

Collège d'autorisation et de contrôle

Décision du 6 avril 2023

(Dossier d'instruction n° 08-22)

- 1 En cause la Radio-télévision belge de la Communauté française - RTBF, dont le siège est établi Boulevard Reyers, 52 à 1044 Bruxelles ;
- 2 Vu le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, et en particulier les articles 9.1.2-3, § 1^{er}, 13° et 9.2.2-1 à 9.2.2-3 ;
- 3 Vu le rapport d'instruction établi par le Secrétariat d'instruction du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- 4 Vu le grief notifié à la RTBF par lettre recommandée à la poste du 16 décembre 2022 :

« d'avoir édité un programme contraire à l'article 2.3-1, du décret du 4 février 2021 sur les services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos » ;
- 5 Vu les observations écrites de l'éditeur, déposées le 16 février 2023 ;
- 6 Entendu Me. Jacques Englebert, avocat, en la séance du 16 février 2023 ;

1. Exposé des faits

- 7 Le 11 août 2022, en matinée, est diffusée sur La Une l'émission « Le 8-9 continue ». Il s'agit d'une émission de divertissement lors de laquelle interviennent plusieurs chroniqueurs.
- 8 Parmi ces chroniqueurs, Kristofer Hedia présente une chronique sur les chats dans laquelle il donne six astuces à respecter lorsque l'on a un chat. A la fin de sa chronique, l'échange suivant a lieu entre lui et deux autres chroniqueurs, à savoir Livia Duschhoff et Thibaut Roland :
 - KH : « Ma maman vient de m'envoyer que notre petit chat vient d'avoir 5 mini chatons. »
 - LD : « Félicitations, tonton ! »
 - KH : « Moi, je suis à Bruxelles, donc je ne peux pas les avoir. »
 - LD : « Qu'elle nous envoie des photos ! »
 - KH : « Voila, je demanderai des photos. »
 - TR : « Ils sont disponibles à l'adoption, du coup, ou pas ? »
 - KH : « Voila, ben si des gens, même dans nos auditeurs qui nous écoutent, veulent adopter un petit chat... »
 - LD : « Bienveillants ! »
 - KH : « Euh j'habite, enfin, mes parents habitent à Liège. »
 - TR : « Le plus simple c'est d'écrire à Christopher. »
 - KH : « Ma maman veut s'en débarrasser. »
 - TR : « Vous le contactez via son profil Instagram à mon avis. »
 - KH : « Oui, c'est ça. Si vous avez envie d'un petit chat, c'est des chats noirs je pense. »
- 9 Le 18 août 2022, le Secrétariat d'instruction du CSA est saisi d'une plainte relative à cette émission. La plaignante y dénonce le fait qu'un chroniqueur ait profité de sa chronique sur les chats pour annoncer que sa maman donnait des chatons, ce qui enfreindrait les règles du Code wallon du bien-être animal

et constituerait « *un très mauvais signal à donner à tous ceux qui donnent et vendent des animaux de façon illégale* ».

- 10 Le 12 septembre 2022, le Secrétariat d'instruction adresse à l'éditeur une demande d'information préalable, estimant que certains éléments sont susceptibles de poser question au regard de la législation audiovisuelle (car en infraction potentielle avec le Code wallon du bien-être des animaux du 4 octobre 2018).
- 11 Le 20 septembre 2022, l'éditeur fournit ses éléments de réponses au Secrétariat d'instruction.
- 12 Jugeant ces éléments incomplets, le Secrétariat d'instruction adresse, le 18 octobre 2022, un courrier d'ouverture d'instruction à l'éditeur.
- 13 Le 7 novembre 2022, l'éditeur informe le Secrétariat d'instruction que la même plainte a été traitée et classée sans suite par le Conseil de déontologie journalistique (CDJ). Selon l'éditeur, un double contrôle CSA-CDJ n'est possible que dans trois hypothèses, non rencontrées ici. Il ne peut donc pas accepter que la plainte, déjà classée par le CDJ, soit concomitamment traitée par le CSA et considère le dossier comme clos.
- 14 Le 7 décembre 2022, le Secrétariat d'instruction écrit à l'éditeur, l'informant qu'il poursuit l'instruction et que le dossier sera présenté au Collège d'autorisation et de contrôle.
- 15 Le même jour, le Secrétariat d'instruction clôture son rapport et invite le Collège à notifier à l'éditeur le grief visé au point 4, ce que le Collège décidera lors de sa réunion du 15 décembre 2022.

2. Arguments de l'éditeur de services

- 16 L'éditeur a exprimé ses arguments pendant l'instruction, lors de son audition du 16 février 2023, et dans des observations écrites déposées le même jour.
- 17 Dans un premier temps, il avait indiqué que la plainte reçue par le CSA avait également été adressée au Conseil de déontologie journalistique (CDJ) et que ce dernier l'avait classée sans suite. Or, selon lui, ce classement sans suite avait pour effet de clore définitivement le dossier dès lors que l'on ne se trouvait pas dans l'une des trois hypothèses où la législation permettrait un double contrôle par le CDJ et le CSA.
- 18 Dans un second temps cependant, l'éditeur a précisé que le CDJ n'avait pas classé la plainte sans suite mais l'avait en réalité déclarée *irrecevable*, ce qui n'est pas la même chose. L'éditeur a, en outre, relevé que la décision d'irrecevabilité prise par le CDJ se fondait notamment sur le fait que « *les propos dénoncés (une conversation entre animateurs) relevaient visiblement du registre personnel et non de l'information, pour lequel le CDJ n'est donc pas compétent* ». Après avoir expliqué ceci, l'éditeur n'a plus soutenu que l'intervention du CDJ clôturerait celle du CSA mais a plutôt développé d'autres arguments.
- 19 A titre principal, il considère que l'instruction doit être considérée comme nulle, à défaut d'avoir respecté les règles du procès équitable. Selon lui, le Secrétariat d'instruction du CSA est soumis au respect de ces règles dès lors qu'il exerce un pouvoir quasi-juridictionnel. Il doit donc respecter les droits de la défense et le principe du contradictoire. Or, il a fondé son rapport notamment sur un avis de l'« autorité compétente » en matière de bien-être animal et sur un avis de l'homologue flamand du CSA, le Vlaamse Raad voor de Media (VRM), auxquels il fait référence dans son dossier d'instruction mais sans les y joindre de manière intégrale et sans traduire l'extrait qu'il cite de l'avis du VRM. De ce fait, l'éditeur n'a pas eu la possibilité de contredire ces avis. Selon lui, cela a pour effet de vicier irrémédiablement l'instruction et donc la notification du grief.

- 20 A titre subsidiaire, l'éditeur relève que, s'il avait méconnu le Code wallon du bien-être des animaux du 4 octobre 2018, il aurait édité un programme « contraire aux lois, décrets, règlements ou à l'intérêt général » au sens de l'article 2.3-1 du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos et aurait pu être sanctionné à ce titre. Mais en l'occurrence, il estime n'avoir pas méconnu ce Code wallon.
- 21 A cet égard, il relève que les deux articles de ce code visés par l'instruction, à savoir les articles D.48 et D.49 sont des articles qui sont sanctionnés pénalement. Ils doivent donc s'interpréter de manière restrictive. Concrètement, cela signifie que, s'ils recourent à une notion qui n'est pas légalement définie, cette notion doit être interprétée selon son sens courant.
- 22 En l'espèce, ces articles font référence à des « annonces publiées » et à la « publicité ». Selon l'éditeur, le terme « publier » et la notion de « publication » impliquent, dans leur sens courant, un texte, un écrit, mais pas un programme audiovisuel. La notion d'« annonce » viserait, elle, les messages publicitaires en faveur de produits. Enfin, la « publicité » est, elle, définie par le décret du 4 février 2021 précité, et cette définition ne correspond pas à la séquence qui fait l'objet du grief, notamment parce que la publicité implique une contrepartie versée par l'annonceur.
- 23 Dans le même ordre d'idées, l'éditeur relève toute une série d'éléments qui tendraient également à démontrer que la séquence litigieuse ne constitue pas une publicité ayant pour but de donner un animal :
- Elle ne décrit pas à suffisance ce qui ferait l'objet du don : l'on parle de chatons mais l'on ne mentionne pas leur date de naissance, leur état sanitaire ni leur sexe. Même leur couleur n'est pas certaine.
 - Elle ne donne pas de moyen clair pour entrer en contact avec la personne souhaitant donner les chatons : il est seulement mentionné que le public pourrait « à mon avis » (selon M. Roland) contacter « Kristofer » (dont le nom de famille n'est pas mentionné) via son compte Instagram. Il faut d'ailleurs noter qu'il n'a, en pratique, reçu aucun message à ce sujet sur son compte Instagram, ce qui tendrait à prouver que l'information manquait d'efficacité.
 - Rien ne prouve que la mère de M. Hedia l'aurait mandaté pour donner ses chatons. Or, seul le propriétaire d'un animal peut effectivement le donner.
 - Enfin, dans son courrier relatif à l'irrecevabilité de la plainte qu'il a reçue, le CDJ a considéré que la séquence ne poursuivait visiblement pas un but promotionnel.
- 24 Pour toutes ces raisons, l'éditeur estime que la séquence en cause ne peut s'analyser comme une annonce publiée en vue de faire de la publicité pour des animaux à donner. Aucune infraction au Code wallon du bien-être des animaux du 4 octobre 2018 ne peut donc être retenue et, par extension, aucune infraction à l'article 2.3-1 du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos.
- 25 A titre plus subsidiaire, l'éditeur soutient que, même s'il fallait considérer – *quod non*, selon lui – que les articles D.48 et D. 49 du Code wallon du bien-être des animaux visent les annonces et la publicité audiovisuelles, encore faudrait-il alors considérer que ces articles outrepassent les pouvoirs de la Région wallonne, qui n'est pas compétente en matière d'audiovisuel. Si le législateur wallon avait voulu réglementer la publicité *audiovisuelle* pour la vente et le don d'animaux, il aurait dû le justifier sur pied de la théorie des pouvoirs implicites, fondée sur l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, ce qu'il n'a pas fait. Par ailleurs, l'éditeur doute qu'une telle justification aurait pu être admise compte tenu de la large portée qu'aurait alors eu l'interdiction. Il donne l'exemple d'une législation fédérale ayant interdit la publicité télévisée pour des actes d'esthétique médicale et indique que cette incursion de l'autorité fédérale dans la compétence des communautés en matière audiovisuelle a été admise par la Cour constitutionnelle au vu de la portée très réduite de l'interdiction,

qui ne concernait que les programmes de télé-réalité. A la lumière de ce cas, il estime que la Cour n'aurait jamais accepté qu'un décret wallon réglemente la publicité audiovisuelle pour la vente et le don d'animaux *dans tous les programmes audiovisuels sans restriction*.

- 26 *A titre encore plus subsidiaire*, l'éditeur se prévaut de sa liberté d'expression, garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Celle-ci ne peut connaître de restrictions que si elles sont nécessaires dans une société démocratique. Or, en l'espèce, au vu de la nature de la séquence litigieuse, à savoir un échange improvisé, sur le ton de l'humour, et dépourvu de toute intention de diffuser une annonce à proprement parler, il n'y a aucune nécessité, dans une société démocratique, à la sanctionner. L'éditeur invoque également l'adage « *de minimis non curat praetor* » en vertu duquel il n'y a pas lieu d'intervenir pour des faits dont l'importance est insignifiante. Au vu du caractère selon lui inoffensif de la séquence, l'éditeur comprend difficilement pourquoi il est poursuivi pour celle-ci.
- 27 L'éditeur indique néanmoins que l'émission dans laquelle a été diffusée la séquence litigieuse était la première émission à laquelle participait M. Hedia en tant que chroniqueur. Ceci renforce l'idée que, si maladresse il y a eu, elle a eu lieu de bonne foi, sans aucune intention malveillante, et sur le ton de l'humour. A toutes fins utiles, l'éditeur a en outre opéré auprès de M. Hedia et de M. Roland un « *rappel à l'ordre quant aux règles en la matière, suite aux quelques messages reçues via notre compte Facebook et à la plainte instruite par le Secrétariat d'instruction du CSA* ».

3. Décision du Collège d'autorisation et de contrôle

- 28 Selon l'article 2.3-1 du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos (ci-après, « le décret ») :

« Les éditeurs de services ne peuvent éditer aucun programme et diffuser aucune communication commerciale :

1° contraire aux lois, décrets, règlements ou à l'intérêt général (...) »

- 29 En l'occurrence, il ressort du dossier d'instruction que ce qui est reproché à l'éditeur est d'avoir diffusé un programme contraire à un décret, à savoir les articles D.48 et D.49 du Code wallon du bien-être des animaux du 4 octobre 2018, qui ont une valeur décrétole.

- 30 Ces articles sont libellés comme suit :

*« **Article D.48.** Les articles D.49 à D.51 s'appliquent aux annonces publiées, quel qu'en soit le support, à destination d'une personne établie sur le territoire de la Région wallonne.*

***Article D.49.** § 1er. Lorsqu'elle concerne un animal dont la détention est autorisée, la publicité ayant pour but de commercialiser ou donner un animal est autorisée uniquement :*

1° dans une revue spécialisée ou sur un site Internet spécialisé reconnu comme spécialisé par le Gouvernement selon la procédure qu'il fixe ;

2° dans un groupe fermé au sein des réseaux sociaux pour autant que :

a) soit la publicité vise exclusivement la donation d'un animal ;

b) soit la publicité vise exclusivement la commercialisation d'un animal né au sein de l'élevage d'un éleveur agréé.

La publicité est interdite sur les pages ou groupes de discussion directement accessibles au public, ou support assimilé, au sein des réseaux sociaux.

Les revues spécialisées ou les sites Internet spécialisés suivants sont exonérés de la reconnaissance prévue à l'alinéa 1er, 1° :

- 1° ceux qui sont édités par ou pour le Service public de Wallonie ;
- 2° ceux qui sont édités par un éleveur de chiens ou de chats agréé visant à commercialiser ou donner des chiens ou des chats nés au sein de son élevage ;
- 3° ceux qui visent la commercialisation ou la donation d'équidés ;
- 4° ceux qui concernent la commercialisation ou la donation d'animaux autorisés à la détention pour lesquels aucune liste n'est établie par le Gouvernement en application de l'article D.20, § 1er.

Outre les publicités autorisées conformément à l'alinéa 1er, les publicités ayant pour but la commercialisation ou la donation d'animaux destinés à des fins de production agricole sont autorisées dans une revue ou sur un site Internet destiné au secteur agricole.

§ 2. Par dérogation au paragraphe 1er, les refuges sont autorisés à publier des annonces ayant pour but le remplacement des animaux en dehors d'une revue ou d'un site Internet spécialisé.

Le Gouvernement peut déterminer d'autres cas dans lesquels la publicité visant à commercialiser ou donner un animal est autorisée en dehors d'une revue ou d'un site Internet spécialisé. »

- 31 L'éditeur a soulevé divers arguments justifiant, selon lui, l'impossibilité pour le CSA de le sanctionner pour le grief qui lui a été notifié. Par souci de clarté, le Collège va donc examiner ces arguments successivement.

3.1. Sur la répartition des compétences entre CSA et CDJ

- 32 En ce qui concerne la répartition des compétences entre le CSA et le CDJ, le Collège note qu'il existe trois types de plaintes : celles qui relèvent de la compétence exclusive du CSA, celles qui relèvent de la compétence exclusive du CDJ, et celles qui recouvrent « à la fois une disposition législative de la Communauté française en matière de radiodiffusion et une disposition déontologique en matière d'information », qui doivent être traitées selon une procédure spécifique, impliquant les deux instances, et prévue à l'article 4, § 2, alinéa 3 du décret du 30 avril 2009 réglant les conditions de reconnaissance et de subventionnement d'une instance d'autorégulation de la déontologie journalistique.
- 33 Il faut également noter que, s'agissant de cette troisième catégorie de plaintes, il existe une controverse entre le CSA et le CDJ sur la manière d'appliquer la procédure susmentionnée. C'est dans le cadre de cette controverse qu'il faut comprendre l'argument initialement exprimé par la RTBF selon lequel le classement sans suite d'une plainte par le CDJ clôturerait définitivement le dossier, y compris dans le chef du CSA.
- 34 Le CSA ne partage pas la position du CDJ, reprise par la RTBF, selon laquelle une décision du CDJ (en ce compris de classement sans suite) épuiserait la compétence du CSA vis-à-vis des plaintes recouvrant à la fois un aspect légal et un aspect déontologique. Cela étant, il n'est même pas nécessaire d'entrer dans ce débat en l'espèce.
- 35 En effet, il faut noter qu'en l'occurrence, l'éditeur a fini par préciser, dans ses observations écrites du 16 février 2023, que le CDJ n'avait pas classé sans suite la plainte que la plaignante lui avait adressée en même temps qu'au CSA, mais qu'il avait déclaré cette plainte *irrecevable*, notamment en raison de son incompétence, indiquant que la séquence litigieuse ne relevait pas de l'information (voir *supra*, point 18). Sur cette base, l'éditeur n'a plus, dans ses observations écrites et lors de son audition du 16 février 2023, tenter d'invoquer l'épuisement de la compétence du CSA.
- 36 Le Collège se rallie bien évidemment à ce changement de position adopté par l'éditeur. A défaut de contenu d'information, il ne peut pas y avoir d'enjeu de déontologie journalistique et, dès lors, la plainte relevait de la compétence exclusive du CSA. Le Collège peut donc examiner la suite des arguments invoqués par l'éditeur.

3.2. Sur la prétendue nullité de l'instruction pour non-respect des règles du procès équitable

- 37 Selon l'éditeur, l'instruction est viciée dès lors que le dossier d'instruction ne comporte pas deux avis sollicités par le Secrétariat d'instruction et sur lesquels il a fondé son rapport, à savoir un avis de l'« autorité compétente » en matière de bien-être animal et un avis du régulateur flamand des médias, le VRM. L'éditeur estime que le CSA aurait dû joindre ces deux avis au dossier d'instruction, dans leur version intégrale, plutôt que de se limiter à en citer des extraits dans son rapport.
- 38 En l'occurrence, le rapport d'instruction cite ces avis de la manière suivante.
- 39 S'agissant de l'avis de l'« autorité compétente » en matière de bien-être animal, le rapport d'instruction énonce différents arguments pour appuyer sa position selon laquelle les articles D.48 et D.49 du Code wallon du bien-être des animaux s'appliquent en matière audiovisuelle, et il conclut en indiquant ceci :

« Ces interprétations ont été confirmées par l'autorité compétente, que nous avons interrogée, cf. mail du 1er septembre 2022 :

'(..) la situation évoquée (annonce à la télévision pour la vente de chaton) constitue en effet une infraction à la législation en vigueur en Wallonie.

Les termes « annonces » et « publicité » doivent être compris au sens commun dès lors qu'ils ne sont pas définis par le Code Wallon du Bien-être des Animaux (BEA) :

Annonce : Avis par lequel on fait savoir quelque chose au public et, en particulier, message publicitaire en faveur d'un produit inséré dans les journaux, dit à la radio ou montré à la télévision (Larousse).

Publicité : Activité ayant pour but de faire connaître une marque, d'inciter le public à acheter un produit, à utiliser tel service, etc. (Larousse)

Une annonce télévisée entre dans le cadre fixé aux articles D.48 du Code du BEA et suivants :

L'article D.48 est assez large puisqu'il indique « quel qu'en soit le support ». La télévision est un « support » parmi d'autres.

De plus, dès lors que l'annonce est à destination d'une personne établie sur le territoire de la Région wallonne (peu importe la localisation des chatons), elle est soumise aux conditions de publicité du Code BEA. S'agissant d'un programme de la FWB, il peut être reçu par des personnes établies en Région wallonne.

Vu qu'il n'y a deux modes de publicités autorisés par le Code du BEA, à savoir dans une revue spécialisée reconnue ou dans un site Internet spécialisé reconnu et dans un groupe fermé au sein des réseaux sociaux, l'annonce télévisée est par conséquent interdite.

L'objectif (ou ratio legis) de ces dispositions est de lutter contre les achats impulsifs d'animaux et non réfléchis ainsi que d'avoir un contrôle plus aisé des annonces publiées.' »

- 40 Quant à l'avis du VRM, le rapport d'instruction le cite pour étayer sa position selon laquelle l'article 2.3-1 du décret donne compétence au CSA pour contrôler que les programmes et communications commerciales ne soient pas contraires aux lois, décrets et règlements, quelles qu'en soient les autorités prescriptrices. Le Secrétariat d'instruction indique que, « *interrogé à ce sujet, notre homologue le VRM indique avoir la même lecture* » :

« (...) doch belangrijk is dat de VRM in deze beslissingen wel degelijk vaststelt dat het tot de bevoegdheid van de VRM behoort om eveneens toezicht te houden op de naleving door aanbieders van omroepdiensten van wettelijke bepalingen, anders dan deze uit het Mediadecreet.

De VRM heeft dus inderdaad reeds toepassing gemaakt van federale wetgeving (verbod op reclame voor tabaksproducten) zonder dat er problemen zijn ontstaan met de bevoegdheden van andere overheidsinstanties. »¹

- 41 Certes, idéalement, par souci de parfaite transparence, il aurait été préférable que le Secrétariat d'instruction verse les deux avis précités, dans leur intégralité, au dossier d'instruction, et qu'il fournisse une traduction de l'avis du VRM. Cela étant, le Collège ne peut se rallier à la position de l'éditeur selon laquelle l'omission du Secrétariat d'instruction aurait pour effet de rendre son instruction nulle et les poursuites irrecevables, et ce pour plusieurs raisons.
- 42 Premièrement, les extraits des deux avis qui sont cités dans le rapport d'instruction sont des extraits circonstanciés qui permettent parfaitement de comprendre l'opinion des deux autorités sollicitées.
- 43 De l'extrait de l'avis de l'autorité compétente pour le bien-être animal en Wallonie – qui est manifestement un service de l'administration régionale wallonne – l'on comprend bien qu'aux yeux de cette administration, les articles D.48 et D.49 du Code wallon du bien-être des animaux s'appliquent aux annonces faites à la télévision.
- 44 Quant à l'extrait de l'avis du VRM, il montre que le régulateur flamand des médias a déjà, de son côté, contrôlé le respect, par les éditeurs relevant de sa compétence, de règles ne figurant pas dans le décret flamand sur les médias (qui est le pendant flamand du décret du 4 février 2021 précité) mais de règles émanant d'autres autorités, comme notamment la législation fédérale interdisant la publicité pour le tabac.
- 45 L'on ne se trouve donc pas dans un cas où le Secrétariat d'instruction se serait contenté de paraphraser des avis : il a cité les extraits qui en contiennent la substance. Il était dès lors tout à fait possible, pour l'éditeur, de les critiquer s'il n'était pas d'accord avec leur contenu.
- 46 Deuxièmement, et justement, il faut noter que l'éditeur a exercé cette possibilité. Ainsi, dans l'argumentation qu'il a développée à titre subsidiaire, il critique la position défendue par l'administration wallonne selon laquelle les articles D.48 et D.49 dont il est question viseraient les annonces audiovisuelles. Quant à la position du VRM, l'éditeur ne l'a pas critiquée mais il l'a validée en affirmant que, s'il avait méconnu le Code wallon du bien-être des animaux du 4 octobre 2018, il aurait édité un programme « contraire aux lois, décrets, règlements ou à l'intérêt général » au sens de l'article 2.3-1 du décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos et aurait pu être sanctionné à ce titre.
- 47 Ce qui précède prouve à suffisance que l'éditeur n'a pas été privé de l'exercice de ses droits de la défense vis-à-vis des deux avis litigieux.
- 48 L'on retiendra également que, s'il avait estimé que les extraits cités par le Secrétariat d'instruction dans son rapport n'étaient pas suffisants pour lui permettre de répondre aux deux avis en cause, l'éditeur aurait pu demander à en recevoir la copie intégrale, ce qu'il n'a pas fait. Au lieu de demander de

¹ "(...) mais il est important que le VRM constate bien clairement dans ces décisions qu'il relève de la compétence du VRM d'exercer un contrôle sur le respect, par les éditeurs de services de radiodiffusion, des dispositions légales autres que celles issues du décret flamand sur les médias. Le VRM a donc en effet déjà fait application d'une législation fédérale (interdiction de la publicité pour les produits du tabac), sans que des problèmes n'apparaissent concernant les compétences d'autres autorités. » (traduction libre établie par le Collège)

compléter son information, il s'est volontairement maintenu dans un état de désinformation (alléguée) ne lui permettant (prétendument) pas de se défendre. Cette manière de faire apparaît comme déloyale et de nature à priver l'éditeur de se prévaloir d'une situation qui, même à la considérer problématique – *quod non* – a été créée par lui-même.

- 49 *Troisièmement*, il faut également relever que les deux avis en question ne constituent pas des éléments ayant influencé de manière substantielle le rapport d'instruction. L'avis de l'administration wallonne n'est ainsi cité par le Secrétariat d'instruction que pour confirmer un raisonnement qu'il a préalablement exposé. Quant à l'avis du VRM, il est également invoqué pour étayer un raisonnement déjà développé par le Secrétariat d'instruction et basé notamment sur l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat rendu au sujet du décret du 4 février 2021.
- 50 Dès lors, il serait déraisonnable et disproportionné de considérer que l'absence d'une version intégrale de ces avis dans le dossier d'instruction aurait pour effet de vicier totalement les poursuites qui ne s'appuient sur ces avis que de manière accessoire. Comme l'a déjà relevé le Conseil d'Etat, « *il ne suffit pas d'établir que, dans un dossier comptant plusieurs centaines de pièces, certaines pièces auraient manqué, pour pouvoir en déduire une volonté de dissimulation ; que la requérante ne tente pas de démontrer en quoi ces pièces ou certaines d'entre elles auraient eu un caractère déterminant tel que leur absence aurait pu fausser l'appréciation de l'autorité amenée à prendre une décision* »².
- 51 *Quatrièmement*, enfin, le Collège relève que lui-même n'a pas eu accès à la version intégrale des avis communiqués au Secrétariat d'instruction par l'administration wallonne et par le VRM. Au moment de prendre sa décision, il n'a en effet connaissance que du dossier d'instruction et des observations écrites et orales formulées par l'éditeur le 16 février 2023. Il ne peut donc pas lui être reproché de fonder la présente décision sur des éléments non soumis à la contradiction de l'éditeur. Il ne tiendra compte, au besoin, que des extraits des deux avis litigieux qui sont cités dans le rapport d'instruction et auxquels l'éditeur a d'ailleurs répondu comme exposé plus haut au point 46.
- 52 En conclusion, le Collège estime que le dossier d'instruction tel qu'il a été constitué permettait à suffisance à l'éditeur d'exercer ses droits de la défense et qu'il n'y a aucun risque que la présente décision ne se base sur des éléments non soumis à sa contradiction. L'instruction n'est donc pas nulle et les poursuites peuvent être considérées comme recevables.
- 53 Il convient, dès lors, d'examiner les arguments soulevés par l'éditeur à titre subsidiaire.

3.3. Sur l'infraction au Code wallon du bien-être des animaux et à l'article 2.3-1 du décret, ainsi que sur la liberté d'expression

- 54 Selon l'éditeur, une violation, par lui, du Code wallon du bien-être des animaux dans le programme litigieux, constituerait une violation de l'article 2.3-1 du décret. Il ne conteste donc pas que le Collège puisse, théoriquement, le sanctionner pour le non-respect d'une norme ne relevant pas directement du droit de l'audiovisuel de la Communauté française.
- 55 Le Collège acte cette position, qu'il partage.
- 56 Toutefois, l'éditeur estime qu'en pratique, il n'a pas méconnu les articles D.48 et D.49 du Code wallon précité. C'est donc cette question-là qu'il convient de trancher ici.

² C.E., 1^{er} février 2012, n° 217.645, *Stasse*

- 57 La position de l'éditeur repose sur le fait que la séquence litigieuse de l'émission « Le 8-9 continue » ne constituerait pas, selon lui, une « annonce publiée » ou une « publicité » au sens des articles susmentionnés.
- 58 Le Collège estime que cette question doit être tranchée en deux temps :
- Tout d'abord, il convient de déterminer si l'interdiction (sauf exceptions) des annonces et publicités pour la vente et la donation d'animaux, par les articles D.48 et D.49 du Code wallon du bien-être des animaux, s'applique théoriquement aux médias audiovisuels ;
 - Et ensuite, dans l'affirmative, il convient de déterminer si, en pratique, la séquence qui a fait l'objet de la plainte constitue ou non une annonce/publicité interdite.
- 59 S'agissant de l'application des articles D.48 et D.49 aux médias audiovisuels, l'éditeur considère que l'interprétation stricte qu'appellent ces dispositions sanctionnées pénalement ne permet pas de considérer un contenu audiovisuel comme une annonce ou une publicité « publiée ». Selon lui, en effet, la notion de publication implique, dans son sens courant, un écrit.
- 60 Le Collège ne partage pas cette analyse. S'il admet que les articles D.48 et D.49 doivent s'interpréter strictement, il estime que, tels qu'ils sont formulés, rien ne permet de considérer qu'ils ne visent que les supports écrits, bien au contraire.
- 61 En effet, tout d'abord, l'article D.48 dispose que « *les articles D.49 à D.51 s'appliquent aux annonces publiées, quel qu'en soit le support, à destination d'une personne établie sur le territoire de la Région wallonne* ».
- 62 L'utilisation des termes « quel qu'en soit le support » permet de raisonnablement considérer que les articles en question ne s'appliquent pas qu'aux annonces et publicités écrites mais également aux annonces et publicités verbales, qu'elles soient faites en télévision, en radio ou encore sur Internet.
- 63 En outre, si, comme préconisé par l'éditeur, l'on consulte le dictionnaire pour connaître le sens courant du verbe « publier », il est défini comme « *faire connaître au public ; annoncer publiquement* »³, sans qu'un recours exclusif à l'écrit ne soit exigé. La notion d' « annonce » y est, elle, définie comme un « *avis par lequel on fait savoir qqch. au public, verbalement ou par écrit* »⁴. Quant au terme « publicité », il est défini comme « *le fait d'exercer une action psychologique sur le public à des fins commerciales, spécialement, de faire connaître un produit et d'inciter à l'acquiescer* »⁵, sans restriction quant au support de communication.
- 64 Il est également important d'avoir égard à l'objectif des dispositions en cause du Code wallon, qui est de lutter contre les achats et adoptions impulsifs d'animaux, cause fréquente d'abandons. Comme l'indiquent les travaux préparatoires du Code wallon sur le bien-être des animaux, « *L'acquisition d'un animal, quel qu'il soit, nécessite indubitablement une réflexion approfondie car, durant toute la vie de celui-ci, il va falloir lui prodiguer des soins et lui consacrer du temps. Or, le nombre d'animaux recueillis dans les refuges ne cesse de croître. La publicité autour de ceux-ci est contre-productive, elle n'amène pas à une acquisition réfléchie. Il y a donc lieu de bien cadenciser les conditions de recours à la publicité* »⁶. Or, cet objectif ne pourrait pas utilement être atteint si les restrictions à la publicité pour la vente et le don d'animaux ne s'appliquaient qu'aux supports écrits.

³ [publier - Définitions, synonymes, conjugaison, exemples | Dico en ligne Le Robert](#)

⁴ [annonce - Définitions, synonymes, conjugaison, exemples | Dico en ligne Le Robert](#)

⁵ [publicité - Définitions, synonymes, conjugaison, exemples | Dico en ligne Le Robert](#)

⁶ Doc. Parl., P.W., 2017-2018, n° 1150/1, p. 6

- 65 Relevons aussi que, si les travaux préparatoires du Code wallon ne mentionnent pas explicitement que l'interdiction formulée aux articles D.48 et D.49 s'applique à l'audiovisuel, ils ne mentionnent pas non plus qu'elle s'applique aux médias écrits. Face à cette absence de précision, il est logique de considérer que l'interdiction est *générale*, sauf pour les cas d'exception qui sont listés à l'article D.49.
- 66 Pour ces différentes raisons, le Collège ne peut donc que se rallier à l'interprétation des articles D.48 et D.49 qui a été communiquée par l'administration wallonne compétente au Secrétariat d'instruction : « Vu qu'il n'y a [que] deux modes de publicités autorisés par le Code du BEA⁷, à savoir dans une revue spécialisée reconnue ou dans un site Internet spécialisé reconnu et dans un groupe fermé au sein des réseaux sociaux, l'annonce télévisée est par conséquent interdite ».
- 67 Encore faut-il donc voir si, en l'espèce, la séquence litigieuse peut être analysée comme une annonce/publicité interdite. Autrement dit, cette séquence peut-elle être considérée comme une « publicité ayant pour but de commercialiser ou donner un animal » au sens de l'article D.49 du Code wallon du bien-être des animaux ?
- 68 Comme exposé ci-avant, le fait que la séquence soit de nature audiovisuelle n'empêche pas de la qualifier de publicité au sens de ce code. Mais *quid*, plus précisément, de son contenu ?
- 69 Selon l'éditeur, et en résumé, deux autres éléments que sa nature audiovisuelle empêcheraient de pouvoir considérer la séquence litigieuse comme une publicité : d'une part, elle a été diffusée sans contrepartie, alors qu'il s'agit d'un élément essentiel à la notion de publicité et, d'autre part, elle n'est pas suffisamment précise et sérieuse pour avoir l'effet d'une publicité.
- 70 S'agissant de l'absence de contrepartie, il est vrai que rien ne prouve que la mère de M. Hedia, qui serait *in fine* la donatrice des chatons, a mandaté son fils pour les vanter à la télévision, ni non plus qu'elle aurait versé à ce dernier ou à la RTBF une quelconque contrepartie. Toutefois, il faut noter que, comme cela a été exposé plus haut, à défaut d'être définie dans le Code wallon du bien-être des animaux, la notion de publicité, telle qu'utilisée dans l'article D.49 de celui-ci, doit s'interpréter non pas sur pied d'une législation complètement étrangère (le décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos) mais en tenant compte de son sens commun. Or, comme cela a été exposé plus avant (voir point 63), la notion de publicité est généralement définie comme « le fait d'exercer une action psychologique sur le public à des fins commerciales, spécialement, de faire connaître un produit et d'inciter à l'acquiescer ». Dans le sens commun, il y a publicité à partir du moment où quelqu'un vante un produit, même sans avoir reçu de contrepartie pour ce faire. L'absence de contrepartie ne suffit donc pas à exclure l'existence d'une publicité au sens de l'article D.49 du Code wallon sur le bien-être des animaux.
- 71 S'agissant, par ailleurs, du manque de précision et de sérieux de la séquence, il a abouti, selon l'éditeur, à ce que l'échange entre les chroniqueu.r.se.s ne puisse être perçu par le public comme une véritable publicité. L'objet de la prétendue annonce n'était pas clair (de quel sexe étaient les chatons, de quel âge, dans quel état de santé, de vaccination, etc.) et la volonté même de les donner était floue (aucun moyen précis de contacter la donatrice et doutes possibles sur sa volonté de « s'en débarrasser »). L'éditeur estime dès lors que la séquence en cause est couverte par la liberté d'expression et ne pourrait être sanctionnée par le Collège dans le respect de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.
- 72 Sur ce point, le Collège peut rejoindre l'éditeur. Au vu du ton qui a caractérisé l'échange et qui était celui de l'humour et de la légèreté, il n'est effectivement pas clair que la majorité du public l'ait interprété comme une réelle invitation à adopter concrètement les chatons de la mère de M. Hedia. Le

⁷ BEA = bien-être des animaux

fait que personne n'ait contacté ce dernier à ce sujet sur son compte Instagram vient confirmer cette impression. L'on peut dès lors difficilement affirmer que la séquence litigieuse visait à exercer une action psychologique sur le public pour lui faire connaître les chatons en question et l'inciter à les adopter.

- 73 De ce fait, le Collège estime que la séquence litigieuse n'a pas méconnu les articles D.48 et D.49 du Code wallon du bien-être des animaux et, partant, pas non plus l'article 2.3-1 du décret. Le grief n'est pas établi.
- 74 Toutefois, le Collège estime que, même si elle ne remplissait pas toutes les conditions pour constituer une publicité au sens des dispositions précitées, et même si elle est couverte par la liberté d'expression, la séquence litigieuse était *maladroite*. Bien qu'elle n'ait pas pu, en elle-même, mener à l'adoption irréfléchie d'animaux, elle a donné un mauvais message, ce qui est d'autant plus dommage qu'à la base, la chronique de M. Hedia visait à transmettre des bonnes pratiques aux propriétaires de chats. Cette séquence a en effet présenté l'adoption d'animaux comme quelque chose qui peut se faire à la légère et a donné au public l'idée que l'on peut « se débarrasser » d'une portée de chatons en mettant une annonce sur un profil Instagram public.
- 75 Le Collège peut parfaitement entendre que ceci s'est fait sans intention malveillante dans le chef des chroniqueur.r.se.s concerné.e.s, mais il était néanmoins utile de leur rappeler qu'il existe des règles en la matière, ce que l'éditeur a d'ailleurs fait, à raison.
- 76 Dans le même ordre d'idées, le Collège encourage l'éditeur à saisir l'occasion qui lui est donnée par la présente affaire pour mener une réflexion sur les manières dont il peut, en sa qualité d'éditeur de service public, défendre et promouvoir le bien-être animal. Le Collège note que cette thématique est absente du nouveau contrat de gestion 2023-2027 de la RTBF mais invite néanmoins l'éditeur à tenir compte de cet enjeu, qui fait partie du « vivre ensemble » dans son sens le plus large, et qui correspond parfaitement aux valeurs de la RTBF.

3.4. Sur la compétence du législateur wallon

- 77 Le Collège ayant considéré que l'éditeur n'avait pas violé les articles D.48 et D.49 du Code wallon du bien-être des animaux, il n'est pas nécessaire, dans le cadre de la présente décision, d'examiner si, en adoptant ces articles, le législateur wallon a, comme le soutient l'éditeur, outrepassé ses compétences et empiété sur les compétences des communautés en matière audiovisuelle.
- 78 Le Collège constate cependant que, dès lors que la Région wallonne n'est effectivement pas compétente en matière d'audiovisuel (si ce n'est, marginalement, dans les cas où elle peut se prévaloir de pouvoirs implicites au sens de l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980⁸), il serait utile, dans un souci de clarté, qu'elle précise explicitement dans son Code sur le bien-être des animaux que l'interdiction visée à l'article D.49 concerne bien les médias audiovisuels et qu'elle le justifie au regard de ses pouvoirs implicites dans le commentaire de cet article.
- 79 Il s'agit d'une réflexion *de lege ferenda* que le Collège ne manquera pas de relayer auprès de l'administration wallonne compétente.

Fait à Bruxelles, le 6 avril 2023.

DocuSigned by:
Mathilde Alet
8CA19B3ED537454...

DocuSigned by:
Karim Bourki
08013E62BA9E470...

⁸ « Les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Parlements ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence. »