

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1984-1985

19 JUNI 1985

**Voorstel van wet houdende wijziging van de
bijzondere wet tot hervorming der instellingen
van 8 augustus 1980**

(Ingediend door de heer Delmotte c.s.)

TOELICHTING

Artikel 2 van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap bepaalt :

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

« ...

6° radio-omroep en televisie, het uitzenden van regeringsmededelingen en van handelspubliciteit uitgezonderd; »

De in die bepaling vermelde uitzonderingen betreffende de regeringsmededelingen en de reclame kwamen niet voor in het wetsontwerp. Zij werden, in openbare vergadering van de Kamer, ingevoegd naar aanleiding van een door de Regering voorgesteld amendement (Gedr. St. Kamer, nr. 1053/8 van 16 juli 1971).

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet (inzonderheid het verslag namens de Commissie voor de Grondwetsherziening uitgebracht door de heer Wigny (Gedr. St. Kamer nr. 1053/4 van 15 juli 1971) en de algemene bespreking in openbare vergadering van de Kamer (*Handelingen*, nr. 105 van 16 juli 1971) blijkt dat de uitzondering met betrekking tot de handelsreclame werd gerechtvaardigd door de wens de schrijvende pers te beschermen tegen de concurrentie van de reclame op radio en televisie.

Het bij de Senaat ingediende ontwerp van bijzondere wet van 31 mei 1980 (Gedr. St. Senaat, nr. 434/1) bevatte in artikel 4, 6°, een zelfde bepaling als artikel 2, 6°, van de wet van 21 juli 1971.

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1984-1985

19 JUIN 1985

**Proposition de loi modifiant la loi spéciale de
réformes institutionnelles du 8 août 1980**

(Déposée par M. Delmotte et consorts)

DEVELOPPEMENTS

La loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise disposait en son article 2 :

« 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 ainsi que de publicité commerciale; »

Les exceptions contenues dans cette disposition au sujet des communications gouvernementales et de la publicité ne figuraient pas dans le projet de loi. Elles furent insérées, en séance publique de la Chambre, suite au dépôt d'un amendement gouvernemental (Doc. Chambre, n° 1053/8 du 16 juillet 1971).

A lire les travaux préparatoires de la loi (spécialement le rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution par M. Wigny, (Doc. Chambre, n° 1053/4 du 15 juillet 1971) et la discussion générale en séance publique de la Chambre, *Annales*, n° 105 du 16 juillet 1971), l'exception relative à la publicité commerciale fut justifiée par le souci de préserver la presse écrite de cette concurrence que constitue la publicité radiodiffusée et télévisée.

Le projet de loi spéciale du 31 mai 1980 déposé devant le Sénat (Doc. Sénat, 434/1) contenait en son article 4, 6°, une disposition identique à l'article 2, 6°, de la loi du 21 juillet 1971.

De memorie van toelichting van dit ontwerp verwijst overigens zonder meer naar voornoemde wet wat de nrs. 1 tot 10 van artikel 4 betreft.

Uit het verslag namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen uitgebracht door de heer André en Mevr. Petry (Gedr. St. Senaat, nr. 434/2, blz. 100 tot 103) blijkt dat sommige commissieleden een communautarisering van de handelsreclame wens-ten, anderen instemden met het behoud van de uitzondering op voorwaarde dat de Regering de bepalingen inzake verbod van handelsreclame deed naleven en, ten slotte, dat nog anderen pleitten voor het behoud van de tekst van de Regering omdat

« de discussie over de invoering van handelsreclame op de televisie immers nog niet afgerond is »

of omdat

« het probleem van de handelsreclame eerst op het nationale vlak moet worden opgelost ten einde geen onmogelijke toestanden op economisch en financieel gebied te scheppen ».

Een commissielid legt artikel 4, 6°, evenwel uit als volgt :

« 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. »

Die interpretatie werd nooit betwist tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Uit het verslag uitgebracht namens de Commissie voor de herziening van de Grondwet en de hervorming der instellingen van de Kamer (Gedr. St. Kamer, nr. 627/10, blz. 41 en 42), blijkt dat de tekst van de Regering werd behouden om even uiteenlopende, ja zelfs tegenstrijdige, redenen als in de Senaat.

De Minister van de Vlaamse Gemeenschap verklaart dat :

« economische en financiële redenen er de oorzaak van zijn dat deze materie nationaal blijft. Heel wat problemen zouden rijzen, indien één Gemeenschap handelsreclame invoerde en de andere niet ».

