

CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.706/4
du 2 février 2026

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘modifiant le décret du 4 février 2021 relatif aux services
de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos’

Le 22 décembre 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 avant-projet de décret 'modifiant le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 février 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 février 2026.

*

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

L'article 9 de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone 'relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de l'échange d'informations et lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régulation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion et la télévision', dispose comme suit :

« Un Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision est institué.

Ce comité est composé :

- 1^o du (des) Ministre(s) désigné(s) par le Gouvernement fédéral ;
- 2^o du (des) Ministre(s) désigné(s) par la Communauté flamande ;
- 3^o du (des) Ministre(s) désigné(s) par la Communauté française ;
- 4^o du (des) Ministre(s) désigné(s) par la Communauté germanophone.

Le Comité interministériel des Télécommunications et de la Radiodiffusion et la Télévision a pour mission d'organiser de manière concertée, dans le respect des compétences de chacun et selon les modalités et procédures fixées en Comité de Concertation, la consultation mutuelle relative aux initiatives respectives concernant la rédaction d'un projet de législation sur la radiodiffusion et les télécommunications ».

Cette disposition est rédigée de manière extrêmement large : ainsi, comme la section de législation l'a déjà observé, si l'intitulé de l'accord de coopération du 17 novembre 2006 renvoie à la notion de « réseaux de communications électroniques », cet intitulé qui, par hypothèse, est dépourvu de portée normative, n'a pas pour effet de limiter la portée de l'article 9 de l'accord de coopération.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Or, s'agissant des communautés, cet article 9 vise tout projet de législation sur la radiodiffusion et la télévision, sans se limiter aux projets de législation relatifs aux réseaux ¹.

Dès lors que l'avant-projet porte sur cette matière, l'article 9 implique qu'il soit soumis à la formalité prévue par cette disposition.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de cette formalité ².

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

La date du règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 'établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la Directive 2010/13/UE (Règlement sur la liberté des médias)' sera mentionnée, cette observation valant pour la suite de l'avant-projet.

Article 4

1. Au a), il y a lieu de remplacer les mots « les informations de base les concernant » par les mots « publiques les informations de base les concernant ».

2.1. Au b), aux fins de se conformer à l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1083 et de mieux encadrer l'habilitation conférée au Gouvernement par l'article 2.2.-2, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, conformément au principe de légalité inscrit à l'article 23 de la Constitution, la disposition en projet sera complétée par les mots « à condition

¹ Sur l'étendue de la portée de l'article 9 de l'accord de coopération du 17 novembre 2006, voir l'avis 57.673/4 donné le 6 juillet 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 18 décembre 2015 'portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques', *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1355/001, pp. 24 à 27 ; voir également l'avis 74.387/4 donné le 9 octobre 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 7 décembre 2023 'modifiant le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 611/1, pp. 124-143 ; voir également l'avis 78.579/4 donné le 22 décembre 2025 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « modifiant le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos ».

² Voir pour une observation similaire l'avis 67.724/2/V donné le 9 septembre 202 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 4 février 2021 'relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2020-2021, n° 187/1, pp. 254-310.

que la publicité donnée à ces informations assure un niveau plus élevé de protection du pluralisme des médias ou d'indépendance éditoriale ».

2.2. Au b), il est prévu que le Gouvernement peut arrêter la liste d'informations complémentaires éventuelles « sur proposition du Collège d'autorisation et de contrôle ».

Il n'est pas admissible que l'exercice de son pouvoir réglementaire par le Gouvernement soit conditionné par la proposition préalable d'une autorité administrative indépendante, et ce d'autant moins que pareil dispositif peut être interprété comme empêchant ce dernier de s'écarter de cette proposition ³.

Dans son avis 77.339/4, la section de législation a précisé au sujet d'une disposition conférant un pouvoir réglementaire à la CWaPE, autorité administrative indépendante :

« Au regard des principes ainsi rappelés, le pouvoir réglementaire visé par le 2°, b), ne peut en principe être conféré à la CWaPE, autorité administrative indépendante, si ce n'est sur des aspects limités et techniques tels qu'il est permis de considérer que la CWaPE – qui doit appliquer la réglementation concernée – est également la mieux placée pour l'élaborer. Encore faut-il qu'une autorité politiquement responsable puisse endosser la responsabilité des règlements concernés, soit parce que cette autorité – en l'occurrence, le Gouvernement de la Région wallonne – interviendra 'sur proposition de la CWaPE, ou d'initiative, après avis de la CWaPE', soit parce que cette même autorité sera investie d'une compétence d'approbation des mesures réglementaires. Cette dernière condition pourrait, le cas échéant, ne pas devoir être remplie pour l'adoption de mesures éminemment techniques et n'intervenant que dans des cas où le pouvoir réglementaire ne suppose pas l'exercice d'un véritable pouvoir d'appréciation impliquant des choix en opportunité, parce que, par exemple, le droit européen détermine déjà l'intégralité, ou presque, de la réglementation concernée » ⁴.

Afin de concilier le dispositif avec ces principes, il conviendra d'écrire à l'article 2.2.-2, § 1^{er}, seconde phrase, en projet, « sur proposition du Collège d'autorisation et de contrôle, ou d'initiative, après avis de celui-ci » ⁵.

³ Voir notamment l'avis 73.021/4 donné le 22 mars 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 6 juillet 2023 'modifiant le décret du 28 mars 2019 sur la nouvelle gouvernance culturelle', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 555/1, pp. 80-88. Il s'agissait d'une proposition émanant de l'administration, mais le mécanisme pourrait avoir dans les deux cas pour effet que le pouvoir exécutif abdique sa compétence réglementaire. Sur l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une autorité qui n'est pas responsable politiquement devant les assemblées législatives concernées, voir l'avis 69.166/4 donné le 10 juin 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 2021 'portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 2256/001, pp. 309-370.

⁴ Avis 77.339/4 donné le 20 janvier 2025 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 17 avril 2025 'modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et modifiant le décret du 19 janvier 2017 relatif à la méthodologie tarifaire applicable aux gestionnaires de réseaux de distribution de gaz et d'électricité, en vue de transposer partiellement la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE', *Doc. parl.*, Parl. w., 2024-2025, n° 181/1, pp. 10-16.

⁵ En ce sens, voir entre autres, l'avis 78.327/4 donné le 12 novembre 2025 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 19 décembre 2025 'portant dispositions diverses en matière d'énergie' *Doc. parl.*, Parl. w., 2025-2026, n° 428/1, pp. 35-42.

La même observation vaut pour l'article 2.2-4, alinéa 4, en projet (article 6 de l'avant-projet).

2.3. Au b), dans la phrase liminaire, les mots « l'alinéa 2 » seront remplacés par les mots « seconde phrase ».

Article 6

1. L'article 22, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du règlement (UE) 2024/1083 dispose :
« 1. Les États membres établissent, dans leur droit national, des règles de fond et de procédure permettant d'évaluer les concentrations sur le marché des médias susceptibles d'avoir un effet important sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale. Ces règles :
 - a) sont transparentes, objectives, proportionnées et non discriminatoires ;
 - b) exigent des parties participant à la concentration sur le marché des médias qu'elles notifient au préalable cette concentration aux autorités ou organismes nationaux compétents ou confèrent à ces autorités ou organismes les pouvoirs appropriés leur permettant d'obtenir des parties les informations nécessaires à l'évaluation de la concentration ;
 - c) désignent les autorités ou organismes de régulation nationaux comme étant responsables de l'évaluation ou veillent à ce qu'ils participent de façon substantielle à cette évaluation ;
 - d) définissent à l'avance des critères objectifs, non discriminatoires et proportionnés pour la notification de ces concentrations sur le marché des médias et pour l'évaluation de l'effet sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale ; et
 - e) précisent à l'avance les délais encadrant l'évaluation ».

Conformément à cette disposition, spécialement les d) et e), le Gouvernement ne peut se voir conférer une simple faculté d'arrêter les critères et modalités utilisés dans le cadre de la procédure. Il doit être tenu d'arrêter ceux-ci.

Pour ce faire, ainsi que pour mieux encadrer l'habilitation conférée au Gouvernement conformément au principe de légalité inscrit à l'article 23 de la Constitution et garantir le respect de l'article 22, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du règlement (UE) 2024/1083, l'alinéa 4 en projet sera rédigé comme suit :

« Sur la proposition du Collège d'autorisation et de contrôle ou d'initiative, après avis de celui-ci, le Gouvernement arrête les critères objectifs et les modalités non discriminatoires et proportionnés pour la notification de ces concentrations sur le marché des médias et pour l'évaluation de l'effet sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale, en ce compris les délais encadrant l'évaluation ».

2. La phrase liminaire précisera la subdivision dans laquelle la disposition - à savoir l'« article 2.2-4 » et non « 2.2.4 » - s'insère. Une observation analogue vaut pour les articles 9 et 11.

Article 7

L'alinéa en projet, relatif à l'examen de la demande, serait plus adéquatement inséré après l'alinéa 6 de l'article 3.1.3-5 du décret du 4 février 2021 'relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos', les alinéas 7 à 9 existants traitant en effet de l'autorisation de fusion.

Articles 8 et 9

1. D'après leurs commentaires, les articles 3.2.3-1, §§ 12 et 13, et 3.2.3-6 en projet entendent exécuter l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1083. Selon les alinéas 2 et 3 de cette disposition :

« La direction ou les membres du conseil d'administration des fournisseurs de médias de service public sont nommés sur la base de procédures transparentes, ouvertes, effectives et non discriminatoires ainsi que de critères transparents, objectifs, non discriminatoires et proportionnés préalablement établis au niveau national. La durée de leur mandat est suffisante pour garantir l'indépendance effective des fournisseurs de médias de service public.

Toute décision de révocation de la direction ou des membres du conseil d'administration des fournisseurs de médias de service public avant la fin de leur mandat est dûment justifiée, ne peut être prise qu'à titre exceptionnel lorsqu'ils ne remplissent plus les conditions requises pour l'exercice de leurs fonctions selon des critères préalablement établis au niveau national, fait l'objet d'une notification préalable aux personnes concernées, et prévoit la possibilité d'un contrôle juridictionnel ».

2. Il résulte de l'article 5, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement (UE) 2024/1083 que la nomination de la direction et des membres du conseil d'administration des médias de proximité ne peut intervenir que dans le cadre de procédures et sur la base de critères préalablement « établis au niveau national [lire : 'au niveau de la Communauté française'] ».

De même, il résulte de l'alinéa 3 de cette disposition que la révocation, avant la fin de son mandat, du directeur ou d'un administrateur d'un média de proximité ne peut intervenir que lorsque le directeur ou l'administrateur ne remplit plus les conditions requises pour l'exercice de ses fonctions « selon des critères préalablement établis au niveau national [lire : 'au niveau de la Communauté française'] », et après « une notification préalable à l'intéressé ».

Par conséquent, pour la détermination des éléments qui doivent être établis au niveau de la Communauté française en vertu de l'article 5, paragraphe 2, alinéas 2 et 3, du règlement (UE) 2024/1083, les articles 3.2.3-1, § 12, et 3.2.3-6 en projet ne peuvent renvoyer aux « statuts du média de proximité » ou aux « règles en vigueur applicables [au] statut [du directeur] », cette notion de statut correspondant, en l'absence de détermination de ces éléments dans le décret du 4 février 2021, aux règles statutaires établies par le média de proximité lui-même.

Le texte en projet sera complété afin de fixer les éléments concernés, de sorte que ceux-ci soient arrêtés au niveau requis par le règlement (UE) 2024/1083.

3. Par ailleurs, bien que la règle de la notification préalable soit inscrite dans l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1083, disposition directement applicable, il se recommande, afin de garantir la lisibilité du dispositif, de compléter la disposition en projet de sorte qu'elle fasse état de cette exigence de notification préalable, « conformément à l'article 5, § 2, alinéa 3, du règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la Directive 2010/13/UE (Règlement sur la liberté des médias) ».

4. L'article 3.2.3-1, § 13, en projet prévoit qu'un administrateur peut être révoqué « lorsqu'il ne remplit plus les conditions requises pour l'exercice de sa fonction, ou encore en cas de faute ou de négligence grave dans l'exercice de son mandat ». L'article 3.2.3-6, § 2, en projet énonce que « [l]e directeur du média de proximité ne peut être démis de ses fonctions qu'à titre exceptionnel, lorsqu'il ne remplit plus les conditions requises pour l'exercice de ses fonctions », sans consacrer la possibilité de le démettre en cas de faute ou de négligence grave dans l'exercice de sa fonction.

La section de législation n'aperçoit pas la raison qui justifie cette différence de régime.

L'article 3.2.3-6, § 2, en projet sera réexaminé et, le cas échéant, complété en conséquence.

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, 3^o, en projet, la référence « au paragraphe précédent » n'est pas correcte et sera revue.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO