

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 261.085 du 17 octobre 2024

A. 238.958/VIII-12.562

En cause :

1. **la société coopérative LAPRESSE.be – Alliance des médias d'information,**
2. **la société anonyme MEDIAFIN,**
3. **la société à responsabilité limitée ÉDITIONS DE L'AVENIR PRESSE,**
4. **la société anonyme I.P.M. GROUP,**
5. **la société anonyme GROUPE SUDMEDIA,**
6. **la société anonyme ROSSEL & CIE,**

ayant toutes élu domicile chez
M^e Michel KAISER, avocat,
boulevard Louis Schmidt 56
1040 Bruxelles,

contre :

1. **la Communauté française,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pascaline MICHOU et
Jean-François DE BOCK, avocats,
Bosveldweg 70
1180 Bruxelles,
2. **la Radio-télévision belge
de la Communauté française** (en abrégé : RTBF),
ayant élu domicile chez
M^{es} Denis WAELBROECK, Jessica BRACKER et
Irène ANTYPAS, avocats,
avenue Louise 489
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 avril 2023, les parties requérantes demandent l'annulation :

- « 1) du sixième contrat de gestion de la Radio-télévision belge de la Communauté française pour les années 2023 à 2027 incluses, [...] publié au *Moniteur belge* du 24 février 2023 [...], pages 24.823 à 24.890, et spécialement des points 8 et 9, en ce compris l'indicateur 13, premier acte attaqué ;

- 2) de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 décembre 2022 en tant qu'il approuve le sixième contrat de gestion précité, arrêté publié au *Moniteur belge* du 24 février 2023, p. 24.822, et spécialement des points 8 et 9, en ce compris l'indicateur 13, second acte attaqué ».

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Dans son dernier mémoire, la seconde partie adverse sollicite le maintien des effets des actes attaqués.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint, a rédigé un rapport sur la base de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 20 août 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 octobre 2024.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Michel Kaiser, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, M^e Jean-François De Bock, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, et M^e Denis Waelbroeck, avocat, comparaisant pour la deuxième partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Les premiers faits pertinents pour l'examen du présent recours ont été exposés dans l'arrêt n° 231.760 du 26 juin 2015, qui a rejeté le recours en annulation, introduit par la scrl « Les journaux francophones belges » et ses membres, du quatrième contrat de gestion de la Radio-télévision belge de la Communauté française pour les années 2013 à 2017 incluses, tel qu'approuvé par un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 21 décembre 2012.

2. Les parties adverses ont conclu un cinquième contrat de gestion qui a été approuvé par un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 décembre 2018 pour la période 2019-2022. Il a fait l'objet d'un avenant approuvé par un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 août 2020.

Ce cinquième contrat de gestion n'a pas fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

3. Le 22 mars 2022, la ministre des Médias de la première partie adverse dépose au Parlement, en application de l'article 9, § 3bis, alinéa 1^{er}, du décret du 14 juillet 1997 'portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF)', une note d'intention portant sur le sixième contrat de gestion en projet (*Doc., Parl. Comm. fr., 2021-2022, n° 364/1*).

4. Au cours du mois de mai 2022, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (ci-après « CSA ») établit un document intitulé « Bilan du contrat de gestion de la RTBF 2019-2022 ». Dans celui-ci, ce conseil rappelle, notamment, les conditions cumulatives devant être respectées par la seconde partie adverse dans le cadre de son offre d'information rédactionnelle en ligne, qu'il synthétise comme suit :

- « - Être en phase avec les missions de service public.
- Être en lien avec la programmation.
- Être produite ou traitée par ses propres rédactions.
- Être enrichie d'images et de sons.
- Pour minimum 51 % des articles, ne pas excéder 1500 signes »

Le CSA formule dans ce document les conclusions et recommandations suivantes :

« CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le nouveau Contrat de gestion doit apporter des clarifications afin que le cadre fixé par l'article 42sexies soit lisible, effectif et contrôlable.

- Ces clarifications du Contrat de gestion sont nécessaires pour éviter toute divergence d'interprétation. Ceci est en effet déterminant car cela conditionne

l'effectivité des conditions cumulatives fixées pour le développement par la RTBF de son offre rédactionnelle en ligne.

- Il convient ensuite de consolider l'effectivité des conditions 2 ("être en lien avec la programmation") et 3 ("être produite ou traitée par ses propres rédactions") :
 - Par l'ajout d'une temporalité dans l'établissement d'un lien avec la programmation ;
 - Par la clarification de l'intensité de traitement attendu des contenus en provenance d'agences de presse ».

5. Le 19 juillet 2022, le Parlement de la Communauté française adopte un avis « contenant [ses] recommandations [...] sur les éléments constitutifs du prochain contrat de gestion de la RTBF, en application de l'article 9, § 3bis, du décret du 14 juillet 1997 [...] » (*Doc., Parl. Comm. fr., 2021-2022, 364/3*).

Sous le « point 3.3 Presse écrite » de cet avis, les recommandations suivantes sont formulées :

- « - Assurer, pour l'ensemble des publics de la Fédération Wallonie Bruxelles, le droit à une information de qualité gratuite et accessible, comportant des contenus riches, analytiques, didactiques, s'adressant à tous, avec les moyens les plus adaptés, en encadrant de manière précise et efficace l'offre rédactionnelle en ligne de la RTBF.
- Renforcer l'article 42sexies, afin de mettre fin aux tensions existantes avec la presse écrite, y compris sur l'accroissement du volume d'articles obligatoirement associés à du contenu audio et vidéo, qui doit être majoritaire. En prévoyant notamment des liens vers les sites de la presse écrite quand leur travail est cité, et toute mesure concertée dans le cadre de collaborations respectueuses.
- Veiller à ce que 51 % minimum des articles de son site en ligne/application d'information ne dépasse pas 1.500 signes de textes, avec une marge de plus ou moins 5 % hors titres, intertitres et blancs.
- Encadrer journalistiquement la publication des articles d'information à destination de son site *web*.
- Garantir la mise en évidence d'informations issues des sites *web* des éditeurs de presse, et que cela soit rendu obligatoire par le contrat de gestion et encadré par des conventions avec les éditeurs.
- Renforcer les synergies en termes d'échanges d'espaces publicitaires entre la RTBF et les éditeurs de presse écrite ».

6. Le sixième contrat de gestion est signé le 22 décembre 2022.

Il s'agit du premier acte attaqué.

Il est approuvé par un arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 décembre 2022.

Il s'agit du second acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèse de la première partie adverse

IV.1.1. Le mémoire en réponse

La première partie adverse soutient en substance que l'objet direct et véritable du recours consisterait dans « la sanction de l'interdiction d'actes qualifiés de concurrence déloyale ou de l'utilisation prétendument indue de subventions publiques correspondant à des aides d'État ». Elle estime que le Conseil d'État ne pourrait être compétent pour connaître de pareilles questions car elles impliqueraient qu'il « se prononce sur l'interdiction, pour le pouvoir public, d'exécuter une obligation correspondant à un droit subjectif dont les parties requérantes se prétendent titulaires, à savoir le droit d'exiger l'interdiction d'une offre de services de presse écrite en ligne financée par des subventions publiques qui constituerait une concurrence déloyale ».

Elle considère que le Conseil d'État ne pourrait statuer sur le moyen unique sans se prononcer sur l'existence ou l'étendue des droits subjectifs invoqués dès lors que « la limite de l'étendue des obligations des pouvoirs publics constitue précisément la limite de l'étendue des droits subjectifs invoqués par les parties requérantes ».

Elle rappelle que :

- (i) les modalités de l'offre de service d'information écrite en ligne doivent s'apprécier à l'aune de la notion de service public, telle qu'elle a été précisée par la Commission européenne dans sa décision du 7 mai 2014 ;
- (ii) les parties requérantes ont tenté de faire valoir leurs droits subjectifs dans le cadre d'une procédure devant le juge de la cessation commerciale ; elle souligne que leurs demandes ont été rejetées par le président du tribunal de commerce de Charleroi et par la cour d'appel de Mons.

Elle observe que, conformément à l'article XVII.1^{er} du Code de droit économique, seul le tribunal de l'entreprise serait compétent pour connaître de litiges portant sur la violation de règles « de concurrence déloyale ou d'usage honnête sur le marché ». Elle estime que ces questions constitueraient l'objet direct et véritable du recours.

Par ailleurs, la première partie adverse souligne que seule la Commission européenne est compétente pour se prononcer sur la compatibilité d'aides d'État avec le TFUE.

IV.1.2. Le dernier mémoire

La première partie adverse soutient qu'on ne peut pas se contenter de se référer à ce qui a été décidé par le Conseil d'État pour des contrats de gestion qui ont été passés il y a plus de dix ans pour trancher définitivement la question de la nature contractuelle ou réglementaire du premier acte attaqué. Elle fait valoir à cet égard que la Cour de cassation a estimé que cet acte n'est pas une loi au sens de l'article 608 du Code judiciaire et que le premier acte attaqué ne peut être considéré comme un acte confirmatif des précédents contrats de gestion, puisqu'il a fait l'objet d'une nouvelle négociation.

Selon elle, il ne faut pas exclure que le contrat de gestion puisse être qualifié d'acte hybride, qui contient des obligations à caractère réglementaire tout en faisant naître également des droits subjectifs. Elle fait valoir à cet égard que le Conseil d'État a reconnu l'existence de pareils actes hybrides, tels que le permis de lotir, l'arrêté de désignation d'un site *Natura 2000* ou des dispositions réglementaires organisant un lien contractuel entre l'État et certains agents ou encore de certains contrats de l'administration. Elle ajoute que la nature hybride de ces actes a bien évidemment des conséquences au plan juridique et a pour effet de rendre nécessaire l'examen de l'objet véritable du recours, lorsqu'il y a lieu de craindre que celui-ci vise la sanction de droits subjectifs.

Elle maintient que les parties requérantes poursuivent en réalité, au travers du présent recours, la sanction de droits subjectifs civils, comme en témoigne notamment, selon elle, plus particulièrement la deuxième branche du moyen unique.

IV.2. Appréciation

Les compétences respectives des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative.

Aux termes des articles 144, alinéa 1^{er}, et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions de l'ordre judiciaire de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique

précise qu'une règle de droit objectif met directement à la charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt. La circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs.

