

BELGISCHE SENAAT**SENAT DE BELGIQUE**

ZITTING 1984-1985

19 JUNI 1985

**Voorstel van wet betreffende de handelsreclame
op radio en televisie**(Ingediend door de heer Delmotte c.s.)

TOELICHTING

Artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de radio-omroep en de televisie, het uitzenden van mededelingen van de nationale regering en van handelspubliciteit uitgezonderd, tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren.

Wat de mededelingen van de nationale regering betreft, zijn er geschillen gerezen tussen de administrateurs-generaal van B.R.T. en R.T.B.F. en de regering. Deze geschillen sloegen op technische kwesties in verband met de programma-schema's.

De invoering van de handelsreclame zal meer verstrekkende gevolgen hebben, niet alleen voor de belangen van de openbare omroep maar ook voor die van de betrokken Gemeenschappen.

De nationale overheid heeft tot op heden gebruik gemaakt van haar prerogatieven door aan de omroeporganisaties van elke Gemeenschap een verbod op de uitzending van handelsreclame op te leggen, conform de wet van 1960 houdende organisatie van de Instituten der Belgische Radio en Televisie.

Daarnaast verbiedt artikel 21 van het koninklijk besluit van 24 december 1966 aan de verdelers het doorseinen van « uitzendingen die het karakter van handelsreclame dragen » en van « uitzendingen van commerciële stations voor omroepen televisieuitzendingen welke de bevoegde Minister aanwijst op eensluidend advies van de Ministers onder wie de Instituten der Belgische Radio en Televisie ressorteren ».

SESSION DE 1984-1985

19 JUIN 1985

Proposition de loi relative à la publicité commerciale radiodiffusée et télévisée(Déposée par M. Delmotte et consorts)

DEVELOPPEMENTS

L'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que la radiodiffusion et la télévision sont de la compétence des Communautés, à l'exception de l'émission de communications du gouvernement national ainsi que de publicité commerciale.

En ce qui concerne les communications du gouvernement national, des litiges ont opposé les administrateurs généraux de la B.R.T. et de la R.T.B.F. au gouvernement. Ces litiges portaient sur des questions techniques relatives aux grilles de programmes.

L'introduction de la publicité commerciale aura des répercussions bien plus considérables, impliquant non seulement les intérêts des organismes publics de radio et de télévision, mais aussi les intérêts des Communautés concernées.

L'autorité nationale a jusqu'à présent utilisé ses prérogatives en interdisant aux divers organismes émetteurs de chacune des Communautés la diffusion de messages publicitaires commerciaux, conformément à la loi organique de 1960 instituant les organismes publics de radio-télévision.

Par ailleurs, l'arrêté royal du 24 décembre 1966 interdit la transmission par les distributeurs « des émissions revêtant un caractère de publicité commerciale » et « des émissions des stations commerciales de radiodiffusion télévisuelle que le Ministre compétent désigne sur avis conforme des Ministres dont relèvent les Instituts de la Radiodiffusion Télévision belge ».

Dergelijke verbodsbepalingen lijken hoe langer hoe meer belachelijk en achterhaald omdat ze ingaan tegen een feitelijke toestand, met name het doorgeven via de kabel van reclameboodschappen afkomstig van buitenlandse zenders. Op zijn minst één van die zenders stemt openlijk zijn reclame af op de Franse Gemeenschap van België.

Er dient op gewezen te worden dat zowel de concurrentievoorwaarden — onder meer de weerslag op de reclameinkomsten van de geschreven pers — als de ontwikkeling van de radio- en televisiezenders verschillen van de ene Gemeenschap tot de andere.

De Vlaamse en de Franse Gemeenschap hebben weliswaar min of meer gelijklopende decreten uitgevaardigd voor de erkenning van lokale radio's, maar voor de televisie loopt de situatie sterk uiteen. Enkel de Franse Gemeenschap heeft een beleid voor regionale televisieomroepen uitgewerkt en zij alleen werkt mee aan een internationale zender, T.V. 5, die de Franstalige televisie-instituten groepeerd.

Wij herinneren er verder aan dat een wijziging van het organiek decreet van 12 september 1977 betreffende de R.T.B.F. deze omroep in staat stelt door middel van een concessie of een associatie zijn werkterrein te verruimen, bijvoorbeeld door een kanaal voor abonneetelevisie op te zetten.

Tot slot bestaat er voor de R.T.B.F. een decreet dat de verspreiding van niet-commerciële etherreclame regelt. De Hoge Raad voor publicitaire ethiek moet op de naleving van dat decreet toezien.

Dit verschil in aanvoelen tussen het Noorden en het Zuiden van ons land kon reeds worden vastgesteld toen de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden werd aangenomen, waarvan het bepaalde in artikel 2 is overgenomen door artikel 4, 6°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980.

Aldus geldt sedert 1971 het algemene beginsel dat de Gemeenschappen bevoegd zijn voor radio-omroep en televisie, terwijl de nationale bevoegdheid inzake etherreclame de uitzondering is.

De heer Wigny zei daarover in zijn verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet het volgende (Gedr. st., Kamer, nr. 1053/4 van 15 juli 1971, p. 8 : « Principieel is er niets tegen dat de reclame over de televisie bij decreet wordt geregeld. De ontvangsten die zij opleveren vormen bijkomende financiële middelen voor de Cultuurraad die machtiging heeft verleend tot het uitzenden van die reclame. »

In dezelfde zin interpreteerde een lid van de Senaatscommissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming van de instellingen, tijdens de bespreking van het ontwerp van bijzondere wet tot hervorming der instellingen, artikel 4, 6°, als volgt : « Ingeval de nationale overheid het beginsel van de invoering van de handelsreclame op radio en televisie aanvaardt, zouden de Gemeenschappen, ieder wat hem be-

Or il apparaît de plus en plus que de telles interdictions deviennent dérisoires ou anachroniques parce qu'elles vont à l'encontre de situations de fait, dont la plus importante est la diffusion par le câble de messages publicitaires émanant de stations étrangères. Une de ces stations, au moins, destine ouvertement ses messages à la Communauté française de Belgique.

Il faut noter que tant les conditions de concurrence — notamment les incidences sur les recettes publicitaires de la presse écrite — que le développement des chaînes radio-télévisées sont différentes dans nos Communautés.

Si les Communautés flamande et française ont dorénavant des décrets relativement similaires organisant la reconnaissance des radios locales, des situations très contrastées existent en matière de télévision. Seule la Communauté française a développé une politique de télévisions communautaires; seule encore, elle est partie prenante dans une chaîne internationale, T.V. 5, qui regroupe des télévisions francophones.

Rappelons également qu'une modification du décret organique du 12 septembre 1977 relatif à la R.T.B.F. permet à celle-ci la concession ou l'association pour lui assurer l'extension de son champ d'activité et l'organisation, par exemple, d'une chaîne de télévision payante.

Enfin, la R.T.B.F. dispose d'un décret réglementant la diffusion de publicités non-commerciales sur ses antennes. Un Conseil supérieur de l'éthique publicitaire a pour tâche de donner son avis sur la mise en œuvre du décret.

Cette différence de sensibilité au Nord et au Sud du pays était déjà perçue lors de l'adoption de la loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels, et dont la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 n'a fait que reprendre en son article 4, 6°, la disposition contenue à l'article 2.

C'est ainsi que, depuis 1971, le principe général est celui de la compétence des Communautés en matière de radiodiffusion et de télévision, et la compétence nationale en matière de publicité commerciale radiotélévisée, l'exception.

M. Wigny précisait d'ailleurs dans son rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution (Doc., Chambre, n° 1053/4 du 15 juillet 1971, p. 8) que : « En principe, rien ne s'oppose à ce que la publicité à la télévision soit réglée par décret. Les recettes qu'elle procure sont des ressources complémentaires pour le Conseil culturel qui a autorisé cette publicité. »

De même, lors de l'examen du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, un membre de la Commission de 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

treft, vrij kunnen beslissen wat zij met dat besluit zullen doen.» (Gedr. St., Senaat, nr. 434/2, verslag, 8 augustus 1980, p. 103).

Deze interpretatie werd nooit tegengesproken.

Het Parlement dient derhalve bij wet het principe te bekrachtigen dat reclame op radio en televisie toegelaten is, waarbij het aan de Gemeenschappen wordt overgelaten die reclame vanuit het oogpunt van de deontologie en van de programmering te organiseren.

Voorts dient het Parlement ook de bepalingen aan te nemen waarop zijn bevoegdheid inzake handelsreclame volgens de wetgevers van juli 1971 en van augustus 1980 gebaseerd was, met name het beschermen van de belangen van de geschreven pers, in zoverre de invoering van handelsreclame op radio en televisie zou kunnen leiden tot een vermindering van haar inkomsten (*Handelingen*, Kamer, nr. 105, van 16 juli 1971).

Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Het bepaalde van dit artikel staat het opnemen van handelsreclame in de radio- en televisieprogramma's toe. Vanzelfsprekend geldt die toestemming enkel voor programma's waarvan de uitzending en/of de verspreiding niet door de Gemeenschappen verboden zijn.

Artikel 2

Deze bepaling sluit aan bij de bedoelingen die expliciet door het Parlement werden geformuleerd toen de wet van 21 juli 1971 en, met verwijzing naar die wet, de wet van 8 augustus 1980 werd aangenomen.

Zij stelt elke Gemeenschap in staat de inkomsten uit haar investeringen voor radio en televisie aan te wenden voor de financiering van het eigen beleid. Vanzelfsprekend zal elke Gemeenschap zelf beslissen welke precieze bestemming zij aan die inkomsten zal geven.

Artikel 3

Paragraaf 1 van dit artikel voorziet in de ristoringering aan de Gemeenschappen van een gedeelte van de fiscale ontvangsten die de Staat int op de inkomsten uit handelsreclame bij andere personen en instellingen dan die bedoeld in artikel 2.

Het is immers niet meer dan rechtvaardig dat de fiscale ontvangsten, gerealiseerd dank zij radio en televisie, die essentiële communicatiemediën zijn, eigen aan elke Gemeenschap, bestemd worden voor het beleid dat door iedere Gemeenschap wordt gevoerd.

Het criterium aan de hand waarvan de fiscale ontvangsten verdeeld zullen worden, moet logischerwijze de band

librement, chacune en ce qui la concerne, de l'utilisation qu'elles feraient de cette décision.» (Doc. Sénat, n° 434/2, rapport, 8 août 1980, 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.

Par ailleurs, il convient également que le Parlement adopte les dispositions qui ont justifié sa compétence en matière de publicité commerciale aux yeux des législateurs de juillet 1971 et d'août 1980 : la préservation des intérêts de la presse écrite, dans la mesure où l'introduction de la publicité commerciale sur les ondes de la radio et de la télévision pourrait diminuer ses ressources financières (*Annales*, Chambre, n° 105 du 16 juillet 1971).

Commentaire des articles

Article 1^{er}

Cette disposition autorise l'insertion de publicités commerciales dans les programmes de radio et de télévision. Il va de soi que cette autorisation ne vaut que pour les programmes dont la diffusion et/ou la distribution ne sont pas interdites par les Communautés.

Article 2

Cette disposition s'inscrit dans les intentions expressément formulées par le Parlement lors de l'adoption de la loi du 21 juillet 1971 et, par référence à cette dernière, de la loi du 8 août 1980.

Elle permet à chaque Communauté d'affecter au financement de sa politique les recettes réalisées grâce à ses investissements dans les domaines de la radiodiffusion et de la télévision. Il va de soi que chaque Communauté décidera, pour ce qui la concerne, de l'affectation précise de ces recettes.

Article 3

En son paragraphe 1^{er}, cet article prévoit la restitution aux Communautés d'une partie des recettes fiscales prélevées par l'Etat sur les revenus de la publicité commerciale réalisée par les personnes et organismes autres que ceux visés à l'article 2.

Il n'est que juste, en effet, que les recettes fiscales réalisées grâce à ces vecteurs essentiels de communication et spécifiques à chaque Communauté que sont la radio et la télévision soient affectées à la promotion des politiques menées par celle-ci.

Le critère de répartition entre les Communautés de ces recettes fiscales est, en toute logique, la relation existant

zijn die bestaat tussen de ontvangsten en de taal van de programma's die tot deze ontvangsten aanleiding geven. Voortbouwend op deze logica bepaalt § 2 van dit artikel dat deze ristorno's enkel voor gemeenschapsaangelegenheden mogen worden bestemd. In § 3 wordt aangegeven hoe de belastingen zullen worden geheven.

Artikel 4

Dit artikel geeft vaste vorm aan de bedoelingen van de wetgevers van juli 1971 en augustus 1980.

Het voorziet in de bestemming van een gedeelte van de fiscale ontvangsten voor de geschreven pers volgens regels die door het Parlement nader zullen worden uitgewerkt, zodra het een precieze kijk heeft op de weerslag van de etherreclame op de geschreven pers.

Aangezien de uitzondering op de volle bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake radio en televisie betrekking heeft op de handelsreclame en hoofdzakelijk gerechtvaardigd wordt door de wens om de geschreven pers te beschermen, en aangezien de geschreven pers gerechtigd is dringende maatregelen te eisen, dient een eventueel verzuim van het Parlement ter zake goedge maakt te worden door de fiscale ontvangsten integraal over te dragen aan de Gemeenschappen.

Artikel 5

Dit artikel heft artikel 28, § 3, van de wet van 18 mei 1960 op waarin handelsreclame op B.R.T. en R.T.B.F. verboden wordt.

Vanzelfsprekend worden alle bepalingen in diverse koninklijke besluiten die de handelsreclame verbieden, door artikel 1 van dit wetsvoorstel impliciet opgeheven.

**

VOORSTEL VAN WET

ARTIKEL 1

De omroeporganisaties worden gemachtigd handelsreclame op te nemen in de programma's waarvan de uitzending of de verspreiding niet door de Gemeenschappen verboden wordt. Onder omroep wordt verstaan elke openbare dan wel particuliere instelling waarvan de klank- of beelduitzendingen bestemd zijn om rechtstreeks hetzij via hertzgolven hetzij via de kabel door het publiek in de ruime zin van het woord ontvangen te worden, met uitzondering van de instellingen die enkel programma's maken welke door derden worden uitgezonden en van de instellingen die enkel dergelijke programma's verspreiden.

entre la recette et la langue des programmes qui ont permis de la réaliser. En son paragraphe 2, cet article, suivant la logique qui préside au § 1^{er}, précise que les ristournes fiscales ne peuvent être affectées qu'aux matières communautaires. En son paragraphe 3, cet article détermine comment les recettes fiscales seront prélevées.

Article 4

Cet article concrétise les intentions des législateurs de juillet 1971 et d'août 1980.

Il prévoit l'affectation d'une partie des recettes fiscales à la presse écrite suivant des modalités à définir par le Parlement après que celui-ci sera mis en mesure d'apprécier de manière précise l'impact de la publicité radiodiffusée sur cette presse.

Comme l'exception à la plénitude des compétences des Communautés en matière de radiodiffusion et télévision que constitue la publicité commerciale se justifie essentiellement par le souci de protéger la presse écrite et, comme par ailleurs, cette presse écrite est en droit de réclamer des mesures urgentes, il s'indique de sanctionner une éventuelle inertie du Parlement en la matière par une ristourne intégrale des recettes fiscales aux Communautés.

Article 5

Cette disposition abroge l'article 28, § 3, de la loi du 18 mai 1960 qui interdit la publicité commerciale à la R.T.B.F. et à la B.R.T.

Il va de soi que les dispositions contenues dans les divers arrêtés royaux interdisant la publicité commerciale sont implicitement abrogées par l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

F. DELMOTTE.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE 1^{er}

Les services de radiodiffusion peuvent insérer de la publicité commerciale dans les programmes dont la diffusion ou la distribution ne sont pas interdites par les Communautés. Par service de radiodiffusion, on entend tout organisme, public ou privé, dont les émissions, sonores ou de télévision, sont destinées à être reçues directement, par ondes hertziennes ou par câble, par le public en général, à l'exception des organismes qui se bornent à produire des programmes émis par des tiers et des organismes qui se bornent à distribuer de tels programmes.

ART. 2

Geen enkele belasting, recht of heffing van welke aard ook, kan door de Staat worden geheven op de reclame-inkomsten van de openbare omroepen die onder de Gemeenschappen ressorteren.

ART. 3

§ 1. De Staat ristoert 50 pct. van de fiscale of andere ontvangsten die voortvloeien uit de inkomsten van de ether-reclame, aan de Franse Gemeenschap voor de reclame die in Franstalige programma's is opgenomen, aan de Vlaamse Gemeenschap voor de reclame die in Nederlandstalige programma's is opgenomen, aan de Vlaamse Gemeenschap voor de reclame die in Nederlandstalige programma's is opgenomen, en aan de Duitstalige Gemeenschap voor de reclame die in Duitstalige programma's is opgenomen.

§ 2. In afwijking van artikel 1, § 2, van de gewone wet tot hervorming der instellingen van 9 augustus 1980, kunnen de in de vorige paragraaf bedoelde ristoerns enkel bestemd worden voor de financiering van de begroting voor de aangelegenheden bedoeld in artikel 59bis van de Grondwet.

§ 3. Bij een in Ministerraad overlegd besluit genomen na het advies van de Gemeenschapsexecutieven, bepaalt de Koning de belastingen, rechten en heffingen van welke aard ook met betrekking tot de handelsreclame, evenals de wijze waarop ze worden geïnd.

Deze belastingen, rechten en heffingen mogen samen genomen niet lager zijn dan de belastingen en rechten van het gemeen recht.

ART. 4

§ 1. Het saldo van de in artikel 3 bedoelde fiscale of andere ontvangsten is bestemd voor steun aan de Belgische geschreven pers, op de wijze en volgens de regels bepaald door de wet die tot stand moet komen binnen een jaar na de inwerkingtreding van deze wet. Komt die wet er niet, dan zal dit saldo integraal aan de Gemeenschappen geristoert worden op de wijze bepaald in artikel 3.

§ 2. Daarenboven zullen de in § 1 bedoelde regels slechts bij wet worden bepaald nadat de Regering in Kamer en Senaat een omstandig verslag zal hebben uitgebracht over de situatie van de Belgische geschreven pers, welk verslag opgesteld moet worden onder meer na overleg met de representatieve organisaties van de werknemers en de werkgevers uit die sector.

ART. 5

Artikel 28, § 3, van de wet van 18 mei 1960 houdende organisatie van de Instituten der Belgische Radio en Televisie, wordt opgeheven.

ART. 2

Aucune taxe, imposition ou contribution de quelque nature que ce soit ne peut être prélevée par l'Etat sur les recettes publicitaires des organismes publics de radiodiffusion relevant des Communautés.

ART. 3

§ 1^{er}. L'Etat ristoert 50 p.c. des recettes fiscales ou autres qu'il prélève sur les revenus de la publicité commerciale radiodiffusée et télévisée, à la Communauté française, pour ce qui concerne la publicité intégrée dans des programmes de langue française, à la Communauté flamande, pour ce qui concerne la publicité intégrée dans des programmes de langue néerlandaise et à la Communauté germanophone, pour ce qui concerne la publicité intégrée dans des programmes de langue allemande.

§ 2. Par dérogation à l'article 1^{er}, § 2, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, les ristoerns visées au paragraphe précédent ne peuvent être affectées qu'au financement du budget pour les matières visées à l'article 59bis de la Constitution.

§ 3. Par arrêté délibéré en Conseil des Ministres et pris de l'avis des Exécutifs des Communautés, le Roi détermine les taxes, impôts et prélèvements de toutes natures relatifs à la publicité commerciale ainsi que leurs modalités de perception.

Toutefois, ces taxes, impôts et prélèvements ne peuvent pas, globalement, être inférieurs aux taxes et impositions de droit commun.

ART. 4

§ 1^{er}. Le solde des recettes fiscales ou autres visées à l'article 3 est affecté à l'aide à la presse écrite belge dans la mesure et suivant les modalités définies par la loi dans l'année qui suit celle de l'entrée en vigueur de la présente loi. A défaut, ce solde sera ristoert intégralement aux Communautés suivant les modalités visées à l'article 3.

§ 2. En outre, les modalités visées au paragraphe 1^{er} ne seront définies par la loi qu'après que le Gouvernement aura communiqué, à la Chambre et au Sénat, un rapport circonstancié relatif à la situation de la presse écrite belge rédigé, notamment, sur la base d'une consultation des organisations représentatives des travailleurs et des employeurs du secteur.

ART. 5

L'article 28, § 3, de la loi du 18 mai 1960, organique des instituts de radiodiffusion-télévision belge, est abrogé.

F. DELMOTTE.
R. LALLEMAND.
B. EICHER.
G. DESIR.
A. LAGASSE.