

Numéro du rôle : 637
Arrêt n° 78/94 du 18 octobre 1994

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 5 du décret de la Communauté française du 8 juillet 1983 réglementant la publicité non commerciale à la radio et à la télévision, posée par la Cour de cassation.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, P. Martens, Y. de Wasseige, G. De Baets et E. Cerexhe, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt du 23 décembre 1993 en cause de la s.a. Régie media belge, contre la s.a. Offpress et la s.a.r.l. de droit français Winning Productions, en liquidation, la Cour de cassation, première chambre, a posé la question préjudicielle suivante :

« Les règles établies par l'article 59bis, § 2, 1^o, de la Constitution et l'article 4, 6^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 avant sa modification par la loi du 8 août 1988, pour déterminer les compétences respectives de l'Etat et des Communautés ont-elles été violées par le décret du 8 juillet 1983 de la Communauté française réglementant la publicité non commerciale à la radio et à la télévision dans la mesure où l'article 5 de ce décret édictait des peines à charge de 'ceux qui auront radiodiffusé ou télévisé de la publicité non conforme aux prescriptions du présent décret' et de 'ceux qui ont élaboré un message qui a été radiodiffusé ou télévisé et qui n'est pas conforme aux prescriptions du présent décret' ? ».

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Au début de l'année 1987, la s.a. Régie media belge, en abrégé R.M.B., à laquelle la R.T.B.F. a confié la recherche d'annonces à diffuser, a conclu une convention avec l'éditrice de la revue « Visions International », soit la s.a. Offpress, qui se présente comme mandataire de la société de droit français Winning Productions. R.M.B. s'engageait à faire apparaître au cours de l'émission « Nickel Odéon » des images de la revue « Visions International », ainsi que certains produits de marque constituant des prix à gagner lors de jeux télévisés. En contrepartie, il serait payé à R.M.B. 150.000 francs par émission diffusée. Sur les 21 émissions prévues, 18 ont été diffusées.

Dans un premier temps, la R.T.B.F. décida de supprimer la référence à une seule marque puis elle a refusé, pour les dernières émissions, de citer les marques des prix à gagner, n'acceptant que de les mentionner au générique final. La s.a. Offpress protesta contre ces modifications après la fin de la série télévisée.

Le 5 octobre 1988, R.M.B. assigna les sociétés Offpress et Winning Productions en paiement des factures de sponsoring émises à la suite des cinq émissions réalisées, pour un montant de 3.213.000 francs.

Par un jugement du 5 décembre 1989, le tribunal de commerce de Bruxelles déclara l'action irrecevable au motif qu'elle poursuit l'exécution d'une convention frappée d'une nullité absolue en ce qu'elle contrevient au décret du Conseil de la Communauté française du 8 juillet 1983, qui interdit toute publicité commerciale sous peine de sanctions pénales.

Ce jugement fut confirmé par un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 9 juin 1992.

R.M.B. s'est pourvue en cassation le 2 avril 1993. Par la première branche du moyen unique de son pourvoi, R.M.B. soutient que, par son décret du 8 juillet 1983, la Communauté française a méconnu les règles répartitrices de compétence; elle a demandé que soit posée la question préjudicielle précitée, ce que la Cour de cassation a fait par son arrêt du 23 décembre 1993.

III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 14 janvier 1994.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste les 15 et 17 février 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 22 février 1994.

Des mémoires ont été introduits par :

- la s.a. Régie media belge, dont le siège social est établi à 1050 Bruxelles, avenue Louise 479, par lettre recommandée à la poste le 24 mars 1994;

- le Gouvernement de la Communauté française, avenue des Arts 19 AD, 1040 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 31 mars 1994.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste les 12 et 15 avril 1994.

Par ordonnance du 23 juin 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 14 juillet 1994.

Par ordonnance du 28 juin 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 14 janvier 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 23 juin 1994.

A l'audience du 14 juillet 1994 :

- ont comparu :

. Me M. Demeur, avocat du barreau de Bruxelles, *loco* Me J. Kirkpatrick, avocat à la Cour de cassation, pour la s.a. Régie media belge;

. Me E. Maron, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

- les juges-rapporteurs P. Martens et G. De Baets ont fait rapport;

- les avocats ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *Les dispositions en cause*

L'article 1er, § 1er, du décret de la Communauté française du 8 juillet 1983 autorise, à la radio et à la télévision, la publicité non commerciale. Aux termes du deuxième paragraphe de cet article, « pour l'application du présent décret, sont considérés comme actes de publicité le parrainage de tout programme et la diffusion de tout message, qui sont 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. »

Le troisième paragraphe du même article énumère les conditions auxquelles la publicité autorisée doit satisfaire pour avoir le caractère non commercial.

L'article 2 du décret précise les conditions auxquelles doivent se conformer les messages publicitaires.

L'article 5, qui fait l'objet de la question préjudicielle, prévoit les peines qui seront infligées à ceux qui auront élaboré, radiodiffusé ou télévisé de la publicité non conforme au décret.