Selon la Cour de cassation, le Conseil d'État est « sans juridiction lorsque la demande tend à l'annulation ou à la suspension d'un acte juridique administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant et que le moyen invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation » (Cass., (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0114.N, ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20201127.REUN.2 et les conclusions du premier avocat général R. Mortier). Il s'ensuit que le Conseil d'État est incompétent lorsque sont réunies deux conditions (connexes) qui imposent de prendre en compte non seulement l'objet du recours (le *petitum*) mais également le moyen invoqué (la *causa petendi*). La première condition est liée à l'objet du recours, à ce qui est demandé, soit la reconnaissance ou la constatation de l'existence d'un droit subjectif dans le chef du justiciable, étant donné qu'il satisfait à l'ensemble des conditions auxquelles le droit objectif subordonne cette prétention. La première condition n'est remplie que dans la seule hypothèse où la compétence de l'administration est entièrement liée (voir les conclusions de l'avocat général Th. Werquin avant Cass., 11 juin 2010, C.09.0336.F, ainsi que les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité). La seconde condition a trait aux moyens qui sont présentés à l'appui de la demande d'annulation. Le Conseil d'État est sans juridiction lorsque le moyen d'annulation présenté est déduit de la violation de la règle de droit établissant l'obligation (voir les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

À cet égard, il ne suffit pas qu'un moyen d'annulation oblige incidemment ou indirectement le Conseil d'État, dans le cadre du contrôle de légalité, à statuer sur l'existence ou sur la portée d'un droit subjectif, pour conclure à l'absence de juridiction du Conseil d'État (Cass. (ch. réun.), 11 juin 2010, C.09.0336.F, ECLI:BE:CASS:2010:ARR.20100611.6, les conclusions de l'avocat général C. Vandewal avant Cass. 19 février 2015, C.14.0369.N, et les conclusions du premier avocat général R. Mortier avant Cass, 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

L'existence d'un droit subjectif suppose que la partie requérante fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt. Pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut

que la compétence de cette autorité soit liée (Cass. (ch. réun.), 20 décembre 2007 (2 arrêts), C.06.0574.F, ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20071220.10 et C.06.0596.F, BE:CASS:2007:ARR.20071220.11 ; Cass. 8 septembre 2016, C.11.0455.F, ECLI:BE:CASS:2016:ARR.20160908.8).

Le Conseil d'État demeure compétent lorsque la naissance du droit subjectif est subordonnée à une décision préalable de l'autorité administrative, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne cette décision, sa compétence fût-elle liée en certains domaines (Cass. (ch. réun.) 19 février 2015, C.14.0369.N, ECLI:BE:CASS:2015:ARR.20150219.9).

Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence précitée de la Cour de cassation, la détermination de l'objet véritable d'un litige implique de prendre en considération non seulement l'objet de la demande (le *petitum*) mais également de s'interroger sur la nature des moyens invoqués (la *causa petendi*), afin de vérifier si la seconde condition (connexe) est également remplie avant de décider de l'incompétence du Conseil d'État.

En l'espèce, même si le contrat de gestion dont elles poursuivent l'annulation est susceptible de porter atteinte à leurs droits, en l'occurrence, selon elles, leur droit à la liberté d'entreprendre et à la liberté de la presse, les requérantes soutiennent non pas que ce contrat de gestion a méconnu une obligation précise d'une disposition ayant pour objet de leur conférer un droit subjectif, mais qu'il a, en méconnaissance des normes supérieures, étendu irrégulièrement les missions de service public subventionnées de la seconde partie adverse.

Par ailleurs, même si le contrat de gestion est applicable à la seule seconde partie adverse et négocié avec celle-ci, avant sa nécessaire approbation par un arrêté du gouvernement, il n'est pas, nonobstant sa dénomination, un « contrat » au sens du droit civil, mais la source de multiples obligations imposées, en exécution des dispositions de son décret organique, à l'entreprise publique autonome que constitue cette seconde partie adverse, obligations dont l'inexécution ne peut être sanctionnée par les procédés contractuels de droit commun (article 8, § 4, du décret du 14 juillet 1997) et au respect desquelles le Collège d'autorisation et de contrôle du CSA, qui est un organisme tiers au contrat de gestion, est chargé de veiller de la même manière qu'il veille au respect des lois, décrets et règlements en matière de radiodiffusion. En outre, l'article 9, § 5, du même décret dispose qu'en l'absence de contrat de gestion, le gouvernement arrête, unilatéralement, un « plan de gestion ». Le contrat de gestion, ainsi légalement conçu, constitue dès lors, en l'absence d'une disposition particulière contraire, un acte susceptible de recours, au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Il en va *a fortiori* de même du second acte attaqué qui constitue la condition d'entrée en vigueur du premier acte attaqué.

L'exception d'incompétence de la première partie adverse est rejetée.

V. Recevabilité

V.1. Thèse de la première partie adverse

V.1.1. Le mémoire en réponse

La première partie adverse observe que la première partie requérante a notamment pour objet statutaire de « représenter ses membres au sein des organisations paritaires, professionnelles et internationales, ainsi qu'à l'égard des tiers, pouvoirs publics et organisations syndicales notamment ». Elle estime en conséquence que les autres parties requérantes, toutes membres de la première, ne disposeraient pas d'un intérêt direct et suffisamment distinct pour intervenir à la cause et que le recours devrait être déclaré irrecevable pour défaut d'intérêt, en ce qui concerne ces requérantes.

De manière alternative, elle soutient que, dans l'hypothèse où ces requérantes disposeraient d'un intérêt distinct à introduire le présent recours, « alors c'est la première partie requérante qui reste en défaut de démontrer son intérêt distinct et personnel à agir et qui doit être déboutée de sa demande, à défaut d'intérêt ».

Elle souligne que des liens financiers et de contrôle existeraient entre les requérantes. Elle soutient que « les parties requérantes sous 2 à 6 n'expliquent pas, chacune pour ce qui les concernent, quel est leur intérêt personnel et direct à agir, tenant compte des liens financiers et de contrôle qu'elles entretiennent entre elles ». Elle en conclut que le recours devrait être déclaré irrecevable, en raison du défaut d'intérêt à agir des de ces parties requérantes.

Elle soulève également une exception d'irrecevabilité *rationae materiae*. Après avoir rappelé la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle un acte purement confirmatif n'est pas susceptible de recours, elle souligne que « certains éléments figurant dans le contrat de gestion litigieux et contestés par les parties requérantes, tel le caractère connexe et non accessoire aux services audiovisuels des articles de presse en ligne, figuraient déjà dans de précédentes versions du contrat de gestion ». Selon elle, le premier acte attaqué ne ferait dès lors que reprendre ces principes, déjà présents dans le quatrième contrat de gestion, tel que corrigé par les parties adverses à la suite

de la décision de la Commission européenne du 7 mai 2014. Elle mentionne à cet égard l'expression « services connexes » qui figurait à l'article 1^{er} du quatrième contrat de gestion. Elle observe que ce principe aurait été confirmé par le cinquième contrat de gestion qui n'a pas fait l'objet d'un recours par les parties requérantes. Elle soutient que celles-ci ne pourraient demander l'annulation d'une simple confirmation.

V.1.2. Le dernier mémoire

La première partie adverse observe que sa première exception porte sur la possibilité d'être représentée deux fois devant le Conseil d'État, soit une première fois par l'intermédiaire d'une association professionnelle qui assure la représentation de ses membres, et une seconde fois à titre personnel. Elle ajoute que « si une partie contrôle une autre partie et, en d'autres termes, peut décider d'agir à titre individuel devant [le Conseil d'État] par une décision de ses organes compétents propres mais également par une décision qu'elle prendra dans les organes décisionnels d'une autre partie, on ne voit pas quel intérêt personnel distinct cette autre partie pourrait faire valoir ». Selon elle, « cette dernière n'agit, en effet, que parce que la première en décide ainsi au sein de ses organes décisionnels ».

S'agissant du « caractère confirmatif de l'acte attaqué », elle soutient que des dispositions des précédents contrats de gestion n'ont pas été renégociées ou réévaluées, de telle sorte que les dispositions similaires du premier acte attaqué ne devraient être considérées ni comme ayant fait l'objet d'un nouvel « examen du dossier », ni comme étant une nouvelle « manifestation unilatérale de la volonté de son auteur ».

V.2. Appréciation

S'agissant de l'intérêt à agir des parties requérantes, il n'est pas contesté que les actes attaqués permettent à la seconde partie adverse d'exercer une activité de nature à concurrencer la leur ou, s'agissant de la première partie requérante, l'activité des membres dont elle a pour objet social de défendre les intérêts. Elles ont donc intérêt à empêcher qu'une concurrence leur soit illégalement portée.

Contrairement à ce que suggère la première partie adverse, la circonstance que les diverses requérantes puissent avoir un intérêt personnel qui leur soit commun n'est pas de nature à remettre en cause leur intérêt à ce recours.

S'agissant de la recevabilité au regard de l'objet du recours, contrairement à ce que soutient la première partie adverse, les actes attaqués ne sont pas des actes confirmatifs d'actes antérieurs puisque ceux-ci ont eu une durée limitée et que les

actes attaqués ont pour objet de les remplacer pour une nouvelle période. Le fait qu'ils pourraient comporter des clauses identiques à celles des actes antérieurs est à cet égard indifférent.

Les exceptions de la première partie adverse sont rejetées.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête en annulation

Le moyen unique est pris de la violation des articles, 10, 11, 19, 23, 25 et 127 de la Constitution, de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 19.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, 20 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, des articles 2, 3 et 8 du décret du 14 juillet 1997 'portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF)', du principe général de droit de la libre concurrence, des principes généraux du droit de bonne administration, du raisonnable, de la proportionnalité et de l'obligation de motivation matérielle.

Les requérantes subdivisent leur moyen unique en deux branches.

Dans la première branche de leur moyen unique, elles font en substance grief aux parties adverses d'avoir, par le biais des actes attaqués, procédé à une extension irrégulière des missions de service public de la seconde partie adverse, en conférant à cette dernière une « marge de manœuvre bien trop large pour développer des services d'information en ligne basés sur du texte sur son site internet et les différents supports l'accompagnant ». Elles soutiennent que le nouveau contrat de gestion permettrait un développement de ces activités « allant très largement au-delà de la mission de service public qui lui est confiée par les textes supérieurs et la conduirait à développer une activité à part entière illégale de presse écrite en ligne ».

Dans le cadre de la seconde branche de leur moyen unique, elles affirment que les actes attaqués permettent à la seconde partie adverse de bénéficier de subventions publiques aux fins de développer, et d'offrir gratuitement au public, une activité concurrente à la leur. Ce faisant, les actes attaqués, en autorisant une telle concurrence déloyale, méconnaîtraient, selon elles, leur liberté d'entreprendre et violeraient la liberté de la presse.

S'agissant de la première branche, elles formulent une série d'observations générales, rappelant tout d'abord les dispositions du décret du 14 juillet 1997 traitant des missions de service public de la seconde partie adverse. Elles soulignent également que le droit de l'Union européenne envisage de manière stricte le « périmètre du service public conféré – et subsidié – en matière d'audiovisuel ». À cet égard, elles font référence aux paragraphes 171, 172 et 177 de la décision C(2014) 2634 final du 7 mai 2014 de la Commission européenne ayant pour objet : « Aide d'État SA.32635 (2010/E) – Financement de la RTBF Belgique » (ci-après : « la décision du 7 mai 2014 »), au Protocole n° 29 au TFUE et à la communication 2009/C 257/01 du 27 octobre 2009 de la Commission européenne 'concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État' (ci-après : « la communication du 27 octobre 2009 »).

Elles observent que le décret du 14 juillet 1997 limiterait le service public délégué à la seconde partie adverse aux seules activités de radiodiffusion et que, par conséquent, les activités accessoires subsidiées de celle-ci doivent être interprétées de manière stricte. Elles soutiennent que ce décret serait limpide en ce sens qu'il ne permettrait pas une extension des activités litigieuses au-delà des services accessoires à l'unique mission de service public, services qui, de stricte interprétation, le cas échéant, peuvent seuls être tolérés.

Elles font également référence à l'arrêt n° 231.760 du 26 juin 2015, en considérant que le Conseil d'État aurait, dans celui-ci, fixé un certain nombre de balises pour justifier la validité des activités litigieuses. En ce sens, elles soulignent notamment que le Conseil d'État aurait fait montre d'une certaine prudence en admettant la compétence de la seconde partie adverse en matière d'information en ligne sur la base de celle relative à la radiodiffusion et à la télévision. Elles observent que l'arrêt précité relèverait le caractère accessoire de l'activité, le faible pourcentage des revenus affectés à ce service et le fait que les informations figurant sur le site internet « ont fait ou vont faire l'objet d'émissions de radio ou de télévision » mais ont également « été collectées dans cette perspective ».

Elles soutiennent que l'usage du terme « connexe » pour qualifier les services d'information en ligne fournis par la seconde partie adverse serait ambigu et ne respecterait pas les impératifs légaux, tels que rappelés par le Conseil d'État à l'occasion de l'arrêt n° 231.760 précité. À cet égard, elles soulignent que ce terme pourrait laisser sous-entendre qu'un simple « lien » entre l'activité faisant l'objet du service public conféré et l'activité de presse en ligne suffirait, alors que le Conseil d'État aurait insisté dans son arrêt précité sur l'exigence du caractère accessoire de la seconde activité par rapport à la première.

Elles considèrent que, selon les principes qu’elles ont rappelés, la validité de la publication d’une information écrite en ligne par la seconde partie adverse sur son site internet serait subordonnée à la réunion de trois conditions :

- (i) cette information doit être accessoire ;
- (ii) elle doit être issue d’un traitement rédactionnel dans le cadre de ses programmes de télévision et de radio ;
- (iii) elle doit accompagner une séquence vidéo ou audio des programmes précités.

Elles isolent en termes de requête cinq griefs qui démontreraient cette extension irrégulière des missions de service public de la seconde partie adverse.

Dans le cadre de leur premier grief, elles reprochent en substance aux parties adverses d’avoir procédé à un détournement, par le libellé de l’alinéa 6 du point 8 du premier acte attaqué, du sens des mots « programmes de radio et de télévision » contenus dans le décret du 14 juillet 1997 et auraient, ce faisant, étendu la définition de cette notion « au-delà de ce qui est permis par les dispositions visés à l’appui du moyen, et dès lors le périmètre du “service public” conféré à la [seconde partie adverse] ».

Elles font également valoir qu’« en clair, lorsqu’il s’agit de se questionner sur la nature des activités de presse écrite en ligne qui sont autorisées, la référence à faire à des “contenus audiovisuels digitaux” devient rapidement circulaire et permet de conclure que des activités en ligne, quelles qu’elles soient, en ce compris d’édition de presse écrite en ligne, intègrent directement le service public de radio et de télévision ».

De ce fait, d’après elles, les exigences fixées par le Conseil d’État dans son arrêt précité du 26 juin 2015 ne seraient pas respectées.

Par le deuxième grief, elles critiquent en substance le libellé du point 8, alinéa 4, du premier acte attaqué qui prévoit que « les services en ligne basés sur du texte de la RTBF sont connexes à son offre de programmes et de contenus audiovisuels ».

Elles soulignent que le critère retenu, à savoir la « connexité », serait insuffisant « au regard de la nature nécessairement “accessoire” de l’activité en ligne de presse écrite par rapport à la production de programmes de radio et de télévision ».

Elles relèvent que s’il est nécessaire qu’un lien existe entre le placement sur le site internet d’un écrit de presse et un programme de radio ou de télévision, il

faut également que « le texte écrit ait un caractère “accessoire” par rapport au support évocateur “radio” ou “télévision” ». Elles soutiennent que, d’un point de vue plus global, l’activité de presse écrite en ligne de la seconde partie adverse doit être accessoire à sa mission de service public. La seule exigence de lien avec cette dernière, sans prise en compte de l’ampleur de l’activité de presse écrite en ligne, serait par conséquent insuffisante. À cet égard, d’après elles, cette dernière activité « ne peut, concrètement, conduire la RTBF à développer une activité de presse écrite propre et concurrente à [la leur] en matière de presse écrite en ligne, sauf à violer les dispositions prises à l’appui du moyen ».

Le troisième grief qu’elles soulèvent critique le périmètre des « contenus des services d’information en ligne basés sur du texte » qui serait, selon elles, défini de manière trop large. Elles soutiennent que la définition de ces contenus serait en effet à ce point large qu’elle permettrait à la seconde partie adverse de proposer sur son site internet n’importe quelle information écrite, sur quelque sujet que ce soit. D’après elles, les parties adverses auraient dû procéder à une délimitation bien plus stricte de ces contenus pour respecter les dispositions et principes visés au moyen.

Elles observent que l’exigence de « connexité » – qu’elles considèrent toutefois comme trop large et ambiguë – serait vidée de tout sens par le septième alinéa du point 8 du premier acte attaqué. Elles font également référence au point 9, alinéa 17, du contrat de gestion qui définirait de manière tout aussi vague les obligations de contenu des « services en ligne basés sur du texte ».

Elles allèguent que ces extraits de l’acte attaqué démontreraient que la définition des « services en ligne basés sur du texte » ne serait pas, contrairement à ce qu’affirme l’alinéa 7, « limitative ».

Elles soutiennent que par conséquent, le premier acte attaqué ne respecterait pas les balises fixées par le Conseil d’État à l’occasion de son arrêt du 26 juin 2015. Elles observent également que « la précision selon laquelle lesdits services doivent respecter les “balises et définitions sous l’indicateur 13” n’énervé en rien ce qui précède dès lors que cet indicateur se borne, en fait de contenu des services, à répéter que ceux-ci soient “en lien avec les sujets développés ou à développer dans ses programmes ou contenus audiovisuels” ».

Par leur quatrième grief, elles reprochent à nouveau une extension irrégulière des missions de service public de la seconde partie adverse par le truchement de l’exemption de l’obligation de traitement journalistique, pour plusieurs de ses services d’information écrite en ligne, de certains éléments, à savoir, les *breaking news*, les informations de service et les sujets d’actualité internationale.

Elles soutiennent que le décret du 14 juillet 1997, qui serait de stricte interprétation en ce qui concerne le périmètre de la mission de service public de la seconde partie adverse, et la jurisprudence du Conseil d'État imposeraient le respect de conditions précises, « dont celle, pour les informations publiées en ligne, d'avoir été collectées dans la perspective d'émissions de radio ou de télévision ».

Elles estiment que les parties adverses auraient irrégulièrement étendu la mission de service public de la seconde partie adverse en prévoyant une exemption pour ces trois catégories d'information. De ce fait, selon elles, le premier acte attaqué permettrait « la publication d'informations qui n'ont ni été collectées pour les besoins d'une émission de radio ou de télévision, ni été traitées par un journaliste ». Elles en déduisent que les actes attaqués violeraient les articles 2, 3 et 8 du décret et reposeraient sur des motifs arbitraires et non pertinents.

Elles critiquent particulièrement l'imprécision des termes usités pour désigner les éléments bénéficiaires des exemptions. À ce titre, elles relèvent, en ce qui concerne les « sujets d'actualité internationale », que l'ensemble des thèmes liés à ceux-ci pourraient bénéficier de cette exception, de sorte que tout sujet portant sur des événements ayant cours en dehors des frontières belges seraient concernés par cette exemption.

Dans le cadre de leur cinquième grief, elles reprochent à nouveau aux parties adverses d'avoir étendu de façon irrégulière la mission de service public de la seconde partie adverse, « d'une part en exemptant, parmi les articles de ses services en ligne, 40 % des articles de l'obligation d'avoir un "lien physique" vers un programme ou un contenu audio et/ou vidéo diffusé en radio, en télévision ou sur Auvio et, d'autre part, en exemptant de ladite obligation la totalité des articles relevant du *breaking news* et de l'éducation aux médias ».

Elles soulignent que les indicateurs, mentionnés dans l'introduction du premier acte attaqué, ne présentent pas seulement une fonction de mesurage du respect par la seconde partie adverse de sa mission de service public, mais également un contenu normatif. Elles se réfèrent sur ce point à l'indicateur 13 b.

Elles rappellent que tant le cadre décréteil encadrant le régime juridique de la seconde partie adverse que la jurisprudence du Conseil d'État imposent le respect de certaines conditions, parmi lesquelles l'exigence, pour les informations écrites publiées en ligne, d'avoir été collectées dans la perspective d'émission de radio ou de télévision. Elles en déduisent que « lorsque la première phrase de l'indicateur 13 b. du point 9 exempte, d'une part, 40 % des articles de l'obligation d'avoir un "lien

physique” vers un programme ou un contenu audio et/ou vidéo diffusé en radio, en télévision ou sur *Auvio* et, d’autre part, 100 % des articles relevant du *breaking news* et de l’éducation aux médias, il s’affranchit des conditions d’utilisation énoncées par le décret et par [la jurisprudence du Conseil d’État] ».

Dans leur seconde branche, elles critiquent en substance les actes attaqués en ce que ceux-ci permettent à la seconde partie adverse de développer, à l’aide d’un subventionnement public important, une véritable activité « structurée et complète » de presse écrite en ligne. Ils conduiraient, selon elles, à une situation où la seconde partie adverse pourrait livrer une « concurrence irrégulière délétaire à l’égard des opérateurs privés en matière de presse écrite », situation qui mettrait en péril la viabilité économique de ceux-ci et nuirait au pluralisme de la presse.

Après avoir rappelé les principes applicables – sur la base desquels repose la seconde branche du moyen unique – encadrant la liberté de commerce et d’industrie ainsi que la liberté de la presse, elles exposent que, dans sa décision du 7 mai 2014, la Commission européenne avait énoncé trois mesures utiles à l’égard de l’État belge, dont l’une concernait le financement de la seconde partie adverse.

Elles soutiennent que les cinq griefs soulevés dans le cadre de la première branche du moyen unique ont démontré que les actes attaqués permettraient à la seconde partie adverse de s’affranchir du cadre légal déterminant sa mission de service public. D’après elles, il en résulterait que les activités de presse écrite en ligne de la seconde partie adverse bénéficieraient d’un financement par le biais de la dotation publique qui lui est versée, ce qui serait en contrariété avec la décision du 7 mai 2014. Elles observent que le décret du 14 juillet 1997 imposerait que cette dotation soit exclusivement allouée à la seconde partie adverse en vue de la réalisation de sa mission de service public de radio et de télévision.

Elles soutiennent que ce faisant, la seconde partie adverse serait en mesure d’accorder un accès gratuit à son site internet d’information, alors que le modèle économique des opérateurs privés de presse écrite serait financé par la publicité et les abonnements de leurs clients. Elles allèguent que les actes attaqués détruiraient le marché sur lequel elles seraient actives et dont dépendrait leur rentabilité. Renvoyant aux développements de leur requête consacrés aux abonnements numériques, elles exposent qu’elles ont démontré que la viabilité de leur modèle économique dépendait de ceux-ci, viabilité qui serait compromise par les effets des actes attaqués.

Elles affirment également que la liberté de la presse serait mise en péril dès lors que le financement dénoncé ainsi que la concurrence déloyale qui en résulterait, nuiraient au pluralisme des médias. Selon elles, les actes attaqués

conduiraient à l'émergence progressive d'un opérateur unique, ce qui engendrerait « un report du lectorat potentiel des titres édités par [elles] et donc des abonnements en ligne payants, vers cet opérateur gratuit et subventionné ».

VI.1.2. *Le mémoire en réplique*

Les requérantes observent que l'article 1^{er} du décret du 14 juillet 1997, relatif à l'objet social de la RTBF, a une portée plus large que l'article 2 dès lors que la seconde partie adverse peut « exploiter des activités qui ne sont pas des missions de service public pour autant qu'elles ressortissent à son objet social (par exemple de régie publicitaire), tandis que le contrat de gestion, [premier] acte attaqué, ne peut disposer qu'à propos de la mise en œuvre de l'article 2 relatif à la mission de service public ». Elles estiment que le litige en cause devrait être résolu par l'application de cet article 2 du décret, et non de l'article 1^{er}.

Elles allèguent qu'en vertu du principe de légalité, le contrat de gestion ne peut modifier la mission de service public ou ajouter une nouvelle mission de service public. Elles font valoir qu'il ne pourrait être question de fonder la légalité des actes attaqués sur pied du concept de « service universel », concept qui au demeurant avait été envisagé, puis abandonné, dans le cadre de l'élaboration du décret du 14 juillet 1997.

Elles estiment que les parties adverses invoqueraient « vainement la locution adverbiale “en priorité” de l'alinéa 1^{er} de l'article 3 du décret statutaire pour tenter de s'affranchir du texte clair de l'article 2 ». Elles rappellent que la section de législation du Conseil d'État a insisté sur le fait que les missions de service public devaient être délimitées avec précision ainsi que les principes généraux qui président à la mise en œuvre desdites missions de service public. Elles considèrent que les actes attaqués « ne peuvent s'appuyer ni sur une mission de service public de presse écrite en ligne définie par le législateur ni, *a fortiori*, sur des “principes généraux” décrétaux dont auraient dû procéder les actes attaqués ».

Elles exposent que l'ensemble des instances (Commission européenne, CSA, Parlement de la Communauté française) ayant examiné les précédentes versions du contrat de gestion ont plaidé en faveur d'une clarification du régime existant.

Elles estiment que la mission de service public de la seconde partie adverse serait claire en ce sens que celle-ci se limiterait à l'édition de programmes de radio et de télévision et que les « extensions opaques qu'en font illégalement les contrats de gestion et leur mise en application par la [seconde partie adverse] engendrent des nécessités de clarification et, à vrai dire, de sanction ».

Elles font également valoir qu'il ressortirait de l'arrêt de la cour d'appel de Mons du 20 janvier 2014 et de l'arrêt du Conseil d'État du 26 juin 2015 que le caractère accessoire des activités d'information écrite en ligne litigieuses serait une des conditions de validité de celles-ci. Selon elles, « le caractère accessoire des services en ligne basés sur du texte est la conséquence de la nature principale – l'on devrait écrire de la nature quasi-exclusive – des activités de télévision et de radio. Cette subordination des activités de “services en ligne basés sur du texte” est confirmée par la Belgique elle-même dans ses engagements vis-à-vis de la Commission européenne, engagements ayant conduit à la décision du 7 mai 2014. En s'engageant à ce que tout service basé sur du texte devra faire le lien avec les programmes de télévision et de radio, la Belgique et la Commission assignent le texte à un rôle de complément aux programmes de télévision et de radio ».

Au sujet de leur premier grief formulé dans le cadre de la première branche du moyen unique, les parties requérantes se réfèrent à l'engagement pris par les autorités belges au paragraphe 264 de la décision du 7 mai 2014 de prévoir une liste précise et limitative des services en ligne comprenant du texte. Elles exposent que « les parties adverses ont cherché à annihiler cette référence extérieure au site internet en associant tout contenu audiovisuel publié sur leur site comme justifiant une activité de presse en ligne. La circularité et donc la vacuité de la disposition du contrat de gestion tient dans le fait que le site est autosuffisant sur le plan juridique, tout contenu audiovisuel publié sur ce site devenant par association l'équivalent d'un contenu de la programmation en radio et en télévision, il n'y a plus de limites à l'activité de presse en ligne sur internet. Il résulte de la lecture des développements des mémoires en réponse que les parties adverses confirment que par le biais du recours à la notion de “programmes et contenus audiovisuels digitaux”, elles estiment que le contrat de gestion pourrait, en tant que tel, consacrer l'activité propre et spécifique d'édition d'articles de presse écrite en ligne comme faisant partie de la mission de service public de la [seconde partie adverse] ».

Elles observent que l'alinéa 6 du point 8 du contrat de gestion s'attacherait à étendre les missions de service public de la seconde partie adverse à la notion de « programmes et contenus audiovisuels digitaux » et que l'alinéa 7 du même point préciserait ensuite que « les services en ligne basés sur du texte » peuvent comprendre les cinq contenus énumérés qui rentrent dans la notion de « programmes et contenus audiovisuels digitaux ». Elles résument leur position de la manière suivante :

« En clair, dans l'interprétation que semble défendre la seconde partie adverse dans son mémoire en réponse, les services de presse en ligne pourraient se contenter d'être raccrochés à des “programmes et contenus audiovisuels digitaux” indépendants de la production de radio et de télévision : une vidéo sur *Auvio*, un

autre contenu sur le site internet, non liés à de la production de radio ou de télévision, ...

Ce faisant, très clairement, les actes attaqués modifient la portée de l'article 2 du décret statutaire et étendent la mission de service public, ce qui est évidemment contraire aux règles visées à l'appui du moyen ».

Elles rappellent que le contrat de gestion ne peut avoir pour effet de modifier ou d'étendre la mission de service public confiée par le législateur à la seconde partie adverse. Elles relèvent que « les deux parties adverses justifient pourtant le fait que l'activité de presse écrite en ligne (de manière large et non limitative) fasse partie de la mission – décrétable – de service public par le contenu du contrat de gestion lui-même ».

Elles remarquent que le projet initial de décret visait à confier une mission de service public qui serait éventuellement extensible mais que la section de législation du Conseil d'État aurait précisé dans son avis « [qu']aucun pouvoir normatif ne peut être délégué au Gouvernement, ni *a fortiori* au contrat de gestion ». Elles relèvent que cette section aurait mis en exergue deux illégalités du projet de décret, à savoir, d'une part, l'utilisation de l'adverbe « notamment » dans l'article 1^{er}, alinéa 2 et, d'autre part, l'usage de la locution adverbiale « en priorité » dans l'article 3, alinéa 1^{er}. Selon les requérantes, ces éléments expliqueraient pourquoi le législateur a décidé de renoncer à l'expression, précédemment envisagée, de « mission principale » pour qualifier les tâches de service public de la seconde partie adverse.

Au sujet de la position des parties adverses selon lesquelles le premier acte attaqué serait conforme aux engagements adoptés par la Belgique à l'égard de la Commission européenne, elles observent notamment que :

« C'est de manière fort pernicieuse que les parties adverses ont cherché à détourner les engagements de la Belgique et la décision la Commission européenne, en détournant le sens des mots "programmes de radio et de télévision". Par ce subterfuge, les parties adverses cherchent à s'affranchir de la spécialisation de l'extension de la mission de service public en matière de textes sur les médias digitaux et, partant, d'étendre la stricte habilitation décrétable, nonobstant l'engagement pris auprès de la Commission européenne de ne pas le faire ... ».

En ce qui concerne le deuxième grief, elles critiquent l'affirmation des parties adverses selon laquelle la Commission européenne aurait, dans sa communication du 27 octobre 2009, fait usage du terme « connexe » pour désigner les activités de presse en ligne. Elles estiment que l'utilisation de ce terme concernait en réalité « la détermination des services audiovisuels qui devront être soumis à l'application des articles 87 et 86, paragraphe 2, du traité CE (devenus articles 107 et 106 du TFUE) ». Elles précisent que « la note de bas de page 8 de cette Communication précise ce qu'il faut entendre par service(s) audiovisuel(s), services

qui devront respecter les articles 106 et 107 du TFUE (alors 86 et 87 du traité CE). Cette référence n'institue donc aucunement la notion de "connexe", au sens mobilisé par les parties adverses, comme visant un service que la Commission aurait validé au regard du TFUE (alors traité CE) ».

Elles considèrent que le caractère accessoire des mesures litigieuses trouverait son fondement juridique dans le décret du 14 juillet 1997 « dans la mesure où celui-ci n'intègre pas la presse en ligne dans les missions de service public ».

Elles soulignent que la Belgique aurait, dans le cadre des engagements pris à l'égard de la Commission européenne, distingué ce qui était « accessoire » de ce qui était « connexe ». À cet égard, elles mentionnent l'engagement suivant : « L'obligation d'un lien avec les programmes de radio et de télévision sera également précisée pour les chroniques, cartes blanches, éditoriaux thématiques, enquêtes et sondages et bases de données qui seront mis en ligne comme contenus d'information connexes aux programmes de la RTBF ».

Elles estiment qu'il serait « très clair que dans cet engagement, seul susceptible de rester dans les balises de l'article 2 du décret statutaire, le mot "connexe" ne concerne pas le lien entre l'activité de presse basée sur du texte, d'une part, et les programmes de radio et de télévision, d'autre part, mais bien le lien entre les programmes de radio et de télévision, en principal, et des contenus complémentaires qui y sont associés comme des chroniques, cartes blanches, ... par ailleurs ».

Elles estiment encore que dans son arrêt du 26 juin 2015, le Conseil d'État aurait considéré la publication d'articles, d'informations ou de publicité en ligne comme une activité accessoire à son objet social premier en se fondant sur des circonstances factuelles qui faisaient apparaître, à l'époque, l'activité de presse écrite en ligne de la RTBF comme tout à fait mineure.

Elles estiment enfin que cette position ne pourrait plus être tenue aujourd'hui en raison de l'état actuel du contenu du site de la RTBF qui présenterait entre 90 % et 100 % de similitude avec leurs propres sites internet.

Elles en concluent que le terme « connexe » ne convient pas pour rendre compte du caractère accessoire que doit légalement garder l'activité de presse en ligne de la seconde partie adverse.

Quant au troisième grief, elles considèrent que les limitations prévues par le contrat de gestion ne seraient en réalité pas effectives, ce qui aurait pour effet de

permettre une extension illicite de la mission de service public de la seconde partie adverse.

Elles soutiennent que la décision de la Commission du 7 mai 2014 imposerait que « chaque contenu individuel écrit soit en lien direct et étroit avec la programmation (entendre : avec le contenu concret d'un programme de radio ou de télévision), en ce compris pour les ajouts comme les chroniques, cartes blanches, éditoriaux, dossiers thématiques ».

Elles estiment que les cinq types de contenus – à savoir les cinq tirets du point 8, alinéa 7 du contrat de gestion – pouvant faire l'objet d'une information écrite en ligne seraient définis de manière bien trop large. Elles allèguent que « 90 à 100 % du site de la RTBF présente un lien d'affinité avec leurs propres sites internet d'éditeurs de presse écrite ».

Elles soutiennent que la limitation du « respect des balises et définitions sous l'indicateur 13 » ne serait pas non plus opérante. Elles relèvent que les parties adverses ne répondent pas à la question de savoir « comment un contenu pourrait-il ne pas être “en lien avec les sujets développés ou à développer” dans l'ensemble des programmes et contenus audiovisuels de la RTBF (point 9, alinéa 17) ? ». Elles estiment que la seule invocation de balises au caractère vague et d'obligations purement procédurales n'est pas de nature à constituer une réponse satisfaisante à cette question.

Elles remarquent que ces balises ne concernent qu'un certain nombre d'articles. Elles se réfèrent également à l'avis du CSA qui préciserait que la première balise consisterait à « situer ce lien avec la programmation dans un laps de temps autour de la publication du contenu rédactionnel, celui-ci devant être considéré comme l'amorce ou le prolongement d'une thématique traitée par un programme audiovisuel ou sonore », à défaut de quoi, « la condition serait inopérante vu la grande variété de sujets abordés par la programmation de la RTBF prise dans sa globalité ».

Elles en concluent que :

« Les actes attaqués, en faisant échapper 40 % de la presse écrite en ligne (et toutes les *breaking news* et articles portant sur l'éducation aux médias) à l'obligation de situer ceux-ci dans le temps avec la programmation audiovisuelle de la RTBF, font perdre leur effectivité, selon les propres mots du CSA, à l'obligation d'être “en lien avec la programmation” ».

Au sujet du quatrième grief, les parties requérantes observent que n'est pas admissible en droit un principe selon lequel certaines informations pourraient s'affranchir du lien avec le travail inhérent à l'activité principale que constitue la

radio-télévision et se réfère à cet égard à l'arrêt n° 231.760 du 26 juin 2015. Elles soutiennent que la circonstance que l'obligation, très partielle, de traitement journalistique ne figure pas dans les contrats de gestion précédents est par ailleurs, sur le plan juridique, indifférente. Elles considèrent que « tous les programmes de radio et de télévision font l'objet d'un traitement journalistique ».

Quant au cinquième grief, elles affirment que le constat formulé par les parties adverses selon lequel le dispositif mis en cause irait au-delà des engagements pris par la Belgique à l'égard de la Commission européenne serait inexact. Elles soulignent que l'engagement adopté par la Belgique par rapport à la question du « lien physique » concernait l'ensemble des services litigieux, et non 60 % de ceux-ci comme le prévoit le point 13 b. précité.

Elles exposent que l'activité de service public audiovisuel sur internet doit en effet s'entendre comme un site proposant majoritairement des séquences sonores et des vidéos accompagnées accessoirement de textes, dans une mesure limitée et présentant un lien direct avec ces contenus vidéos.

Selon elles, les actes attaqués permettent à la seconde partie adverse « d'offrir un service exactement inverse, soit un site proposant majoritairement de la presse écrite avec, accessoirement, des séquences sonores et des vidéos issues de la programmation de radio et de télévision voire avec des vidéos qui ne seraient pas liées avec la programmation de radio et de télévision ».

En ce qui concerne la seconde branche du moyen unique, elles soulignent que la Commission européenne avait explicitement indiqué que le développement des activités litigieuses ne pouvait s'opérer « de manière illimitée et disproportionnée » afin de préserver le pluralisme de la presse écrite et de limiter les distorsions éventuelles de concurrence.

Elles estiment que l'application des actes attaqués depuis quelques mois démontre que la seconde partie adverse développerait en réalité une activité propre de presse écrite en ligne. Elles invitent l'auditeur rapporteur à prendre des mesures d'instruction qui démontreraient, selon elles, que le contenu du site internet de la seconde partie adverse est similaire aux leurs et que les engagements souscrits en 2014 n'auraient pas été respectés, le développement des activités de presse écrite en ligne de la seconde partie adverse n'ayant jamais cessé de croître, ce qui conduirait à une situation de concurrence déloyale.

Elles dénoncent également l'absence de sanction dans le contrat de gestion, en cas de non-respect par une partie de ses obligations. Elles estiment que le

renvoi au contrôle du CSA serait insuffisant à cet égard dès lors que, selon elles, « rien ne permet de penser que ce dispositif, au demeurant peu coercitif pour une entreprise publique de l'importance de la RTBF, puisse permettre de sanctionner de manière effective des dépassements par la RTBF de ses missions de service public, au sens de l'article 2 du décret statutaire ».

Elles rappellent également la position du Conseil d'État formulée dans son arrêt n° 216.060 du 27 octobre 2011, selon laquelle l'État, ou toute autorité publique, « peut être concerné par le régime de concurrence, soit directement en qualité d'opérateur économique, lorsqu'il intervient par la création et la gestion d'entreprises publiques, soit indirectement par la réglementation de l'activité économique ».

Elles allèguent que le régime juridique mis en place par les actes attaqués permet à la seconde partie adverse d'entrer pleinement et frontalement en concurrence avec la presse qu'elles éditent et que cela crée une situation explosive et dangereuse pour la sauvegarde des grands principes de pluralisme et de liberté de la presse.

VI.1.3. Le dernier mémoire des parties requérantes

Dans leur dernier mémoire, les requérantes réitèrent leurs arguments. Elles rappellent le principe de légalité et les choix posés par le législateur dans son décret du 14 juillet 1997 quant à l'objet social de la seconde partie adverse et sa mission de service public que le contrat de gestion ne peut avoir pour objet d'étendre. Elles soulignent que la nature d'entreprise publique autonome de la seconde partie adverse implique que son objet social présente un champ plus large que les missions de service public qui lui sont confiées et qu'on ne peut recourir à la définition de l'objet social pour tirer une lecture extensive de la mission de service public.

Elles soulignent que les articles 2 et 3 du décret prévoient que la seconde partie adverse assure le service public de radio et de télévision « sans jamais ouvrir une porte à l'inclusion au sein de cette mission de service public à l'activité nouvelle d'édition de service de presse écrite en ligne ». Selon elles, le principe de « mutabilité » ne permet pas d'étendre au-delà du texte légal le périmètre de service public concédé à la RTBF.

Elles font valoir que si une lecture évolutive et adaptée à l'évolution technologique de la mission de service public permet de reconnaître à la seconde partie adverse une compétence dans les métiers de la télévision et de la radio sur internet, une telle lecture n'autorise pas d'étendre ses compétences à la catégorie des médias écrits. Elles relèvent que le droit européen des aides d'État et les prises de

position de la Commission européenne dans ce domaine sont dénuées de pertinence à cet égard.

S'agissant de leur premier grief, elles répètent que les contenus basés sur du texte doivent, selon elles, se rattacher aux programmes de radio et de télévision et que ne peuvent être assimilés à ceux-ci tous les programmes et contenus audiovisuels digitaux, y compris ceux publiés sur le site de la seconde partie adverse, ce que prévoirait pourtant l'alinéa 6 du point 8 de l'acte attaqué.

S'agissant de leur deuxième grief, elles réitèrent le caractère « accessoire » que doit avoir l'édition de contenus basés sur du texte par rapport aux contenus issus de la programmation de radio et de télévision, ce que selon elles ne garantissent pas les dispositions du point 8 du contrat de gestion, en se limitant à prévoir la « connexité » de ces contenus.

S'agissant du troisième grief, elles concluent qu'au regard de leur formulation, les cinq tirets du point 8, alinéa 7, du contrat de gestion ne délimitent pas de manière effective les contenus de presse écrite en ligne qui sont autorisés sur le site internet de la seconde partie adverse, puisqu'ils recouvrent potentiellement, selon elle, tout sujet qui pourrait être abordé par un quotidien de presse écrite. Elles affirment qu'il n'y a donc aucune limitation matérielle fixée par les actes attaqués quant au champ d'intervention des activités de presse écrite en ligne autorisées à la seconde partie adverse, ce qui permet, selon elles, l'émergence d'une activité distincte de l'unique mission de service public octroyé par le législateur.

S'agissant du quatrième grief, elles répètent que les larges exemptions de traitement journalistique étendent les missions de service public de la seconde partie adverse en ce qu'elles ouvrent à des grandes catégories d'informations une dispense de lien étroit avec la mission de radio et de télévision, puisqu'aucun traitement de ces informations par un membre de la rédaction du service public audiovisuel n'est requis.

S'agissant du cinquième grief, elles mettent l'accent sur le fait que leur critique ne porte pas seulement sur le quota de 60 % d'écrits qui ne doivent pas avoir de lien physique avec des programmes de radio et de télévision, mais également sur l'absence de prise en considération pour le calcul de ce quota des « articles relevant du *breaking news* et de l'éducation aux médias ».

Enfin, elles insistent sur le caractère cumulatif de ces griefs.

S'agissant de la seconde branche, elles confirment que le moyen n'est pas pris de la violation des règles du TFUE en matière d'aides d'État. Selon elles, bien

au-delà d'une simple concurrence, les actes attaqués mettent en péril l'existence même du secteur de la presse écrite. Elles soulignent que le Conseil d'État est parfaitement habilité au contentieux objectif pour examiner si une norme réglementaire est contraire aux grandes libertés économiques, et notamment aux principes de la libre concurrence.

VI.2. Appréciation

Les articles 1^{er} à 3 du décret du 14 juillet 1997 'portant le statut de la Radio-Télévision de la Communauté française (RTBF)' » disposent :

« Article 1^{er}. Il est institué, sous la dénomination "Radio-Télévision belge de la Communauté française", en abrégé RTBF, une entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique et dénommée ci-après : "entreprise".

L'entreprise 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. Elle peut exercer en Belgique et à l'étranger toute activité et faire toute opération mobilière et immobilière de quelque nature que ce soit qui se rapporte directement ou indirectement à cet objet ou qui contribue à en assurer ou en faciliter la réalisation.

L'entreprise arrête librement le programme de ses émissions et les modalités de leur exécution.

Art. 2. L'entreprise assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique.

Art. 3. 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 et comprenant notamment des émissions d'information générale, internationale, européenne, fédérale, communautaire, régionale, des émissions de développement culturel, d'éducation permanente, de divertissement et des émissions destinées à la jeunesse. Dans le cadre de cette offre de programmes, elle présentera notamment des œuvres d'auteurs, de producteurs, de distributeurs, de compositeurs et d'artistes-interprètes de la Communauté française.

L'entreprise, en arrêtant son offre de programmes, veille à ce que la qualité et la diversité des émissions offertes permettent de rassembler des publics les plus larges possibles, d'être un facteur de cohésion sociale tout en répondant aux attentes des minorités socio-culturelles, et permettent de refléter les différents courants d'idées de la société, sans discrimination, notamment culturelle, raciale, sexuelle, idéologique, philosophique ou religieuse et sans ségrégation sociale. Ces émissions tendent à provoquer le débat et à clarifier les enjeux démocratiques de la société, à contribuer au renforcement des valeurs sociales, notamment par une éthique basée sur le respect de l'être humain et du citoyen, à favoriser l'intégration et l'accueil des populations d'origine étrangère vivant en Communauté française.

L'entreprise veille à accomplir un effort significatif de création, en favorisant la réalisation de productions originales, et de valorisation du patrimoine de la Communauté française de Belgique et des spécificités régionales. Elle compose son offre de programmes par priorité sur base de sa production propre.

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, et à créer et entretenir des synergies avec l'ensemble des acteurs du secteur de la communication et de la culture de la Communauté française.

L'entreprise s'attache de manière générale à être une 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.

Afin de déterminer les modalités d'exécution de sa mission de service public, elle conclut avec la Communauté française un contrat de gestion définissant les droits et obligations de chacune des parties ».

Les dispositions du premier acte attaqué sur lesquelles portent les critiques des requérantes sont le point 8 « Offre de service en ligne », 9 « Information » et l'indicateur 13 :

« 8. Offre de services en ligne

La RTBF propose une offre de services en ligne, comprenant sa plateforme *Auvio*, un site internet, ses apps et des pages de réseaux sociaux.

Cette offre s'inscrit dans le respect de la Communication sur la Radiodiffusion de la Commission européenne concernant l'application aux services de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État du 27 octobre 2009. Celle-ci rappelle l'intérêt commun de préserver une pluralité de médias publics et privés constituant une offre équilibrée dans l'environnement dynamique de ce secteur, considérant à la fois l'importance des obligations d'information des radiodiffuseurs publics et le fait que les opérateurs privés contribuent aussi au pluralisme et à la garantie d'une information objective du public et de la démocratie.

Cette communication définit les services audiovisuels de service public comme "la diffusion linéaire et/ou non linéaire de contenus audio et/ou audiovisuels, ainsi que d'autres services connexes, tels que les services d'information en ligne basés sur du texte".

Les services en ligne basés sur du texte de la RTBF sont connexes à son offre de programmes et de contenus audiovisuels.

L'offre en ligne de la RTBF s'inscrit également dans le respect de la décision de la Commission relative au régime de financement de la RTBF du 7 mai 2014, en application de l'article 18 du Règlement (CE) 659/1999, qui précise que les services d'information en ligne basés sur du texte entrent dans le mandat de service public de la RTBF, pour autant qu'ils :

- soient énumérés de manière précise et limitative dans le présent contrat ;
- mettent l'accent sur les images et les sons ;
- fassent le lien avec les programmes de radio et de télévision.

Dans le cadre du présent contrat, il est précisé que les programmes et contenus audiovisuels digitaux que la RTBF produit dans le cadre de ses missions de service public sont considérés comme faisant partie des “programmes de radio et de télévision”.

Dans le respect des balises et définitions sous l’indicateur 13, les services en ligne basés sur du texte peuvent comprendre, de manière limitative :

- des contenus répondant à ses missions de service public en matière d’information, de sport, de culture, d’éducation, de divertissement, de services et destinés à la jeunesse ;
- des retranscriptions de ses programmes et contenus audiovisuels, des chroniques, cartes blanches, éditoriaux, des dossiers thématiques, des enquêtes et des sondages d’opinion ;
- toute information et promotion en lien avec ses services[,] ses programmes ou ses contenus ; des grilles et guides électroniques de programmes ;
- des forums, *chats*, *blogs*, rubriques de commentaires ou pages de réseaux sociaux permettant aux publics d’entrer en dialogue avec la RTBF et de fournir des commentaires et autres contenus générés par les utilisateurs (“CGU”), en lien avec ses missions. Tout en promouvant la liberté d’expression et le débat pluraliste, la RTBF modère les espaces d’expression qu’elle développe sur ses plateformes et les réseaux sociaux ; les règles de cette expression sont rendues publiques par la RTBF, avec une modération régulière et adéquate, de manière à créer les conditions d’un débat riche, pluraliste, diversifié, et à supprimer tout contenu contraire aux lois ;
- des contenus émanant des éditeurs de services de médias audiovisuels publics, belges et étrangers, des éditeurs de presse écrite imprimée belge francophone, quotidienne ou périodique, des éditeurs de presse flamande et germanophone ainsi que des producteurs ou des associations avec lesquels la RTBF a conclu des partenariats, et pouvant renvoyer à des contenus payants le cas échéant.

[...]

9. Information

La RTBF est un acteur de référence en matière d’information. Elle accompagne les publics face au flux de données, à l’abondance des sources d’information, au besoin de savoir et aux risques de manipulation, de polarisation ou d’isolement. Ce droit et ce devoir d’informer sont encore plus prégnants dans l’univers numérique. Elle propose une information locale, communautaire, régionale, fédérale, européenne et internationale, dans tous les domaines de la vie politique, économique, sociale et culturelle, qui aborde tous les enjeux de société, sans tabous. Elle traite de toute question d’intérêt général, y compris le paysage institutionnel belge, l’actualité en Flandre et en Communauté germanophone et les travaux des assemblées parlementaires.

Pour mériter la confiance des publics, cette information doit être de qualité, pluraliste et faite dans un esprit d’impartialité et de neutralité. Les valeurs éditoriales de l’information à la RTBF sont l’indépendance, la fiabilité, la transparence, la diversité, l’audace, l’accessibilité et l’utilité aux publics. La RTBF s’assure que sa ligne éditoriale et la déontologie soient respectées dans l’ensemble de son offre. La RTBF rectifie spontanément et sans délai une erreur avérée. Cette rectification doit être claire et visible pour les publics en identifiant l’erreur en question et la correction de celle-ci.

La RTBF est un membre actif du Conseil de déontologie journalistique. Elle en respecte le code de déontologie ainsi que ses avis et est attentive à ses recommandations. Elle respecte également le cordon sanitaire médiatique.

La RTBF décode l'information, clarifie les enjeux démocratiques, vulgarise des sujets complexes, notamment scientifiques et technologiques, et évite le sensationnalisme, les simplismes et la banalisation de la violence.

Elle encourage le débat et interagit avec tous les publics, en refusant toute forme de censure préalable ou d'ingérence d'une quelconque autorité publique ou privée. En collaboration avec la médiation, elle répond aux questions des publics, en expliquant sa démarche et son fonctionnement, également dans une perspective d'éducation aux médias.

Pour contrer la désinformation, la RTBF investit dans le journalisme de dossiers, d'enquête et d'investigation et le journalisme constructif et de solutions.

Elle propose des formats innovants visant le fonctionnement de la démocratie et de ses institutions, en s'adressant à un large public.

Elle veille également à couvrir l'ensemble des actualités des différents niveaux de pouvoir.

Elle organise une formation permanente des membres de sa rédaction aux techniques les plus poussées de vérification des *fake news* et à l'usage des nouveaux outils d'investigation en partenariat éventuel avec d'autres médias. Elle développe et utilise un outil d'analyse, de vérification et de certification de l'information, accessible sur son site internet, offrant également des contenus de décodage médiatique, notamment dans les cas de désinformation et de manipulation de l'information. La rédaction reste vigilante à ne pas se laisser déborder par des éléments de propagande ou de manipulation voulant dévier les journalistes de leur mission première.

Dans le même objectif, ainsi que dans un objectif de cohésion sociale, la RTBF doit mettre tout en œuvre afin d'aller toucher les citoyens qui ne s'informent plus *via* les médias d'information, ou qui ne s'informent plus que de manière très partielle *via* les réseaux sociaux notamment.

Elle choisit les formats les plus adaptés (journal, débat, entretien, reportage d'investigation, courte vidéo, *podcast*, article, éditorial, chronique ...) pour toucher tous les publics. Elle veille à ne pas proposer que de courtes séquences vidéo dans son offre d'information pour les jeunes.

Elle enrichit son offre de *podcasts* d'info et son offre de débats et d'*interviews* d'invités et d'experts issus d'une grande diversité de secteurs, notamment dans les tranches matinales en radio et le weekend ou en soirée en télévision.

Elle clarifie le périmètre de ses programmes et contenus d'information afin de les identifier et de les distinguer des capsules d'opinions, d'humour ou de divertissement. Elle veille au pluralisme des invités, experts et autres chroniqueurs dans son offre de programmes et contenus d'information et de société.

En ce qui concerne les sondages d'opinion sur les intentions de vote, la RTBF examine leur qualité scientifique, sur base d'une méthodologie dont les données sont vérifiables et consultables, avant toute diffusion et elle informe le public des données telles que l'institut prestataire, le commanditaire, le type de sondage, l'échantillon, la période de réalisation, la marge d'erreur et toute autre caractéristique fixée par les règlements ou usages en la matière.

Lors des élections européennes, fédérales, communautaires, régionales, provinciales et communales, la RTBF adopte un dispositif spécifique, offrant des contenus diversifiés permettant aux publics de saisir leurs enjeux avec, au moins : des programmes spécifiques, des débats, des *interviews* et dans les quinze jours qui

précèdent le scrutin, des contenus d'information et des tribunes d'expression libre attribuées aux formations démocratiques concernées.

Les membres du personnel exerçant une fonction de cadre ou visible ou d'antenne respectent le devoir de réserve et le principe de neutralité, aussi sur les réseaux sociaux, tel que le prévoit le Règlement d'ordre intérieur relatif au traitement de l'information et la déontologie du personnel. La RTBF veille à ce que l'indépendance de ses journalistes soit garantie.

Sur ses services en ligne, et selon les balises prévues à l'indicateur 13, la RTBF peut proposer des contenus d'information écrits en lien avec les sujets développés ou à développer dans ses programmes ou contenus audiovisuels. Tous les articles, y compris ceux qui relaient une dépêche d'agence, sont édités par sa rédaction et font l'objet d'un traitement journalistique, à l'exception des *breaking news*, des informations de service et de l'actualité internationale.

Ces articles respectent en toute hypothèse les droits d'auteur des journalistes des autres entreprises de médias. Dans ce cadre, elle s'interdit le plagiat, la reprise *in extenso* ou en substance d'un article payant des sites des éditeurs de presse écrite privés et locaux. Lorsqu'un tel article est utilisé comme source d'information dans un contenu d'information écrit de la RTBF, celui-ci est systématiquement cité comme tel *via* un lien hypertexte permettant de renvoyer vers cette source d'information.

[...]

Indicateurs

[...]

13	Concernant les contenus d'information écrits sur son site internet : a. ils sont en lien avec les sujets développés ou à développer dans ses programmes ou contenus audiovisuels et font l'objet d'un traitement journalistique, par la rédaction de l'information, sous la responsabilité éditoriale directe de la direction de l'information, connexe à ces programmes ou ces contenus ; b. minimum 60 % des articles ont un lien physique vers un programme ou un contenu audio et/ou vidéo diffusé en radio, en télévision ou sur <i>Auvio</i>. Ces articles sont connexes au programme ou au contenu, considérant que ces contenus datent de 10 jours ouvrables avant ou après la publication de l'article, (*)(**)(***) c. le reste des articles ne peut pas excéder 1500 signes avec une marge de plus ou moins 5 % hors titres, intertitres et blancs (**). Le présent indicateur est mis en œuvre pour le 30 septembre 2023. * étant précisé que les archives peuvent ne plus être enrichies de contenus audiovisuels, en raison notamment de la durée des droits ou des volumes de stockage ** les quotas sont applicables sur une moyenne annuelle et font l'objet d'un <i>monitoring</i> mensuel par la RTBF. Une synthèse du <i>monitoring</i> annuel est publiée dans le rapport annuel de l'entreprise. *** Pour ces quotas sont exclus les articles relevant du <i>breaking news</i> et de l'éducation aux médias »
----	--

Comme l'indique l'article 1^{er}, alinéa 2, première phrase, du décret du 14 juillet 1997, l'objet social de la RTBF est « l'exploitation [...] de services de

radiodiffusion sonore et télévisuelle ». Même si la notion de « radiodiffusion sonore et télévisuelle » a évolué en fonction des progrès de la technologie, elle se rapporte encore et toujours à la diffusion d'un ensemble de sons (radiodiffusion sonore) ou d'un ensemble d'images animées, combinées ou non à du son (radiodiffusion télévisuelle) et ne comprend pas l'édition de presse écrite ou de médias écrits.

Comme l'observait la Commission européenne dans sa communication du 27 octobre 2009 concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, « [...] les maisons de presse et autres médias écrits sont les garants d'une information objective du public et de la démocratie. Étant donné que ces opérateurs sont désormais en concurrence sur l'internet avec les organismes de radiodiffusion, tous ces fournisseurs commerciaux de services de médias sont touchés par les répercussions potentiellement négatives que des aides d'État octroyées à des radiodiffuseurs de service public pourraient avoir sur le développement de nouveaux modèles commerciaux » (*Journal officiel de l'UE*, C 257 du 27 octobre 2009, p. 3, point 16).

En vertu de la deuxième phrase du même article 1^{er}, alinéa 2, du décret, la seconde partie adverse « peut exercer en Belgique et à l'étranger toute activité [...] qui se rapporte directement ou indirectement à [son objet social] ou qui contribue à en assurer ou en faciliter la réalisation ». Sur le fondement de cette phrase, il y a lieu d'admettre qu'elle puisse exercer une activité de services en ligne basés sur du texte, si cette activité se rapporte directement ou indirectement à son activité de radiodiffusion sonore et télévisuelle ou qu'elle contribue à en assurer ou en faciliter la réalisation.

Par ailleurs, l'article 3, alinéa 1^{er}, du même décret indique que la mission de service public de la seconde partie adverse « est assurée en priorité par une offre au public [...] de programmes de radio et de télévision ». Les articles 2 et 3 sont d'égale valeur juridique et se complètent, de sorte qu'il ne se justifie pas de restreindre la portée de l'article 3 en fonction du libellé de l'article 2. En particulier, si l'article 2 indique que la seconde partie adverse « assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique », cela n'exclut toutefois pas que, conformément à l'article 3, le contrat de gestion prenne en compte pour la délimitation de « cette mission de service public », d'autres activités que celles consistant à offrir au public des programmes de radio et de télévision, pour autant que la priorité reste cette dernière activité et que les autres activités restent dans les limites de l'objet social de la seconde partie adverse tel qu'il est défini à l'article 1^{er}.

Compte tenu des principes de légalité et de spécialité des personnes morales de droit public, d'une part, et, d'autre part, des normes supérieures, tant de

droit interne que de droit européen, qui imposent le respect du principe de libre concurrence et de la liberté de la presse, le contrat de gestion destiné, en vertu de l'alinéa 7 du même article 3, à déterminer « les modalités d'exécution de [la] mission de service public », ne pourrait inclure dans cette mission « des services d'information en ligne basés sur du texte » qui ne respecteraient pas la condition de présenter un lien (« se rapporter »), au moins indirect, avec l'offre de la seconde partie adverse de programmes de radio et de télévision ou de contribuer à en assurer ou en faciliter la réalisation, ainsi que, dans la mesure où une subvention annuelle est allouée par la première partie adverse en contrepartie de la mission de service public (article 8 du décret), les mesures préconisées par la Commission européenne, conformément à l'article 108 du TFUE, dans sa décision C(2014) 2634 du 7 mai 2014 ayant pour objet le « financement de la RTBF Belgique ».

C'est à l'aune de ces principes qu'il y a lieu d'examiner si les cinq griefs que les requérantes formulent à l'égard du premier acte attaqué sont ou non fondés.

S'agissant du premier grief, la critique des parties requérantes s'articule autour de l'expression « programmes et contenus audiovisuels digitaux » contenue dans l'alinéa 6 du point 8 du premier acte attaqué. Elles estiment en substance que la référence à de tels contenus deviendrait « rapidement circulaire et [permettrait] de conclure que des activités en ligne, quelles qu'elles soient, en ce compris d'édition de presse écrite en ligne, intègrent directement le service public de radio et de télévision ».

Contrairement à ce que soutiennent les requérantes, sont visés par cet alinéa les programmes et contenus « audiovisuels » que la RTBF produit dans le cadre de ses missions de service public, ce qui ne peut concerner des programmes et contenus produits par la RTBF basés sur du texte, ni *a fortiori* l'édition de presse écrite en ligne. Cet alinéa a donc seulement pour effet de préciser qu'entrent dans le concept de « programmes de radio et de télévision » les contenus audiovisuels digitaux, ce qui est correct au regard de l'évolution technologique et au regard de l'article 3, alinéa 1^{er}, première phrase du décret. Il ne s'agit donc pas d'une référence circulaire qui aurait pour effet d'inclure dans la notion de « programmes de radio et télévision » les services en ligne basés sur du texte visés à l'alinéa 7 du point 8 de l'acte attaqué.

Le premier grief n'est pas fondé.

Le deuxième grief porte sur l'alinéa 4 du point 8, les requérantes soutenant que le critère de « connexité » serait insuffisant « au regard de la nature

nécessairement “accessoire” de l’activité en ligne de presse écrite par rapport à la production de programmes de radio et de télévision ».

Comme relevé par les requérantes, celles-ci disposent bien de l’intérêt requis pour soulever le deuxième grief de la première branche du moyen unique. En effet, la seule circonstance que le terme « connexe » a déjà été utilisé dans de précédentes versions du contrat de gestion, sans que celles-ci soient attaquées par les requérantes, n’implique pas que ces dernières ne pourraient pas critiquer, dans le cadre du présent recours, l’usage de ce terme. À cet égard, il est renvoyé à l’appréciation de la recevabilité du recours.

Quant au fond, c’est à bon droit que le premier acte attaqué se réfère en son point 8 à la communication précitée de la Commission européenne du 27 octobre 2009, dont le paragraphe 8 précise qu’elle « clarifie les principes qu’elle suit pour appliquer l’article [107] et l’article [106], paragraphe 2, du [TFUE] au financement public des services audiovisuels dans le secteur de la radiodiffusion ⁽⁸⁾, en tenant compte de l’évolution récente du marché et de l’environnement juridique ».

La note en bas de page n° 8 à laquelle renvoie ce paragraphe énonce ce qui suit :

« Aux fins de la présente communication, on entend par “service(s) audiovisuel(s)”, la diffusion linéaire et/ou non linéaire de contenus audio et/ou audiovisuels, ainsi que d’autres services connexes, tels que les services d’information en ligne basée sur du texte. Cette notion de “service(s) audiovisuel(s)” doit être distinguée de celle, plus étroite, de “service(s) de médias audiovisuels” au sens de l’article 1^{er}, point a), de la directive “Services de médias audiovisuels” ».

Il en résulte que « les services d’information en ligne basée sur du texte », même s’ils ne constituent pas des « services de médias audiovisuels », ni, par conséquent, des « services de radiodiffusion sonore ou télévisuelle » au sens de l’article 1^{er}, alinéa 2, du décret, peuvent entrer dans les missions de service public des organismes de radiodiffusion pour lesquelles un financement peut être accordé dans le respect des dispositions des traités européens, dans la mesure où ils sont « connexes » aux services de « diffusion linéaire et/ou non linéaire de contenus audio et/ou audiovisuels ».

Par conséquent, en précisant que les services en ligne basés sur du texte de la RTBF sont connexes à son offre de programmes et de contenus audiovisuels, l’alinéa 4 du point 8 de l’acte attaqué ne pose pas une règle qui serait par elle-même contraire aux normes de droit européen qui tendent à garantir la libre concurrence. Elle n’est pas davantage par elle-même de nature à rendre contraire l’acte attaqué aux dispositions décrétales puisque, d’une part, comme il a été dit plus haut, peuvent entrer

dans l'objet social de la seconde partie adverse les activités qui se rapportent au moins indirectement à son offre, et que si l'article 3 prévoit que la mission de service public est assurée « en priorité » par une offre au public de programmes de radio et de télévision, cela n'exclut pas que cette mission puisse également, en ordre secondaire, être assurée par d'autres activités pouvant être exercées par la seconde partie adverse conformément à son objet social. La notion de « connexité » n'étant pas plus précisément définie par le texte auquel le premier acte attaqué se réfère, il ne se justifierait pas de lui donner une portée différente de celle de son sens commun, à savoir l'existence d'un rapport étroit entre deux ou plusieurs choses, ni, *a fortiori* de lui donner une signification qui rendrait la disposition incompatible avec le texte légal.

Si certes l'exigence que les services en ligne basés sur du texte soient « connexes » à son offre de programmes et de contenus audiovisuels, ne peut suffire à elle seule à garantir que les principes de libre concurrence et que les dispositions décrétales qui définissent la mission de service public de la seconde partie adverse sont respectées, rien ne justifie de lire l'alinéa 4 en question isolément des autres dispositions du premier acte attaqué qui prévoient également des conditions auxquelles ces services doivent répondre pour relever de cette mission de service public.

Le deuxième grief n'est pas fondé.

Dans son troisième grief, les requérantes reprochent au premier acte attaqué et en particulier au point 8, alinéa 7 et au point 9, alinéa 17, de ne pas procéder à une réelle délimitation du contenu des services d'information en ligne basée sur du texte, contredisant par conséquent l'exigence d'un lien étroit (« connexité ») entre ces services et l'offre de programmes de radio et de télévision et permettant à la seconde partie adverse d'offrir sur son site internet toute information écrite sur quelque sujet que ce soit.

Dans sa décision du 7 mai 2014, la Commission européenne reprend, parmi les engagements pris par les autorités belges, l'engagement suivant :

« (264) [...] 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 ».

La Commission a évalué cet engagement comme suit :

« (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 (le CSA) de vérifier si la RTBF n'étend pas ses activités à sa propre discrétion et, lorsque cela s'avère nécessaire, de mettre en œuvre l'obligation de mandat.

[...]

(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 ».

Si la Commission européenne exige que les services entrant dans le mandat de service public soient énumérés de manière « précise et limitative », une telle exigence ne revient pas à solliciter que les contenus faisant l'objet des services d'information écrite en ligne en cause soient limités à un nombre restreint de thématiques.

Par ailleurs, les éléments que « peuvent comprendre » les « services en ligne basés sur du texte » n'apparaissent pas définis bien plus largement que sous l'empire du quatrième contrat de gestion, tel que modifié par son premier avenant. L'article 42*sexies* de celui-ci, qui était intitulé « Offre en ligne composant les missions de service public de la RTBF », procédait également à une énumération exhaustive, mais importante, des contenus pouvant faire l'objet des services en cause. Or, cette disposition, qui se retrouvait également dans la cinquième version du contrat de

gestion, a été validée par la Commission européenne dans le cadre de sa décision du 7 mai 2014.

L’alinéa 7 du point 8 définit assez largement ce que peuvent comprendre les services en ligne, mais mis à part le premier élément de la liste (« des contenus répondant à des missions de service public en matière d’information, de sport, de culture, d’éducation, de divertissement, de services et destinés à la jeunesse ») et le dernier (« des contenus émanant des éditeurs [...] le cas échéant »), ils comportent tous un lien direct ou indirect avec les programmes de radio ou de télévision. En outre et surtout, il est précisé que « ces services doivent respecter les « balises et définitions sous l’indicateur 13 », lequel précise que les contenus d’information écrits sur le site internet de la seconde partie adverse « sont en lien avec les sujets développés ou à développer dans ses programmes ou contenus audiovisuels et font l’objet d’un traitement journalistique, par la rédaction de l’information, sous la responsabilité éditoriale directe de la direction de l’information, connexe à ces programmes ou ces contenus ».

L’alinéa 17 du point 9 du premier acte attaqué précise, quant à lui, que « sur ses services en ligne, et selon les balises prévues à l’indicateur 13, la [seconde partie adverse] peut proposer des contenus d’information écrits en lien avec les sujets développés ou à développer dans ses programmes ou contenus audiovisuels ». Cette disposition apparaît conforme à l’exigence de « lien » formulée par la Commission européenne avec les programmes de radio et de télévision.

Le troisième grief n’est pas fondé.

Le quatrième grief soulevé par les requérantes porte sur l’exemption – qui serait, d’après elles, irrégulière – d’un certain nombre de contenus de l’obligation de traitement journalistique.

Le glossaire annexé au premier acte attaqué définit la notion de « traitement journalistique de l’information » comme comprenant « la collecte, le traitement éditorial et la production ou la diffusion d’informations, par l’intermédiaire d’un média, à destination d’un public et dans l’intérêt de celui-ci ».

Le contrat de gestion prévoit, en son point 9, alinéa 17, que « tous les articles, y compris ceux qui relaient une dépêche d’agence, sont édités par sa rédaction et font l’objet d’un traitement journalistique, qui respecte, en toute hypothèse les droits d’auteur des journalistes des autres entreprises de médias, à l’exception des *breaking news*, des informations de service et de l’actualité internationale ».

La notion de « *breaking news* » est définie dans le glossaire comme une « information brève relayant un évènement important qui vient de se produire et dont tous les détails ne sont pas encore connus. Elle se définit par un caractère urgent, qui justifie que l'on interrompe le cours de l'information. Elle reprend notamment toutes les informations liées à la sécurité et aux services à la population dont celle-ci doit être informée de manière immédiate ». Les deux autres catégories de contenus exemptés ne sont pas définies par le contrat de gestion.

Comme l'expose la première partie adverse dans son mémoire en réponse, les « informations de service » doivent être comprises comme se référant au point 16 « Services » du premier acte attaqué, et peuvent être définies comme des « informations pratiques d'utilité publique qui émanent d'agences extérieures spécialisées, notamment, en matière de météo, d'information routière, de sécurité routière et de mobilité ». Leur exemption de tout traitement journalistique n'exclut donc pas qu'elles puissent satisfaire à l'obligation d'avoir un lien avec un programme de radio ou de télévision.

Si, comme le soutiennent à juste titre les requérantes, il ne se conçoit pas qu'une information sur un sujet d'actualité internationale puisse être collectée pour les besoins d'un programme de radio ou de télévision sans faire l'objet d'un traitement journalistique, il ne peut toutefois être déduit de l'exemption d'un tel traitement avant la publication de son contenu sur un service en ligne basé sur du texte que ce contenu ne doit pas répondre, comme tout autre contenu, à l'obligation, reprise à la première phrase de cet alinéa 17, d'avoir un lien avec des sujets développés ou à développer dans ses programmes ou contenus audiovisuels, ce développement pouvant donc avoir lieu postérieurement à la publication de ce contenu sur le site internet.

Le quatrième grief n'est pas fondé.

Dans le cinquième grief, les requérantes reprochent au premier acte attaqué d'exempter 40 % des articles d'information écrite sur le site internet de la seconde partie adverse d'avoir un lien physique vers un programme ou un contenu audiovisuel diffusé en radio, en télévision ou sur *Auvio*.

Contrairement à ce que soutiennent les requérantes, l'engagement pris par les autorités belges à l'égard de la Commission européenne au terme duquel la seconde partie adverse doit « faire le lien de ses services en ligne comprenant des textes avec ses programmes de radio ou de télévision et [...] mettre l'accent sur les images et le son » pour « garantir [qu'elle] ne développe pas ces services de manière illimitée et disproportionnée » ne signifie pas que tous les contenus écrits litigieux doivent contenir un lien « physique » renvoyant vers un contenu audiovisuel.

L'expression « mettre l'accent sur les images et les sons » implique qu'une majorité des contenus écrits renvoient vers des contenus audiovisuels. Elle ne signifie pas pour autant qu'un tel renvoi devrait impérativement exister pour la totalité desdits contenus écrits. Les exigences de l'indicateur 13, si elles sont respectées, sont de nature à permettre que la mesure préconisée par la décision du 7 mai 2014 soit respectée, de telle sorte qu'il n'est pas établi que serait contraire aux dispositions visées au moyen la possibilité, déduite du point b. de cet indicateur, que 40 % des articles d'information écrite sur le site internet de la seconde partie adverse ne sont pas tenus d'avoir un lien physique vers un programme ou un contenu audiovisuel diffusé en radio, en télévision ou sur *Auvio*.

Le cinquième grief n'est pas fondé.

Il résulte des considérations qui précèdent que les requérantes n'établissent pas que le premier acte attaqué ne respecterait pas les exigences décrétales relatives à la définition de la mission de service public de la seconde partie adverse, ni les exigences déduites du droit européen de la concurrence et relatives aux conditions de l'admissibilité du financement par les États membres du service public de la radiodiffusion, ni, partant, le principe général du droit de la libre concurrence, ni les principes de bonne administration visés au moyen.

Il n'appartient pas au Conseil d'État, dans le cadre d'un recours en annulation du contrat de gestion qui lie les deux parties adverses, d'examiner si la seconde partie adverse respecte les obligations déduites de ce contrat de gestion ou si elle exerce ses activités dans des conditions qui constituerait une situation de concurrence déloyale à l'égard des requérantes.

Dans leur requête, les requérantes n'exposent pas en quoi les actes attaqués violeraient les articles 23 et 127 de la Constitution, 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, 20 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ni les articles II.3 et II.4. du Code de droit économique de telle sorte que le moyen est irrecevable en tant qu'il est pris de ces dispositions constitutionnelles et légales.

S'agissant de la liberté d'entreprendre, elle ne revêt pas un caractère absolu, et même si une autorité doit agir avec plus de prudence dans le cadre de la marge d'appréciation dont elle dispose, si son action constitue une mesure restrictive de la liberté, elle ne porte atteinte à la liberté d'entreprendre que si elle restreint cette liberté sans y être contrainte ou si cette restriction est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

En l'espèce, les actes attaqués ne constituent pas une mesure restreignant directement cette liberté. Ceux-ci ne contiennent, en effet, aucune restriction directe à la liberté d'entreprendre des requérantes. Même à estimer que les actes attaqués emporteraient une restriction indirecte à cette liberté, celle-ci n'apparaît ni arbitraire, ni disproportionnée dès lors que les critiques portant sur l'extension alléguée de la mission de service public de la seconde partie adverse ne peuvent être considérées comme fondées.

Il en va de même au sujet de la violation alléguée de la liberté de la presse. Certes, le pluralisme des médias est reconnu, tant en droit européen qu'en droit interne, comme revêtant une importance capitale dans une société démocratique. En ce sens, on observera que la Cour européenne des droits de l'Homme fait endosser à l'État, en l'espèce la première partie adverse, le rôle de « l'ultime garant » du pluralisme, en soulignant que cette remarque « vaut particulièrement pour les médias audiovisuels dont les programmes se diffusent souvent à très grande échelle » (CEDH, 28 juin 2001, *VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suisse*, ECLI:CE:ECHR:2001:0628JUD002469994, § 73 ; dans le même sens, CEDH (Gde Ch.), 22 avril 2013, *Animal Defender International c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2013:0422JUD004887608, § 101). La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne précise à l'article 11.2. que « la liberté des médias et leur pluralisme sont respectés ».

Toutefois, la première partie adverse dispose d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer comment ce pluralisme doit être garanti. Les cinq griefs invoqués par les parties requérantes ayant été considérés comme non fondés, il n'est pas établi que la première partie adverse aurait adopté les actes attaqués en méconnaissance de ce principe du pluralisme ni, par conséquent, que celle-ci aurait violé la liberté de la presse.

Le moyen unique n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

Les parties adverses sollicitent chacune une indemnité de procédure de 770 euros.

Il y a lieu de faire droit à leur demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les parties requérantes supportent les dépens, à savoir les droits de rôle de 1.200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à chacune des parties adverses soit un total de 2.764 euros, réparti en parts égales entre les parties requérantes.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 octobre 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Pierre-Olivier de Broux,	conseiller d'État,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux