

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

"Les JFB contre la RTBF", suite mais pas fin

Lecroart, Elodie

Published in:
Auteurs et Media

Publication date:
2017

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Lecroart, E 2017, "Les JFB contre la RTBF", suite mais pas fin', *Auteurs et Media*, vol. 2017, numéro 5-6, pp. 404-414.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

«Les JFB contre la RTBF», suite mais pas fin...

Elodie Lecroart, avocate au barreau de Namur

Depuis plusieurs années, les Journaux francophones belges s'opposent à la RTBF concernant le développement par cette dernière de nouvelles activités sur son site internet. Le JFB contestent, notamment, la diffusion par la RTBF de contenu écrit sur son site internet ainsi que l'exploitation de publicités commerciales autour de ce contenu écrit, ce au moyen de la subvention qui lui est accordée en tant que radiodiffuseur de service public. Entre 2010 et aujourd'hui, plusieurs recours ont été introduits par les JFB, tant au niveau belge qu'europeen, pour contester ces pratiques qu'ils considèrent comme un acte de concurrence déloyale. Au cours de ces années, le cadre réglementaire de la RTBF a toutefois été amené à évoluer pour tenir compte non seulement de l'évolution des technologies mais également du paysage et contexte médiatique francophone belge. Alors que les négociations relatives au nouveau contrat de gestion 2018-2022 de la RTBF sont en cours, les JFB espèrent qu'il sera tenu compte de leurs revendications. À défaut, les JFB pourraient réenclencher les procédures judiciaires à l'encontre de la RTBF. La saga n'est donc pas terminée ...

De Journaux Francophones Belges (JFB) verzetten zich sinds jaren tegen de ontwikkeling van nieuwe activiteiten op de website van de RTBF. De JFB betwisten in het bijzonder de verspreiding door de RTBF van artikelen op haar website evenals de reclame rond deze artikelen, en dit met behulp van de subsidies die haar werden toegekend als openbare omroep. Sinds 2010 zijn er meerdere verzoeken ingediend door de JFB, zowel op Belgisch als op Europees niveau, om deze praktijken, die volgens hen oneerlijke concurrentie inhouden, te betwisten. In de loop van de jaren is het regelgevingskader van de RTBF echter geëvolueerd, om niet alleen rekening te houden met de technologische ontwikkelingen maar ook met het Franstalige medialandschap in België. Terwijl de onderhandelingen over het nieuwe RTBF-beheerscontract voor de periode 2018-2022 aan de gang zijn, hopen de JFB dat er rekening zal worden gehouden met hun eisen. Indien dit niet het geval is, kunnen de JFB de gerechtelijke procedures tegen de RTBF opnieuw activeren. Deze saga is dus nog niet ten einde...

Depuis 2010, les Journaux Francophones Belges⁽¹⁾ (ci-après «JFB») s'opposent en justice à la RTBF, radiodiffuseur de service public en Communauté française. Les éditeurs de presse écrite contestent le développement par la RTBF de ses activités de «presse écrite en ligne» sur son site internet au moyen de sa subvention annuelle, activités que les JFB perçoivent comme un acte de concurrence déloyale à leur égard.

Après s'être vus déboutés en première instance ainsi qu'en appel devant les juridictions civiles belges, les JFB ont saisi la section du contentieux administratif du Conseil d'État d'un recours portant sur l'actuel contrat de gestion de la RTBF. L'issue de ce recours a, une nouvelle fois, tenu en échec les arguments soulevés par les JFB⁽²⁾.

Avant d'analyser cet arrêt rendu par la section du contentieux administratif du Conseil d'État le 26 juin 2015 (II), le présent article revient brièvement sur les différents recours introduits par les JFB devant les juridictions civiles belges ainsi que sur la procédure d'examen du régime de financement de la RTBF qui s'est tenue devant la Commission européenne suite à une plainte introduite par les JFB (I). Enfin, on examinera les modifications majeures qui ont été apportées au cadre réglementaire de la RTBF depuis le début de ce litige (III) ainsi que l'état actuel des négociations du prochain contrat de gestion de la RTBF (IV).

(1) La s.c.r.l. Les Journaux francophones belges, désormais dénommée «LAPRESSE.be», constitue la personne morale représentant les éditeurs de journaux francophones et germanophones en vue de défendre leurs intérêts. Les recours qui seront évoqués dans le présent article

ont été introduits tant par la s.c.r.l. les JFB que par ses membres à titre individuel.

(2) C.E., XV^e ch., 26 juin 2015, s.c.r.l. Les journaux francophones belges, n^o 231.760.

I. Recours introduits devant les juridictions civiles belges et la Commission européenne

A. Jugement du tribunal de commerce de Charleroi du 30 décembre 2011 et arrêt de la cour d'appel de Mons du 20 janvier 2014

Tout commence en 2010 lorsqu'à la suite d'une réflexion stratégique, la RTBF décide de se rendre davantage visible sur les nouveaux médias et de prolonger ses activités sur internet. Le média de service public, fort de sa nouvelle marque «rtbf.be», ouvre alors son nouveau portail culturel en ligne et se lance véritablement dans la diffusion d'informations écrites sur son site internet.

Les éditeurs de journaux francophones, amenés eux aussi à prendre part au tournant numérique et à la diffusion d'informations sur les nouveaux médias, y voient un acte de concurrence déloyale dans la mesure où ces nouvelles activités en ligne de la RTBF se trouvent être financées par sa subvention annuelle.

En septembre 2010, les JFB citent la RTBF en cessation devant le président du tribunal de commerce de Charleroi.

Sur le fond, les éditeurs demandent à ce que la RTBF soit condamnée à cesser tout type d'activité de presse écrite en ligne, en particulier sur son site d'information «rtbf.be/Info», mais aussi sur les réseaux sociaux et blogs.

Trois griefs sont alors soulevés par les JFB à l'appui de leur demande. Les JFB invoquent tout d'abord que l'exercice par la RTBF d'activités dites de «presse écrite en ligne» dépasse les missions de service public qui lui étaient confiées par le décret statutaire du 14 juillet 1997 ou le contrat de gestion. Les JFB reprochent ensuite à la RTBF l'utilisation illégale des dotations publiques qui lui sont allouées pour offrir un accès gratuit à ses plateformes en ligne ainsi que l'exploitation de publici-

tés commerciales non autorisées accompagnant ces contenus. Enfin, les JFB considèrent que le média de service public viole les règles européennes en matière d'aides d'État et de concurrence.

Par jugement du 30 décembre 2011⁽³⁾, le président du tribunal de commerce de Charleroi déclare non fondées les demandes en cessation des éditeurs de journaux formées sur la base des dispositions de droit interne.

Concernant le premier grief, le tribunal observe en effet que l'article 1^{er}, alinéa 3, du décret statutaire⁽⁴⁾ de la RTBF lui permet d'exercer «toute activité de quelque nature que ce soit qui se rapporte directement ou indirectement à [son objet social] ou qui contribue à en assurer ou en faciliter la réalisation». Le tribunal en déduit que les activités de presse écrite en ligne déployées par la RTBF sont en lien avec l'activité principale de service public de radio et de télévision et restent accessoires par rapport à celle-ci.

Quant au deuxième grief, le tribunal, partant du constat que toutes les activités actuellement menées par la RTBF peuvent être reliées, même indirectement, à ses missions de service public, conclut que l'utilisation par la RTBF de sa subvention pour développer des contenus écrits en ligne n'est donc pas illégale. Par ailleurs, l'exploitation commerciale qui est faite de ces contenus est également autorisée par le décret statutaire et le contrat de gestion.

Enfin, concernant le troisième grief, le tribunal juge que l'utilisation de la dotation publique par la RTBF pour financer ses activités en ligne ne constitue pas, au sens de l'article 108, § 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁽⁵⁾, une aide nouvelle devant faire l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne.

Pour le surplus, le tribunal se déclare sans juridiction pour connaître de l'éventuelle incompatibilité de l'aide accordée à la RTBF avec les règles européennes relatives aux aides d'État dès lors que cette question relève des prérogatives exclusives de la Commission européenne.

Les JFB interjettent appel de cette décision devant la cour d'appel de Mons. Par un arrêt rendu le 20 janvier 2014⁽⁶⁾, la cour d'appel de Mons confirme en tout point le jugement rendu en première instance et déboute à son tour les éditeurs⁽⁷⁾.

(3) Comm. Charleroi (Président), 30 décembre 2011, *J.L.M.B.*, 27 avril 2012, p. 792.

(4) Décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), *M.B.*, 28 août 1997, p. 22018.

(5) Art. 108, § 3, TFUE: «La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la pro-

cédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale».

(6) Mons (1^{re} ch.), 20 janvier 2014, *A&M*, 2014/6, p. 57.

(7) Pour une analyse plus détaillée de l'arrêt de la cour d'appel de Mons, voy. le commentaire qui y a été consacré par l'auteur: «La concurrence entre presse écrite et médias audiovisuels de service public sur internet», *A&M*, 2014/6, pp. 451 et s.

B. Arrêt de la Cour de cassation du 29 janvier 2016⁽⁸⁾

Estimant que la cour d'appel de Mons n'avait pas répondu à leur grief concernant les vices de forme affectant le contrat de gestion 2013-2017 de la RTBF, les JFB ont introduit un pourvoi en cassation à l'encontre de l'arrêt rendu par la cour le 20 janvier 2014.

Selon les JFB, en raison de ces vices de forme, l'application du contrat de gestion 2013-2017 devait être écartée au profit du contrat de gestion 2007-2012 en ce qui concerne l'exploitation par la RTBF de publicités commerciales dans ses services de presse écrite en ligne.

Par un arrêt du 29 janvier 2016, la Cour de cassation a fait droit au moyen ainsi invoqué par les JFB et, partant, a cassé l'arrêt de la cour d'appel de Mons. L'affaire a dès lors été renvoyée devant la cour d'appel de Liège, à la diligence des parties⁽⁹⁾.

C. Décision de la Commission européenne du 7 mai 2014⁽¹⁰⁾

Parallèlement à leur action judiciaire, les JFB introduisent en février 2011 une plainte devant la Commission européenne concernant le financement de l'activité de «presse écrite en ligne» de la RTBF au moyen de la dotation qui lui est allouée par la Communauté française.

Suite à une décision provisoire rendue par la Commission européenne le 8 avril 2013 et constatant l'incompatibilité du régime de financement de la RTBF avec les dispositions du TFUE, la Belgique notifie à la Commission son intention de réviser le cadre réglementaire de la RTBF, et ce afin de préserver le pluralisme de la presse écrite, de limiter les distorsions éventuelles de la concurrence et de permettre le contrôle effectif de la proportionnalité du financement de la RTBF.

Parmi les engagements communiqués par les autorités belges à la Commission figurent notamment les propositions suivantes⁽¹¹⁾ :

– spécifier plus clairement la mission de service public de la RTBF en définissant de manière limitative les services de médias audiovisuels linéaires, les services de médias audiovisuels non linéaires et

l'offre en ligne, et en supprimant la mention selon laquelle la RTBF diffuse «sur tous les services audiovisuels qu'elle juge pertinents» ;

– soumettre tout nouveau service important non mentionné dans ces listes limitatives, ou toute modification substantielle de ces services, à la procédure d'évaluation préalable et, en cas d'évaluation positive, procéder à une modification du contrat de gestion par avenant ;

– inscrire la procédure d'évaluation préalable, jusqu'alors prévue uniquement dans le contrat de gestion, dans le décret statutaire de la RTBF afin de lui donner une base juridique plus solide ;

– prévoir que les services en ligne comprenant des textes devront mettre l'accent sur les images et les sons et faire le lien avec les programmes de radio et de télévision de la RTBF, et ce afin de garantir que la RTBF ne développe pas ces services de manière illimitée et disproportionnée ;

– opérer une distinction plus nette entre les missions de service public de la RTBF et ses activités commerciales en énonçant dans un seul article toutes les activités commerciales de la RTBF et en supprimant toute référence à ces activités commerciales de la définition des missions de service public présentes ailleurs dans le contrat de gestion ;

– préalablement à l'adoption de nouveaux contrats de gestion, préciser davantage les services qui feront l'objet du débat parlementaire afin de permettre aux tiers de se prononcer et d'instaurer un véritable débat public sur les missions de service public de la RTBF ;

– limiter le financement de la RTBF à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de sa mission de service public et prévoir des mécanismes de contrôle et de sanctions pour éviter les surcompensations.

Le 7 mai 2014, la Commission européenne rend sa décision définitive par laquelle elle se dit satisfaite des modifications du cadre réglementaire de la RTBF proposées par la Belgique. Elle accorde dès lors aux autorités belges un délai de douze mois à compter de la notification de sa décision, pour mettre en œuvre ces engagements au travers de l'adoption d'un décret modifiant le décret statutaire, d'un projet de contrat de gestion modifié et d'un projet d'arrêté de Gouvernement fixant les modalités de remboursement de toute surcompensation éventuelle⁽¹²⁾.

(8) Cass., 29 janvier 2016, R.G. n° C.14.0251. F.

(9) À l'heure où ces lignes sont rédigées, aucune des parties n'a sollicité la reprise d'instance devant la cour d'appel de Liège.

(10) Décision de la Commission européenne du 7 mai 2014 – Aide d'État SA.32635 (2012/E) – Financement de la RTBF Belgique, C(2014) 2634.

(11) Voy. §§ 254 à 283 de la décision de la Commission européenne du 7 mai 2014.

(12) Pour l'analyse de ces textes, voy. *infra*, III.

II. Arrêt de la section du contentieux administratif du Conseil d'État du 26 juin 2015⁽¹³⁾

Au cours de l'année 2012, la RTBF et le gouvernement de la Communauté française ont été amenés à négocier les termes d'un nouveau contrat de gestion pour la RTBF. En raison de la procédure en cours devant la Commission européenne, certaines adaptations relatives à la définition de la mission de service public de la RTBF, à l'instauration d'une procédure d'évaluation préalable ainsi qu'à l'exploitation publicitaire accompagnant les contenus d'information en ligne ont, à cette occasion, été apportées au nouveau contrat de gestion. Le quatrième contrat de gestion de la RTBF couvrant la période 2013-2017 a finalement été adopté en date du 21 décembre 2012⁽¹⁴⁾ et a été approuvé par un arrêté du gouvernement de la Communauté française du même jour⁽¹⁵⁾.

Sans attendre l'issue de la procédure devant la Commission européenne, les JFB introduisent le 30 avril 2013, un recours devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État aux fins d'entendre prononcer l'annulation de ce quatrième contrat de gestion de la RTBF, tel qu'approuvé par un arrêté du gouvernement de la Communauté française du 21 décembre 2012. Le 26 juin 2015, le Conseil d'État rend un arrêt par lequel il rejette la demande des éditeurs de journaux.

A. Recevabilité du recours

Dans le cadre de son examen, le Conseil d'État se penche tout d'abord sur la question de la recevabilité *ratione materiae* du recours. La Communauté française et la RTBF contestent en effet le fait que le contrat de gestion constitue un règlement au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (LCCE)⁽¹⁶⁾ en ce qu'il ne serait pas un acte abstrait, impersonnel et général. De plus, il ne s'agirait pas d'un acte juridique unilatéral émanant

d'une autorité administrative dans la mesure où le contrat de gestion est négocié entre la Communauté française et la RTBF.

Le Conseil d'État admet toutefois la recevabilité du recours en considérant que nonobstant les particularités de son élaboration, le contrat de gestion est bien un règlement au sens de l'article 14, § 1^{er}, LCCE dans la mesure où il détermine de multiples obligations à l'égard de la RTBF et de la Communauté française et qu'il diffère, à plusieurs égards, d'un texte de nature contractuelle.

La Communauté française et la RTBF contestent également l'intérêt personnel et direct qu'ont les JFB à l'annulation des actes attaqués. Le Conseil d'État considère, sur ce point, que bien que les actes attaqués ne sont pas applicables aux JFB, ils permettent à la RTBF d'exercer une activité de nature à concurrencer la leur. Par conséquent, les JFB ont intérêt à empêcher qu'une concurrence leur soit illégalement portée.

B. Moyens invoqués au fond

Sept moyens sont invoqués par les JFB à l'appui de leur recours devant le Conseil d'État.

1. Incompétence *ratione materiae* de l'auteur de l'acte

Les deux premiers moyens soulevés par les JFB sont pris de l'incompétence *ratione materiae* de l'auteur du contrat de gestion, à savoir la Communauté française.

En termes de premier moyen, les JFB invoquent le fait que le contrat de gestion entend confier à la RTBF, au titre de sa mission de service public, des services de presse écrite en ligne, alors que de tels services ne sont pas compris dans le champ des compétences attribuées à la Communauté française. Les JFB fondent leur argument sur le texte de l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI)⁽¹⁷⁾ qui détermine les compétences de la Communauté française et ne lui attribue aucune compétence pour légiférer en matière de presse écrite, à l'exception du soutien à la presse écrite⁽¹⁸⁾.

(13) C.E. (XV^e ch.), 26 juin 2015, *S.c.r.l. Les Journaux Francophones Belges*, n° 231.760.

(14) Contrat de gestion de la RTBF pour les années 2013 à 2017 tel qu'approuvé par le gouvernement de la Communauté française le 21 décembre 2012, *M.B.*, 1^{er} mars 2013, p. 13043. Il s'agit du premier acte attaqué.

(15) Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 21 décembre 2012 portant approbation du quatrième contrat de gestion de la Radio-Télévision belge de la Communauté française pour les années 2013 à 2017 incluses, *M.B.*, 1^{er} mars 2013. Il s'agit du deuxième acte attaqué.

(16) Art. 14, § 1^{er}, LCCE: «Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements: 1° des diverses autorités administratives; (...)».

(17) Art. 4 LSRI: «Les matières culturelles visées à l'article 127, § 1^{er}, 1° de la Constitution sont: (...)».

(18) Art. 4, 6°bis, LSRI: «Le soutien à la presse écrite».

Selon les éditeurs, le fait que l'article 4 LSRI ait été modifié en 2014 et prévoit désormais que la Communauté française est également compétente pour légiférer sur «les aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores (...)»⁽¹⁹⁾ ne change rien à ce constat. En effet, selon les JFB, la notion de «services de médias audiovisuels» au sens notamment de la directive Services de médias audiovisuels⁽²⁰⁾ démontre que les services de presse écrite en ligne ne sont pas compris dans le champ des compétences attribuées à la Communauté française.

Les éditeurs ajoutent encore que le recours à la théorie des pouvoirs implicites⁽²¹⁾ ne permettrait pas davantage de justifier la compétence de la Communauté française pour étendre la mission de la RTBF à des activités de presse écrite.

En réponse à ce premier moyen, le Conseil d'État s'appuie sur la jurisprudence de la Cour de cassation⁽²²⁾ en matière de délit de presse pour avancer que la diffusion sur internet d'informations sous forme de texte doit, compte tenu de l'état d'évolution des technologies de l'information, être considérée comme une forme de presse au sens constitutionnel du terme.

Le Conseil d'État constate ensuite que les informations générales présentes sur le site internet de la RTBF, en partie sous forme de textes, sont souvent la transcription de propos tenus en radio ou en télévision. Ces informations apparaissent donc, dans leur majorité, comme une forme de réutilisation de documents qui ont été élaborés par la RTBF pour les besoins de son activité principale, à savoir la radio-télévision. Le Conseil d'État considère dès lors la publication d'articles, d'informations ou de publicité en ligne par la RTBF comme constituant une activité accessoire à son objet social premier qui s'insère

dans sa mission de service public de la RTBF, sans même qu'il soit nécessaire de faire appel aux pouvoirs implicites pour la justifier.

Dans leur deuxième moyen, les JFB avancent qu'en vertu de l'article 127 de la Constitution⁽²³⁾ et de l'article 78 LSRI⁽²⁴⁾, seul le parlement de la Communauté française, à l'exclusion du gouvernement, est compétent pour arrêter la mission de service public d'une entreprise autonome telle que la RTBF.

Or, selon les JFB, le contrat de gestion, établi par le gouvernement de la Communauté française et la RTBF, ne se contente pas de détailler la mission de service public de radio et de télévision mais se permet de l'étendre à un troisième métier, celui de la presse écrite en ligne.

Face à cet argument, le Conseil d'État constate, une fois encore, que les informations contenues sous forme de texte sur le site internet de la RTBF font ou vont faire l'objet d'émissions de radio ou de télévision et ont été collectées dans cette perspective. Par conséquent, le Conseil d'État considère que ces services relèvent de la mission statutaire de la RTBF telle que définie par le décret du 14 juillet 1997.

2. Étendue de la mission de service public

Le troisième moyen invoqué par les JFB devant le Conseil d'État est articulé en deux branches. Sur la première branche, les JFB soulèvent le fait qu'en autorisant et en imposant même à la RTBF de diffuser un service d'information en ligne basé sur du texte ou un service de la société de l'information, le contrat de gestion étend la mission de service public de la RTBF à un troisième métier au-delà de la mission de radio et de télévision, à savoir celui de

(19) Art. 4, 6, LSRI inséré par l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014, p. 8641.

(20) Directive 2010/13/UE qui définit un service de média audiovisuel comme «i) un service tel que défini aux articles 56 et 57 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui relève de la responsabilité éditoriale d'un fournisseur de services de médias et dont l'objet principal est la fourniture de programmes dans le but d'informer, de divertir ou d'éduquer le grand public, par des réseaux de communications électroniques au sens de l'article 2, point a), de la directive 2002/21/CE. Un service de médias audiovisuels est soit une émission télévisée au sens du point e) du présent paragraphe, soit un service de médias audiovisuels à la demande au sens du point g) du présent paragraphe; ii) une communication commerciale audiovisuelle».

(21) La théorie des pouvoirs implicites est consacrée à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*M.B.*, 15 août 1980). En vertu de cette

disposition, le pouvoir législatif régional ou communautaire dispose de la faculté, à condition que cela s'avère nécessaire à l'exercice de ses compétences, de régler des compétences accessoires qui ne lui sont pas attribuées. Voy. M. UYTENDAELE, «Leçon XXVII: Les compétences matérielles dans les textes», in *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 889-890.

(22) Not. Cass. (2^e ch.), 6 mars 2012, *J.T.*, 2012, p. 505, note Q. VAN ENIS; dans cet arrêt, la Cour de cassation opte pour une interprétation évolutive du concept de «délit de presse» en élargissant la compétence de la Cour d'assises aux écrits diffusés sur l'internet.

(23) Art. 127 C^o: «§ 1^{er}. Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret: 1^o les matières culturelles; (...)».

(24) Art. 78 LSRI: «Le Gouvernement n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois et décrets portés en vertu de celle-ci».

la presse écrite en ligne. Selon les JFB, cet ajout ne peut être qualifié de simple précision ou de détail alors que le contrat de gestion a en principe uniquement pour objet de déterminer les règles et modalités selon lesquelles la RTBF remplit les missions qui lui sont confiées par la Communauté française.

À cet égard, les JFB critiquent l'arrêt rendu par la cour d'appel de Mons du 20 janvier 2014 en ce que la cour a considéré que la mission de service public de la RTBF devrait être interprétée de manière évolutive en prenant en considération la notion de service public en droit européen. D'après les JFB, la cour aurait commis une double erreur en se fondant sur le double postulat qu'il se déduirait de l'article 3 du décret statutaire⁽²⁵⁾ que le décret n'exclut en rien une activité accessoire et que le site internet est principalement composé d'accès à des émissions télévisées et radiophoniques.

Sur la deuxième branche, les JFB contestent l'autorisation donnée par le contrat de gestion à la RTBF de procéder à la «vente d'espaces publicitaires». Selon eux, dès lors que la RTBF exerce illégalement une activité de presse écrite excédant sa mission de service public, qui plus est financée par sa dotation publique, toute exploitation commerciale de cette activité illégale l'est également.

Le Conseil d'État répond à la première branche du moyen réaffirmant que la tenue d'un site internet qui comporte sous forme de texte des informations qui ont ou vont faire l'objet d'émissions de radio ou de télévision relève de la mission statutaire

de la RTBF. Quant à la seconde branche, le Conseil d'État n'y fait pas davantage droit dans la mesure où il constate que l'article 27, § 1^{er}, 2^o, du décret statutaire⁽²⁶⁾ habilite la RTBF à insérer de la publicité dans les modes de communication qu'elle est autorisée à exploiter.

3. Avis préalable de la SLCE et du Collège d'autorisation et de contrôle du CSA

Dans leur quatrième moyen, les JFB reprochent au contrat de gestion et à l'arrêté du gouvernement qui l'approuve de ne pas avoir fait l'objet d'un avis préalable de la section de législation du Conseil d'État (SLCE) alors que l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, LCCE⁽²⁷⁾ impose qu'un acte à caractère réglementaire soit soumis à la SLCE.

À cet égard, le Conseil d'État déclare que si le contrat de gestion est bien un acte de nature réglementaire, il n'est pas un arrêté car il n'est pas formulé unilatéralement et qu'il n'est donc pas visé par l'article 3, § 1^{er}, LCCE. S'agissant de l'arrêté d'approbation du contrat de gestion, celui-ci constitue ni plus ni moins un acte de tutelle administrative qui a pour effet de rendre obligatoire vis-à-vis de tiers le contrat de gestion. Dès lors qu'il ne formule pas de règle de droit et ne présente pas de caractère réglementaire, cet arrêté ne pouvait et ne devait donc pas être soumis à l'avis de la SLCE.

(25) L'article 3 du décret statutaire prévoit notamment que la RTBF doit, dans le cadre de ses missions de service public, proposer «une offre au public, notamment à l'ensemble des francophones de Belgique, de programmes de radio et de télévision, par voie hertzienne, par câble, par satellite ou tout autre moyen technique similaire qui permet d'assurer l'accès, à des conditions respectant le principe d'égalité entre les usagers, à tous les programmes généraux et spécifiques de l'entreprise correspondant à sa mission de service public». Il dispose, en outre, que la RTBF «s'attache de manière générale à être une référence en matière d'innovation, de qualité technique, professionnelle, artistique et culturelle». La cour d'appel de Mons a ainsi considéré que la notion de mission de service public était évolutive et que «la diffusion sur le site internet de la RTBF de programmes d'information continue, pour partie en mode écrit, mais pour partie également par renvoi à des capsules audio ou visuelles, rentrent à la fois dans l'objet social de la RTBF et dans le cadre plus strict de sa mission de service public».

(26) Art. 27, § 1^{er}, du décret statutaire: «Les recettes de l'entreprise sont: 1^o la subvention affectée annuellement par la Communauté française en contrepartie de l'exécution de sa mission de service public conformément

au contrat de gestion; 2^o les recettes de publicité non commerciale, de parrainage, de publicité commerciale et d'autres opérations publicitaires et commerciales, dans le respect des dispositions prévues au contrat de gestion (...).».

(27) Art. 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, LCCE: «Hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les ministres, les membres des gouvernements communautaires ou régionaux, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires. L'avis et l'avant-projet sont annexés à l'exposé des motifs des projets de loi, de décret ou d'ordonnance. L'avis est annexé aux rapports au Roi, au Gouvernement, au Collège de la Commission communautaire française et au Collège réuni».

Le cinquième moyen exposé par les JFB se fonde sur l'article 136, § 1^{er}, 4^o, du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels (décret SMA)⁽²⁸⁾ qui impose que le Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA) remette un avis préalable sur tout projet de convention à conclure entre le gouvernement de la Communauté française et un éditeur de services ou un distributeur de services.

Sur ce point, le Conseil d'État constate que le contrat de gestion de la RTBF n'est pas considéré par le législateur comme une «convention» sur laquelle le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA a pour mission d'émettre des avis. Le Conseil d'État justifie sa décision par le texte même de l'article 136, § 1^{er}, du décret SMA qui fait la distinction entre tantôt des «conventions» conclues entre le Gouvernement et des éditeurs de services, tantôt le «contrat de gestion de la R.T.B.F.».

4. Consultation parlementaire préalable à la négociation du contrat de gestion

Dans leur sixième moyen, les JFB reprochent à la Communauté française le fait que la consultation parlementaire relative à l'adoption du quatrième contrat de gestion n'aurait pas eu lieu dans les bonnes conditions et n'aurait donc pas permis la tenue d'un débat démocratique serein sur les enjeux posés par le contrat de gestion. Les JFB se fondent, à cet égard, sur le fait que l'article 9, §§ 3*bis* et 4 du décret statutaire prévoit que le gouvernement doit soumettre les éléments constitutifs du futur contrat de gestion au parlement de la Communauté française un an avant l'expiration du contrat de gestion en cours. Le parlement a alors six mois pour remettre ses recommandations au gouvernement avant que celui-ci n'entame les négociations avec la RTBF. Enfin, six mois avant l'expiration du contrat de gestion en cours, la RTBF doit soumettre une proposition de contrat de gestion au gouvernement. Pour les JFB, cette consultation parlementaire revêt la qualité d'une formalité substantielle prescrite dans l'intérêt des administrés en ce qu'elle permet un contrôle de l'action gouvernementale.

Or, en l'espèce, les éléments constitutifs du quatrième contrat de gestion n'ont été soumis que moins de neuf mois avant l'expiration du troisième contrat de gestion. Quant à la RTBF, elle n'a pas non plus respecté le délai pour soumettre une proposition de contrat de gestion au gouvernement.

En réponse à ce moyen, le Conseil d'État constate tout d'abord qu'aucune sanction n'affecte le non-respect de ces délais dans le décret statutaire. Le Conseil d'État poursuit en déclarant que l'objectif poursuivi par ces articles est de systématiser la consultation du parlement avant de négocier le contrat de gestion et qu'une telle consultation n'est pas directement prescrite dans l'intérêt des administrés mais bien de celui des parlementaires. Le Conseil d'État rappelle ensuite que dans le cas du contrat de gestion soumis à examen, les parlementaires eux-mêmes, saisis des éléments constitutifs en date du 8 mai 2012, ont considéré à une large majorité que la consultation avait été faite de manière satisfaisante. Enfin, le Conseil d'État ajoute qu'en adoptant le contrat de gestion alors que la RTBF lui en avait soumis le projet en retard, le gouvernement est passé outre cette irrégularité et l'a, de ce fait, couverte.

5. Violation des règles de droit européen (articles 107 et 108 TFUE)

Enfin, dans leur septième et dernier moyen, les JFB invoquent le fait que la nouvelle mission de presse écrite en ligne confiée par le contrat de gestion à la RTBF est financée par la dotation perçue par la RTBF, alors que cette dotation publique lui est allouée exclusivement pour la réalisation de sa mission de service public de radio et de télévision. Selon les éditeurs, il s'agit donc d'une aide d'État nouvelle qui aurait dû faire l'objet d'une notification à la Commission européenne et ne pouvait être mise en œuvre avant que la procédure ait abouti à une décision finale constatant la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur, ce qui ne fut pas le cas en l'espèce.

En outre, les JFB reprochent au contrat de gestion de ne pas prévoir la prise en compte des revenus des activités commerciales de la RTBF et la compensation des coûts nets du service public par les revenus de la publicité accompagnant la diffusion de programmes de radio et de télévision. Ces revenus de la publicité non compensés constituent dès lors des aides nouvelles qui n'ont pas davantage été soumises à l'obligation de notification préalable à la Commission européenne.

Sur ce dernier moyen, le Conseil d'État constate que la subvention allouée est une aide existante au sens de l'article 108 TFUE. Le Conseil d'État rappelle la décision de la Commission européenne selon laquelle «l'utilisation de nouvelles technologies par

(28) Article 136, §1^{er}, décret SMA: «Le Collège d'autorisation et de contrôle a notamment pour mission: (...) 4^o de rendre un avis préalable sur tout projet de convention à conclure entre le Gouvernement et un éditeur

de services ou un distributeur de services; 5^o de rendre un avis sur la réalisation des obligations découlant du contrat de gestion de la RTBF (...)».

le radiodiffuseur public, dans le cadre de l'exécution de sa mission de radiodiffusion de service public, ne modifie pas l'objectif poursuivi, pour autant que le contenu transmis s'inscrive dans le cadre du mandat de radiodiffusion publique et que la base du financement de ces activités reste inchangée»⁽²⁹⁾.

Dès lors que le principe même des services en ligne comportant du texte s'inscrit dans le prolongement des activités principales de la RTBF, l'affectation d'une partie des ressources publicitaires de la RTBF au service de texte en ligne ne constitue pas une aide nouvelle aux yeux du Conseil d'État.

Compte tenu de ce qui précède, la section du contentieux administratif du Conseil d'État rejette la requête des JFB de voir le quatrième contrat de gestion de la RTBF annulé.

III. Modifications apportées au cadre réglementaire de la RTBF et respect des engagements pris par la Belgique

Conformément aux engagements pris par la Belgique dans le cadre de la procédure devant la Commission européenne, et actés dans la décision rendue par celle-ci, le cadre réglementaire de la RTBF a été modifié à plusieurs égards.

Ont ainsi été adoptés un décret modifiant le décret statutaire de la RTBF, de même qu'un avenant au quatrième contrat de gestion. En outre, un arrêté du gouvernement de la Communauté française a été approuvé afin de mettre le régime de financement de la RTBF et le cadre réglementaire de la RTBF en conformité avec les règles européennes concernant les aides d'État.

A. Décret du 29 janvier 2015 modifiant le décret du 14 juillet 1997⁽³⁰⁾

La modification du décret statutaire de la RTBF constituait l'un des engagements majeurs pris par la Belgique afin d'y faire figurer, notamment, l'obligation de consultation préalable en cas de nouveau service important, jusqu'alors uniquement mentionnée dans le contrat de gestion.

Le nouvel article 4 du décret statutaire dispose désormais qu'avant l'introduction de tout nouveau service important⁽³¹⁾, ou de la modification substantielle d'un service existant, la procédure de consultation publique devra être mise en œuvre et qu'un avenant au contrat de gestion devra être signé. L'objectif poursuivi par cette consultation publique est d'évaluer l'opportunité de la mise en œuvre du projet eu égard à l'indépendance éditoriale de l'entreprise, à la satisfaction des besoins démocratiques sociaux et culturels en Communauté française et à l'incidence globale du projet en question sur le marché en Communauté française.

Cette obligation est détaillée à l'article 9bis du décret. Il revient désormais au conseil d'administration de la RTBF de notifier au bureau du CSA toute décision prise concernant un nouveau service important ou une modification substantielle d'un service existant⁽³²⁾. En outre, un groupe d'experts indépendants est également instauré pour évaluer les décisions prises par le conseil d'administration en la matière. Après avoir invité, dans le cadre d'une consultation publique, tous les tiers intéressés à remettre leurs observations concernant le projet de nouveau service ou de modification substantielle, le groupe d'experts remettra un avis et proposera, si nécessaire, des mesures correctrices pour permettre la mise en œuvre de ce nouveau service ou de cette modification substantielle.

Une autre nouveauté concerne la mission confiée au Collège des commissaires aux comptes de la RTBF de s'assurer que la subvention publique affectée par la Communauté française compense réellement les

(29) Voy. § 152 de la décision de la Commission européenne du 7 mai 2014, C(2014) 2634.

(30) Décret du 29 janvier 2015 modifiant le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), le décret du 9 janvier 2003 sur la transparence, l'autonomie et le contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française et le décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels, *M.B.*, 11 mars 2015, p. 16069. Ce décret est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

(31) Est considéré comme un «nouveau service important» ou une «modification substantielle d'un service existant» un service qui constitue un nouveau domaine d'activité de l'entreprise et dont le coût marginal prévisionnel total pour les premières années du service est supérieur à 3% de la subvention allouée à la RTBF en contrepartie de ses missions de service public pour ces trois premières années (art. 9bis, § 2).

(32) Le CSA dispose alors d'un délai de quatre jours ouvrables pour annuler la décision prise par le Conseil d'administration.

missions de service public imposées à l'entreprise. Désormais, en cas de surcompensation excédant 10 % des dépenses annuelles budgétisées pour l'accomplissement de sa mission de service public, le bureau du CSA devra inviter le gouvernement de la Communauté française à ordonner le remboursement effectif de cette surcompensation ou à réduire le montant de la compensation octroyée l'année suivante⁽³³⁾.

En ce qui concerne les activités commerciales menées par la RTBF en rapport avec sa mission de service public, il est prévu que celles-ci doivent avoir pour but d'appuyer l'offre de la RTBF, d'en faciliter la réalisation et d'en alléger les coûts. Ces activités commerciales doivent par ailleurs être exécutées aux conditions normales du marché. Les dépenses et recettes liées à ces activités devront en outre faire l'objet d'une comptabilité séparée⁽³⁴⁾.

Il est en outre spécifié, à l'article 27, § 2, que la RTBF doit imputer intégralement les bénéfices nets de ses activités commerciales au financement du coût net de ses missions de service public; ne peut financer ses activités commerciales et celles de ses filiales par la subvention publique; et s'interdit toute subvention croisée par les ressources publiques de l'entreprise de ses activités commerciales et de ses filiales.

Enfin, une autre modification concerne le délai dans lequel le gouvernement doit solliciter l'avis du parlement de la Communauté française sur les éléments constitutifs du prochain contrat de gestion. Ce délai passe à dix mois avant l'expiration du contrat de gestion. Le parlement doit ensuite procéder à une large consultation publique, compte tenu, notamment, de l'évolution du paysage médiatique, des évolutions technologiques, de l'offre médiatique sur le marché de la Communauté française et des attentes et besoins de l'utilisateur des médias. Le parlement dispose alors de quatre mois pour remettre ses recommandations au gouvernement qui peut alors finaliser le nouveau contrat de gestion avec la RTBF⁽³⁵⁾.

B. Avenant au quatrième contrat de gestion⁽³⁶⁾

Suite à la décision de la Commission européenne, un avenant au quatrième contrat de gestion de la RTBF a été négocié avec le gouvernement de la Communauté française afin de spécifier plus clairement la mission de service public de la RTBF.

En ce qui concerne plus particulièrement l'offre en ligne de la RTBF, le nouvel article 42^{sexies} dispose que celle-ci développe et exploite une offre en ligne de référence en Communauté française, «faisant de l'internet et de ses réseaux sociaux, des médias à part entière aux côtés de la radio et de la télévision, permettant de mettre en œuvre des synergies stratégiques avec ses services de médias audiovisuels linéaires et non linéaires et permettant de soutenir, enrichir, prolonger, compléter et/ou anticiper ces mêmes services de médias audiovisuels».

L'article énumère ensuite les contenus que la RTBF se doit de produire, diffuser et rendre accessibles en ligne sur son site internet et via les services de la société de l'information, à savoir notamment des services de médias audiovisuels linéaires, un catalogue de services de médias audiovisuels non linéaires ainsi que des web-documentaires et des web-fictions, des web radios, mais également des forums, chats, blogs, rubriques de commentaires, pages de réseaux sociaux, en lien avec les programmes et contenus du site internet, relevant de ses missions de service public.

En outre, la RTBF doit produire et diffuser des contenus d'information connexes à ses programmes, en ce compris des contenus d'information, au sens repris ci-avant, comprenant des textes, des images et des sons, avec un accent sur les images et les sons.

La RTBF produira également des contenus promotionnels pour ses propres services et programmes.

En vertu de ce nouvel article, la RTBF se doit encore de rendre accessible sur son site internet des hyperliens vers des sites de la presse écrite imprimée, ou vers des dossiers ou articles de celle-ci, en relation avec des sujets, thématiques, ou articles présents sur le site internet de la RTBF, en ce compris vers des contenus payants.

Sont également énumérés comme faisant partie des contenus diffusés par la RTBF des informations services, tels que météo, bourse, info-traffic, trafic aérien, avis environnementaux, avis d'urbanisme, offres d'emploi, services de garde, services d'administration et autres informations de proximité.

L'article 42^{septies} nouveau dispose quant à lui que tout contenu de l'offre en ligne qui ne serait pas énuméré à l'article 42 du contrat de gestion et qui serait développé par la RTBF au soutien de ses missions de service public devra faire l'objet de la procédure d'évaluation préalable évoquée ci-avant ainsi que d'un avenant au contrat de gestion.

(33) Voy. article 24 du décret statutaire.

(34) Voy. article 3^{bis} du décret statutaire.

(35) Voy. article 9, § 3^{bis} du décret statutaire.

(36) Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 10 décembre 2014 portant approbation du premier avenant au quatrième contrat de gestion de la Radio-Télévision belge de la Communauté française pour les années 2013-2017, *M.B.*, 27 janvier 2015.

C. Arrêté du gouvernement relatif aux éventuelles surcompensations⁽³⁷⁾

Dans les douze mois suivant la décision de la Commission européenne, la Belgique se devait également d'adapter le régime de financement de la RTBF de façon à éviter toute surcompensation éventuelle qui contreviendrait aux règles européennes concernant les aides d'État.

Le gouvernement de la Communauté française a donc, en date du 29 avril 2015, adopté un arrêté fixant les modalités de remboursement d'éventuelles surcompensations visées à l'article 24 du décret statutaire de la RTBF.

Comme exposé ci-avant, le décret statutaire de la RTBF prévoit désormais en son article 24 qu'en cas de surcompensation excédant 10 % des dépenses annuelles budgétisées pour l'accomplissement de sa mission de service public, il sera ordonné à la RTBF de rembourser cette surcompensation. L'arrêté précise que ce remboursement, en numéraire et en ce compris les intérêts calculés conformément aux dispositions applicables du droit européen en matière de récupération d'aides d'État, interviendra dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la mise en demeure adressée par le Gouvernement à la RTBF. En cas d'excédent net accumulé à la fin de la période du contrat de gestion, celui-ci sera déduit des sommes de financements publics que la RTBF recevra pour le prochain contrat de gestion.

IV. Prochain épisode : le contrat de gestion 2018-2022

Récemment, les JFB ont été entendus par le Parlement de la Communauté française dans le cadre des négociations relatives au futur contrat de gestion 2018-2022 de la RTBF.

Au cours de ces auditions, les JFB ont eu l'occasion de rappeler au monde politique l'objet de leur demande, à savoir que la RTBF retourne à sa mission principale d'éditeur de contenu audiovisuel et ne soit autorisée à publier du contenu écrit que de façon limitée. Selon les JFB, il en va également de l'intérêt de la RTBF, laquelle doit désormais se positionner

face à des acteurs de taille tels que Netflix ou encore YouTube.

Les JFB sollicitent encore que le plafond des recettes nettes de publicité au-delà duquel la RTBF doit verser ses recettes au fonds de soutien aux médias d'information soit revu à la baisse et qu'une plus grande transparence soit faite sur ces recettes.

En outre, les JFB souhaiteraient pouvoir mettre en place avec la RTBF de réels partenariats par lesquels une visibilité serait offerte aux éditeurs de presse écrite via le site internet de la RTBF.

En raison de la crise politique ouverte à l'été 2017, les négociations ont toutefois été suspendues, entraînant le risque que l'actuel contrat de gestion soit prolongé d'un an.

Conclusion

Paradoxalement, bien que la bataille judiciaire menée par les JFB contre la RTBF ait été marquée par des défaites successives des éditeurs devant les instances judiciaires et administratives belges, le cadre réglementaire de la RTBF a subi, au cours des dernières années, d'importantes modifications visant à préciser davantage l'étendue des missions de service public de la RTBF ainsi qu'à rendre leurs modes de financement plus transparents. Faut-il en déduire que la plainte formulée par les JFB a tout de même été entendue et, ne fût-ce que partiellement, rencontrée par le législateur ? Il semblerait qu'il soit encore trop tôt pour le dire.

Rappelons que les éditeurs n'ont pas manqué de dénoncer « le passage en force » et « en catimini » du projet de décret modifiant le décret statutaire de la RTBF⁽³⁸⁾. Selon eux, les modifications effectuées seraient insuffisantes et ne permettraient pas de mieux définir les missions et paramètres éditoriaux de la RTBF. Ainsi, pour les JFB, l'obligation imposée à la RTBF de dresser une liste exhaustive de ses services en ligne et à prévoir que ceux-ci devront mettre l'accent sur l'image et le son et être en lien avec les programmes de radio et de télévision est encore beaucoup trop floue. De même, le seuil fixé pour évaluer si un service nouveau doit être considéré comme important et donc soumis à la procédure d'évaluation préalable serait trop haut.

(37) Arrêté du gouvernement de la Communauté française du 29 avril 2015 fixant les modalités de remboursement d'éventuelles surcompensations visées à l'article 24 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de Radio-Télévision de la Communauté française (RTBF), *M.B.*, 20 mai 2015, p. 26848. Cet arrêté est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

(38) *La Libre*, 12 janvier 2015, « Décret RTBF : Marcourt "passe en force" » – interview de Margaret BORIBON, secrétaire générale des JFB, www.lalibre.be/economie/libre-entreprise/decret-rtbf-marcourt-passe-en-force-54b428c935703897f82ba7e9.

À l'époque, les JFB avaient d'ailleurs menacé, si le texte du projet de décret passait en l'état, de saisir la Cour constitutionnelle.

Suite à l'arrêt rendu par la Cour de cassation en janvier 2016, les JFB disposent en outre de la faculté de saisir la cour d'appel de Liège pour que celle-ci statue sur les griefs maintes fois formulés par les JFB.

Enfin, les JFB pourraient, s'ils estiment que les modifications du cadre réglementaire de la RTBF demeurent insuffisantes, à nouveau saisir la Commission européenne.

Les JFB paraissent, jusqu'à présent, ne pas avoir l'intention d'enclencher ces différents recours, privilégiant la voie de la conscientisation parlementaire.

Le blocage actuel des négociations du futur contrat de gestion de la RTBF va-t-il changer la donne? Risquons-nous d'assister prochainement, en raison du contexte politique nouveau, à un rebondissement supplémentaire dans le cadre du litige entre la RTBF et les JFB?

Il s'agira, en tout état de cause, d'être attentif dans les mois à venir à l'issue des négociations relatives au renouvellement du contrat de gestion de la RTBF.

La saga n'est donc pas terminée: suite au prochain épisode...