



---

# CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1983-1984

---

22 JUIN 1984

---

## PROJET DE DECRET

MODIFIANT LE DECRET DU 12 DECEMBRE 1977  
PORTANT STATUT DE LA RADIO-TELEVISION BELGE  
DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

---

# EXPOSE DES MOTIFS

---

## 1. Considérations générales

Depuis que le statut de la RTBF a été arrêté par le décret du 12 décembre 1977 du Conseil de la Communauté française, tant l'environnement de la RTBF que le monde de l'audio-visuel se sont profondément modifiés.

La radio et la télévision de service public doivent répondre aux défis croissants d'une concurrence nationale et internationale; elles sont également confrontées au développement accéléré des techniques audio-visuelles.

Cette évolution impose à la RTBF des efforts permanents de renouvellement; il apparaît de plus en plus que le maintien lui-même d'un service public de la radio-télévision de la Communauté française dépend de la mise en œuvre des instruments juridiques les plus appropriés; parmi eux, il en existe qui n'ont pas été expressément prévus par le décret du 12 décembre 1977 portant statut de la RTBF, alors qu'ils sont pourtant d'un usage aussi ancien que constant par les organismes, les établissements et les entreprises, tant privés que publics, nationaux et internationaux, qui composent l'environnement auquel est quotidiennement confrontée la RTBF.

Il importe que celle-ci puisse les utiliser à son tour, et être ainsi en mesure à la fois de prendre elle-même des initiatives et de coopérer avec des initiatives extérieures, en vue de contribuer au développement de la production audio-visuelle au sein de la Communauté francophone de Belgique.

Le projet comprend deux volets.

Le premier volet a pour objet de donner à l'Institut la faculté de s'associer à des partenaires publics ou privés.

En effet, la RTBF doit pouvoir s'associer avec des établissements et des entreprises nationaux et internationaux, de caractère public ou privé qui, étant intéressés à des titres divers par le développement de la production audio-visuelle, peuvent apporter à un Institut de service public de radio et de télévision les moyens de réalisation qui, le cas échéant, peuvent lui manquer.

Dans l'immédiat, la RTBF envisage de recourir à l'autorisation conférée par le présent projet de s'associer pour la mise en œuvre du décret du Conseil du 8 juillet 1983 relatif à l'établissement de services de télévision payants. Par ce décret, le Conseil a estimé que

la création de services de télévision payants faisait partie du service public de la radio-télévision de la Communauté française.

La RTBF se doit dès lors d'exécuter le décret du 8 juillet 1983. Vous n'ignorez toutefois pas que la création de tels services postule la mobilisation de ressources financières qui vont au-delà de ce que le budget de l'Institut, comme celui de la Communauté elle-même, peuvent supporter. Pour ces raisons, la RTBF envisage de s'associer avec des partenaires privés en vue de la création des services de télévision payants.

Le présent projet de décret a un deuxième volet: celui-ci a pour objet de permettre à la RTBF, dans des limites rigoureuses, de concéder aux mêmes établissements et aux mêmes entreprises que ceux visés au premier volet, la gestion de certaines activités qui, tout en faisant partie des missions de l'Institut, apparaîtraient comme ne pouvant être assumées par lui seul, pour les mêmes raisons que celles qui justifieraient le recours à une association avec ces établissements et ces entreprises.

## 2. Commentaires des articles

*Article 4bis, § 1<sup>er</sup>, nouveau, du décret du 12 décembre 1977 portant statut de la RTBF*

1. L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles stipule que «le décret règle la création et l'organisation d'établissements et d'entreprises dans le cadre des compétences attribuées aux Communautés et aux Régions».

Il résulte de l'exposé des motifs de la loi spéciale du 8 août 1980 que l'article 9 a pour objet de permettre à la Communauté de créer par décret «les services nécessaires à l'exercice des compétences attribuées».

Or, la participation de la RTBF à la création d'un organisme ou d'un établissement distinct d'elle, pourrait s'avérer être le seul moyen, ou la seule chance possible de créer certains services, compte tenu de l'évolution de plus en plus rapide dans le domaine de l'audio-visuel. Cette création pourrait apparaître dans certains cas comme étant le meilleur moyen pour la RTBF de maintenir sa capacité de gérer le service public et d'exercer les compétences qui lui ont été confiées par les décrets du 12 décembre 1977 et du 8 juillet 1983, compte tenu notamment des implications financières de certains projets.

De même, l'exploitation de ces services pourra, lorsque ce sera nécessaire, être confiée à des organismes existants. Ce sera alors en vue d'organiser des établissements et des entreprises qu'auront lieu les prises de participation de la RTBF pour leur permettre d'exploiter ces services.

Ce mode d'intervention a également été prévu par l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980. L'article 9 permet en effet au décret de régler l'organisation d'établissements et d'entreprises dans le cadre des compétences attribuées à la Communauté, en vue de créer les services nécessaires à l'exercice de celles-ci.

2. Le 11 janvier 1984, le Conseil a adopté le décret contenant le budget de la Communauté française de l'année budgétaire 1984. L'article 26 du décret prévoit que, « en vue notamment de mettre en œuvre dans les meilleures conditions les services de télévision payants et de participer à la gestion d'un canal international diffusant par satellite un programme européen francophone, la RTBF peut faire toutes opérations de quelque nature qu'elles soient, se rapportant en tout ou en partie à sa mission, entre autres, en participant à des organismes ou sociétés publics ou privés, existants ou à créer, belges, étrangers ou internationaux ».

Le cavalier budgétaire ainsi inscrit dans le décret budgétaire voté par le Conseil le 11 janvier 1984 permet à la RTBF de trouver dans l'immédiat une base suffisante pour la participation à la gestion d'un canal international et pour la réalisation du service payant de télévision; il ne permet toutefois pas de régler au-delà, les problèmes généraux que soulève la coopération entre la RTBF et des entreprises, privées ou publiques, dans d'autres secteurs de l'activité de la RTBF.

Tant la validité que la pérennité des cavaliers budgétaires ont été, et sont encore aujourd'hui, l'objet de discussions et de controverses, que l'on peut résumer de la sorte: pour le Conseil d'Etat, il n'y a pas lieu de s'interroger sur la forme dans laquelle les autorités qui sont investies de la fonction législative ont exprimé leur volonté; le cavalier budgétaire a force de loi et survit donc au budget qui l'avait porté (CE, n° 3.593, 14 juillet 1954, *Ville d'Enghien*; n° 7.807, 21 avril 1960, *Institut l'Avenir*; n° 8.652, 9 juin 1961, *Cne Anderlecht*). Pour la Cour de cassation, au contraire, le cavalier budgétaire fait intimement partie de la loi budgétaire dans laquelle il s'intègre et est donc appelé à connaître le même sort qu'elle (Cass., 4 février 1889, *J.T.*, 1956, p. 330; 21 décembre 1956, *Pas.*, I, 1957, 530, concl. W.J. Ganshof van der Meersch; 10 avril 1959, *Pas.*, I, 599; 17 mai 1963, *J.T.*, p. 587; Ph. Quertaimont, « Les cavaliers budgétaires en droit constitutionnel et financier belge », *RJDA*, 1974, p. 125).

Le projet qui est soumis aujourd'hui s'attache à combler les lacunes ou les insuffisances des textes actuels; en premier lieu en intégrant dans le décret du 12 décembre 1977 portant statut de la RTBF l'autorisation accordée à la RTBF par le moyen du cavalier budgétaire voté avec le décret budgétaire, et en deuxième lieu en précisant plus rigoureusement les contours juridiques de cette autorisation.

C'est ainsi que le projet permet à l'Institut de « participer à la création d'entreprises ou de prendre des participations au capital d'entreprises existantes dont les activités concourent à l'accomplissement de sa mission ».

Selon le texte qui fait office de cavalier budgétaire, la RTBF peut faire toutes opérations de quelque nature que ce soit, se rapportant en tout ou en partie à sa mission, entre autres en participant à des organismes ou sociétés publics ou privés.

En vertu du texte aujourd'hui proposé, il sera désormais précisé que c'est bien d'une participation qu'il est question, celle-ci n'étant plus visée « entre autres » opérations; que cette participation est relative au capital des organismes et des sociétés concernées; enfin, que c'est dans le cadre précis de l'accomplissement des missions confiées à la RTBF qu'auront lieu ces participations.

*Article 4bis, § 2, nouveau, du décret du 12 décembre 1977*

L'objet social de l'organisme ou de la société au capital duquel la RTBF prendra une participation pourra être multiple. Il pourra être de produire des films, ou de constituer un portefeuille de films, ou de réaliser des études et des recherches en matière audio-visuelle, etc...; tous objets qui font incontestablement partie des compétences actuelles de la RTBF.

Mais l'objet social de l'organisme ou de la société pourra également être de programmer et de diffuser des émissions, notamment dans le cadre de la réalisation de services de télévision payants.

Dans ce deuxième cas, l'objet social coïncidera avec le service public qui a été confié à la RTBF dans les termes de l'article 2 du décret du 12 décembre 1977 portant statut de la RTBF: « L'Institut est chargé du service public de la radio-télévision de la Communauté française.

L'Institut arrête le programme de ses émissions et les modalités de leur exécution, en fonction d'une quadruple mission: l'information, le développement culturel, l'éducation permanente, le divertissement (...). »

L'étendue du service public de la radio-télévision a été précisée par le décret du 8 juillet

1983 relatif à l'établissement de services de télévision payants puisque, selon les termes du décret, la RTBF est autorisée à « diffuser certains de ses programmes de télévision par câble ou par ondes hertziennes, au moyen de signaux codés en tout ou en partie » (article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>), à « subordonner à un paiement la réception des programmes visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> » (article 1<sup>er</sup>, alinéa 2) et à « les réserver à certains publics ».

Ainsi, lorsque la RTBF décidera de confier à un organisme distinct la gestion d'une parcelle du service public qui lui a été confié par les décrets du 12 décembre 1977 et du 8 juillet 1983, elle ne pourra le faire que dans le cadre de l'acte juridique de la concession de service public.

Le choix qui consistera à confier la gestion d'une parcelle du service public de la radio-télévision à un organisme distinct pourra découler d'un grand nombre de facteurs propres à chaque activité considérée. Parmi ces facteurs, mentionnons l'intérêt qu'il pourra y avoir à utiliser les procédés du droit commercial, ou encore à obtenir des partenaires présents en vue d'une association, des investissements en capital là où ni la RTBF ni la Communauté française elle-même ne disposent de ressources financières suffisantes.

Toutefois, lorsque la RTBF estimera que les activités de service public à mettre en œuvre sont d'une nature telle qu'elles doivent être confiées à un établissement ou à un organisme distinct, elle devra nécessairement définir les limites dans lesquelles leur exploitation devra être menée.

Il s'imposera en effet que la RTBF se réserve la haute direction des activités dont la gestion aura été confiée à cet établissement ou à cet organisme. L'acte de concession sera le lieu où s'organisera cette direction.

En effet, la RTBF restera dépositaire du service public dont elle a reçu la charge. Elle en restera également la seule responsable.

L'acte de concession aura notamment pour objet de soumettre les activités de l'organisme concessionnaire à l'application des grandes lois administratives, à savoir : la loi du changement, la loi de la continuité et de la régularité du service public et la loi de l'égalité des usagers de ce service (voy. André Buttgenbach, *Théorie générale des modes de gestion des services publics*, Bruxelles, Larcier, p. 75; Jacques Dembour, *Droit administratif*, 1978, p. 52; Paul Orienne, *La loi et le contrat dans les concessions de service public*, Bruxelles, Larcier, 1961, pp. 161 et suiv.).

Il va sans dire que l'existence conjointe, d'un acte de concession et d'une participation active de la RTBF dans la gestion de la société elle-même, notamment par l'entremise d'une participation au capital de cette société, sera de nature à renforcer le rôle prépondérant de la RTBF.

C'est dans cette perspective qu'a été rédigé le littéra a) de l'article 4bis, § 2, nouveau, du décret du 12 décembre 1977 portant statut de la RTBF, qui oblige cette dernière, lorsqu'elle concède à un organisme distinct d'elle la gestion d'activités relevant de ses missions à disposer d'une participation au capital de cet organisme.

De même, il va de soi que la politique générale de la programmation conçue par un organisme ou une entreprise dans les limites de la concession, devra être soumise au contrôle de l'Institut. C'est l'objet du littéra b) de l'article 4bis, § 2.

L'Institut pourra s'opposer à la diffusion de tout programme qui ne répondrait pas aux conditions que l'Institut lui-même est tenu de respecter pour la diffusion de ses propres programmes. C'est le sens du littéra c) de l'article 4bis, § 2.

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

---

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre-Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 13 avril 1984, d'une demande d'avis sur un projet de décret « modifiant le décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française », a donné le 2 mai 1984 l'avis suivant :

Le Président de l'Exécutif de la Communauté française demande l'avis du Conseil d'Etat en application de l'article 3, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il invoque ainsi de manière implicite l'urgence prévue par cette disposition. Il y a lieu de viser expressément cette urgence dans le préambule de l'arrêté de présentation.

Compte tenu de la portée donnée à la demande, l'avis doit seulement porter sur le point de savoir si l'objet du projet de décret relève de la compétence de la Communauté. Il résulte des dispositions du projet que tel est le cas.

Le projet tend, en effet, à modifier le décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française. Or, aux termes de l'article 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la matière de la radiodiffusion et de la télévision est de la compétence de la Communauté sous réserve de deux exceptions auxquelles le projet est étranger.

Toutefois, le projet modifie le statut actuel de la RTBF, notamment pour l'autoriser à « participer à la création d'entreprises » et à « prendre des participations au capital d'entreprises existantes ». Il est précisé dans l'exposé des motifs et il résulte au surplus du paragraphe 2 de l'article 4bis en projet que les entreprises dont il s'agit, pourront avoir un caractère privé.

La participation à la création d'entreprises privées, quel que soit le secteur industriel auquel elles appartiennent, constitue ce que la loi spéciale du 8 août 1980 appelle « l'initiative industrielle publique », que, par son article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, 2°, elle réserve d'ailleurs à la compétence des Régions lorsqu'elle se situe « au niveau régional ». Sur le plan national, la matière relève toujours de la compétence de l'Etat. La Communauté française n'est donc pas compétente, en principe, en cette matière, même si la participation à une initiative industrielle se fait par l'intermédiaire d'un établissement public doté d'une personnalité distincte de celle de la Communauté. Il a

d'ailleurs été indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi spéciale de réformes institutionnelles, à propos de la compétence régionale, que « l'initiative industrielle publique passera par le canal de la SRI ou de la SDR » ((Doc. parl. Sén., 434 (1979-1980), n° 1, p. 26).

Mais l'exposé des motifs du projet de décret soumis au Conseil d'Etat, déclare que « le maintien d'un service public de la radio-télévision dépend de la mise en œuvre des instruments juridiques les plus appropriés » et que, parmi ceux-ci, il faut ranger la faculté de « s'associer avec des établissements et des entreprises nationaux et internationaux, de caractère public ou privé, qui (...) peuvent apporter à un Institut de service public de radio et de télévision les moyens de réalisation qui, le cas échéant, peuvent lui manquer ». Le Conseil de la Communauté française doit alors être reconnu compétent pour accorder à la RTBF cette faculté de participer à la création d'entreprises, parce que ladite faculté ne pourrait pas lui être reconnue par un autre législateur et apparaît comme « indispensable » à l'exercice d'une des compétences de la Communauté (art. 10 de la loi spéciale du 8 août 1980). La compétence de la Communauté peut donc être admise, à condition que les entreprises à créer par la RTBF et des personnes privées aient pour objet social essentiel, sinon exclusif, des activités directement en rapport avec les missions de l'Institut de radio et de télévision de la Communauté. C'est en ce sens que, selon le Conseil d'Etat, il y a lieu d'entendre l'expression « entreprises (...) dont les activités concourent à l'accomplissement de sa mission » (c'est-à-dire de la mission de la RTBF).

En conclusion, le projet de décret n'excède pas la compétence de la Communauté.

La Chambre était composée de

MM. Ch. HUBERLANT, conseiller d'Etat, président, A. VANWELKENHUYZEN, P. FINCCEUR, conseillers d'Etat, F. RIGAUX, J. DE GAVRE, assesseurs de la section de législation, Mme M. VAN GERREWEY, greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, auditeur.

*Le Greffier,*

M. VAN GERREWEY.

*Le Président,*

Ch. HUBERLANT.

# PROJET DE DECRET

## MODIFIANT LE DECRET DU 12 DECEMBRE 1977 PORTANT STATUT DE LA RADIO-TELEVISION BELGE DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Nous, Exécutif de la Communauté française,

Vu l'avis du Conseil d'Etat,

Sur la proposition de Notre Ministre-Président, chargé des Affaires culturelles et des Relations extérieures,

### ARRETONS:

Notre Ministre-Président est chargé de présenter en Notre nom au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit:

### ARTICLE UNIQUE

Il est ajouté au décret du 12 décembre 1977 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française, un article 4bis, formulé comme suit:

« Article 4bis. § 1<sup>er</sup>. — L'Institut peut participer à la création d'entreprises ou prendre des participations au capital d'entreprises existantes dont les activités concourent à l'accomplissement de sa mission.

L'Institut rend annuellement compte des activités réalisées dans le cadre du présent article, par un rapport déposé par le Ministre dont l'Institut relève, sur le bureau du Conseil de la Communauté, au plus tard le 30 juin.

§ 2. — A l'exception de l'information, l'Institut peut concéder à des établissements ou à des entreprises, publics ou privés, l'exploitation d'activités relevant des missions qui lui ont été confiées par le présent décret, ainsi que par le décret du 8 juillet 1983, relatif à l'établissement de services de télévision payants, aux conditions suivantes:

a) l'Institut doit disposer d'une participation au capital de l'établissement ou de l'entreprise;

b) la programmation destinée à être diffusée dans le cadre de l'activité qui fait l'objet de l'acte de concession doit être soumise au contrôle de l'Institut;

c) l'acte de concession doit réserver à l'Institut la faculté de s'opposer à la diffusion de tout programme non conforme aux dispositions de l'article 25 du présent décret;

d) la concession ne peut être accordée que pour une durée ne dépassant pas dix ans; elle peut être modifiée à tout moment pour des raisons d'intérêt général.»

Fait à Bruxelles, le 19 juin 1984.

POUR L'EXECUTIF DE LA COMMUNAUTE  
FRANÇAISE,

*Le Ministre-Président de l'Exécutif  
de la Communauté française,  
chargé des Affaires culturelles  
et des Relations extérieures*

Philippe MOUREAUX.