



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.296/4
du 4 novembre 2025

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté
française 'relatif à la protection des mineurs contre les
programmes télévisuels susceptibles de nuire à leur
épanouissement physique, mental ou moral'

Le 6 octobre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Sports, de la Fonction publique, de la Simplification administrative et des Médias de la Communauté française à communiquer un 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 télévisuels susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 octobre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 novembre 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Le préambule du projet vise « la procédure d'information effectuée en application de la Directive UE 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information ».

Il ressort toutefois des informations transmises par le délégué que le projet n'a pas encore été soumis à la Commission européenne mais que l'intention est bien de notifier celui-ci à la Commission après avoir reçu l'avis de la section de législation et avoir adapté le cas échéant le texte en conséquence.

Il sera veillé à l'accomplissement de cette formalité.

2. Le préambule fait mention d'un avis donné par le Conseil supérieur de l'Audiovisuel le 28 août 2025 ¹.

Le dossier communiqué à la section de législation ne contient toutefois qu'un document intitulé « Projet d'Avis 01-25 du Collège d'avis concernant l'avant-projet d'arrêté relatif à la protection des mineurs contre les programmes télévisuels susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral », document non daté.

Selon le délégué, le document transmis constitue bien l'avis définitif donné par le Collège d'avis du Conseil supérieur de l'Audiovisuel qui comporte une erreur matérielle en ce qu'il mentionne encore qu'il constitue un projet.

Il est pris acte de cette explication.

¹ La section de législation observe que, sur le site internet du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le même avis est daté du 26 août 2025. L'auteur du projet s'assurera de l'exactitude de la date à mentionner au préambule.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet entend pourvoir à l'exécution de l'article 2.5-1 du décret du 4 février 2021 'relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos', qui dispose comme suit :

« § 1^{er}. Les éditeurs de services ne peuvent éditer des programmes susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs, sauf :

1° pour les services linéaires, s'il est assuré notamment par le choix de l'heure de diffusion du programme ou par le biais d'un code d'accès que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne voient ou n'entendent normalement pas ce programme et pour autant que ce programme soit identifié par la présence d'un symbole visuel dans le guide électronique des programmes lorsqu'un tel guide existe, et que, lorsqu'il n'y a pas de code d'accès, il soit précédé d'un avertissement acoustique ou identifié par la présence d'un symbole visuel tout au long de sa diffusion ;

2° pour les services non linéaires, s'il est assuré, notamment par le biais d'un code d'accès, que les mineurs se trouvant dans le champ de diffusion ne voient ou n'entendent normalement pas ce programme et pour autant que ce programme soit identifié par la présence d'un symbole visuel dans le guide électronique des programmes.

Le symbole visuel et l'avertissement acoustique visés à l'alinéa 1^{er}, 1° et 2°, doivent donner une information sur la nature potentiellement préjudiciable du contenu du programme.

Le Gouvernement détermine les modalités d'application de l'alinéa 1^{er}, 1° et 2°. Il est par ailleurs habilité à imposer aux opérateurs de réseau fournissant des ressources associées les obligations qui, lorsqu'il est recouru à un système d'accès par code, sont nécessaires aux fins d'assurer l'effectivité des dispositions visées à l'alinéa 1^{er}, 1° et 2°. Les contenus les plus préjudiciables, tels que la pornographie et la violence gratuite, sont soumis à des mesures de contrôle d'accès les plus strictes.

§ 2. Le traitement de données à caractère personnel de mineurs collectées ou générées par les éditeurs de services ou les distributeurs de services dans le cadre de l'application des mesures visées sous l'alinéa 1^{er}, 1° et 2° doit rencontrer les conditions et obligations énoncées par le droit de l'Union européenne ainsi que par la législation belge applicable en la matière et ne peut avoir pour finalité des fins commerciales, telles que le démarchage, le profilage et la publicité basée sur le ciblage comportemental ».

2. Eu égard à cette disposition qui en constitue le fondement juridique, le projet appelle les observations suivantes :

1° Sont visés par l'article 2.5-1 du décret du 4 février 2021, les « éditeurs de services de médias audiovisuels ». Ceux-ci sont définis par l'article 1.3-1, 13°, du décret du 4 février 2021 comme suit :

« la personne physique ou morale qui assume la responsabilité éditoriale du choix du contenu du service de médias audiovisuels et qui détermine la manière dont il est organisé ».

Le service de médias audiovisuels est défini par l'article 1.3-1, 52°, du décret du 4 février 2021 comme étant :

« un service relevant de la responsabilité éditoriale d'un éditeur de services, dont l'objet principal ou une partie dissociable de celui-ci est la communication au public de programmes télévisuels ou sonores, linéaires ou non linéaires, par le biais de réseaux de communications électroniques, dans le but d'informer, de divertir, d'éduquer ou d'assurer une communication commerciale. [...] ».

Au sens de l'article 1.3-1, 39°, du décret du 4 février 2021, il faut enfin entendre par « programme » « un ensemble d'images animées, combinées ou non à du son, lorsqu'il s'agit d'un programme télévisuel, ou un ensemble de sons lorsqu'il s'agit d'un programme sonore, constituant un seul élément, quelle qu'en soit la durée, dans le cadre d'une grille, relative à un programme linéaire, ou d'un catalogue, relatif à un programme à la demande, tel qu'établi par un éditeur de services ».

Il s'ensuit que l'article 2.5-1 du décret du 4 février 2021 vise autant les programmes télévisuels que les programmes sonores.

Or, le projet ne procure exécution à cette disposition qu'en ce qui concerne les programmes télévisuels.

Le Gouvernement ne peut perdre de vue qu'il lui appartient de pourvoir à l'exécution du décret également en ce qui concerne les programmes sonores, ce qui peut être réalisé par un arrêté distinct.

2° Selon l'article 1^{er}, § 4, du projet, les retransmissions de compétitions et d'événements sportifs (sauf exceptions), les programmes d'actualité, les concerts de musique et les programmes diffusés en direct, y compris si ces programmes sont rediffusés après leur captation et l'offre de rattrapage de ces programmes, ne font pas l'objet de la classification qu'organise celui-ci.

Or, l'habilitation prévue par l'article 2.5-1, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 4 février 2021 impose que le « Gouvernement détermine les modalités d'application de l'alinéa 1^{er}, 1° et 2° », lequel vise tous les programmes sans exception. Il appartient en conséquence au Gouvernement de mettre en œuvre cette habilitation aussi en ce qui concerne les émissions énumérées ci-avant, qui constituent toutes des « programmes » au sens de l'article 1.3-1, 39°, précité du décret du 4 février 2021.

Ne faisant plus l'objet d'aucune classification par l'effet de la dérogation prévue au paragraphe 4 de la disposition examinée, les programmes qui y sont visés ne seraient donc plus tenus de faire l'objet d'un quelconque avertissement lorsqu'ils sont susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs ².

² Et ce, contrairement au régime antérieur prévu par l'arrêté du 21 février 2013 'relatif à la protection des mineurs contre les programmes télévisuels susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral'. Dans ce régime, seuls les journaux télévisés ne faisaient l'objet d'aucune classification (article 1^{er}, § 3), mais un avertissement oral était néanmoins requis « en cas de scène susceptible de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs » (article 2, § 4).

Le Gouvernement reste ainsi en défaut d'exécuter l'article 2.5-1, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 4 février 2021 et d'arrêter les modalités qui doivent être déterminées pour les « programmes susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs », caractéristique que peuvent revêtir sinon les programmes énumérés à l'article 1^{er}, § 4, du projet, dans leur entièreté, du moins certaines séquences que ce type de programme est appelé à comporter. Cette lacune doit être comblée et l'article 1^{er} adapté à cette fin ³.

Dans cet esprit, ou pour d'autres fins, et comme le relève l'avis de l'Inspecteur des Finances, il convient en toute hypothèse de régler les modalités d'application de l'avertissement acoustique prévu par l'article 2.5-1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, et alinéa 2, du décret du 4 février 2021.

3° En limitant à deux le nombre de pictogrammes de nature de contenu lorsque le programme devrait s'en voir appliquer plus, l'article 2, § 1^{er}, alinéa 4, du projet ne permet pas de garantir que la signalétique envisagée contiendra l'information sur la nature potentiellement préjudiciable du contenu du programme requise par l'article 2.5-1, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 4 février 2021.

Il en est d'autant plus ainsi que le choix des deux pictogrammes de nature de contenu doit tenir compte de « l'ordre décroissant de sensibilité visé à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 3 » du projet. Or, cet ordre décroissant doit pouvoir être justifié par l'auteur du projet, et, à défaut pour la section de législation de connaître la teneur du guide de critères annoncé par le projet, son caractère raisonnable, en tout cas pour partie, n'apparaît pas à ce stade ⁴.

Le dispositif sera revu en conséquence.

4° L'article 4 du projet envisage, dans chacune de ses subdivisions, d'imposer directement des obligations aux « distributeurs ». Un tel système n'est pas admissible. En effet, le projet a pour seul fondement décretal l'article 2.5-1, § 1^{er}, du décret du 4 février 2021 dont l'alinéa 1^{er} n'impose des obligations qu'aux seuls « éditeurs de services ».

Par ailleurs, en son alinéa 3, cette même disposition habilite seulement le Gouvernement, dans des termes tout à fait généraux, à « déterminer les modalités d'application de l'alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o » et, dans des termes plus précis, à « imposer aux opérateurs de réseau fournissant des ressources associées les obligations qui, lorsqu'il est recouru à un système d'accès par code, sont nécessaires aux fins d'assurer l'effectivité des dispositions visées à l'alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o ».

³ Voir, en un sens similaire, l'avis 48.665/2/V donné le 6 septembre 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 février 2013 'relatif à la protection des mineurs contre les programmes télévisuels susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral'.

⁴ Il en va particulièrement ainsi des deux derniers critères, le seul « langage grossier » non autrement explicité paraissant difficilement pouvoir être considéré comme plus sensible que la discrimination, ce dernier terme pouvant renvoyer tant au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination qu'aux infractions pénales prévues par les nombreux textes législatifs tendant à lutter contre les discriminations.

Il en résulte que le Gouvernement est uniquement habilité à imposer des obligations supplémentaires aux « opérateurs de réseau » ⁵.

Dans ce contexte, le projet ne peut imposer d'obligation aux distributeurs, à défaut d'habilitation spécifique, précise et expresse l'y autorisant ⁶.

5° L'article 5, § 2, du projet tend à régler le contenu même des informations relatives aux programmes et destinées à la presse, ainsi que le contenu des informations incluses dans les guides électroniques de programmes. À ce titre, ce paragraphe 2 interdit, le cas échéant moyennant dérogation, que ces informations et guides contiennent, à l'exception du titre du programme, des termes et images susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs. Ces « informations » et « guides » ne constituent pas des « programmes » au sens de l'article 1.3-1, 39°, du décret du 4 février 2021.

L'article 5, § 2, du projet ne trouve donc pas de fondement décretal dans l'article 2.5-1 du décret du 4 février 2021 qui, dans l'habilitation qu'il confère au Gouvernement, ne vise que les « programmes » et le cas échéant, leur identification par un pictogramme dans le guide électronique, mais ne permet pas au Gouvernement de déterminer plus avant le contenu des guides électroniques ni d'autres informations ⁷.

Les obligations ainsi prévues vont également au-delà de celles que le Gouvernement peut le cas échéant imposer aux opérateurs de réseau en vertu de l'article 2.5-1, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 4 février 2021, lesquelles sont limitées à celles qui « sont nécessaires aux fins d'assurer l'effectivité des dispositions visées à l'alinéa 1^{er}, 1° et 2° », du même paragraphe.

Par conséquent, l'article 5, § 2, du projet est dépourvu de fondement juridique. Il sera omis ⁸.

6° L'article 5, § 4, du projet impose aux éditeurs de services de mettre « gratuitement à la disposition du Gouvernement des espaces publicitaires destinés à la diffusion d'une campagne de communication visant à sensibiliser les téléspectateurs au système de classification des programmes ». Il précise par ailleurs que « les plans médias sont déterminés en concertation avec les éditeurs de services ».

L'obligation ainsi imposée aux éditeurs de services ne trouve aucun fondement juridique dans l'article 2.5-1 du décret du 4 février 2021 et ne constitue pas une mesure purement accessoire aux dispositions du projet relatives à la signalétique, qui seraient nécessaires pour garantir l'effectivité du système de signalétique mis en place.

⁵ Concernant les définitions des notions d'« éditeur de services », de « distributeur de services » et d'« opérateur de réseau », voir l'article 1.3-1, 12°, 13° et 33°, du décret du 4 février 2021.

⁶ Voir, en un sens similaire, l'avis 48.665/2/V.

⁷ Il n'en va pas de même des paragraphes 1^{er} et 3 de l'article 5 du projet qui, pour leur part, peuvent être considérés comme emportant des mesures purement accessoires aux dispositions du projet relatives à la signalétique, qui sont nécessaires pour garantir l'effectivité du système de signalétique mis en place.

⁸ Voir, en un sens similaire, l'avis 48.665/2/V.

Le paragraphe 4 de l'article 5 sera donc omis.

7° Selon l'article 2.5-1, § 1^{er}, alinéa 3, du décret du 4 février 2021, « [l]es contenus les plus préjudiciables, tels que la pornographie et la violence gratuite, sont soumis à des mesures de contrôle d'accès les plus strictes ». Pour autant que de besoin, il s'en déduit que ces contenus devront être classés, dans le guide de critères à arrêter par le ministre compétent en vertu de l'article 1^{er}, § 3, alinéa 1^{er}, du projet, dans la catégorie « 18 ans ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de mentionner « l'article 2.5-1, § 1^{er} » du décret du 4 février 2021 dès lors que le projet procure exécution uniquement au paragraphe 1^{er}, et non au paragraphe 2, de cette disposition.
2. Le préambule sera complété par trois alinéas, précédant celui relatif à l'avis du Conseil d'État, aux fins de viser, dans leur ordre chronologique et accompagnés de leurs dates respectives, l'avis de l'Inspecteur des Finances, l'accord du Ministre du Budget et le test-genre, lesquels figurent au dossier communiqué à la section de législation.
3. Les dates relatives à la procédure d'information effectuée en application de la directive (UE) 2015/1535 seront également complétées.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Par le paragraphe 5, alinéa 1^{er}, le Gouvernement s'habilite lui-même à intervenir, ce qui est inutile.

Compte tenu de ce qu'il s'agit d'une habilitation portant sur des mesures purement techniques ou de détail, il se recommande d'habiliter le ministre compétent à organiser la banque de données.

La disposition sera revue en conséquence.

Article 2

Le § 1^{er}, alinéa 5, prévoit les normes techniques minimales que les pictogrammes doivent respecter. Il ressort néanmoins de l'avis rendu par le Conseil supérieur de l'Audiovisuel que, « selon certains membres du Collège d'avis, les pictogrammes descripteurs de contenus sont compliqués et peu lisibles, a fortiori en cas de visionnement sur un écran de téléphone ». L'auteur du projet s'assurera que les normes techniques minimales qu'il prévoit sont suffisantes pour que l'obligation de faire apparaître des symboles visuels soit effective quel que soit le support utilisé, en particulier lorsque la taille des écrans est égale ou inférieure à celle d'un smartphone.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Patrick RONVAUX