De Minister van de Franse Gemeenschap was van oordeel dat de in de vorm van een amendement voorgestelde bepaling luidens welke de opbrengst uit handelsreclame voor de Gemeenschappen zou zijn bestemd, niet te pas kwam in artikel 4. Hij voegde daar aan toe dat :

« men van de Regering geen precisering kan vragen over een beslissing die zij zou kunnen nemen binnen het kader van haar eigen bevoegdheden ».

L'exposé des motifs de ce projet se réfère d'ailleurs purement et simplement à la loi précitée en ce qui concerne les numéros 1 à 10 de l'article 4.

Le rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et des réformes institutionnelles par M. André et Mme Petry (Doc. Sénat, 434/2, pages 100 à 103) révèle que certains commissaires souhaitaient une communautarisation de la publicité commerciale, que d'autres admettaient le maintien de l'exception à la condition que le Gouvernement fasse respecter les dispositions interdisant la publicité commerciale et que d'autres enfin plaidaient pour le maintien du texte du Gouvernement parce que

« en ce moment la discussion du problème de l'introduction de la publicité commerciale à la télévision n'est pas épuisée »

ou parce que

« le problème de la publicité commerciale doit être résolu d'abord au niveau national, afin de ne pas courir le risque de situations impossibles au point de vue économique et financier ».

Toutefois, un commissaire interprète 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 appartiendrait alors aux Communautés de décider librement, chacune en ce qui la concerne, de l'utilisation qu'elles feraient de cette décision. »

Cette interprétation ne fut jamais contredite lors des travaux préparatoires de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Le rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre (Doc. Chambre, 627/10, pages 41 et 42) révèle que le texte gouvernemental fut maintenu pour des raisons aussi diverses, voire contradictoires, qu'au Sénat.

Le Ministre de la Communauté flamande y déclare que :

« des raisons économiques et financières militent en faveur du maintien du caractère national de cette matière. De nombreux problèmes pourraient découler de l'instauration de la publicité commerciale par une seule Communauté ».

Le Ministre de la Communauté française a estimé que la disposition déposée sous forme d'amendement et précisant que des recettes de la publicité commerciale seraient affectées aux Communautés, ne convenait pas dans le cadre de l'article 4. Il ajoute :

« qu'on ne peut exiger du Gouvernement une précision quant à une décision qu'il prendrait dans le cadre des compétences qui lui sont propres. »

Een lid gaf voor de verwerping van dit amendement de volgende uitleg : (het)

« betekent niet dat de inkomsten niet naar de Gemeenschappen gaan, maar enkel dat dit niet in artikel 4 gespecificeerd moet worden ».

Die interpretatie werd door niemand betwist.

Uit de voornoemde parlementaire voorbereiding kan worden besloten dat de parlementsleden die de communautarisering zonder meer van de handelsreclame op radio en televisie voorstonden, noch in 1971, noch in 1980 talrijk genoeg waren om hun standpunt te doen zegevieren.

Anderzijds volgt daaruit eveneens dat de handelsreclame weliswaar een uitzondering vormt op de volstrekte bevoegdheid van de Gemeenschappen inzake radio en televisie, maar dat die uitzondering de Regering en het Parlement helemaal niet de bevoegdheid verleent ter zake op te treden, behalve dan wat de loutere opheffing betreft van het verbod om handelsreclame via de ether uit te zenden.

Vandaag is de context erg verschillend.

Eenzijds is er in de twee Gemeenschappen blijkbaar een meerderheid te vinden die handelsreclame op radio en televisie wil toestaan, terwijl de respectieve Gemeenschappen er een verschillende zienswijze blijven op nahouden met betrekking tot de manier waarop die reclame moet worden georganiseerd; in dit verband is een verschillend beleid dus gerechtvaardigd.

Anderzijds heeft de Regering bij het Parlement een wetsontwerp ingediend waarin zij haar bevoegdheden klaarblijkelijk overschrijdt en daarenboven ingaat tegen de opzet van de wetgevers van 1971 en 1980, zowel betreffende de schrijvende pers als betreffende de noodzaak de handelsreclame op dezelfde wijze te verbieden of toe te staan op het hele grondgebied van het Rijk. De Regering is immers van plan handelsreclame toe te staan op de vrije radio's zonder financiële compensatie voor de schrijvende pers. Zij wil zich tevens het recht voorbehouden voor de twee Gemeenschappen een gedifferentieerd beleid uit te stippelen met betrekking tot de machtiging tot het uitzenden van handelsreclame op de televisie.

Bijgevolg is het nutteloos de handelsreclame voortaan nog als uitzondering te handhaven.

Die uitzondering is zelfs schadelijk in zoverre zij, aangezien zij onvermijdelijk uitloopt op bevoegdheids- en belangenconflicten, een ernstige belemmering vormt voor de uitwerking van een echt beleid inzake handelsreclame via de ether, een beleid dat tegelijk beantwoordt aan de wensen van de luisteraars, de kijkers, de omroepen, de adverteerders en reclamevakmensen.

De afschaffing van die uitzondering wijzigt niet de bevoegdheden van het Parlement en van de Regering wat betreft de belasting van de reclameopbrengst en de bestemming van die opbrengst voor steun aan de pers.

Het enige artikel van het onderhavige wetsvoorstel stemt volkomen overeen met het artikel vervat in het door

Un commissaire interpréta le rejet de cet amendement comme suit :

« ne signifie pas que les bénéfices ne vont pas aux Communautés, mais seulement qu'il n'y a pas lieu de le spécifier à l'article 4 ».

Cette interprétation ne fut contredite par personne.

On peut conclure des travaux préparatoires précités qu'en 1971 comme en 1980, les parlementaires favorables à la communautarisation pure et simple de la publicité commerciale radiodiffusée et télévisée ne furent pas suffisamment nombreux pour imposer leur point de vue.

En revanche, il en résulte également que l'exception à la plénitude des compétences communautaires en matière de radiodiffusion et de télévision que la publicité commerciale constitue, est loin de conférer au Gouvernement et au Parlement le pouvoir de régler la matière au-delà de la simple levée de l'interdiction d'insérer de la publicité commerciale sur les ondes.

Aujourd'hui le contexte est singulièrement différent.

D'une part, il semble évident qu'une majorité s'est dégagée dans les deux Communautés pour autoriser la publicité commerciale à la radio et à la télévision, tandis que les sensibilités communautaires demeurent différentes en ce qui concerne les modalités suivant lesquelles cette publicité sera organisée; une politique différenciée se justifie donc à ce point de vue.

D'autre part, le Gouvernement a déposé devant le Parlement un projet de loi excédant manifestement ses compétences et contredisant de surcroît les intentions des législateurs de 1971 et de 1980, tant en ce qui concerne la presse écrite qu'en ce qui concerne la nécessité d'interdire ou d'autoriser la publicité commerciale de la même manière sur toute l'étendue du territoire national. Le Gouvernement entend en effet autoriser la publicité commerciale sur les radios locales sans contrepartie financière pour la presse écrite. Il entend également se réserver la possibilité de pratiquer une politique différenciée entre les Communautés en ce qui concerne l'autorisation de la publicité commerciale télévisée.

En conséquence, il est désormais inutile de maintenir l'exception de la publicité commerciale.

Cette exception est même nuisible dans la mesure où, débouchant inévitablement sur des conflits de compétences et d'intérêts, elle entrave sérieusement la mise en œuvre d'une politique réelle de publicité commerciale sur les ondes répondant à la fois aux vœux des auditeurs, des téléspectateurs, des radiodiffuseurs, des annonceurs et des professionnels de la publicité.

La suppression de cette exception ne modifie en rien les compétences du Parlement et du Gouvernement en ce qui concerne la taxation des recettes publicitaires et l'affectation de ces recettes à l'aide à la presse.

L'article unique contenu dans la présente proposition de loi est identique à celui contenu dans la « proposition de loi

mevrouw Smet ingediende « wetsvoorstel tot overheveling van de bevoegdheid inzake handelsreclame in radio en televisie naar de Gemeenschappen » (Gedr. St. Kamer, nr. 426/1 (1982-1983) van 9 november 1982).

**

VOORSTEL VAN WET

ENIG ARTIKEL

In artikel 4, 6°, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 vervallen de woorden « en van handelspubliciteit ».

transférant aux Communautés la compétence en matière de publicité commerciale radiodiffusée ou télévisée » déposée par Mme Smet (Doc. Chambre, 426 (1982-1983) n° 1 du 9 novembre 1982).

F. DELMOTTE.

**

PROPOSITION DE LOI

ARTICLE UNIQUE

A l'article 4, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, les mots : « ainsi que de publicité commerciale » sont supprimés.

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