

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Les médias belges de service public

Defreyne, Elise

*Published in:*  
Auteurs et Media

*Publication date:*  
2020

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

#### [Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Defreyne, E 2020, 'Les médias belges de service public: quelle influence du droit européen des aides d'État ?', *Auteurs et Media*, numéro 1, pp. 38-56. <<http://www.crid.be/pdf/crid5978-/8643.pdf>>

#### **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 médias belges de service public : quelle influence du droit européen des aides d'État ?

Elise Defreyne, Maître de conférence à l'UNamur et chercheuse au CRIDS

*Le point de départ de cet article sont les deux décisions rendues par la Commission européenne sur le contrôle du financement de deux médias belges de service public que sont la VRT (en 2008) et la RTBF (en 2014). Ce contrôle exercé par la Commission soulève la question de savoir si le droit européen des aides d'État préserve ou affaiblit la capacité des Communautés, et plus largement des États membres, à définir leur propre vision d'un média de service public. La première partie de l'article propose une mise en perspective historique du cadre réglementaire de la VRT et de la RTBF, afin de montrer l'influence grandissante du droit européen des aides d'État sur les règles de droit interne encadrant les médias de service public. La seconde partie porte sur les instruments de définition des missions de service public imposés par la Commission à la VRT et à la RTBF, tels que la procédure transparente de négociation du contrat de gestion et les évaluations ex ante des nouveaux services importants de médias. Cet article fait ainsi le point sur la réception de ces instruments dans le cadre juridique national et sur les principes de bonne gouvernance qu'ils mettent en œuvre.*

*Het vertrekpunt van dit artikel zijn de twee beslissingen van de Europese Commissie over de controle op de financiering van twee Belgische publieke omroepen, zijnde de VRT (in 2008) en de RTBF (in 2014). Deze controle door de Commissie doet de vraag rijzen of de Europese regels voor staatssteun de mogelijkheden van de Gemeenschappen, en meer in het algemeen van de lidstaten, om hun eigen visie op een publieke omroep te bepalen, vrijwaren of verzwakken. Het eerste deel van het artikel biedt een historisch perspectief op het regelgevend kader van de VRT en de RTBF, teneinde de groeiende invloed van het de Europese regels voor staatssteun op de interne rechtsregels met betrekking tot de publieke omroepen aan te tonen. Het tweede deel behandelt de instrumenten voor het definiëren van opdrachten van openbare dienst die de Commissie aan de VRT en de RTBF oplegt, zoals de transparante procedure bij het onderhandelen over het beheerscontract en de ex ante evaluaties van belangrijke nieuwe mediadiensten. Dit artikel maakt aldus de balans op van het opnemen van deze instrumenten in het nationale rechtskader en van de beginselen van goed bestuur die ze implementeren.*

## Introduction

Au commencement était l'INR-NIR, le radiodiffuseur public national créé par la loi du 18 juin 1930<sup>(1)</sup>. En presque un siècle, la situation a fortement changé. D'une part, l'INR-NIR a été l'un des premiers chantiers du processus d'autonomie culturelle<sup>(2)</sup>. À la suite de la première réforme de l'État, la compétence nationale est devenue communautaire et, à la fin des années 1970, les Communau-

tés française et flamande ont instauré chacune leur radiodiffuseur public. Depuis lors, RTBF et BRT (future BRTN, puis VRT)<sup>(3)</sup> sont devenus des acro-

(1) La création de l'INR-NIR marque le début de la radiodiffusion publique en Belgique. Les premières expériences en matière de radio dans ce pays remontent toutefois à 1913. Par ailleurs, au cours des années 1920, le développement de la radiodiffusion est le fait des initiatives privées.

(2) H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, vol. 1, De 1830 à 1970, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis-Bruylant, 1996.

(3) Le champ de l'étude est limité à l'influence du droit européen des aides d'État sur les deux médias de service public que sont la VRT et la RTBF, en raison de l'importance des deux décisions de la Commission rendues à leur égard (décision de la Commission européenne du 27 février 2008 relative à l'aide d'État E 8/2006 [ex CP 110/2004 et CP 126/2004] – Financement du radiodiffuseur public VRT, C(2008) 725 final; décision de la Commission du 7 mai 2014 relative à l'aide d'État SA.32635 (2012/E) – Financement de la RTBF, C(2014) 2634 final). Ces deux décisions ont nécessité l'intégration de « principes de bonne gouvernance » dans les cadres juridiques applicables à la VRT et à la RTBF, ce qui constitue le point de départ de notre recherche. Dès lors, l'étude d'autres médias de service public (y compris ceux relevant de la Communauté germanophone) n'est pas abordée ici. Le cas d'étude choisi est unique et donc précieux pour étu-



nymes familiaux. D'autre part, le droit européen et, en particulier, le droit des aides d'État, a pris une place grandissante dans la politique en matière de médias de service public. En Belgique, les médias de service public sont donc marqués par une double empreinte, celle du droit communautaire – c'est-à-dire celui produit par les Communautés – et celle du droit européen.

Dans ce cadre, l'on peut se demander si le droit européen préserve ou affaiblit la capacité des Communautés, et plus largement des États membres, à définir leur propre vision d'un média de service public. Ces interrogations sur le degré d'européanisation des médias de service public ont donné lieu à de nombreux commentaires de la part de la doctrine, surtout dans le domaine des sciences de la communication. En particulier, la recherche doctorale de K. Donders a porté sur la manière dont la Commission européenne pouvait admettre, au regard du droit des aides d'État, que les radiodiffuseurs de service public développent leurs missions de service public au-delà des programmes de radio et de télévision «traditionnels», de manière à être considérés comme des «médias de service public» à part entière. Dans son ouvrage *Public Service Media and Policy in Europe*<sup>(4)</sup>, elle conclut que le droit européen des aides d'État a assuré la transition d'un service public de la radiodiffusion vers des médias de service public, en imposant notamment des «principes de bonne gouvernance».

En m'appuyant sur cette recherche, j'ai souhaité en prolonger certains aspects. En 2008, la Commission a rendu sa décision sur le financement de la VRT et, six ans plus tard, sur le financement de la RTBF. Dans cet article, qui constitue un résumé de ma dissertation doctorale, j'analyse la réception de ces principes de bonne gouvernance par les cadres juridiques applicables à ces deux médias belges de service public.

Qu'entend-on alors par principes de bonne gouvernance? Dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne<sup>(5)</sup>, la Commission renseigne les principes

d'ouverture (transparence), participation, responsabilité, efficacité et cohérence. Il n'existe toutefois pas une liste univoque de principes de bonne gouvernance, ce qui rend cet angle d'analyse malaisé pour étudier les mutations affectant le droit administratif belge. C'est pourquoi est ici privilégiée une approche par les instruments d'action publique (IAP)<sup>(6)</sup>. Cette démarche est basée sur le travail de P. Lascoumes et P. Le Gales<sup>(7)</sup>, qui s'inspirent à leur tour des recherches menées par M. Weber sur la domination de l'État et, en particulier, sur le lien entre la rationalisation de la société et la bureaucratie. Un instrument d'action publique peut être défini de manière large, comme «un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur»<sup>(8)</sup>. Dans cette définition peuvent donc figurer l'ensemble des instruments juridiques imposés par la Commission. Ce sont en particulier les instruments de définition des missions de service public qui font l'objet de cet article, en raison de leur caractère novateur.

Ces considérations générales de méthode ont amené à structurer le propos en deux parties. La première partie constitue une mise en perspective contextuelle des médias de service public, en relation avec la politique européenne des aides d'État. Elle a ainsi pour objectif de montrer l'influence grandissante du droit européen des aides d'État sur les règles de droit interne encadrant les médias de service public. La seconde partie détaille l'introduction des instruments de définition des missions de service public pour la VRT et la RTBF.

---

dier l'européanisation des médias de service public. En effet, la comparaison du fonctionnement de ces deux médias de service public offre une opportunité unique d'étudier la manière dont, au sein d'un État fédéral, sur la base d'une même Constitution et d'institutions communes (Cour constitutionnelle, Conseil d'État, Cour des comptes...), les Communautés française et flamande ont construit leur propre vision des médias de service public.

(4) K. DONDEERS, *Public service Media and Policy in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

(5) Communication de la Commission, du 25 juillet 2001, «Gouvernance européenne – Un livre blanc», COM(2001) 428 final, p. 7.

---

(6) Voy. également A. VAN WAHEYENBERGE, *Les nouveaux instruments juridiques de l'Union européenne – Évolution de la méthode communautaire*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 18. Cette approche par les instruments fonde également la recherche d'A. Van Waeyenberge qui a démontré, par l'analyse de différentes politiques européennes récentes, que les nouveaux instruments juridiques concurrents la méthode communautaire et participent d'un modèle alternatif de gouvernance qui la transforme en profondeur (*ibid.*, p. 291).

(7) P. LASCOUMES & P. LE GALES, «L'action publique saisie par ses instruments», in P. LASCOUMES & P. LE GALES (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2004, pp. 11 à 44.

(8) *Ibid.*, p. 13.



## I. Communautarisation et européenisation

Comme indiqué *supra*, deux processus ont mené l'INR-NIR au cadre réglementaire actuel de la RTBF et de la VRT : d'une part, un mouvement de communautarisation et, d'autre part, l'influence croissante du droit des aides d'État.

### A. Le processus de communautarisation

#### 1. Première phase : vers l'autonomie culturelle

Au départ, l'INR-NIR est un organisme national, doté de la personnalité civile<sup>(9)</sup> et organisé sous la forme d'un établissement public. Il jouit d'une situation de monopole au point de vue national, même si ce terme n'est pas explicitement employé dans la loi. Une première étape vers l'autonomie culturelle est déjà en cours avant la Seconde Guerre mondiale. En 1937, notamment sous la pression du mouvement flamand, l'organisation linguistique de l'INR-NIR est modifiée, afin d'y créer trois départements : celui des émissions françaises, celui des émissions flamandes et celui des services communs (administration, services techniques et orchestres)<sup>(10)</sup>.

Toutefois, c'est réellement après la Seconde Guerre mondiale que la communautarisation s'amplifie et aboutit lors de la révision de l'INR-NIR à une division en plusieurs instituts. En 1958, la compétence sur la radiodiffusion est transférée au ministre des Affaires culturelles, P. Harmel. Celui-ci est chargé de rédiger un nouveau projet de loi pour régler la situation de l'INR-NIR, dont les lignes de force vont être la confirmation du monopole et la communautarisation. La loi du 18 mai 1960<sup>(11)</sup> révisé le statut organique de l'INR-NIR et divise l'institut en trois branches distinctes : la *Radiodiffusion-Télévision Belge, Émissions françaises* (RTB), la *Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen* (BRT) et un *Institut des services communs*<sup>(12)</sup>, auquel sont rattachées les émissions en langue allemande ainsi que

les émissions mondiales. La loi organique de 1960 renforce la voie vers l'autonomie culturelle qui est consacrée par la première réforme de l'État. Depuis 1971, les Communautés sont compétentes pour fixer la dotation des instituts et modifier leurs règles d'organisation et de fonctionnement<sup>(13)</sup>.

#### 2. Seconde phase : la réalisation de l'autonomie culturelle

En 1977, les deux branches de l'INR-NIR deviennent complètement autonomes et l'Institut des services communs est dissous<sup>(14)</sup>. Chaque Communauté est alors libre d'adopter son propre décret réglementant la radiodiffusion<sup>(15)</sup>. En Communauté française, le décret du 12 décembre 1977<sup>(16)</sup> crée la Radio-Télévision Belge Francophone (RTBF), qui reste chargée du service public de la radio-télévision de la Communauté culturelle française. En Communauté flamande, il faut attendre le 28 décembre 1979<sup>(17)</sup> pour que le législateur décrète l'adoption du nouveau statut de la BRT. Si les deux radiodiffuseurs publics sont désormais séparés et si leurs statuts sont réglés par des textes différents, leur fonctionnement reste au départ assez semblable. En effet, il n'y a pas de grands changements par rapport à la loi organique de 1960, tant pour la RTBF que la BRT. Ces différences s'accroissent cependant au cours du temps.

##### a. En Communauté française

Durant les années 1980, le fonctionnement de la RTBF ne subit pas de profondes transformations. Le statut de la RTBF est toujours organisé par le décret de 1977, même si des voix de plus en plus pressantes demandent sa révision. Cette période est

(9) Art. 1 de la loi du 18 juin 1930 sur la fondation de l'INR-NIR, *M.B.*, 23-24 juin 1930.

(10) Décision du conseil de gestion de l'INR-NIR du 17 octobre 1936, voy. P. CAUFRIEZ, *Histoire de la radio francophone en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2015, p. 81.

(11) *M.B.*, 21 mai 1960.

(12) M. VERHEYDEN, *La radio-télévision face au pouvoir – L'expérience belge*, Louvain, Vander, 1970, pp. 43 et s.

(13) Loi du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté flamande, *M.B.*, 23 juillet 1971.

(14) Loi du 18 février 1977 portant certaines dispositions relatives au service public de la radiodiffusion et de la télévision, *M.B.*, 2 mars 1977 et ses arrêtés royaux d'exécution du 4 novembre 1977, *M.B.*, 6 décembre 1977.

(15) Exposé des motifs, projet de décret portant statut de la radiodiffusion et de télévision belge de la Communauté culturelle française, *Doc.*, C.C.F., sess. ord. 1975-1976, 25 novembre 1975, n° 55/1, p. 2.

(16) Décret du Conseil de la Communauté française du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge, *M.B.*, 14 janvier 1978.

(17) Décret du Conseil culturel de la Communauté néerlandaise du 28 décembre 1979 portant statut de la «Belgische Radio en Televisie, Nederlandse Uitzendingen», *M.B.*, 25 janvier 1980.



surtout marquée par la fin de son monopole sur la radiodiffusion et la question de l'attribution de la publicité. Au tournant des années 1990, la RTBF se voit ainsi confrontée à d'importantes mutations du paysage audiovisuel, notamment en raison du développement des acteurs privés et de l'exposition grandissante aux chaînes extérieures européennes, en particulier les chaînes françaises. C'est dans ce contexte que s'opère la réforme du statut de la RTBF.

Le décret du 14 juillet 1997<sup>(18)</sup> modifie complètement le statut de la RTBF. D'un établissement public, la RTBF se transforme en une entreprise publique autonome à caractère culturel dotée de la personnalité juridique<sup>(19)</sup>. À l'instar des entreprises publiques issues de la loi du 21 mars 1991, la RTBF dispose d'un contrat de gestion afin de bénéficier d'une plus grande autonomie de gestion<sup>(20)</sup>. Cette autonomie est justifiée par le besoin d'adaptation aux impératifs économiques<sup>(21)</sup>. L'entreprise est donc soumise à deux régimes juridiques distincts selon la nature des activités exercées : les activités étrangères à la notion de service public, pour lesquelles l'entreprise bénéficie d'une autonomie de gestion, et les missions de service public, définies dans un nouvel instrument juridique, le contrat de gestion. Cette structure doit permettre à la RTBF de renforcer son efficacité dans la réalisation de ses activités de service public, mais surtout d'être plus concurrentielle.

Les grandes lignes de ce statut, dressées en 1997, sont restées semblables jusqu'à l'heure actuelle. Le fonctionnement de la RTBF s'appuie toujours sur la triade conseil d'administration – comité permanent – administrateur-général<sup>(22)</sup>, dont les structures ont toutefois été revues par un décret de 2003<sup>(23)</sup>. Par ailleurs, une différence notable entre cette réforme

et la situation actuelle concerne le contrôle du respect des missions de service public, qui est désormais dans le giron du Collège d'autorisation et de contrôle (CAC) du Conseil supérieur de l'Audiovisuel<sup>(24)</sup>. Enfin, la RTBF bénéficie toujours d'une dotation et peut récolter des ressources publicitaires<sup>(25)</sup>.

#### b. En Communauté flamande

Les années 1980 marquent également l'ouverture du paysage audiovisuel flamand. Durant la décennie suivante, une vague de décrets modifie la structure de la BRT. Tout d'abord, la BRT fait l'objet d'une première réforme, d'une assez faible ampleur<sup>(26)</sup>, et est renommée BRTN par le décret du 27 mars 1991<sup>(27)</sup>. Après l'adoption d'un « mini-décret »<sup>(28)</sup> en 1995, c'est le « maxi-décret » du 29 avril 1997<sup>(29)</sup> qui transforme réellement en profondeur les structures de l'organisme public. L'établissement public se mue en une société anonyme de droit public, baptisée *Vlaamse Radio-en Televisieomroep* (VRT). Ce décret de 1997 construit un nouveau cadre juridique pour le service public de la radiodiffusion, afin de l'adapter « aux dures lois de l'économie de marché et de la concurrence »<sup>(30)</sup>. Les missions de service public de la VRT sont définies de manière plus précise dans un contrat de gestion. Des mesures d'objectifs de performance sont également introduites.

Le statut juridique actuel de la VRT est de nature mixte, mélangeant des éléments de droit public et de droit privé. Le décret établit la VRT comme une société anonyme de droit public (« NV

(18) Décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française, *M.B.*, 28 août 1997 (ci-après « décret RTBF »).

(19) La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988 a abrogé avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1989 l'article 8, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui prévoyait l'applicabilité de la loi du 16 mars 1954 aux organismes d'intérêt public dépendant des Communautés. Depuis cette date, les Communautés sont libres de prévoir leurs propres statuts.

(20) F. JONGEN, « Les nouveaux décrets sur l'audiovisuel de la Communauté française », *A&M*, 1998, p. 181.

(21) Exposé des motifs, projet de décret portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française, *Doc.*, Parl. C.F., sess. ord. 1995-1996, n° 104/1.

(22) Art. 10, 16 et 17 du décret RTBF.

(23) Décret de la Communauté française du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des

sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française, *M.B.*, 21 février 2003.

(24) Art. 136, § 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, du décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels, *M.B.*, 24 juillet 2009.

(25) Art. 4 et 3bis du décret RTBF.

(26) D. VOORHOOF & P. VALCKE, *Handboek Mediarecht*, 4<sup>e</sup> ed., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 479.

(27) Décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 portant statut de la « Nederlandse Radio – en Televisieuitzendingen in België, Omroep van de Vlaamse Gemeenschap », *M.B.*, 6 juin 1991.

(28) Décret de la Communauté flamande du 22 décembre 1995 portant modification de certaines dispositions du Titre I et du Titre II des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 25 janvier 1995, *M.B.*, 12 janvier 1996, ci-après « Mini-décret ».

(29) Décret de la Communauté flamande du 29 avril 1997 concernant la transformation de la BRTN en une société anonyme de droit public, *M.B.*, 1<sup>er</sup> mai 1997, *err.* 17 mai 1997, ci-après « Maxi-décret ».

(30) J. CEULEERS, « Van BRTN naar VRT », *T.B.P.*, 1997, p. 583.



van publiek recht»), dont la Communauté flamande est le seul actionnaire, sans la possibilité de céder ses actions<sup>(31)</sup>. Dès lors que la Communauté flamande détient 100 % des parts de la VRT, c'est le Gouvernement flamand qui agit comme seul représentant à l'assemblée générale<sup>(32)</sup>. C'est donc lui qui nomme les membres du conseil d'administration et l'administrateur délégué. Les statuts de la VRT, approuvés par le Gouvernement flamand, sont publiés au *Moniteur belge*<sup>(33)</sup>. Le caractère public de la société prime toutefois sur les règles de droit commercial. Ainsi, le décret prévoit que les lois sur les sociétés commerciales ne s'appliquent que de manière supplétive à la VRT, en l'absence de dispositions décretales spécifiques<sup>(34)</sup>. Par ailleurs, dans son arrêt du 4 mai 2001, le Conseil d'État a considéré que, bien qu'ayant la forme d'une société de droit commercial, la VRT demeure un organisme public et ses règles de fonctionnement – en particulier les statuts de son personnel – doivent être adaptées aux règles de droit public, qui priment sur les règles de droit privé<sup>(35)</sup>. Ce choix particulier de structure est critiqué par J. Ceuleers<sup>(36)</sup>, selon lequel la VRT n'est pas réellement une société commerciale. Par ailleurs, le contrôle des missions de service public est dévolu à un représentant communautaire qui veille à ce que le service public de radiodiffusion soit exécuté conformément aux lois, décrets, arrêtés et au contrat de gestion<sup>(37)</sup>. La VRT est en outre soumise au contrôle financier de la Cour des comptes (art. 31 du décret radio-télévision).

(31) Art. 5 du décret de la Communauté flamande du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et à la télévision (ci-après «décret radio-télévision»). Cette disposition est insérée par l'article 4 du Maxi-décret.

(32) F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en Private Rechtspersonen*, Brugge, die Keure, 2004, p. 301.

(33) Arrêté du gouvernement flamand du 9 décembre 1997 relatif à la transformation de la BRTN en la société anonyme de droit public VRT et relatif à l'approbation des statuts, *M.B.*, 25 décembre 1997.

(34) Art. 3 du décret radio-télévision inséré par l'art. 4 du Maxi-décret.

(35) CE, 4 mai 2001, *Goedhuis c. VRT*, n° 95.165 : «*een naamloze vennootschap van publiek recht weliswaar de vorm heeft van een handelsvennootschap doch niettemin een overheidsinstelling is en blijft en haar werkingsregels – inzonderheid de statuten van haar personeel- op dat stuk kunnen worden aangepast aan de regels van publiek recht waaraan zij onderworpen is en die op de regels van privaat recht primeren*».

(36) J. CEULEERS, «Van BRTN naar VRT», *op. cit.*, p. 583.

(37) Art. 30 du décret radio-télévision.

## B. Le processus d'eupéanisation

Si, à l'origine, les médias de service public étaient organisés sous la forme de monopole, le paysage audiovisuel européen s'est progressivement libéralisé au cours des années 1980. Depuis lors, les plaintes des concurrents privés ont forcé la Commission à réagir et à contrôler le financement des médias de service public. Celle-ci a développé son contrôle dans ce secteur tant par sa pratique décisionnelle que ses recommandations en y étant contrainte par les juridictions européennes, et notamment par l'interprétation donnée à la notion d'aide d'État. En particulier, l'arrêt *Altmark* a joué un rôle important.

### 1. L'application du droit des aides d'État aux médias de service public : des débuts difficiles...

La libéralisation du secteur a entraîné la radiodiffusion publique dans des eaux troubles<sup>(38)</sup>. Un système dual s'est mis en place, où cohabitent désormais les radiodiffuseurs de service public, financés par une dotation publique et éventuellement des ressources publicitaires, et les radiodiffuseurs privés. Au début des années 1990, ceux-ci ont commencé à contester les moyens dont bénéficie le secteur public de la radiodiffusion, notamment en introduisant des plaintes auprès de la Commission européenne pour violation des règles en matière d'aides d'État<sup>(39)</sup>. Ces plaintes ont donné lieu à des réactions furieuses des États membres, qui craignaient que la Commission européenne ne remette en cause leur service public.

Au départ, la Commission a hésité à intervenir pour différentes raisons : les pressions des États membres, son manque de connaissance sur le secteur (la libéralisation s'est seulement produite quelques années auparavant) et le manque de transparence des radiodiffuseurs publics<sup>(40)</sup>. Les enjeux sont complexes : il s'agit de mettre en balance le projet de marché intérieur européen avec les politiques nationales. Deux équilibres sont donc recherchés : d'une part, entre l'intérêt général européen et l'intérêt des

(38) D. VOORHOOF, «De la BRT à la BRTN : développements récents dans l'audiovisuel flamand», in F. JONGEN (dir.), *Médias et service public*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 177.

(39) À plusieurs reprises entre 1993 à 1997, la *Sociedade Independente de Comunicação* (SIC) a saisi la Commission européenne de plaintes concernant le financement de *Radiotelevisão Portuguesa* (RTP). D'autres plaintes ont été introduites par TFI (France), Telecinco (Espagne) et Mediaset (Italie).

(40) K. DONDEERS, *Public service Media and Policy in Europe*, *op. cit.*, p. 83.



États membres et, d'autre part, entre des objectifs économiques et des objectifs culturels.

Dans cette situation de concurrence entre les radiodiffuseurs, les États ont donc cherché à protéger leur service public de radiodiffusion. Les pressions des partisans d'un système garantissant le rôle des États membres ont mené à l'adoption du 23<sup>e</sup> protocole au Traité d'Amsterdam<sup>(41)</sup>, déclaration ayant force obligatoire qui se trouve annexée au Traité d'Amsterdam. Ce protocole, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, déclare que :

«les dispositions instituant la Communauté européenne sont sans préjudice de la compétence des États membres de pourvoir au financement du service public de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public telle qu'elle a été conférée, définie et organisée par chaque État membre et dans la mesure où ce financement n'altère pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun, étant entendu que la réalisation du mandat de service public doit être prise en compte».

Le statut conféré à la radiodiffusion publique par le Protocole d'Amsterdam est unique et n'a pas d'équivalent<sup>(42)</sup>. L'objet de ce protocole est en quelque sorte de servir d'avertissement aux juridictions européennes et à la Commission, afin que ces institutions n'adoptent pas une approche trop contraignante à l'égard des radiodiffuseurs de service public, lorsqu'elles sont amenées à examiner les conditions de leur financement. Le contenu du protocole a été confirmé dans une résolution du Conseil du 25 janvier 1999<sup>(43)</sup>.

Dans ce contexte peu clair, la Commission a temporisé et refusé d'introduire des procédures formelles d'examen lorsque des plaintes étaient déposées devant elle. Mais après avoir été condamnée par le Tribunal, la Commission a été forcée à réagir<sup>(44)</sup>.

En 2001, la Commission a donc finalement ouvert la procédure formelle d'examen à l'égard des mesures d'aide prises par le Portugal en faveur de l'organisme national de radiodiffusion publique (RTP). Il était donc devenu temps pour la Commission de passer à l'action en adoptant une communication.

La communication de 2001 établit ainsi les lignes directrices de la pratique de la Commission, afin de simplifier et de rendre plus transparente sa prise de décision<sup>(45)</sup>. Sa méthode se développe en deux temps.

- Tout d'abord, il convient de déterminer si le financement public d'organismes publics de radiodiffusion peut être considéré comme une aide d'État, au regard de l'article 107, § 1, TFUE. Au départ de cette disposition, qui pose le principe de l'incompatibilité des aides d'État avec un marché concurrentiel, la Cour de justice a identifié quatre conditions distinctes pour qu'une mesure soit considérée comme une aide d'État<sup>(46)</sup>. La première condition est l'origine étatique des ressources. La deuxième condition est l'avantage économique sélectif accordé à l'entreprise publique. Les troisième et quatrième conditions sont l'affectation des échanges entre les États membres et la distorsion de concurrence.
- Ensuite, si une mesure gouvernementale en faveur du service public de la radiodiffusion est considérée comme une aide d'État par la Commission, celle-ci doit alors examiner la compatibilité de l'aide au regard de l'article 106, § 2, TFUE. Selon cet article, les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (SIEG) peuvent recevoir un financement pour la compensation de missions de service public. La Commission a dégagé trois critères pour apprécier la compatibilité du financement avec les règles européennes de concurrence. Premièrement, les missions de service public doivent être définies de manière précise (critère de mandat). Deuxièmement, les radiodiffuseurs doivent être contrôlés de manière indépendante et objective (critère de contrôle). Troisièmement, bien que le choix des mécanismes relève uniquement de la compétence des États membres, la Commission exige que les compensations pour l'exécution de missions de service public n'excèdent pas les coûts nets de ces obligations

(41) Il s'agit actuellement du Protocole n° 29 annexé au TFUE, qui est habituellement appelé Protocole d'Amsterdam dans la littérature sur le sujet.

(42) K. DONDEERS, *Public service Media and Policy in Europe*, *op. cit.*, p. 82.

(43) Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 25 janvier 1999 concernant le service public de radiodiffusion, *J.O.C.E.*, C-30, 5 février 1999, p. 1.

(44) TPI, 10 mai 2000, *SIC/Commission*, T-46/97, ECLI:EU:T:2000:123. Non-lieu du Tribunal après les initiatives prises par la Commission : TPI, 19 février 2004, *SIC/Commission*, T-297/01 et T-298/01, ECLI:EU:T:2004:48.

(45) Communication de la Commission du 15 novembre 2001 concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, 2001/C 320/04.

(46) Pour exemple, voy. CJUE, 24 septembre 2015, *TV2/Danmark A/S c. Commission européenne*, ECLI:EU:T:2015:684, § 45.



(critère de proportionnalité). Sinon, il pourrait y avoir subvention des activités commerciales, ce qui mènerait à des distorsions de marché.

La communication de 2001 sur les aides d'État à la radiodiffusion est cependant très vite dépassée, essentiellement pour deux raisons. D'une part, celle-ci ne prévoit l'adoption des outils (mandat, contrôle, proportionnalité) que pour les services de radiodiffusion. Or, les services de médias en ligne commencent à se développer dès l'adoption de la communication. Les radiodiffuseurs publics investissent également ces nouveaux marchés. Cette expansion suscite de nombreuses craintes, en particulier chez les éditeurs de presse, qui convoitent ces mêmes opportunités<sup>(47)</sup>. Les éditeurs de presse, ainsi que les radiodiffuseurs privés, s'adressent donc à la Commission. Celle-ci, dans son contrôle des aides d'État, commence à exiger des États qu'ils introduisent une évaluation *ex ante* des nouveaux services de médias dans leur législation. Le premier de ces cas est l'affaire qui a opposé la Commission à la ZDF et à l'ARD<sup>(48)</sup>. Après ce compromis passé avec l'Allemagne<sup>(49)</sup>, la Commission a imposé cette pratique à l'Irlande<sup>(50)</sup> et à la Communauté flamande<sup>(51)</sup>.

D'autre part, l'arrêt *Altmark*<sup>(52)</sup>, rendu en 2004, apporte des clarifications substantielles concernant la notion d'aide d'État, dans une situation où un fournisseur de services reçoit une compensation pour l'exercice de missions de service public. Cet arrêt aux implications pratiques importantes pour les médias de service public fait l'objet du point suivant.

## 2. L'arrêt *Altmark* et ses conséquences pour les médias de service public

À l'heure actuelle, la principale source de financement des médias européens de service public est toujours d'origine publique. Cette part de financement provient soit des redevances, payées directement ou indirectement par les bénéficiaires au média de service public, soit d'une dotation publique, prélevée sur le budget de l'État. Cette source de financement principale peut être complétée, le cas échéant, par d'autres mesures de financement public, telles que des apports de capital, des remises de dettes en faveur des médias de service public, des exonérations fiscales ou encore des prêts avec des conditions particulières.

Devant la Commission, ce financement public était dénoncé par certains concurrents privés comme étant une aide d'État. Toutefois, pour considérer l'existence d'une aide d'État, il faut qu'il y ait un avantage. Or, peut-on parler d'avantage quand il s'agit de compenser les coûts de service public? En d'autres termes, faut-il considérer que la nature de ces compensations de service public exclut leur qualification en tant qu'aide d'État? Ou, au contraire, que ces compensations sont des aides d'État qui peuvent être déclarées compatibles, mais qu'elles peuvent bénéficier d'une dérogation en vertu de l'article 106, § 2, TFUE? En raison des dispositions sibyllines du traité, la jurisprudence s'est particulièrement divisée sur cette question jusqu'à l'adoption de l'arrêt *Altmark*.

Dans cet arrêt, la Cour expose qu'une compensation ne peut être qualifiée d'aide d'État, dans la mesure où elle remplit quatre conditions.

- L'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies (*Altmark* 1).
- Les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes (*Altmark* 2).
- La compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public (*Altmark* 3).
- Lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts

(47) R. BIGGAM, «Ex ante regulations, the EU and its Member States – Back to Brussels?», in K. DONDERS & H. MOE (eds), *Exporting the public value test*, Göteborg, Nordicom, 2011, p. 41.

(48) Décision de la Commission du 24 avril 2007 relative à l'aide d'État «E 3/2005 (ex-CP 2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 and CP 195/2004) – Financing of public service broadcasters in Germany», (2007) 1761 final.

(49) R. BIGGAM, «Ex ante regulations, the EU and its Member States – Back to Brussels?», *op. cit.*, p. 43.

(50) Décision de la Commission du 27 février 2008 relative à l'aide d'État «E 4/2005 (ex NN 99/1999) – Ireland State financing of Radio Teilifís Éireann (RTÉ) and Teilifís na Gaeilge (TG4)», C(2008)723 final.

(51) Décision de la Commission européenne du 27 février 2008 relative à l'aide d'État E 8/2006 (ex CP 110/2004 et CP 126/2004) – Financement du radiodiffuseur public VRT, C(2008) 725 final.

(52) Arrêt *Altmark*, CJUE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg c. Nabverkehrs-gesellschaft Altmark GmbH*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.



qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations (Altmark 4).

L'arrêt *Altmark* clarifie ainsi les strictes conditions sous lesquelles une compensation n'est pas considérée comme une aide d'État. La décision constitue une avancée en ce qu'elle ancre définitivement l'avantage comme élément constitutif d'une aide d'État<sup>(53)</sup>. Cette décision n'a toutefois pas résolu toutes les difficultés concernant l'application de l'article 106, § 2, TFUE comme base de dérogation. En d'autres termes, il faut que les quatre critères soient remplis de manière cumulative pour qu'une compensation ne soit pas considérée comme une aide. En revanche, si un des critères *Altmark* est rempli, alors il ne peut y avoir de compensation et la mesure doit être considérée comme une aide. Les concurrents privés ont alors argumenté que le fait qu'un critère *Altmark* ne soit pas rempli empêche l'application de l'article 106, § 2, TFUE.

Il est vrai que l'arrêt *Altmark* ne se prononce pas sur cette question et laisse donc subsister une certaine insécurité juridique<sup>(54)</sup>. Toutefois, la Cour de justice a rendu plusieurs arrêts au cours de l'année 2017, qui ont contribué à clarifier les liens entre les quatre critères *Altmark* et les trois conditions de compatibilité de l'article 106, § 2, TFUE (mandat, contrôle, proportionnalité). L'édifice établi par la Cour dans l'arrêt *Altmark* s'en trouve ainsi renforcé. Tout d'abord, il apparaît, à la suite de l'arrêt *Viasat*<sup>(55)</sup>, que les critères *Altmark* 2 et 4 ne figurent pas dans les conditions de compatibilité de l'article 106, § 2, TFUE. Le Tribunal avait eu l'occasion de l'affirmer à plusieurs reprises, mais un arrêt de la Cour était attendu sur cette question. Dès lors, l'exigence d'efficacité du SIEG, portée par le critère *Altmark* 4, ne rentre pas dans l'appréciation de la compatibilité d'une aide au regard de l'article 106, § 2, TFUE<sup>(56)</sup>.

En d'autres termes, pour que le financement de médias de service public soit compatible avec les règles en matière d'aide d'État, il n'est pas nécessaire d'évaluer leur efficacité.

Ensuite, les arrêts *Télévision numérique terrestre*<sup>(57)</sup> posent l'équivalence du critère *Altmark* 1 et des deux premières conditions de compatibilité de l'article 106, § 2, TFUE (mandat et contrôle). Cela solidifie également la jurisprudence *Altmark*. Il reste encore toutefois une pièce à poser par la Cour, c'est-à-dire établir clairement le lien entre la troisième condition *Altmark* et le critère de proportionnalité de l'article 106, § 2, TFUE.

En conclusion, en raison des conditions strictes qui sont posées par la Cour, il est difficile pour une mesure de financement, en tout cas dans le secteur de la radiodiffusion publique, d'échapper à la qualification d'aide d'État. En particulier, les mesures de financement des médias de service public ne respectent généralement pas les critères *Altmark* 2 et 4. Au final, le pouvoir de contrôle de la Commission est donc préservé par la Cour de justice. Toutefois, en ce qui concerne l'examen de compatibilité eu égard au fait que les opérateurs sont historiques et que les autorités publiques ne souhaitent pas rabattre les cartes, il apparaît irréaliste d'exiger l'efficacité (c'est-à-dire l'application du critère *Altmark* 4) dans ce secteur. Le Protocole sur la radiodiffusion protège d'ailleurs ce statut particulier des médias de service public.

### 3. La communication de 2009 sur les aides d'État à la radiodiffusion

L'adoption de la nouvelle communication est le fruit d'un processus long et difficile. Si les États membres et les médias de service public craignent que ce texte ne réduise leur marge de manœuvre<sup>(58)</sup>, des réactions incendiaires sont aussi exprimées par les concurrents privés, considérant que la Commission doit encore être plus stricte concernant l'expansion

(53) M. KARPENSCHIF, *Le droit européen des aides d'État*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 91.

(54) O. LYNKEY, «The application of Article 86(2) EC to measures which do not fulfil the Altmark criteria; Institutionalising incoherence in the legal framework governing state compensation of public service obligations», *World Competition*, n° 30/1, 2007, p. 158, p. 159.

(55) CJUE, 8 mars 2017, *Viasat*, C-660/15 P, ECLI:EU:C:2017:178.

(56) Sur la question du principe d'efficacité et des SIEG, voy. P.-O. DE BROUX & P. LAGASSE, «Créer et organiser des services publics économiques : actualité des balises nationales

et européennes», *Actualités en droit public économique*, Limal, Anthemis, 2017, pp. 78-90.

(57) CJUE, 20 décembre 2017, *Comunidad Autónoma del País Vasco et autres*, C-66/16 P à C-69/16 P, ECLI:EU:C:2017:999, § 56 (pourvoi rejeté); voy. également CJUE, 20 décembre 2017, *Royaume d'Espagne c. Commission*, C-81/16 P, ECLI:EU:C:2017:1003 (pourvoi rejeté).

(58) J. BARDOEL & M. VOTCHELOO, «Conditional access for public broadcasting to new media platforms: EU State Aid Policy vis-à-vis public service broadcasting – the Dutch case», in N. JUST & M. PUPPIS (eds), *Trends in communication policy research*, Bristol/Chicago, Intellect, 2012, p. 305; EBU, *Response to the Commission's questionnaire on the revision of the Broadcasting Communication*, 2008.



sion des médias de service public sur Internet. Un compromis est finalement atteint après plusieurs mois de discussions et la seconde communication est adoptée en juillet 2009<sup>(59)</sup>.

Ce texte apporte deux innovations essentielles. D'une part, il intègre les enseignements de l'arrêt *Altmark* pour déterminer l'existence d'une compensation au moyen de quatre critères cumulatifs. D'autre part, il impose les évaluations *ex ante* des nouveaux services de média. Cet outil plaît à la Commission, qui souhaite trouver une solution qui soit implémentée par les États membres, pour éviter qu'elle ne doive examiner chaque nouveau service lancé par un média de service public<sup>(60)</sup>. Les évaluations *ex ante* s'appliquent au lancement d'un nouveau service important. Pour décider de lancer ou non le nouveau service, les États membres doivent apprécier, sur la base des résultats d'une consultation publique, l'incidence globale du nouveau service sur le marché en comparant la situation en la présence et en l'absence du service envisagé. Le service ne pourra être lancé si celui-ci perturbe les échanges et la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun<sup>(61)</sup>. La Commission laisse toutefois aux États la possibilité de mettre en place des projets pilotes, lancés à petite échelle<sup>(62)</sup>.

## II. L'eupéanisation de la VRT et de la RTBF

Afin de faciliter le contrôle qu'elle exerce sur le financement des médias de service public, la Commission n'a eu de cesse de presser les États membres de mieux définir leurs missions<sup>(63)</sup>. Cette exigence de précision se traduit, en droit interne, par l'adoption d'instruments tels qu'un mandat transparent contenant les obligations de service public et soumis à une consultation publique, et des évaluations *ex ante* des nouveaux services importants de médias<sup>(64)</sup>. Cette section fait donc le point sur la réception de ces ins-

truments dans le cadre juridique national, à la suite des décisions sur le contrôle du financement des médias de service public – en 2008 pour la VRT<sup>(65)</sup>, en 2014 pour la RTBF<sup>(66)</sup>.

### A. La révision du cadre juridique des médias de service public à la suite des décisions de la Commission

#### 1. La VRT

En 2004, la VMMA<sup>(67)</sup> et quelques radios ont engagé une plainte devant la Commission européenne pour violation des règles relatives aux aides d'État. Elles estimaient que le financement public de la VRT n'était pas proportionnel à ses coûts nets. Elles se plaignaient également du manque de définition de la mission de service public de la VRT, du lancement d'une chaîne sportive (*Sporza*) et du manque de contrôle. À la différence de la situation en Communauté française (voy. *infra*), la plainte lancée en 2004 ne concernait pas le développement des nouveaux médias: c'est la Commission elle-même qui a placé cette question à l'agenda<sup>(68)</sup>.

En 2006, durant le processus de négociation avec la Commission, le législateur flamand a déjà entrepris une série de modifications législatives<sup>(69)</sup>, notamment en ce qui concerne la définition des missions de service public<sup>(70)</sup>. Ainsi, une consultation publique sur la mission de service public de la VRT est désormais

---

texte, nous utiliserons en principe les termes «nouveaux services de médias».

(65) Décision de la Commission européenne du 27 février 2008 relative à l'aide d'État E 8/2006 (ex CP 110/2004 et CP 126/2004) – Financement du radiodiffuseur public VRT, C(2008) 725 final, ci-après «décision VRT (2008)».

(66) Décision de la Commission du 7 mai 2014 relative à l'aide d'État SA.32635 (2012/E) – Financement de la RTBF, C(2014) 2634 final, ci-après «décision RTBF (2014)».

(67) Vlaamse Media Maatschappij, actuellement DPG Media.

(68) K. DONDERS, *Public service Media and Policy in Europe*, *op. cit.*, p. 152.

(69) Décret de la Communauté flamande du 19 mai 2006 modifiant certaines dispositions du titre II des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 4 mars 2005, *M.B.*, 29 mai 2006. Voy. également C. ANGELOPOULOS, «Commission européenne: enquête sur le financement des diffuseurs du service public national», *La nouvelle mission de service public*, IrisPlus, Strasbourg, Observatoire européen de l'Audiovisuel, 2009, p. 36.

(70) D. VOORHOOF & P. VALCKE, *Handboek Mediarecht*, 4<sup>e</sup> ed., *op. cit.*, p. 482.

---

(59) Communication de la Commission du 27 octobre 2009 concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État (2009/C 257/01), ci-après «Communication (2009)».

(60) A. HELD & A. KLIEMANN, «The 2009 Broadcasting Communication and the Commission's decisional practice two years after its entry into force», *ESAL*, 2012/1, p. 41.

(61) Communication (2009), § 88.

(62) Communication (2009), § 90.

(63) Communication (2009), § 55.

(64) Au paragraphe 84, la Communication prévoit que les évaluations *ex ante* s'appliquent aux «nouveaux services de médias audiovisuels importants». Afin de pas alourdir le



prévue tous les cinq ans, préalablement à la signature d'un nouveau contrat de gestion. La première consultation publique de ce type a donc été organisée pendant la période de négociations avec la Commission, pour la version 2007-2011 du contrat de gestion<sup>(71)</sup>. Par ailleurs, des conditions plus strictes ont été fixées pour le marchandisage et les activités secondaires<sup>(72)</sup>. Enfin, en ce qui concerne le contrôle, si une réflexion sur la réforme du *Vlaams Commissariaat voor de Media* avait déjà été entamée, elle est concrétisée durant l'époque des négociations par la création du *Vlaamse Regulator voor de Media* en 2007.

Par la suite, dans sa décision de 2008, la Commission a en outre imposé l'évaluation *ex ante* des nouveaux services de média<sup>(73)</sup>. Avant de lancer un service de média qui n'est pas inscrit dans le contrat de gestion, la VRT doit ainsi obtenir l'approbation du Gouvernement. À cette fin, le Gouvernement doit demander un avis au régulateur flamand des médias (VRM), qui s'appuie lui-même sur une consultation publique<sup>(74)</sup>. Par ailleurs, quelques autres garanties concernant notamment les réserves et les compensations sont aussi accordées<sup>(75)</sup>. Ces derniers engagements sont traduits dans le décret du 18 juillet 2008<sup>(76)</sup> et ces dispositions sont actuellement reprises dans le décret radio-télévision du 27 mars 2009.

## 2. La RTBF

Depuis 2008, la RTBF a poursuivi un développement soutenu de ses activités sur Internet. Cette expansion a déplu aux éditeurs de presse qui y ont vu une forme de concurrence déloyale. En effet, en développant des sites Internet contenant à la fois du texte et des vidéos, les éditeurs de presse «écrite» et les médias de service public se placent en concurrence directe pour obtenir des financements publics, attirer des annonceurs et obtenir l'audience la plus large possible. Or, si la RTBF reçoit une subvention publique pour financer ses missions de service public, les éditeurs de presse ne sont pas financés, du moins pas dans une mesure comparable. Les éditeurs de presse ont donc lancé plusieurs actions devant les juridictions belges afin de défendre leurs intérêts<sup>(77)</sup>. En parallèle, les éditeurs de presse ont porté plainte devant la Commission européenne en février 2011. Celle-ci a rendu sa décision en mai 2014<sup>(78)</sup>. Il s'agit du troisième cas d'application de la communication de 2009<sup>(79)</sup>, après l'Autriche<sup>(80)</sup> et les Pays-Bas<sup>(81)</sup>. Comme pour ces deux précédentes décisions, la Commission impose sa méthode, c'est-à-dire l'énumération exhaustive des nouveaux services et la soumission de tout nouveau service non prévu par

(71) Cette pratique a ensuite été consacrée dans le cadre juridique de la VRT en 2008 (art. 4 du décret de la Communauté flamande du 18 juillet 2008 modifiant le titre II des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 4 mars 2005, *M.B.*, 27 août 2008). Il s'agit actuellement de l'article 20 du décret radio-télévision.

(72) Art. 6 et 8 du décret précité de la Communauté flamande du 19 mai 2006.

(73) Décision VRT (2008), § 230.

(74) Art. 18 du décret radio-télévision, tel que modifié par le décret du 22 mars 2019 et complété par l'arrêté du gouvernement de la Communauté flamande du 30 juin 2006 concernant la procédure pour le Régulateur flamand des médias, modifié le 1<sup>er</sup> mars 2019. K. DONDEERS, & H. VAN DEN BULCK (eds), *De VRT in de 21ste eeuw – Overbodige luxe of maatschappelijke meerwaarde*, Brussels, UPA, 2012.

(75) K. DONDEERS, «De regulering van publieke omroepen in Vlaanderen en Nederland: analyse van de implementatie en impact van Europese Staatsteunregels», *A&M*, 2011/2, p. 152.

(76) Décret de la Communauté flamande du 18 juillet 2008 modifiant le titre II des décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 4 mars 2005, *M.B.*, 27 août 2008.

(77) Ils ont tout d'abord intenté une action judiciaire devant le président du tribunal de commerce de Charleroi pour concurrence déloyale. Par une décision rendue le 30 décembre 2011, la juridiction a rejeté leur demande en considérant que «l'activité déployée par la RTBF sur internet ne dépasse pas l'objet que lui assigne son décret statutaire», voy. Comm. Charleroi (prés.), 30 décembre 2011, *A&M*, n° 2012/6, p. 610. Cette décision a été confirmée par l'arrêt de la cour d'appel de Mons du 20 janvier 2014 (Mons, 20 janvier 2014, *A&M*, 2014/6, p. 527). Les éditeurs de presse ont également introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État contre le quatrième contrat de gestion de la RTBF, conclu pour les années 2013 à 2017, et contre l'arrêté d'approbation du Gouvernement du 21 décembre 2012. L'arrêt, rendu le 26 juin 2015, rejette leurs demandes (CE, 26 juin 2015, *Les journaux francophones belges et al.*, n° 231.760).

(78) La décision est disponible à l'adresse suivante: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/247174/247174\\_1555382\\_256\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247174/247174_1555382_256_2.pdf).

(79) Voy. également le cas autrichien ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-1603\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1603_fr.htm)) et le cas néerlandais ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-52\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-52_fr.htm)).

(80) Décision de la Commission du 28 octobre 2009 relative à l'aide d'État «E 2/2008 (ex CP 163/2004 et CP 227/2005) – Financing of ORF», C(2009) 8113.

(81) Décision de la Commission du 26 janvier 2010 relative à l'aide d'État «E 5/2005 (ex NN 170b/2003) – Annual financing of the Dutch public service broadcasters – The Netherlands», C(2010)132 final.



le contrat de gestion à une évaluation *ex ante*. Cette décision a donné lieu à la plus importante révision du statut de la RTBF depuis 1997. Les engagements de la Communauté française, pris dans le cadre des négociations avec la Commission, ont été traduits dans le décret du 29 janvier 2015<sup>(82)</sup> et un avenant au contrat de gestion du 10 décembre 2014.

Tout d'abord, en ce qui concerne la définition plus précise des missions de service public, trois modifications essentielles exigées et approuvées par la Commission peuvent être mises en avant.

- Premièrement, dans sa décision, la Commission a insisté sur l'énumération précise et limitative des *services en ligne comprenant du texte* qui entrent dans le mandat de service public de la RTBF. Ces services doivent mettre l'accent sur les images et les sons et faire le lien avec les programmes de radio ou de télévision de la RTBF<sup>(83)</sup>. C'est un point extrêmement sensible, car les éditeurs de presse reprochent à la RTBF de leur faire concurrence. La Commission a donc imposé de limiter cette mission d'information en la mettant en lien avec les services linéaires. Selon la Commission, «cette clarification du mandat de service public de la RTBF permettra aux autorités de tutelle (le CSA) de vérifier si la RTBF n'étend pas ses activités à sa propre discrétion et, lorsque cela s'avère nécessaire, de mettre en œuvre l'obligation de mandat»<sup>(84)</sup>. Ces exigences sont inscrites dans le contrat de gestion, à l'article 22.3.c) pour la version 2019-2022.
- Deuxièmement, le contrat de gestion actuel doit énumérer de manière limitative les *services linéaires sonores et télévisuels* que la RTBF peut diffuser. Le lancement de tout autre service doit faire l'objet d'une évaluation *ex ante*, que ce soit par exemple la modification de la programmation de la chaîne La Trois<sup>(85)</sup>, ou le lancement d'une nouvelle webradio<sup>(86)</sup>. Toutefois, une évaluation *ex ante* n'est pas nécessaire si un nouveau

service est ajouté dans le cadre de la procédure de renouvellement du contrat de gestion.

- Troisièmement, le développement des nouveaux *services de médias non linéaires* engendre de nombreuses questions par rapport à l'accessibilité technique et l'extension des missions de service public. À la suite de la décision de la Commission, le contrat de gestion actuel définit de manière précise les contenus qui peuvent être inclus dans le catalogue de télévision de rattrapage ainsi que leur durée maximale de mise à disposition gratuite dans le cadre de la mission de service public de la RTBF. Cette durée est en principe de 7 jours, à l'exception, pour une durée illimitée, des contenus produits, coproduits ou commandés pour l'utilisation exclusive de la RTBF ainsi que les contenus échangés avec des tiers dans le cadre des échanges avec d'autres radiodiffuseurs publics européens et de la promotion d'œuvres de producteurs audiovisuels européens<sup>(87)</sup>. La RTBF peut également développer un catalogue de télévision à la demande, payant ou non<sup>(88)</sup>.

Ensuite, est soumis à une évaluation *ex ante* tout projet de nouveau service de média important<sup>(89)</sup> qui n'est pas couvert par le contrat de gestion, c'est-à-dire tout projet de service qui rencontre deux conditions cumulatives. Premièrement, le projet de service doit concerner un nouveau domaine d'activité de l'entreprise, c'est-à-dire ne pas déjà être visé dans le contrat de gestion. Sont exclus de la définition de ces nouveaux services, d'une part, la diffusion ou la distribution simultanée des programmes linéaires sur une nouvelle plateforme, en application du principe de neutralité technologique et, d'autre part, un service temporaire de moins de dix-huit mois effectué sous forme de test d'innovation. Deuxièmement, le coût marginal prévisionnel total du service, pour les trois premières années, doit être supérieur à 3 % de la subvention allouée à l'entreprise en contrepartie de ses missions de service public pour ces trois premières années. Afin de mener ces évaluations *ex ante*, la Communauté française a choisi la voie d'un groupe d'experts indépendants pour mener la procédure d'évaluation et non le régulateur des médias, comme c'est le cas en Communauté flamande<sup>(90)</sup>.

(82) Décret de la Communauté française 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.

(83) Décision RTBF (2014), § 239.

(84) Décision RTBF (2014), § 294.

(85) Décision RTBF (2014), § 287 ; art. 42bis, b), du contrat de gestion 2019-2022 de la RTBF.

(86) Décision RTBF (2014), § 292 ; art. 42sexies, al. 3, b), du contrat de gestion 2019-2022 de la RTBF.

(87) Décision RTBF (2014), § 290.

(88) Décision RTBF (2014), § 290.

(89) La procédure s'applique à un nouveau service important ou une modification substantielle d'un service existant (art. 9bis, § 2, du décret RTBF). Toutefois, afin de ne pas alourdir le texte, nous utilisons seulement l'expression «nouveau service important».

(90) Le bureau du CSA a cependant le pouvoir de nommer les trois experts indépendants, sur la base de leurs compé-



Enfin, la négociation du contrat de gestion de la RTBF est ouverte au public et aux parties prenantes. Dix mois avant l'expiration du contrat de gestion, le Gouvernement doit d'abord solliciter l'avis du Parlement sur les éléments constitutifs du prochain contrat de gestion. À cette fin, le Gouvernement doit déposer au Parlement une note d'intention détaillée, précisant l'étendue des missions et des services que l'entreprise devrait être amenée à mettre en œuvre dans le cadre de son prochain contrat de gestion. Le Parlement procède alors à une large consultation publique. Ensuite, dans les quatre mois, le Parlement remet ses recommandations au Gouvernement et les publie sur le site internet du Parlement. Enfin, à l'expiration du délai, le Gouvernement finalise le nouveau contrat de gestion avec l'entreprise en tenant compte de ces recommandations<sup>(91)</sup>.

## B. Les instruments de définition des missions de service public : cadre théorique et mise en œuvre

Inscrire de nouveaux instruments de définition des missions de service public dans le cadre juridique est une chose. Mais la mise en œuvre des procédures de renouvellement du contrat de gestion et des évaluations *ex ante* est autant, sinon plus révélatrice de la manière dont les principes de bonne gouvernance sont réceptionnés dans le cadre réglementaire des médias belges de service public. Mais avant de détailler la mise en œuvre de ces instruments, quelques mots sur leur cadre théorique apparaissent nécessaires.

### 1. Le cadre théorique des instruments de définition des missions de service public

Ces exigences imposées par la Commission ont un ancrage conceptuel, à savoir les théories du «Nouveau Management Public»<sup>(92)</sup> et de la «Gouvernance par réseaux», qui sont venues bouleverser les cadres traditionnels de l'administration wébérienne.

tences dans les domaines des nouvelles technologies de l'information, de la sociologie des médias et de l'économie des médias (art. 9bis, §§ 4 et s., du décret RTBF). Par ailleurs, le Président du CSA et le Secrétaire général du Ministère de la Communauté française (ou son représentant) participent aux travaux du groupe, sans toutefois exercer le droit de vote.

(91) La procédure est détaillée à l'article 9, § 3bis, du décret RTBF.

(92) Si le Nouveau Management Public est qualifié de «nouveau» par la littérature, cette nouveauté présente désormais un caractère tout relatif. Il ne s'agit plus d'un phénomène récent mais un courant dont les conséquences sont bien observables en droit belge.

La remise en question de l'interventionnisme étatique s'est d'abord traduite, dans le domaine de la gestion publique, par l'intervention de nouveaux modes de gestion inspirés du privé<sup>(93)</sup>, regroupés sous l'appellation de Nouveau Management Public ou Nouvelle Gestion Publique (*New Public Management*). Ce courant doctrinal, devenu populaire au cours des années 1980, se rapporte aux changements affectant le secteur public et caractérisés par «l'importance accordée au management au sein du secteur public, et non plus à son administration, traditionnellement mise en avant»<sup>(94)</sup>. Une des caractéristiques essentielles de ce modèle est la séparation stricte entre le politique et l'administration. Si l'État doit «piloter», il appartient à l'administration de mettre en œuvre les orientations définies par le pouvoir politique<sup>(95)</sup>. À cet égard, le contrat de gestion, qui définit un ensemble d'objectifs à atteindre, est caractéristique de ce courant. Ce phénomène a amené ce que d'aucuns appellent l'«État creux»<sup>(96)</sup>.

Quant au terme de gouvernance, il reste ambigu et porte des usages très diversifiés<sup>(97)</sup>, à tel point que ce terme a pu être qualifié d'«empty signifier»<sup>(98)</sup>. Le caractère vague de ce terme permet donc de lui accoler toute une série d'adjectifs comme transparent, efficient, responsable, collaboratif... Un sens particulier de la gouvernance est toutefois apparu dans la littérature en sciences politiques et administratives, celui de la gouvernance par réseaux («*network governance*»). Dans cette perspective, la gouvernance

(93) L'ouvrage fondateur de la doctrine du New Management Public est D. OSBORNE & T. GAEBLER, *Reinventing Government – how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Addison-Wesley, 1992.

(94) B. G. PETERS, «Nouveau management public», in L. BOUSSAGUET *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2014, p. 398.

(95) S. TROUPIN, K. VERHOEST et J. ROMMEL, «Décentralisation fonctionnelle? Leçons d'expériences internationales», in P. JADOU, B. LOMBAERT et F. TULKENS (dir.), *Le paratisme – Nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*, Bruxelles, la Chartre, 2010, p. 314.

(96) R.A.W. RHODES, «The Hollowing out of the State: the changing nature of the public service in Britain», *The Political Quarterly*, 1994, n° 65, pp. 138-151.

(97) B. DELCOURT, «Gouvernance et gouvernance externe de l'Union européenne: des concepts scientifiquement pertinents?», in B. DELCOURT, O. PAYE & P. VERCAUTEREN (eds), *La gouvernance européenne – Un nouvel art de gouverner?*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 2007, p. 15.

(98) C. OFFE, «Governance: an 'Empty signifier'?», *Constellations*, vol. 16, n° 4, pp. 557-560.



prend un sens particulier, elle rend compte d'un changement de l'exercice du pouvoir étatique: les décisions politiques ne sont plus basées sur un système hiérarchique mais s'appuient sur un ensemble d'acteurs coordonnés en réseaux<sup>(99)</sup>.

Dès lors, si ces deux courants théoriques peuvent se recouper, ils présentent cependant des accents bien différents: le Nouveau Management Public se focalise sur l'efficacité interne de l'administration, tandis que la Gouvernance par réseaux veille à une meilleure coordination entre le gouvernement et les autres acteurs non étatiques.

## 2. La procédure de renouvellement du contrat de gestion

### a. La VRT

La procédure, telle que prévue par le décret, a déjà été lancée trois fois: en 2010, 2015 et 2019<sup>(100)</sup>. Les dispositions décrétales étant assez sommaires, c'est leur mise en œuvre qui permet de comprendre le sens donné par les autorités flamandes à la notion de «consultation publique», qui doit avoir lieu pendant la phase de renouvellement du contrat de gestion. Les trois procédures déjà lancées peuvent être comparées, du moins dans une certaine mesure. En effet, à la suite d'une enquête lancée en 2014 par la Commission, le cadre juridique a été adapté afin d'imposer à la VRT de déposer au gouvernement flamand, outre le projet de nouveau contrat, une note d'intention développant sa vision future du service public<sup>(101)</sup>. Cette note d'intention doit permettre au SARC<sup>(102)</sup> de mener de manière plus efficace la

consultation publique et de donner un avis approfondi sur le contrat de gestion<sup>(103)</sup>.

Les trois procédures de consultation publique se sont déroulées selon le schéma suivant, en se divisant en deux volets. D'une part, une consultation publique d'un échantillon représentatif de la population flamande est réalisée<sup>(104)</sup>. La plupart des participants remplissent une enquête en ligne, mais certaines personnes sont également interrogées par téléphone. Les questions posées sont majoritairement reprises des enquêtes précédentes, moyennant quelques adaptations pour correspondre à l'évolution de la consommation médiatique. Ainsi, en 2019, de nouvelles questions ont été ajoutées, portant sur la mission numérique de la VRT ainsi que les procédures en matière de vie privée, d'algorithmes et de traceurs. D'autre part, une consultation des parties prenantes est également menée<sup>(105)</sup>. Le résultat de ces consultations permet alors au *Strategische Advies-Raad voor Cultuur, Jeugd, Sport en Media* (SARC) de formuler une série de recommandations au Gouvernement<sup>(106)</sup>. Sur la base de cet avis du SARC, le Gouvernement finalise les négociations avec la VRT.

### b. La RTBF

La consultation publique préalable à la conclusion d'un nouveau contrat de gestion a été mise en œuvre pour la première fois en 2017, en vue de l'entrée en vigueur d'un nouveau texte début 2018. En mars 2017, le gouvernement de la Communauté française a remis une note d'intention au

(99) R. RHODES, «Waves of governance», in D. LEVIFAUR (ed), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 33.

(100) Pour les contrats de gestion couvrant les trois périodes suivantes: 2012-2015 (en principe, le contrat de gestion devait couvrir la période 2012-2016 mais le gouvernement a souhaité le renégocier avant terme, en raison de restrictions budgétaires), 2016-2020, 2021-2025.

(101) Art. 19, § 1/1, du décret radio-télévision, tel que modifié par le décret de la Communauté flamande du 22 mars 2019 portant modification des articles 18, 19, 157, 184/1 et 218 du décret du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et à la télévision.

(102) Le SARC (pour «strategische adviesraad voor het Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport en Media») est le Conseil stratégique d'avis instauré auprès du Département Culture, Jeunesse, Sport et Médias de la Communauté flamande. Ce conseil stratégique a notamment pour mission de conseiller le Parlement flamand, le Gouvernement flamand ainsi que les

différents ministres dans les domaines de compétences susmentionnés.

(103) Par ailleurs, l'actuelle procédure de révision du contrat de gestion est toujours en cours au moment de la rédaction de ces lignes.

(104) Voy., par exemple, INDIVILLE, *De Vlaming over de VRT. Publieksbevraging 2019*, disponible à l'adresse suivante: [https://cjsm.be/sarc/downloads/2020/Publieksbevraging\\_De\\_Vlaming\\_over\\_de\\_VRT-gecomprimeerd.pdf](https://cjsm.be/sarc/downloads/2020/Publieksbevraging_De_Vlaming_over_de_VRT-gecomprimeerd.pdf).

(105) T. RAATS (dir.), *Stakeholderbevraging ter voorbereiding van de nieuwe beheersovereenkomst van de VRT met de Vlaamse Regering Studie i.o.v. de Sectorraad Media van de SARC en het Departement Cultuur, Jeugd en Media van de Vlaamse Overheid*, 2019, disponible à l'adresse suivante: [https://cjsm.be/sarc/downloads/2020/Stakeholderbevraging\\_ter\\_voorbereiding\\_van\\_de\\_nieuwe\\_beheersovereenkomst\\_van\\_de\\_VRT\\_met\\_de\\_Vlaamse\\_Regering\\_\(2021-2025\).pdf](https://cjsm.be/sarc/downloads/2020/Stakeholderbevraging_ter_voorbereiding_van_de_nieuwe_beheersovereenkomst_van_de_VRT_met_de_Vlaamse_Regering_(2021-2025).pdf).

(106) L'avis du SARC rendu le 9 juin 2020 sur le contrat de gestion 2021-2025 entre la Communauté flamande et la VRT est disponible à l'adresse suivante: [https://cjsm.be/sarc/SR\\_media/adviezen/20200609\\_MED\\_advies\\_Beheersovereenkomst\\_VRT.pdf](https://cjsm.be/sarc/SR_media/adviezen/20200609_MED_advies_Beheersovereenkomst_VRT.pdf).

Parlement<sup>(107)</sup>. Conformément au décret, le Parlement a procédé à une large consultation publique, «sur l'importance de la mission de l'entreprise et sa concrétisation au cours du nouveau contrat de gestion, compte tenu des évolutions importantes sur le marché des médias et dans le domaine de la technologie, de l'évolution du paysage médiatique et du rôle à jouer par l'entreprise»<sup>(108)</sup>. Une série d'auditions se sont donc tenues au Parlement au printemps 2017. L'administrateur général de la RTBF, des représentants des concurrents privés, le président et le directeur du CSA ont notamment été auditionnés<sup>(109)</sup>. Il n'y a donc pas eu de consultation de tout le public mais des représentants des parties prenantes. Des contributions écrites de différents acteurs intéressés ont également été déposées.

En principe, le Parlement avait quatre mois pour remettre ses recommandations au Gouvernement et les publier sur son site Internet<sup>(110)</sup>. Toutefois, les quatre principaux partis n'ont pu trouver de terrain d'entente sur les enjeux clés du débat et n'ont pas présenté de conclusions communes. En effet, de nombreux points de discorde se sont élevés autour de la table : la vision du service public, la monétisation des contenus en lignes, la limitation du plafond des recettes publicitaires, l'arrivée de TF1 sur le marché publicitaire belge, l'indexation de la dotation de la RTBF... Ce sont donc quatre séries différentes de recommandations qui ont été déposées<sup>(111)</sup>. Ainsi, le Parlement n'a pas pu parler et peser d'une seule voix lors de cette étape cruciale de la négociation du contrat de gestion. Le gouvernement a ensuite finalisé le contrat avec la RTBF. L'actuel contrat de gestion est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019, soit avec un an de retard sur le planning initial.

### c. Comparaison

Comme le relève la communication de 2009 sur les aides d'État à la radiodiffusion, l'entreprise doit être explicitement chargée par l'État membre de la fourniture du service. Il doit s'agir d'un acte officiel, que ce

soit un acte législatif, un contrat ou une autre forme de mandat<sup>(112)</sup>. La pratique décisionnelle de la Commission précise que le mandat doit être transparent, et donc publié, et soumis à une discussion publique.

En ce qui concerne la VRT et la RTBF, leurs contrats de gestion répondent aux obligations de transparence et de consultation publique. L'exigence de transparence était déjà respectée avant les mises en œuvre des procédures de contrôle par la Commission. Sur ce point, le droit européen des aides d'État renforce donc l'obligation mais ne l'introduit pas.

Quant à la tenue d'une consultation publique préalable à la négociation du contrat de gestion, il s'agit d'une pratique que la Commission a imposé en Communauté flamande. Celle-ci a en effet été consacrée par le cadre juridique applicable à la VRT en 2008. En Communauté française, des discussions avaient déjà lieu au Parlement<sup>(113)</sup>, mais la Commission a apporté une formalisation de la procédure et l'obligation explicite de tenir une «large consultation publique». Cette exigence est effective pour les deux Communautés. Toutefois, certaines différences sont observables. En Communauté flamande, la négociation du contrat de gestion fait l'objet, d'une part, d'une consultation des parties prenantes, menées par des experts, et qui aboutit à un avis rendu au SARC et non directement au Parlement. D'autre part, une enquête publique est également menée auprès d'un panel représentatif de citoyens, organisée également par des experts. En Communauté française, la consultation des parties prenantes est menée par le Parlement lui-même. La solution est plus démocratique, puisque qu'elle est menée par l'organe démocratique par excellence, mais comme l'ont montré les négociations du contrat de gestion actuel, le risque existe de ne pas atteindre le résultat escompté, à savoir formuler des recommandations communes qui pourront peser sur la conclusion du contrat.

Par ailleurs, avant 1997, tant pour la VRT que la RTBF, les missions de service public étaient énoncées de manière sommaire. Le contrat de gestion apporte plus de précisions dans la définition des missions de service public, qu'il s'agisse de l'exigence de qualité ou d'accessibilité. Ces exigences, issues des «préceptes» managériaux transposés à l'audiovisuel public dans un contexte de libéralisme économique prônant le culte de l'entreprise<sup>(114)</sup>, sont renforcées

(107) Art. 9, § 3bis, al. 1, du décret RTBF. En principe, la note aurait dû être déposée dix mois avant l'expiration du contrat de gestion en cours.

(108) Art. 9, § 3bis, al. 2, du décret RTBF.

(109) Voy. Contrat de gestion de la RTBF, Rapport présenté au nom de la Commission de l'enseignement supérieur, de la recherche et des médias, *Doc.*, Parl. C.F., 2017-2018, n° 425/2.

(110) Art. 9, § 3bis, al. 4, décret RTBF.

(111) Contrat de gestion de la RTBF, Rapport présenté au nom de la Commission de l'enseignement supérieur, de la recherche et des médias, *Doc.*, Parl. C.F., 2017-2018, n° 425/2, pp. 182 et s. Voy. par ailleurs M. BIERMÉ, «Marcourt à l'avenir de la RTBF dans ses mains», *Le Soir*, 17 janvier 2018.

(112) Communication (2009), § 50.

(113) Notamment dans le cadre des États généraux des médias d'information en 2010.

(114) C. ALBARÈDE, «Les perspectives de renouveau du service public de la radiodiffusion dans le contexte de la libéralisation», *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 2013/2, n° 14/2, p. 45.



par la politique de la Commission en matière d'aide d'État. Ce premier pas vers une définition plus précise des missions a donc été fait indépendamment du contrôle de la Commission en matière d'aide d'État. Celle-ci est intervenue dans un second temps, à la suite des plaintes qui ont été portées, en renforçant l'exigence de précision. En ce qui concerne le contenu du mandat, la Commission impose une définition claire et précise. Pour la VRT, il n'y a pas eu de limitation posée par rapport aux services existants: l'offre en ligne de la VRT n'a pas fait l'objet de limitation et la diffusion de médias non linéaires n'est pas limitée dans le temps. Toutefois, en pratique, de telles limitations temporelles existent et varient de quelques jours à quelques semaines<sup>(115)</sup>. La situation est toutefois différente en ce qui concerne la RTBF. En effet, de nombreuses limites ont été posées quant à la définition des missions de service public. La plus importante est celle touchant au lien entre l'offre en ligne et le contenu audiovisuel, en particulier concernant les contenus d'actualité. Une autre différence concerne les limites temporelles, tempérée toutefois par le fait que celles-ci ne s'appliquent pas aux contenus produits ou coproduits par la RTBF. Cette différence entre les deux procédures peut s'expliquer par le fait que les éditeurs de presse n'avaient pas porté plainte contre la VRT. En revanche, ce sont les éditeurs de presse francophones qui sont en première ligne dans le lancement de la procédure contre la RTBF.

La Commission semble donc, dans le cas de la RTBF, avoir voulu maintenir un équilibre délicat entre les exigences des éditeurs de presse et l'importance pour un média de service public de développer une offre en ligne. Toutefois, il nous semble que l'objectif de préserver les intérêts des éditeurs de presse aurait pu être réalisé sans atteindre un tel niveau de détail du contrat de gestion. À notre sens, le principe inscrit dans le contrat selon lequel la RTBF peut développer «des contenus d'information connexes à ses programmes, (...) comprenant des textes, des images et des sons, avec un accent sur les images et les sons» suffit, sans qu'il soit nécessaire de préciser d'autres limites<sup>(116)</sup>. D'ailleurs, en pratique, les contenus textuels restent limités, que cela soit sur les sites de la RTBF ou de la VRT qui n'est pas soumise à de telles limitations. Enfin, à vouloir délimiter avec un trop haut degré de précision les missions de service public, la lecture du contrat de gestion de la RTBF en devient indigeste pour le citoyen, au contraire de la VRT, qui a produit un effort de

lisibilité à cet égard. Or, le contrat de gestion doit également être un instrument de communication à l'égard du citoyen. En ce qui concerne la RTBF, un meilleur équilibre devrait être atteint entre l'impératif de précision et la compréhension des missions de service public par le citoyen.

### 3. Les évaluations *ex ante* des nouveaux services de média

#### a. La VRT

Il n'y a eu qu'une seule procédure mise en place depuis l'introduction de cette procédure dans le contrat de gestion, ce qui peut s'expliquer par le champ d'application assez restreint des évaluations *ex ante*. Si, dans la précédente version du contrat de gestion (2012-2016), le champ d'application des évaluations *ex ante* était déjà considéré comme limité<sup>(117)</sup>, la dernière version du contrat de gestion (2016-2020) réduit encore leur champ d'application: d'une part, le contrat de gestion n'indique plus les services qui doivent être nécessairement soumis à une évaluation<sup>(118)</sup>, hormis le cas du lancement d'une nouvelle chaîne<sup>(119)</sup>; d'autre part, le champ des services existants, qui donc ne sont pas soumis à évaluation, est encore élargi<sup>(120)</sup>. Cette liste de services

(117) K. DONDEERS, *Public service Media and Policy in Europe*, *op. cit.*, pp. 163 et s.

(118) Dans la version de 2012-2016, les services suivants étaient explicitement considérés comme nouveaux et devaient être soumis à évaluation:

- la création d'un nouveau réseau de radio ou de télévision;
- le reprofilage important d'un service de radio ou de télévision qui dépasse les marges des objectifs stratégiques fixés dans le décret;
- la création d'un nouveau site thématique;
- le reprofilage important d'une marque ou d'un service sur la carte médiatique qui dépasse les marges des objectifs stratégiques fixés dans le décret.

(119) Dans la version de 2016-2020, seule est explicitement soumise à évaluation la création d'une chaîne: «*De creatie van een bijkomend aanbodsmerk zal in ieder geval als een nieuwe dienst beschouwd worden en derhalve onderworpen worden aan een voorafgaandelijke toetsing door de Vlaamse Regulator voor de Media*».

(120) Voy. le contrat de gestion 2016-2020, p. 50. Par exemple, ne sont pas soumis à évaluation:

- les services couverts par le contrat de gestion;
- la fourniture non linéaire des services existants;
- l'adaptation de la mission d'une chaîne («*aanbodsmerk*») dans la mesure où elle respecte les contours des objectifs stratégiques et du contrat;

(115) Voy. la plateforme de diffusion de la VRT: <https://www.vrt.be/vrtnu/a-z/>.

(116) Voy. l'énumération de l'article 42*sexies*, k, du décret RTBF.

existants est tellement étendue qu'il est difficile d'apercevoir, mis à part le cas évoqué de la création d'une nouvelle chaîne, quel type de service pourrait faire l'objet d'une évaluation *ex ante*.

Par ailleurs, au regard du contrat de gestion, qui considère comme «services existants» la fourniture non linéaire des services existants, des adaptations fonctionnelles à des services pour en améliorer l'accessibilité ou encore toutes les manières techniques de distribuer l'offre de la VRT, il nous semble que ces dispositions garantissent à la VRT la possibilité de s'adapter aux changements technologiques à venir. Ainsi, la VRT a pu développer en 2017 le service «VRTNU» qui permet de visionner en ligne des contenus audiovisuels, sans passer par une évaluation *ex ante*<sup>(121)</sup>.

La seule procédure lancée porte ainsi sur l'évaluation d'une nouvelle chaîne linéaire pour les enfants (*Ketnet Jr*) destinée spécifiquement au public des 0-5 ans dont les attentes sont différentes d'un public d'enfants plus âgés<sup>(122)</sup>. La procédure d'évaluation a été lancée au début de l'année 2017 et s'est déroulée de la manière suivante<sup>(123)</sup>.

Depuis une modification décrétales intervenue en décembre 2016<sup>(124)</sup>, à la demande de la Commission européenne<sup>(125)</sup>, il est prévu que le VRM tienne compte des avis des tiers et, à cette fin, organise une consulta-

tion publique au cours de la procédure d'évaluation<sup>(126)</sup>. C'est la chambre générale du VRM qui est chargée de mener cette procédure. Dans la mise en œuvre de la procédure pour le service *Ketnet Jr*, la chambre générale du VRM a établi une liste de questions, qu'elle a envoyée à toutes les parties prenantes intéressées et diffusée via différents canaux (Internet, journaux, réseaux sociaux, newsletter...). Les personnes qui souhaitaient répondre à la consultation disposaient d'un délai d'un mois. Le VRM a reçu 45 réponses, émanant d'entreprises et d'organisations de la société civile mais également d'experts et de citoyens concernés. Sur l'ensemble des réponses, 20 ont été communiquées de manière spontanée. Il s'agit donc bien ici d'une consultation ouverte à tout le public et qui n'est pas limitée aux seules parties prenantes.

Le régulateur a ensuite regroupé ces réponses en fonction des six critères qui étaient énoncés dans le décret, en classant les arguments pour et contre. Outre cette consultation publique, le régulateur a également recueilli d'autres données afin de rendre son avis. Il a ainsi réclamé aux différents fournisseurs de services les chiffres des audiences pour les programmes concurrents, a auditionné les responsables concernés de la VRT et fait appel aux membres de la chambre pour l'impartialité et la protection des mineurs en raison de leur expertise sur le sujet. Les résultats de l'analyse sur la base de six critères sont les suivants :

- les modifications de la situation économique et commerciale du paysage médiatique flamand : le résultat est négatif en raison, d'une part, du manque d'informations transmis par la VRT permettant d'estimer le budget du service et, d'autre part, de l'absence d'investissement dans le paysage audiovisuel flamand ;
- l'offre médiatique générale dans le marché flamand : le résultat est neutre dès lors que l'offre est déjà disponible, mais serait plus accessible ;
- les évolutions technologiques : le résultat est neutre dès lors qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle technologie ;
- les tendances internationales : le résultat est neutre dès lors que, sur la base d'une comparaison avec d'autres éditeurs de service, seulement 4 éditeurs sur 11 s'adressent spécifiquement aux enfants de 0 à 6 ans ;
- la protection et la promotion de la culture et de l'identité flamandes : le résultat est positif dès lors que la VRT est vue comme un lanceur d'initiative ;
- les attentes et les besoins de l'utilisateur médiatique : le résultat est neutre dès lors que, d'une

– tous les moyens de diffusion technique de la VRT.

(121) Le service est disponible à l'adresse suivante : <https://www.vrt.be/vrtnu/>.

(122) VRM, Advies aan de Vlaamse regering betreffende de nieuwe VRT-dienst lineaire televisie-omroep *Ketnet Jr* – Beslissing van de Algemene Kamer, 22/05/2017. Le document est disponible à l'adresse suivante : <http://www.vlaamseeregulatormedia.be/nl/nieuws/2017/ketnet-jr-advies-vlaamse-regulator-voor-de-media>, ci-après «avis *Ketnet Jr* (2017)».

(123) Selon la procédure en vigueur avant les modifications apportées par le décret du 22 mars 2009 et l'arrêté du gouvernement flamand du 1<sup>er</sup> mars 2019.

(124) Décret de la Communauté flamande du 14 octobre 2016 modifiant le décret du 27 mars 2009 relatif à la radiodiffusion et à la télévision et le décret du 25 avril 2014 relatif aux pensions de retraite allouées aux membres du personnel statutaire de la «Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie» (Organisation de Radiodiffusion et télévision flamande) et aux pensions de survie allouées aux ayants droit de ces membres du personnel, *M.B.*, 1<sup>er</sup> décembre 2016.

(125) Ontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie en het decreet van 25 april 2014 betreffende de rustpensioenen, toegekend aan de vastbenoemde personeelsleden van de Vlaamse Radio-en Televisieomroeporganisatie en betreffende de overlevingspensioenen, toegekend aan de rechtver-

krijgenden van die personeelsleden, *Doc.*, VI. Parl., o.z. 2015-2016, n° 829, p. 21.

(126) Nouvel art. 18, § 2, du décret Média.



part, les experts déconseillent l'utilisation de la télévision chez les petits enfants mais, d'autre part, les experts préfèrent une offre spécifique pour les petits enfants fournie par un média de service public.

La conclusion générale de l'avis est que les résultats ne permettent pas à la chambre générale de se positionner clairement. En effet, la majorité des critères sont neutres, un critère est positif, un critère est négatif. Il appartient donc au Gouvernement de décider quel critère il convient de faire primer, soit la protection de l'identité et de la culture flamande, soit les modifications de la situation économique dans le paysage médiatique flamand. Sur la base de l'avis du régulateur, le Gouvernement a décidé en décembre 2017 de ne pas lancer ce service<sup>(127)</sup>.

Depuis lors, des modifications ont été apportées au cadre juridique, afin de répondre à de nouvelles exigences de la Commission, formulées à la suite de l'enquête lancée en 2014<sup>(128)</sup>. Ainsi, une nouvelle section a été ajoutée dans l'arrêté du 30 juin 2006, qui développe la procédure d'évaluation suivie par le VRM. La première procédure lancée en 2017 s'appuyait en effet sur des dispositions décrétales assez disertes, bien qu'elles aient été déjà modifiées en 2016. Une nouveauté apportée dans cet arrêté porte sur la plus grande marge de manœuvre qui est accordée au VRM dans l'examen du projet du nouveau service de média. En effet, le VRM a désormais la possibilité de définir lui-même les critères par lesquels il examine le projet, ainsi que leurs poids respectifs. Enfin, le décret prévoit maintenant explicitement que la décision négative du gouvernement doit faire l'objet d'une publication, à des fins de transparence<sup>(129)</sup>.

## b. La RTBF

Aux termes du décret, le conseil d'administration doit notifier au bureau du Conseil supérieur de l'audiovisuel «toute décision qu'il prend concernant tout nouveau service important (...), qu'elle soit positive ou négative». Le bureau du CSA doit alors vérifier la qualification du service comme «nouveau service

important»<sup>(130)</sup> avant d'engager plus en avant la procédure. Cette disposition a entraîné des divergences d'interprétation entre le CSA et la RTBF sur le pouvoir du régulateur de contrôler la qualification des services. Ces désaccords ressortent en particulier de la lecture des avis du CSA<sup>(131)</sup> rendus durant la période où l'évaluation était uniquement prévue par le contrat de gestion, les travaux préparatoires du décret ayant apporté certains éclaircissements à ce sujet.

Selon l'entreprise publique, si le conseil d'administration estime qu'un nouveau service n'est pas important au sens du décret, il ne doit pas avertir le CSA. En d'autres termes, cela signifie que le conseil d'administration doit uniquement communiquer les décisions par lesquelles il décide de lancer ou non un projet important. Les travaux préparatoires du décret ont confirmé la position de la RTBF selon laquelle ne devraient être notifiées au bureau du CSA que les décisions portant qualification de nouveaux services importants<sup>(132)</sup>.

En pratique, depuis l'instauration de ces évaluations, la RTBF n'a notifié aucune décision portant sur un nouveau service important au Bureau du CSA. Par exemple, le service *Tarmac*<sup>(133)</sup>, lancé par la RTBF en 2017, n'a pas fait l'objet d'une procédure d'évaluation. Cela pourrait s'expliquer par le fait que le lancement de ce service n'ait pas dépassé le critère de coût nécessaire au lancement de l'application.

Dès lors, le CSA n'a pas encore pu exercer son contrôle sur la qualification des services. Toutefois, il ressort des différents avis rendus par le CSA sur le contrôle des obligations de la RTBF qu'un échange d'information entre le CSA et la RTBF se met en place. Cette coordination permet une forme de

(127) F. BRUGGEMAN et Z. SAERENS, «Ketnet mag geen zender voor de allerjongsten starten: "Gemiste kans"», *VRT News*, 23 december 2017, consulté à l'adresse suivante: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/12/23/ketnet-mag-geenzender-voor-de-allerjongsten-starten/>. Il existe toutefois un site internet et une application Ketnet Junior.

(128) Memorie van toelichting, Voorontwerp van decreet houdende wijziging van artikel 18, 19, 157 en 218 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, *Doc.*, V.P., o.z. 2018-2019, 10 janvier 2019, n° 1908/1.

(129) Art. 18, § 2/1 du décret radio-télévision.

(130) Art. 9bis, § 3, du décret RTBF.

(131) Voy. par exemple le rapport 2013 du CSA sur le contrôle des missions de service public de la RTBF: Conseil supérieur de l'Audiovisuel, Bilan RTBF – Avis 118/2013 – Contrôle annuel Exercice 2012, disponible à l'adresse suivante: [https://www.csa.be/wp-content/uploads/documents-csa/CAC\\_20131205\\_avis\\_RTBF\\_2012\\_ERRATUM.pdf](https://www.csa.be/wp-content/uploads/documents-csa/CAC_20131205_avis_RTBF_2012_ERRATUM.pdf).

(132) Commentaires des articles, projet de décret de la Communauté française «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», *Doc.*, Parl. Comm. fr., sess. ord. 2014-2015, n° 66/1, p. 6.

(133) Ce service porte sur la culture hip-hop et s'adresse à un public jeune (15-25 ans). Il est disponible via l'application TARMAC, le site [www.tarmac.be](http://www.tarmac.be) et les réseaux sociaux.



«contrôle» informel qui, si elle n'est pas imposée par le décret, permet d'en respecter l'esprit<sup>(134)</sup>.

### c. Comparaison

Le droit de la concurrence impose de préciser clairement les objectifs et les missions confiées aux médias de service public. En principe, ces missions sont précisées dans le contrat de gestion qui couvre une période de quatre ou cinq ans. Toutefois, en raison du rythme fulgurant des développements technologiques, même cette durée de cinq ans apparaît trop longue : le contrat de gestion doit donc pouvoir être révisé en permanence pour intégrer des nouveaux services de média. C'est à cette fin qu'a été développée l'évaluation *ex ante*, outil de gouvernance qui impose aux médias de service public de mesurer la «valeur publique» de tout nouveau service de média important avant de le lancer.

De manière générale, il convient de remarquer que la culture de l'évaluation en Belgique prend de plus en plus d'importance en Belgique. On constate ainsi, depuis une dizaine d'années, un développement des évaluations *ex ante* en Belgique. L'État fédéral a ainsi mis en place plusieurs évaluations *ex ante* (Kafka Test, Gender Test, Développement Durable, Test PME...). Au départ, celles-ci étaient réglées par des textes différents. La loi du 15 décembre 2013 sur la simplification administrative a unifié ces différents tests en un seul, appelé *analyse d'impact de la réglementation* (AIR). En ce qui concerne les Communautés et les Régions, les méthodes divergent quant à la réception de ces évaluations *ex ante*. La Flandre a opté pour une analyse d'impact globale depuis 2004. En Région wallonne, le gouvernement a défini des objectifs spécifiques concernant l'amélioration de la réglementation dans son accord gouvernemental de 2005. En Région de Bruxelles-Capitale, l'évolution a été plus tardive mais elle s'est accélérée depuis lors avec le lancement, en octobre 2009, du Plan d'action fédéral de Simplification administrative<sup>(135)</sup>. Cette culture de l'évaluation affecte également le cadre juridique applicable aux médias belges de service public.

Cette évolution est suscitée, d'une part, par le Nouveau Management Public et, de manière plus

générale, par les écoles de pensée de l'efficacité. Il s'agit de prendre des décisions mieux éclairées, sur la base d'intervention d'experts ou de données factuelles. La Gouvernance par réseaux est également un facteur important d'influence, en ce qu'elle impose qu'une consultation publique soit menée au cours de l'évaluation *ex ante*, pour que les parties prenantes puissent prendre part au processus. Ces deux cadres théoriques sous-tendent l'implémentation des «principes de bonne gouvernance» dans le cadre réglementaire de la VRT et de la RTBF. En particulier, les évaluations *ex ante* mettent en œuvre les trois principes de transparence, de participation et d'efficacité.

En Communauté flamande, lors de l'évaluation du service *Ketnet Jr*, la procédure a respecté le principe de *participation*, en étant ouverte à toute personne souhaitant contribuer, et non limitée aux parties prenantes. L'avis de consultation a été diffusé largement, surtout via les canaux numériques. Un message a également été adressé à la presse. Par ailleurs, afin de garantir le pluralisme dans les réponses, les parties prenantes (éditeurs de presse, radiodiffuseurs, société civile...) ont été contactées directement afin de garantir leur participation. Les citoyens ont eu la possibilité d'exprimer leurs avis. Il y a donc eu une réelle consultation de tout le public. Ensuite, en ce qui concerne la *transparence*, les avis sont rendus publics dans leur intégralité, en annexe de l'avis rendu par le VRM. Quant à l'*efficacité*, il ressort de l'unique procédure menée par le VRM la difficulté d'évaluer l'impact réel du service projeté et si celui-ci pouvait aboutir aux objectifs définis par la VRT. En effet, au regard de la complexité et du nombre des critères auxquels le projet devait être confronté, l'analyse et les résultats finaux apparaissent quelque peu décevants. Une telle évaluation, pour aboutir à des résultats précis, nécessite en effet des moyens conséquents. Si la procédure d'évaluation, telle qu'elle est mise en place, permet la confrontation des arguments des différentes parties prenantes, l'évaluation en elle-même des impacts (notamment économiques) du service projeté reste superficielle. En conclusion, l'évaluation apparaît plutôt comme le moyen de légitimer une décision basée sur la procédure en elle-même, qui doit être transparente et ouverte, plutôt que sur l'efficacité (c'est-à-dire que l'évaluation soit précise et concrète quant aux impacts attendus du service projeté). Toutefois, il semble que les modifications apportées en 2019 à la procédure d'évaluation devraient permettre de nuancer ces conclusions. En effet, la marge de manœuvre supplémentaire qui est accordée au VRM devrait permettre d'organiser une procédure plus pertinente, sur la base de critères appropriés au cas, et de fournir ainsi une analyse plus fouillée et solide.

En ce qui concerne la RTBF, la procédure d'évaluation *ex ante* n'a pas encore été mise en œuvre, qui rend plus difficile tout exercice évaluatif, en particu-

(134) Voy. par exemple le dernier rapport du CSA sur le contrôle des missions de service public de la RTBF : Conseil supérieur de l'Audiovisuel, Bilan RTBF – Avis 29/2019 – Contrôle annuel Exercice 2018, p. 69, disponible à l'adresse suivante : <https://www.csa.be/wp-content/uploads/documents-csa/CAC%20Avis%2029-2019%20Avis%20RTBF%20Contr%C3%B4le%20ex%202018.pdf>.

(135) OCDE, *Better regulation in Europe: Belgium*, 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45447103.pdf>.



lier pour le principe d'efficacité. Il semble toutefois que la consultation publique, telle que prévue par le décret, permettra l'implication de toute personne affectée dans le processus, qui ne sera donc pas limité à certains groupes. Le principe de transparence est aussi respecté, dès lors que le groupe d'experts doit publier son avis et que le Gouvernement, s'il devait prendre une décision contraire, doit également rendre son avis public sur le site de l'entreprise.

## Conclusion

L'influence du droit européen des aides d'État sur les médias de service public est patente et se renforce au fil des décisions de la Commission. Cette influence se marque surtout par l'ouverture de la négociation des contrats de gestion aux parties prenantes et la mise en place des évaluations *ex ante*. Cette européanisation ne s'est toutefois pas fait sentir avec la même intensité à la suite des deux décisions rendues par la Commission: elle s'observe de manière plus forte en ce qui concerne la RTBF que la VRT. En effet, les missions de service public sont définies de manière plus stricte en ce qui concerne la RTBF et la procédure d'évaluation *ex ante* est également plus complexe. Cependant, les modifications apportées en 2019 au cadre juridique de la VRT, à la suite du *monitoring* mené par la Commission, montrent que l'influence du droit européen des aides d'État ne cesse de s'accroître envers la VRT.

En outre, cette recherche a mis en lumière un processus continu de définition des missions de service public. De l'examen des décisions de la Commission, il ressort la logique suivante: les services doivent être définis de manière exhaustive – dans la pratique, par une liste – dans la réglementation nationale. Cette liste est validée par la Commission lors des négociations avec l'État membre concerné. Toutefois, afin de permettre aux médias de service public de réagir rapidement à l'apparition de nouvelles technologies, les États membres peuvent également adapter le mandat en cours, moyennant une évaluation *ex ante* du nouveau service, sans attendre que le mandat initial soit formellement consolidé<sup>(136)</sup>. Ce système reflète une accélération du temps du juridique. Eu égard aux développements technologiques, cinq ans est déjà un temps long pour les médias de service public...

Par ailleurs, le courant du Nouveau Management Public a eu une influence indéniable sur le fonctionnement des médias belges de service public. L'introduction du contrat de gestion comme instrument

de décision publique en est l'exemple phare. Introduits en 1997 pour la VRT et la RTBF, les contrats de gestion ont profondément bouleversé le fonctionnement des deux entreprises publiques. Outil flexible et adaptable, ce type d'instrument règle des questions autrefois dévolues à la loi, aux arrêtés royaux ou aux statuts. Il fixe un ensemble d'objectifs de qualité dans des documents de plus de 60 pages pour la VRT, 90 pages pour la RTBF. Loin semble donc le temps où la trilogie reithienne des missions de service public (informer, cultiver, divertir) était consacrée en une sentence dans le décret organique. En outre, au cours des dix dernières années, la négociation du contrat de gestion a été influencée par les courants de la Gouvernance en réseaux, qui promeuvent l'implication des parties prenantes comme légitimation de la prise de la décision.

Ces nouveaux instruments, en particulier en ce qu'ils recourent aux consultations publiques, accordent une place de plus en plus importante aux parties prenantes dans l'élaboration de la norme, ce qui bouscule la conception traditionnelle du modèle parlementaire. En effet, ces outils questionnent un des fondements de la démocratie représentative, à savoir l'idée que les élections sont le seul canal d'influence du peuple sur les décideurs publics<sup>(137)</sup>. Par ailleurs, les procédures de consultation publique menées dans le cadre du renouvellement du contrat de gestion et des évaluations *ex ante* témoignent de l'entrée dans un nouvel âge de la particularité<sup>(138)</sup> où la prise en compte des attentes des citoyens apparaît comme la condition de la légitimité des décisions. La prise de décision, autrefois encadrée dans un système hiérarchisé, se trouve désormais éclatée dans un monde polycentrique.

(136) Communication (2009), § 52.

(137) T. CHRISTENSEN et P. LAEGREID, «New Public Management: Puzzle of Democracy and the influence of citizens», *The Journal of political philosophy*, 2002, vol. 10, n° 3, p. 267.

(138) P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique*, Paris, Points, 2010, p. 102.

