

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1984-1985

12 JULI 1984

WETSVOORSTEL

betreffende de handelsreclame op radio en televisie

(Ingediend door de heer Collignon)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

1. Algemene beschouwingen

Artikel 4, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat de Gemeenschappen bevoegd zijn voor de radio-omroep en de televisie, het uitzenden van mededelingen van de Nationale Regering en van handelspubliciteit uitgezonderd.

Met betrekking tot de mededelingen van de Nationale Regering zijn geschillen gerezen tussen de administrateurs-generaal van de B.R.T. en de R.T.B.F. en de Regering. Die geschillen hadden betrekking op technische vraagstukken in verband met de programmaschema's.

De invoering van de handelsreclame zal veel verderreikende gevolgen hebben, aangezien ze niet alleen de bepalingen van de openbare instellingen voor radio en televisie, maar ook de belangen van de betrokken Gemeenschappen raakt.

Tot op heden heeft de nationale overheid van haar prerogatieven gebruik gemaakt door de diverse zendinstellingen van elk van de Gemeenschappen de uitzending te verbieden van commerciële reclameboodschappen, overeenkomstig de organieke wet van 1960 houdende organisatie van de Instituten van de Belgische Radio en Televisie.

Bovendien verbiedt het koninklijk besluit van 24 december 1966 het doorgeven door de verdelers van « uitzendingen die het karakter van handelsreclame dragen » en van « uitzendingen van commerciële stations voor omgeroepen televisieuitzendingen, welke de bevoegde Minister aanwijst op eensluidend advies van de Ministers onder wie de Instituten der Belgische Radio en Televisie ressorteren ».

Chambre des Représentants

SESSION 1984-1985

12 JUILLET 1984

PROPOSITION DE LOI

relative à la publicité commerciale radiodiffusée et télévisée

(Déposée par M. Collignon)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Considérations générales

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 des 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 ».

Nu blijkt steeds meer dat een dergelijk verbod potsierlijk is geworden en door de tijd achterhaald, aangezien het ingaat tegen feitelijke situaties, waarvan de belangrijkste de verspreiding is via de kabel van reclameboodschappen van buitenlandse stations. Ten minste één van die stations richt zijn boodschappen openlijk tot de Franse Gemeenschap van België.

Aangestipt zij dat zowel de mededingingsvoorwaarden — onder meer de weerslag op de advertentie-inkomsten van de schrijvende pers —, als de ontwikkeling van de radio- en televisienetten in onze Gemeenschappen verschillend zijn.

Ofschoon de Vlaamse en Franse Gemeenschappen voortaan beschikken over relatief gelijkaardige decreten houdende organisatie van de erkenning van de vrije radio's, bestaan er zeer uiteenlopende situaties inzake televisie. Alleen de Franse Gemeenschap heeft een beleid inzake Gemeenschapstelevisie uitgewerkt; ook is alleen zij ontvangende partij in een internationaal net, dat Franstalige televisie groepeerde, met name TV 5.

Tevens herinneren wij eraan dat de Franstalige omroep, krachtens een wijziging van het organiek decreet van 12 september 1977 betreffende de R.T.B.F., concessies mag verlenen of zich mag verenigen ten einde zijn activiteitsgebied te verruimen en b.v. een net van betaaltelevisie mag inrichten.

Ten slotte kan de R.T.B.F. zich beroepen op een decreet houdende reglementering van de verspreiding van niet-commerciële reclame op haar netten. Een Hogere Reclame-raad heeft tot taak advies uit te brengen over de toepassing van het decreet.

Dit verschil in benadering tussen het noorden en het zuiden des lands bleek reeds naar aanleiding van de goedkeuring van de wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden, waarvan de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in zijn artikel 4, § 1, 6°, het bepaalde in artikel 2 overneemt.

Sedert 1971 geldt het algemeen beginsel dat de Gemeenschappen bevoegd zijn inzake radio en televisie en is de nationale bevoegdheid inzake handelsreclame op radio en televisie de uitzondering.

In het verslag dat de heer Wigny namens de Commissie voor de Grondwetsherziening (Stuk. Kamer n° 1053/4 van 15 juli 1971, blz. 8) uitbracht, preciseerde hij trouwens het volgende:

«Principieel is er niets tegen dat de reclame over de televisie bij decreet wordt geregeld. De ontvangsten die zij oplevert vormen bijkomende financiële middelen voor de Cultuurraad die machtiging heeft verleend tot het uitzenden van die reclame».

Evenzo 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:

«In geval 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, n° 434/2, Verslag, blz. 103).

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 des 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 radiotélévisées 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, § 1^{er}, 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 projet fait au nom de la Commission de révision de la Constitution (Doc. Parl. 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 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).

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 van uit een deontologisch en programmeringsoogpunt te organiseren.

Voorts dient het Parlement ook de bepalingen aan te nemen waarop, volgens de wetgevers van juli 1971 en augustus 1980, zijn bevoegdheid inzake handelsreclame steunt met name de vrijwaring van de belangen van de schrijvende pers, voor zover de invoering van commerciële etherreclame op radio en televisie kan leiden tot een inkomensdaling voor de pers (*Parl. Hand. Kamer*, n° 105 van 16 juli 1971).

2. Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Deze bepaling laat handelsreclame toe in de radio- en televisieprogramma's. Uiteraard geldt die toelating alleen voor programma's waarvan de uitzending en/of de verspreiding door de Gemeenschappen niet zijn verboden.

Art. 2

Deze bepaling ligt in de lijn van de voornemens die het Parlement uitdrukkelijk heeft te kennen gegeven naar aanleiding van de goedkeuring van de wet van 21 juli 1971 en, onder verwijzing hiernaar, van de wet van 8 augustus 1980.

Zij staat elke Gemeenschap toe de inkomsten uit haar investeringen op het vlak van radio en televisie aan te wenden voor de financiering van haar beleid. Het spreekt vanzelf dat elke Gemeenschap, wat haar betreft, beslist over de wijze waarop zijn die inkomsten precies zal aanwenden.

Art. 3

De eerste paragraaf van dit artikel voorziet in de terugstorting aan de Gemeenschappen van een gedeelte van de belastinginkomsten die door de Staat zijn afgehouden op de inkomsten uit de handelsreclame gemaakt door andere personen en instellingen dan die welke in artikel 2 zijn bedoeld.

Het is inderdaad maar billijk dat de belastinginkomsten uit radio en televisie — twee essentiële communicatiedragers, die daarenboven eigen zijn aan elke Gemeenschap — worden aangewend voor de bevordering van hun respectief beleid.

De verhouding tussen het inkomen en de taal van de programma's waaruit het is voortgevloeid vormt logischerwijze het criterium voor de verdeling van die belastinginkomsten tussen de Gemeenschappen. Voortbouwend op de redenering die aan § 1 ten grondslag ligt, wordt in § 2 van dit artikel gepreciseerd dat de belastinginstroom slechts voor communautaire aangelegenheden mogen worden bestemd. Paragraaf 3 van het artikel bepaalt hoe die belastingen worden geheven.

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 présentation 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 Parl. Chambre*, n° 105 du 16 juillet 1971).

2. Commentaire aux articles

Article 1

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.

Art. 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.

Art. 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 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.

Art. 4

De artikel geeft vaste vorm aan de opzet van de wetgevers van juli 1971 en augustus 1980.

Het voorziet in de toewijzing van een gedeelte van de belastinginkomsten aan de schrijvende pers, op de wijze die moet worden vastgesteld door het Parlement wanneer dit laatste zich een nauwkeurig oordeel zal hebben gevormd over de weerslag van de etherreclame op die pers.

Aangezien de handelsreclame, bij wijze van uitzondering niet behoort tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen inzake radio en televisie, wat voornamelijk is ingegeven door de zorg de schrijvende pers te beschermen en deze overigens het recht heeft om dringende maatregelen te eisen, is het raadzaam een eventueel stilzitten van het Parlement op te vangen door te bepalen dat de belastinginkomsten in dat geval geheel aan de Gemeenschappen zullen worden terugbetaald.

Art. 5

Dit is een bepaling tot opheffing van artikel 28, § 3, van de wet van 18 mei 1960 die de handelsreclame op de B.R.T. en de R.T.B.F. verbiedt.

Vanzelfsprekend worden de bepalingen vervat in de diverse koninklijke besluiten houdende verbod van de handelsreclame stilzwijgend opgeheven bij artikel 1 van het onderhavige wetsvoorstel.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

De radio-omroepdiensten mogen handelsreclame opnemen in de programma's waarvan de uitzending of de verspreiding door de Gemeenschappen niet is verboden. Onder radio-omroepdienst wordt verstaan, elke openbare of privé-instelling waarvan de klank- of televisieuitzendingen zijn bestemd om door het publiek in het algemeen via de ether of via de kabel rechtstreeks te worden ontvangen, met uitzondering van de instellingen die zich beperken tot de produktie van door derden uitgezonden programma's en de instellingen die zich beperken tot de verspreiding van die programma's.

Art. 2

Op de reclame-inkomsten van de openbare instellingen voor radio-omroep die van de Gemeenschappen afhangen, mag door de Staat geen heffing, belasting of bijdrage van welke aard ook worden geheven.

Art. 3

§ 1. De Staat betaalt 50 % van de belasting- of andere ontvangsten die hij int op de inkomsten uit handelsreclame op radio of televisie terug aan de Franse Gemeenschap, wat de in de Franstalige programma's opgenomen reclame

Art. 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.

Art. 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.

R. COLLIGNON

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, l'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 le 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

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. L'Etat ristourne 50 % 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

betreft, aan de Vlaamse Gemeenschap, wat de in de Nederlandstalige programma's opgenomen reclame betreft en aan de Duitstalige Gemeenschap wat de in de Duitstalige programma's opgenomen reclame betreft.

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

§ 3. De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit en op advies van de Gemeenschapsexecutieven, de heffingen, belastingen en bijdragen van welke aard ook met betrekking tot de handelsreclame, alsmede de wijze waarop zij worden geïnd.

De heffingen, belastingen en bijdragen mogen evenwel in hun geheel niet lager liggen dan de belastingen en heffingen van gemeen recht.

Art. 4

§ 1. Het overschot van de bij artikel 3 bedoelde belasting- of andere inkomsten wordt op de bij de wet bepaalde wijze bestemd voor de hulp aan de Belgische schrijvende pers, binnen het jaar dat volgt op het jaar waarin deze wet in werking treedt. Geschiedt zulks niet, dan wordt dit overschot geheel aan de Gemeenschappen terugbetaald op de in artikel 3 bepaalde wijze.

§ 2. Bovendien zal de in § 1 bedoelde wijze pas bij wet worden vastgesteld nadat de Regering aan Kamer en Senaat betreffende de situatie van de Belgische schrijvende pers een omstandig verslag heeft meegedeeld dat is opgemaakt na advies zonder meer van de representatieve organisaties van de werknemers en de werkgevers van die sector.

Art. 5

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

3 juni 1985.

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 les 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 ristournes 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. 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 ristourné 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.

3 juin 1985.

R. COLLIGNON
A. SPAAK
E. RIGO
J. MOTTARD
Y. BIEFNOT