entre les dispositions du projet et les dispositions de la loi précitée du 14 juillet 1971, singulièrement de ses articles 19 et 20.

2. En ce qui concerne plus particulièrement l'article 35, alinéa 2, il y a lieu d'écrire "dans le respect de l'article 32" au lieu de "sous réserve du respect de l'article 34 du présent arrêté".

Article 36 (devenant l'article 34).

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"Les annonceurs ou leurs agences de publicité doivent, à toute demande, produire la preuve établissant le bien-fondé de tous les éléments objectifs des messages publicitaires, tels qu'ils sont définis aux articles 32 et 33".

.../...

Article 37 (devenant l'article 35).

A l'alinéa 1er, il y a lieu de remplacer les mots "des intéressés" par les mots "de leur auteur".

Chapitre III.Article 45 (devenant l'article 36).

La rédaction suivante est proposée :

"Une Commission d'éthique de la publicité est créée et organisée par l'Exécutif; elle est chargée de veiller au respect des prescriptions du chapitre II et d'informer notamment l'Exécutif de toute violation de celles-ci".

Article 46 (devenant l'article 37).

Le projet prévoit, outre la suspension et le retrait d'autorisation, une sanction consistant à imposer à l'Institut la diffusion de rectificatifs sur antenne.

La sanction de rectificatifs diffusés sur antenne n'est pas prévue parmi les sanctions visées à l'article 12, § 4 de la loi du 6 février 1987 précitée. De plus, toute personne qui souhaite rectifier une information erronée diffusée à l'occasion d'une émission publicitaire dispose de plusieurs moyens d'action. Elle peut, en particulier, recourir soit à la loi du 23 juin 1961 sur le droit de réponse, dont les chapitres II et III sont rendus applicables aux émissions audiovisuelles par le décret du 17 juillet 1987, soit à la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce, spécialement à l'article 58 de cette loi.

Il y a lieu, dès lors, d'omettre les mots "soit imposer à l'Institut la diffusion de rectificatifs sur antenne dans les formes qu'il détermine, soit".

Chapitre IV.

Conformément à l'observation formulée au sujet de l'article 14, il y a lieu d'insérer un article nouveau, numéroté 38, portant l'alinéa 2 dudit article. En effet, cet alinéa est une disposition transitoire qui trouve normalement sa place dans le chapitre relatif aux dispositions finales.

Cet article 38 nouveau doit être rédigé comme suit :

"La première période d'exécution du chapitre premier s'étend du 10 septembre 1989 au 31 décembre 1990.

Pour l'application de l'article 14, l'Institut transmet sa délibération au Ministre au plus tard le ...".

Article 47.

L'arrêté ne peut entrer en vigueur à une date antérieure à celle de sa publication au Moniteur belge, en tout cas pour les dispositions qui sont sanctionnées pénalement.

En toute hypothèse, il ne peut entrer en vigueur avant l'entrée en vigueur du décret, soit le 10 septembre 1989.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
C.-L. CLOSSET, conseillers d'Etat,
R. ANDERSEN,
Madame : R. DEROY, greffier.

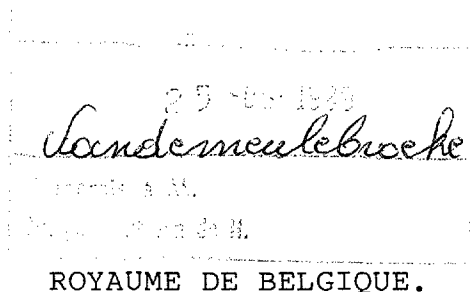
Le rapport a été présenté par M. D. BATSELE, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

J.-J. STRYCKMANS.



AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 5 septembre 1989, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française "fixant des règles particulières quant à l'utilisation de certaines ressources de la R.T.B.F. et à l'insertion de la publicité commerciale, non commerciale et du parrainage dans les programmes télévisés de la radio-télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.)", a donné le 22 septembre 1989 l'avis complémentaire suivant :

Article 15 (devenant l'article 14).

L'article 15 de l'arrêté en projet dispose :

"Chaque année, l'Institut détermine les parts, exprimées en pourcentages ou en chiffres absolus, des ressources affectées aux différents objets du présent arrêté pour la période ultérieure du 1er janvier au 31 décembre. Il transmet sa délibération au ministre qui a l'audiovisuel dans ses attributions, ci-après dénommé "le Ministre", au plus tard le 30 septembre qui précède l'année de référence.

Après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel, rendu au plus tard dans les 30 jours, l'Exécutif délibère sur la décision de l'Institut et notifie sa décision dans les 60 jours.

Passé ce délai, la proposition est censée être approuvée.

Néanmoins, en cours d'année, le conseil d'administration de l'Institut peut modifier la répartition des ressources moyennant accord préalable de l'Exécutif, après avis du Conseil supérieur de l'audiovisuel à remettre dans un délai maximum de 15 jours".

Cette disposition entend se fonder sur l'article 20, § 3, alinéa 1er, du décret du 12 septembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.), tel qu'il a été modifié par l'article 1er du décret du 4 juillet 1989, aux termes duquel :

"L'Exécutif édicte, pour les ressources visées aux points 6°, 7°, 8° et 9° du § 1er, des règles particulières quant à l'utilisation desdites ressources".

.../...

Cette disposition n'a pas fait l'objet d'une observation particulière de la part du Conseil d'Etat dans son avis L. 19.340/2/V du 8 septembre 1989 rendu dans le bref délai de trois jours qui lui était imparti, le Conseil s'étant limité à suggérer une meilleure rédaction de cette disposition du projet.

A première vue, il pouvait se concevoir, eu égard au pouvoir très général accordé à l'Exécutif par la disposition précitée du décret, que si ledit Exécutif pouvait, par voie réglementaire, imposer à la R.T.B.F. des pourcentages déterminés d'utilisation des ressources provenant de la publicité commerciale, de la publicité non commerciale et du parrainage, il pouvait aussi, ne l'ayant pas fait dans le souci exprimé à l'article 2 de l'arrêté en projet de respecter "l'indépendance de décision des instances de gestion de l'Institut", laisser au conseil d'administration le soin de fixer lesdits pourcentages, tout en se réservant le pouvoir de marquer son accord ou son désaccord sur chaque décision de répartition annuelle des ressources précitées.

A la réflexion et vérification faite dans les travaux préparatoires du décret, il n'apparaît pas que l'intention des auteurs de celui-ci ait été d'habiliter l'Exécutif à instaurer une tutelle spéciale sur les décisions de la R.T.B.F., la seule précision qui ait été apportée au texte initial par un amendement étant que l'Exécutif n'a pas la faculté, mais l'obligation d'édicter des règles particulières d'utilisation des ressources précitées (C.R.W., session 1988-1989, rapport 72/2, p. 23).

Ceci étant, le Conseil d'Etat rappelle que les décisions prises par l'Institut en la matière sont soumises à la tutelle générale organisée par les articles 9 et 10 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public parmi lesquels figure la R.T.B.F. (décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.), article 21).

Par ailleurs, en cas de violation des règles particulières édictées par l'Exécutif, celui-ci peut retirer l'autorisation visée à l'article 12 de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision (article 20, § 3, alinéa 2, du décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.), tel qu'il a été modifié par le décret du 4 juillet 1989).

En conclusion, l'article 15 doit être fondamentalement revu.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
C.-L. CLOSSET, conseillers d'Etat,
R. ANDERSEN,
Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. D. BATSELE, auditeur ad-joint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.