



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1982-1983

13 MAI 1983

PROPOSITION DE DECRET

REGLEMENTANT LA PUBLICITE NON COMMERCIALE
PAR LES MOYENS DE L'AUDIO-VISUEL (1)

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA RADIO-TELEVISION
PAR MM. **O. DELEUZE** ET **R. COLLIGNON**

(1) Voir Doc. 90 (1982-1983) - Nos 1 & 2.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission de la Radio-télévision a consacré ses réunions des 22 février, 11 mars, 4 mai et 10 mai 1983 à l'examen de la proposition de décret « réglementant la publicité non commerciale par les moyens de l'audio-visuel », de M. Lagasse et consorts (doc. 90 (1982-1983) n° 1). (1)

Les réunions des 22 février et 11 mars ont été réservées à une discussion générale très large à l'issue de laquelle M. Lagasse a déposé des amendements tenant compte de différentes suggestions et observations qui lui avaient été faites (doc. 90 (1982-1983) n° 2).

Ces amendements, ainsi que les articles de la proposition, ont été discutés lors des réunions des 4 et 10 mai 1983.

Lors de la réunion du 4 mai, le rapporteur désigné initialement par la Commission, M. Delcuze, a été empêché d'assister à l'entièreté de ses travaux, parce qu'il était retenu par des réunions de commissions convoquées pour la même date à la Chambre. La Commission a décidé de lui adjoindre un corapporteur en la personne de M. Collignon.

1. Discussion générale

(Réunion du 22 février 1983)

M. Lagasse, auteur principal de la proposition, a précisé d'emblée que la compétence du Conseil à régler cette matière ne faisait pas de doute : les dispositions restrictives de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ne s'étendent pas à la publicité non commerciale, d'autant plus qu'elles sont d'interprétation stricte. Cette remarque, a-t-il ajouté, vaut pour le secteur public comme pour le privé.

Plusieurs membres ont demandé sur quelles bases se définissait la publicité actuellement faite sur les antennes de la RTBF au bénéfice d'organismes tels que la SNCI ou le Crédit communal, qui « parrainent » certaines émissions, ainsi que la publicité collective réalisée au bénéfice de certains secteurs économiques, à la demande de l'ONDAH par exemple.

Il leur a été répondu que le Conseil d'Etat, dans un avis remis le 23 mars 1960 à la deman-

de du Ministre des Affaires culturelles, a conclu à l'interdiction pour l'INR de « diffuser des émissions qui auraient pour objet de vanter les produits ou les services d'un commerçant, d'un industriel ou de toute autre personne se livrant à une activité lucrative, dans le but de servir ses intérêts privés ou d'obtenir une rémunération ».

Il s'agit là d'une définition de la publicité commerciale, telle qu'elle était interdite à l'Institut par l'article 3 de la loi du 18 juin 1930. Ultérieurement, dans un avis rendu le 11 juillet 1972 à la demande des ministres de la Culture française et de la Culture néerlandaise, le Conseil d'Etat a d'ailleurs spécifié que « doivent être considérées comme émissions revêtant un caractère de publicité commerciale et sont dès lors interdites par l'article 28, §3, de la loi du 18 mai 1960, les émissions qui ont pour objet de vanter les produits ou les services de personnes — physiques ou morales — se livrant à une activité lucrative, et pour but de servir les intérêts privés de ces personnes ». (Ces avis sont joints au rapport — voir annexe 3.)

D'autres commissaires ont considéré que la publicité non commerciale n'existe pas. Les émissions patronnées par la SNCI ou le Crédit communal relèvent de la publicité commerciale; les émissions réalisées par des organisations syndicales et patronales sont de la propagande.

L'auteur principal de la proposition s'est alors vu amené à préciser les raisons qui avaient conduit au dépôt de celle-ci.

Il a notamment rappelé qu'en France, la publicité collective a existé pendant longtemps; les conditions énumérées à l'article 2 de sa proposition s'inspirent d'ailleurs de cette expérience française.

L'objectif de la proposition, a-t-il souligné, n'est pas de s'opposer à la diffusion de la publicité non commerciale sur les antennes de la radio et de la télévision. Actuellement, seule la publicité commerciale est interdite à la RTBF et, en conséquence, celle-ci émet de la publicité non commerciale, en se basant sur l'avis du Conseil d'Etat déjà cité, sans que cette pratique ne soit réglementée. Il convient de mettre fin à ce vide juridique, qui peut être la source de nombreux « dérapages ».

M. Lagasse a ajouté qu'au stade actuel, les auteurs de la proposition ont préféré se limiter à fixer des critères qualitatifs. Il ne leur a pas paru opportun d'intervenir en ce qui concerne le volume, les horaires ou les tarifs de la publicité non commerciale. Les responsables de la RTBF, des radios privées et des télévisions communautaires sauront sans doute faire preuve de suffisamment d'auto-discipline en ces matières.

Différents membres ont déclaré qu'à leur estime, la proposition introduisait une discri-

(1) Ont participé aux travaux de la commission :

MM. Biefnot (président), Mme Brenez, MM. Burgeon, Cornet d'Elzies, De Decker, Ducarme, Grafé, Lagasse, Lestienne, Mordant, Mottard, Mme Pétry, MM. Piérard, Rigo, Collignon et Delcuze, rapporteur.

Ont assisté aux travaux de la commission :

MM. R. Gillet, Hendrick, Klein, Outers, membres du du Conseil; Le ministre-président de l'Exécutif de la Communauté française et son chef de cabinet.

mination choquante entre les organismes qui seraient autorisés, aux termes du décret, à faire de la publicité (qualifiée de « non commerciale ») et des organismes analogues, exclus de son champ d'application. Le Crédit communal par exemple, ont-ils estimé, est une institution bancaire comme une autre.

Ils ont ajouté que le problème devrait donc être réglé pour l'ensemble de la publicité radiotélévisée, qu'elle soit commerciale ou non.

D'autres membres ont abordé le problème des formes que revêt la publicité à la radio et à la télévision. Certains ont noté les différences qui séparent à cet égard la publicité non commerciale des « Tribunes libres » octroyées aux organisations professionnelles : autres heures d'écoute, degré de professionnalisme de la réalisation, longueur. Un membre a exprimé sa crainte de voir la publicité, commerciale ou non, prendre une importance trop grande dans les temps d'antenne ; il a également souligné le caractère agressif de certains types de publicité.

A l'issue de ce premier échange de vues, l'auteur principal de la proposition a résumé comme suit les convictions qu'il avait acquises :

1. Il est nécessaire d'intervenir dans le domaine de la publicité non commerciale. Si rien n'est fait, il y aura des dérapages.

2. La définition proposée n'est pas suffisamment précise pour certains ou en tout cas ils ont des opinions divergentes à ce sujet.

3. Les abus restent possibles en ce qui concerne le volume de la publicité, les moments où elle est diffusée et les tarifs pratiqués ; les intervenants, à cet égard, songent surtout à la RTBF.

Plutôt que de compléter le décret par des règles en ce sens, l'auteur croit qu'il vaut mieux chercher à établir un code interne à la RTBF ; la Commission pourrait exprimer le souhait que le Conseil d'administration de la RTBF se saisisse du problème en vue de mettre en place cette auto-réglementation.

Par ailleurs, plusieurs membres ont demandé que l'administrateur général de la RTBF informe la Commission de l'organisation actuelle de la publicité non commerciale à la RTBF et des montants de ses recettes, directes ou indirectes.

2. Discussion générale

(Réunion du 11 mars 1983)

A l'ouverture de la réunion du 11 mars 1983, le Président de la Commission a donné lecture de la lettre de l'administrateur général de la RTBF répondant à la demande d'information introduite conformément au vœu de plusieurs commissaires.

Dans cette lettre, l'administrateur général déclare qu'il ne lui paraît pas possible de four-

nir les renseignements demandés, les interventions d'organismes publics dans les frais de certaines émissions de la RTBF faisant partie du budget global des émissions et ne faisant pas l'objet d'une comptabilité distincte.

Le Président a rappelé, à cette occasion, que la proposition de décret de M. Lagasse et consorts concernait l'ensemble des moyens audiovisuels et pas la seule RTBF.

Le ministre-président de l'Exécutif de la Communauté française, à qui différents membres ont demandé s'il jugeait la réponse de l'administrateur général de la RTBF satisfaisante, a remis aux membres copie d'une note adressée par l'administrateur général de la RTBF au Comité permanent de cet institut qui éclaire le contexte dans lequel les organes dirigeants de celui-ci appliquent et souhaitent appliquer à l'avenir la diffusion de publicité non commerciale (voir annexe 1).

Cette note, a-t-il encore fait observer, indique que le décret organique de la RTBF du 12 décembre 1977 offre, en cette matière, « davantage de possibilités que ne le faisait la loi du 18 mai 1960. Le décret prévoit en effet explicitement la possibilité, pour la RTBF, de se faire rémunérer les services rendus sous quelque forme que ce soit ».