V. *En droit*

- A -

Position de la s.a. R.M.B.

A.1.1. En vertu de l'article 4, 6°, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, avant sa modification par la loi spéciale du 8 août 1988, les communautés étaient compétentes pour « la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement national ainsi que de publicité commerciale ». La publicité commerciale relevait donc de la compétence du législateur national : seule la publicité non commerciale faisait partie des compétences communautaires.

A.1.2. La Communauté française a respecté cette limitation de compétence dans les dispositions du décret du 8 juillet 1983, sauf à l'article 5 qui édicte des sanctions pénales tant à l'égard de ceux qui ont fait de la publicité non commerciale qui ne satisfait pas aux conditions requises qu'à l'égard de ceux qui ont émis de la publicité commerciale. Telle est l'interprétation donnée à cette disposition tant par la Cour d'appel de Bruxelles que par la Cour de cassation.

A.1.3. Il convient donc de donner une réponse affirmative à la question préjudicielle.

Réponse de la Communauté française

A.2.1. Dans l'interprétation donnée par la Cour de cassation à l'article 5 du décret du 8 juillet 1983, cet article viole incontestablement l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette interprétation est toutefois erronée. Il ressort en effet clairement des travaux préparatoires du décret litigieux que celui-ci avait pour seul objet de réglementer et d'autoriser la publicité non commerciale (*Doc. C.C.F.*, session 1982-1983, n° 90/1°, p. 2). La section de législation du Conseil d'Etat a souligné dans son avis, sans que cela entraîne aucune objection du législateur décentralisé, que lorsque le décret emploie le terme de « publicité » ou l'adjectif « publicitaire » seul, « il faut toujours comprendre que c'est la publicité non commerciale qui est uniquement visée » (*Doc. C.C.F.*, session 1982-1983, n° 90/70, p. 2).

A.2.2. Enfin, même si tel n'est pas l'objet de la question, il faut souligner que l'article 1er, § 3, du décret, qui détermine ce qu'il faut entendre par publicité non commerciale, ne méconnaît pas la définition de la publicité commerciale, telle qu'elle avait été précisée par la section de législation du Conseil d'Etat dans l'avis qu'elle avait donné sur le projet devenu la loi du 18 mai 1960 organique des instituts de radio-diffusion télévision belge (*Doc. C.C.F.*, session 1982-1983, n° 90/3°, annexe 3a). Cet article n'empiète dès lors pas sur les compétences de l'autorité fédérale.

A.2.3. Il convient donc de répondre négativement à la question.

- B -

B.1. L'article 5 du décret de la Communauté française du 8 juillet 1983 réglementant la publicité non commerciale à la radio et à la télévision - aujourd'hui remplacé par le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel - disposait :

« 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 dix mille francs, ceux qui ont élaboré un message qui a été radiodiffusé ou télévisé et qui n'est pas conforme aux prescriptions du présent décret. »

B.2. Lorsqu'a été adopté le décret litigieux du 8 juillet 1983, l'article 4, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 prévoyait que les communautés étaient compétentes en ce qui concerne « la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du Gouvernement national ainsi que de publicité commerciale ».

B.3. L'article 5 du décret litigieux peut s'interpréter comme ne visant que la publicité non commerciale qui ne satisfait pas aux conditions prévues à l'article 2. Dans cette interprétation, l'article 5 ne viole pas l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.4. Toutefois, la Cour de cassation a estimé « qu'en visant la publicité non conforme aux prescriptions du décret, l'article 5 s'applique tant à la publicité non commerciale qui ne répond pas

aux critères définis à l'article 2 qu'à la publicité commerciale non autorisée par l'article 1er, § 1er ».

B.5. La Cour d'arbitrage examinera la constitutionnalité de l'article 5 du décret du 8 juillet 1983 dans l'interprétation que lui a donnée la Cour de cassation.

B.6. En disposant que seraient punis des peines prévues à l'article 5 du décret du 8 juillet 1983 ceux qui émettraient de la publicité ou élaboreraient des messages non conformes aux prescriptions du décret, la Communauté française a exercé les compétences que lui attribuait la loi spéciale du 8 août 1980, dans la mesure où ces dispositions punissent les auteurs de publicité non commerciale qui ne serait pas conforme aux exigences du décret.

En revanche, en rédigeant cet article de manière telle qu'il s'applique également à ceux qui ont émis de la publicité commerciale, le législateur décentral a excédé ses compétences. Dans cette mesure, il convient de répondre affirmativement à la question posée.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

l'article 5 du décret de la Communauté française du 8 juillet 1983 réglementant la publicité non commerciale à la radio et à la télévision violait l'article 59*bis*, § 2, 1°, de la Constitution et l'article 4, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, avant sa modification par la loi spéciale du 8 août 1988, dans la mesure où, en raison de la généralité de sa formulation, il est interprété comme prévoyant des sanctions pénales applicables à ceux qui émettaient de la publicité commerciale.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 18 octobre 1994.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior