



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles 07.05.2014  
C(2014) 2634 final

VERSION PUBLIQUE

Ce document est publié uniquement pour  
information.

**Objet: Aide d'Etat SA.32635 (2012/E) – Financement de la RTBF  
Belgique**

Monsieur le Ministre,

La Commission propose l'adoption de mesures utiles selon l'article 18 du Règlement (CE) No 659/1999 et prend acte, selon l'article 19 du Règlement (CE) No 659/1999, de l'acceptation par la Belgique des mesures utiles proposées en ce qui concerne le régime de financement de la Radio-Télévision belge de la Communauté Culturelle Française (ci-après "RTBF").

## **I LA PROCÉDURE**

- (1) L'investigation concernant cette affaire a été entamée suite à une plainte, déposée le 24 février 2011 par les "Journaux Francophones Belges" ("JFB", l'association de la presse francophone belge), concernant le financement de l'activité de presse écrite en ligne de la RTBF, le radiodiffuseur de service public de la Communauté française de Belgique. La plaignante a fourni des informations supplémentaires le 27 janvier 2012 et le 27 avril 2012 ainsi que le 17 avril 2013.
- (2) Par lettres du 29 mars 2011, renvoyée le 13 mai 2011, et des 7 février 2012, 11 mai 2012, 22 août 2012 et 26 octobre 2012, les Services de la Commission ont invité la Belgique à fournir toute information utile pour l'examen de la plainte et, plus généralement, du financement de la RTBF. La Belgique a donné suite à cette invitation par les lettres et courriels des 1 juillet 2011, 30 avril 2012, 4

Son Excellence Monsieur Didier REYNDERS  
Ministre des Affaires étrangères  
Rue des Petits Carmes, 15  
B - 1000 Bruxelles

juillet 2012, 20 septembre 2012, 18 octobre 2012, 7, 10 et 12 décembre 2012, 9 janvier et 11 et 22 avril 2013.

- (3) Depuis l'introduction de la plainte, une partie du cadre réglementaire de la RTBF a été modifiée: le troisième Contrat de gestion (2007-2011, prolongé jusqu'au 31 décembre 2012) a expiré et un quatrième Contrat de gestion (couvrant la période 2013-2017) a été adopté le 21 décembre 2012.
- (4) A la suite de l'échange de courriers entre les Services de la Commission et la Belgique et tenant compte de la modification du Contrat de gestion, les Services de la Commission ont informé la Belgique, le 8 avril 2013, qu'ils étaient parvenus à la conclusion provisoire que le régime de financement de la RTBF était incompatible avec le TFEU (voir points (80) et suivants).
- (5) La Belgique a fait part de ses observations sur ces conclusions préliminaires le 5 juin 2013 et a transmis des compléments d'informations les 3 juillet 2013, 3 octobre 2013, 22 novembre 2013 et les 6, 7 et 13 et 22 janvier 2014 à la suite de plusieurs demandes de renseignements et courriels envoyés par les Services de la Commission les 18 juillet 2013, 28 octobre 2013, 5 décembre 2013, 6 janvier 2014 et 18 février 2014 (voir points (87) et suivants). Elle a proposé des engagements le 10 mars 2014, complétés le 24 mars et le 11 avril 2014.

## **II DESCRIPTION DU SERVICE PUBLIC DE RADIODIFFUSION EN COMMUNAUTE FRANÇAISE DE BELGIQUE ET DU FINANCEMENT DE LA RTBF**

### **A. Contexte historique**

- (6) Le service public de radiodiffusion en Belgique remonte à 1930<sup>1</sup>, date de la création du premier organisme public de radiodiffusion, l'Institut national belge de radiodiffusion (INR). Sa tâche consistait à organiser des émissions de radio pour le grand public<sup>2</sup>. Le financement de l'INR était basé sur une subvention publique d'un montant représentant 90% de la redevance sur les récepteurs de radio ("*redevance radio*")<sup>3</sup>. Depuis 1930, l'INR a la possibilité de bénéficier d'une garantie de l'État pour l'obtention de crédits<sup>4</sup>.
- (7) En 1953, les activités de télévision sont venues compléter la radiodiffusion. En 1960, l'INR a été dissout et trois nouveaux instituts ont vu le jour: la *Radiodiffusion Télévision belge, émissions françaises* (la "RTB"), la *Belgische Radio en Televisie Nederlandse Uitzendingen* (la "BRT") et l'Institut des Services Communs (l'"ISC"), responsable de la gestion des services

---

<sup>1</sup> Loi du 18 juin 1930 sur la fondation de l'Institut national belge de radio-diffusion (INR), Moniteur belge du 23 et 24 juin 1930, p. 3291; Arrêté Royal du 28 juin 1930 d'application de la loi du 18 juin 1930 sur la fondation de l'Institut national belge de radio-diffusion, Moniteur belge du, 3 juillet 1930, p. 3527.

<sup>2</sup> Art. 2 de la loi du 18 juin 1930; Art. 14 de l'Arrêté Royal du 28 juin 1930.

<sup>3</sup> Art. 11, sous c, de la loi du 18 juin 1930; Art. 3 de l'Arrêté Royal du 28 juin 1930. Le paiement de la redevance était imposé à tous les détenteurs d'un poste de radio (loi du 20 juin 1930 établissant une redevance sur les postes récepteurs radio-électriques, moniteur belge du 26 juin 1930, p. 3319).

<sup>4</sup> Art. 11, sous b de la loi du 18 juin 1930.

techniques, administratifs, culturels et financiers communs, des émissions mondiales et des émissions en langue allemande<sup>5</sup>.

- (8) Après la création des Communautés culturelles au sein de l'Etat belge suite à la réforme institutionnelle de 1970, ce sont ces Communautés qui deviennent compétentes pour légiférer en matière de service public de radio-télévision. En 1977, l'ISC est dissout<sup>6</sup> et la Communauté française fixe le statut de la RTBF (à l'époque dénommée: "Radio Télévision belge de la Communauté culturelle française") d'abord par un décret du 14 décembre 1977, modifié à de nombreuses reprises jusqu'en 1997<sup>7</sup>, puis par un décret du 14 juillet 1997 (également modifié ponctuellement à plusieurs reprises) qui porte son statut actuel (le "Décret statutaire").<sup>8</sup>
- (9) La redevance radio a été remplacée par la *redevance radio et télévision* (qui est également une taxe liée à la possession d'une télévision ou d'une radio) en 1960<sup>9</sup>. La redevance était perçue au niveau national jusqu'en 1997. La loi du 13 juillet 2001 a régionalisé la redevance radio-TV. Suite à cette réforme institutionnelle, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ont aboli (de facto) la redevance. Seule la région Wallonne a maintenu une redevance sur la détention d'un poste de télévision<sup>10</sup>. Cependant, le produit de la redevance radio et télévision est affecté au budget général des recettes de la Région wallonne (comme auparavant au budget général de l'État) et non au budget général des recettes de la Communauté française. Comme dans le passé, cette redevance n'intervient donc pas dans la subvention annuelle versée par la Communauté française à la RTBF<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> Loi organique des Instituts de la Radiodiffusion-Télévision belge du 18 mai 1960, Moniteur belge, 21 mai 1960, p. 3836, err. Moniteur belge, 27-28 mai 1960, p. 4020 et Moniteur belge, 9 février 1962.

<sup>6</sup> Loi du 18 février 1977 portant certaines dispositions relatives au service public de la Radiodiffusion et de la Télévision, Moniteur belge, 2 mars 1977 (chapitre 2).

<sup>7</sup> Décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté culturelle française, tel que modifié par décrets des 12 juillet 1978, 30 mars 1983, 8 juillet 1983, 27 mars 1985, 17 juillet 1987, 20 juillet 1988, 4 juillet 1989, 16 avril 1991, 19 juillet 1991, 15 octobre 1991, 26 juin 1992, 21 décembre 1992 et 27 décembre 1993.

<sup>8</sup> Décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), moniteur belge du 28 août 1997, p. 22018-22026, tel que modifié par décrets des 19 décembre 2002, 9 janvier 2003, 27 février 2003, 3 juillet 2003, 19 mai 2004, 2 décembre 2005, 15 décembre 2006, 19 juillet 2007, 13 décembre 2007, 30 avril 2009 et 17 décembre 2006.

<sup>9</sup> Loi du 26 janvier 1960 relative aux redevances sur les appareils récepteurs de radiodiffusion, Moniteur belge, 6 février 1960, p. 726, err. Moniteur belge du 11 février 1987, p. 824, remplacé par la loi du 13 juillet 1987 relative aux redevances radio et télévision, Moniteur belge du 12 août 1987, p. 12071.

<sup>10</sup> Loi du 13 juillet 1987, Article 3, tel que modifié par le décret régional wallon du 27 mars 2003, lui-même modifié par le décret régional wallon du 18 décembre 2008.

<sup>11</sup> Réponse des autorités belges du 30 avril 2012, page 93.

- (10) Depuis 1997, lors de l'adoption du nouveau statut de la RTBF (le Décret statutaire)<sup>12</sup>, des règles ont été déterminées pour fixer la hauteur de financement public de la RTBF sous la forme de contrats de gestion. Pour l'année 2013, le montant de la dotation (subvention générale annuelle) est ainsi fixé à 209 994 000 EUR. Pour les années 2014-2017, ce montant est majoré par une indexation.<sup>13</sup> Cette subvention annuelle est prélevée sur le budget général de la Communauté française.
- (11) Dès l'origine, le radiodiffuseur public pouvait en outre avoir recours à des recettes commerciales. Ainsi l'arrêté royal du 28 juin 1930 d'application de la loi du 18 juin 1930 sur la fondation de l'INR reconnaît que "*l'Institut est autorisé à faire toutes opérations commerciales (...) se rapportant à l'objet en vue duquel il a été créé.*" Un décret de 1989 spécifie explicitement que le radiodiffuseur public peut avoir pour sources de revenus les recettes de publicité<sup>14</sup>. Dans le cadre actuel, la RTBF peut également avoir recours à des recettes commerciales (cf. points (34) et suivants ci-dessous).

## **B. Définition de la mission de service public de la RTBF dans le cadre réglementaire actuel**

### **1. Cadre général**

- (12) Le statut actuel de la RTBF est défini dans le **Décret statutaire** qui a été modifié à plusieurs reprises depuis 1997<sup>15</sup>, et qui établit la RTBF comme "*entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française*" en charge d'assurer "*le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique*" (Articles 1 et 2).
- (13) En vertu des Articles 3, dernier alinéa, et 8, paragraphe 1er, du Décret statutaire, les missions de service public de la RTBF sont ensuite détaillées dans un contrat de gestion.<sup>16</sup> Outre le Décret statutaire, le statut juridique de la RTBF est dès lors également fondé sur le (quatrième) Contrat de gestion

---

<sup>12</sup> Décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), Moniteur belge, 28 août 1997, p. 22018, modifié par décrets du 19 décembre 2002, 9 janvier 2003, 27 février 2003, 3 juillet 2003, 19 mai 2004, 2 décembre 2005, 15 décembre 2006, 19 juillet 2007 et 13 décembre 2007.

<sup>13</sup> Article 65 du Contrat de gestion.

<sup>14</sup> Décret du 4 juillet 1989 modifiant le décret du 12 septembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française et la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision (Moniteur belge du 3 avril 1987, err., moniteur belge du 25 avril 1987). Ce décret soumettait la possibilité de recourir à la publicité commerciale à une autorisation. Cette autorisation était accordée par arrêté du 31 août 1989 pour les programmes télévisés (Moniteur belge du 3 octobre 1989) et par arrêté du 3 mai 1991 pour les programmes de radio (Moniteur belge du 7 juin 1991).

<sup>15</sup> Cf. note en bas de page 12.

<sup>16</sup> L'Article 8, paragraphe 2, du Décret statutaire stipule, en particulier, que "*le contrat de gestion précise les principes généraux qui président à la réalisation des différentes tâches que l'entreprise assure en vue de l'exécution de sa mission de service public, et en tout cas, les dispositions à prendre: 1° pour définir une politique de programmes en télévision et en radio qui tienne compte des points ci-dessous; 2° pour remplir sa mission dans le domaine de l'information et pour assurer la continuité du service public en cette matière; ...*"

adopté le 21 décembre 2012. Le Contrat de gestion a été conclu suite à une procédure de consultation publique sur ses éléments constitutifs<sup>17</sup> et couvre les années 2013 à 2017 (le "**Contrat de gestion**").

- (14) La mission de service public de la RTBF est d'abord exposée à l'Article 1 du Décret statutaire qui prévoit que l'objet social de la RTBF consiste en "*l'exploitation, notamment par la production et la diffusion de programmes de radio et de télévision, des services de radiodiffusion sonore et télévisuelle*". Ce même objet social est repris dans le Contrat de gestion, qui ajoute que l'objet social de la RTBF comprend également "*la production, la programmation, l'édition et la diffusion de tous services audiovisuels, ..., ayant pour objet de soutenir, enrichir, prolonger, compléter et anticiper l'offre de services audiovisuels, tels que des services d'information en ligne basée sur du texte, et des services de la société de l'information, qui y sont liés directement ou indirectement, ...*" (Article 1 du Contrat de gestion).
- (15) La mission de service public de la RTBF est ensuite spécifiée dans les Articles 3 à 7 du Décret statutaire. L'Article 3 prévoit en particulier ce qui suit:

*"Cette mission de service public est assurée en priorité par une offre au public, notamment à l'ensemble des francophones de Belgique, de programmes de radio et de télévision, par voie hertzienne, par câble, par satellite ou tout autre moyen technique similaire qui permet d'assurer l'accès, à des conditions respectant le principe d'égalité entre les usagers, à tous les programmes généraux et spécifiques de l'entreprise correspondant à sa mission de service public.*

*L'entreprise arrête cette offre en fonction d'une répartition d'émissions assurant la diversité des programmes ...,*

*L'entreprise s'attache par ailleurs à promouvoir les échanges et la production commune des programmes avec les organismes, prioritairement publics, de radio et de télévision des pays européens et des pays appartenant à la francophonie, ... L'entreprise s'attache de manière générale à être une*

---

<sup>17</sup> L'élaboration du Contrat de gestion a débuté par la transmission au Parlement de la Communauté française d'une note (publique) « d'intention » rédigée par la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances du Gouvernement de la Communauté française. Sur la base de ce texte, la commission de l'audiovisuel du Parlement a tenu une série d'auditions publiques. Selon la Belgique (lettre du 5.6.2013, p. 5) une part largement représentative des acteurs du secteur a été entendue et notamment les acteurs du secteur privé, tels que les JFB (la plaignante) et l'ASBL Radios (association représentant les radios privées). Sur la base de ces auditions le Parlement a ensuite élaboré des recommandations publiques à la Ministre sur les missions de service public imposées à la RTBF. Sur la base des recommandations du Parlement, le projet de Contrat de gestion a été élaboré, lequel a ensuite été approuvé par arrêté du Gouvernement de la Communauté française. Les auditions publiques menées par le Parlement se sont déroulées en parallèle d'un débat public plus large dans le cadre des « Etats généraux des médias », qui ont réuni un nombre important d'acteurs du secteur et qui ont procédé à des consultations, ont produit des analyses et ont formulé des recommandations sur le service public de la radiodiffusion.

*référence en matière d'innovation, de qualité technique, professionnelle, artistique et culturelle. L'entreprise veille en outre à assurer l'information dans sa dimension régionale et de proximité ainsi que la valorisation de la vie culturelle et associative [Article 1er décret 19.12.2002].."*

- (16) L'Article 4 du Décret statutaire prévoit qu' "*en outre, l'entreprise assure l'exécution des missions spécifiques qui lui sont confiées par le Gouvernement et dont celui-ci assure la juste rétribution. Un accord sur l'étendue des tâches demandées et la contrepartie financière accordée est conclu entre le Gouvernement et l'entreprise*".
- (17) Les missions de service public de la RTBF sont ensuite détaillées, conformément au Décret Statutaire (Articles 3 et 8), dans le Contrat de gestion qui a pour objet de "*déterminer les règles et modalités selon lesquelles la RTBF remplit les missions qui lui sont confiées par la Fédération Wallonie-Bruxelles<sup>18</sup>, ainsi que les modalités et les conditions d'octroi de subvention et des fréquences hertziennes nécessaires à la réalisation de ces missions*" (Article 3 du Contrat de Gestion).
- (18) Le Contrat de gestion spécifie d'abord des missions et principes généraux de service public et décrit ensuite les missions particulières de service public de la RTBF.

## **2. Missions et principes généraux de service public en matière de nouvelles technologies et services de nouveaux médias**

- (19) Dans la définition des **missions et principes généraux**, le Contrat de Gestion attache beaucoup d'importance aux **nouvelles technologies** et au développement de **services de nouveaux médias**.
- (20) Ainsi la RTBF doit fournir une offre diversifiée de services de médias audiovisuels "*linéaires et non linéaires*"<sup>19</sup> et pour la mise en œuvre de sa mission, la RTBF doit utiliser au mieux les potentialités offertes par les moyens de diffusion, de distribution et de réception électroniques à l'ère numérique (Article 4). Elle doit être présente "*sur le plus grand nombre de plateformes et de réseaux de diffusion et de distribution de services, via le plus grand nombre de modes d'interactivité, en ce compris sur les réseaux sociaux*" en vue de rassembler ses publics (Article 5, point a). La nécessité pour la

---

<sup>18</sup> Dans le Contrat de gestion, la Communauté française de Belgique est dénommée la "Fédération Wallonie-Bruxelles".

<sup>19</sup> Le Contrat de gestion (Article 2, lettres (q) et (r)) définit un **service de média audiovisuel linéaire** comme un "*service de média audiovisuel sonore ou télévisuel destiné à être reçu simultanément par l'ensemble du public ou une partie de celui-ci au moment décidé par la RTBF sur la base d'une grille de programmes élaborée par elle, tel qu'une «chaîne de radio» ou une «chaîne de télévision»*". Un **service de média audiovisuel non linéaire** est défini comme un "*service de média audiovisuel sonore ou télévisuel, dont les programmes sont destinés à être reçu à la demande et au moment choisi par l'utilisateur, sur demande individuelle, sur la base d'un catalogue de programmes établi par la RTBF, tel que, par exemple la télévision de rattrapage, la vidéo à la demande ou la radio à la demande*".

RTBF d'être présente sur le plus grand nombre de plateformes et de réseaux de diffusion et de distribution est répétée à plusieurs reprises à travers le Contrat de gestion<sup>20</sup>. Il est également spécifié que la RTBF doit "*encourager les nouveaux services audiovisuels et services de médias audiovisuels, les nouveaux modes de diffusion et de distribution et de réception numériques de ses services, entre autres mobiles, et la complémentarité et l'interactivité entre eux*" (Articles 6.1, f et 43.3).

- (21) Pour la quasi-totalité de sa programmation/ses missions particulières de service public (que ce soit d'information, de culture, d'éducation, de divertissement, de sports, de jeunesse ou ses programmes à destination de publics spécifiques (voir le point (32) ci-dessous), il est spécifié à chaque fois que la RTBF "*diffuse et offre à la demande, sur tous les services audiovisuels qu'elle juge pertinents*" les programmes concernés<sup>21</sup>.
- (22) Or, "un service audiovisuel" est défini comme "*un service de média audiovisuel linéaire ou non linéaire et tout service connexe, quels que soient les moyens de communication électronique mis en œuvre pour assurer leur diffusion, leur distribution et leur réception.*" (Article 2m). Un "service connexe" est défini comme "*un service audiovisuel, autre qu'un service de média audiovisuel, tel qu'un service d'information en ligne basée sur du texte ou un service de la société de l'information, ayant pour objet de soutenir, enrichir, compléter, prolonger ou anticiper un service audiovisuel et qui y est lié directement ou indirectement, quels que soient les moyens de communication électronique mis en œuvre pour assurer leur diffusion, leur distribution et leur réception.*" (Article 2n).
- (23) En outre, l'Article 8, g, du Contrat de gestion stipule que la RTBF doit être "*un vecteur de veille et de développement technologique*" et s'atteler "*à offrir aux citoyens des services rencontrant de nouveaux besoins et utilisant des technologies récentes et pour ce faire, elle déploie une offre pertinente dans le domaine des services à haut débit, ..., et dans les domaines des services à la demande..., de la télévision hybride..., de la télévision connectée à l'internet, de la radio hybride ou connectée....*"
- (24) La RTBF doit marquer "*un intérêt particulier à la création et au développement de contenus originaux... et notamment de contenus et de programmes de fictions, de web-fictions et de web-documentaires, susceptibles d'être reçus sur son site Internet et par les nouveaux appareils de réception numérique, entre autres mobiles.*" Elle doit aussi porter un "*intérêt particulier à la production de programmes "transmédia" s'appuyant sur les spécificités de chaque média partie prenante à la production ou à la diffusion dudit programme*" (Article 10 du Contrat de gestion).
- (25) L'Article 42 du Contrat de Gestion spécifie que **l'offre linéaire** de la RTBF comporte cinq chaînes en radio et trois chaînes en télévision et définit les

---

<sup>20</sup> Cf. p.ex. les Articles 6.1, b; 18; 20; 25; 42.3; 42.4 du Contrat de gestion.

<sup>21</sup> Cf. p.ex. les Articles 22.1, 22.3, 23, 25.1, 25.3, 28.1, 28.3, 28bis, 29, 30, 33.1, 34, 36, 37, 38, 54 du Contrat de gestion.

objectifs généraux pour chacune de ces chaînes. Il est spécifié que des chaînes complémentaires et des chaînes momentanées à caractère événementiel peuvent être développées moyennant le respect de la procédure d'évaluation préalable (cf. points (208) et suivants).

- (26) Le même article spécifie que l'**offre non linéaire** de la RTBF, qui doit être *"accessible sur toutes plateformes que la RTBF juge pertinentes, dont notamment son site internet, ses applications mobiles et l'ensemble des plateformes des distributeurs de services de la Fédération Wallonie-Bruxelles"*, comporte (a) un catalogue de "télévision de rattrapage" (accessible pendant 7 jours au moins); (b) un catalogue de "vidéos à la demande" ("VOD"); (c) un catalogue de "contenus sonores à la demande" et (d) tout autre contenu non linéaire à condition qu'il fasse l'objet de la procédure d'évaluation préalable (Article 42.3, cf. points (187) et (206) et suivants).
- (27) Plus particulièrement concernant **l'offre en ligne** de la RTBF, le Contrat de gestion prévoit à l'Article 42.4 que: *"dans le cadre de ses missions, la RTBF développe et exploite une offre en ligne de référence en Fédération Wallonie-Bruxelles, faisant de l'internet et de ses réseaux sociaux, des médias à part entière aux côtés de la radio et de la télévision, ..., et permettant de soutenir, enrichir, prolonger, compléter et/ou anticiper ces mêmes services de médias audiovisuels.*

*Cette offre en ligne repose sur un site internet, progressivement labellisé "anysurfer"..., et, le cas échéant sur d'autres services de la société de l'information.*

*La RTBF produit, diffuse et rend accessibles en ligne sur son internet, et via les services de la société de l'information qu'elle juge pertinents, notamment sur les réseaux sociaux et sur le plus grand nombre de plateformes numériques, via les applications, interfaces et modes de diffusion ou de distribution les plus usuels (tels que le streaming sur internet), aussi bien pour les récepteurs fixes ou portables (par exemple dans le cadre de la télévision connectée et la télévision hybride), que pour les récepteurs portables ou mobiles (tels qu'ordinateur, personnel video recorder (ou PVR), téléphone, smartphone, tablette, console ou tout autre appareil de réception), les contenus suivants:*

*a) des services de médias audiovisuels linéaires, entre autres par la diffusion simultanée de ses chaînes de radios linéaires et de « webradios » spécifiques, et, le cas échéant, en télévision, de tout ou partie de ses chaînes de télévision, ou de certains programmes de celles-ci, en fonction des droits qu'elle a pu négocier ;*

*b) un catalogue de services de médias audiovisuels non linéaires composé au moins d'un catalogue de télévision de rattrapage ... et d'un catalogue de programmes sonores consultables à la demande avec ou sans faculté de téléchargement (podcasts ou radio à la demande), ..., ainsi que des contenus*



*originaux tels que des web-documentaires et des web-fictions produits spécifiquement pour internet, ... ;...*

*d) des forums, chats, blogs, ..., permettant aux usagers d'entrer en dialogue avec la RTBF ... et de fournir des commentaires et autres contenus générés par les utilisateurs (« CGU »), en lien avec les programmes et contenus du site internet, relevant de ses missions de service public, ...;...*

*h) des hyperliens vers des sites de la presse écrite imprimée, ou vers des dossiers ou articles de celle-ci, en relation avec des sujets, thématiques, ou articles présents sur le site internet de la RTBF, en ce compris vers des contenus payants ;...*

*k) tous autres contenus répondant aux missions ... du présent Contrat de gestion, dans les limites visées ci-après :*

*- des programmes sonores ou audiovisuels, d'information ... dans tous les domaines de la vie politique, économique, sociale, culturelle, sportive, des programmes ... déjà diffusés en radio ou en télévision ou spécifiquement produits aux fins de cette diffusion en ligne et via les services de la société de l'information ;*

*- des contenus d'information connexes à ses programmes, en ce compris des contenus d'information, ..., basés sur du texte et des images fixes, dans les limites visées ci-après :*

- i. des contenus d'actualité immédiate, visant à alerter, montrer, certifier et expliquer les événements d'actualité ;*
- ii. des retranscriptions écrites intégrales, partielles, analytiques ou synthétiques des programmes de la RTBF ;*
- iii. des éditoriaux en lien avec l'actualité ;*
- iv. des dossiers thématiques, réalisés par la RTBF, seule ou en partenariat avec des tiers ;*
- v. des sondages d'opinions ...;*
- vi. des bases de données, ... en lien avec l'information, ... ;*
- vii. tous autres contenus émanant des organismes de service public de radio et de télévision et des éditeurs de presse écrite imprimée belge francophone, quotidienne ou périodique, avec lesquels la RTBF a conclu des partenariats, et pouvant renvoyer à des contenus payants le cas échéant."*

(28) L'obligation de la RTBF de développer des missions de service public sur la base d'un portail internet apparaissait pour la première fois expressément dans le deuxième Contrat de gestion (2002-2006) du 11 octobre 2001 et puis aux

Articles 18, paragraphe 3 et 31, paragraphe 4, du troisième Contrat de gestion (2007-2012) du 13 octobre 2006.

**3. Missions et principes généraux de service public en matière de stimulation spécifique du secteur audiovisuel/de l'industrie/des œuvres etc. de la "Fédération Wallonie-Bruxelles"**

- (29) Encore de manière générale, le Contrat de gestion attache une grande importance à la responsabilité de la RTBF de **stimuler spécifiquement le secteur audiovisuel de la "Fédération Wallonie-Bruxelles"**:
- (30) la RTBF "*doit être un partenaire du développement économique, social et culturel de la Wallonie et de Bruxelles, en faisant en sorte que ses services audiovisuels soient ancrés en Wallonie, à Bruxelles et au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles*", et elle doit veiller à "*préserver, stimuler et soutenir le développement économique, social et culturel de la Wallonie et de Bruxelles ainsi que de la Fédération Wallonie-Bruxelles, entre autres par des partenariats et des collaborations de recherche et développement dans le domaine des technologies de l'audiovisuel,...*" (Article 8, f du Contrat de gestion).
- (31) Ceci est concrétisé dans le Contrat de gestion (Article 2(i) du Contrat de gestion) définissant le producteur audiovisuel indépendant comme un producteur audiovisuel "*établi en Fédération Wallonie-Bruxelles*" et par l'obligation pour la RTBF, répétée plusieurs fois à travers le Contrat de gestion, d'"*appeler aux talents de la Fédération Wallonie-Bruxelles*" (Article 10) et de favoriser les artistes, producteurs, industries... établis en "Fédération Wallonie-Bruxelles"<sup>22</sup>.

**4. Missions particulières et spécifiques de service public**

- (32) Le Contrat de gestion définit également les **missions particulières** de la RTBF, qui comprennent la "*production, co-production et numérisation de programmes*" (Titre 3, Articles 9-17), la "*programmation et édition des services audiovisuels*" et, plus spécifiquement, des missions en matière d'information (Articles 22-23), de culture (Articles 24-26bis), d'éducation (Articles 27-32), de divertissement (Article 33), de sports (Article 34), de jeunesse (Articles 35-38) et des missions de service public à destination de publics spécifiques (Articles 39-40).
- (33) Enfin, la RTBF assure plus généralement l'exécution des **missions spécifiques qui lui sont confiées par le gouvernement** et dont celui-ci assure la juste rétribution (Décret statutaire, Article 4).

---

<sup>22</sup> Cf. p.ex. l'obligation de mener une politique de promotion, de diffusion et de mise en valeur de "*l'industrie audiovisuelle de la Fédération Wallonie-Bruxelles*" (Article 9); d'affecter une part définie de ses ressources à "*des contrats avec des producteurs audiovisuels indépendants, dont la résidence, le siège d'exploitation ou le siège social est situé en Fédération Wallonie-Bruxelles*" (Article 12.3), etc.

### C. Activités commerciales de la RTBF

- (34) En dehors de sa mission de service public telle que définie dans le Contrat de gestion, la RTBF est autorisée à mener des activités commerciales à condition de tenir des comptes séparés pour ces activités (Article 22, paragraphes 1 et 2 du Décret statutaire). Ces activités sont listées à l'Article 70 du Contrat de gestion ainsi qu'à travers le Contrat de gestion.
- (35) Le Contrat de gestion stipule que ces activités commerciales doivent être menées par la RTBF en rapport avec ses missions de service public et doivent avoir pour but d'appuyer l'offre de l'entreprise dans le cadre de sa mission de service public, d'en faciliter la réalisation ou d'en alléger les coûts. Ces activités doivent être exécutées aux conditions normales du marché. Si elles sont menées par l'intermédiaire d'une société filiale, celle-ci doit disposer d'une réelle autonomie de gestion et de politique tarifaire par rapport à la RTBF et les relations entre la RTBF et ses filiales doivent être conformes aux conditions normales de marché. Enfin, le Contrat de gestion confirme que les recettes nettes de ces activités doivent être affectées à la réalisation des missions de service public de la RTBF (Article 70 du Contrat de gestion).

### D. Supervision et contrôle

- (36) La RTBF fait l'objet d'un contrôle interne et externe sur la façon dont elle exécute ses obligations de service public. Ce contrôle porte sur les éléments qualitatifs et financiers de sa mission.
- (37) D'abord, la RTBF a l'obligation d'établir un rapport annuel sur son activité contenant en particulier (i) une synthèse des comptes annuels, l'inventaire, le bilan et le compte de résultats ainsi que des rapports (ii) sur l'exécution de sa mission de service public, (iii) sur l'exécution du programme prévisionnel d'activité (concernant la réalisation de la mission de service public dans l'année à venir) et (iv) sur les activités et comptes de ses filiales. Le rapport annuel est destiné au **Conseil d'administration** de la RTBF, au **Conseil supérieur de l'audiovisuel de la Communauté française ("CSA")**, au **Collège des Commissaires aux comptes** et au **Gouvernement de la Communauté française**<sup>23</sup>.
- (38) Le Contrat de gestion précise que le rapport annuel contient de manière exhaustive les données permettant au CSA d'évaluer précisément la réalisation des obligations découlant du Contrat de gestion. Le rapport annuel doit également contenir une synthèse des sources, des revenus et des coûts issus de l'exercice des activités de la RTBF, ventilant ceux liés à l'exercice de ses

---

<sup>23</sup> Décret statutaire, Articles 23 et 24, tels que modifiés par l'Article 26 du décret du 19.12.2002; et Articles 13 et 57 du Décret 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, Moniteur belge du 21 février 2003, p. 8752, tel que modifié par le décret du 3 juillet 2003, Moniteur belge du 14 août 2003, p. 41.045 (ci-après "Décret du 9 janvier 2003"); Contrat de gestion, Article 85.

missions de service public et ceux relevant des activités commerciales<sup>24</sup>, un aperçu des coûts nets de l'exercice de la mission de service public, ainsi qu'un tableau synoptique des dotations ordinaires et spécifiques et les subventions complémentaires, en ce compris leur montant, leur provenance et leur affectation (Article 85).

- (39) Le CSA<sup>25</sup> est une autorité administrative indépendante chargée de la régulation du secteur de l'audiovisuel en Communauté française de Belgique et de la supervision de la RTBF en particulier. Son statut est réglé dans le Décret sur les services médias audiovisuels<sup>26</sup> ("**Décret SMA**").
- (40) Le CSA est composé de deux Collèges (le Collège d'avis et le Collège d'autorisation et de contrôle), d'un bureau (responsable pour l'exercice du CSA et son administration) et d'un secrétariat d'instruction. Les membres des collèges sont désignés par le gouvernement et le parlement de la Communauté française pour une durée de quatre ans (renouvelable) et ne sont révoqués que par, -respectivement- le Gouvernement, et le Parlement de la Communauté française sur proposition du Gouvernement. Le Bureau du CSA est composé du président, des premier, deuxième et troisième vice-président du CSA, désignés par le Gouvernement pour cinq ans (renouvelable). Le secrétariat d'instruction du CSA reçoit les plaintes adressées au CSA. Il peut également ouvrir une instruction de sa propre initiative.
- (41) Le CSA a pour compétence de vérifier que la RTBF respecte ses obligations de service public, telles que définies dans le Contrat de gestion<sup>27</sup>. A cet effet, il peut requérir de toute personne privée ou autorité publique toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions<sup>28</sup>; rendre des avis (d'initiative ou à la demande du Gouvernement ou du Parlement) et imposer des sanctions à la RTBF en cas de non respect par celle-ci de ses obligations. Ces sanctions peuvent prendre la forme d'un avertissement, de la publication d'un communiqué constatant l'infraction, la suspension ou le retrait du programme incriminé, la suspension de la distribution des services télévisuels linéaires ou non linéaires, la suspension ou le retrait de l'autorisation, des amendes, etc. (Article 159 du Décret SMA).

---

<sup>24</sup> En vertu de l'Article 22, paragraphe 2 du Décret statutaire, la RTBF est tenue d'établir une compatibilité analytique et des comptes séparés pour les activités qui ne relèvent pas de sa mission de service public, telle que définie dans le Contrat de gestion.

<sup>25</sup> Article 40 du Décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services médias audiovisuels, Moniteur belge, 23 décembre 2010 ("**Décret SMA**").

<sup>26</sup> Articles 2, paragraphes 2 et 3 et 133 du Décret SMA.

<sup>27</sup> Article 136, paragraphe 1, du Décret SMA prévoit: "... 5° de rendre un avis sur la réalisation des obligations découlant du Contrat de gestion de la RTBF (au moins une fois par an (§3)); ... 12° de constater toute violation aux lois, décrets et règlements en matière d'audiovisuel et tout manquement aux obligations découlant d'une convention conclue entre la Communauté française et un éditeur de services ou un distributeur de services, du Contrat de gestion de la RTBF, de la convention conclue entre le Gouvernement et chacune des télévisions locales ainsi que d'engagements pris dans le cadre d'une réponse aux appels d'offres visés par le présent décret". Cf. également Articles 85 et 87 du Contrat de gestion.

<sup>28</sup> Article 136, paragraphe 6 du Décret SMA.

- (42) Par ailleurs, la RTBF établit des rapports "intermédiaires" et "périodiques", tels que des rapports chaque quadrimestre sur la réalisation des principaux objectifs quantitatifs et qualitatifs de sa mission de service public et un rapport intermédiaire portant sur la situation financière et de trésorerie ainsi qu'un compte de résultats prévisionnel. Elle réalise au moins une fois par an une étude qualitative indépendante de ses activités et de sa légitimité. Le **Conseil d'administration** de la RTBF contrôle l'exécution de la mission de service public de la RTBF sur la base de ces documents et rapports<sup>29</sup>.
- (43) Le **Collège des Commissaires aux comptes**, composé de membres de la Cour des comptes et de l'Institut des réviseurs d'Entreprise, est la juridiction financière suprême en Belgique. Il est chargé du contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité des opérations à constater dans les comptes annuels au regard de la mission de service public (le Contrat de gestion) de la RTBF. Il établit annuellement un rapport écrit et circonstancié indiquant comment il a effectué son contrôle, si la comptabilité est tenue et si les comptes annuels sont établis, et l'affectation des bénéfices est proposée, conformément aux dispositions légales et réglementaires applicables. Il indique en outre expressément tous ses réserves ou objections (ou mentionne explicitement qu'il n'a pas de telles réserves/objections)<sup>30</sup>.
- (44) Le (quatrième) Contrat de gestion introduit également explicitement un "rapport spécial complémentaire" dans lequel le Collège des Commissaires aux comptes analyse et évalue de manière spécifique la façon dont la RTBF s'est acquittée de ces obligations comptables et précise de manière explicite le montant des subventions ordinaires et complémentaires perçues et le coût net des missions de service public, afin de permettre une identification de toute surcompensation éventuelle (Article 78).
- (45) Le Collège peut, soit à son propre initiative, soit à la demande du Conseil d'administration de la RTBF ou du Gouvernement, effectuer des contrôles d'évaluation financière des missions imposées à la RTBF dans le Contrat de gestion, en fonction des moyens financiers mis à disposition de cette dernière<sup>31</sup>. Il peut à tout moment prendre connaissance de tous les documents de la RTBF et requérir de la RTBF toutes les explications ou informations nécessaires<sup>32</sup>.
- (46) Une fois effectué le contrôle du Collège des Commissaires aux comptes, le rapport annuel de la RTBF est transmis au CSA qui peut imposer des sanctions en cas de non-respect par la RTBF de ses obligations (Articles 85 et 87 du Contrat de gestion).

---

<sup>29</sup> Article 25 du Décret statutaire et Articles 82, 84 et 87 du Contrat de gestion.

<sup>30</sup> Articles 45 à 53 du décret du 9 janvier 2003 abrogeant et modifiant l'Article 32 du Décret statutaire, prévoyant les missions des Commissaires aux comptes.

<sup>31</sup> Articles 2 et 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 1er mars 1999 précisant la mission, les moyens d'action et le statut des Commissaires aux comptes auprès de la Radio-Télévision belge de la Communauté française.

<sup>32</sup> Article 50 du décret du 9 janvier 2003.

- (47) La RTBF est également soumise à un contrôle interne par sa cellule d'**audit interne**, qui peut se faire communiquer tout document utile pour l'exercice de ses fonctions<sup>33</sup> ainsi qu'à un contrôle externe par les "**Commissaires du Gouvernement auprès de la RTBF**". Ces Commissaires du Gouvernement veillent au respect des dispositions légales, y compris le Contrat de gestion, et font au moins 2 fois par an un rapport général au ministre de tutelle et au ministre du Budget. Ils assistent aux réunions des organes de gestion de la RTBF et peuvent se faire communiquer tout document qu'ils jugent utile<sup>34</sup>. Tous les Commissaires du Gouvernement se réunissent en Collège, au moins quatre fois par an. Au moins deux fois par an, tous les Commissaires aux comptes et les membres de la cellule d'audit interne de tous les organismes publics, y compris ceux de la RTBF, sont invités afin de coordonner les différentes formes de contrôle<sup>35</sup>.

## **E. Financement de la RTBF**

- (48) La RTBF est financée à la fois par des fonds de l'État et par les recettes de plusieurs activités commerciales qu'elle peut entreprendre au titre du Décret statutaire et du Contrat de gestion<sup>36</sup>. Outre ses revenus provenant d'activités commerciales (voir points (34) à (35) et (60) à (65)), la RTBF bénéficie d'un financement public annuel de la Communauté française, de garanties gouvernementales aux emprunts ainsi que d'exonérations pour l'utilisation du spectre des fréquences, et ce afin d'accomplir ses tâches de radiodiffuseur public.

### **1. Financement public annuel**

- (49) Les autorités publiques belges – l'Etat jusqu'en 1970, puis la Communauté française de Belgique – ont toujours financé le service public de radiotélévision, d'abord du budget général de l'Etat et puis du budget de la Communauté française.
- (50) En vertu de l'Article 65 du Contrat de gestion, la "Fédération Wallonie-Bruxelles" devait allouer à la RTBF une compensation d'un montant de 209 994 000 EUR pour l'année 2013, afin de "*couvrir une partie des coûts nets occasionnés par la réalisation de ses missions de service public*" (la "dotation"). Pour les années 2014 et suivantes, ce montant est majoré par une indexation.
- (51) En outre, en vertu de l'Article 66 du Contrat de gestion, la RTBF bénéficie de subventions spécifiques complémentaires pour (i) sa participation dans TV5 Monde, (ii) le projet ARTE Belgique, (iii) la couverture des charges supplémentaires induites en vue de la promotion de l'emploi, (iv) la couverture des charges complémentaires induites par une éventuelle augmentation du taux de cotisations au régime de pension, (v) la compensation partielle du sous-

---

<sup>33</sup> Articles 24-29 et 60 du Décret du 9 janvier 2003.

<sup>34</sup> Articles 30-36 du Décret du 9 janvier 2003 et Article 31 du Décret Statutaire.

<sup>35</sup> Articles 44 et 54 du Décret du 9 janvier 2003.

<sup>36</sup> Article 27 du Décret statutaire et Articles 70 et suivants du Contrat de gestion.

financement public des années 2013 et 2014 et des efforts réalisés par la RTBF en termes de "responsabilisation SEC95"<sup>37</sup> et (vi) pour assurer la captation d'événements sportifs se déroulant en Wallonie (montant de 150 000 EUR par an de 2013 à 2017 inclus).

- (52) Le même article du Contrat de gestion (Article 66.3 et 66.5) stipule aussi que la RTBF se voit allouer des subventions complémentaires spécifiques pour la couverture éventuelle de charges supplémentaires induites par l'application à la RTBF de certaines législations/réglementations applicables de manière générale à la fonction publique et pour des missions spécifiques complémentaires que le Gouvernement pourrait imposer à la RTBF en vertu de l'Article 4 du Décret statutaire (cf. point (33) ci-dessus).
- (53) Le tableau 1 propose une vue d'ensemble du financement public annuel accordé à la RTBF pour les années 2007-2013.

Montants en milliers d'euros	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Financement de base (dotation)</b>	184 533	194 886	202 972	199 399	202 460	210 139	211 494
<b>Dotation et Subvention complémentaire TV5</b>	5 187	5 539	6 572	7 339	7 985	8 561	8 552
<b>Subvention complémentaire pour le projet ARTE Belgique</b>	2 600	2 735	2 798	2 816	2 883	3 033	2 968
<b>Provision pour charges complémentaires par augmentation éventuelle du taux de cotisations au régime de pension</b>	0	0	2 126	2 263	2 126	6 032	5 922
<b>Subventions spécifiques pour conservation, numérisation et valorisation des archives (Art 51.3(b) du Contrat de gestion)</b>	0	100	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	192 320	203 260	214 468	211 817	215 454	227 765	228 936

**Tableau 1 - Source: Lettre des autorités belges du 10 mars 2014 (budget Général des Dépenses de la Communauté française)**

<sup>37</sup> Le "Système européen des comptes nationaux et régionaux" ou "SEC 1995" est un cadre comptable applicable au plan international permettant de décrire de façon systématique et détaillée ce que l'on appelle une "économie totale" (c'est-à-dire une région, un pays ou un groupe de pays), ses composantes et ses relations avec d'autres économies totales. Le SEC 1995 a été approuvé par Règlement du Conseil en juin 1996 (Annex A du Règlement (CE) N° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, JO L310 du 30.11.1996, p. 1) et a été modifié à plusieurs reprises. Pour une version consolidée, cf. hyperlien de la Commission européenne « [Système européen des comptes. SEC 1995](#) ». Cette compensation est introduite dans le Contrat de gestion actuel (2013-2017) et est fixée à 1 500 000 EUR en 2013, 8 000 000 EUR en 2014, ce dernier montant étant augmenté à partir de 2015 de l'indice général des prix à la consommation.

**2. Garantie de la Communauté française sur un stock de dettes, aux emprunts et aux produits financiers de gestion du risque de taux d'intérêt et de change**

- (54) En vertu de l'Article 22, paragraphe 3 du Décret statutaire, "*La Communauté peut octroyer sa garantie aux emprunts souscrits par l'entreprise. La Communauté française peut octroyer sa garantie sur les produits financiers de gestion du risque de taux et de change (produits dérivés) contractés par la R.T.B.F. Le Contrat de gestion détermine les modalités de conclusion de ces opérations d'emprunts et de gestion du risque de taux et de change effectués avec la garantie de la Communauté*".
- (55) Cette disposition est précisée à l'Article 69 du Contrat de gestion, qui stipule que la RTBF a la possibilité de bénéficier d'une garantie étatique sur un stock de dettes<sup>38</sup> destiné à financer les investissements nécessaires pour la réalisation de ses missions de service public. Avec autorisation préalable du gouvernement compétent, la RTBF peut également bénéficier d'une garantie étatique pour des emprunts destinés à couvrir des dépenses d'une autre nature. Le montant maximal des emprunts souscrits par la RTBF pouvant être couverts par une garantie étatique ne peut excéder 125 400 000 EUR sur la période 2012-2017<sup>39</sup>. Les autorités compétentes peuvent également octroyer leur garantie sur les produits financiers de gestion du risque de taux d'intérêt et de change de la RTBF.
- (56) Les opérations d'emprunts et les opérations de gestion du risque de taux et de change sont conclues dans le cadre d'une "politique de financement" de la RTBF arrêtée avec l'accord du Ministre de l'audiovisuel et du Ministre du Budget compétents et implique des obligations de rapportage.
- (57) Selon les informations fournies par la Belgique, le radiodiffuseur public n'a recouru à cette possibilité que de manière limitée dans le passé (pendant la période 2007-2011, la RTBF aurait recouru sept fois aux garanties de la Communauté française, en majorité pour des emprunts souscrits auprès de la Banque Européenne d'Investissement et elle n'a jamais eu recours aux garanties sur des produits financiers de gestion du risque de taux d'intérêt et de change)<sup>40</sup>.

**3. Exonérations pour l'utilisation du spectre des fréquences**

- (58) En vertu de l'Article 8, paragraphe 1 du Décret statutaire et l'Article 46 du Contrat de gestion, afin de pouvoir remplir sa mission de service public et en contrepartie de ces services, le gouvernement de la Communauté française met à la disposition de la RTBF des fréquences de radiodiffusion sonore

---

<sup>38</sup> Ce stock de dettes est calculé sur base du solde restant dû de la dette existante, des amortissements en capital et des nouveaux emprunts. Ce stock de dettes représente à tout moment l'utilisation de lignes de crédit octroyées par les organismes prêteurs à la RTBF (Article 69.1 du Contrat de gestion).

<sup>39</sup> Ce montant était le même pour la période 2007-2011 (cf. Article 22, paragraphe 4, du Décret statutaire de 1997 tel que modifié par l'Article 13 du décret du 13 décembre 2007).

<sup>40</sup> Courier des autorités belges du 30 avril 2012.



analogiques, ainsi que des blocs et canaux de radiodiffusion sonore et télévisuelle numériques permettant une réception de ses services à la fois en réception fixe et portable, en réception mobile et, le cas échéant, en réception haute définition ou toute norme équivalente.

- (59) Cette exonération de paiement pour l'utilisation des fréquences est réservée à la RTBF. Les radiodiffuseurs privés en Communauté française de Belgique sont, eux, en principe tenus de payer pour l'utilisation des fréquences<sup>41</sup> (même si, selon les autorités belges, suite à un accord politique entre le Cabinet de la Ministre de l'audiovisuel et les représentants des réseaux de radios privées et des radios indépendantes, les redevances à charge des radios privées ne sont pas réclamées par la Communauté française tant que les optimisations d'un plan de fréquences des radios ne sont pas terminées.)

#### 4. *Recettes commerciales*

- (60) En vertu de l'Article 27 du Décret statutaire, les recettes de la RTBF sont, outre la subvention annuelle, (i) les recettes de publicité et de parrainage; (ii) les recettes de péage perçues pour la diffusion de certains de ses programmes déterminés par le Contrat de gestion; (iii) les dons et legs faits en sa faveur; (iv) les dividendes et recettes, sous quelque forme que ce soit, des sociétés ou organismes auxquels la RTBF participe, et généralement (v) les recettes de tout nature compatibles avec son objet social.
- (61) L'Article 70 du Contrat de gestion liste les activités commerciales de la RTBF et spécifie que ces activités ont pour but d'appuyer l'offre de la RTBF dans le cadre de sa mission de service public, d'en faciliter la réalisation ou d'en alléger les coûts (cf. point (35) ci-dessus). Le Contrat de gestion précise également que les recettes de ces activités sont des recettes commerciales, dont le revenu net doit être affecté à la réalisation des missions de service public de la RTBF.
- (62) L'Article 71.4 du Contrat de gestion prévoit que les recettes nettes de publicité de la RTBF sur ses chaînes de radio et de télévision ne peuvent excéder 30% de ses recettes totales et que "*les recettes nettes de publicité ..., dépassant le seuil de 25% des recettes totales de la RTBF sont affectées à l'exécution des missions de service public énoncées par le présent Contrat de gestion*".
- (63) Une partie spécifique des recettes commerciales de la RTBF est en outre affectée à des parties tierces. Ainsi, l'Article 56.2 du Contrat de gestion prévoit que "*la RTBF verse annuellement au Fonds d'aide à la création radiophonique une part correspondant à 2% du produit des recettes nettes de la publicité commerciale, qu'elle obtient en radio...*" et l'Article 75 du Contrat de gestion stipule qu'"*afin de préserver les recettes de publicité des éditeurs de presse écrite imprimée sur internet, dans un souci de maintien du pluralisme de la presse écrite imprimée, la Fédération Wallonie-Bruxelles impose à la RTBF de verser à un fonds intitulé "fonds de soutien aux médias*

---

<sup>41</sup> Décret sur les services de médias audiovisuels coordonné le 26 mars 2009 (Moniteur belge du 24 juillet 2009), Chapitre III, Section première (Articles 100, paragraphe 2; 107; et 109).

*d'information" les recettes nettes de publicité sous forme de "displays" autour des contenus écrits de son site d'information www.rtb.be/info, qui dépassent un montant de 600.000 euros par an;..."*

- (64) Alors que la RTBF se charge elle-même de plusieurs activités commerciales (par exemple la vente de DVDs/CDs, de logiciels, de produits dérivés, de jeux, l'exploitation de la téléphonie interactive, la vente de programmes ou formats de programmes à des tiers, la prestation de services audiovisuels), la majorité de ses activités commerciales (la publicité/le parrainage) est effectuée par ses filiales.
- (65) Le tableau 2 synthétise les recettes commerciales perçues par la RTBF pour la période 2007 – 2012, et les estimations pour l'année 2013:

en milliers d'euros	2007 (compte)	2008 (compte)	2009 (compte)	2010 (compte)	2011 (compte)	2012 (compte)	2013 (estime)
<b>Publicité et parrainage</b>							
-télévision	37 499	40 343	36 195	41 836	41 607	40 649	41 166
- radio	18 633	18 442	18 167	20 764	22 647	24 780	25 915
- télétexte	139	72	95	89	21	0	0
- internet	408	479	654	935	1 311	1 566	1 884
<b>TOTAL</b>	<b>56 679</b>	<b>59 336</b>	<b>55 111</b>	<b>63 624</b>	<b>65 586</b>	<b>66 995</b>	<b>68 964</b>
<b>Transmission des programmes par les câblo-opérateurs</b>							
-câblo-opérateurs belges et étrangers	3 102	4 138	5 299	4 285	4 237	5 043	7 128
- vidéo à la demande	2	6	7	216	356	485	354
<b>Prestations de services:</b>							
-vente de DVDs	2 195	1 855	1 907	1 295	1 054	844	760
- vente de CDs	77	65	140	201	253	331	273
- vente de (formats de) programmes à des tiers	616	963	657	223	249	333	310
- autre merchandising (livres, partenariats, logiciels, produits dérivés, jeux etc)	12	37	66	96	96	168	130
- prestation de services audiovisuels et techniques	1 420	1 612	1 526	747	1 006	910	819
Exploitation de la téléphonie interactive (SMS)	123	144	135	431	534	698	678
Locations	570	654	640	564	593	888	1 454
<b>Total</b>	<b>64 796</b>	<b>68 811</b>	<b>65 488</b>	<b>71 683</b>	<b>73 964</b>	<b>76 695</b>	<b>80 870</b>

**Tableau 2: Recettes commerciales de la RTBF, Source: lettre des autorités belges du 10 mars 2014**

### III OUVERTURE DE L'ENQUETE SUR LES AIDES D'ÉTAT

- (66) Les inquiétudes et allégations avancées par la plaignante ainsi que les réactions initiales des autorités belges peuvent être résumées comme suit:

#### A. Observations de la plaignante

- (67) La plainte de JFB concerne le financement public de "l'activité de presse écrite en ligne" exercée par la RTBF. Ceci concerne aussi bien son activité en ligne

via le portail "rtbf.be" que d'autres informations écrites diffusées via des lettres d'information électroniques, sur des blogs ou par le biais d'autres réseaux sociaux (tels que Twitter ou Facebook).

- (68) Selon la plaignante, l'activité de "presse écrite" en ligne de la RTBF se situe en dehors de sa mission de service public et est en concurrence directe avec les activités des membres des JFB, notamment sur le marché de la publicité en ligne. JFB considère en outre qu' – en violation de la Communication sur la radiodiffusion<sup>42</sup> – le développement de l'activité écrite en ligne de la RTBF n'a pas été soumis à une procédure d'évaluation préalable fondée sur une consultation publique générale, la Communauté française de Belgique n'ayant pas encore intégré cette procédure à son cadre législatif et réglementaire au moment de la déposition de la plainte.
- (69) En outre, la plaignante considère que le financement public de la RTBF ne respecte pas le principe de proportionnalité dans la mesure où les bénéfices nets tirés de ses activités sur son site internet (principalement les revenus de la publicité diffusée sur internet) ne sont pas pris en considération pour calculer les coûts nets dus aux obligations de service public (soit ses activités de radio et de télévision) et qu'il n'y a aucun contrôle ni aucune limitation sur l'affectation des revenus commerciaux que la RTBF tire de son site internet et leur prise en compte dans le calcul de la subvention publique perçue par l'entreprise.
- (70) La plaignante estime que le financement du site internet de la RTBF au moyen de sa dotation publique constitue une mesure incompatible avec les Articles 106 et 107 du TFUE et demande dès lors que la Commission enjoigne à la Belgique de suspendre le financement des activités de presse écrite en ligne de la RTBF, à l'aide de la dotation publique qui lui est allouée, et d'empêcher le financement croisé des activités de presse écrite en ligne de la RTBF à l'aide de la dotation publique.
- (71) Depuis l'introduction de la plainte, un nouveau Contrat de gestion a été adopté en décembre 2012, introduisant la procédure de l'évaluation préalable et spécifiant le mandat de la RTBF et les conditions pour assurer la proportionnalité de financement de la RTBF. Le 30 janvier 2013, les Services de la Commission ont dès lors invité la plaignante à présenter ses observations concernant ce nouveau Contrat de gestion.
- (72) En réponse à cette invitation, la plaignante a expliqué le 16 avril 2013 qu'elle considérait que le nouveau Contrat de gestion opère une extension significative des missions de service public de la RTBF aux activités de presse écrite et ceci sans consultation préalable des acteurs économiques présents sur le marché. Selon la plaignante, la définition des missions de service public de

---

<sup>42</sup> Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, JO C257 du 27 octobre 2009, p. 1, point 84.

la RTBF est toujours trop imprécise. Elle réfère, en particulier aux Articles 1 et 42 du Contrat de gestion (cf. points (14)<sup>43</sup> et (27)<sup>44</sup>).

- (73) Elle maintient également que "les activités de presse écrite" en ligne constituent des activités nouvelles de la RTBF et que son financement ne peut pas être considéré comme une aide existante, mais doit être qualifiée d'aide illégale qui doit être remboursée.
- (74) Enfin, la plaignante maintient que, préalablement au lancement du site RTBF.be en 2010 et à l'extension des activités de la RTBF à des activités de presse écrite en ligne, une consultation publique et une évaluation au sens du point 84 de la Communication sur la Radiodiffusion aurait dû être effectuée, ce qui n'a pas été le cas<sup>45</sup>.
- (75) Dans ce contexte, elle considère que l'affectation des recettes publicitaires du site rtbf.be/info dépassant un certain seuil à un "fonds de soutien aux médias d'information (prévu à l'Article 75 du Contrat de Gestion adopté en décembre 2012, voir point (63)) ne contrebalance pas les manquements aux règles applicables aux aides d'Etat. La plaignante maintient n'avoir aucune visibilité sur la méthode utilisée pour calculer le seuil et conteste que ce seuil soit adéquat. Elle maintient également qu'elle n'a aucune visibilité sur le fonctionnement de ce fonds.

---

<sup>43</sup> En ce qui concerne l'Article 1 du Contrat de gestion, la plaignante critique que cet article complète l'objet social de la RTBF consistant en l'exploitation de services de radiodiffusion sonore et télévisuelle avec "*la production, programmation, édition et diffusions de tous services audiovisuels ... ayant pour objet de soutenir, enrichir, prolonger, compléter et anticiper l'offre de services audiovisuels, tels que des services d'information en ligne basée sur du texte*". La plaignante critique que les termes "enrichir", "compléter" ou "anticiper" ne permettent pas de savoir précisément ce que le gouvernement de la Communauté française considère comme faisant partie des missions de la RTBF.

<sup>44</sup> En ce qui concerne l'Article 42 du Contrat de gestion, la plaignante considère que cet article est destiné à compléter l'Article 1 du Contrat de gestion. Elle critique son imprécision dans la définition des missions de la RTBF en ce qui concerne la diffusion de contenus d'information basés sur du texte et des images fixes. Le Contrat de gestion prévoit que cette diffusion doit se faire dans certaines limites, notamment il doit s'agir "*... des contenus d'actualité immédiate, visant à alerter, montrer, certifier et expliquer les événements d'actualité.*" La plaignante critique, en particulier, le fait que les termes "contenus d'actualité immédiate" et "alerter, montrer, certifier et expliquer" ne sont pas suffisamment définis, laissant la RTBF libre de produire n'importe quel contenu d'information sous forme écrite puisque conceptuellement parlant, un contenu écrit quel qu'il soit permet d'alerter un lecteur.

<sup>45</sup> La plaignante critique que seule la version finale du Contrat de gestion, suite à son approbation par le gouvernement de la Communauté française, fut soumise au parlement et, à la suite de cette soumission, publiée dans les documents parlementaires. Ces soumissions et publications postérieures à l'adoption du Contrat de gestion ne constituent pas une évaluation ou consultation publique préalable au sens de la Communication sur la Radiodiffusion. La plaignante conteste également que la "consultation publique" lors de quatorze auditions publiques en commission au Parlement de la Communauté française ou les "Etats généraux des médias d'information" (cf. note en bas de page 17) puissent équivaloir à une consultation publique/évaluation. Selon la plaignante, la "consultation publique" manquait de toute précision quant à la manière dont le gouvernement de la Communauté française envisageait les activités de la RTBF sur internet. De même, les projets sur le Contrat de gestion n'ont pas été examinés lors des "Etats généraux des médias d'information". La plaignante considère dès lors que l'ajout des activités de presse écrite de la RTBF à la liste de ses missions de service public s'est fait en violation des obligations d'évaluation préalable et doit donc être considéré comme "nulle et non avenue".

## **B. Observations des autorités belges en réponse à la plainte**

- (76) Dans leur réponse du 1<sup>er</sup> juillet 2011 à la plainte, les autorités belges font valoir que le l'historique du cadre législatif du radiodiffuseur public depuis 1930 n'a connu aucune "césure" substantielle et que le service public de radio et de télévision en Belgique a été défini comme étant un service évolutif et adaptable aux développements des nouvelles technologies comme l'internet.
- (77) Selon les autorités belges, l'activité en ligne de la RTBF sur son site internet, développé depuis octobre 2001, s'inscrit en outre pleinement dans le cadre juridique définissant les missions de service public de radio et de télévision de la RTBF et le financement de ces activités constitue une aide existante compatible avec le marché commun. Il n'y a donc aucune raison de procéder à une quelconque suspension provisoire du financement (des activités en ligne) de la RTBF.
- (78) Etant donné que le cadre réglementaire définit les recettes publicitaires de la RTBF comme un complément à la subvention annuelle octroyée par la Communauté française, les autorités belges considèrent qu'elles sont allouées entièrement au financement des obligations de service public de la RTBF.
- (79) En outre, elles considèrent que la Communauté française de Belgique n'était pas dans l'obligation d'organiser, avant le lancement du site internet de la RTBF, une évaluation préalable au sens du point 84 de la Communication sur la Radiodiffusion puisque les services en ligne de la RTBF ont toujours fait partie de la mission de service public de la RTBF et que la RTBF a commencé à développer et offrir ces services avant l'entrée en vigueur de la Communication sur la radiodiffusion de 2009 ayant introduit cette obligation d'évaluation préalable.

## **IV "LETTRE DE L'ARTICLE 17"**

- (80) Compte tenu des informations communiquées par la plaignante et par la Belgique, les Services de la Commission ont procédé à une première évaluation du financement public de la RTBF au titre des règles européennes relatives aux aides d'État. Conformément à l'Article 17 des règles de procédure, ils ont informé la Belgique dans une lettre datant du 8 avril 2013 (ci-après "lettre de l'Article 17"), qu'ils considéraient à première vue que le régime de financement en place n'était plus compatible avec le TFUE et ont invité ce pays à faire part de ses observations à ce sujet.
- (81) À la suite de leur évaluation préliminaire, les Services de la Commission ont jugé que le financement annuel, la garantie gouvernementale sur le stock de dettes, aux emprunts et aux produits financiers de gestion du risque du taux d'intérêts et de change, ainsi que les exonérations pour le spectre des fréquences constituent un régime d'aides existant.
- (82) Les Services de la Commission ont également indiqué qu'ils s'inquiétaient de la présence de conditions (directes ou indirectes) d'établissement ou de nationalité liées aux obligations de la RTBF de stimuler certaines groupes

d'acteurs/secteurs établis en Fédération Wallonie-Bruxelles dans l'exercice de sa mission de service public et de la condition de nationalité liée à la fonction d'administration au conseil d'administration de la RTBF (Article 11, paragraphe 4, du Décret statutaire).

- (83) Les Services de la Commission ont ensuite invoqué l'absence d'une définition suffisamment claire et précise et d'un mandat approprié de la mission de service public (notamment en ce qui concerne les services des nouveaux médias, y compris les services en ligne; en ce qui concerne la distinction entre les missions de service public et les services commerciaux et en ce qui concerne les tâches supplémentaires de mission de service public, non-définies dans le Contrat de gestion, qui peuvent être attribuées à la RTBF).
- (84) Par conséquent, ils ont également fait part de leurs doutes quant à l'existence d'un contrôle efficace de l'exécution par le radiodiffuseur de service public de ses obligations de service public.
- (85) Les Services de la Commission se sont encore inquiétés de l'absence d'une procédure d'évaluation préalable efficace au sens du point 84 de la Communication sur la Radiodiffusion (principalement au vue des exceptions excessives à cette procédure).
- (86) Les Services de la Commission ont aussi indiqué que le cadre juridique ne contenait pas de mécanisme satisfaisant garantissant que le financement public était limité à ce qui était nécessaire pour l'exécution du mandat de service public. Dans ce contexte, les Services de la Commission ont également fait part de leurs doutes quant à l'existence de mesures de protection suffisantes afin de veiller au parfait respect des principes du marché dans les activités commerciales exercées par les radiodiffuseurs de service public.

## **V OBSERVATIONS DE LA BELGIQUE SUITE A LA LETTRE DE L'ARTICLE 17**

- (87) La Belgique a fait part de ses observations sur le point de vue préliminaire des Services de la Commission par lettre enregistrée le 5 juin 2013. Elle a transmis plusieurs compléments d'informations à la suite de plusieurs demandes de renseignements et courriels envoyés par les Services de la Commission (cf. point (5)).
- (88) La Belgique ne conteste pas la qualification du financement de la RTBF (le financement annuel ainsi que la garantie gouvernementale sur le stock de dettes, aux emprunts et aux produits financiers de gestion du risque de taux d'intérêts et de change, ainsi que les exonérations pour le spectre des fréquences) comme aide d'Etat et plus particulièrement comme aide existante (cf. également les points (93) à (165)).
- (89) Le 5 juin 2013, elle a répondu aux soucis exprimés dans la lettre de l'Article 17 en soumettant aux Services de la Commission un projet de décret modifiant le Décret statutaire ainsi qu'un projet de Contrat de gestion modifié et un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant les modalités de remboursement de toute surcompensation éventuelle. Elle a en outre confirmé

vouloir répondre aux préoccupations des Services de la Commission et, en résumé, vouloir notamment:

- supprimer le critère d'établissement en "Fédération Wallonie-Bruxelles" (ou la mettre en ligne avec les principes de la Décision de la Commission dans l'affaire N28/2009<sup>46</sup>) et supprimer toute condition de nationalité pour présenter une candidature à un mandat d'administrateur au conseil d'administration de la RTBF;
- spécifier plus clairement la mission de service public de la RTBF, en définissant et distinguant plus clairement les services de nouveaux médias, en regroupant en un article les activités relevant de l'activité commerciale de la RTBF et en précisant les missions complémentaires de la RTBF (qui seront soumises aux mêmes principes que les missions de service public définies dans le Contrat de gestion et décrites dans le rapport annuel de la RTBF);
- introduire une procédure d'évaluation préalable conforme à la Communication sur la radiodiffusion en définissant un service nouveau comme tout service, autres que ceux visés de manière expresse à quelques articles définis de manière limitative dans le Contrat de gestion et en supprimant tout critère relatif à la comparaison avec l'offre d'autres radiodiffuseurs publics. En outre il est proposé de définir l'importance d'un service nouveau par rapport à un pourcentage (3%) de la subvention allouée à la RTBF pour les trois premières années du service concerné<sup>47</sup> tout en prévoyant que l'évaluation préalable sera nécessaire pour tout service dont les coûts marginaux dépassent ce seuil au cours des trois premières années de sa mise en service. Enfin, il est proposé d'inscrire cette procédure au Décret statutaire.
- clarifier les mécanismes concrets assurant que le financement public soit strictement limité aux coûts nets du service public et assurant une supervision et une sanction effective des surcompensations éventuelles.
- analyser les fonds spéciaux auxquels participe la RTBF en vertu du Contrat de gestion au vu des règles "de minimis" et examiner les dispositions du Contrat de gestion entraînant des obligations pour la RTBF qui pourraient constituer des aides indirectes pour des tiers à la lumière des règles relatives aux aides d'état.

(90) En outre, la Belgique soutient que l'évaluation préalable prévue au point 84 de la Communication sur la Radiodiffusion ne se justifie que dans l'éventualité de services "envisagés par les radiodiffuseurs publics" et non pas lorsque cette

---

<sup>46</sup> Décision de la Commission du 12.5.2010, N 28/2009 – Communauté française de Belgique: Soutien au cinéma et à l'audiovisuel:  
[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/229294/229294\\_1451468\\_54\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/229294/229294_1451468_54_2.pdf).

<sup>47</sup> Un nouveau service ou une modification à un service existant est ainsi qualifié comme "important" si le coût marginal prévisionnel de ce service pour les trois premières années ne remplit pas le seuil de 3% de la subvention allouée à la RTBF (au lieu de 3% des "recettes annuelles totales" de la RTBF comme prévu dans le Contrat de gestion actuel).

initiative provient de l'Etat membre lui-même et qu'il est constant que la définition de la mission de service public relève de la compétence exclusive des Etats membres dans la limite du contrôle de l'erreur manifeste exercé par la Commission.

- (91) Elle soutient ensuite que l'élaboration et l'adoption du Contrat de Gestion ont été précédées de débats d'évaluation préalable devant le Parlement de la Communauté française (cf. également note en bas de page 17), ce qui a garanti que les services qu'il prévoit contribuent bien aux besoins démocratiques, sociaux et culturels en Communauté française. Une part largement représentative des acteurs du secteur (dont la plaignante) a été entendue lors de ces débats.
- (92) Au cours de la correspondance qui a suivi la réponse de la Belgique du 5 juin 2013, la Belgique a dissipé tous les doutes qui subsistaient. Le 10 mars 2014, elle a envoyé une lettre, complétée le 24 mars et le 11 avril 2014, synthétisant tous ses engagements visant à dissiper les doutes de la Commission et incluant le texte final du projet de décret modifiant le Décret statutaire, du projet de Contrat de gestion modifié et du projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant les modalités de remboursement de toute surcompensation éventuelle (cf. points (254) et suivants ci-dessous).

## **VI QUALIFICATION DE LA MESURE COMME AIDE D'ETAT AU SENS DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, TFEU**

- (93) L'Article 107, paragraphe 1 du TFUE stipule que : "*sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions*".
- (94) Ainsi, pour qu'une mesure financière constitue une aide d'Etat au sens de l'Article 107, paragraphe 1, TFUE, les conditions suivantes doivent être cumulativement remplies:
- l'aide doit être accordée par un Etat membre à travers des ressources étatiques ;
  - l'aide doit favoriser certaines entreprises ou certains secteurs, et ainsi créer ou menacer de créer une distorsion de concurrence ; et
  - l'aide doit affecter les échanges entre Etats membres.

### **A. Ressources d'état**

#### **1. Financement annuel**

- (95) Dans le Contrat de gestion conclu entre la Communauté française de Belgique et la RTBF, la Communauté française s'engage à verser les subventions convenues (le financement annuel de la RTBF, y compris les subventions complémentaires et spécifiques, cf. points (49) et suivants) à la RTBF en



contrepartie de l'exécution des différentes obligations détaillées par le Contrat de gestion. Les ressources provenant du budget de la Communauté française de Belgique sont considérées comme des ressources d'Etat. Le caractère de ressources étatiques des mesures en cause et leur imputabilité à l'Etat ne font donc aucun doute.

**2. *Garantie de la Communauté française sur un stock de dettes, aux emprunts et aux produits financiers de gestion du risque de taux d'intérêt et de change***

- (96) La mise à disposition de garanties gouvernementales sur un stock de dettes, aux emprunts et sur les produits financiers de gestion du risque de taux d'intérêt et de change de la RTBF constitue une intervention étatique. Comme stipulé au point 2.1 de la Communication de la Commission sur l'application des règles relatives aux aides d'Etat aux garanties d'Etat<sup>48</sup>, il peut y avoir aide d'Etat au sens de l'Article 107, paragraphe 1, TFUE, même si l'Etat n'a pas été amené à faire des paiements au titre de la garantie accordée. En particulier, étant donné que l'Etat devrait normalement être rémunéré par une commission appropriée pour supporter le risque, il y a utilisation de ressources d'Etat s'il renonce à cette commission.

**3. *Exonérations pour le spectre des fréquences***

- (97) En exonérant la RTBF du paiement pour l'utilisation du spectre des fréquences, que les autres organismes de radiodiffusion sont en principe tenus de payer (cf. point (59)), l'Etat renonce à des recettes; des ressources d'Etat sont donc mises à la disposition de la RTBF.

**B. *Avantage économique sélectif***

**1. *Financement annuel***

- (98) Le financement annuel direct de la RTBF tel que décrit aux points (49) et suivants ci-dessus, constitue une ressource financière dont la RTBF peut disposer pour assurer ses missions. Même si ce financement vise à assurer les missions de service public, il est nécessaire de déterminer s'il constitue un avantage sélectif.
- (99) En Communauté française de Belgique, la RTBF est la seule société à bénéficiaire de cette subvention qui n'est pas versée à tous les radiodiffuseurs. L'octroi de la subvention annuelle à la RTBF constitue donc un avantage sélectif au sens de l'Article 107, paragraphe 1, TFUE.
- (100) L'arrêt Altmark précise qu'une mesure ne constitue pas un avantage au sens de l'Article 107, paragraphe 1, TFUE, lorsque les 4 conditions suivantes sont cumulativement remplies :

---

<sup>48</sup> Communication de la Commission sur l'application des Articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat sous forme de garanties (JO C 155 du 20.6.2008, p. 10).

- l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies ;
- les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation, ont été préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle ne comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes ;
- la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou une partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations ;
- lorsque le choix de l'entreprise n'a pas été effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, 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.

(101) Il est donc nécessaire de vérifier si les conditions cumulatives posées par la Cour de Justice dans l'arrêt Altmark<sup>49</sup> sont ou non remplies.

(102) Concernant la quatrième condition, la Commission note que le choix de la RTBF n'a pas été effectué dans le cadre d'une procédure de marché public. Par ailleurs, les autorités belges n'ont nullement indiqué que le niveau de la compensation de la RTBF ait été déterminé sur la base d'une analyse des coûts d'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée. La Commission peut donc conclure qu'une telle analyse n'a pas été effectuée. Au moins l'une des conditions cumulatives établies par l'arrêt Altmark n'étant pas remplie, la mesure en cause ne relève pas de cette exception.

(103) En conclusion, la subvention annuelle (y compris les subventions complémentaires et spécifiques telles que décrites aux points (50) et suivants ci-dessus) constitue un avantage sélectif au sens de l'Article 107, paragraphe 1, TFUE, puisque seule la RTBF en bénéficie, et non tous les radiodiffuseurs.

## **2. Garantie de la Communauté française sur un stock de dettes, aux emprunts et aux produits financiers de gestion du risque de taux d'intérêt et de change**

(104) La possibilité de bénéficier de garanties gouvernementales constitue un avantage sélectif puisque la RTBF pourrait obtenir des prêts ou des produits financiers de gestion du risque de taux d'intérêt et de change à des conditions plus favorables ou dont elle ne pourrait bénéficier en l'absence d'une telle garantie. Comme stipulé au point 2.1 de la Communication de la Commission sur l'application des Articles 87 et 88 du traité CE (actuellement Articles 107 et 108 TFUE) aux aides d'État sous forme de garanties<sup>50</sup>, une garantie de l'État a pour avantage de faire supporter par l'État le risque qui y est associé. Dans des conditions normales de marché, ce risque devrait normalement être

<sup>49</sup> CJCE, affaire C-280/00 Altmark Trans GmbH, 24 juillet 2003.

<sup>50</sup> Cf. note en bas de page 48.

rémunéré par une prime de garantie. Lorsque l'État renonce à tout ou partie de cette prime, l'entreprise en question bénéficie d'un avantage au sens de l'Article 107, paragraphe 1, TFUE.

### **3. Exonérations pour le spectre des fréquences**

- (105) La RTBF a toujours pu utiliser gratuitement le spectre des fréquences. Il ne peut être exclu que cette possibilité ait conféré à elle seule un avantage à la RTBF. En tout cas, étant donné qu'au sein de la Communauté française de Belgique les licences de spectre pour les stations de radio et de télévision commerciales sont en principe attribuées moyennant paiement, il peut être considéré que les redevances liées au spectre font partie des coûts normaux que les stations de radio et de télévision doivent supporter dans le cadre de leurs activités. En exonérant la RTBF de tout paiement pour l'utilisation du spectre des fréquences pour lequel les autres organismes de radiodiffusion doivent payer, la RTBF bénéficie d'un avantage économique.

### **4. Conclusion**

- (106) En conclusion, toutes les mesures en question ont un caractère sélectif, étant donné que leur seul bénéficiaire dans le secteur de la radiodiffusion en Communauté française de Belgique est la RTBF.

## **C. Distorsion de la concurrence et incidence sur les échanges**

- (107) Une mesure financière étatique ne constitue une aide d'Etat au sens de l'Article 107, paragraphe 1, TFUE, que si elle affecte réellement ou potentiellement les échanges entre les Etats membres. Lorsqu'une aide financière accordée par l'Etat renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces dernières doivent être considérées comme affectées par l'aide. La Cour de justice a développé une interprétation large de cette notion d'affectation.
- (108) La Commission estime de manière générale que le financement par l'État des organismes publics de radiodiffusion est susceptible d'avoir un effet de distorsion sur la concurrence et d'affecter les échanges entre les États membres, compte tenu du caractère souvent international de l'acquisition et la vente de droits de diffusion, de l'incidence transfrontalière de la publicité (notamment dans les zones linguistiques homogènes qui s'étendent de part et d'autre des frontières), parce que la structure de l'actionnariat des entreprises concurrentes privées peut s'étendre sur plusieurs États membres et compte tenu du fait que les services fournis par l'internet ont généralement une portée mondiale<sup>51</sup>.
- (109) L'aide accordée à la RTBF (telle qu'identifiée ci-dessus) est susceptible de fausser la concurrence et les échanges à plusieurs égards, compte tenu des diverses activités prestées par le radiodiffuseur public.

---

<sup>51</sup> Cf. Communication sur la radiodiffusion, point 22.

- (110) Ainsi, l'aide confère un avantage financier à la RTBF renforçant sa position vis-à-vis des opérateurs privés proposant des services de radiodiffusion et ayant besoin de financer leurs activités grâce à des recettes commerciales. Les opérateurs publics et privés se livrent concurrence pour l'audience. La part d'audience étant le facteur déterminant des prix de la publicité, une augmentation de la part d'audience des radiodiffuseurs publics au détriment des concurrents privés a une incidence directe sur les recettes publicitaires de ces derniers.
- (111) La RTBF est non seulement active sur le marché de la radiodiffusion nationale, mais également sur les marchés européens, en particulier par le biais de coopérations avec d'autres organismes de radiodiffusion étrangers. De surcroît, la RTBF est en concurrence avec des opérateurs privés présentant une structure internationale de l'actionnariat (RTL Group ou groupe AB par exemple) et d'autres opérateurs étrangers qui proposent leurs programmes destinés au marché de la Communauté française de Belgique.
- (112) Par ailleurs, en ce qui concerne l'acquisition et la vente des droits de programmes, la RTBF est active à l'échelon européen.
- (113) Enfin, et plus particulièrement en ce qui concerne les activités liées aux nouveaux médias, la RTBF livre concurrence aux opérateurs privés proposant des services similaires. Lorsque des organismes de radiodiffusion publics proposent, par exemple, des services en ligne similaires ou identiques à ceux des opérateurs privés, il est évident que le financement public de telles activités peut avoir une incidence sur le modèle commercial des opérateurs privés soit à travers la concurrence de services payants prestés par les opérateurs privés, soit à travers la concurrence des utilisateurs déterminant en fin de compte les recettes publicitaires des opérateurs privés.
- (114) Par conséquent, les mesures d'aide d'État en faveur de la RTBF sont susceptibles de fausser la concurrence et d'affecter les échanges au sein de l'Union Européenne au sens de l'Article 107, paragraphe 1, TFUE.

#### **D. Conclusion sur le caractère d'aide d'état de la mesure**

- (115) Eu égard à ces considérations, il convient de conclure que ces financements constituent des aides d'État au sens de l'Article 107, paragraphe 1, TFUE. Par ailleurs, les autorités belges ne contestent pas que ces mesures constituent des aides d'état (cf. point (88)).

### **VII LA NATURE DE L'AIDE: QUALIFICATION DE LA MESURE COMME AIDE D'ETAT EXISTANTE**

#### **A. Observations générales**

- (116) Conformément à l'Article 1er, point b), du règlement de procédure CE n°659/1999<sup>52</sup>, on considère comme "aide existante" (entre autres): "(i) ..., toute

---

<sup>52</sup> Règlement n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'Article 93 du traité CE [désormais Article 108 CE], JO L 83 du 27 mars 1999, p. 1 (modifié par Règlement (UE) n °

*aide existant avant l'entrée en vigueur du traité dans l'État membre concerné, c'est-à-dire les régimes d'aides et aides individuelles mis à exécution avant, et toujours applicables après ladite entrée en vigueur;"*

- (117) En outre, à l'Article 4, paragraphe 1, du règlement 794/2004<sup>53</sup>, une modification de l'aide existante est définie comme *"tout changement autre que les modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun."*
- (118) Selon l'arrêt rendu par le Tribunal dans l'affaire Gibraltar<sup>54</sup>, il ne faut pas considérer toute modification de l'aide existante comme une transformation de l'aide actuelle en aide nouvelle. Selon le Tribunal, *"c'est seulement dans l'hypothèse où la modification affecte le régime initial dans sa substance même que ce régime se trouve transformé en un régime d'aides nouveau. Or, il ne saurait être question d'une telle modification substantielle lorsque l'élément nouveau est clairement détachable du régime initial."*
- (119) Selon la pratique de la Commission, les modifications de l'instrument de financement sont importantes si les principaux éléments du système ont été modifiés, tels que la nature de l'avantage, l'objectif poursuivi à travers la mesure, la base juridique, les bénéficiaires ou la source du financement<sup>55</sup>.
- (120) En particulier, lorsque la modification affecte le régime initial dans sa substance même, ce régime se trouve transformé en un régime d'aides nouveau. En revanche, lorsque la modification n'est pas substantielle, c'est seulement la modification en tant que telle qui est susceptible d'être qualifiée d'aide nouvelle<sup>56</sup>.
- (121) Par ailleurs, la Cour de justice a précisé, dans l'affaire "Namur-Les Assurances du Crédit SA" que *"... l'apparition d'une aide nouvelle ou la modification d'une aide existante ne peut pas, lorsque l'aide résulte de dispositions légales antérieures qui ne sont pas modifiées, être appréciée d'après l'importance de l'aide et notamment d'après son montant financier à chaque moment de la vie de l'entreprise. C'est par référence aux dispositions qui la prévoient, à leurs modalités et à leurs limites qu'une aide peut être qualifiée de nouvelle aide ou de modification d'une aide existante. Si les dispositions juridiques pertinentes n'ont pas été modifiées en ce qui concerne*

---

734/2013 du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant le règlement (CE) n° 659/1999 portant modalités d'application de l'Article 93 du traité CE, JO L 204 du 31 juillet 2013, p. 15). Ce même article est également cité dans la Communication sur la radiodiffusion, point 26.

<sup>53</sup> Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'Article 93 du traité CE (JO L 140 du 30 avril 2004, p. 1).

<sup>54</sup> Affaires jointes T-195/01 et T-207/01, gouvernement de Gibraltar / Commission. Rec-II [2002], p. 2309.

<sup>55</sup> Aide d'Etat E 8/2006 (ex CP 110/2004 et CP 126/2004), point 121.

<sup>56</sup> Affaires jointes T-195/01 et T-207/01, Gouvernement de Gibraltar / Commission, précité, points 109 et 111, et affaires jointes T-254/00, T-270/00 et T-277/00, Hôtel Cipriani/Commission, Rec-II 2008, p. 3269, point 358.

*la nature de l'avantage ou les activités des bénéficiaires, il n'y a pas d'aide nouvelle*"<sup>57</sup>.

- (122) À la lumière des considérations ci-dessus, la Commission doit examiner pour chaque mesure d'aide d'Etat (1) si la mesure de financement initiale en faveur de la RTBF a été adoptée avant l'entrée en vigueur du traité CEE et (2) si les modifications consécutives sont détachables de la mesure d'origine (et constituent donc une aide nouvelle), ou (3) si les modifications non détachables affectent la mesure initiale dans sa substance même<sup>58</sup> (de sorte que ces dernières soient dans l'ensemble transformées en une nouvelle aide).

## **B. Le financement public annuel**

### **1. La base juridique de l'aide a été adoptée avant l'entrée en vigueur du Traité CEE pour l'État membre concerné**

- (123) La mission de service public liée à la radiodiffusion publique en Belgique et son financement remontent à la loi du 18 juin 1930 ainsi qu'à l'arrêté royal du 28 juin 1930 portant création de l'INR<sup>59</sup>.
- (124) L'INR avait pour objectif d'organiser des émissions de radio d'excellente qualité tenues de répondre autant que possible aux souhaits et intérêts du public: "*L'institut national de radio-diffusion est autorisé à organiser en Belgique un service de radio-diffusion ayant pour objet des émissions radio-diffusées se manifestant par la parole, la musique, les sons, les images et généralement par tous signaux ou messages quelconques*"<sup>60</sup>.
- (125) L'Article 14 de l'arrêté royal précisait davantage la tâche de radiodiffusion publique de l'INR : "*Les programmes seront composés de manière à répondre le plus complètement possible aux désirs et à l'intérêt des auditeurs. Tout sera mis en œuvre pour assurer aux émissions une haute valeur éducative, morale, artistique, littéraire et scientifique. Les programmes comporteront également l'émission de nouvelles du jour sous forme de journal parlé, ainsi que les émissions d'un caractère pédagogique...*"<sup>61</sup>.
- (126) L'Article 11 (c) de la loi disposait que le financement de l'INR reposait sur une subvention publique d'un montant calculé sur la base du montant de la redevance sur les récepteurs de radio (*redevance radio*) perçue (le montant de la subvention publique était ainsi fixé à un montant équivalent à environ 90% de ce montant, sans pour autant que cette redevance finance directement la subvention).

---

<sup>57</sup> Cf. Affaire C-44/93 du 9 août 1994, en particulier les points 28-29.

<sup>58</sup> À savoir la nature de l'avantage ou de la source de financement, l'objectif de l'aide, les bénéficiaires ou activités des bénéficiaires. Ceci par opposition à des modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer le caractère d'aide existante du régime de financement initial.

<sup>59</sup> Article 2 de la loi du 18 juin 1930 sur la fondation de l'Institut national belge de radio-diffusion (INR) et Article 14 de l'Arrêté Royal du 28 juin 1930 d'application.

<sup>60</sup> Article 2 de la loi du 18 juin 1930.

<sup>61</sup> Article 14 de l'Arrêté Royal du 28 juin 1930.

- (127) La Commission considère que la loi et l'arrêté royal de juin 1930 fournissent la base juridique nécessaire pour le financement public de la radiodiffusion de service public en Belgique. Par conséquent, il peut être considéré que la base juridique du financement annuel de la RTBF (successeur de l'INR, cf. points (129) et suivants ci-dessous) existait avant l'entrée en vigueur du traité CEE.
- (128) Il s'ensuit que la mesure devrait être qualifiée d'aide existante, *pour autant que* le cadre juridique énoncé par la loi et l'arrêté de 1930 n'ait pas été modifié de manière substantielle. Il est donc nécessaire d'évaluer les modifications apportées à la mesure depuis son entrée en vigueur.

## 2. *Évaluation des modifications du cadre juridique*

### a) *Modifications concernant le destinataire de l'aide*

- (129) Comme indiqué ci-dessus (points (6) et suivants), le cadre juridique initial de 1930 a évolué et les entités chargées de la radiodiffusion de service public ont changé de nom ou ont été transformées en d'autres entités juridiques. La Commission est cependant d'avis que la RTBF est le successeur de l'INR en ce qui concerne la Communauté française de Belgique. Il n'y a donc pas eu de modifications substantielles en ce qui concerne le destinataire de l'aide.
- (130) L'Article 34 du Décret statutaire de la RTBF du 14 juillet 1997 précisait que *"les droits et obligations de l'organisme, et notamment les dispositions relatives au statut du personnel, visés par le décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française, sont transférés à l'organisme visé à l'article 1er. La cession est opposable aux tiers le jour de l'entrée en vigueur de l'article 33 du présent décret"*.
- (131) Le décret du 17 décembre 1977 précisait à l'Article 30 que *"l'Institut reprend les droits et obligations de l'Institut d'émission « Radiodiffusion-Télévision belge, émissions françaises » visés dans la loi du 18 mai 1960 organique des instituts de la Radiodiffusion-Télévision belge et les lois postérieures"*. Il s'ensuit que la RTBF, entreprise publique autonome, a succédé, sans interruption et dans la totalité des droits et obligations, y compris dans son financement, l'attribution des fréquences et les garanties d'emprunts, à la RTBF, organisme d'intérêt public, précédemment créé par le décret du 17 décembre 1977, qui a succédé de la même manière à la "Radiodiffusion-Télévision belge, émissions françaises" (RTB), organisme d'intérêt public précédemment créé par la loi du 18 mai 1960.
- (132) La loi du 18 mai 1960 précisait elle-même que *"l'actif et le passif de l'Institut national belge de radiodiffusion seront répartis par le Roi entre les instituts visés par la présente loi"* (Article 32, §1er, al. 1er) et que *"les membres du personnel de l'Institut national belge de radiodiffusion seront transférés aux instituts visés par la présente loi, conformément aux dispositions que le Roi prendra à cet effet."* (Article 32, § 2, al. 1<sup>er</sup>), tout en abrogeant la loi du 18 juin 1930 et l'arrêté loi du 14 septembre 1945 (Article 33). Il s'ensuit que la RTB a également succédé, sans interruption et dans la totalité des droits et obligations

à l'INR, créé en 1930. La RTBF est dès lors le successeur de l'INR en Communauté française de Belgique.

(133) En outre, il ne peut être considéré que la modification de la forme juridique du bénéficiaire de l'aide influence la qualification des versements annuels comme une aide existante, étant donné que les paiements étaient destinés au financement de la radiodiffusion de service public. Les modifications du statut juridique du radiodiffuseur de service public doivent donc être considérées comme une modification ayant un caractère purement formel.<sup>62</sup>

b) *Modifications concernant les sources de financement*

(134) Le financement général de l'INR en 1930 reposait sur une **subvention publique annuelle** (cf. point (126)).

(135) Suite à l'introduction des services de télévision, la *redevance radio* a été remplacée par la *redevance radio et télévision* en 1960<sup>63</sup>. Conformément à la pratique antérieure, à la suite de la dissolution de l'INR en 1960 et de l'apparition de la BRT, la RTB et l'ISC (cf. point (7) ci-dessus), les trois institutions publiques ont reçu une subvention publique (la dotation) basée sur la *redevance radio et télévision*. Comme auparavant et comme aujourd'hui, les recettes de cette redevance ne finançaient pas la subvention publique annuelle, qui relevait du pouvoir discrétionnaire de l'Etat et dépendait des besoins en financement de la RTBF pour assurer les missions de service public. Il n'y a donc jamais eu de lien direct entre le montant de la dotation et le montant des recettes de la redevance perçue.<sup>64</sup>

(136) A partir des années '70, en vertu de sa compétence pour légiférer sur le service public de radio-télévision en langue française, la Communauté française a adopté un premier décret le 9 avril 1973, suivi par le décret du 17 décembre 1977, portant sur le statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF). Modifié à plusieurs reprises, ce décret a été finalement remplacé par le décret du 14 juillet 1997 portant sur le statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), qui est actuellement en vigueur.

---

<sup>62</sup> Aide d'État E10/2005 (ex C60/1999) – France, Redevance radiodiffusion, 20.04.2005, point 33; Aide d'Etat E8/2006 – Belgique, VRT, 27.02.2008, points 150-151.

<sup>63</sup> Loi du 26 janvier 1960 relative aux redevances sur les appareils récepteurs de radiodiffusion, Moniteur belge, 6 février 1960 (tel que modifié par lois du 6 février 1987 et du 13 juillet 1987).

<sup>64</sup> Selon les explications des autorités belges, aujourd'hui il n'y a plus que la Région wallonne qui perçoit encore une redevance radio-télévisée. La Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande n'en perçoivent plus. La Région wallonne n'est pas compétente pour l'audiovisuel, qui est une matière qui relève de la compétence exclusive des Communautés au sein de l'Etat belge. Dès lors, le produit de la redevance radio-télévisée est affectée au budget général des recettes de la Région wallonne et non au budget général des recettes de la Communauté française. Cette redevance n'intervient donc en rien dans la subvention annuelle versée par la Communauté française à la RTBF.



- (137) A partir de l'année 1997 et de l'adoption du nouveau statut, des règles ont été élaborées pour déterminer de manière plus transparente et contrôlable la hauteur du financement public de la RTBF, par le biais du Contrat de gestion.
- (138) Toutefois, ceci n'affecte pas la nature même du financement public de la RTBF. Selon les informations fournies par les autorités belges, que ce soit sous le régime de la redevance, ou celui postérieur à 1997, ces recettes ont toujours été versées dans le budget général de l'Etat, avant d'être redistribuées à l'opérateur de radiodiffusion sous forme de dotation. Le fait que la dotation était d'abord financée sur le budget général des recettes fiscales de l'Etat (de 1960 à 1974), puis sur celui des Communautés (depuis 1974) n'a pas non plus été de nature à modifier la base même du mécanisme du financement initial prévu en 1930.
- (139) En ce qui concerne les **recettes commerciales** (cf. points (60) et suivants), les autorités belges ont montré que le financement par des recettes commerciales existait déjà partiellement dans le statut de l'INR du 18 juin 1930, qui reconnaissait à l'Article 11, e) que l'Institut a comme recettes "*les recettes qu'il réaliserait par ses publications ou à l'occasion de contrats qui seraient conclus par le conseil de gestion dans les limites de l'activité de l'Institut*".
- (140) Dans le décret du 17 décembre 1977 portant statut de la RTBF, l'Article 20 prévoyait, dans sa formulation initiale, que l'institut a pour ressources "*d) le produit de la vente de publications, d'enregistrements sonores et visuels qui lui sont propres, le produit de la vente de la location de ses productions, ainsi que la rémunération des services rendus sous quelque forme que ce soit*". La RTBF a été successivement autorisée à percevoir des recettes complémentaires de nature commerciale. Ainsi, son financement a été complété, en 1983, par la faculté de diffuser de la publicité non commerciale (notion recouvrant la publicité dite "d'intérêt général")<sup>65</sup>, puis en 1987, de diffuser du parrainage<sup>66</sup>.
- (141) Le décret de 1989 a introduit la possibilité de diffuser de la publicité commerciale en télévision<sup>67</sup>, alors que la possibilité de diffuser de la publicité commerciale en radio est prévue depuis 1991<sup>68</sup>. Dès l'origine, la RTBF/ses prédécesseurs, ont dès lors eu la possibilité de percevoir des recettes commerciales.
- (142) En outre, selon la pratique de la Commission, la possibilité offerte au radiodiffuseur de service public de générer des recettes commerciales ne constitue pas un élément d'une nouvelle aide étant donné que les recettes commerciales ne sont pas des ressources d'État<sup>69</sup>. Il est considéré qu'elle autorise simplement le radiodiffuseur de service public à exercer des activités commerciales ne bénéficiant pas de fonds publics. En général, cette

---

<sup>65</sup> Décret du 8 juillet 1983, Moniteur belge du 13 août 1983.

<sup>66</sup> Décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, Moniteur belge du 22 août 1987.

<sup>67</sup> Décret du 4 juillet 1989, Moniteur belge 31 août 1989 et arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 31 août 1989, Moniteur belge du 3 octobre 1989.

<sup>68</sup> Arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 3 mai 1991, Moniteur belge du 7 juin 1991.

<sup>69</sup> Cf. affaire E 9/2005, redevance de la RAI – Italie, point 37.

modification a eu pour conséquence de réduire le financement public nécessaire<sup>70</sup>.

- (143) En ce qui concerne les **subventions annuelles complémentaires** (cf. points (51) et suivants ci-dessus), dès sa création en 1930, le financement de l'INR n'était pas limité à la subvention publique principale. La loi du 18 juin 1930 prévoyait d'emblée qu'outre la subvention annuelle (la dotation, Article 11, c de la loi), le financement des coûts découlant des obligations de service public du radiodiffuseur public pouvait être également assuré par des "subventions que lui accorderaient les pouvoirs et établissements publics" (Article 11, d). L'arrêté-loi du 5 septembre 1944 précisait également à l'Article 11 que l'Office de la Radiodiffusion nationale belge peut recevoir "des subventions", sous-entendant que la subvention principale n'est pas nécessairement sa seule source de financement public. Comme le régime actuel, le régime d'aide initial prévoyait donc déjà un système autorisant plusieurs subventions publiques au radiodiffuseur public au-delà de la subvention principale (la dotation).
- (144) L'Article 8, paragraphe 3, du Décret statutaire de 1997 précise que "*Le Contrat de gestion comprend également : a) la fixation, le calcul et les modalités de paiement des subventions éventuelles à charge du budget général des dépenses de la Communauté*". On y retrouve donc le principe de l'existence de subventions spécifiques et complémentaires à la subvention principale.
- (145) Les trois contrats de gestion successifs de 1997, 2001 et 2006 contiennent chacun des dispositions mettant en œuvre le principe de ces "subventions spécifiques et complémentaires"<sup>71</sup>.
- (146) Dès lors, le mécanisme de financement initial, datant de 1930, a été modifié, mais ces changements ne sont pas substantiels. Le noyau du financement public, une subvention annuelle provenant du budget étatique, n'a pas été altéré.
- c) *Modifications en ce qui concerne la nature de la mesure et son objectif*
- (147) La plaignante soutient que la RTBF a introduit des services en ligne en dehors de sa mission de service public et que l'"activité de presse écrite en ligne" constitue une activité nouvelle de la RTBF. Le financement des services en ligne constituerait dès lors une aide nouvelle (cf. point (72)).
- (148) Cependant, il y a lieu de répéter que "*c'est seulement dans l'hypothèse où la modification affecte le régime initial dans sa substance même que ce régime se trouve transformé en un régime d'aides nouveau*" (cf. point (118)).

---

<sup>70</sup> Aide d'Etat E 8/2006 (ex CP 110/2004 et CP 126/2004), point 138.

<sup>71</sup> Articles 50, § 1-3 et 51, § 6 du Contrat de gestion du 14 octobre 1997, Articles 47 et 55, § 1-3 du Contrat de gestion du 11 octobre 2001 et Article 51, § 1-5 d Contrat de gestion du 1er octobre 2006.

- (149) Or, l'INR avait pour objectif d'organiser des émissions de radio d'excellente qualité tenues de répondre autant que possible aux souhaits et intérêts du public: "*L'institut national de radio-diffusion est autorisé à organiser en Belgique un service de radio-diffusion ayant pour objet des émissions radio-diffusées se manifestant par la parole, la musique, les sons, les images et généralement par tous signaux ou messages quelconques*" (cf. point (124)).
- (150) La définition de service public de l'INR prévoyait dès lors déjà l'évolution de la mission de service public en raison des avancées technologiques: il était explicitement mandaté pour utiliser tous les moyens technologiques ("*se manifestant par la parole, la musique, les sons, les images et généralement par tous les signaux ou messages quelconques*"). Ainsi, avec l'évolution technologique, les activités du radiodiffuseur public se sont graduellement élargies de services de radiodiffusion sonore (cf. point (124)), à des services télévisuels et ensuite à des services contenant des textes écrits<sup>72</sup> et finalement les services en ligne<sup>73</sup>.
- (151) Dès lors, aucune modification ultérieure du cadre juridique créé en 1930, y compris l'introduction (de plus en plus) explicite des services en ligne de la RTBF, n'a changé l'objectif principal poursuivi par les radiodiffuseurs publics, à savoir offrir des services de radiodiffusion sonore et (par la suite) télévisuelle au public.
- (152) En outre, l'utilisation de nouvelles technologies par le radiodiffuseur public, dans le cadre de l'exécution de sa mission de radiodiffusion de service public, ne modifie pas l'objectif poursuivi, pour autant que le contenu transmis s'inscrive dans le cadre du mandat de radiodiffusion publique<sup>74</sup> et que la base du financement de ces activités reste inchangée<sup>75</sup>. Dès lors, l'introduction des services en ligne de la RTBF ne constitue pas une modification substantielle du régime d'aides au bénéfice de la RTBF.

d) *Conclusion concernant les subventions annuelles*

- (153) Dès lors, la nature de la mesure, son objectif, son destinataire, sa base juridique initiale ainsi que la source de financement n'ont pas été modifiés substantiellement depuis l'origine. Le système modifié en place pour le

<sup>72</sup> Le Décret sur l'audiovisuel de 1987 (Décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel, Moniteur belge, 22 août 1987, p. 12505) intègre dans la définition des "*programmes de télévision*" les "*émissions télévisées des services de radiodiffusion et les autres transmissions d'images ou de textes accompagnés ou non de sons*".

<sup>73</sup> Cf. également les points (27)-(28).

<sup>74</sup> Dans ce contexte, les observations de la Commission concernant les services de nouveaux médias, y compris les services en ligne, sont décrites aux points (180) et suivants et aux points (287) et suivants ci-dessous.

<sup>75</sup> Cf. décision de la Commission dans l'affaire E 8/2006 du 27 février 2008, "Financement du radiodiffuseur public VRT", JO C 143 du 10 juin 2008, point 147; décision de la Commission dans l'affaire E 3/2005 du 24 avril 2007, "Financement des radiodiffuseurs publics – Allemagne", point 208; cf. également décision de la Commission dans l'affaire N37/2003 du 1er octobre 2003, "BBC Digital Curriculum" point 48, JO C 271 du 1er octobre 2003 renvoyant à l'affaire NN88/98, Financement d'une chaîne d'informations télévisées 24 heures sur 24 par la BBC, JO C 78 du 18 mars 2000, point 6.

financement annuel de la RTBF s'inscrit dans la continuité du financement annuel fourni à l'INR. En dépit de l'évolution du cadre juridique régissant la radiodiffusion publique en Belgique et dans la Communauté française de Belgique, les diverses modifications constituent des changements non-substantiels, partiellement liés à des modifications apportées à l'instauration d'un système politique fédéral en Belgique, et ne portent pas sur les principaux éléments d'origine du système. Par conséquent, le financement annuel de la RTBF constitue une aide existante.

**C. Garantie de la Communauté française sur un stock de dettes, aux emprunts et aux produits financiers de gestion du risque des taux d'intérêt et de change**

**1. *La base juridique de l'aide a été adoptée avant l'entrée en vigueur du Traité CEE pour l'État membre concerné***

(154) L'Article 11(b) de la loi de 1930 prévoyait déjà que, en vue d'accomplir ses obligations de service public, l'INR ait comme ressources les "emprunts qu'il pourrait contracter moyennant l'autorisation du Gouvernement" et que l'Etat garantirait les prêts pour autant qu'ils ne dépassent pas un certain montant. Les conditions relatives à la fourniture de la garantie étaient fixées dans un arrêté royal. Dès lors, les garanties de la Communauté française prévues dans le Décret statutaire et le Contrat de Gestion actuels (cf. points (54) et suivants ci-dessus) trouvent déjà leur base juridique dans la loi de 1930, donc préalablement à l'entrée en vigueur du traité CEE.

**2. *Évaluation des modifications du cadre juridique***

(155) Les textes juridiques consécutifs régissant la radiodiffusion de service public au sein de la Communauté française de Belgique depuis 1930 et jusqu'à ce jour prévoient, sans interruption ni modification substantielle, la possibilité d'une garantie gouvernementale pour les prêts en faveur du radiodiffuseur public<sup>76</sup>. Divers décrets et arrêtés ont été adoptés, octroyant la garantie de l'Etat aux emprunts conclus par la RTBF. Le Décret statutaire actuel prévoit cette possibilité à l'Article 22, paragraphe 3. Cette disposition est précisée à l'Article 69 du Contrat de gestion (cf. points (54) et suivants ci-dessus).

(156) Une loi de 1954 dispose que les prêts peuvent uniquement être affectés aux activités de radiodiffusion de service public et qu'une décision séparée du ministre dont le radiodiffuseur relève et du Ministre des Finances visant à autoriser une telle garantie de prêt est nécessaire<sup>77</sup>. La loi de 18 mai 1960 autorisait également l'INR à recourir à des emprunts. L'Article 20, c du décret du 17 décembre 1977, précise aussi que l'Institut a pour ressources "les emprunts qu'il pourrait contracter, notamment par voie d'émissions

---

<sup>76</sup> Par exemple, Article 27(2) alinéa 2 de la loi du 18 mai 1960; Article 20, c) du décret du 17 décembre 1977; Article 22, §3 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF.

<sup>77</sup> Article 12 de la loi de 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (Article 12 modifié par arrêté royal n° 4 du 18 avril 1967).

d'obligations, moyennant autorisation donnée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres".

- (157) La disposition sur la garantie des emprunts de la RTBF par la Communauté française a été mise en œuvre et ses modalités fixées concrètement par des dispositions particulières dans chacun des quatre contrats de gestion successifs de la RTBF, du 14 octobre 1997 (Articles 52 à 54), 11 octobre 2001 (Articles 57 à 59), 13 octobre 2006 (Articles 54) et 21 décembre 2012 (Article 69).
- (158) Les modifications apportées au cadre juridique sous-jacent modifiant le montant ne peuvent être considérées comme des modifications substantielles et n'affectent pas la substance même de la mesure initiale. Il peut être conclu que, depuis sa création, la RTBF et ses prédécesseurs ont tous eu recours à la garantie de l'Etat pour conclure des emprunts visant à financer les activités de service public, et ce de manière constante depuis 1930.
- (159) Le raisonnement expliqué ci-dessus, relatif aux modifications des entités juridiques ayant débouché sur la création de la RTBF (points (129) et suivants), peut être appliqué par analogie. Par conséquent, la garantie gouvernementale pour le stock de dettes, pour des prêts et pour des produits financiers de gestion du risque du taux d'intérêt et de change n'a pas été modifiée de manière substantielle depuis l'origine.

#### **D. Exonérations pour l'utilisation du spectre des fréquences**

##### **1. *La base juridique de l'aide a été adoptée avant l'entrée en vigueur du Traité CEE pour l'État membre concerné***

- (160) La loi du 18 juin 1930 et l'arrêté royal du 28 juin 1930 énoncent la base juridique de la mesure d'utilisation du spectre des fréquences<sup>78</sup>. Par conséquent, la base juridique de la mesure en question existait avant l'entrée en vigueur du traité CEE.

##### **2. *Évaluation des modifications du cadre juridique***

- (161) La RTBF peut utiliser gratuitement le spectre des fréquences depuis 1930 (cf. point (160)). Les dispositions juridiques ayant succédé à la base juridique de 1930 pour la radiodiffusion de service public en Communauté française n'ont fait que confirmer les exonérations pour l'utilisation des fréquences<sup>79</sup>. Le raisonnement expliqué ci-dessus (points (129) et suivants), relatif aux modifications des entités juridiques ayant débouché sur la création de la

---

<sup>78</sup> L'Article 2 de la loi du 18 juin 1930 stipule notamment que "l'institut aura l'usage exclusif de trois longueurs d'onde au moins, déterminées par le Gouvernement" et l'Article 11 de l'arrêté royal du 28 juin 1930 d'application de la loi précitée précise que "*l'Etat affectera aux stations de l'Institut les trois longueurs d'onde exclusives octroyées à la Belgique par les derniers accords internationaux*".

<sup>79</sup> Par exemple, la loi du 18 mai 1960 prévoit à l'Article 3 que "*Le Roi met à la disposition des instituts les fréquences nécessaires*". L'Article 8, § 1<sup>er</sup> du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la RTBF stipule que "*En contrepartie (de l'exécution des missions de service public), la Communauté française alloue à l'entreprise une subvention annuelle suffisante et met à disposition de l'entreprise les fréquences hertziennes nécessaires*".

RTBF, peut être appliqué par analogie. L'exonération de paiement pour l'utilisation du spectre des fréquences peut dès lors être considérée comme une aide existante.

#### **E. Participation de la RTBF à des Fonds spéciaux**

- (162) Le Contrat de gestion actuel prévoit que la RTBF contribue à plusieurs fonds au bénéfice de tiers, tels que, par exemple le "fonds d'aide à la création radiophonique" ou le "fond de soutien aux médias d'information" à destination des éditeurs de presse écrite imprimée (Articles 56.2 et 75, cf. également point (63) ci-dessus). D'autres fonds servent par exemple à soutenir les producteurs audiovisuels (Articles 12.3-12.5 du Contrat de gestion). La RTBF est également chargée, après obtention des fonds publics adéquats, de soutenir les initiatives de différents acteurs du secteur du DAB+ en vue du déploiement d'une offre de radio numérique DAB+ (Article 47).
- (163) Dans la mesure où le montant du financement public de la RTBF peut varier en fonction des moyens<sup>80</sup> que la RTBF alloue à des parties tierces, sans qu'il soit spécifié si et comment les produits qui résultent de cette contribution sont destinés à être diffusés par la RTBF ou bien cadrent dans l'exercice de sa mission de service public, il ne peut être exclu que ces contributions doivent être qualifiées comme des aides nouvelles au bénéfice de parties tierces. De telles aides nouvelles sont cependant détachables du régime de financement initial de la RTBF. Elles n'affectent donc pas la qualification du régime d'aide de la RTBF comme aide existante.

#### **F. Conclusion concernant le caractère d'aide existante des mesures**

- (164) Compte tenu de ce qui précède, les mesures prises par la Communauté française de Belgique au bénéfice de la RTBF sous la forme d'un financement annuel, de garanties gouvernementales pour le stock de dettes, pour des prêts et pour des produits financiers de gestion du risque du taux d'intérêt et de change, ainsi que l'exonération de paiement pour l'utilisation du spectre des fréquences constituent une aide existante.
- (165) Concernant les contributions spécifiques à des parties tierces telles que mentionnées aux points (162)-(163) ci-dessus, ce sont des mesures qui ne sont pas directement liées au financement de l'exercice par la RTBF de ses propres missions de service public. Ces mesures constituent dès lors des mesures d'aide nouvelle (au bénéfice de tiers), détachables du régime d'aide existant de la RTBF. Elles n'affectent pas la qualification du régime d'aide de la RTBF comme aide existante, mais nécessitent une évaluation séparée (cf. également points (283) et (324)).

---

<sup>80</sup> Ceci inclut les recettes de publicité qui sont *a priori* des recettes "commerciales" de la RTBF, car la RTBF bénéficie d'un financement "mixte". L'affectation de recettes commerciales à des parties tierces implique dès lors que ces recettes ne sont plus affectées entièrement aux coûts de la RTBF pour l'exercice de ses propres missions de service public, ce qui affecte dès lors le niveau du financement public nécessaire de la RTBF et ainsi des ressources étatiques.

## VIII ÉVALUATION DE LA COMPATIBILITE DU REGIME DE FINANCEMENT ACTUEL

### A. Observations générales

(166) La compatibilité des aides identifiées ci-dessus doit être évaluée au titre de l'Article 106, paragraphe 2, TFUE, en tenant compte du protocole d'Amsterdam (Protocole N° 29 au TFEU) ainsi que de la Communication sur la radiodiffusion, énonçant les principes et méthodes pour l'évaluation de la compatibilité du financement de l'État dans le secteur de la radiodiffusion de service public.

(167) Le financement public annuel de la RTBF comprend, outre la dotation publique, certaines subventions spécifiques complémentaires pour certaines tâches spécifiques (cf. points (49)-(53) ci-dessus). Ces activités et leur financement public sont directement liés à la mission de service public de la RTBF. Il en va de même pour les garanties de prêt de l'État - limitée aux activités du service public - et pour les exonérations liées au spectre des fréquences. Par conséquent, la compatibilité de ces mesures avec le TFUE fera également l'objet de l'évaluation au titre de l'Article 106, paragraphe 2, du TFUE.

(168) Sur la base de la jurisprudence de la Cour, la Commission a énoncé dans sa Communication sur la radiodiffusion (point 37), les principes auxquels elle se conforme dans son application de l'Article 106, paragraphe 2 du TFUE relatif au financement des organismes publics de radiodiffusion par l'Etat. Il convient donc d'apprécier l'aide au regard des critères de définition, mandat, contrôle et proportionnalité qui y sont énoncés, en vérifiant, notamment que:

(i) la mission de service public de la RTBF est définie de façon claire et précise par les autorités (définition) ;

(ii) la RTBF est chargée de cette mission de service public par un acte officiel (mandat) et l'application de la mission de service public fait l'objet d'un contrôle satisfaisant ;

(iii) le financement de l'État est proportionnel, ne dépasse pas le coût net du service public, en tenant compte d'autres recettes directes ou indirectes tirées du service public, et ne conduit pas à des distorsions inutiles de la concurrence (proportionnalité).

### B. Définition du mandat de service public et évaluation préalable de services nouveaux importants

#### 1. Observations générales

(169) L'Article 1 du Décret statutaire prévoit que la RTBF a pour objet social "l'exploitation, notamment par la production et la diffusion de programmes de radio et de télévision, de services de radiodiffusion sonore et télévisuelle". L'Article 2 du Décret statutaire charge la RTBF explicitement d'une mission de radiodiffusion de service public pour la Communauté française de

Belgique. Cette mission de service public de la RTBF est ensuite spécifiée aux Articles 2 à 7 du Décret statutaire et dans le Contrat de gestion.

- (170) L'Article 3 du Décret statutaire prévoit ainsi que la RTBF doit offrir à l'ensemble des francophones de Belgique des programmes de radio et de télévision assurant une diversité de programmes et présentant notamment des œuvres d'auteurs, producteurs, distributeurs, compositeurs et artistes-interprètes de la Communauté française, tout en veillant à la qualité et la diversité des émissions au vue du rassemblement de publics les plus larges possibles. Le Contrat de gestion spécifie d'abord les missions et principes généraux de service public et décrit ensuite les missions particulières de service public, telles que la production propre et la coproduction, la numérisation de programmes, des quotas de diffusion, des missions en matière d'information, de culture, d'éducation, de divertissement, de sports, de jeunesse et de programmes à destination de publics spécifiques (voir également les points (12) et suivants ci-dessus).
- (171) Or, il est constant que la définition de la mission de service public incombe aux États membres, bien qu'il soit nécessaire de respecter la notion de service d'intérêt économique général. Le rôle de la Commission se limite dès lors à contrôler s'il y a ou non erreur manifeste. Une telle erreur manifeste pourrait se produire notamment si des activités commerciales telles que la publicité, le commerce électronique, le parrainage ou le marchandisage étaient définies comme faisant partie de la mission de service public ou si les aides d'État étaient utilisées pour financer des activités qui n'apportent aucune valeur ajoutée en terme de satisfaction des besoins sociaux, démocratiques et culturels de la société (cf. points 44 et 48 de la Communication sur la radiodiffusion).
- (172) Compte tenu du caractère particulier du secteur de la radiodiffusion, une définition qualitative large selon laquelle un radiodiffuseur de service public donné est chargé de fournir une programmation étendue et une offre équilibrée et variée est généralement considérée comme légitime et conforme à l'objectif d'assurer la satisfaction des besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société et de garantir le pluralisme, y compris la diversité culturelle et linguistique. La définition de la mission de service public peut également refléter le développement et la diversification d'activités à l'âge numérique et comprendre des services audiovisuels sur toutes les plateformes de distribution<sup>81</sup> (cf. point 47 de la Communication sur la radiodiffusion).
- (173) Dans ce contexte, la tâche de radiodiffusion de service public de la RTBF telle que décrite aux Articles 1 à 7 du Décret Statutaire est en principe conforme à l'objectif visant à assurer la satisfaction des besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société et à garantir le pluralisme, y compris la diversité

---

<sup>81</sup> Cf. également point 12 de la Communication sur la radiodiffusion renvoyant à la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, du 25 janvier 1999, concernant le service public de radiodiffusion, stipulant que "... le service public de radiodiffusion doit "bénéficier des avancées technologiques", apporter "au public les avantages des nouveaux services audiovisuels et services d'information ainsi que des nouvelles technologies" et s'engager en faveur "du développement et de la diversification des activités à l'ère du numérique".



culturelle et linguistique, et donc légitime au sens de la Communication sur la radiodiffusion et l'Article 106, paragraphe 2, TFUE.

- (174) Bien que les États membres définissent librement la mission de service public, cette définition doit être suffisamment claire et précise pour ne laisser aucun doute sur le fait de savoir si l'État membre entend ou non inclure dans la mission de service public une activité donnée. Ceci est essentiel pour permettre à la Commission de remplir les tâches qui lui incombent en vertu de l'Article 106, paragraphe 2, TFUE et plus particulièrement, pour lui permettre de contrôler si la définition ne contient pas d'erreur manifeste (cf. points 45 et 48 de la Communication sur la radiodiffusion).
- (175) Les missions de service public doivent en outre être suffisamment claires afin de permettre le contrôle effectif du respect de ces obligations et la détermination du montant nécessaire de la compensation afin d'éviter des surcompensations. En outre, une définition claire des activités qui font partie de la mission de service public permet aux opérateurs privés de mieux planifier leurs activités.
- (176) Enfin, la Communication sur la radiodiffusion prévoit qu'avant l'introduction de tout service nouvel important et de toute modification substantielle à un service existant, une évaluation doit avoir lieu, sur la base d'une consultation publique générale, afin de déterminer si les services envisagés remplissent les conditions du protocole d'Amsterdam, à savoir s'ils satisfont les besoins sociaux, démocratiques et culturels de la société, tout en tenant dûment compte de leurs effets potentiels sur les conditions des échanges et de la concurrence (cf. points 84-89 de la Communication sur la radiodiffusion).
- (177) Dans ce contexte, la Commission considère que les missions de service public de la RTBF ne sont pas toujours spécifiées de manière suffisamment claire et que la procédure de l'évaluation préalable n'est pas entièrement conforme à la Communication sur la radiodiffusion (cf. titres 2 à 6 ci-dessous).

**2. Missions et principes généraux en matière de stimulation spécifique du secteur audiovisuel/de l'industrie/des œuvres etc. de la "Fédération Wallonie-Bruxelles"**

- (178) Le Contrat de gestion (tel qu'adopté en décembre 2012) contient des obligations pour la RTBF de stimuler spécifiquement le secteur audiovisuel/les artistes/l'industrie "**de la Fédération Wallonie-Bruxelles**" (voir le point (31) et la note en bas de page 22 ci-dessus).
- (179) Pour autant que ces dispositions imposent directement ou indirectement des conditions d'établissement ou de nationalité, elles sont contraires aux Articles 18, 49 et/ou 56 du TFEU (interdisant la discrimination sur base de la nationalité et les entraves aux libertés d'établissement et de prestations transfrontalières de services) et ne sont donc pas compatibles avec le marché intérieur. De même, la condition de nationalité imposée pour être éligible pour la fonction d'administrateur au Conseil d'administration de la RTBF (Article

11, paragraphe 4 du Décret statutaire, cf. point (82)) constitue une discrimination sur base de la nationalité contraire à l'Article 18 TFEU.

### 3. *Services de nouveaux médias*

- (180) En ce qui concerne les services de nouveaux médias, le Contrat de gestion attache une grande importance aux nouvelles technologies et au développement de services de nouveaux médias, y compris les services en ligne (cf. points (19) et suivants).
- (181) Ceci est en ligne avec la Communication sur la Radiodiffusion qui souligne l'importance des obligations d'information des radiodiffuseurs publics, qui «doivent bénéficier des avancées technologiques», «apporter au public les avantages des nouveaux services audiovisuels et services d'information ainsi que des nouvelles technologies» et inclut explicitement les services d'information en ligne basée sur du texte dans la définition de services audiovisuels dans le secteur de la radiodiffusion auxquels la Communication s'applique<sup>82</sup>.
- (182) Cependant, si rien n'empêche la RTBF d'élaborer et de soumettre des propositions pour les offres et activités de nouveaux médias, l'offre de tels services doit être précédée d'un mandat officiel. Il y a lieu de garantir qu'il revient en fin de compte aux autorités compétentes belges de certifier que les nouveaux services proposés relèvent de la mission de service public<sup>83</sup>. La Belgique doit donc veiller à ce que le radiodiffuseur public soit officiellement investi de missions de service public suffisamment précises, y compris en ce qui concerne les services de nouveaux médias.
- (183) Or, le Contrat de gestion accorde une grande autonomie à la RTBF en matière de mode de diffusion de ses programmes. Il est spécifié que la RTBF doit être présente sur "le plus grand nombre de plateformes et de réseaux de diffusion et de distribution" et qu'elle "diffuse et offre à la demande" ses programmes "sur tous les services audiovisuels qu'elle juge pertinent" (cf. points (20) et suivants ci-dessus).
- (184) Pour la quasi-totalité de ses missions de service public, la RTBF a ainsi le choix de les diffuser en linéaire et/ou en non linéaire, y compris par service "connexe", tel qu'un "service d'information en ligne basée sur du texte ou un service de la société de l'information, ayant pour objet de soutenir, enrichir, compléter, prolonger ou anticiper un service audiovisuel et qui y est lié directement ou indirectement, quels que soient les moyens de communication électronique..." (cf. les points (20)-(22) et notes en bas de page 20 et 21 ci-dessus).
- (185) La RTBF doit déployer une offre pertinente dans les domaines des services à haut débit, des services à la demande, de la télévision/radio hybride ou

---

<sup>82</sup> Cf. points 8, 10 et 12 et note en bas de page 8 de la Communication sur la Radiodiffusion.

<sup>83</sup> Décision VRT, E8/2006, point 231.

connectée à internet, et elle doit porter un intérêt particulier à la production de programmes "transmédiés" (cf. points (23)-(24) ci-dessus).

- (186) En accordant une telle latitude à la RTBF pour offrir des services de nouveaux médias assez vaguement définis, et compte tenu du manque de prévisibilité pour les parties tierces, d'autres opérateurs du marché risquent d'être dissuadés de développer et d'offrir de tels services de nouveaux médias. Une mission de service public clairement définie est donc indispensable pour trouver un équilibre entre la prestation de services d'intérêt économique général et une égalité de traitement entre les opérateurs publics et privés, en veillant ainsi à ce que le financement d'activités des nouveaux médias n'aille pas à l'encontre de l'intérêt communautaire<sup>84</sup>.
- (187) Or, bien que l'Article 42.3 du Contrat de gestion prévoit des catégories de services non linéaires qui sont exemptés de l'évaluation préalable au sens du point 84 de la Communication sur la radiodiffusion<sup>85</sup> et il stipule que l'évaluation préalable est nécessaire pour tout autre contenu non linéaire (cf. point (26) ci-dessus), au travers du Contrat de gestion il est en même temps mentionné explicitement que la procédure d'évaluation préalable doit être respectée pour certains services non linéaires<sup>86</sup>, alors que ceci n'est pas mentionné expressément pour d'autres. Étant donné que l'évaluation préalable est par ailleurs explicitement exclue "*pour tout service couvert par le Contrat de gestion de manière précise et détaillée*" (Article 45.1 et 45.2, deuxième tiret du Contrat de gestion, cf. point (211) ci-dessous), il peut ne pas toujours être évident de savoir quels services de nouveaux médias entrent dans le mandat de la RTBF et pour quels services un acte distinct doit être adopté, suite à une évaluation préalable.
- (188) En outre, en ce qui concerne les catégories exemptées de l'évaluation préalable en vertu de ce même Article 42.3 du Contrat de gestion (notamment un catalogue de "télévision de rattrapage", un catalogue de "vidéos à la demande" ("VOD") et un catalogue de "contenus sonores à la demande", tous accessibles à durée illimitée, cf. le point (26)), il importe de répéter que la possibilité d'utiliser de nouvelles plates-formes ne confère pas automatiquement à l'ensemble des services offerts sur cette plate-forme un caractère de service public, étant donné que ces plates-formes peuvent également permettre de développer un large éventail de services ne présentant pas le même caractère que les tâches traditionnelles liées aux programmes télévisés et de radio des radiodiffuseurs de service public et dont la pertinence pour la formation de l'opinion publique et la contribution spécifique des radiodiffuseurs aux besoins démocratiques, sociaux et culturels ne sont pas toujours évidentes<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Cf. également la décision E 3/2005 sur le financement des radiodiffuseurs publics – Allemagne, paragraphes 229-231.

<sup>85</sup> Cf. points (208) et suivants ci-dessous.

<sup>86</sup> P.ex. Articles 20, 43, 44.

<sup>87</sup> Décision VRT, E8/2006, point 181.

- (189) Il n'est dès lors pas évident d'exclure l'évaluation préalable pour les catalogues de télévision de rattrapage, de VOD et de contenus sonores à la demande tels que décrits à l'Article 42.3(a)-(c) du Contrat de gestion.
- (190) Il en va de même, plus particulièrement, pour les services en ligne de la RTBF. La Commission reconnaît que des services audiovisuels peuvent comprendre des services d'information en ligne basée sur du texte<sup>88</sup>. Ces services doivent cependant être définis de manière suffisamment précise dans le mandat du radiodiffuseur public. Or, même si le Contrat de gestion actuel a spécifié de manière significative les services en ligne qui font partie de la mission de service public de la RTBF, la définition demeure encore trop imprécise dans certains points.
- (191) Ainsi, le Contrat de gestion mentionne que les services en ligne de la RTBF comportent "*des services de médias linéaires par diffusion simultanée de ses chaînes de radio [linéaires] et de "webradios" spécifiques*" (Article 42.4 (a), cité au point (27)). Or, il est constant que la diffusion simultanée de chaînes de radio linéaires sur plusieurs plateformes ne constitue pas en principe un service nouveau (cf. Communication sur la Radiodiffusion, note en bas de page 51). Ceci est différent, cependant, pour des "webradios spécifiques" qui sont spécifiquement développées pour l'internet, sans spécification de limites quelconques quant à leur contenu ou leurs objectifs.
- (192) De plus, le Contrat de gestion (Article 42.4 (b) , cité au point (27)) prévoit que l'offre en ligne de la RTBF inclut entre autres "*un catalogue de services de médias audiovisuels non linéaires composé au moins d'un catalogue de télévision de rattrapage... et d'un catalogue de programmes sonores consultables à la demande*", sans limites temporelles quant à la mise à disposition de ces services, ce qui pose problème pour les mêmes raisons que celles énoncées au point (188).
- (193) Le même article du Contrat de gestion (Article 42.4 (k)) mentionne en outre plusieurs services en ligne comprenant des textes (p.ex. "*des contenus d'actualité immédiate...*", "*des éditoriaux en lien avec l'actualité*", "*des dossiers thématiques,...*", "*des sondages d'opinions*", "*des bases de données,...* en lien avec l'information". La RTBF peut en outre diffuser ce contenu sur son site internet et via les services de la société de l'information qu'elle juge pertinents (cf. également le point (27) ci-dessus).
- (194) Comme généralement pour les services de nouveaux médias, cette définition laisse une grande latitude à la RTBF quant au contenu de ses services en ligne, alors qu'une prévisibilité et définition claire et précise du mandat concernant les services en ligne (et en particulier ses services écrits en ligne) sont nécessaires pour permettre aux parties tierces, tels que les éditeurs de journaux, de mettre en place ou d'adapter un modèle économique viable sur internet et d'éviter qu'un développement incontrôlé de l'offre de nouveaux services en ligne par le radiodiffuseur public avec des fonds publics puisse menacer la viabilité de ces éditeurs et dès lors constituer un risque pour le

---

<sup>88</sup> Cf. Communication sur la radiodiffusion, note en bas de page 8.

pluralisme des médias.<sup>89</sup> Une définition plus claire du mandat de la RTBF en ce qui concerne les services (écrits) en ligne est donc nécessaire.

- (195) Enfin, en vertu du point (d) de l'Article 42.4 du Contrat de gestion, la RTBF rend accessible en ligne sur son internet "*des forums, chats, blogs, ..., permettant aux usagers d'entrer en dialogue avec la RTBF ... et de fournir des commentaires et autres contenus générés par les utilisateurs..., en lien avec les programmes et contenus du site internet, relevant de ses missions de service public, ...*".
- (196) Selon la Belgique<sup>90</sup>, la présence de la RTBF sur les réseaux sociaux concourt directement à l'accomplissement de sa mission de service public qui lui impose d'être "*proche des populations auxquelles elle s'adresse, en s'inscrivant, par ses programmes et ses contenus audiovisuels, ainsi que par les événements auxquels elle participe, au cœur de sa Communauté*" (Article 5, d) du Contrat de gestion); ce faisant, cette présence s'inscrit directement dans la cadre de la recommandation du 31 janvier 2007 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe<sup>91</sup>, qui invite les Etats membres à permettre aux médias de service public de "*développer un éventail de nouveaux services incluant des facilités interactives*".
- (197) En outre, le mandat concernant les services sociaux est circonscrit de manière suffisamment précise, puisque le Contrat de gestion requiert qu'ils soient destinés à permettre aux usagers d'entrer en dialogue avec la RTBF et de fournir des commentaires et autres contenus générés par les utilisateurs en lien avec les programmes et contenus du site internet relevant de ses missions de service public. De plus, selon la Belgique, la présence de la RTBF sur les réseaux sociaux ne lui permet pas a priori de générer des recettes commerciales<sup>92</sup>. L'impact sur la concurrence de ces services demeure dès lors limité. Dans ces circonstances, la mission de service public de la RTBF en ce qui concerne les réseaux sociaux en vertu de l'article 42.4(d) du Contrat de gestion peut se rattacher à son mandat de service d'intérêt économique.

---

<sup>89</sup> Cf. également Décision de la Commission E 5/2005 – Financement annuel des radiodiffuseurs publics néerlandais, point 194.

<sup>90</sup> Lettre du 4 juin 2013, page 14.

<sup>91</sup> Recommandation du 31 janvier 2007 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias adoptée par le Comité des Ministres le 31 janvier 2007, lors de la 985e réunion des Délégués des Ministres, CM/Rec(2007)2 : "*les Etats membres devraient assurer aux médias de service public existants une place en vue dans le nouveau paysage médiatique (et leur) permettre (...) de se développer de manière à rendre leur contenu accessible à partir de différentes plates-formes, notamment afin de fournir des contenus novateurs et de haute qualité dans l'environnement numérique, et développer un éventail de nouveaux services incluant des facilités interactives*" (point 3.1).

<sup>92</sup> Cf. lettre des autorités belges du 1.10.2013, page 23. Selon les autorités, s'il devait en être autrement et que la RTBF devait envisager de soumettre à paiement le téléchargement d'applications liées à ces réseaux sociaux, la RTBF devrait procéder à l'évaluation préalable visée à l'article 45 du Contrat de gestion.

#### 4. *Distinction entre missions de service public et services commerciaux*

- (198) En dehors de sa mission de service public telle que définie dans le Contrat de gestion, la RTBF est autorisée à mener des activités commerciales à condition de tenir des comptes séparés pour ces activités (Article 22, paragraphe 2 du Décret statutaire). L'Article 70 du Contrat de gestion énumère les activités commerciales que la RTBF peut entreprendre (cf. points (34)-(35)).
- (199) Cependant, certaines des tâches mentionnées dans le Contrat de gestion sont imprécises et ambiguës quant à leur caractère de service public parce qu'elles sont mentionnées aussi bien dans le cadre de la description des missions de service public que comme activités commerciales.
- (200) Ainsi, l'organisation de concours sur les services audiovisuels de la RTBF (Article 33) et la publicité et les concours sur internet (Article 42.4(j)) sont définis aussi bien comme missions de service public que comme activités commerciales (Article 70(a)) et plusieurs activités contre paiement sont définies comme faisant (potentiellement) partie de la mission de service public<sup>93</sup>. Même si les recettes de ces activités sont généralement explicitement définies comme "recettes commerciales", le fait qu'elles soient en même temps définies comme des activités de mission publique, pourrait porter à confusion concernant la définition de ces activités en tant qu'activités de service public, activités purement commerciales (qui ne peuvent être financées par des fonds publics) ou activités "mixtes" (pour lesquelles les coûts peuvent être entièrement affectés aux activités de service public en vertu du point 67 de la Communication sur la Radiodiffusion). Or une distinction claire entre activités commerciales et activités de service public est indispensable pour pouvoir éviter les subventions croisées pour des activités purement commerciales par des moyens publics (Communication sur la radiodiffusion, point 76).
- (201) Dans ces circonstances, le mandat de la RTBF n'est pas toujours défini de façon suffisamment précise afin de distinguer clairement les activités (purement) commerciales des activités de service public de la RTBF et pour permettre le contrôle effectif du respect des missions de service public et la détermination du montant nécessaire de compensation pour ces services.

#### 5. *Missions complémentaires*

- (202) La liste des missions de service public prévue dans le Décret statutaire et le Contrat de gestion n'est pas exhaustive, compte tenu de l'Article 4 du Décret statutaire qui permet au Gouvernement de donner des tâches supplémentaires de mission de service public à la RTBF pour lesquelles il lui assure une juste rétribution (cf. point (16) ci-dessus)<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Cf. p.ex. les Articles 16, 42.3, 43.2, 44.3 du Contrat de gestion.

<sup>94</sup> Le Contrat de gestion mentionne quelques missions spécifiques complémentaires (cf. points (51)-(52)), mais au vu de la formulation non-exhaustive du Décret statutaire, il semble que le Gouvernement puisse donner des tâches supplémentaires (et dès lors des subventions supplémentaires) à la RTBF à tout moment.

- (203) Il n'est pas cependant spécifié que ces tâches supplémentaires et leur rétribution doivent répondre aux mêmes exigences et conditions que les tâches décrites dans le Décret statutaire et le Contrat de gestion (telles que celles concernant l'évaluation préalable, la distinction des activités commerciales et des activités de service public, la transparence, le contrôle, etc.).
- (204) En outre, ces missions complémentaires concrètes n'étant pas mentionnées dans le Décret statutaire ou le Contrat de gestion, des parties tierces risquent de ne pas être au courant de leur existence et dès lors de ne pas pouvoir adapter leur propre offre.
- (205) Dans ces circonstances, le mandat de la RTBF n'est pas défini de façon suffisamment claire en ce qui concerne les missions complémentaires, qui semblent pouvoir échapper aux principes généralement applicables aux missions de service public de la RTBF et qui ne répondent pas aux exigences de transparence.

**6. *Evaluation préalable au sens du point 84 de la Communication sur la Radiodiffusion***

- (206) La Communication sur la radiodiffusion permet aux organismes publics de radiodiffusion d'utiliser des aides d'État pour distribuer toutes sortes de services audiovisuels sur toutes les plateformes, *"pour autant que les exigences de fond du protocole d'Amsterdam soient respectées. Pour ce faire, les Etats membres examineront, au moyen d'une procédure d'évaluation préalable fondée sur une consultation publique générale, si les nouveaux services de média audiovisuels importants envisagés satisfont les besoins sociaux, démocratiques et culturels de la société, tout en tenant dûment compte de leurs effets potentiels sur les conditions des échanges et de la concurrence.*
- (207) *Il incombe à l'État membre de déterminer, en tenant compte des caractéristiques et de l'évolution du marché de la radiodiffusion, ainsi que de la portée des services déjà proposés par l'organisme public de radiodiffusion, ce qu'il y a lieu d'entendre par "service nouveau important". Le caractère novateur d'une activité peut dépendre, entre autres de son contenu ou de ses modalités de consommation. L'importance du service peut dépendre, par exemple, des ressources financières requises pour son développement et de l'effet attendu sur la demande. Les modifications substantielles apportées aux services existants seront soumises à la même appréciation que les services nouveaux importants"* (Communication sur la radiodiffusion, points 84-86).
- (208) Dans le cadre réglementaire applicable à la RTBF, une procédure d'évaluation a été introduite pour la première fois à l'Article 45 du Contrat de gestion qui a été adopté en décembre 2012.
- (209) Ainsi, conformément aux points 84-90 de la Communication sur la Radiodiffusion, l'Article 45 du Contrat de gestion prévoit une évaluation transparente par des experts indépendants désignés par le CSA, sur la base d'une consultation publique générale, des effets potentiels sur le marché de

tout service nouveau important envisagé (ou de toute modification substantielle à un service existant envisagée) en mettant en balance cette incidence globale avec la valeur des services en question pour la société. En outre, l'introduction d'un nouveau service important ou d'une modification substantielle à un service existant suite à l'évaluation préalable entraîne une modification du Contrat de gestion par la signature d'un avenant au Contrat de gestion.

(210) Cependant, cette évaluation préalable n'est pas encore ancrée dans un texte à valeur législative et ne satisfait pas à toutes les exigences de la Communication sur la Radiodiffusion (points 84-86). En particulier, le Contrat de gestion (Article 45) définit de larges exceptions à la procédure d'évaluation préalable qui ne sont pas prévues par la Communication sur la Radiodiffusion:

a) *Exclusion pour les services décrits dans le Contrat de gestion*

(211) D'abord, selon cet article, une procédure d'évaluation préalable ne doit pas être effectuée pour tout "*service audiovisuel couvert par le Contrat de gestion de manière précise et détaillée permettant aux tiers de savoir quel service est visé*" (Articles 45.1 et 45.2, deuxième tiret). Cependant, comme décrit aux points (178) à (205) ci-dessus, le Contrat de gestion n'est pas toujours suffisamment clair et précis. Or, l'appréciation de ce qui est couvert par le Contrat de gestion de "manière précise et détaillée" est nécessairement subjective. Dans ces circonstances, il ne peut être exclu que des services nouveaux et potentiellement importants échappent à une évaluation préalable pour la simple raison qu'ils peuvent être inférés directement ou indirectement du texte du Contrat de gestion.

b) *Exclusion pour les services offerts par d'autres radiodiffuseurs publics*

(212) Ensuite, l'Article 45.2 du Contrat de gestion exclut l'évaluation préalable si le service concerné est "*répandu dans l'offre d'autres radiodiffuseurs publics de l'Etat belge et du bassin géographique de langue française*".

(213) S'il est vrai qu'il incombe à l'Etat Membre de déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par "service nouveau important" (point 85 de la Communication sur la Radiodiffusion), cette définition ne peut pas vider l'évaluation préalable de sa substance en l'excluant de manière excessive.

(214) Selon la Communication sur la Radiodiffusion, le caractère novateur d'un service s'établit en tenant compte de "*la portée des services déjà proposés par l'organisme public de radiodiffusion*" et "*peut dépendre, entre autre, de son contenu ou de ses modalités de consommation*" (point 85). Or une comparaison avec les services offerts par d'autres radiodiffuseurs publics belges (tels que le radiodiffuseur public flamand, la VRT) ou de langue française (tels que le radiodiffuseur public français) - qui ont ou non eux-mêmes été évalués préalablement dans les circonstances spécifiques et propres à ces radiodiffuseurs - ne peut pas servir à établir valablement ce qui est nouveau dans l'offre de la RTBF.



- (215) Ce critère constitue dès lors une exception non prévue à la Communication sur la Radiodiffusion, qui limite le champ d'application de l'évaluation préalable de manière excessive.
- c) *Exclusion pour les services dont le coût marginal prévisionnel ne dépasse pas un certain seuil*
- (216) Ensuite, le Contrat de gestion exclut l'évaluation préalable si "*le coût marginal prévisionnel total pour les trois premières années du service [envisagé est inférieur] à 3 pourcent des recettes annuelles totales de l'entreprise pour ces trois premières années.*"
- (217) Ceci est à priori en ligne avec la Communication sur la Radiodiffusion qui prévoit que "*l'importance du service peut dépendre, par exemple, des ressources financières requises pour son développement et de l'effet attendu sur la demande*" (point 85)<sup>95</sup>.
- (218) Cependant, les "recettes annuelles totales de l'entreprise" incluant les recettes commerciales qui ne sont pas à priori connues/suffisamment prévisibles au moment du lancement de chaque nouveau service, ce critère n'est pas suffisamment clair et objectif. En outre, un service dont les coûts marginaux sont initialement relativement faibles pourrait bien avoir d'importants effets sur la demande et le marché par après.
- (219) Le seuil retenu pour la RTBF n'est dès lors pas suffisamment objectif et précis pour définir le caractère important ou non d'un nouveau service. Dans ces circonstances, il risque de mener à une exclusion excessive de l'évaluation préalable, contraire aux points 84 à 90 de la Communication sur la radiodiffusion.

### **C. Contrôle du mandat**

- (220) Comme indiqué dans la Communication sur la radiodiffusion (point 50), la mission de service public doit être confiée à une ou plusieurs entreprises au moyen d'un acte officiel. Selon la pratique décisionnelle de la Commission, une simple autorisation donnée à un radiodiffuseur public de s'engager dans des activités définies de manière générale ne peut être considérée comme un mandat approprié. Cette autorisation générale doit être circonscrite et l'opérateur de service public doit être mandaté concrètement pour fournir des services spécifiques<sup>96</sup> (voir également les points (169) à (205) ci-dessus).
- (221) De plus, il est nécessaire que le service public soit effectivement fourni comme prévu. Il est donc souhaitable qu'un organisme approprié contrôle

---

<sup>95</sup> Un seuil similaire a en outre été retenu dans l'affaire du radiodiffuseur public autrichien, ORF (E 2/2008, points 198 et suivants) où il était prévu concernant le caractère significatif d'un service qu'"*une indication d'une différence importante existe également si les coûts qui résultent du service nouveau/modifié dépassent 2% du budget total pour le service public.*" (traduction informelle de l'Allemand).

<sup>96</sup> Voir Décision sur le financement de radiodiffuseurs publics en Allemagne, Affaire E 3/2005, points 245-252.

l'application du mandat de service public d'une manière transparente et efficace (point 53 de la Communication sur la Radiodiffusion). C'est à l'État membre qu'il appartient de choisir le mécanisme garantissant un contrôle efficace de l'accomplissement des obligations de service public. Ce contrôle ne pourrait être considéré comme efficace que s'il était effectué par un organe, effectivement indépendant du gestionnaire du radiodiffuseur public, qui soit doté des compétences, capacités et ressources nécessaires pour procéder à des contrôles réguliers et suffisamment apte à imposer des mesures correctives adéquates si nécessaire (point 54).

- (222) Concernant le contrôle du respect par la RTBF de ses obligations de service public, comme expliqué ci-dessus aux points (36) et suivants, outre le contrôle interne, deux organismes externes sont également chargés de cette supervision : le CSA (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel) et les Commissaires du Gouvernement auprès de la RTBF.
- (223) Le CSA, régulateur indépendant des médias en Communauté française de Belgique, est considéré comme l'organisme principal de contrôle du respect par la RTBF de sa mission de service public. Comme décrit aux points (37) à (41) et (46) ci-dessus, le CSA a les pouvoirs nécessaires de contrôle. Ainsi, il reçoit le rapport annuel décrivant l'exercice de la mission de service public de la RTBF, il peut demander des informations et des documents et peut imposer des sanctions en cas de non-respect par la RTBF de ses missions de service public. Ces sanctions vont d'un avertissement à une suspension, voire un retrait de l'autorisation de diffusion et/ou des amendes.
- (224) La Commission est donc satisfaite des mécanismes de contrôle du mandat de la RTBF pour autant que ce mandat soit décrit de manière suffisamment précise (cf. points (169) à (205)).

#### **D. Proportionnalité**

- (225) Il découle du point 60 de la Communication sur la radiodiffusion qu'une distinction claire et appropriée entre les activités de service public et les autres au moyen de comptes clairement séparés est nécessaire pour l'appréciation des aides d'État par la Commission, et plus particulièrement pour permettre à la Commission, dans le cadre du test de proportionnalité requis en vertu de l'Article 106, paragraphe 2 TFUE, de vérifier si le financement est limité aux coûts nets induits par la mission de service public. Selon le point 71 de la Communication, les coûts nets de la mission de service public sont établis en tenant compte des revenus directs ou indirects tirés de cette dernière.
- (226) En vertu du point 40 de la Communication sur la radiodiffusion, la Commission examine si une éventuelle distorsion de la concurrence due à la compensation de service public peut être justifiée par la nécessité d'accomplir la mission de service public et de pourvoir à son financement. La Commission apprécie, notamment sur la base des preuves que les États membres sont tenus de fournir, s'il existe des garanties suffisantes pour que le financement public n'ait pas d'effets disproportionnés, pour empêcher une surcompensation et des subventions croisées et pour veiller à ce que les organismes de radiodiffusion

de service public respectent les conditions du marché dans leurs activités commerciales.

- (227) Dans ce contexte, l'évaluation de la proportionnalité est basée sur les aspects suivants: (1) la séparation comptable sur la base de critères objectifs d'allocation des coûts, (2) le contrôle de la limitation du financement aux coûts nets induits par le service public et (3) l'examen des éventuelles distorsions du marché et leur nécessité pour l'exécution du mandat de service public.

### **1. Séparation comptable**

- (228) Concernant l'allocation des coûts et la séparation des comptes, la Communication sur la radiodiffusion stipule que: "*... pour les produits, les organismes de radiodiffusion devraient fournir un compte détaillé des sources et des montants de l'ensemble des revenus issus de l'exercice de leurs activités, qu'elles relèvent ou non du service public. ... dans le secteur de la radiodiffusion publique, la séparation des comptes peut être plus difficile en ce qui concerne les charges. Ce phénomène est dû au fait que ... les activités relevant du service public et celles n'en relevant pas peuvent dans une large mesure partager les mêmes intrants et les charges ne peuvent pas toujours être réparties proportionnellement.*
- (229) *Les coûts propres aux activités ne relevant pas du service public (par exemple le coût de commercialisation des espaces publicitaires) devraient toujours être clairement identifiés et faire l'objet de comptes séparés. Par ailleurs, les coûts des intrants destinés au développement simultané d'activités relevant et ne relevant pas du service public devraient être répartis proportionnellement entre les activités de service public et les activités commerciales lorsque cela est valablement possible.*
- (230) *Dans d'autres cas, lorsque les mêmes ressources sont utilisées pour les deux types d'activités, les coûts communs devraient être répartis en fonction de la différence entre les charges totales de l'entreprise, service public compris, et ses charges totales sans service public. Les coûts qui sont entièrement imputables aux activités de service public, tout en profitant aussi aux activités commerciales, n'ont alors pas besoin d'être répartis entre ces deux types d'activités et peuvent être intégralement affectés au service public.*"<sup>97</sup>
- (231) "*... la transparence financière peut encore être accrue par une séparation adéquate entre les activités relevant du service public et celles n'en relevant pas au niveau de l'organisation de l'organisme public de radiodiffusion. Une séparation fonctionnelle ou structurelle permet généralement d'éviter plus facilement dès le départ les subventions croisées au profit d'activités commerciales et de garantir l'application de prix de transfert et le respect du principe des conditions de pleine concurrence.*"<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Points 64 à 67 de la Communication sur la Radiodiffusion.

<sup>98</sup> Point 69 de la Communication sur la Radiodiffusion.

- (232) En vertu de l'Article 22, paragraphe 2, du Décret Statutaire, la RTBF et ses filiales sont obligées de tenir des comptes séparés pour les activités qui ne relèvent pas de leur mission de service public, selon des principes de comptabilité analytique clairement définis, qui permettent une imputation correcte des charges et des produits correspondant à celles-ci.
- (233) La majorité de l'activité commerciale de la RTBF (la commercialisation de la publicité et le parrainage) a été confiée à une filiale (RMB). Il y a donc séparation organisationnelle et comptable pour cette activité. Cependant, pour les activités commerciales exercées par la RTBF elle-même, la manière dont une telle séparation comptable est respectée en pratique n'apparaît pas clairement: à première vue, un tiers ne serait pas en mesure d'identifier les recettes et les coûts des activités commerciales de la RTBF sur la base de ses comptes et, au moins jusqu'en 2010, les rapports annuels de la RTBF ont été succincts sur ce point; ils n'ont pas fait de distinction claire entre les coûts et recettes relevant de la mission de service public et ceux relevant d'activités commerciales, ni donné d'aperçu des coûts nets de l'exercice de la mission de service public de la RTBF.
- (234) Il n'était donc pas établi que la RTBF dispose d'un système comptable conforme aux exigences de la Communication sur la radiodiffusion permettant un contrôle efficace par le Collège des Commissaires aux Comptes et le CSA. En outre, une précision du mandat et spécifiquement une distinction plus claire entre les activités commerciales et les activités de service public (cf. points (199) et suivants ci-dessus) demeure nécessaire pour permettre une séparation comptable effective.

## **2. *Limitation de la compensation aux coûts nets du service public***

- (235) En vertu du point 71 de la Communication sur la radiodiffusion, pour que le critère de proportionnalité soit respecté, il est en principe nécessaire que le montant de la compensation publique n'excède pas les coûts nets induits par la mission de service public, en tenant compte également des autres revenus, directs ou indirects, tirés de cette dernière. C'est pourquoi les bénéfices nets de toutes les activités commerciales liées à l'activité relevant du service public seront pris en considération pour déterminer les coûts nets de la mission de service public.
- (236) Le point 73 de la Communication sur la radiodiffusion permet aux organismes publics de radiodiffusion de conserver chaque année une surcompensation supérieure aux coûts nets du service public (à titre de "réserves de service public") dans la mesure où cela est nécessaire pour assurer le financement de leurs obligations de service public. En règle générale, la Commission considère qu'un montant représentant au maximum 10% des dépenses annuelles budgétisées au titre de l'accomplissement de la mission de service public peut être jugé nécessaire pour compenser les variations des charges et des recettes. Par principe, toute surcompensation supérieure à ce plafond doit être récupérée dans les meilleurs délais.

- (237) Le Contrat de gestion adopté en décembre 2012 introduit des dispositions visant à garantir le respect de ces principes. Ainsi, il est spécifiquement stipulé que la RTBF se dote des instruments comptables lui permettant de déterminer le coût net de ses missions de service public et toute éventuelle surcompensation; qu'elle impute intégralement les bénéfices nets de ses activités commerciales au financement du coût net de ses missions de service public; que ses activités commerciales et celles de ses filiales ne peuvent pas être financées par la subvention publique et qu'elle s'interdit toute subvention croisée par les ressources publiques de l'entreprise de ses activités commerciales et celles de ses filiales (Article 78 du Contrat de gestion).
- (238) Le Contrat de gestion introduit également un "rapport spécial complémentaire" dans lequel le Collège des Commissaires aux comptes analyse et évalue de manière spécifique la façon dont la RTBF s'est acquittée de ces obligations comptables en vertu du Contrat de gestion et précise de manière explicite le montant des subventions ordinaires et complémentaires perçues et le coût net des missions de service public, afin de permettre une identification de toute surcompensation éventuelle (Article 78 du Contrat de gestion, voir également les points (43) et (46) ci-dessus).
- (239) Le Contrat de gestion (Article 64) stipule en outre que, lors de l'examen des comptes annuels, la RTBF et la "Fédération Wallonie-Bruxelles" donnent au Collège des Commissaires aux comptes les moyens de vérifier concrètement que la subvention publique n'excède pas les coûts nets induits par la mission de service public et qu'à défaut, en cas de surcompensation, celle-ci n'excède pas 10 % des dépenses annuelles budgétisées au titre de l'accomplissement de sa mission de service public, sauf exception dûment motivée en cas d'affectation, limitée dans le temps, de cette surcompensation à des dépenses importantes et non récurrentes, nécessaires à l'accomplissement de la mission de service public et imposées préalablement par le Gouvernement. Le Gouvernement fixe les modalités relatives à l'utilisation exceptionnelle d'une surcompensation clairement affectée et au remboursement des surcompensations qui ne respectent pas les règles. En cas de non remboursement effectif, le CSA sanctionne la RTBF d'un montant équivalent au montant des surcompensations non effectivement remboursées, y compris les intérêts. Le Contrat de gestion décrit également comment les bénéfices et réserves doivent être affectés (Article 79). De plus des obligations de rapportage ont été introduites (cf. points (37)-(38) et (42) ci-dessus).
- (240) La Commission n'est cependant pas convaincue que la continuité de ces principes puisse être garantie, sans que ceux-ci soient également clairement énoncés dans un cadre législatif. En outre, bien qu'il soit stipulé que la RTBF se dote des instruments comptables pour assurer le respect de ces principes et que le Gouvernement stipule les modalités relatives au remboursement des surcompensations qui ne respectent pas les règles, il n'est pas établi que ces instruments et modalités aient effectivement été mis en place.
- (241) En outre, en ce qui concerne l'utilisation exceptionnelle de réserves au-delà des 10% des dépenses annuelles budgétisées au titre de l'accomplissement de la mission de service public, la formulation actuelle du Contrat de gestion

(Article 79) requiert – en conformité avec le point 74 de la Communication sur la radiodiffusion – que cette surcompensation soit spécifiquement affectée à l'avance et de façon contraignante pour des dépenses importantes et non récurrentes nécessaires à l'accomplissement de la mission de service public et que cette affectation doit être limitée dans le temps en fonction de son affectation. Le Contrat de gestion donne des exemples de telles affectations (p.ex. en vue d'investissement technologiques importants ou en vue de mesures de restructurations importantes nécessaires). Cependant, la Commission tient à souligner que de tels exemples d'affectation ne peuvent servir d'"affectation spécifique à l'avance et de façon contraignante de tels réserves exceptionnelles" au sens du point 74 de la Communication sur la radiodiffusion. Afin de mettre en œuvre l'Article 79 du Contrat de gestion, un acte contraignant séparé, qui affecte à l'avance et de façon contraignante de telles réserves pour des dépenses importantes et non récurrentes nécessaires à l'accomplissement de la mission de service public, demeure dès lors nécessaire. Conformément à l'article 79 du Contrat de gestion et au point 74 de la Communication sur la Radiodiffusion, cet acte devra limiter l'utilisation de cette compensation dans le temps en fonction de son affectation.

- (242) En outre, l'Article 71.4 du Contrat de gestion stipule que les recettes nettes de publicité de la RTBF "dépassant le seuil de 25% des recettes totales de l'entreprise" sont affectées à l'exécution des missions de service public (cf. point (62) ci-dessus). Cet Article semble suggérer que ce ne serait pas le cas pour les recettes nettes de publicité ne dépassant pas ce seuil. Pour ces raisons, la Commission a des doutes sur le fait que la surcompensation soit toujours effectivement évitée.
- (243) De plus, le Décret statutaire permet au Gouvernement de donner des tâches supplémentaires à la RTBF pour lesquelles il lui assure une juste rétribution (cf. points (202) et suivants ci-dessus). Il n'est pas explicitement stipulé que les mêmes exigences décrites au point (237) et, plus généralement, telles que celles spécifiées dans le Contrat de gestion soient également applicables à ces missions complémentaires.
- (244) Par ailleurs, en ce qui concerne la garantie étatique dont la RTBF peut bénéficier pour des emprunts destinés à "couvrir des dépenses d'une autre nature" que ceux destinés à financer les investissements nécessaires pour la réalisation des missions de service public (cf. point (55), Article 69 du Contrat de gestion), il ne semble pas exclu que des moyens publics (une garantie étatique) puissent être utilisés pour financer des activités commerciales.
- (245) Enfin, l'Article 65 du Contrat de gestion stipule que la compensation annuelle (la dotation) ne couvre qu' "une partie" des coûts nets occasionnés par la réalisation de ses missions de service public (cf. point (50) ci-dessus). Compte tenu de l'imputation intégrale des bénéfices nets des activités commerciales de la RTBF au financement du coût net de ses missions de service public, aucune indication n'est donnée à ce stade sur la manière dont la partie non couverte par la compensation annuelle est financée (la question se pose de savoir si la Belgique peut combler cette partie par des subventions supplémentaires et,

dans l'affirmative, si ces subventions supplémentaires sont sujettes aux mêmes règles que celles concernant la dotation).

- (246) Dès lors, la Commission n'est pas convaincue que le système de financement actuel de la RTBF garantisse suffisamment que ce financement soit strictement limité au montant nécessaire pour l'exercice par la RTBF de sa mission de service public.

### **3. *Respect des principes du marché***

- (247) En vertu du point 93 de la Communication sur la radiodiffusion, dans l'exercice d'activités commerciales, les organismes publics de radiodiffusion seront tenus de respecter les principes du marché et, lorsqu'ils agissent sous couvert de filiales, ils garderont leurs distances avec elles. Les États membres veilleront à ce que les organismes publics de radiodiffusion respectent le principe des conditions de pleine concurrence, gèrent leurs investissements commerciaux conformément au principe de l'investisseur en économie de marché et n'adoptent pas un comportement anticoncurrentiel vis-à-vis de leurs concurrentes, en s'appuyant sur leur financement public.
- (248) Conformément au point 96 de la Communication sur la radiodiffusion, il incombe en premier lieu aux autorités nationales de veiller à ce que les organismes publics de radiodiffusion respectent les principes du marché. Pour ce faire, les États membres se doteront de mécanismes appropriés permettant d'instruire efficacement toute plainte éventuelle au niveau national.
- (249) L'Article 70 du Contrat de gestion adopté en décembre 2012 stipule que les activités commerciales de la RTBF sont exécutées aux conditions normales du marché; si ces activités sont menées par l'intermédiaire d'une société filiale, celle-ci doit disposer d'une réelle autonomie de gestion et de politique tarifaire par rapport à la RTBF et les relations entre la RTBF et ses filiales doivent être conformes aux conditions normales de marché.
- (250) Les autorités compétentes belges ont en outre expliqué<sup>99</sup> que la RTBF est soumise à un triple contrôle s'agissant du respect des conditions normales de marché : celui du CSA, celui de l'Autorité belge de la Concurrence et celui des juridictions belges compétentes. Le contrôle des principes du marché par la RTBF est également assuré par les commissaires du Gouvernement qui doivent "veiller au respect des lois et de l'intérêt général". En ce qui concerne les sociétés filiales de la RTBF, les délégués du Gouvernement de la Communauté française ont la même mission.
- (251) Dans ces circonstances, la Commission observe qu'il y a des mécanismes aptes à assurer le respect des principes du marché.

---

<sup>99</sup> Réponses du 30 avril 2011, page 132 et du 6 juin 2013, page 33.

#### 4. *Conclusion sur l'évaluation du régime de financement actuel*

(252) À la lumière des considérations susmentionnées, la Commission estime que le régime de financement actuel ne propose pas de définition suffisamment claire et précise du service public (cf. points (180)-(205)) et contient une erreur manifeste pour autant qu'elle impose directement ou indirectement des conditions d'établissement ou de nationalité, contraires aux Articles 18, 49 et/ou 56 TFEU (cf. points (178)-(179)). De surcroît, l'évaluation préalable qui a été introduite ne satisfait pas aux exigences de la Communication sur la radiodiffusion (cf. points (206)-(219)) et les conditions du cadre actuel ne garantissent pas suffisamment la proportionnalité de la compensation accordée au radiodiffuseur de service public (cf. points (225)-(246)).

### **IX MESURES UTILES**

(253) Compte tenu des préoccupations relatives au régime de financement en place comme mentionné précédemment et des discussions ultérieures avec les autorités belges, la Commission est d'avis que les mesures suivantes seraient appropriées pour garantir la compatibilité avec le TFUE des mesures de financement public de la RTBF décrites ci-dessus:

- (a) L'erreur manifeste de la définition de la mission de service public de la RTBF doit être écartée en éliminant toute obligation/responsabilité de la RTBF de favoriser spécifiquement l'industrie/le secteur audiovisuel/les artistes/œuvres/etc. de la "Fédération Wallonie-Bruxelles" qui pourrait équivaloir à une discrimination sur base de la nationalité, de l'identité ou du lieu d'établissement/de domicile.
- (b) La mission de service public de la RTBF doit être spécifiée plus clairement, en particulier en ce qui concerne la définition des tâches de service public, y compris en matière de services de nouveaux médias, en distinguant plus clairement les activités de service public des activités commerciales et en écartant toute confusion en ce qui concerne l'application de l'évaluation préalable. Il doit être assuré de manière explicite que tous les principes du Contrat de gestion (concernant l'évaluation préalable, les mécanismes de contrôle et de sanction des surcompensations, etc.) sont applicables de manière transparente aux "missions complémentaires", qui doivent elles-mêmes également être définies de manière transparente.
- (c) Une procédure d'évaluation préalable conforme aux points 84 à 90 de la Communication sur la Radiodiffusion doit être introduite dans un cadre législatif, sans excessivement limiter le champ d'application de cette procédure d'évaluation préalable.
- (d) Enfin, les mécanismes concrets assurant que le financement public soit strictement limité aux coûts nets du service public et assurant une supervision et sanction effective des surcompensations éventuelles de la RTBF doivent être clarifiés.



## X ENGAGEMENTS COMMUNIQUÉS PAR LA BELGIQUE

- (254) À la suite de plusieurs échanges, les Services de la Commission et les autorités belges sont parvenus à un accord informel quant aux mesures de protection requises; cela a amené la Belgique à communiquer, le 10 mars 2014, des engagements complétés le 24 mars et le 11 avril 2014 visant à modifier le cadre juridique régissant la radiodiffusion de service public en Communauté française de la Belgique et donc le régime de financement de la RTBF.
- (255) Les autorités belges s'engagent à mener toutes les démarches nécessaires pour que le parlement de la Communauté française de Belgique puisse adopter le décret modifiant le Décret statutaire, ainsi que l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant les modalités de remboursement de la surcompensation et le Contrat de gestion modifié, avant sa dissolution et au plus tard le 14 mai 2014, pour autant que la Décision de la Commission dans cette affaire leur ait été notifiée à cette date. Dans le cas où ces documents réglementaires ne pourraient pas être adoptés avant la fin de la législature actuelle du parlement de la Communauté française de Belgique, les autorités belges s'engagent à ce que ces textes soient adoptés et entrent en vigueur au plus tard dans un délai de 12 mois à compter de la notification de la présente décision. La Belgique a soumis des projets de texte à la Commission dans le but de lever tout doute.

Sur la base de ces textes, les engagements pris officiellement par la Belgique dans les lettres du 10 et 24 mars et du 11 avril 2014 peuvent être résumés comme suit :

### (a) **Ecarter l'erreur manifeste de la définition de la mission de service public**

- (256) La Belgique explique que le critère d'établissement en "Fédération Wallonie/Bruxelles" sera supprimé (ou, lorsqu'il s'agit d'avantages que la RTBF octroie à des personnes physiques ou morales, il sera prévu que l'établissement - siège social/succursale/agence permanente/domicile/résidence - ne pourra être exigé qu'au moment de la mise à disposition de l'avantage en cause (c.à.d. au moment du paiement d'une aide, de la mise à disposition d'infrastructures de la RTBF, de la diffusion de l'œuvre). Dans le contexte des stimulations/du support par la RTBF au bénéfice de personnes (physiques ou morales) "de la Fédération Wallonie-Bruxelles", la Belgique s'engage également à ajouter une définition dans le Contrat de gestion, spécifiant que ceci signifie les personnes "*dont l'œuvre ou l'activité contribue à la politique culturelle et linguistique de la Fédération Wallonie-Bruxelles*".
- (257) Toute condition de nationalité (et notamment en ce qui concerne la candidature à un mandat d'administrateur au conseil d'administration de la RTBF) sera également supprimée.

### (b) **Spécifier plus clairement la mission de service public de la RTBF**

- (258) La Belgique propose de préciser les missions de service public de la RTBF **en ce qui concerne les services de nouveaux médias**, d'abord en distinguant

mieux et en définissant de manière limitative les services de médias audiovisuels linéaires, les services de médias audiovisuels non linéaires et l'offre en ligne (en trois nouveaux articles: Articles 42bis; 42quater et 42sexies) et en précisant que pour tout service non-mentionné dans ces listes limitatives la procédure de l'évaluation préalable, telle que précisé à l'Article 45 du Contrat de gestion, doit être respectée.

- (259) La Belgique propose également de supprimer la formulation "*sur tous les services audiovisuels qu'elle juge pertinents*", qui se retrouvait tout au long du texte du Contrat de gestion et qui pouvait entraîner une confusion quant à la nature limitative de la liste de services pour lesquels une évaluation préalable n'est pas nécessaire (cf. points (21), (26)-(27), (183), (187) et (193) ci-dessus). En outre, chaque fois qu'il est mentionné que la RTBF diffuse "et offre à la demande" des programmes, le Contrat de gestion modifié mentionnera explicitement que cet offre à la demande doit se faire dans les limites des articles 42 quater et sexies (qui définissent de manière limitative les services non-linéaires de la RTBF entrant dans le mandat de service public de la RTBF et qui ne nécessitent donc pas d'évaluation préalable, cf. point (258)).
- (260) En ce qui concerne le développement de l'offre de la RTBF dans les domaines des services à haut débit, des services à la demande, de la télévision/radio hybride ou connectée à internet, et des programmes "transmédias" (cf. points (23)-(24) et (185) et suivants), les articles concernés du Contrat de gestion modifié feront référence explicite aux nouveaux articles du Contrat de gestion énumérant de manière limitative les services de nouveaux médias entrant dans le mandat de service public de la RTBF ainsi que concernant la procédure d'évaluation préalable (Articles 42 à 45 du Contrat de gestion).
- (261) Ensuite, en ce qui concerne les services non linéaires et particulièrement les catalogues de "télévision de rattrapage" et de "vidéos à la demande" ("VOD"), les autorités belges proposent de clarifier de manière limitative le contenu de ces catalogues (la procédure de l'évaluation préalable spécifié à l'Article 45 du Contrat de gestion étant nécessaire pour tout autre contenu) et de spécifier les durées de mise à disposition gratuite du public. Ainsi ces catalogues peuvent contenir gratuitement, pour une durée illimitée, des contenus produits, coproduits ou commandés pour l'utilisation exclusive de la RTBF ainsi que des 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. Pour tout autre contenu, elles proposent une durée maximale de mise à disposition gratuite au public de 7 jours maximum. Enfin, la Belgique propose également de définir de manière limitative le contenu du catalogue de "contenus sonores à la demande" qui comporte, pour une durée illimitée, des fichiers numériques de (séquences de) programmes diffusés dans ses services de médias audiovisuels linéaires de radio ou présentent un lien avec ces (séquences de) programmes en les complétant ou en les prolongeant. Ces fichiers numériques de podcast ou radio à la demande étant généralement constitués d'émissions ou d'extraits d'émission dans lesquelles la musique ne constitue pas la partie principale, la Belgique considère qu'ils n'auront qu'un impact limité et marginal sur les activités des diffuseurs de musique en ligne.

- (262) En ce qui concerne particulièrement les services en ligne, les autorités belges s'engagent à définir de manière précise et limitative les missions de service public de la RTBF dans un nouvel article 42 sexies du Contrat de gestion. En particulier, les webradios spécifiques de la RTBF qui font partie de sa mission de service public seront listées, en précisant que toute autre webradio fera l'objet de la procédure d'évaluation préalable.
- (263) En outre, en ce qui concerne le contenu du catalogue de services de médias non-linéaires (télévision/radio de rattrapage et VOD) sur l'internet, référence sera faite aux mêmes limites que concernant les services non-linéaires (cf. point (261)).
- (264) Enfin, concernant spécifiquement les services en ligne comprenant des textes, les autorités belges s'engagent à prévoir une liste précise et limitative de tels services entrant dans le mandat de service public de la RTBF et de préciser que ces services devront mettre l'accent sur les images et les sons et faire le lien avec les programmes de radio et de télévision de la RTBF. L'obligation d'un lien avec les programmes de radio et de télévision sera également précisée pour les chroniques, cartes blanches, éditoriaux, dossiers thématiques, enquêtes et sondages et bases de données qui seront mis en ligne comme contenus d'information connexes aux programmes de la RTBF.
- (265) De plus, il sera précisé que tout service important (ou modification substantielle) sortant du champ d'application de la liste limitative des services en ligne spécifiée dans le Contrat de gestion sera désormais soumis à la procédure d'évaluation préalable et (si l'évaluation est positive) à une modification du Contrat de gestion par avenant.
- (266) Dans ce contexte, la Belgique remarque également que le mandat de service public impose à la RTBF diverses formes de collaborations avec la presse écrite, ainsi que certaines formes de limitation de son développement numérique, qui visent à préserver le pluralisme de la presse écrite et à limiter les distorsions éventuelles de concurrence<sup>100</sup>.
- (267) En ce qui concerne la **distinction entre les missions de service public et les services commerciaux**, la Belgique s'engage à énoncer de manière précise dans un seul article toutes les activités commerciales de la RTBF et à supprimer ces activités commerciales de la définition des missions de service public de la RTBF ailleurs dans le Contrat de Gestion afin d'éviter toute ambiguïté quant au caractère commercial ou non des activités de la RTBF. La

---

<sup>100</sup> La Belgique invoque ainsi les points suivants du mandat de la RTBF tel que défini dans le Contrat de gestion: la collaboration avec les éditeurs de presse écrite imprimée prévues dans le cadre de la production de programmes et contenus d'information par la RTBF; les hyperliens sur le site internet de la RTBF vers les sites de la presse écrite imprimée; les contenus sur le site de la RTBF émanant des éditeurs de presse écrite imprimée avec lesquels la RTBF a conclu des partenariats et pouvant renvoyer à des contenus payants le cas échéant; les partenariats avec les entreprises de presse écrite imprimée; la diffusion d'une campagne d'intérêt général par an en faveur de la presse écrite imprimée ainsi que le fonds de soutien aux médias d'information mentionné au point (63) ci-dessus.

Belgique s'engage également à préciser l'origine (publique/commerciale) des recettes de la RTBF dans le nouveau Décret statutaire.

(268) En ce qui concerne les **missions complémentaires** de la RTBF, la Belgique propose de préciser, dans le Décret statutaire et le Contrat de gestion, que chaque mission complémentaire sera soumise aux mêmes exigences et modalités de contrôle (y compris concernant les subventions spécifiques complémentaires allouées), ainsi qu'aux mêmes principes de l'évaluation préalable, de transparence, que ceux applicables aux missions de services publics et à la subvention annuelle définies au Contrat de gestion. Elle propose également de spécifier que ces missions feront l'objet d'un mandat précis de la Communauté française et d'une publication adéquate. Enfin, afin d'en assurer la transparence, la Belgique s'engage à prévoir dans le Contrat de gestion l'obligation d'insérer dans le tableau synoptique du rapport annuel de la RTBF un aperçu exhaustif de toutes les subventions (ordinaire, spécifiques, complémentaires) reçues par la RTBF en indiquant le montant, la provenance et leur affectation. Le Décret statutaire spécifiera également que la RTBF publiera dans son rapport annuel un aperçu des différentes missions spécifiques, comprenant une description de la compensation de ces missions spécifiques.

(c) **Introduire une procédure d'évaluation préalable conforme à la Communication sur la radiodiffusion pour les services nouveaux importants envisagés**

(269) La Belgique propose que la procédure d'évaluation préalable soit inscrite dans le Décret statutaire, qui précisera également que toute modification de la définition de ces notions fera elle-même l'objet d'une procédure d'évaluation préalable et que l'introduction d'un nouveau service important ou d'une modification substantielle d'un service existant suite à une évaluation préalable entraînera une modification du Contrat de gestion par signature d'un avenant à ce Contrat de gestion.

(270) Ensuite, dans le cadre de la définition du caractère nouveau d'un service, la Belgique propose de supprimer le critère relatif à la comparaison avec «*l'offre d'autres radiodiffuseurs publics de l'Etat belge et du bassin géographique de langue française*» et de supprimer l'exclusion de l'évaluation préalable pour tout service audiovisuel couvert par le Contrat de gestion. Elle propose de remplacer cette dernière référence au Contrat de gestion par une référence à quelques articles spécifiques du Contrat de gestion qui listent de manière précise et limitative les services pour lesquels une évaluation préalable n'est pas nécessaire (notamment les nouveaux Articles 42 bis, 42 quater et 42 sexies du Contrat de gestion modifié).

(271) Les autorités belges proposent ensuite de définir le critère de l'importance des services nouveaux soumis au test de l'évaluation préalable comme suit : «*un service ou une modification d'un service dont le coût marginal prévisionnel total pour les trois premières années du service est supérieur à 3 pourcents de la subvention allouée à la RTBF en contrepartie de ses missions de service public pour ces trois premières années ; un service dont le coût marginal*

*prévisionnel pour les trois premières années ne remplit pas le seuil des 3% de la subvention allouée à la RTBF, mais qui au cours des trois premières années de sa mise en service est amené à le dépasser, fera l'objet d'une évaluation préalable en vertu du nouvel Article 9 bis du Décret statutaire et du présent Article ».*

(272) Outre l'évaluation préalable pour les services nouveaux et importants et les modifications substantielles de services existants, la Belgique propose de préciser l'étendue du débat public préalable à l'adoption de nouveaux contrats de gestion en spécifiant de manière la plus précise possible les services qui feront l'objet du débat parlementaire afin de permettre aux tiers de connaître, de manière concrète et spécifique, les services qui feront l'objet du débat parlementaire. La Belgique reconnaît cependant que ce débat ne remplace pas une évaluation préalable au sens du point 84 de la Communication sur la Radiodiffusion pour des services nouveaux et importants et les modifications substantielles d'un service existant qui devraient être introduits dans des nouveaux contrats de gestion.

**(d) Clarifier les mécanismes concrets assurant que le financement public soit strictement limité aux coûts nets du service public et assurant une supervision et sanction effective des surcompensations éventuelles de la RTBF**

(273) Les autorités belges proposent que les modalités du contrôle de la RTBF soient inscrites dans le Décret statutaire afin de disposer d'une base juridique suffisamment immuable.

(274) La Belgique assure que le système comptable de la RTBF permettra de clairement identifier les recettes et les coûts des activités commerciales prestées directement par celle-ci: la RTBF est déjà dans l'obligation d'assurer pour ses activités commerciales une transparence des dépenses et des recettes par le biais d'une comptabilité séparée en vertu de son Contrat de gestion adopté en décembre 2012 et la Belgique s'engage en outre, à ce que le Décret statutaire modifié spécifie que le rapport annuel de la RTBF devra comprendre une synthèse des sources, revenus et coûts issus de l'exercice de ses activités, ventilant ceux liés à l'exercice de sa mission de service public et ceux relevant des activités commerciales, ainsi qu'un aperçu des coûts nets de l'exercice de la mission de service public. Il sera également spécifié que la RTBF doit transmettre son rapport annuel au CSA et au parlement et le publier sur son site internet.

(275) La Belgique confirme en outre que le Décret statutaire modifié introduira le "rapport spécial" du Collège des Commissaires aux Comptes. Ainsi, conformément au Contrat de gestion, le Collège des Commissaires aux comptes - une autorité indépendante externe (voir également le point (43) ci-dessus) - recevra chaque année de la RTBF les comptes annuels de la RTBF et un document spécifique détaillé reprenant les détails des coûts et des recettes des activités commerciales (dans le strict respect des principes de comptabilité analytique) et contenant toute information nécessaire pour permettre le Collège des Commissaires aux comptes d'établir le "rapport spécial

complémentaire" en vertu de l'Article 78 du Contrat de Gestion. Ce rapport permet le contrôle de l'utilisation du financement public afin d'éviter toute surcompensation ou subventions croisées par les ressources publiques des activités commerciales de la RTBF et de ses filiales, ainsi que le contrôle du niveau et de l'utilisation des réserves de service public (voir le point (44) ci-dessus)<sup>101</sup>.

- (276) La Belgique s'engage à ajouter dans le Contrat de gestion que le Collège des Commissaires aux Comptes peut requérir toute information nécessaire à l'exercice de ses obligations et que le rapport spécial complémentaire est immédiatement communiqué au CSA qui le publie et qui impose, le cas échéant, des sanctions (voir les points (41) et suivants et (238) et suivants ci-dessus).
- (277) Il sera également spécifié explicitement dans le Contrat de gestion que les comptes annuels de la RTBF et le rapport spécial complémentaire font l'objet d'une révision systématique par des réviseurs externes, en vertu du décret 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.
- (278) Ensuite, la Belgique s'engage à ancrer les principes concernant les réserves (voir les points (239) et suivants ci-dessus) dans le Décret statutaire.
- (279) De plus, la Belgique propose que le Gouvernement de la Communauté française adopte un arrêté fixant les modalités de remboursement de la surcompensation, une fois le Décret statutaire modificatif (qui en est la base juridique) adopté. La Belgique confirme que cet arrêté sera conforme à la Communication sur la Radiodiffusion<sup>102</sup>.
- (280) De même, concernant l'utilisation exceptionnelle de réserves au-delà des 10% des dépenses annuelles budgétisées au titre de l'accomplissement de la mission

---

<sup>101</sup> La Belgique explique que le rapport spécial complémentaire permettra également le contrôle du remboursement effectif de toute surcompensation éventuelle étant entendu que s'il ressort du rapport spécial des Commissaires aux comptes qu'il y a surcompensation le Gouvernement devra ordonner le remboursement effectif des surcompensations ou réduire le montant de la compensation octroyée l'année suivante; en cas de non remboursement effectif, le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA sanctionnera la RTBF d'un montant équivalent au montant des surcompensations non effectivement remboursées, en ce compris les intérêts calculés en application du règlement n°794/2004 de la Commission du 21 avril 2004.

<sup>102</sup> Il prévoira, en particulier, qu'en cas de remboursement de surcompensations, ce remboursement prendra la forme soit d'un remboursement en espèces, en ce compris les intérêts, soit d'une réduction proportionnelle effective de la dotation octroyée les années suivantes. Dans le dernier cas, les fonds seront conservés sur un compte spécial de la Communauté française pour financer d'éventuels déficits au cours des périodes successives du contrat de gestion en cours. Tout excédent net accumulé à la fin du Contrat de gestion sera pris en compte dans le calcul des besoins en matière de financement public pour la prochaine période et déduit des financements publics de la RTBF. En cas de non remboursement effectif, le CSA sanctionnera la RTBF d'un montant équivalent au montant des surcompensations non effectivement remboursées, en ce compris les intérêts calculés en application du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre u règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'Article 93 du traité CE.

de service public (cf. point (241)), la Belgique s'engage à ajouter explicitement (à l'Article 79 du Contrat de gestion) qu'une telle utilisation doit être précédée d'une décision du gouvernement disposant de manière spécifique et contraignante que la surcompensation en cause est affectée à l'avance à une dépense précisément identifiée importante et non récurrente, nécessaire à l'accomplissement de la mission de service public, l'utilisation de cette surcompensation clairement affectée devant être également limitée dans le temps en fonction de son affectation.

- (281) Ensuite la Belgique s'engage à modifier les Articles 69 et 71.4 du Contrat de gestion (concernant les garanties étatiques et l'affectation des recettes nettes de publicité de la RTBF) afin de lever toute ambiguïté quant à leur portée exacte. En particulier, il sera clarifié que les garanties étatiques ne peuvent être accordées que dans le cadre des missions de service public de la RTBF et ne peuvent pas être destinées à des activités commerciales. Il sera également clarifié spécifiquement que les recettes nettes de publicité de la RTBF doivent toujours être affectées intégralement aux dépenses liées à l'exercice de la mission de service public.
- (282) Enfin, les autorités belges rappellent que la RTBF est systématiquement sous-compensée pour ses missions de service public, et se trouve, en conséquence, en situation de déficit structurel. Pour cette raison, le Contrat de gestion (Article 65.1) stipule que la dotation publique annuelle de la RTBF ne couvre qu' "une partie" des coûts nets occasionnés par la réalisation de ses missions de service public. Dans ce contexte, les autorités belges s'engagent à ce que toute augmentation éventuelle du financement public de la RTBF soit opérée conformément aux dispositions de l'Article 27 du Décret statutaire (tel que modifié par l'Article 18 du décret modificatif)<sup>103</sup> et soit prise en compte pour l'établissement du rapport spécial des Commissaires aux comptes.

(e) **Autres engagements**

- (283) Concernant les **fonds spéciaux** auxquels participe la RTBF en vertu du Contrat de gestion ainsi que les dispositions du Contrat de gestion entraînant des obligations pour la RTBF qui pourraient constituer des **aides indirectes à des tiers** (cf. points (162)-(163) et note en bas de page 100), la Belgique s'engage à les notifier à la Commission en vertu de l'Article 107 paragraphe 3 TFUE pour autant qu'ils impliquent des aides d'Etat au sens de l'Article 107 TFUE et ne tombent pas sous le régime "*de minimis*"<sup>104</sup> ou d'un Règlement d'exemption par catégories. Dans ces derniers cas, la Belgique s'engage à respecter toutes les règles applicables.

---

<sup>103</sup> Cet article stipule que la subvention publique ne peut pas excéder les coûts nets induits par la mission de service public et définit les principes comptables (concernant les réserves ainsi que l'imputation intégrale des recettes commerciales au financement du coût net des missions de service public et l'interdiction de la subvention croisée des activités commerciales par la subvention publique).

<sup>104</sup> Règlement (UE) No 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des Articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*, JO L 352 du 24 décembre 2013, p. 1.

## XI APPRÉCIATION DES ENGAGEMENTS PRIS PAR LA BELGIQUE

- (284) La Commission a évalué les engagements pris par la Belgique à la lumière des préoccupations ainsi que des propositions de modifications du régime de financement identifiées ci-dessus.
- (285) **L'engagement consistant à supprimer toute obligation d'établissement en Fédération Wallonie-Bruxelles** ou de la mettre en ligne avec les principes de la Communication sur le Cinéma de 2013, ainsi que la clarification apportée aux définitions du Contrat de gestion, précisant que le critère d'"appartenance" à la Fédération Wallonie Bruxelles se réfère à une contribution à la politique culturelle et linguistique de la Fédération Wallonie-Bruxelles (et non pas à une condition de nationalité/d'établissement, cf. points (256)-(257)), écartent l'erreur manifeste de la définition de la mission de service public sur ce point.
- (286) La Commission est également satisfaite que la condition de nationalité liée à la fonction d'administrateur au Conseil d'administration de la RTBF (cf. points (179) et (257)) soit supprimée du Décret statutaire.
- (287) **L'engagement consistant à spécifier plus clairement la portée des activités des nouveaux médias** visées par le Contrat de gestion dans plusieurs articles formulés de manière limitative et exhaustive (Articles 42 bis, 42 quater et 42 sexies du Contrat de gestion modifié), en spécifiant que tout autre service de nouveaux médias est soumis à une évaluation ex ante et fera l'objet d'un avenant au Contrat de gestion apporte une réponse adéquate aux questions soulevées par la Commission sur ce point.
- (288) Dans l'opinion de la Commission la suppression de la formulation "*sur tous les services audiovisuels qu'elle juge pertinents*" à travers le Contrat de gestion et la clarification, chaque fois qu'il est mentionné que la RTBF "offre à la demande", que cet offre se fera dans les limites des nouveaux Articles 42 bis, 42 quater et 42 sexies du contrat de gestion modifié (cf. points (181) à (187), (258) à (259) et (303)) éliminent tout doute quant aux services de nouveaux médias qui font partie du mandat de la RTBF.
- (289) De même, la référence explicite aux Articles 42 à 45 du Contrat de gestion en ce qui concerne le développement de l'offre de la RTBF dans les domaines des services à haut débit, des services à la demande, de la télévision/radio hybride ou connectée à internet, et des programmes "transmédias" (cf. point (260)), assurera que la procédure d'évaluation préalable (telle que spécifiée à l'Article 45 du Contrat de gestion) s'applique dans tous les cas où les services concernés n'entrent pas dans le champ d'application des Articles 42bis, 42 quater ou 42 sexies du Contrat de gestion.
- (290) Ensuite, particulièrement en ce qui concerne les catalogues de "télévision de rattrapage", de "vidéos à la demande" et de "contenus sonores à la demande" le Contrat de gestion modifié définira de manière précise les contenus qui peuvent être inclus ainsi que leur durée maximale de mise à disposition gratuite dans le cadre de la mission de service public de la RTBF. Ainsi ces



catalogues pourront contenir gratuitement, 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. Pour tout autre contenu, la Belgique propose une durée maximale de mise à disposition gratuite au public de 7 jours maximum. Enfin, elle propose également de définir de manière limitative le contenu du catalogue de "contenus sonores à la demande" qui comporte, pour durée illimitée, des fichiers numériques de (séquences de) programmes diffusés dans ses services de médias audiovisuels linéaires de radio ou présentent un lien avec ces (séquences de) programmes en les complétant ou prolongeant.

- (291) Ceci permet de refléter les évolutions techniques et technologiques dans le secteur audiovisuel<sup>105</sup> et d'assurer une certaine efficacité de l'exploitation de droits de diffusion acquis et des investissements faits par la RTBF dans la production des œuvres audiovisuels par des moyens publics, au bénéfice de son audience, et sans pour autant limiter la concurrence de façon excessive<sup>106</sup>.
- (292) De même, les engagements de la Belgique assurent que le Contrat de gestion modifié définira de manière précise les services en ligne qui font partie de la mission de service public de la RTBF: l'énumération de manière limitative des webradios existants et la spécification que la procédure de l'évaluation préalable (telle que décrite à l'article 45 du Contrat de gestion) s'appliquera pour tout nouveau webradio assurent que la RTBF n'introduira pas de telles nouvelles webradios hors de son mandat de service public. En outre, la Commission est satisfaite que les mêmes limites temporelles soient introduites concernant le contenu des catalogues de télévision/radio de rattrapage et VOD sur l'internet de la RTBF qu'en générale pour ses services non-linéaires (point (288)).

---

<sup>105</sup> P.ex. comme l'expliquent les autorités belges, les décodeurs et autres "PVR" ("personal video recorders") permettent déjà de stocker des programmes enregistrés sans limites de temps.

<sup>106</sup> Étant entendu qu'en principe seuls les 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 peuvent être mis à la disposition du public pour une durée illimitée et vu la durée limitée (7 jours) de la mise à disposition gratuite permise pour tout autre contenu. Dans ce contexte, la Belgique a également expliqué (lettre du 1.10.2013, p. 13 et s.), spécifiquement en ce qui concerne le VOD, que le développement par la RTBF d'une offre VOD de films devrait inévitablement se faire dans le respect de la recommandation adoptée par le Centre de Cinéma et de l'audiovisuel de la Communauté française en matière de "chronologie des médias", qui détermine les fenêtres d'exploitation des œuvres audiovisuelles de la Communauté française de Belgique et qui est globalement acceptée pour les autres œuvres audiovisuelles. Ainsi, la fenêtre de "catch-up" gratuite de la RTBF, telle que visée par le Contrat de gestion, n'intervient qu'une fois que les œuvres ont déjà été exploitées à la fois par la télévision linéaire et par le VOD payante. Selon la Belgique, l'offre VOD gratuite en ligne de la RTBF n'intervient donc qu'une fois l'œuvre rentabilisée sur un plan commercial à un moment où est atténuée la concurrence avec les services de VOD payants tels que ceux développés par des acteurs privés. Concernant spécifiquement les webradios, les autorités belge soulignent leur audience limitée, qu'ils n'ont pas vocation à recevoir davantage d'audience dans le futur et qu'ils ne génèrent aucune recette commerciale (lettre du 1.10.2013, p. 21).

- (293) Plus particulièrement concernant les services en ligne comprenant des textes, l'énumération précise et limitative des services qui entrent dans le mandat de service public de la RTBF et la précision que 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 et que tout service important (ou modification substantielle) sortant du champ d'application de cette liste limitative sera désormais soumis à la procédure d'évaluation préalable, lèvent les doutes de la Commission concernant ces services.
- (294) La nécessité pour la RTBF de faire le lien de ses services en ligne comprenant des textes avec ses programmes de radio ou de télévision et de mettre l'accent sur les images et les sons pourra garantir que la RTBF ne développe pas ces services de manière illimitée et disproportionnée. Cette clarification du mandat de service public de la RTBF permettra aux autorités de tutelle (la 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.
- (295) Même si - comme le critique la plaignante (cf. points (72)-(73)) - les services en ligne de la RTBF n'ont pas été sujets à une véritable évaluation préalable au sens des points 84 et suivants de la Communication sur la Radiodiffusion avant leur inscription dans le Contrat de gestion<sup>107</sup>, il y a d'abord lieu de rappeler que, dans le cadre d'une procédure d'aide existante, la Commission ne peut prendre qu'une décision produisant des effets pour l'avenir et ne peut constater une incompatibilité qu'*ex nunc*<sup>108</sup>. L'évaluation de la Commission se limite donc nécessairement à la formulation du mandat de la RTBF et au respect des règles concernant les aides d'État et plus particulièrement de la Communication sur la radiodiffusion pour le futur.
- (296) En outre, la Belgique a bien organisé une consultation publique sur les éléments constitutifs du Contrat de gestion (cf. point (13)) pendant laquelle les activités en ligne de la RTBF et leurs effets sur la presse écrite en Communauté française de la Belgique ont été discutées<sup>109</sup>. La sensibilité de la

---

<sup>107</sup> Cette consultation publique concernait les "éléments constitutifs" du Contrat de gestion et n'équivalait donc pas une consultation sur des services décrits de manière concrète et spécifique, permettant aux tierces parties de prévoir de manière suffisamment précise quels services seront développés et offerts par la RTBF dans la période du Contrat de gestion. En outre, il n'a pas été établi que suite à cette consultation, une évaluation concrète a eu lieu concernant les services concrets en termes de satisfaction des besoins sociaux, démocratiques et culturels de la société, et de leurs effets potentiels sur les conditions des échanges et de la concurrence.

<sup>108</sup> Cf. p.ex. Affaire T-288/97, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contre la Commission, points 91 et 103.

<sup>109</sup> Durant la consultation publique qui précédait la rédaction du Contrat de gestion qui a adopté en décembre 2012, la tension entre les obligations d'information de la RTBF et les activités des entreprises de presse écrite a également été discutée (ainsi, le transcript des discussions parlementaires sur le papier du Gouvernement définissant les principes constitutifs du nouveau Contrat de gestion (transmis par la Belgique à la Commission le 11 avril 2013) mentionne, entre autres ce qui suit : "le site de la RTBF doit devenir un portail d'entrée vers la presse écrite"; "la RTBF ne doit pas faire la même chose que les journaux francophones belges"; et "il faut créer un encadrement précis des activités autorisées sur internet et des médias digitaux au sens large...". De même, la présentation du président du Conseil d'administration des JFB à la Commission Audiovisuel du parlement de la Communauté française le 29 mai 2012 (Annexe 1 au courrier de la

définition du mandat de la RTBF en ce qui concerne l'activité en ligne comprenant des textes (également à la lumière de la plainte des JFB) était donc bien claire au moment du développement du Contrat de gestion et la Belgique mentionne qu'elle a ainsi inclus plusieurs dispositions dans le Contrat de gestion tel qu'adopté en décembre 2012 dans le but de préserver le pluralisme de la presse écrite et de limiter les distorsions éventuelles de la concurrence (cf. point (266) et note en bas de page 100)<sup>110</sup>.

- (297) Il y a également lieu de rappeler que la Communication sur la Radiodiffusion souligne l'importance des obligations d'information des radiodiffuseurs publics et inclut explicitement les services d'information en ligne basés sur du texte dans la définition de services audiovisuels (cf. point (181)).
- (298) Dès lors, les engagements de la Belgique concernant les services de nouveaux médias lèvent les doutes de la Commission concernant ce point: ils assurent que le mandat de mission de service public pour ces services sera défini de manière précise et limitative en quelques articles spécifiques du Contrat de gestion modifié (notamment en ses nouveaux Articles 42 bis, 42 quater et 42 sexies) et que l'évaluation préalable s'appliquera pour tout service important (ou modification significative à un service existant) non-listé dans ces articles. La suppression de la formulation que la RTBF diffuse "*sur tous les services audiovisuels qu'elle juge pertinents*" et la référence aux nouveaux Articles 42 bis, 42 quater et 42 sexies (qui définissent de manière précise et exhaustive les services non-linéaires) chaque fois que le Contrat de gestion mentionne que la RTBF "offre à la demande" un certain service, contribueront également à la clarté du mandat de la RTBF.
- (299) Ensuite, les engagements de la Belgique en ce qui concerne la **distinction entre les missions de service public et les services commerciaux** et en ce qui concerne les "**missions complémentaires**" de la RTBF (cf. points (267)-(269)) écartent également les doutes de la Commission concernant ces points:
- (300) L'énumération de toutes les activités commerciales de la RTBF dans un seul article du Contrat de gestion et l'élimination de références à de telles activités commerciales dans la définition du service public ailleurs dans le Contrat de gestion éliminera toute confusion concernant le caractère commercial ou non des activités de la RTBF permettant ainsi le contrôle effectif du respect des missions de service public et de la proportionnalité du financement de la RTBF (cf. également le point (201)).
- (301) En ce qui concerne les missions complémentaires, il sera spécifié que ces missions devront répondre aux mêmes exigences, modalités de contrôle et principes que les missions décrites au Décret statutaire et au Contrat de gestion (telles que concernant l'évaluation préalable, la distinction des activités commerciales et des activités de service public, la transparence, la

---

plaignante du 16 avril 2014) souligne les enjeux pour le secteur de la presse écrite et donne des propositions concrètes pour la rédaction du nouveau Contrat de gestion.

<sup>110</sup> Ces mesures qui visent à préserver le pluralisme de la presse écrite incluent, mais ne sont pas limités au fonds de soutien aux médias auquel la plaignante fait référence (cf. points (75) et (266) et note en bas de page 100).

proportionnalité, le contrôle etc.). En outre elles feront l'objet d'un mandat précis et d'une publication adéquate. Ainsi, le nouveau Décret statutaire prévoira que l'introduction d'une mission spécifique relative à un nouveau service important ou à une modification substantielle d'un service audiovisuel existant entraîne une modification du Contrat de gestion par la signature d'un avenant au Contrat de gestion. De plus, la RTBF doit informer les tiers de l'introduction d'une mission spécifique par publication sur son site internet. Enfin le tableau synoptique du rapport annuel de la RTBF devra contenir un aperçu exhaustif de toute subvention, y compris les subventions complémentaires. Les "missions complémentaires" seront dès lors traitées sur un pied d'égalité avec les missions de service public inscrites au Contrat de gestion et répondront ainsi aux exigences de clarté et de transparence et, plus généralement, aux mêmes exigences que les autres missions de service public de la RTBF, telles que spécifiées au Contrat de gestion et au Décret statutaire.

- (302) Pour ces raisons, la Commission estime que les engagements de la Belgique assurent que la définition de la mission de service public de la RTBF sera suffisamment claire et précise et ne contiendra pas d'erreur manifeste.
- (303) Les engagements de la Belgique concernant la **procédure d'évaluation préalable** écartent également les doutes de la Commission concernant cette procédure. En particulier, la définition de la nature "nouvelle" et "importante" d'un service (déclenchant l'évaluation préalable) sera suffisamment large pour ne pas *de facto* exclure cette évaluation de manière excessive.
- (304) Ainsi, la définition du caractère nouveau d'un service se fera en se référant aux services que la RTBF offre déjà en vertu de quelques articles précis et limitatifs du Contrat de Gestion et non plus par une référence plus générale au Contrat de gestion ou aux services offerts par d'autres radiodiffuseurs publics. Ceci est en ligne avec le point 85 de la Communication sur la radiodiffusion qui se réfère à "*la portée des services déjà proposés par l'organisme public de radiodiffusion*".
- (305) La définition du caractère "important" du service se fera de manière plus objective et précise, par référence à un pourcentage (3%) de la subvention allouée (au lieu des recettes "totales" incluant les recettes commerciales qui ne sont pas toujours à priori claires au moment du lancement d'un nouveau service)<sup>111</sup>. En outre, il sera prévu que si au cours des trois premières années de son lancement un service est amené à dépasser le seuil, il fera encore l'objet d'une évaluation préalable.
- (306) La Belgique propose ainsi de supprimer l'élément d'incertitude liée à la prévision de recettes commerciales et assure qu'un nouveau service/une modification d'un service dont les coûts marginaux sont initialement

---

<sup>111</sup> La Belgique explique que ce pourcentage de 3% de la subvention allouée à la RTBF (6,3 millions d'EUR en valeur absolue en 2013) reste strictement proportionné à la lumière du chiffre d'affaires des principaux acteurs du marché susceptibles d'être affectés par les nouveaux services importants que la RTBF pourrait envisager de lancer. Elle observe également qu'en valeur absolue, ce seuil est inférieur au seuil de 2% retenu dans l'affaire ORF (cf. note en bas de page 97) (lettre de la Belgique du 5 juin 2013, p. 23-24).

relativement faibles, mais qui peut avoir d'importants effets sur le marché et donc devenir significatif une fois lancé, soit soumis à une évaluation préalable.

- (307) Ceci garantit une définition objective et claire de la nature "nouvelle" et "importante" d'un service (ou d'une modification à un service existant) et ainsi des conditions dans lesquelles l'évaluation préalable s'appliquera.
- (308) La Commission estime dès lors que la procédure d'évaluation préalable décrite à l'Article 45 Contrat de gestion (cf. également point (209)) remplira les exigences de la Communication sur la Radiodiffusion (points 84-90).
- (309) L'inscription de la procédure d'évaluation préalable dans le Décret statutaire et la précision selon laquelle toute modification de la définition de ces notions fera elle-même l'objet d'une procédure d'évaluation préalable donne en outre une base juridique suffisamment immuable à cette procédure d'évaluation préalable.
- (310) L'obligation de modifier le Contrat de gestion chaque fois que, suite à une évaluation préalable, un nouveau service important a été introduit ou un service existant modifié, contribuera enfin à une transparence et clarté maximale du mandat de service public de la RTBF.
- (311) La Commission se réjouit également de l'engagement de la Belgique de préciser le **débat public préalable à l'adoption de nouveaux contrats de gestion** en spécifiant de manière la plus précise possible les services qui feront l'objet du débat parlementaire afin de permettre aux tiers de se prononcer. Même si – comme le reconnaît la Belgique - ce débat ne remplace pas une évaluation préalable au sens de la Communication sur la Radiodiffusion pour des services nouveaux et importants ou pour des modifications substantielles de services existants, ceci augmentera la transparence et permettra un véritable débat public sur les missions de service public de la RTBF.
- (312) Quant aux **engagements relatifs à la proportionnalité des finances publiques, sa supervision et la sanction effective des surcompensations**, la Commission considère que les propositions de la Belgique apportent une réponse appropriée aux points qu'elle a soulevés.
- (313) D'abord, la Belgique s'engage à ancrer les modalités de contrôle de la RTBF et les principes concernant les réserves (voir les points (273), (274) et (278)) dans le Décret statutaire, assurant ainsi une base juridique suffisamment immuable afin de garantir la continuité de ces modalités et principes.
- (314) Ensuite, la Belgique assure que le système comptable de la RTBF permettra de clairement identifier les recettes et les coûts des activités commerciales de la RTBF et que le rapport annuel de la RTBF comprendra une synthèse des sources, revenus et coûts liés à l'exercice de la mission de service public de la RTBF et de ceux relevant des activités commerciales, ainsi qu'un aperçu des coûts nets de l'exercice de la mission de service public.

- (315) La Belgique confirme également que le Collège des Commissaires aux comptes recevra chaque année de la RTBF les comptes annuels de la RTBF et un document spécifique détaillé reprenant les montants des coûts et de chacune des recettes commerciales. La Belgique a expliqué que ce document reprendra la composition exacte des coûts et de chacune des recettes commerciales par référence aux comptes utilisés dans les comptes annuels et permettant d'isoler directement les recettes commerciales des recettes de l'exercice de la mission de service public dans le strict respect des principes de comptabilité analytique. Il contiendra toute information nécessaire pour permettre au Collège des Commissaires aux comptes d'établir le "rapport spécial complémentaire". Ce rapport, qui permettra le contrôle de l'utilisation du financement public afin d'éviter la surcompensation et les subventions croisées par les ressources publiques des activités commerciales de la RTBF, sera transmis à l'autorité de tutelle (le CSA) qui le publie sur son site internet et qui peut imposer, le cas échéant, des sanctions.
- (316) Les comptes annuels de la RTBF et la proportionnalité de la subvention publique feront ainsi l'objet d'une révision systématique par des réviseurs externes (notamment par les Commissaires aux comptes).
- (317) De plus, l'engagement de la Belgique à spécifier que les garanties étatiques ne peuvent être accordées que dans le cadre des missions de service public de la RTBF et ne peuvent pas être destinées à des activités commerciales et la clarification explicite que les recettes nettes de publicité de la RTBF doivent toujours être affectées intégralement aux dépenses liées à l'exercice de la mission de service public, assurent que toute ambiguïté concernant ces points sera levée (cf. points (242) et (244)).
- (318) Ensuite, l'engagement de la Belgique à ancrer les modalités de contrôle de la RTBF et les principes concernant les réserves (voir les points (239) et suivants ci-dessus) dans le Décret statutaire afin de disposer d'une base juridique suffisamment immuable garantira la continuité de ces principes.
- (319) La Belgique a également soumis un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant les modalités de remboursement de toute surcompensation éventuelle. Les principes énoncés dans ce projet d'arrêté (cf. point (279)) sont en ligne avec la Communication sur la Radiodiffusion et permettront un remboursement effectif de surcompensations non-justifiées.
- (320) De même, concernant l'utilisation exceptionnelle de réserves au-delà des 10% des dépenses annuelles budgétisées au titre de l'accomplissement de la mission de service public (cf. point (241)), la Commission est satisfaite de l'engagement de la Belgique d'ajouter explicitement à l'Article 79 du Contrat de gestion qu'une telle utilisation exceptionnelle des réserves doit être précédée d'une décision du gouvernement (cf. point (280)). Ceci assurera que l'utilisation exceptionnelle des réserves au-delà des 10% des dépenses annuelles budgétisées au titre de l'accomplissement de la mission de service public sera soumise à un acte contraignant préalable, qui définira de manière spécifique les réserves ainsi que leur affectation concernée et la durée de

l'affectation, en ligne avec le point 74 de la Communication sur la radiodiffusion et l'Article 79 du Contrat de gestion.

- (321) Ensuite, les assurances de la Belgique que les "missions complémentaires" de la RTBF seront traitées sur un pied d'égalité avec les missions de service public inscrites au Contrat de gestion, y compris en ce qui concerne les principes assurant la proportionnalité et le contrôle de la subvention publique de la RTBF et la transparence, lèvent les doutes de la Commission concernant ces missions complémentaires (cf. points (243) et (301)).
- (322) Enfin, en ce qui concerne l'Article 65 du Contrat de gestion (cf. point (245)), les autorités belges expliquent que cet Article stipule que la dotation publique annuelle de la RTBF ne couvre qu' "une partie" des coûts nets occasionnés par la réalisation de ses missions de service public parce que la RTBF est en situation de déficit structurel (elle n'a bénéficié d'aucune couverture quelconque de ses pertes<sup>112</sup>). L'engagement de la Belgique dans ce contexte à ce que toute augmentation éventuelle du financement public de la RTBF respecte toutes les exigences concernant la proportionnalité du financement public tels que stipulés dans le Décret statutaire et le Contrat de gestion, assurera que le financement public ne dépassera jamais ce qui est nécessaire pour l'exercice de la mission de service public. La Commission tient cependant à rappeler que la compensation de la RTBF ne peut en tout cas couvrir que les coûts nets réels du service public de la période *actuelle* du Contrat de gestion et non pas des coûts du passé qui n'auraient pas donné lieu à une compensation intégrale.
- (323) Pour ces raisons, la Commission n'a plus de doutes concernant les mécanismes permettant de garantir et de contrôler la proportionnalité du financement public de la RTBF, y compris en ce qui concerne le financement de son activité en ligne<sup>113</sup> (cf. points (69)-(70)).
- (324) Enfin, l'engagement de la Belgique de notifier tous les fonds spéciaux auxquels la RTBF participe en vertu du Contrat de gestion ainsi que toutes les dispositions du Contrat de gestion entraînant des obligations pour la RTBF qui pourraient constituer des aides indirectes à des tiers (pour autant qu'ils impliquent des aides d'état au sens de l'Article 107 TFEU et ne tombent pas sous le régime "*de minimis*" ou un règlement d'exemption par catégories) permet d'assurer que l'ensemble du régime de financement de la RTBF, y compris ses implications sur des tiers, respectera les règles concernant les aides d'état.
- (325) À la lumière de ces considérations, la Commission estime que les engagements pris par la Belgique (cf. section 10) sont appropriés pour garantir

---

<sup>112</sup> Réponse des autorités belges du 11 avril 2013 aux observations de la Commission du 26 octobre 2012, page 28.

<sup>113</sup> Étant entendu que, dans l'opinion de la Commission, l'activité en ligne de la RTBF, tel que spécifié à l'Article 42.3 et 42.4 du Contrat de gestion (Articles 42 quater et 42 sexies du Contrat de gestion modifié), fait également partie des missions de service public de la RTBF (cf. points (287) à (298)).

que la compensation accordée à la RTBF ne dépassera pas le montant nécessaire pour mener à bien les tâches de service public.

- (326) Compte tenu de ce qui précède, la Commission juge que les engagements de la Belgique apportent une réponse aux préoccupations soulevées par la Commission et que le financement public accordé à la RTBF pour mener à bien ses tâches de radiodiffusion de service public, pour autant que ces engagements soient mis en œuvre, est donc compatible avec l'Article 106, paragraphe 2, TFEU.

## **XII CONCLUSION**

- (327) La Commission propose l'adoption de mesures utiles selon l'article 18 du Règlement (CE) No 659/1999 et prend acte, selon l'article 19 du Règlement (CE) No 659/1999, de l'acceptation par la Belgique des mesures utiles proposées.
- (328) La Commission rappelle aux autorités belges de communiquer à la Commission le cadre juridique final (décret modifiant le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française, arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant les modalités de remboursement de toute surcompensation éventuelle et Contrat de gestion modifié), dès son adoption.
- (329) La présente lettre ne porte pas préjudice à la possibilité, pour la Commission, d'évaluer continuellement les régimes d'aides en place au titre de l'Article 108, paragraphe 1, TFEU, et de proposer les mesures adéquates exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché commun.

Au cas où la présente lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de sa réception. Si la Commission ne reçoit pas de demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous acceptez la divulgation aux tiers et la publication du texte intégral de cette lettre, dans la langue faisant foi, sur le site internet suivant:

<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Votre demande doit être adressée soit par courrier électronique crypté à l'adresse [stateaidgreffe@ec.europa.eu](mailto:stateaidgreffe@ec.europa.eu), soit par lettre recommandée, soit par télécopie à l'adresse suivante:

Commission européenne  
Direction générale de la concurrence  
Greffes des aides d'État  
1 Place Madou / Madouplein 1  
MADO 12/59  
B-1210 Brussels  
BELGIUM  
Télécopieur: 32 229 61242



Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma très haute considération.

Par la Commission

Joaquín ALMUNIA  
Vice-président