Les travaux préparatoires du décret organique de 1977, a ajouté le ministre-président, montrent qu'à ce moment, les activités commerciales autorisées à l'Institut se situaient plutôt dans le champ de la coproduction que dans celui de l'émission de publicité non commerciale.

Cependant, le texte du décret tel qu'il a été adopté par le Conseil peut s'appliquer également à cette dernière matière.

Il a ensuite souligné à son tour que la proposition de décret ne s'appliquait pas à la seule RTBF et que la situation actuelle pourrait également être mise à profit par des radios locales reconnues.

A ce propos, le ministre-président a souhaité faire deux réflexions.

D'une part il a suggéré que la proposition de décret définisse de manière plus précise ce qu'est la publicité non commerciale.

Par ailleurs, certains éléments contenus en son article 2 lui ont paru trop larges et laissés exclusivement à l'appréciation des tribunaux alors que la publicité commerciale diffusée par certaines stations privées n'est soumise à aucune réglementation. Que penser, par exemple, de l'introduction du critère de la « vulgarité » ?

Certes, les préoccupations des auteurs de la proposition sont louables, mais le ministre-président s'est demandé s'il ne convenait pas de penser à un processus de protection du consom-

mateur qui se ferait par un autre biais que celui des tribunaux et qui pourrait, le jour venu, être éventuellement appliqué à la publicité commerciale.

Plusieurs membres ont jugé la réponse de l'administrateur général inquiétante. La RTBF, ont-ils estimé, doit avoir la transparence de ses comptes; la note remise par le ministre-président indique que la RTBF a conclu des conventions avec différents parastataux et avec des organisations professionnelles afin de diffuser de la publicité non commerciale. A tout le moins, la RTBF pourrait fournir à la Commission le texte de ces conventions, ceci afin de permettre à la Commission de vérifier quels engagements ont été conclus et selon quelles modalités.

L'auteur principal de la proposition a résumé une nouvelle fois l'objet essentiel de l'initiative décrétales qu'il a prise : il ne s'agit pas de modifier le décret organique de 1977 puisque la proposition de décret ne concerne pas la seule RTBF, mais l'ensemble des moyens audiovisuels, tant publics que privés.

Aujourd'hui, a-t-il répété, la publicité non commerciale n'est pas interdite et tout est donc possible : il en résulte des interprétations abusivement larges, et celles-ci ne sont pas seulement le fait de la RTBF.

La proposition veut éviter les abus et les détournements qui pourraient dériver de cette absence de réglementation. L'auteur a déclaré croire à l'avenir du secteur de la publicité non commerciale par l'audio-visuel. Certains trouvent peut-être les conditions prévues par la proposition de décret insuffisantes et souhaiteront que l'on s'occupe notamment des tarifs, des contrats et des horaires d'émission, mais l'auteur a dit ne pas partager ces préoccupations, jugées par lui interventionnistes.

Un membre, après avoir reconnu que la réponse de l'administrateur général était extrêmement laconique, a signalé qu'une réelle difficulté existait en matière comptable puisqu'il n'y a jamais de totalisation des montants relatifs aux interventions de certains organismes publics dans les frais des émissions de la RTBF. Cela étant, la Commission devrait pouvoir disposer d'un exemplaire d'un contrat-type.

Plusieurs membres se sont interrogés à nouveau sur le champ d'application de la proposition. Un commissaire a notamment affirmé que les auteurs étaient responsables du fait que la discussion se concentrait sur la RTBF, comme en témoignent les développements et l'article 1^{er} de la proposition dont le libellé, du reste, ne correspond pas à l'intitulé de celle-ci.

Un autre membre a évoqué le problème de la publicité clandestine. Il est bien connu, a-t-il déclaré, que des maisons de disques avancent de

l'argent afin que leur matériel bénéficie d'une promotion préférentielle, que les panneaux publicitaires placés derrière les buts se paient plus cher lors des rencontres de football télévisées, etc.

Que se passera-t-il, a-t-il ajouté, si le législateur national autorisait la publicité commerciale sur les radios privées et pas à la RTBF ?

Une discussion s'est alors développée à propos des compétences de la Communauté en matière de publicité radio-télévisée.

Un membre a notamment soutenu que l'article du décret adopté par le Conseil à propos des radios locales, et qui concerne l'interdiction de diffuser de la publicité commerciale, était nul.

Le ministre-président lui a rétorqué que cette thèse était celle du Gouvernement national, qui a d'ailleurs déposé un recours devant le Conseil d'Etat à propos de cet article. D'ici-là, le décret demeure d'application intégrale.

L'intervenant a fait observer que si la Communauté refuse de reconnaître les radios locales parce qu'elles émettent de la publicité commerciale, des recours seront déposés au Conseil d'Etat et les décisions de l'Exécutif seront annulées par les tribunaux.

Le ministre-président a rappelé que le décret adopté par le Conseil contient plusieurs critères; un recours ne pourrait être donc pris que si l'agrégation a été refusée sur base du seul critère relatif à la publicité commerciale.

Un membre, faisant référence à l'article 3 qui est spécialement consacré à la publicité en faveur de certaines catégories de médicaments, a affirmé que cette disposition cherchait à rencontrer les objectifs de certains milieux qui souhaitent étatiser le secteur des soins de santé et de l'industrie pharmaceutique.

L'auteur principal lui a rappelé que certains types de médicaments font dès à présent l'objet de campagnes radio-télévisées, notamment à l'initiative de *Via Secura*.

Au même membre qui lui demandait si, d'une façon analogue, une publicité non commerciale pourrait être diffusée en faveur des soins de santé donnés en centres intégrés, il a répondu par l'affirmative.

Plusieurs membres ont estimé que les conditions définies à l'article 2 de la proposition devaient être revues.

Un membre s'est notamment demandé s'il ne conviendrait pas d'y ajouter une disposition relative aux formes insidieuses que peut prendre la publicité. Un autre commissaire a évoqué, à cet égard, l'exemple de la publicité subliminale. Il s'est également interrogé sur l'opportunité d'empêcher que la publicité, même non com-

merciale, prenne des formes plus agressives au point d'interrompre certains programmes.

Un autre membre a noté que la difficulté, en l'occurrence, était de donner un caractère normatif à ce qui n'était jusqu'ici qu'un code de déontologie à usage interne. Il a cependant ajouté qu'il y avait danger à confier l'interprétation de ces conditions aux tribunaux.

L'auteur principal a admis que les conditions visées à l'article 2 de sa proposition — il a rappelé une nouvelle fois que celle-ci s'abstenait volontairement d'édicter des règles quantitatives — pouvaient être complétées ou élargies. Il a cependant affirmé qu'il serait impossible, dans ce domaine, de se passer d'une certaine jurisprudence. Tous les jours, a-t-il souligné, les tribunaux doivent interpréter des notions comme les bonnes mœurs ou l'ordre public; s'il est vrai que le « mauvais goût » est un concept subjectif et que l'opinion publique est fluctuante en cette matière, une définition peut néanmoins se dessiner à travers des décisions jurisprudentielles.

Par contre, le ministre-président a plaidé, et de nombreux membres l'ont appuyé, pour la mise en place d'un organisme spécialisé d'éthique publicitaire qui pourrait du reste ultérieurement intervenir aussi dans le domaine de la publicité commerciale.

Un membre a ajouté qu'il conviendrait que les consommateurs y soient représentés.

Un commissaire s'est interrogé sur la définition du champ de l'audio-visuel. La publicité dans les gares, les grands magasins, etc... est parfois faite sous forme audio-visuelle; la proposition lui sera-t-elle applicable ?

Quant aux dispositions de l'article 3, il a estimé dangereux le fait que l'intervention de l'Exécutif se substitue en cette matière à celle du Conseil d'administration de la RTBF.

Un autre membre a dit partager cette inquiétude : même s'il est convaincu de l'importance du domaine sanitaire et des campagnes promotionnelles faites en sa faveur, la santé pourrait n'être en l'occurrence qu'un moyen d'ordre public permettant d'intervenir là où seul le Conseil d'administration de la RTBF est compétent.

A la lumière de ces différentes interventions, l'auteur principal a déclaré qu'il proposerait à la Commission des amendements rencontrant, autant que possible, les remarques qui lui avaient été faites.

Dès la réception de ces amendements (doc. 90 (1982-1983) n° 2), votre Commission s'est à nouveau réunie pour poursuivre la discussion générale en fonction du nouveau texte qui lui était proposé.

3. Discussion générale

(Réunion du 4 mai 1983)

L'auteur des amendements a tenu à rappeler, en préalable, que ni la proposition de décret ni les amendements ne cherchaient à interdire la publicité non commerciale : il s'agit d'éviter que son développement se fasse dans l'obscurité et l'anarchie. Il a également répété que leur champ d'application englobait le secteur privé comme le secteur public.

L'auteur s'est ensuite étendu sur chacun de ses amendements; au passage, il s'est interrogé sur l'opportunité de maintenir, à l'article 1^{er}, § 3, (a), le mot « exclusif » qui risque de favoriser une interprétation trop restrictive du décret.

En conséquence, il a déposé un sous-amendement en ce sens; un autre sous-amendement modifie quant à lui le texte de l'article 1^{er}, § 3, (d), l'auteur faisant observer que de nombreuses associations professionnelles, sportives et culturelles ont adopté un statut d'organisme privé (par exemple sous forme d'ASBL) (voir annexe 2).

Un membre s'est interrogé sur la motivation des auteurs de la proposition. S'il s'agit de réglementer la publicité non commerciale qui, dans les faits, est diffusée dès à présent sur les antennes de la RTBF, les associations concernées — Crédit communal, Sabena, SNCI — sont exclues par les dispositions du nouvel article 1^{er}, § 3 que propose l'auteur.

Un autre membre a également critiqué ces amendements. Il a considéré que la condition de l'intérêt général, notamment, valait également pour la publicité commerciale; que les lettres (c) et (d) de l'article 1^{er}, § 3 devraient être regroupés; qu'il y avait des retombées commerciales à toute publicité, même menée dans le but de servir l'intérêt général; qu'avant de créer un organisme consultatif supplémentaire, il convenait de régler le contentieux de la publicité commerciale.

Un commissaire a estimé qu'il fallait renverser la charge de la preuve prévue au nouvel article 3; par ailleurs, il a regretté que l'auteur aborde, par le biais du nouvel article 6, un domaine étranger à celui de sa proposition. En conséquence, il a déposé un sous-amendement supprimant, à cet article 6, la référence au décret du 8 septembre 1981 sur les radios locales (voir annexe 2).

L'auteur des amendements a ensuite répondu aux différents intervenants. Sa définition de la publicité non commerciale, a-t-il précisé, s'inspire de l'avis du Conseil d'Etat et des commentaires qu'il a suscités. Ce qui distingue l'acte de publicité de l'information, c'est qu'il est rému-

né. Afin que cette disposition ne puisse pas être tournée — par exemple en argumentant que la rétribution ne se fait pas au bénéfice du publicitaire mais à l'avantage du téléspectateur ou de l'auditeur — il est prévu que l'attribution à ceux-ci de sommes d'argent, de biens ou de services est également considérée comme un avantage en nature, sauf lorsqu'il s'agit de biens de caractère culturel dont la valeur est minime, par exemple un disque ou un livre.

Il a ajouté que les lettres (c) et (d) de l'article 1^{er}, § 3, tel qu'il propose de l'amender, se complétaient : le premier concerne les indications de marque, le second les allusions à des marques. Toutefois, il s'est dit prêt à modifier les structures de ces deux lettres et a déposé dans ce but un nouveau sous-amendement (voir annexe 2).

Un membre s'est déclaré sceptique quant à la définition de la publicité non commerciale proposée par l'auteur. Pour lui, c'est l'acte lui-même et non la condition du commerçant qui est le critère de ce qui est commercial : ainsi l'a voulu le Code du commerce. Il a déposé un sous-amendement à l'article 1^{er}, § 3, tendant à y ajouter les mots « ne concerne pas les activités visées par les articles 2 et 3 de la loi du 15 décembre 1872 du Code du Commerce » (voir annexe 2).

Par ailleurs il a répété — après d'autres intervenants — que le libellé des lettres (c) et (d) du nouvel article 1^{er}, § 3, interdirait à des organismes comme le Crédit communal ou la Sabena de bénéficier de la publicité non commerciale à la radio et à la télévision.

Un autre membre a annoncé qu'il ne pouvait admettre des amendements refusant aux organismes d'intérêt public l'accès à la publicité non commerciale. Pour sa part, et pour éviter que la lettre (b) du nouvel article 1^{er}, § 3, ne soit interprété dans un sens trop restrictif, il a également annoncé le dépôt d'un sous-amendement (voir annexe 2).

L'auteur des amendements a admis qu'il était intellectuellement concevable qu'un commerçant fasse de la publicité non commerciale. Mais cette hypothèse recèle de multiples dangers. Il a ajouté que les conditions prévues à l'article 1^{er}, § 3, étaient cumulatives.

Enfin, un membre s'est inquiété de la confusion qui peut naître dans l'esprit du public à propos du financement des émissions « parrainées » : souvent, les organismes qui bénéficient de la publicité n'interviennent que pour une part minime dans le coût de l'émission (qui, en réalité, est financée par la Communauté par le biais de la dotation à la RTBF), mais les téléspectateurs peuvent avoir l'impression que l'ensemble des frais des émissions est couvert par les ressources publicitaires.

L'auteur des amendements a répondu que ce problème — la réglementation quantitative de la publicité non commerciale — était étranger à l'objet de sa proposition. Peut-être, a-t-il convenu, faudra-t-il ultérieurement légiférer sur ce point également.

4. Discussion des articles

(réunions des 4 et 11 mai 1983)

a) Article 1^{er}

L'auteur des amendements a demandé, suite à la discussion engagée, que le rapport indique que l'avantage qu'un commanditaire peut tirer d'une publicité n'en compromet pas nécessairement le caractère non commercial.

M. Hendrick est alors intervenu pour défendre son sous-amendement. Pour lui, la proposition maintient une définition équivoque de la publicité non commerciale : en pure logique, on ne peut distinguer selon son caractère commercial la publicité que fait le Crédit communal, qui est du reste une société anonyme, et celle que pratique la Banque Bruxelles-Lambert.

Par ailleurs, M. Hendrick a dit ne pas comprendre en quoi la Sabena, par exemple, sert davantage l'intérêt général qu'une autre entreprise du même ordre. La RTT, la SNCB sont elles aussi des sociétés commerciales et toute publicité faite en leur faveur est une publicité commerciale. Si ce n'est pas le cas, la proposition de décret introduit une ségrégation sur base idéologique et ne permet qu'aux entreprises gérées par les pouvoirs publics de faire de la publicité, qualifiée abusivement de « non commerciale ».

Un membre a rétorqué que l'exemple de la Sabena, au contraire, était éclairant : l'intérêt général commande que l'on utilise ses lignes plutôt que celles de la *Lufthansa* ou de la *Panam*.

L'auteur des amendements a objecté que le sous-amendement de M. Hendrick aboutirait à ce qu'à chaque référence au Code du commerce, la proposition ne puisse être appliquée. Il deviendrait dès lors impossible de promouvoir, par exemple, l'achat de charbon ou l'usage de la bicyclette, même si la publicité se contente de signaler que ces bicyclettes peuvent être louées dans les gares.

Le Chef de cabinet du ministre-président de l'Exécutif de la Communauté française a estimé que la ligne de partage entre la publicité commerciale et la publicité non commerciale ne se situe pas au niveau de l'acte. Elle passe entre ceux qui considèrent que la Sabena et la RTT peuvent faire de la publicité parce qu'il y va de

l'intérêt général, et ceux qui pensent que de tels organismes, au contraire, ont des activités de nature essentiellement commerciale. Or, ces sociétés ne rémunèrent pas de capital privé. La notion d'intérêt général crée en fait un partage entre deux conceptions de la société.

Pourquoi ne pas indiquer clairement dans ce cas, a rétorqué un membre, que la publicité non commerciale n'est autorisée que pour les entreprises qui ne rémunèrent aucun capital privé ?

M. Collignon, co-rapporteur, a ensuite introduit la discussion des sous-amendements qu'il a déposés avec M. Mottard à l'article 1^{er}, § 3 (b). Il a rappelé sa crainte de voir le terme « pouvoirs publics » interprété de façon restrictive; il a estimé que l'on cherchait, à l'occasion de la proposition en discussion, à restreindre les possibilités actuellement offertes à la RTBF en cette matière.

Un membre a répondu que l'inverse était vrai : les auteurs de la proposition ont cherché à aller au-delà de la situation actuelle.

Différents membres ont estimé que ce sous-amendement risquait d'introduire une discrimination entre entreprises concurrentes. Certains se sont demandé s'il ne fallait pas introduire dans le texte de la proposition cette réserve que l'entreprise concernée doit avoir une spécificité; d'autres ont jugé que toute publicité se fait à l'encontre d'un concurrent.

Une discussion s'est alors engagée sur le caractère public de certains organismes et sur l'intérêt général que ceux-ci sont censés servir.

Aux membres qui ont rappelé que le Crédit communal, par exemple, était une société de droit privé, il a été rétorqué qu'en tant que banque des communes, cette institution avait un caractère indéniable d'intérêt public. Des commissaires ont mis cette affirmation en doute, en évoquant notamment les conditions auxquelles le Crédit communal lie ses prêts en faveur de communes en difficulté.

Un membre a relevé que les avis du Conseil d'Etat ne portent que sur deux organismes précis : la CGER et la Loterie Coloniale (1). La proposition dénature en fait cet avis : d'une part, les séquences publicitaires « style RTL » qu'envisage la RTBF ne constituent pas une forme d'information au public telle que visée par l'avis du Conseil d'Etat de 1960 en sa page 6 (« aucune objection d'ordre juridique ne saurait être formulée contre la réalisation de cycles d'émissions en vue de mieux faire connaître la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite ou la Loterie Coloniale »), de l'autre, le Conseil d'Etat se limite à étudier deux cas alors que la proposition est beaucoup plus générale. A cet égard, le Conseil d'Etat est tout

aussi clair (p. 6 de l'avis précité) : « quant aux services publics, qui sont cités par le ministre d'une manière tout à fait générale, le Conseil d'Etat ne saurait émettre d'avis en raison de l'imprécision de la question. Pour chacun d'entre eux, il conviendrait d'étudier son statut avant d'aboutir à une conclusion. Il existe plusieurs centaines d'établissements publics et les services publics non dotés de la personnalité juridique sont légion.

Appelé à donner son avis sur pied de l'article 6 de la loi du 23 décembre 1946, le Conseil d'Etat ne peut entreprendre une étude aussi vaste ».

Un membre a rappelé que lorsque la CGER était devenue banque publique, une distinction a été faite en matière de critères publicitaires entre les activités bancaires et les activités d'épargne de cette institution. Cette distinction n'est-elle pas en contradiction avec la proposition examinée ? A la page 7 de l'avis de 1960 du Conseil d'Etat, il est d'ailleurs spécifié que « cet établissement public se distingue nettement de toute institution bancaire ». Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Deux membres ont alors demandé que la proposition de décret soit soumise pour avis au Conseil d'Etat, afin d'étayer les travaux de la Commission.

L'auteur principal n'a pas retenu cette demande; il a suggéré que les avis remis en 1960 et en 1972 soient joints au rapport (voir annexe 3).

Un commissaire a demandé si un syndicat pouvait bénéficier des dispositions du décret.

Il lui a été répondu par l'affirmative : un syndicat est une organisation professionnelle, au même titre par exemple que la FEB.

Le membre s'est étonné de ce qu'un syndicat soit ainsi privilégié par rapport aux partis politiques.

L'auteur des amendements lui a rappelé que les quatre conditions de l'article 1^{er}, § 3, se cumulent.

Le membre a alors demandé si la Confédération Nationale des Cadres pourrait solliciter la diffusion de publicité non commerciale au même tarif que les organisations syndicales ou la FEB; il a demandé que la réponse, affirmative, soit reprise au rapport. L'auteur des amendements a toutefois précisé qu'il n'avait pas voulu régler les aspects quantitatifs du problème, et notamment la question des tarifs.

Un autre membre a estimé que la proposition risquait de conduire à l'anarchie, les associations bénéficiant d'un temps d'antenne proportionnel à leur importance. D'après lui, il convient d'appliquer en cette matière les dispo-

(1) Devenue Loterie Nationale.

sitions du Pacte culturel. Du reste, a conclu ce membre, il serait préférable que les règles proposées s'inspirent de ce qui se fait aux Pays-Bas.

Le Chef de cabinet du ministre-président de l'Exécutif de la Communauté française a répondu que c'était là dénaturer l'objectif de la proposition de décret. Le décret organique de 1977 interdit à la RTBF de diffuser des émissions réalisées par des tiers, à l'exception des émissions dites « concédées ». La programmation des émissions est de la compétence du Conseil d'administration de l'Institut, dont la composition est le reflet des résultats électoraux obtenus dans la Communauté française.

Le Président a demandé qu'il soit précisé dans le rapport que la proposition de décret ne modifie pas le décret organique de 1977 sur la RTBF et n'élargit pas le cadre des émissions concédées.

L'auteur des amendements a ajouté que la proposition, en outre, ne modifiait ni directement ni indirectement la loi sur le Pacte culturel. La RTBF, a-t-il encore déclaré, est tenue par certaines règles contenues dans le décret de 1977 et la proposition ne les modifie pas. Il est vrai qu'il n'en va pas de même pour les radios privées; dans ce domaine, les dérapages sont possibles et peut-être l'avenir montrera-t-il qu'il faut prendre des dispositions décrétales complémentaires.

A un commissaire qui lui proposait de limiter le champ d'application de la proposition à la seule RTBF, il a rétorqué qu'au contraire, il comptait réfléchir à la rédaction d'une proposition concernant les seules radios privées.

Un membre a demandé si le Conseil d'administration pouvait refuser un film promotionnel rentrant dans le cadre de la proposition en arguant du fait que la publicité en cause serait de nature commerciale.

Il lui a été répondu que le Conseil d'éthique publicitaire serait juge.

Un commissaire a estimé que la proposition qui, de l'avis même des auteurs, concerne également les radios qu'ils appellent « privées », cherchait avant tout à enlever à celles-ci des possibilités d'émettre de la publicité. En fait, a-t-il ajouté, il s'agit d'une astuce intelligente pour pouvoir donner des moyens de subsistance aux seules radios acceptées par les pouvoirs politiques en place.

b) Article 2

L'auteur principal de la proposition a admis que l'énumération des conditions prévues dans son texte était fort longue. Il a déclaré souscrire aux sous-amendements de MM. Collignon et Mottard, à condition que le *littera (f)* de ces

sous-amendements soit supprimé et remplacé par le *littera (d)* de sa proposition originale. Les auteurs des sous-amendements ont accepté cette modification.

c) Article 3

L'auteur des amendements a estimé que l'on pouvait faire confiance à des arrêtés pour déterminer la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'éthique publicitaire. Il n'est cependant pas exclu qu'un arrêté prévoie que les membres du Conseil supérieur soient nommés par le Conseil de la Communauté française. Il s'est donc déclaré d'accord pour retenir le sous-amendement de M. Lestienne.

d) Articles 4, 5 6 et 7

A l'article 6 M. Lagasse a déposé un sous-amendement qu'il a justifié comme suit : les dispositions du nouvel article 6 doivent pouvoir s'appliquer également aux télévisions communautaires et à la RTBF.

5. Votes

Les différents votes ont eu lieu lors de la réunion du 10 mai et ont tous été acquis en application de l'article 17, § 1^{er}, du Règlement du Conseil.

L'article 1^{er}, §§ 1 et 2, tel qu'amendé par M. Lagasse, a été adopté à l'unanimité des 5 membres présents.

Le sous-amendement de M. Hendrick à l'amendement de M. Lagasse à l'article 1^{er}, § 3 a été rejeté à l'unanimité des 5 membres présents.

Le sous-amendement de M. Lagasse à son amendement à l'article 1^{er}, § 3, *littera a)* a été adopté par 4 voix pour et une abstention.

L'article 1^{er}, § 3, *a)*, tel qu'amendé, a été adopté par 4 voix pour et une abstention.

Le sous-amendement de MM. Collignon et Mottard à l'article 1^{er}, § 3, *b)* a été adopté à l'unanimité des 5 membres présents.

L'article 1^{er}, § 3, *b)*, tel qu'amendé, a été adopté à l'unanimité des 5 membres présents.

Les *litteras c)* et *d)*, tels que sous-amendés par M. Lagasse, ont été adoptés à l'unanimité des 5 membres présents.

L'ensemble du § 3 de l'article 1 a ensuite été adopté à l'unanimité des 5 membres présents, ainsi que l'article 1 amendé.

L'article 2 tel qu'amendé en Commission a été adopté à l'unanimité des 4 membres présents.

Le sous-amendement de M. Lestienne à l'amendement de M. Lagasse à l'article 3 a été adopté à l'unanimité des 4 membres présents.

L'article 3 tel qu'amendé a été adopté à l'unanimité des 4 membres présents.

Les articles 4 et 5 ont ensuite été adoptés, tels qu'amendés par M. Lagasse, à l'unanimité des 4 membres présents.

Le sous-amendement de M. Lagasse à l'article 6 nouveau a été adopté à l'unanimité des 4 membres présents; l'article 6 nouveau, tel qu'amendé, a ensuite été adopté à l'unanimité des 4 membres présents.

L'article 7 nouveau a été ensuite adopté à l'unanimité des 4 membres présents.

L'intitulé de la proposition de décret tel qu'amendé par M. Lagasse a été adopté à l'unanimité des 4 membres présents.

L'ensemble de la proposition, tel qu'amendé, a également été adopté à l'unanimité des 4 membres présents.

La Commission a accepté de faire confiance au Président et aux rapporteurs pour la rédaction du rapport.

Les Rapporteurs,

O. DELEUZE.
R. COLLIGNON.

Le Président,

Y. BIEFNOT.

RADIO-TELEVISION BELGE DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Note au Comité permanente du Conseil d'administration

Point n° X.6. de l'ordre du jour n° 129

Objet : D.S.I. n° 6985 (3133)

Collaboration avec des organismes publics et des ASBL pour la promotion d'objectifs d'intérêt général.

Depuis plusieurs années, la RTBF tend à augmenter ses recettes propres par la diffusion de spots proposés par des ministères ou des organismes d'intérêt public.

La situation budgétaire actuelle contraint l'Institut à examiner la possibilité d'accroître les recettes provenant de la diffusion de spots en développant, d'une manière plus systématique, ce type de collaboration avec des organismes publics et avec des ASBL.

Le Comité permanent trouvera, ci-après, une note étudiant les modalités que pourraient revêtir ces nouvelles activités.

1. Dans son avis donné le 23 mars 1960, et dans un domaine où les textes n'ont pas changé, le Conseil d'Etat concluait à l'interdiction pour l'Institut de « diffuser des émissions qui auraient pour objet de vanter les produits ou les services d'un commerçant, d'un industriel ou de tout autre personne se livrant à une activité lucrative, dans le but de servir ses intérêts privés ou d'obtenir une rémunération ».

Le Conseil d'Etat affirmait, d'autre part, que rien ne s'oppose à ce que l'Institut fournisse « des informations d'une rigoureuse impartialité sur une branche de l'économie ou même sur une entreprise déterminée, si l'émission poursuit un but artistique, éducatif ou d'intérêt public ».

2. En vertu de cet avis du Conseil d'Etat, des conventions ont été passées avec divers organismes publics. Au début, les accords conclus par la RTBF se sont limités à quelques institutions telles que le Crédit Communal, la CGER ou encore la Sabena. Par la suite, avec l'assentiment des organes de gestion et sans que cette pratique ne suscite de réaction, la RTBF a également mis en œuvre des collaborations de plus en plus importantes avec d'autres organismes publics. On peut citer comme exemple récent de collaboration importante, le contrat qui a été passé avec la Loterie Nationale

afin d'assurer principalement la promotion du Lotto et du Toto.

Par ailleurs, la RTBF depuis de nombreuses années collabore avec les foires et salons en étant présente à l'intérieur des locaux où se tiennent ces manifestations et en assurant, à leur profit, une promotion sur antenne.

Enfin, plus récemment, la pratique s'est développée qui consiste à diffuser des spots promotionnels au profit de ministères ou d'organismes publics.

Des campagnes de promotion ont ainsi été faites à la demande du ministère des Affaires économiques (économies d'énergie), du ministère de la Santé publique (prévention des accidents domestiques), du ministère de l'Education nationale et de la Culture française (meilleure connaissance de l'orthographe), de la Communauté française (fête de la Communauté), de la Région wallonne (prévention des incendies en forêt).

De même, des campagnes ont été faites à la demande d'organismes publics, notamment l'ONDAH, l'ADEPS, l'Association nationale pour la prévention des accidents du travail, la Croix Rouge, l'Association nationale des Femmes.

Certains de ces spots ont été diffusés moyennant rémunération. D'autres, au contraire, l'ont été gratuitement.

Ces différentes formes de promotion d'activités publiques, ou même privées dans le cas des foires et salons, n'ont pas suscité de contestation. Elles sont d'ailleurs conformes à l'avis remis, en 1960, par le Conseil d'Etat puisqu'elles n'ont pas pour objet de servir les intérêts privés d'une personne se livrant à une activité lucrative.

On notera, par ailleurs, que le décret du 12 décembre 1977 offre davantage de possibilités que ne le faisait la loi du 18 mai 1960. Le décret prévoit en effet explicitement la possibilité, pour la RTBF, de se faire rémunérer « les services rendus sous quelque forme que ce soit ».

3. A condition, bien sûr, de respecter l'interdiction de publicité commerciale telle que le Conseil d'Etat l'a définie, il paraît pos-

sible à la RTBF de développer davantage, et de manière plus systématique, la diffusion de campagnes promotionnelles, moyennant rémunération des services rendus.

La RTBF pourrait, en effet, sortir du cadre public qui a jusqu'à présent été assigné aux spots promotionnels et développer une collaboration avec des associations représentatives de secteurs de l'économie.

Il s'agirait, en effet, dans ce cas, d'une publicité collective du même type que celle pratiquée en France depuis de nombreuses années et qui avait été lancée dans ce pays alors que toute publicité commerciale était interdite aux services publics de Radio et de Télévision.

La diffusion de spots pour la promotion d'objectifs d'intérêt général, financée par des associations représentatives de secteurs entiers regroupant, par exemple, l'ensemble des banques, des entreprises de construction, des industries sucrières, ne serait pas en contradiction avec l'interdiction de pu-

blicité commerciale telle que la loi l'a définie. Elle permettrait, d'autre part, à la RTBF d'élargir de manière significative ses possibilités de ressources.

Je demande dès lors au Comité permanent de bien vouloir approuver le principe de la diffusion de spots promotionnels en faveur, non seulement de ministères ou d'organismes publics, mais aussi d'associations représentant des secteurs entiers de l'économie.

Cette diffusion donnerait lieu à la facturation, par la RTBF, des services qu'elle rendrait à cette occasion, selon une tarification que je soumettra à un prochain Comité permanent.

Il va de soi cependant que certaines campagnes lancées par des ministères ou par des organismes publics, pourraient bénéficier de conditions préférentielles lorsqu'elles présenteraient un intérêt social ou culturel particulier.

L'Administrateur général,
R. WANGERMEF.

SOUS-AMENDEMENTS INTRODUITS EN COMMISSION

**1. Sous-amendement introduit
par M. Hendrick**

Ajouter à l'article 1^{er}, § 3, entre les mots « au sens du présent décret lorsqu'elle » et les mots « réunit les conditions suivantes », les mots « ne concerne pas des activités visées par les articles 2 et 3 de la loi du 15 décembre 1872 du Code du commerce et qu'elle ».

**2. Sous-amendements introduits
par M. Lagasse**

Article 1^{er}, § 3

a) Supprimer le mot « exclusif ».

c) Remplacer par : « c) si elle ne comporte aucune indication de marque de produits ou de services ni aucune allusion à une telle marque; des produits ou des services ne peuvent être présentés que sous une dénomination générique; ».

d) Remplacer par : « d) si elle ne mentionne aucun nom d'entreprise non visée au littéra b) ci-dessus et qu'elle ne fasse aucune allusion à une telle entreprise. »

Article 6

Remplacer « au décret du 8 septembre 1981 fixant les conditions de reconnaissance des radios locales » par « aux décrets en vigueur ».

**3. Sous-amendements introduits
par MM. Collignon et Mottard**

Article 1^{er}, § 3, b)

Insérer les termes « ou par un établissement public ou d'utilité publique » entre les mots « un pouvoir public » et « par une institution internationale de droit public ».

Justification

Il apparaît indispensable que les établissements publics puissent continuer à appuyer la réalisation de différentes émissions et que les mêmes établissements fassent connaître l'objet de leur mission.

Article 2

Remplacer par :

.....

« Le contenu des messages publicitaires doit se conformer aux conditions suivantes :

a) ne pas faire apparaître ou suggérer des qualités fictives de produits et services;

b) être exempt de toute atteinte directe ou indirecte aux prescriptions de la Convention européenne sur les droits de l'homme;

c) respecter les règles en vigueur en ce qui concerne la propriété littéraire, artistique et industrielle et les droits de la personne sur son image;

d) ne contenir aucune référence à une personne ou institution déterminée, ni déclaration ou attestation émanant d'elles, sans leur autorisation ou celle de leurs ayants droit;

e) exclure toute allusion favorable aux boissons alcoolisées et au tabac;

f) d'une façon générale, se conformer à l'éthique qu'exige le service de l'intérêt général. »

**4. Sous-amendements introduits
par M. Lestienne**

Article 3

Ajouter après les mots « Conseil supérieur de l'éthique publicitaire », les mots « dont les membres sont nommés par le Conseil de la Communauté ».

Justification

Il importe que la composition de ce Conseil soit conforme au Pacte culturel.

Article 6

Supprimer « non autorisé conformément au décret du 8 septembre 1981 fixant les conditions de reconnaissance des radios locales ».

Justification

Ce membre de phrase est étranger au domaine de la présente proposition.

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis de la section d'administration du Conseil d'Etat, troisième chambre, sur demande formulée le 27 janvier 1960 par M. le Ministre des Affaires culturelles, par application de l'article 6 de la loi du 23 décembre 1946.

Par une lettre du 27 janvier 1960, le Ministre des Affaires culturelles expose que « la possibilité d'une collaboration en matière d'émissions de télévision, entre l'Institut national de radiodiffusion et certains services publics tels que la Caisse générale d'épargne et de retraite, la Loterie coloniale ou même des organismes non commerciaux (ASBL par exemple) est actuellement à l'étude » et sollicite l'avis du Conseil d'Etat, conformément à l'article 6 de la loi du 23 décembre 1946, « sur la question non litigieuse de savoir si les nouvelles activités envisagées... sont compatibles avec les dispositions reprises à l'article 3, alinéas 3 et 4, de la loi du 18 juin 1930 sur la fondation de l'INR, ainsi qu'avec les principes... de l'égalité et de la liberté du commerce et de l'industrie ».

Le Ministre précise de la manière suivante la collaboration entre l'Institut national belge de radiodiffusion et certains services publics et organismes non commerciaux : « Il s'agirait de réaliser des cycles d'émissions en vue de mieux faire connaître ces services publics ou organismes », et ajoute : « Il a été avancé que pareille activité pourrait être contraire à l'article 3 de la loi sur la fondation de l'INR de même qu'à la liberté du commerce et de l'industrie en tant qu'elle fausserait le jeu de la libre concurrence, ou encore au principe de l'égalité en tant qu'elle serait de nature à favoriser ces services publics ou organismes non commerciaux par rapport aux entreprises commerciales dont l'objet social est analogue à celui des services et organismes précités ».

Aux termes de l'article 3, alinéas 3 et 4, de la loi du 18 juin 1930 :

« Il est interdit à l'Institut de procéder à des radiodiffusions qui seraient contraires aux lois, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, qui constitueraient un outrage aux convictions d'autrui ou une offense à l'égard d'un Etat étranger.

Il lui est de même interdit de se livrer, par voie d'émission, à la publicité commerciale ou autre à but lucratif et d'éditer d'autres publications que les programmes des émissions ».

L'interdiction de faire de la « publicité commerciale » a été insérée dans la loi lors de la discussion au Sénat (Annales parlementaires,

1929-1930, pp. 507, 509 et 514). Le rapport fait par le comte Carton de Wiart au nom de la Commission de la Chambre (Document n° 194, session 1929-1930) la commente en ces termes :

« Cette disposition est assurément de nature à priver l'INR de ressources importantes et la question a été soulevée au sein de votre commission de savoir si une telle interdiction n'avait pas un caractère trop absolu. Il a paru à votre commission que le texte du Sénat pouvait être adopté. Il a le mérite de prémunir la radiodiffusion belge contre les abus que l'exploitation commerciale de ce mode de publicité ne manquerait pas d'entraîner, au grand détriment des effets utiles d'ordre artistique ou éducatif qu'on en peut attendre. Si l'expérience démontrait que la rigueur du projet est excessive, il appartiendrait toujours à l'initiative gouvernementale ou parlementaire de proposer que des atténuations soient apportées à cette rigueur. »

Le terme « publicité » n'a pas, dans la disposition précitée, le sens usuel qu'il revêt, par exemple dans la Constitution, lorsqu'il y est question, à l'article 96, de la « publicité des débats » ou, à l'article 108, de la « publicité des séances des conseils provinciaux et communaux » et de la « publicité des budgets et des comptes ». Dans cette acception, il se traduit en néerlandais par « openbaarheid ».

La loi du 18 juin 1930 emploie dans le texte néerlandais le néologisme « publiciteit ». Le terme « publicité » a ici un sens technique et restreint. Suivant le Nouveau Larousse, il signifie « l'ensemble des moyens employés pour faire connaître une entreprise commerciale ou industrielle ».

C'est dans ce sens que l'emploient les auteurs, lorsqu'ils rangent parmi les procédés de concurrence déloyale « l'imitation de la publicité d'autrui » (Fredericq, Droit commercial, II, 105). « L'imitation de publicité est un procédé fréquent de concurrence déloyale » (Daloz, Droit commercial, V° Concurrence déloyale, n° 109). C'est dans ce sens encore que l'emploient les tribunaux appelés à sanctionner la concurrence déloyale : par « publicité », on entend les louanges décernées à leurs produits par leurs exploitants respectifs (Bruxelles, 13 juillet 1954, Ingénieur conseil, 1954, 169; cfr. Bruxelles, 9 mars 1949, JT 1949, 265; Bruxelles, 9 mai 1952, JT 1952, 398; Bruxelles, 18 novembre 1953, Revue générale des responsabilités, 1954, n° 5385; Bruxelles, 28 avril 1954, Revue générale des responsabilités, 1955, n°

5495; Gand, 4 mai 1948, Revue générale des responsabilités, 1950, n° 4613).

Le législateur a voulu que les émissions de radio ne soient pas utilisées pour faire connaître les marchandises de certains commerçants, les produits de certains industriels ou les services prestés par eux, dans le but de servir leurs intérêts ou d'obtenir une rémunération.

Le but du législateur n'est pas d'assurer la libre concurrence — qui ne serait d'ailleurs pas faussée si tous les commerçants et industriels pouvaient faire de la publicité commerciale moyennant le paiement de redevances fixées par un tarif —, mais bien de sauvegarder le caractère artistique et éducatif des émissions de l'Institut national belge de radiodiffusion.

La portée de l'alinéa 4 de l'article 3 se dégage lorsqu'on se réfère à l'alinéa 1^{er} : « Les informations et communications se feront dans un esprit de rigoureuse impartialité. »

La publicité commerciale ne saurait être rigoureusement impartiale, car elle souligne toujours les avantages sans jamais divulguer les défauts.

L'une des activités de l'Institut envisagées lors de sa création a été l'émission d'un « journal parlé »; comme les organes de presse contiennent généralement, à côté d'informations et de communications, des annonces commerciales, couramment appelées « publicité », le législateur a voulu différencier le « journal parlé » de l'Institut national belge de radiodiffusion des journaux imprimés, en interdisant au premier la publicité commerciale accueillie par les autres.

L'article 3, alinéa 4, interdit non seulement « la publicité commerciale » mais aussi « toute autre publicité à but lucratif ». Y a-t-il là une redondance ou le législateur a-t-il visé deux genres de publicité ?

L'activité commerciale est, par définition, à but lucratif, mais une activité lucrative n'est pas nécessairement commerciale. Une société civile peut exercer une activité lucrative, les agriculteurs, éleveurs et horticulteurs exercent une activité lucrative sans être des commerçants; les professions libérales, pour désintéressées qu'elles soient, procurent des profits à ceux qui les exercent. Les unions professionnelles peuvent acheter, pour les revendre à leurs membres, tous objets propres à l'exercice de la profession ou du métier de ceux-ci, sans que ces opérations soient en aucun cas réputées actes de commerce dans le chef de l'union.

C'est sans doute pour éviter toute contestation sur la portée de l'interdiction que la loi parle de « publicité commerciale ou autre à but lucratif ».

De cette analyse des termes utilisés par le législateur, il faut conclure que l'Institut national belge de radiodiffusion ne peut diffuser des émissions qui auraient pour objet de vanter les produits ou les services d'un commerçant, d'un industriel ou de toute autre personne se livrant à une activité lucrative, dans le but de servir ses intérêts privés ou d'obtenir aussi une rémunération, comme il en est des prospectus, des réclames et des annonces publicitaires dans les journaux. Cette interdiction s'applique aussi bien aux émissions télévisées qu'aux émissions sonores qui obéissent aux mêmes règles.

Rien n'empêche, au contraire, l'Institut national belge de radiodiffusion de fournir des informations d'une rigoureuse impartialité sur une branche de l'économie ou même sur une entreprise déterminée, si l'émission poursuit un but artistique, éducatif ou d'intérêt public.

Aucune objection d'ordre juridique ne saurait être formulée contre la réalisation de « cycles d'émission en vue de mieux faire connaître la Caisse générale d'épargne et de retraite ou la Loterie coloniale ».

La Caisse générale d'épargne et de retraite est un établissement public créé par l'Etat en vue d'encourager l'épargne populaire. La loi a, dans ce but, dérogé au Code civil en réputant majeur dans ses rapports avec la Caisse le mineur émancipé et autorisé la femme mariée à se faire ouvrir un livret d'épargne sans l'autorisation de son mari à l'époque où elle était requise.

« Tous les actes, toutes les pièces nécessaires à l'exécution des dispositions de la ... loi, sont délivrés gratis et exempts des droits de timbre, d'enregistrement et de greffe ».

En ce qui concerne la Caisse de retraite, la loi la charge de pourvoir aux funérailles des assurés indigents décédés postérieurement à l'entrée en jouissance de leur rente (art. 54).

Le conseil d'administration exerce dans certains cas un pouvoir juridictionnel. Il statue, dit la loi, sur certaines difficultés, sauf appel au conseil général dans la quinzaine de la notification de la décision par lettre chargée (art. 60).

Bref, cet établissement public se distingue nettement de toute institution bancaire.

Quant à la Loterie coloniale, rappelons les termes de l'article 4 de la loi du 29 mai 1934 qui l'a instituée : « Il (le Ministre des Colonies) pourra émettre des billets d'une loterie publique au profit du Trésor congolais; les modalités de cette loterie et l'affectation des bénéfices seront fixées par arrêté royal. Les lots et les opérations relatives à la loterie seront exonérés de tous impôts belges et coloniaux. »

Faut-il dire que, lorsque le Ministre des Colonies émet des billets de loterie, il ne fait pas acte de commerce et ne poursuit pas un but de lucre, bien que la loterie produise des bénéfices; ces bénéfices sont, en effet, affectés à des fins d'intérêt public. C'est pourquoi la loi exonère de tous impôts les opérations relatives à la loterie.

Ici, encore, nous nous trouvons en présence d'une institution qui n'est comparable à aucune autre.

En « faisant connaître » la Caisse générale d'épargne et de retraite et la Loterie coloniale, l'Institut national belge de radiodiffusion ne se livrerait pas à une « publicité commerciale », ni à une autre publicité « à but lucratif ».

Quant aux services publics, qui sont cités par le Ministre d'une manière tout à fait générale, le Conseil d'Etat ne saurait émettre l'avis en raison de l'imprécision de la question. Pour chacun d'entre eux, il conviendrait d'étudier son statut avant d'aboutir à une conclusion. Il existe plusieurs centaines d'établissements publics et les services publics non dotés de la personnalité juridique sont légion. Appelé à donner son avis sur pied de l'article 6 de la loi du 23 décembre 1946, le Conseil d'Etat ne peut entreprendre une étude aussi vaste.

Il en est de même en ce qui concerne les « organismes non commerciaux » dont parle le Ministre sans préciser ce qu'il entend par cette expression dépourvue de sens juridique.

Quant aux associations sans but lucratif, la loi du 27 juin 1921 les définit en ces termes : « L'association sans but lucratif est celle qui ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales ou qui ne cherche pas à procurer à ses membres un gain matériel. »

Il est cependant admis qu'une association sans but lucratif se livre accessoirement à des opérations commerciales ou industrielles.

Il s'ensuit que l'Institut national belge de radiodiffusion peut « faire connaître » les activités désintéressées d'une association sans but lucratif, mais qu'il violerait l'article 3 s'il consacrait des émissions aux activités accessoires d'une association en vantant les produits qu'elle vend ou les services qu'elle preste.

*
**

Le Ministre n'a pas expliqué suivant quelles modalités l'Institut national belge de radiodiffusion « collaborerait » avec certains services publics. Cette collaboration sera-t-elle rémunérée ou gratuite ?

Si le but de cette collaboration était d'obtenir une source de revenus que le législateur lui

a délibérément interdits, il faudrait reviser la loi, comme le suggérait le comte Carton de Wiart.

Est-ce à dire que la collaboration doit exclure radicalement tout avantage matériel pour l'Institut national belge de radiodiffusion ? Ce serait là une conclusion excessive. Un auteur qui souhaite un compte rendu impartial dans la presse fait hommage de son œuvre au critique littéraire. Un artiste invite le critique à son concert ou à son exposition. Ces menues prestations sont usuelles et licites. Aussi pourrait-on concevoir que l'établissement public qui souhaite faire connaître son organisation fournisse le courant nécessaire à une émission télévisée dans ses locaux.

*
**

Il reste à examiner l'incidence des principes de l'égalité et de la liberté du commerce et de l'industrie, auxquels le Ministre fait allusion.

Le principe d'égalité est énoncé par l'article 6 de la Constitution : « Tous les Belges sont égaux devant la loi ». Cette disposition n'interdit pas au législateur d'ériger certaines activités en services publics, de conférer à certaines institutions le monopole de ces activités, ni d'accorder des avantages fiscaux en vue de les favoriser dans un but d'intérêt public.

C'est ainsi que la loi a pu édicter des règles applicables à la Caisse générale d'épargne et de retraite et à la Loterie coloniale, « qui sont de nature à les favoriser par rapport aux entreprises commerciales qui auraient un objet analogue », à supposer qu'il en existe.

Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie est une règle qui se déduit de l'article 7 du décret du 17 mars 1791 : « A partir du 1^{er} avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce, ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon; mais elle sera tenue de se pourvoir auparavant d'une patente... et de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourront être faits. »

Ce texte législatif peut être invoqué à l'encontre de dispositions réglementaires, mais il ne saurait prévaloir contre les lois postérieures qui y dérogent.

L'article 7 du décret du 17 mars 1791 ne peut donc être invoqué lorsqu'il s'agit de l'application des lois qui ont institué l'Institut national belge de radiodiffusion, de la Caisse générale d'épargne et de retraite et de la Loterie coloniale.

Par ces considérations, le Conseil d'Etat émet l'avis :

1^o) Que l'Institut national belge de radiodiffusion peut réaliser des cycles d'émissions

télévisées en collaboration avec la Caisse générale d'épargne et de retraite et avec la Loterie coloniale, en vue de faire connaître, dans un esprit de rigoureuse impartialité, ces services publics;

2^o) Que, dans le même esprit, il peut collaborer avec des associations sans but lucratif en vue de faire connaître leurs activités désintéressées; il lui est interdit de faire de la publicité pour les activités commerciales ou industrielles auxquelles ces associations se livreraient accessoirement.

Avis donné le 23 mars 1960, sur rapport de M. le substitut Coolen, par la III^{ème} Chambre du Conseil d'Etat, composée de :

MM. Devaux, président du Conseil d'Etat; Somerhausen et De Bock, conseillers d'Etat et De Leuze, greffier adjoint, greffier.

Le Greffier,
G. DE LEUZE.

Le Président,
V. DEVAUX.

*Pour expédition délivrée à
Monsieur le Ministre des Affaires culturelles.*

Bruxelles, le 25 mars 1960.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

(s) R. DECKMYN.

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis de la section d'administration du Conseil d'Etat, réunie en assemblée générale, sur les demandes formulées le 19 juin 1972 par M. le Ministre de la Culture française et M. le Ministre de la Culture néerlandaise, en application de l'article 6 de la loi du 23 décembre 1946.

Le Ministre de la Culture française et le Ministre de la Culture néerlandaise ont, par lettres du 19 juin 1972, demandé l'avis du Conseil d'Etat au sujet de quatre questions qui ont trait à l'interdiction faite aux Instituts de la Radiodiffusion-Télévision belge de procéder à des émissions revêtant un caractère de publicité commerciale.

Les questions sont formulées comme suit :

« 1) Que faut-il entendre par les « émissions revêtant un caractère de publicité commerciale » visées par l'article 28, § 3, (de la loi du 18 mai 1960 organique des instituts de la radiodiffusion télévision belge) ?

2) Faut-il entendre par là, outre les émissions publicitaires réalisées à la suite de conventions entre les Instituts d'émission et des firmes commerciales, également la transmission non-intentionnelle de publicité établie aux arrivées des courses cyclistes, sur le pourtour des stades, des bassins de natation, etc... ?

3) L'interdiction visée par l'article 28, § 3, concerne-t-elle les contrats conclus entre les Instituts d'émission et les parastataux comme la SNCI, la Caisse générale d'épargne et de retraite, le Crédit communal, la Sabena, La Loterie nationale, etc... ?

4) Le fait qu'à l'occasion d'une manifestation sportive donnée, les organisateurs ajoutent des publicités à celles déjà établies sur un stade ou les remplacent par d'autres, entraîne-t-il des conséquences d'ordre juridique et donne-t-il à la transmission la qualité d'émission revêtant un caractère de publicité commerciale (interdite par l'article 28, § 3) ? »

Les Ministres déclarent que les questions ne sont pas litigieuses.

**

L'article 28, § 3, de la loi du 18 mai 1960 organique des Institut de la Radiodiffusion-télévision belge dispose :

« Il est interdit aux Instituts de procéder à des émissions revêtant un caractère de publicité commerciale et d'éditer d'autres publications que les programmes des émissions. »

L'intention du législateur, telle qu'elle résulte des déclarations gouvernementales au cours des travaux parlementaires de la loi du 18 mai 1960, était de maintenir l'interdiction de se « livrer, par voie d'émission, à la publicité commerciale ou autre à but lucratif » déjà prévue à l'article 3 de la loi du 18 juin 1950 sur la fondation de l'Institut national belge de Radiodiffusion (INR).

Dans son avis du 23 mars 1960 au Ministre des Affaires culturelles, le Conseil d'Etat a précisé comme suit l'objet et la portée de l'article 3 de la loi précitée du 18 juin 1930 :

« L'Institut national belge de Radiodiffusion ne peut diffuser des émissions qui auraient pour objet de vanter les produits ou les services d'un commerçant, d'un industriel ou de toute autre personne se livrant à une activité lucrative, dans le but de servir ses intérêts privés ou d'obtenir ainsi une rémunération, comme il en est des prospectus, des réclames et des annonces publicitaires dans les journaux. Cette interdiction s'applique aussi bien aux émissions télévisées qu'aux émissions sonores qui obéissent aux mêmes règles... »

Cet avis garde sa valeur sous le régime de la loi du 18 mai 1960. Il contient tous les éléments de réponse à la première question que posent actuellement les Ministres de la Culture.

Doivent être considérées comme « émissions revêtant un caractère de publicité commerciale » et sont dès lors interdites par l'article 28, § 3, de la loi du 18 mai 1960, les émissions qui ont pour objet de vanter les produits ou les services de personnes — physiques ou morales — se livrant à une activité lucrative, et pour but de servir les intérêts privés de ces personnes.

**

La réponse à la seconde question doit être donnée à la lumière des considérations qui précèdent. Les émissions n'ayant ni pour objet ni pour but de faire de la publicité commerciale mais transmettant non-intentionnellement de la publicité commerciale, ne tombent pas sous l'interdiction de l'article 28, § 3, de la loi du 18 mai 1960.

L'information, l'éducation et le délassement des auditeurs et des spectateurs constituent la mission même de la Radiodiffusion-télévision. Celle-ci ne peut, dans l'exercice de cette mission, s'abstraire du monde tel qu'il se présente aujourd'hui. Elle serait fondée à faire valoir qu'elle manquerait à sa mission si, arguant de l'article 28, § 3, de la loi du 18 mai 1960, elle privait les auditeurs et les spectateurs de la retransmission de manifestations culturelles ou sportives où la publicité commerciale est présente. Cette publicité peut toutefois être à ce point envahissante que l'émission prenne un caractère publicitaire.

Dans cette éventualité, il appartient aux Instituts et, le cas échéant, au pouvoir exerçant la tutelle, de prendre les mesures que la loi met à leur disposition afin d'assurer le respect de la volonté du législateur.

Telle qu'elle est posée, la question ne concerne que la responsabilité des instituts d'émission au regard du problème de la publicité. Elle n'a pas trait aux actes isolés de publicité commerciale auxquels pourraient se livrer, sous des formes diverses, des collaborateurs et agents des Instituts à l'occasion d'émissions qui seraient, par elles-mêmes, à l'abri de tout reproche d'illégalité. De tels agissements, s'ils ne tombent pas sous l'application littérale de l'article 28, § 3, seraient néanmoins contraires à l'esprit de la loi. Sans préjudice de l'application éventuelle de sanctions pénales et civiles, ces agissements relèvent de l'action disciplinaire qu'il appartient aux Instituts d'exercer à l'égard de leurs agents.

**

Tel qu'il est actuellement informé, le Conseil d'Etat ne peut répondre à la troisième question. Il ne lui est pas possible, en effet, de dire si des contrats qui ne lui ont pas été soumis, tombent

sous le coup de l'interdiction visée à l'article 28, § 3, de la loi du 18 mai 1960.

**

La quatrième question relative à la publicité dite « additionnelle » ne pose pas, en ce qui concerne l'application de l'article 28, § 3, de la loi du 18 mai 1960, un problème juridiquement différent de celui de la publicité ordinaire, c'est-à-dire, en l'espèce, de la publicité qui n'a pas été placée en vue d'un événement sportif bien déterminé.

Les considérations émises en réponse à la première et à la seconde question valent également ici.

Dans le domaine de la publicité additionnelle, les Instituts trouveront dans les recommandations de l'Union européenne de radiodiffusion dont ils sont membres, un moyen de se prémunir contre certains abus possibles de la publicité.

Avis donné le 11 juillet 1972, sur un rapport de M. le premier auditeur Coolen, par la section d'administration du Conseil d'Etat, réunie en assemblée générale en vertu de l'ordonnance du premier président du Conseil d'Etat en date du 7 juillet 1972, rendue sur avis de l'auditeur général et du conseiller rapporteur.

L'assemblée générale de la section d'administration était composée de :

MM. Moureau, président du Conseil d'Etat; Mast, président de chambre; Van Bunnan, Smolders, Vermeulen, Remion, Sarot, Depondt, Tapic, conseillers d'Etat, et Van Vyve, greffier de section.

Le Greffier de section,
E. VAN VYVE.

Le Président,
L. MOUREAU.

PROPOSITION DE DECRET REGLEMENTANT LA PUBLICITE
NON COMMERCIALE A LA RADIO ET A LA TELEVISION

ARTICLE 1^{er}

§ 1^{er}. La publicité non commerciale est autorisée à la radio et à la télévision si elle répond aux critères éthiques définis à l'article 2.

§ 2. Pour l'application du présent décret est considéré comme acte de publicité le parrainage de tout programme ou tout message faits contre paiement d'un prix en argent ou d'un avantage en nature. Est notamment considéré comme avantage en nature consenti à l'émetteur l'attribution aux auditeurs ou aux téléspectateurs de sommes d'argent, de biens ou de services, à l'exception de biens de caractère culturel dont la valeur est minime.

§ 3. La publicité est non commerciale au sens du présent décret lorsqu'elle réunit les conditions suivantes :

a) si elle est diffusée dans le but de servir l'intérêt général;

b) si elle est demandée par un pouvoir public ou par un établissement public ou d'utilité publique, par une institution internationale de droit public ou par une organisation ou association professionnelle, sociale, culturelle, scientifique ou sportive;

c) si elle ne comporte aucune indication de marque de produits ou de services ni aucune allusion à une telle marque; des produits ou des services ne peuvent être présentés que sous une dénomination générique;

d) si elle ne mentionne aucun nom d'entreprise non visée au littéra b) ci-dessus et qu'elle ne fasse aucune allusion à une telle entreprise.

ART. 2

Le contenu des messages publicitaires doit se conformer aux conditions suivantes :

a) ne pas faire apparaître ou suggérer des qualités fictives de produits et services;

b) être exempt de toute atteinte directe ou indirecte aux prescriptions de la Convention européenne sur les droits de l'homme;

c) respecter les règles en vigueur en ce qui concerne la propriété littéraire, artistique et industrielle et les droits de la personne sur son image;

d) ne contenir aucune référence à une personne ou institution déterminées, ni déclara-

tion ou attestation émanant d'elles, sans leur autorisation ou celle de leurs ayants droit;

e) exclure toute allusion favorable aux boissons alcoolisées et au tabac;

f) ne présenter aucun élément, aucune allusion de nature à heurter les convictions morales, religieuses, philosophiques ou politiques des auditeurs et téléspectateurs.

ART. 3

§ 1^{er}. Après du ministre de l'Exécutif qui a l'audio-visuel dans ses attributions, il est créé un Conseil supérieur de l'éthique publicitaire, dont les membres sont nommés par le Conseil de la Communauté, et qui a pour tâche de donner son avis sur le respect ou non-respect des conditions définies à l'article 2.

§ 2. La composition et le fonctionnement du Conseil supérieur sont fixés par arrêtés.

§ 3. A la demande du président du Conseil supérieur, l'institution à l'initiative de laquelle a été diffusée la publicité non commerciale est tenue de produire les preuves nécessaires pour établir le bien-fondé de toute description, déclaration, attestation, illustration ou expérimentation se rapportant à une émission publicitaire.

ART. 4

Tout message concernant un type de médicament, de soins, de traitement médical ou paramédical doit être préalablement communiqué au membre de l'Exécutif ministre de la Santé.

ART. 5

En cas de message publicitaire ne répondant pas aux conditions définies par l'article 1^{er}, § 3, et par l'article 2, l'Exécutif dénonce les infractions après consultation du Conseil supérieur de l'éthique publicitaire.

Seront punis d'une amende de vingt-six à dix mille francs, ceux qui auront radiodiffusé ou télévisé de la publicité non conforme aux prescriptions du présent décret.

Seront punis d'une amende de vingt-six à vingt mille francs, ceux à la demande de qui a été radiodiffusée ou télévisée de la publicité non conforme aux prescriptions du présent décret.

ART. 6

Sans préjudice des dommages et intérêts alloués éventuellement aux personnes morales ou physiques, privées ou publiques, le tribunal prononce la confiscation des recettes perçues par un émetteur non autorisé conformément aux décrets en vigueur ou ayant émis des messages publicitaires ne répondant pas aux conditions de l'article 1^{er}, § 3.

ART. 7

A l'article 13, alinéa 1^{er}, du décret fixant les conditions de reconnaissance des radios locales du 8 septembre 1981, ajouter, après les mots « horaires attribués », les mots « ou en cas de condamnation pour infraction au décret réglementant la publicité non commerciale à la radio et à la télévision, ».