ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 37.012/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Arts, des Lettres et de l'Audiovisuel de la Communauté française, le 21 avril 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française "relatif à la protection des mineurs contre les programmes de télévision susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral", a donné le 17 mai 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

I. Le projet d'arrêté a pour objet de mettre en oeuvre l'habilitation que donne au Gouvernement l'article 9, 2°, (1) du décret du 27 février 2003 sur la radiodiffusion, de déterminer les modalités d'application de cette disposition.

Celle-ci, qui tend à transposer l'article 22 de la directive du Conseil 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, interdit à la Radio-télévision belge de la Communauté française de Belgique (ci-après : "RTBF") et aux éditeurs de services soumis au décret du 27 février 2003 d'éditer :

1°) d'une part, des programmes susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment des programmes comprenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite;

2°) et, d'autre part, d'autres programmes ou séquences de programmes, notamment les bandes annonces, susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, sauf s'il est assuré notamment par le choix de l'heure de diffusion du programme que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne voient pas ou n'écoutent normalement pas ces programmes et pour autant que ce programme soit précédé d'un avertissement acoustique ou identifié par la présence d'un symbole visuel tout au long de sa diffusion.

---

(1) Et non "9, alinéa 2", comme l'indique erronément le projet d'arrêté.

Le projet d'arrêté appelle, à cet égard, les observations suivantes :

1. En plusieurs de ses dispositions, le projet d'arrêté distingue les sujets, scènes, images ou programmes susceptibles de "nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral" des mineurs et ceux qui sont susceptibles de "heurter (leur) sensibilité".

L'article 9, 2°, du décret du 27 février 2003 ne prévoit pas une telle distinction : il fait seulement mention de programmes susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, et n'évoque pas de manière distincte l'existence de programmes susceptibles de heurter la sensibilité des mineurs.

2. Le texte à l'examen est rédigé en des termes qui donnent à penser que la RTBF et les éditeurs de services soumis au décret du 27 février 2003 peuvent diffuser tous types de programmes télévisés susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, pourvu que soient respectées les conditions que fixe le projet d'arrêté.

Ce faisant, il ne rend pas compte du fait que l'article 9, 2°, du décret du 27 février 2003 interdit de manière absolue l'édition de programmes susceptibles de nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, notamment des programmes comprenant des scènes de pornographie ou de violence gratuite.

Bien plus, l'article 1er, alinéa 1er, 4°, et les articles 9 et 10 du projet d'arrêté prévoient et organisent même expressément la diffusion de certains de ces programmes, en l'occurrence les programmes pornographiques. Ce faisant, ils méconnaissent la disposition précitée du décret du 27 février 2003 (2).

---

(2) Comparer, mutatis mutandis, avec une observation analogue faite dans l'avis de la section de législation du Conseil d'État 28.950/4, donné le 17 mai 1999 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 juin 1999 relatif à la protection des mineurs contre les émissions de télévision susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral, ainsi que dans l'avis 30.459/4, donné le 27 septembre 2000 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 octobre 2000 relatif à la protection des mineurs contre les émissions de télévision susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral.

3. Selon l'article 1er, alinéa 2, du projet d'arrêté, les journaux télévisés et les publicités ne font pas l'objet de la classification qu'organise celui-ci.

Ceci ne peut être admis. En effet, ce faisant, le texte à l'examen revient à assortir les règles contenues dans l'article 9, 2°, du décret du 27 février 2003, d'exceptions que cette disposition législative ne prévoit pas (3).

Ne suffisent pas, à cet égard, à mettre le texte à l'abri de la critique :

a) le fait, relevé dans les notes que le Ministre des arts, des lettres et de l'audiovisuel a adressées au Gouvernement de la Communauté française, que les séquences dont il s'agit sont de très courte durée;

b) en ce qui concerne les journaux télévisés, la double circonstance, relevée dans la première des notes que le Ministre des arts, des lettres et de l'audiovisuel a adressées au Gouvernement de la Communauté française, qu'ils sont soumis à des règles de déontologie journalistique et que, selon l'alinéa 4 de l'article 1er du projet d'arrêté, "dans les journaux télévisés, le présentateur est tenu de faire un avertissement oral en cas de sujet susceptible de heurter la sensibilité du jeune public ou de nuire à son épanouissement physique, mental ou moral";

c) en ce qui concerne les publicités, le fait, relevé dans les notes que le Ministre des arts, des lettres et de l'audiovisuel a adressées au Gouvernement de la Communauté française, que le décret du 27 février 2003 les soumet par ailleurs à d'autres règles relatives à la protection des mineurs, celles-ci n'ayant pas pour effet de dispenser du respect de l'article 9, 2°, du décret.

---

(3) Comparer, mutandis, avec une observation analogue faite dans les avis précités 28.950/4 et 30.459/4.

4. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté ne garantissent pas, ou ne garantissent pas à suffisance, l'application de l'une des conditions auxquelles l'article 9, 2°, du décret du 27 février 2003 admet l'édition d'un programme susceptible de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, à savoir qu'il doit être assuré, notamment par le choix de l'heure de diffusion du programme, que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne voient pas ou n'écoutent normalement pas le programme en question :

a) Ainsi, l'article 1er, alinéa 3, prévoit que les magazines d'actualité sont soustraits au champ d'application de l'article 6, alinéa 3, et de l'article 8, alinéa 3, qui déterminent les plages horaires pendant lesquelles les programmes concernés ne peuvent être diffusés.

Outres les observations qui seront faites ci-après au sujet de l'article 6, alinéa 3, et de l'article 8, alinéa 3, la disposition à l'examen méconnaît l'article 9, 2°, du décret du 27 février 2003, dans la mesure où, pour les programmes qu'elle vise, elle écarte purement et simplement la garantie, notamment par le choix de l'heure de diffusion du programme, que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne voient pas ou n'écoutent normalement pas le programme en question.

b) Les articles 3 et 4 du projet d'arrêté organisent la diffusion de programmes susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral de mineurs de moins de dix ans, sans aucunement garantir, notamment par le choix de l'heure de diffusion du programme, que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne voient pas ou n'écoutent normalement pas le programme en question [(4)].

c) Selon l'article 6, alinéa 3, les programmes déconseillés aux mineurs de moins de douze ans "sont interdits de diffusion entre 6h00 et 20h00 en semaine et entre 6h00 et 22h00 les vendredis, samedis, jours fériés, veilles de jours fériés et pendant les périodes de vacances scolaires, sauf à l'aide de signaux codés".

---

(4) En ce qui concerne les horaires de diffusion des programmes concernés, l'article 4, alinéa 3, se limite à les laisser à l'appréciation des éditeurs de services.

Cette disposition appelle les observations suivantes :

- Il ressort des notes que le Ministre des arts, des lettres et de l'audiovisuel a adressées au Gouvernement de la Communauté française, que, pour déterminer les restrictions horaires prévues par la disposition à l'examen, les auteurs du texte se sont fondés sur une étude universitaire faite, notamment, à ce sujet.

Or, selon cette étude, "un faible nombre (+/- 1/3) des 8/12 ans sont couchés avant 20h30, mais 73,4 % des enfants de cet âge sont couchés à 21h et 98,1 % à 22h ". Dans ces conditions, admettre que des programmes déconseillés aux mineurs de moins de douze ans soient diffusés, en semaine, dès 20 heures, n'apparaît pas raisonnablement de nature à garantir que les mineurs en question ne voient pas ou n'écoutent normalement pas ces programmes, et conduit donc à méconnaître l'article 9, 2°, du décret du 27 février 2003.

En outre, la même étude constate "une absence significative de corrélation entre l'heure du coucher en semaine et l'heure du coucher le week-end, quel que soit l'âge". Elle précise à ce sujet que, "le week-end il ne s'agit pas d'une simple translation dans l'heure du coucher mais bien de pratiques différentes : des enfants de 8/10 ans se couchant en semaine vers 20h30 peuvent très bien se coucher à 1h du matin dans la nuit du samedi". Dans ces conditions, admettre que des programmes déconseillés aux mineurs de moins de douze ans soient diffusés, pendant le week-end - et sans doute, de manière plus générale, les veilles de jour de congé -, dès 22 heures, n'apparaît pas non plus raisonnablement de nature à garantir que les mineurs en question ne voient pas ou n'écoutent normalement pas ces programmes, et conduit donc à méconnaître l'article 9, 2°, du décret du 27 février 2003. Eu égard aux constatations relevées par l'étude précitée, on peut se demander si ce n'est pas par d'autres types de mesures que le choix de l'heure de diffusion du programme qu'il y a lieu, pendant le week-end - et sans doute, de manière plus générale, les veilles de jour de congé -, d'assurer que les mineurs ne voient pas ou n'écoutent normalement pas des programmes susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral; à cet égard, l'attention est attirée sur le fait que, selon l'article 22, § 2, de la directive 89/552/CEE, si la garantie que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion d'une émission ne sont normalement pas susceptibles de voir ou d'entendre celle-ci n'est pas fournie par le choix de l'heure de l'émission, elle doit l'être par "toute mesure technique".

- Quant au régime plus favorable que prévoit le texte à l'examen pour les programmes diffusés à l'aide de signaux codés, il paraît également difficile à justifier au

regard de l'article 9, 2°, du décret du 27 février 2003. En effet, la seule circonstance qu'un programme est diffusé de cette façon ne semble pas suffire à garantir, ou à donner plus de garanties, que les mineurs se trouvant dans son champ de diffusion ne le voient ou ne l'écoutent normalement pas.

d) Selon l'article 8, alinéa 3, les programmes déconseillés aux mineurs de moins de seize ans "sont interdits de diffusion entre 6h00 et 22h00".

Or, selon l'étude universitaire précitée, "on constate (…) que les enfants d'un âge au-delà de 12 ans, et en particulier entre 14 et 16 ans, sont relativement nombreux (de l'ordre de 50 %) à se coucher après 22h". Dans ces conditions, admettre que des programmes déconseillés aux mineurs de moins de seize ans soient diffusés dès 22 heures, n'apparaît pas raisonnablement de nature à garantir que les mineurs en question ne voient pas ou n'écoutent normalement pas ces programmes, et conduit donc à méconnaître l'article 9, 2°, du décret du 27 février 2003. On peut, en réalité, se demander si ce n'est pas par d'autres types de mesures que le choix de l'heure de diffusion du programme qu'il y a lieu d'assurer que les mineurs de moins de seize ans ne voient pas ou n'écoutent normalement pas des programmes susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral; il est, à cet égard, renvoyé à ce qui a été dit à ce sujet au littera c), premier tiret, ci-dessus.

5. Les articles 4, alinéa 4, 6, alinéa 4, 8, alinéa 4 et 10, alinéa 4, du projet autorisent la diffusion de bandes-annonces des programmes déconseillés aux mineurs sans limitation permettant d'assurer notamment par le choix de l'heure de diffusion que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion de ces bandes annonces ne puissent normalement les voir ou les écouter.

Un tel dispositif, même s'il est assorti de la précision selon laquelle, d'une part, elles doivent être pourvues des pictogrammes d'identification des programmes que ces bandes-annonces tendent à promouvoir et, d'autre part, elles ne peuvent contenir des images dont les caractéristiques correspondent à celles qui déterminent le classement dans les deux catégories respectivement en cause, aboutit à inciter ou, en tout cas, à inviter l'ensemble des spectateurs susceptibles d'assister à la diffusion de telles bandes annonces, en ce compris les mineurs, à assister également aux programmes ainsi promus.

Une telle incitation ou une telle invitation pourrait être de nature à faire échec partiellement aux mesures de protection des mineurs qui justifient l'article 9, 2°, du décret précité du 27 février 2003, lequel tend aussi à assurer l'exécution de l'obligation faite

aux autorités publiques par l'article 22*bis* de la Constitution de garantir le droit de chaque enfant au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle.

Il y a lieu de soumettre le régime de la diffusion des bandes annonces au même régime que celui applicable aux émissions qu'elles tendent à promouvoir.

6. Le projet d'arrêté sera revu pour tenir compte de ces diverses observations.

II. Les articles 5 et 6 du projet d'arrêté envisagent, "le cas échéant", l'hypothèse d'œuvres cinématographiques interdites d'accès en salles aux mineurs de moins de douze ans.

Or, en l'état du droit en vigueur, les dispositions qui règlent cette matière, à savoir celles de la loi du 1er septembre 1920 interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de seize ans, ne prévoient pas la catégorie particulière d'œuvres cinématographiques que visent les articles à l'examen.

En réalité, comme le révèlent les notes que le Ministre des arts, des lettres et de l'audiovisuel a adressées au Gouvernement de la Communauté française, en faisant état de cette catégorie particulière d'œuvres cinématographiques, les articles à l'examen anticipent sur une modification, actuellement envisagée, des dispositions précitées. Ceci ne peut être admis : il ne peut, en effet, être préjugé de l'issue d'une telle réforme.

Les articles à l'examen seront revus en conséquence.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS