



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 56.819/4
du 17 décembre 2014

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
'modifiant le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la
Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF),
le décret du 9 janvier 2003 sur la transparence, l'autonomie, et
le contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments
scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent
de la Communauté française et le décret coordonné du
26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels'

Le 21 novembre 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et des Médias de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), le décret du 9 janvier 2003 sur la transparence, l'autonomie, et le contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française et le décret coordonné du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 décembre 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 décembre 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

Lors du dépôt du projet au Parlement, il y a lieu de joindre la décision C(2014) 2634 du 7 mai 2014 de la Commission européenne, relative au financement de la RTBF Belgique, ainsi que tous autres documents des autorités européennes ou de la Communauté française, relatifs à l'avant-projet, notamment les documents éclairant l'accord de la Commission sur les dispositions du texte en projet, et ce, dans le but d'informer complètement le Parlement, notamment quant aux choix des moyens mis en œuvre par l'auteur de l'avant-projet pour donner suite à la décision de la Commission et quant aux limites du pouvoir d'appréciation que le droit européen laisse aux États membres.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

1. Au 1°, dans la phrase liminaire, il y a lieu de mentionner le décret du « 19 décembre 2002 » au lieu de celui du « 19 décembre 2012 ».
2. À l'article 9, § 3bis, en projet, du décret du 14 juillet 1997 'portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF)', il est question du « Parlement de la Communauté française » ou du « Parlement » ; en tout cas, la précision qu'il s'agit de « la Communauté française » est inutile et sera omise puisqu'il ne saurait en être autrement.

L'article 9bis, § 2, alinéa 1^{er}, en projet (article 4 de l'avant-projet), qui utilise l'expression le « Gouvernement de la Communauté française », appelle une observation similaire

Article 4

1. Comme l'ensemble des dispositions de l'avant-projet, son article 4 entend mettre en œuvre la décision C (2014) 2634 de la Commission européenne du 7 mai 2014, dont

l'objet est libellé comme suit : « Aide d'État SA. 32635 (2012/E) - Financement de la RTBF Belgique ».

L'article 4 de l'avant-projet entend insérer un chapitre *Iibis* nouveau dans le décret du 14 juillet 1997, qui comporte un article unique, étant l'article *9bis* en projet.

Cette disposition a pour objet de mettre en place une procédure d'évaluation préalable au lancement, par la RTBF, de nouveaux services importants et de modifications substantielles de services existants, déjà prestés par celle-ci.

2. L'article *9bis*, en projet, appelle les observations suivantes.

2.1. Le paragraphe 1^{er} de la disposition à l'examen est rédigé comme suit :

« Art. *9bis*. § 1^{er}. L'entreprise ne peut mettre en œuvre un nouveau service audiovisuel important ou une modification substantielle d'un service audiovisuel existant, sans que soit mise en œuvre la procédure d'évaluation préalable visée au présent article et sans signature par l'entreprise et la Communauté française d'un avenant au contrat de gestion.

Le contrat de gestion contient une disposition par laquelle la Communauté française impose à l'entreprise de suivre la procédure d'évaluation préalable, dont la Communauté française en précise exclusivement les modalités ».

2.1.1. En tant qu'il prévoit que le contrat de gestion contient une disposition par laquelle la Communauté française impose à la RTBF de suivre la procédure d'évaluation préalable, cette disposition est inutile : il suffit en effet, comme c'est le cas en l'espèce, que le décret en projet impose directement à la RTBF le respect de cette procédure¹⁻².

Par ailleurs, imposer que le contrat de gestion comporte une telle clause pourrait générer des difficultés pour le cas où le contrat de gestion n'aurait pas, par erreur ou lacune, été modifié dans le sens voulu : dans un contexte contentieux, pourrait ainsi faire débat la question de savoir si, à défaut d'avoir été mentionnée dans le contrat de gestion, le respect de la procédure d'évaluation préalable s'impose effectivement à la RTBF.

2.1.2. L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, en projet, prévoit que la « Communauté française »³ précise « exclusivement » les modalités de l'évaluation préalable.

¹ Il est d'ailleurs plus conforme à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' que ce soit le législateur lui-même qui impose cette obligation à la RTBF.

² En outre, l'article 136, § 1^{er}, 12°, du décret sur les services de médias audiovisuels, coordonné le 26 mars 2009, confie notamment au Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel le pouvoir « de constater toute violation aux lois, décrets et règlements en matière d'audiovisuel », tandis que l'article 159 du même décret permet à ce Collège d'imposer des sanctions administratives en cas de violation des mêmes lois, décrets et règlements, de sorte que faire figurer l'exigence concernée dans le contrat de gestion n'apporte rien non plus, s'agissant du contrôle, par le CSA, du respect de ses obligations par la RTBF.

³ Il convient de viser le Gouvernement et non la « Communauté française ».

La section de législation n'aperçoit pas quelle est la portée du mot « exclusivement » : on peut supposer qu'il s'agit d'attribuer au Gouvernement le pouvoir d'arrêter les modalités de l'évaluation préalable complémentaires à celles prévues par le décret en projet.

En tout cas concernant la consultation publique qui est incluse dans la procédure d'évaluation préalable, cette interprétation semble cependant contredite par l'article 9*bis*, § 6, en projet qui prévoit que « Les modalités selon lesquelles la procédure de consultation publique est menée par le groupe d'experts indépendants et les objectifs de la procédure sont précisés par la Communauté française dans le contrat de gestion. » Encore faut-il relever que les termes « sont précisés par la Communauté française dans le contrat de gestion » sont eux-mêmes ambigus : ainsi, les mots « par la Communauté française » laissent supposer que c'est au Gouvernement qu'il appartiendra de préciser les éléments visés, ce, par voie unilatérale, tandis que les mots « dans le contrat de gestion » laissent entendre que ces éléments devront recevoir l'accord de la RTBF.

En conclusion, la comparaison des deux dispositions évoquées ci-avant, de même que l'ambiguïté même des termes de l'article 9*bis*, § 6, en projet, posent la question suivante : les modalités de la consultation préalable seront-elles fixées par le contrat de gestion, c'est-à-dire de commun accord, ou seront-elles arrêtées par le Gouvernement, c'est-à-dire de manière unilatérale ?

2.1.3. Par ailleurs et en tout état de cause, s'agissant d'une formalité qui, imposée par ailleurs par une décision de la Commission européenne relative aux aides d'État, apparaît comme revêtant un caractère fondamental, il convient que les éléments essentiels de la procédure d'évaluation préalable, en ce compris la consultation publique, soient fixés par le législateur lui-même, étant entendu que les mesures d'exécution, comportant le cas échéant la fixation des modalités complémentaires ou accessoires de la procédure, devraient être, en principe, arrêtées par le Gouvernement, et non par le biais d'un contrat de gestion.

2.1.4. L'article 9*bis*, §§ 1^{er} et 6, sera revu à la lumière des observations qui précèdent, de manière à éviter toute disposition inutile – au demeurant source de contentieux – et de façon, par ailleurs, à lever tout doute sur la voie par laquelle les modalités de la consultation publique seront fixées, les règles essentielles de la procédure d'évaluation préalable devant être fixées par le législateur lui-même.

2.2. L'article 9*bis*, § 2, en projet, est rédigé comme suit :

« Les notions de 'nouveau service important' et celle de 'modification substantielle d'un service existant' sont définies par le Gouvernement de la Communauté française dans le contrat de gestion de l'entreprise. Toute modification de cette définition fait l'objet de la consultation publique appropriée visée à l'article 9, § 3*bis* ».

2.2.1. En tant qu'elle prévoit que les notions de « nouveau service important » et celles de « modification substantielle d'un service existant » sont définies « par le

Gouvernement de la Communauté française dans le contrat de gestion de l'entreprise », et lue concomitamment avec l'article 9bis, § 3, alinéa 2, en projet, qui renvoie aux critères « définis dans le contrat de gestion », cette disposition pose une question identique à celle posée par l'article 9bis, § 6, en projet, comme mentionné ci-avant.

Par ailleurs, s'agissant de notions fondamentales dans la matière concernée, le législateur doit définir lui-même ces notions en habilitant, le cas échéant, le Gouvernement à préciser celles-ci, de manière unilatérale, et non par le biais d'un contrat de gestion. À cet égard, rien ne fait évidemment obstacle à ce que la RTBF soit consultée préalablement sur ce point.

Enfin, le législateur veillera à utiliser de manière cohérente la terminologie qu'il aura mise en place. Ainsi, la section de législation ne voit pas pourquoi l'article 9bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet parle d'un « nouveau service audiovisuel important » alors que d'autres dispositions en projet⁴ se contentent de viser le « nouveau service important » sans préciser qu'il s'agit de « service audiovisuel ».

