

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 21 juin 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur

- 1) une proposition de loi "interdisant aux radios privées de faire de la publicité",
- 2) une proposition de loi "organisant la diffusion de publicité commerciale par les stations de radiodiffusion sonore privées",
- 3) une proposition de loi "relative à la diffusion d'émissions revêtant un caractère de publicité commerciale",

a donné le 23 juin 1982 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 21e juni 1982 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over

- 1) een voorstel van wet "tot invoering van het publiciteitsverbod in de niet-openbare radio's"
- 2) een voorstel van wet "houdende organisatie van de verspreiding van handelsreclame door stations voor niet-openbare klankradio-omroep",
- 3) een voorstel van wet "betreffende het uitzenden van programma's met commerciële reclamedoeleinden",

heeft de 23e juni 1982 het volgende advies gegeven :

OBSERVATION PREALABLE.

Compte tenu du bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat s'abstiendra de faire des observations de forme.

+

OBSERVATION GENERALE.

Les trois propositions de loi ont trait à la publicité commerciale, les deux premières en ce qui concerne les stations de radiodiffusion locale, la troisième la radio-télévision. Il s'agit, dans le premier cas, de l'interdire, dans le deuxième de l'organiser et, dans le troisième, de confier à une commission l'examen de l'ensemble des problèmes que soulève cette publicité.

Reproduisant presque mot pour mot l'article 2, 6°, de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels, l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles comprend, parmi les matières culturelles visées à l'article 59bis, § 2, 1°, de la Constitution :

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

Compte tenu des termes généraux dans lesquels la disposition citée apporte une limitation à la compétence des Communautés et en l'absence de toute indication en sens contraire au cours des travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 1971 et de la loi spéciale du 8 août 1980, cette disposition doit être comprise en ce sens qu'elle maintient la compétence des autorités nationales pour tout ce qui concerne la publicité commerciale à la radiodiffusion et à la télévision.

.../...

C'est donc au pouvoir national qu'il appartient d'interdire, d'autoriser ou de réglementer les émissions revêtant un caractère de publicité commerciale, en ce qui concerne tant les Instituts chargés d'assurer le service public de la radio et de la télévision que les services ou les stations de radiodiffusion locale. Toutefois, il est clair que, pour ces dernières, les mesures prises en la matière ne trouveront application que lorsque ces services ou stations auront reçu l'autorisation prévue par l'article 3, § 5, de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications.

+

+

+

EXAMEN DES PROPOSITIONS DE LOI.

- I. Proposition de loi interdisant aux radios privées de faire de la publicité (Chambre des Représentants, session 1981-1982, document n° 292/1).

L'article unique de la proposition soulève deux observations :

1. La loi du 18 mai 1960 concerne les Instituts de la radiodiffusion-télévision belge. Une disposition législative relative aux "radios privées" n'y trouverait pas sa place. Par son objet, la proposition serait plus en rapport avec la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications. Son article unique pourrait former un alinéa 2 de l'article 3, § 5, de cette loi.

.../...

2. L'expression "radios privées" n'est pas conforme à la terminologie de la loi du 30 juillet 1979 relative aux radiocommunications. Elle devrait être remplacée par "services de radiodiffusion privés".

+

+

+

II. Proposition de loi organisant la diffusion de publicité commerciale par les stations de radiodiffusion sonore privées

(Chambre des Représentants, session 1981-1982, document n° 339/1).

La proposition de loi n'organise la publicité commerciale qu'en ce qui concerne les stations de radiodiffusion sonore privées ; elle laisse intacte l'interdiction de publicité commerciale en ce qui concerne les Instituts chargés du service public de la radio et de la télévision.

EXAMEN DES ARTICLES.

Article 1er.

On rappellera que la terminologie de la loi du 30 juillet 1979 utilise l'expression "les services de radiodiffusion privés", à quoi l'on peut évidemment ajouter l'adjectif "sonore" si l'on n'entend pas viser les services de télévision. La même observation vaut pour les articles 3 et 5.

Le d) fait double emploi avec l'article 4, a, de la loi du 30 juillet 1979 et il doit, par conséquent, être omis.

.../...

Le e) confère un pouvoir réglementaire, assorti de sanctions pénales par l'article 6, au "jury d'éthique publicitaire" qui n'a aucun caractère public. Cette habilitation s'écarte du principe de la légalité des incriminations et des peines.

Par ailleurs, le législateur belge n'a pas à reconnaître à l'avance l'applicabilité de règles qui n'ont pas encore été prises par la Communauté économique européenne.

Article 2.

Le Gouvernement devant toujours agir dans l'intérêt général, les mots "en justifiant de l'intérêt général" sont superflus. Si leur objet était d'imposer que l'arrêté soit motivé en la forme, la règle devrait être exprimée plus directement.

En ce qui concerne la deuxième phrase, c'est au législateur lui-même qu'il appartient de déterminer les sanctions pénales qui s'attacheront à la violation de l'interdiction prévue par la première phrase.

Article 5.

L'alinéa 1er excède la compétence du législateur national en ce qu'il réglemente le financement et la programmation des stations, matières qui relèvent de la compétence des Communautés.

Il en va de même pour l'alinéa 2, sauf dans la mesure où il interdit que les stations qui procéderont à des émissions revêtant un caractère de publicité commerciale soient subventionnées par une autorité relevant du pouvoir national.

.../...

Article 6.

Une infraction à l'article 3 paraît difficilement concevable, celui-ci imposant davantage une ligne de conduite qu'une obligation précise.

+

+

+

III. Proposition de loi relative à la diffusion d'émissions revêtant un caractère de publicité commerciale (Chambre des Représentants, session 1981-1982, document n° 348/1).

On ne s'explique par pourquoi une proposition de loi tend à modifier à la fois une loi et un arrêté royal, pour y insérer une même disposition.

Le premier alinéa que la proposition envisage d'insérer dans la loi du 18 mai 1960 n'impose d'obligation qu'au législateur. Il est, dès lors, dépourvu de portée juridique.

Pour le surplus, aucune disposition législative n'est nécessaire pour permettre au Roi de créer une commission que les développements de la proposition qualifient de "groupe de travail associant notamment les services publics de la radiodiffusion et de la télévision, les représentants des radios locales et la presse écrite", et qui serait chargée d'"élaborer les conditions et les modalités de diffusion des émissions revêtant un caractère de publicité commerciale, tant pour le secteur public que pour le secteur privé".

Enfin, il ne convient pas qu'une disposition législative oblige le Roi à régler la composition et le fonctionnement d'une commission chargée de préparer une réforme législative pour laquelle les Chambres disposent de pouvoirs et de moyens d'action propres.

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Wegens de hem opgelegde korte termijn zal de Raad van State zich ervan onthouden opmerkingen over de vorm te maken.

+

ALGEMENE OPMERKING.

De drie wetsvoorstellen hebben betrekking op de handelsreclame, de eerste twee wat betreft de plaatselijke radio-stations, het derde wat betreft de radio en televisie. In het eerste geval gaat het erom die reclame te verbieden, in het tweede ze te organiseren en in het derde geval, een commissie te belasten met het onderzoeken van alle problemen in verband met die reclame.

In een nagenoeg woordelijke herhaling van artikel 2, 6°, van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden, vermeldt artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen onder de culturele aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1°, van de Grondwet :

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

Gelet op de algemene bewoordingen waarin de aangehaalde bepaling een beperking legt op de bevoegdheid van de Gemeenschappen, en bij gemis van enige aanwijzing in tegenovergestelde zin in de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 juli 1971 en van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moet deze bepaling zo worden verstaan dat de nationale overheden bevoegd blijven voor al wat de handelsreclame in radio-omroep en televisie betreft.

.../...

Het is dus zaak van de nationale overheid de uitzendingen met commerciële reclamedoeleinden te verbieden, toe te laten of te reglementeren, zowel wat de Instituten die belast zijn met de openbare dienst van radio en televisie als de diensten of stations voor plaatselijke radio-omroep betreft. Het hoeft echter geen betoog dat voor deze laatste de terzake genomen maatregelen eerst toepassing zullen vinden wanneer die diensten of stations de vergunning zullen hebben gekregen die bedoeld is in artikel 3, § 5, van de wet van 30 juli 1979 betreffende de radioberichtgeving.

+

+

+

ONDERZOEK VAN DE WETSVOORSTELLEN.

I. Wetsvoorstel tot invoering van het publiciteitsverbod in de niet-openbare radio's (Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1981-1982, Gedr. St. nr 292/1).

Bij het enig artikel van het voorstel zijn twee opmerkingen te maken :

1. De wet van 18 mei 1960 heeft betrekking op de Instituten der Belgische Radio en Televisie. Een wetsbepaling betreffende de "niet-openbare radio's" zou er niet op haar plaats zijn. Inhoudelijk heeft het voorstel meer te zien met de wet van 30 juli 1979 betreffende de radioberichtgeving. Zijn enig artikel zou een tweede lid van artikel 3, § 5, van die wet kunnen vormen.

2. De term "niet-openbare radio's" stemt niet overeen met de terminologie van de wet van 30 juli 1979 betreffende de radioberichtgeving. Hij zou moeten worden vervangen door "private radio-omroepdiensten".

+

+

+

.../...

II. Wetsvoorstel houdende organisatie van de verspreiding van handelsreclame door stations voor niet-openbare klankradio-omroep (Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1981-1982, Gedr. St. nr 339/1).

Het wetsvoorstel organiseert de handelsreclame alleen ten aanzien van de stations voor niet-openbare klankradio-omroep; het raakt niet aan het verbod van handelsreclame wat betreft de Instituten die belast zijn met de openbare dienst van radio en televisie.

ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

Artikel 1.

Zoals gezegd, werkt de wet van 30 juli 1979 met de term "private radio-omroepdiensten", in de plaats waarvan natuurlijk ook "private klankradio-omroepdiensten" kan worden gebruikt als men de televisiediensten buiten beschouwing wil laten. Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 3 en 5.

De tekst onder d) vormt een doublure met artikel 4, a, van de wet van 30 juli 1979 en moet bijgevolg vervallen.

De tekst onder e) verleent een verordenende bevoegdheid - waaraan artikel 6 strafbepalingen vastknoopt - aan de "jury voor eerlijke praktijken inzake reclame", die geen openbaar karakter heeft. Deze bevoegdheidsopdracht wijkt af van het beginsel van de wettelijkheid van de tenlasteleggingen en straffen.

Anderzijds behoeft de Belgische wetgever niet vooraf de toepasselijkheid te erkennen van regels die door de Europese Economische Gemeenschap nog niet zijn vastgesteld.

Artikel 2.

De Regering moet steeds het algemeen belang voor ogen hebben; de woorden "op grond van het algemeen belang" zijn dan ook overbodig. Wordt ermee bedoeld dat het besluit naar de vorm gemotiveerd dient te zijn, dan zou de regel directer geformuleerd moeten worden.

Wat de tweede volzin betreft : de wetgever zelf dient te bepalen welke straffen staan op overtreding van het in de eerste volzin gestelde verbod.

Artikel 5.

Met het eerste lid zou de nationale wetgever zijn bevoegdheid overschrijden doordat hij de financiering en de programmatie van de stations reglementeert, terwijl die aangelegenheden tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren.

Hetzelfde geldt voor het tweede lid, behalve in zover het verbiedt dat de stations die handelsreclame uitzenden worden gesubsidieerd door een onder het nationaal gezag ressorterende overheid.

Artikel 6.

Een overtreding van artikel 3 lijkt bezwaarlijk denkbaar; dat artikel geeft immers veeleer een gedragslijn aan dan dat het een wel bepaalde verplichting oplegt.

+

+

+

.../...

III. Wetsvoorstel betreffende het uitzenden van programma's met commerciële reclamedoeleinden (Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 1981-1982, Gedr. St. nr 348/1).

Men ziet niet in waarom een wetsvoorstel tegelijk een wet en een koninklijk besluit bedoelt te wijzigen om er eenzelfde bepaling in te voegen.

Het eerste lid dat het voorstel beoogt in te voegen in de wet van 18 mei 1960 legt alleen aan de wetgever een verplichting op. Het heeft derhalve geen juridische strekking.

Voorts is geen wetsbepaling nodig opdat de Koning een commissie kan oprichten die in de toelichting van het voorstel wordt aangekondigd als een "werkgroep, waarin met name de openbare radio- en televisiediensten, de plaatselijke radio-stations en de geschreven pers vertegenwoordigd zullen zijn" en die "de voorwaarden, de wijze van uitzenden van programma's met commerciële reclamedoeleinden, zowel voor de openbare als voor de particuliere sector" zou hebben uit te werken.

Ten slotte gaat het niet op dat een wetsbepaling de Koning verplicht de samenstelling en de werking te regelen van een commissie die zou worden belast met de voorbereiding van een hervorming van de wetgeving, voor welke taak de Kamers over eigen bevoegdheden en middelen beschikken.

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE,
de Heren :

H. ROUSSEAU,

Ch. HUBERLANT,

P. DE VISSCHER,

F. RIGAUX,

Madame : M. VAN GERREWEY,
Mevrouw :

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

Le rapport a été présenté
par M. J. COOLEN, premier audi-
teur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

M. VAN GERREWEY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre, président,
kamervoorzitter, voorzitter,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseiller d'Etat,
staatsraad,

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

greffier assumé.
toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen
de Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. COOLEN, eerste audi-
teur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.