2.2.2. La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif seule la modification des définitions des notions concernées devra faire l'objet d'une consultation publique, alors que la définition originale elle-même n'est pas soumise à cette formalité.

2.2.3. Le paragraphe 2 en projet sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

2.3. Le paragraphe 3 de l'article 9bis, en projet, est ainsi rédigé :

« Le conseil d'administration de l'entreprise notifie sur le champ toute décision qu'il prend concernant tout nouveau service important ou toute modification substantielle d'un service existant, qu'elle soit positive ou négative, au bureau du Conseil supérieur de l'audiovisuel, accompagnée de ses motifs de fait et de droit.

S'il estime que cette décision ne respecte pas les critères définis dans le contrat de gestion, le bureau du Conseil supérieur de l'audiovisuel peut annuler la décision, dans un délai de quatre jours ouvrables à partir de la date de sa réception, à la majorité des deux tiers des voix.

Si le bureau du Conseil supérieur de l'audiovisuel annule la décision du conseil d'administration de l'entreprise, celle-ci ne peut pas poursuivre le lancement du nouveau service sans avoir procédé aux modifications appropriées du nouveau service en projet permettant de répondre aux griefs du bureau du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel et sans réévaluer le caractère nouveau et important de celui-ci, conformément au premier alinéa de ce paragraphe.

Si le bureau du Conseil supérieur de l'audiovisuel n'annule pas la décision du conseil d'administration de l'entreprise, celle-ci est réputée définitive. Ce délai de quatre jours ouvrables peut être prolongé de quatre jours ouvrables additionnels, si le bureau du Conseil supérieur de l'audiovisuel l'estime nécessaire. En cas de

⁴ Par exemple, l'article 9bis, § 2, en projet.

prolongation, le bureau du Conseil supérieur de l'audiovisuel en informe immédiatement l'entreprise.

La saisine du bureau du Conseil supérieur de l'audiovisuel d'une notification de nouveau service important ou de modification substantielle d'un service existant, ainsi que la décision du bureau font l'objet des modalités de publication adéquates qui sont précisées dans le contrat de gestion ».

2.3.1. La disposition à l'examen devrait être rédigée de manière plus claire de sorte qu'elle fasse mieux apparaître que, comme l'a confirmé la déléguée du Gouvernement, la décision visée ici est une décision préparatoire de principe, marquant une intention de mettre en œuvre un « nouveau service important » ou une « modification substantielle d'un service existant », décision qui, en réalité, ne constitue qu'un préalable requis d'une part, au lancement de la procédure d'évaluation préalable menée par un groupe d'experts indépendants, et d'autre part, aux suites à réserver aux conclusions de ces experts, tel qu'organisé par les paragraphes 4 à 9 de l'article 9bis en projet.

2.3.2. À l'article 9bis, § 3, alinéa 2, il y a lieu de remplacer les termes « peut annuler » par le terme « annule ».

2.3.3. À l'article 9bis, § 3, alinéa 3, il convient de viser également l'hypothèse de la modification substantielle d'un service audiovisuel existant.

2.3.4. À l'article 9bis, § 3, alinéa 4, deuxième phrase, *in fine*, il convient de supprimer les mots « additionnels ».

Par ailleurs, il convient de définir la notion de « jours ouvrables »⁵.

2.3.5. Le paragraphe 3 en projet sera revu en tenant compte des observations qui précèdent.

2.4. L'article 9bis, § 4, en projet, prévoit la mise en place d'un groupe d'experts indépendants en vue d'évaluer préalablement les décisions prises par le conseil d'administration de la RTBF concernant les nouveaux services importants ou les modifications substantielles de services existants, cette évaluation comportant une consultation publique.

Ce même paragraphe prévoit que l'objet de la procédure d'évaluation est « de vérifier leur conformité avec les conditions énoncées dans le Protocole d'Amsterdam, à savoir, s'ils satisfont les besoins sociaux, démocratiques et culturels de la société, tout en tenant dûment compte de leurs effets potentiels sur la concurrence ».

⁵ Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 95, a).

S'agissant du renvoi ainsi opéré aux « conditions énoncées dans le Protocole d'Amsterdam », la déléguée du Gouvernement a précisé qu'il était ainsi fait référence aux principes énoncés dans le protocole n° 29 au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lequel est libellé comme suit :

« LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

CONSIDÉRANT que la radiodiffusion de service public dans les États membres est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias,

SONT CONVENUES des dispositions interprétatives ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

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

Compte tenu de cette précision, il convient de rédiger l'article 9bis, § 4, seconde phrase, comme suit :

« Ce groupe d'experts est chargé d'entamer une procédure d'évaluation préalable, avec consultation publique, dont l'objet est de vérifier si les nouveaux services importants ou les modifications substantielles satisfont aux exigences du protocole n° 29 du TFUE.

2.5. L'article 9bis, § 5, est ainsi libellé :

« La composition du groupe d'experts indépendants visé au paragraphe 4 et les modalités de désignation de ses membres sont fixées dans le contrat de gestion. La désignation des trois experts indépendants respecte les incompatibilités visées à l'article 12, § 1^{er} ».

Cette disposition n'est pas admissible : il appartient au législateur de fixer les règles essentielles de composition et de désignation du groupe d'experts ; ces règles ne peuvent être fixées par le contrat de gestion.

Le texte en projet sera complété en conséquence.

2.6. S'agissant de l'article 9bis, § 6, en projet, il est renvoyé à l'observation 2.1 faite ci-avant.

2.7. À l'article 9bis, § 7, en projet, les mots « au Ministre de l'audiovisuel » seront remplacés par les mots « au Gouvernement ». En effet, comme la section de législation l'a

souvent rappelé, l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 s'oppose à ce que le législateur charge directement un ministre d'une tâche d'exécution ou impose directement une obligation à son égard. Le décret doit habilitier le Gouvernement, qui peut lui-même déléguer.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 6, 1^{er}, du projet.

2.8. Le paragraphe 9 et le paragraphe 10, alinéas 1^{er} et 2, de l'article 9bis en projet, disposent comme suit :

« § 9. L'introduction d'un nouveau service important ou la modification substantielle d'un service existant envisagé par l'entreprise entraîne une modification du contrat de gestion, par la signature d'un avenant au contrat de gestion.

§ 10. Si l'avis du groupe d'experts indépendants est positif, le conseil d'administration peut décider de mettre en œuvre le nouveau service important ou la modification substantielle du service existant.

Si l'avis du groupe d'experts indépendants conclut que le nouveau service important ou la modification substantielle d'un service existant peut être mis en œuvre moyennant une ou plusieurs mesures correctrices, le conseil d'administration peut décider de la mise en œuvre de ce service ou de cette modification moyennant le respect de cette ou de ces mesures correctrices ».

Ces dispositions peuvent être comprises comme signifiant que, si l'introduction d'un nouveau service important ou la modification substantielle d'un service existant nécessite un avenant au contrat de gestion, la mise en œuvre de ces service ou modification pourrait intervenir avant la signature de l'avenant, du moment que l'avis du groupe d'experts indépendants s'avère positif ou que les mesures correctrices proposées par celui-ci sont acceptées par la RTBF.

Une telle interprétation est toutefois contredite par le paragraphe 1^{er} de la même disposition qui, comme mentionnée ci-avant, prévoit que la RTBF « ne peut mettre en œuvre un nouveau service audiovisuel important ou une modification substantielle d'un service audiovisuel existant [...] sans signature par l'entreprise et la Communauté française d'un avenant au contrat de gestion ».

Interrogée sur ce point, la déléguée du Gouvernement a exposé que, dans l'intention de l'auteur de l'avant-projet, la mise en œuvre du nouveau service important ou de la modification substantielle ne pourrait effectivement intervenir que postérieurement à la signature de l'avenant au contrat de gestion, mais que « la décision de mise en œuvre » pouvait, elle, être prise dès l'obtention de l'avis favorable du groupe d'experts indépendants.

Sous réserve de l'observation suivante, le texte en projet doit être revu afin de lever toute ambiguïté sur ce point.

2.9. Le système mis en place par les paragraphes 8 et 10 de l'article 9bis en projet a pour effet que, lorsque l'avis du groupe d'experts indépendants est favorable à l'introduction du nouveau service important ou à la modification substantielle d'un service existant, la

RTBF peut décider de mettre en œuvre le service ou la modification envisagée, le cas échéant moyennant les mesures correctrices imposées par le groupe d'experts.

L'intervention décisionnelle effective du Gouvernement n'est prévue par le paragraphe 10 en projet que si la RTBF souhaite mettre en œuvre un service ou une modification qui a reçu l'avis défavorable du groupe d'experts, ou dont la mise en œuvre est subordonnée, par le groupe d'experts, à des mesures correctrices que la RTBF entend contester.

Par contre, quand la RTBF entend suivre l'avis du groupe d'experts, aucune décision unilatérale du Gouvernement n'est prévue. Seule une modification du contrat de gestion est imposée, préalablement à la mise en œuvre du service ou de la modification.

Sur ce point, de deux choses l'une :

1° soit, dans l'intention de l'auteur de l'avant-projet, le Gouvernement dont le point de vue serait différent de celui du groupe d'experts disposerait encore de la possibilité de s'opposer à la mise en œuvre du service ou de la modification, par un refus de conclure un avenant au contrat de gestion ; dans ce cas, le pouvoir de décision finale demeurerait au Gouvernement, ce qui ne pose pas de difficulté ; si telle est l'intention, mieux vaudrait néanmoins dans ce cas, mettre en place un système dans lequel, en suite de la réception de l'avis du groupe d'experts, le Gouvernement prend une décision unilatérale expresse relative à la question concernée ; à cet égard, il convient d'attirer l'attention sur le fait que, en vertu de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', le Gouvernement ne pourrait alors s'écarter de l'avis du groupe d'experts indépendants que moyennant due motivation, laquelle serait alors soumise au contrôle du juge ;

2° soit, dans l'intention de l'auteur de l'avant-projet, le Gouvernement est lui-même tenu de suivre l'avis du groupe d'experts indépendants et doit, par conséquent, conclure avec la RTBF un avenant conforme à cet avis ; dans ce cas, le groupe d'experts indépendants, qui n'a pas la qualité d'autorité politiquement responsable, se voit ainsi attribuer un pouvoir décisionnel qui s'impose au Gouvernement ; un tel système ne peut être admis.

Le texte en projet sera revu à la lumière de cette observation.

2.10. L'article 9*bis*, § 10, alinéa 3 utilise les deux notions d'entreprise et de RTBF. Mieux vaut utiliser la notion d'entreprise puisque celle-ci est définie à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 14 juillet 1997.

La même observation vaut pour l'article 24, alinéa 4, en projet (article 7 de l'avant-projet).

2.11. L'article 9*bis*, § 10, alinéa 4, 2°, sera revu en tenant compte de l'observation 2.4 faite ci-avant à propos du paragraphe 4 du même article.

2.12. À l'article 9bis, § 10, alinéa 5, la première phrase doit être omise puisqu'une telle obligation résulte déjà du décret du 22 décembre 1994 'relatif à la publicité de l'administration'.

Articles 7 et 9

1. L'article 7 de l'avant-projet entend ajouter trois alinéas à l'article 24 du décret du 14 juillet 1997, rédigés comme suit :

« Le Collège des commissaires aux comptes s'assure que la subvention publique affectée par la Communauté française à l'entreprise, compense réellement les missions de service public imposées par la Communauté à l'entreprise et qu'en cas de surcompensation, celle-ci n'excède pas 10 % des dépenses annuelles budgétisées au titre de l'accomplissement de sa mission de service public, sauf exception dûment motivée en cas d'affectation, limitée dans le temps, de cette surcompensation, à l'avance et de façon contraignante par le Gouvernement, à des dépenses importantes et non récurrentes nécessaires à l'accomplissement de la mission de service public.

Le Gouvernement fixe les modalités relatives à l'utilisation exceptionnelle d'une surcompensation clairement affectée, tel que spécifiée au présent article, et au remboursement des surcompensations qui ne respectent pas les règles énoncées au présent article.

En cas de non remboursement effectif, le Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel sanctionne la RTBF d'un montant équivalent au montant des surcompensations non effectivement remboursées, en ce compris les intérêts calculés en application du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE ».

Quant à l'article 9 de l'avant-projet, il envisage d'ajouter un paragraphe 4 à l'article 49 du décret du 9 janvier 2003 'sur la transparence, l'autonomie et le contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française', rédigé comme suit :

« § 4. S'il ressort du rapport spécial des Commissaires aux comptes qu'il y a surcompensation au sens des articles 24 et 27 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), le bureau du Conseil supérieur de l'audiovisuel, invitera le Gouvernement à ordonner le remboursement effectif des surcompensations ou à réduire le montant de la compensation octroyée l'année suivante selon les modalités prévues à l'article 24, dernier alinéa. Le bureau du Conseil supérieur de l'audiovisuel en informe les Commissaires aux comptes. Dans l'hypothèse où le Gouvernement ne procède pas à cette demande de remboursement auprès de la RTBF ou que la RTBF n'y donne pas suite, le Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel sanctionne la RTBF d'un montant équivalent au montant des surcompensations non effectivement remboursées, en ce compris les intérêts calculés en application du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en

œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE ».

2. Ces deux dispositions visent toutes les deux à organiser un système qui, d'une part, permette au Collège des commissaires aux comptes de vérifier si la subvention octroyée à la RTBF pour l'exercice de la mission de service public qui lui sont confiées, n'a pas abouti, concrètement, à une surcompensation excédant 10 % des dépenses annuelles budgétisées au titre de l'accomplissement de cette mission et qui, d'autre part, garantisse que l'éventuelle surcompensation excédentaire puisse être remboursée effectivement par la RTBF, sauf si cette surcompensation a fait l'objet d'un accord préalable du Gouvernement, en vue d'une affectation dûment motivée, limitée dans le temps, à des dépenses importantes et non récurrentes nécessaires à l'accomplissement de la mission de service public.

Ces deux dispositions font donc partiellement double emploi. L'une d'entre elles sera donc omise et l'autre sera revue en conséquence.

3. À cet égard, il y a lieu de tenir compte des observations suivantes.

3.1. L'article 24 en projet habilite le Gouvernement à fixer, notamment, les modalités relatives au remboursement des surcompensations qui ne respectent pas les règles prévues au même article, à savoir, comme l'a confirmé la déléguée du Gouvernement, les surcompensations excédant 10 % des dépenses annuelles budgétisées au titre de l'accomplissement des missions de service public qui soit, n'auraient pas fait l'objet d'un accord préalable du Gouvernement en vue d'une affectation dûment motivée et limitée dans le temps, à des dépenses importantes et non récurrentes nécessaires à l'accomplissement des missions de service public, soit ne respecteraient pas les conditions auxquelles le Gouvernement a donné son accord préalable.

Dans cette disposition, l'intervention du Collège d'autorisation et de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel (ci-après, le CSA) n'est prévue qu'en cas de « non remboursement effectif » par la RTBF.

Le système mis en place par l'article 49, § 4, en projet, est différent : cette disposition prévoit en effet l'intervention préalable du bureau du CSA dont le rôle est d'inviter le Gouvernement à ordonner le remboursement effectif des surcompensations irrégulières ou à réduire le montant de la compensation octroyée l'année suivante « selon les modalités prévues à l'article 24, dernier alinéa », c'est-à-dire, par le biais d'une sanction à infliger par le CSA, ce qui apparaît difficilement compréhensible.

Outre que l'intervention préalable du CSA n'est pas prévue à l'article 24 en projet, et que sur ce point, les deux dispositions concernées se contredisent, le système qui consiste à prévoir que le Gouvernement réduira le montant de la compensation octroyée l'année suivant celle où la surcompensation irrégulière s'est produite, par le biais d'une sanction à infliger à la RTBF par le CSA est dépourvu de sens : ce système confond ainsi deux systèmes de nature parfaitement différente : celui qui consiste à obtenir, par le moyen

d'une compensation, le remboursement de sommes dues par la RTBF, et celui qui consiste à lui infliger une sanction.

3.2. S'agissant de la sanction qui peut être infligée par le CSA à la RTBF (et du montant de celle-ci) lorsque la RTBF est en défaut de rembourser les surcompensations irrégulières, comme exigé par le Gouvernement, la section de législation n'aperçoit pas, en tout état de cause, le sens de cette sanction.

Selon les explications communiquées par la déléguée du Gouvernement, et contrairement à ce que le recours au CSA et au procédé de sanction pourrait laisser penser, l'intention n'est nullement de cumuler à la fois un remboursement à recouvrer par le Gouvernement d'une part, avec une sanction d'un même montant à infliger par le CSA d'autre part. Du reste, si l'on peut concevoir que la RTBF puisse être sanctionnée du fait d'une non-exécution volontaire de son obligation de remboursement, la sanction qui consisterait en une amende d'un montant identique au montant à rembourser, augmenté des intérêts, serait manifestement disproportionnée.

Ainsi, selon la déléguée du Gouvernement, l'intention serait plutôt, en cas de défaut de remboursement par la RTBF, de confier au CSA la récupération des montants dus, et ce, sous la forme d'une sanction.

Outre que le système prévu par le texte en projet dénature la notion de sanction et celle de montant dû à rembourser et ne reflète pas l'intention de l'auteur de l'avant-projet, il laisse subsister la question de la récupération effective des montants dus, qui nécessite, en tout état de cause, que le recouvrement même du montant constituant ainsi la « sanction » soit confié à une autorité ⁶.

Pour atteindre l'objectif de l'auteur de l'avant-projet, un autre procédé, plus simple et plus efficient, peut être mis en place : ainsi, le but fixé sera plus efficacement - et plus simplement - atteint si - peu importe l'intervention ou la non-intervention préalable du CS - le rapport du Collège des Commissaires aux Comptes est adressé directement au Gouvernement, et que le législateur prévoit qu'en cas de surcompensation irrégulière constatée dans ce rapport, le Gouvernement est tenu d'ordonner le remboursement de celle-ci, à charge pour le même Gouvernement de recouvrer les montants dus par voie de diminution corrélative de la subvention pour l'année suivante.

3.3. Outre ce qui précède, il y a lieu de relever que, dans le système mis en place par l'article 49, § 4, en projet (article 9 de l'avant-projet), la sanction infligée par le CSA le sera dans deux hypothèses : celle où la RTBF ne donnerait pas suite à l'ordre de rembourser la surcompensation irrégulière qui lui est adressé par le Gouvernement, mais également celle dans laquelle le Gouvernement ne procéderait pas à la demande de remboursement.

⁶ Sur ce point, il n'est pas sans intérêt de relever qu'en matière d'amendes administratives infligées par le CSA, c'est le Gouvernement qui est chargé de recouvrer les montants dus (voir l'article 160 du décret sur les services de médias audiovisuels, coordonné le 26 mars 2009).

Ce système est inconcevable, pour deux raisons.

D'une part, dans le cadre du système prévu par le décret en projet, qui répond à des exigences de droit européen, il ne peut être laissé au Gouvernement, qui agit dans l'intérêt général et en exécution d'un décret, la possibilité de choisir de ne pas réclamer le remboursement d'une surcompensation irrégulière.

D'autre part, contrairement à ce que prévoit le texte en projet, il ne peut en aucun cas être prévu que la RTBF puisse être sanctionnée dans l'hypothèse, non pas où elle demeure en défaut d'effectuer un remboursement exigé d'elle par l'autorité (à savoir, le Gouvernement), mais dans l'hypothèse où le Gouvernement lui-même est en défaut de procéder à la demande de remboursement : la RTBF se verrait ainsi infliger une sanction à raison d'un fait qui n'est pas de sa responsabilité, ce qui ne peut être admis.

4. En conclusion, aux fins de remédier aux nombreuses difficultés relevées ci-avant, et dans un but, en outre, de simplification administrative, le système le plus adéquat et le plus efficace, qui en outre, n'aurait pas pour effet de dénaturer la notion de « sanction » ou d'aboutir à l'imposition de sanctions disproportionnées, serait celui dans lequel le législateur imposerait directement au Gouvernement d'ordonner le remboursement des surcompensations irrégulières, telles qu'elles résultent du rapport du Collège des Commissaires aux comptes, à charge pour le même Gouvernement de recouvrer les montants dus par voie de diminution corrélative de la subvention pour l'année suivante.

Les articles 7 et 9 seront fondamentalement revus à la lumière des observations qui précèdent.

Article 8

1. À l'article 27, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, en projet, la section de législation se demande si la notion d'« opérations [commerciales] » est synonyme de celle d'« activités commerciales » telle que définie à l'article 3*bis*, alinéa 3, en projet.

Le texte sera revu.

2. Le terme « récurrente » employé à l'article 27, § 1^{er}, alinéa 2, seconde phrase, en projet, manque de précision.

Un système plus précis pourrait être celui dans lequel des conséquences sont attachées à un excédant de plus de dix pourcents, qui est constaté plus de X fois sur une période de Y années (cette dernière période pouvant être égale à la durée du contrat de gestion).

Par ailleurs, la seconde phrase de l'article 27, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, serait mieux rédigée comme suit :

« [...] la Communauté française en tient compte afin de fixer, lors du renouvellement du contrat de gestion, le montant de la subvention le plus adapté aux besoins financiers réels de l'entreprise en vue de satisfaire les missions de service public qui lui sont confiées ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY