

N° 6487⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques en vue de la création de l'établissement public „Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel“ et modifiant

- 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et
- 2) la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE
L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE, DES MEDIA,
DES COMMUNICATIONS ET DE L'ESPACE**

(5.7.2013)

La Commission se compose de: M. Marcel OBERWEIS, Président; M. Serge WILMES, Rapporteur; M. Claude ADAM, Mme Diane ADEHM, M. Eugène BERGER, Mme Anne BRASSEUR, M. Jean COLOMBERA, Mmes Claudia DALL'AGNOL, Christine DOERNER, MM. Ben FAYOT, Claude HAAGEN et Norbert HAUPERT, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi élargé a été déposé à la Chambre des Députés le 15 octobre 2012 par le Ministre des Communications et des Médias.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'un texte coordonné de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ainsi que d'une fiche financière.

Au cours de la réunion du 15 octobre 2012 l'avant-projet de loi a été présenté aux membres de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Média, des Communications et de l'Espace.

Lors de la réunion du 17 décembre 2012, la Commission a désigné M. Serge Wilmes comme rapporteur.

En date du 21 février 2013, la Commission a eu un échange de vues avec des représentants du Conseil national des programmes.

Le projet de loi a été avisé par les instances suivantes:

- la Chambre de Commerce le 8 janvier 2013,
- l'Institut des Réviseurs d'Entreprises le 9 janvier 2013,
- le Conseil national des programmes le 11 janvier 2013,
- la Commission indépendante de la radiodiffusion le 16 janvier 2013,
- la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 17 mai 2013.

L'avis du Conseil d'Etat, intervenu le 5 février 2013, a été analysé les 7 et 14 mars, les 8, 18 et 25 avril et les 7 et 23 mai 2013.

Au cours de sa réunion du 6 juin 2013, la Commission a adopté une série d'amendements parlementaires.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat, intervenu le 2 juillet 2013, a été analysé lors de la réunion du 4 juillet 2013. Les membres de la commission parlementaire ont adopté le présent rapport au cours de la réunion du 5 juillet 2013.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

1. Objet du projet de loi

Le présent projet de loi poursuit le double objectif de:

- réorganiser la surveillance des services de médias en regroupant au sein d'une seule entité – l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA) – les pouvoirs répartis actuellement entre la Commission indépendante de la radiodiffusion, le Conseil national des programmes et le ministre ayant dans ses attributions les médias;
- et de mettre à la disposition de l'ALIA un système de sanctions graduées qui remplacera le système actuel peu efficace.

2. Aperçu historique¹

Au Luxembourg, la régulation de l'audiovisuel remonte à l'année 1991 lorsque les premières autorités de surveillance du paysage des médias sont créées par le législateur², à savoir:

- la Commission indépendante de la radiodiffusion (CIR) qui est chargée de la mission de surveiller le contenu des radios à émetteur de faible puissance (radios locales et radios à réseau d'émission);
- le Conseil national des programmes (CNP) qui est chargé de la mission de surveiller le contenu des services de médias audiovisuels (linéaires et à la demande) qui relèvent de la compétence du Luxembourg ainsi que des programmes de radio à émetteur de haute puissance;
- le Ministre ayant dans ses attributions les médias qui surveille le respect par les services de médias audiovisuels (linéaires et à la demande) des règles prévues par la loi pour autant qu'elles concernent la publicité et autres formes de communications commerciales.

C'est en 1999 que le Gouvernement envisage une première fois à réformer la loi sur les médias électroniques afin de simplifier le cadre réglementaire, les procédures et les structures décisionnelles concernant la radio et la télévision.

Trois ans plus tard, après avoir organisé un débat d'orientation sur le bilan de la loi de 1991, la Chambre des Députés adopte une motion proposant à son tour une révision du cadre institutionnel avec une autorité de régulation indépendante disposant de plus larges compétences.

Cependant au printemps 2003 la Commission européenne lance des consultations au sujet d'une nouvelle réforme de la directive européenne dite „Télévision sans frontières“ et le Gouvernement préfère attendre l'issue des discussions au niveau européen avant de réaliser la réforme du cadre institutionnel luxembourgeois. Ces discussions préparatoires se tirent en longueur de sorte que la Commission ne soumet finalement ses propositions qu'en décembre 2005. C'est au cours des débats au niveau européen au sujet de la réforme de la directive qu'il s'avère qu'il y a au Luxembourg un besoin particulier à agir sur un point: compte tenu de la responsabilité des autorités luxembourgeoises à l'égard des pays de réception des programmes de télévision diffusés sous juridiction luxembourgeoise, il devient apparent qu'il faut renforcer le système de surveillance et de sanctions luxembour-

1 Voir également les considérations historiques du Conseil national des programmes (CNP) dans son avis du 11 janvier 2013 relatif au projet de loi sous rubrique ainsi que l'exposé des motifs du projet de loi n° 6145 du 4 juin 2010 portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

2 Loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques transposant la directive européenne dite „Télévision sans frontières“

geois, notamment par l'introduction de la possibilité pour les autorités de régulation de prononcer des amendes financières.

Le Gouvernement dépose donc le 26 novembre 2008 un projet de loi portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques. Le projet de loi 5959 est concis, se limitant à six articles, concernant seulement le système de surveillance et de sanction et certaines mesures dans le domaine de la radio. L'attente du Gouvernement est que ce projet puisse être évacué rapidement, pour laisser le temps de procéder dans la foulée à la transposition de la nouvelle directive européenne du 11 décembre 2007, intitulée désormais „Services de médias audiovisuels“.

Dans son avis du 6 octobre 2009 relatif au projet de loi 5959, le Conseil d'Etat exprime son regret que le Gouvernement n'ait pas intégré la transposition de la nouvelle directive dans le projet de loi déposé. Mais le Conseil d'Etat émet également à l'égard du projet de loi 5959 certaines critiques plus fondamentales et plusieurs oppositions formelles en ce qui concerne la réforme proposée du système de surveillance et de sanctions. L'examen des critiques du Conseil d'Etat amène le Gouvernement à la conclusion que des consultations des acteurs concernés ainsi qu'un débat plus large sont nécessaires avant d'arrêter la nouvelle structure en matière de surveillance et de sanctions. Comme entre-temps le délai pour la transposition de la directive est révolu, et pour ne pas perdre davantage de temps, le Gouvernement retire le projet de loi 5959 afin de transposer³ dans un premier temps la directive „Service de médias audiovisuels“ pour ensuite réformer le système de surveillance et de sanctions au moyen d'un second projet de loi.

Ce dernier est finalement déposé en date du 15 octobre 2012 à la suite d'une heure d'actualité à la Chambre des Députés sur le Conseil national des programmes (CNP).

3. Les points saillants

- Centralisation: à l'avenir, les pouvoirs répartis entre le CNP, la CIR et le Ministère en charge des médias seront centralisés au sein d'une seule et unique autorité indépendante, qui aura le statut d'établissement public et qui sera dénommée „Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel“ (ALIA).
- Sanctions: la nouvelle autorité sera dotée d'un pouvoir de sanction propre. En fonction de la pratique constatée, l'ALIA pourra ainsi prononcer un blâme, décider une amende financière voire le retrait des permissions et concessions des radios et chaînes de télévision.

Pour ce qui est des sanctions, il y a lieu de souligner les 3 principes suivants:

- il n'y a pas de cumul de sanctions administratives et de sanctions pénales;
- l'instruction de la plainte doit être contradictoire;
- un recours en réformation est prévu.

- Fonctionnement: le projet de loi sous objet propose de conférer à l'ALIA le statut d'un établissement public à caractère administratif. La nouvelle autorité de surveillance sera coiffée de trois organes dirigeants:

L'organe de décision de l'autorité sera un *Conseil d'administration* composé de cinq membres choisis en raison de leur compétence, qui n'auront pas la qualité de fonctionnaire. A noter qu'un membre du Conseil d'administration ne peut exercer un mandat communal.

Il appartient au Conseil d'administration de constater les violations aux dispositions de la législation sur les médias électroniques, sur base d'un dossier d'instruction qui lui est soumis par le directeur, et de prononcer soit le classement de l'affaire, soit une des sanctions qui seront introduites par le présent projet de loi.

Le directeur de l'ALIA est nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil, le Conseil d'administration entendu en son avis, pour une durée de 5 ans, renouvelable. Il gère l'administration et le personnel de l'ALIA, prépare et exécute les décisions du Conseil d'administration.

L'Assemblée consultative a un rôle purement consultatif dans le cadre d'une instruction concernant une éventuelle violation d'une disposition ayant trait au contenu d'un service, linéaire ou à la demande, relevant de la surveillance de l'ALIA.

³ Loi du 17 décembre 2010 portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

Le projet de loi ne se prononce pas sur les organisations représentées à l'Assemblée consultative alors que cette liste sera fixée par règlement grand-ducal. Le projet de loi dispose néanmoins que, à l'instar de l'actuelle assemblée plénière du CNP, l'assemblée consultative sera constituée de membres d'organisations les plus représentatives de la vie sociale et culturelle du pays ainsi que de personnalités indépendantes.

- Concessions et permissions: l'octroi des concessions pour les services de médias audiovisuels linéaires relèvera aussi après la réforme de la compétence du Gouvernement et les notifications continuent à être adressées au Ministre ayant les médias dans ses attributions. L'ALIA en est informée afin qu'elle puisse accomplir sa mission de surveillance.

Par contre, la nouvelle autorité sera désormais chargée de l'attribution ainsi que du retrait des permissions pour les radios locales et à réseaux d'émission et de l'attribution des licences permettant d'utiliser une fréquence aux fins de diffuser les services de radio locale et à réseau d'émission.

- Nouvelles missions: l'ALIA se voit attribuer trois nouvelles missions qui découlent de la directive 2010/13/UE du 10 mars 2010 portant révision de la directive dite télévision sans frontières: il s'agit des missions d'encouragement prévues dans le domaine de l'accès aux services de médias audiovisuels des personnes souffrant de déficiences auditives et visuelles, dans le domaine de la promotion d'une alimentation saine et équilibrée dans les communications commerciales accompagnant les programmes pour enfants et dans le domaine des œuvres européennes pour les services de médias audiovisuels à la demande. Jusqu'à présent, les dispositions correspondantes de la directive ne figuraient dans aucun texte législatif alors qu'il s'agit de dispositions d'encouragement qui n'ont pas de force contraignante.

Par ailleurs, l'ALIA se voit confier la mission relative à la protection des mineurs qui découle de l'article 6 de la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques. L'ALIA sera donc en charge du contrôle du classement des films et du respect et de la publication obligatoire de ce classement.

- Financement: l'ALIA est financée moyennant une dotation annuelle à charge de l'Etat. Par ailleurs, le projet de loi introduit une base légale autorisant l'ALIA à prélever la partie de ses frais de personnel et de fonctionnement non couverte par la dotation annuelle à charge du budget de l'Etat par des taxes à percevoir auprès de chaque fournisseur de services de médias audiovisuels ou personne soumise à sa surveillance.

*

III. LES AVIS

1. La Chambre de Commerce

Dans son avis du 8 janvier 2013, la Chambre de Commerce accueille favorablement l'initiative de centraliser auprès d'un seul établissement public des compétences actuellement exercées par trois organes distincts et par le Ministre ayant les communications et les médias dans ses attributions. D'après la Chambre de Commerce, ce regroupement de compétences est de nature à renforcer l'efficacité du processus décisionnel en rapport avec l'attribution de concessions et de permissions de services de médias audiovisuels ou sonores.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce est convaincue que l'harmonisation des pouvoirs de sanction attribués à la nouvelle Autorité renforcera la crédibilité du système de surveillance des services de médias relevant de la souveraineté luxembourgeoise et répondra aux exigences liées à la transposition de la directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 appelée „services des médias audiovisuels“.

Enfin, la Chambre de Commerce n'a pas de remarques à formuler sur le projet de loi et les deux projets de règlement grand-ducal sous avis et s'en tient aux exposés des motifs et commentaires des articles qui en décrivent clairement le cadre et les objectifs.

2. Le Conseil national des programmes

Le Conseil national des programmes (CNP) a publié en date du 11 janvier 2013 un avis détaillé étant donné que cette instance est appelée à intégrer la nouvelle autorité de surveillance des médias que le projet de loi sous rubrique entend créer.

2.1. concernant les missions de l'ALIA

L'idée de regrouper les missions jusque-là dévolues au Service des médias et des communications du Ministère d'Etat, à la Commission indépendante de radiodiffusion et au Conseil national des programmes dans un seul organe, à savoir l'ALIA, trouve l'entière approbation du CNP. Ce dernier considère en effet, qu'à l'image de ce qui se passe ailleurs dans le domaine de la régulation, à savoir la tendance vers la convergence des régulateurs de médias, cette étape est un pas dans la bonne direction.

Si le CNP regrette que la panoplie des missions n'a pas été suffisamment élargie, il ne peut pas non plus approuver l'intention du Gouvernement de conférer à la nouvelle autorité des missions qui consistent uniquement à encourager les fournisseurs de services de médias audiovisuels à suivre certaines pistes aussi bien en matière d'accès à l'information qu'en matière déontologique. Il y a lieu, à cet endroit, de renvoyer à l'allégorie du tigre sans dent qui a servi de nombreuses fois à décrire le CNP. Sans l'installation de garde-fous, il n'y aura aucun progrès concret. La question des sanctions faisant défaut au CNP tout au long de son existence en est la preuve!

Dans ce contexte d'ailleurs, le CNP ne peut que se réjouir du fait qu'une de ses revendications de très longue date, à savoir le catalogue et la graduation des sanctions en cas de violation d'une disposition de la loi, verra finalement le jour avec le projet de réforme sous examen.

Cependant, les déplacements réguliers du CNP à Bruxelles dans le cadre du Comité de Contact ou du Groupe de haut niveau des Régulateurs, sont marqués par l'appel de la Commission européenne qui entend renforcer la pression sur les régulateurs afin que ceux-ci invitent formellement les opérateurs de services de médias à augmenter p. ex. systématiquement l'offre des émissions sous-titrées.

Il en est de même pour les quotas en matière de productions européennes: la Commission attend des régulateurs un renforcement de la promotion de la production d'oeuvres européennes auprès des opérateurs.

Même si le Gouvernement se conforme, comme il est de son habitude de longue date, aux revendications de la Directive „Services de médias audiovisuels“, en se limitant au plus petit dénominateur commun, il y a lieu de voir que bon nombre de pays européens vont plus loin dans leurs transpositions respectives.

Bien que, dans sa présentation du présent projet à la presse, le Ministre en charge des médias ait voulu délibérément garder le flou, la question de la presse sur Internet et son éventuelle qualification en tant que service de médias audiovisuels ne peut être passée sous silence. Trop de temps s'est déjà écoulé, ce qui a permis aux opérateurs de forcer les limites et les zones grises en matière de législation: Spots, clips, reportages traités de manière journalistique, films publicitaires, etc., les sites de la presse écrite, mais aussi ceux d'autres institutions plus ou moins publiques, se servent de plus en plus des moyens audiovisuels pour faire passer leur message.

Tombent-ils tous sous le champ d'application de la nouvelle directive? Les opinions des régulateurs divergent certes, néanmoins, le sujet figure depuis des années sur leur liste de priorités; aux Pays-Bas p. ex. le régulateur néerlandais définit comme services audiovisuels à la demande des services de „Catch-up TV“, des vidéothèques en ligne, des chaînes professionnelles diffusées sur Youtube.com et des sites Internet de la presse écrite avec des contenus audiovisuels comme des services audiovisuels à la demande. Ces services doivent être notifiés au *Commissariaat voor de Media* deux semaines après leur lancement.

Au Luxembourg, le CNP revendique également un débat en profondeur afin de déterminer les critères exacts indiquant à quel moment les sites de presse dépassent l'activité „accessoire“ d'un titre de presse pour devenir un médium à part entière qui va plus loin que le simple reflet de la version imprimée d'un journal.

Le CNP aimerait renvoyer à cet effet au commentaire des articles dans le projet de loi n° 6145 portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et transposant la directive SMA en droit luxembourgeois. Selon ses auteurs, la définition d'un service de médias audiovisuels s'inspire de la nouvelle définition de l'article premier de la directive selon laquelle les services de médias audiovisuels visés ont quatre caractéristiques essentielles:

- leur objet principal est la fourniture de programmes audiovisuels,
- ils relèvent de la responsabilité éditoriale d'un fournisseur,

- ils s'adressent au grand public,
- ils sont fournis par le biais de réseaux de communications électroniques.

Le CNP a d'ores et déjà lancé, auprès de son Ministère de tutelle, l'idée d'une consultation notamment au niveau de la Chambre des Députés; hélas, sans succès.

Le Conseil national des programmes avait ensuite abordé ce sujet lors d'une entrevue avec le Conseil de Presse. Les deux instances s'accordaient à dire que dès qu'un site Internet d'un organe de presse écrite sort de l'ordinaire en publiant du matériel audiovisuel qui est beaucoup plus qu'un simple calque de la version imprimée du journal, il tombe sous les critères de la directive SMA.

Toutes ces questions devront, selon le CNP, être approfondies par le Conseil des Utilisateurs de la nouvelle Autorité. L'avis des utilisateurs pourrait constituer la base d'un débat public.

2.2. concernant le cadre du personnel

Le CNP se réjouit du fait que le projet de loi prévoit un dédoublement des effectifs par rapport au staff actuel du CNP. L'intégration des collaboratrices actuelles du CNP au sein de la nouvelle structure témoigne également d'une grande confiance en leur expérience accumulée au fil des années. Le CNP ose espérer que la fonctionnarisation prévue se fasse de manière pragmatique, avec la prise en considération des tâches déjà effectuées, les compétences acquises et les formations continues accomplies.

Il reste que le pool de quatre fonctionnaires ne suffira pas, aux yeux du CNP, pour mener à bien toutes les missions incombant à la nouvelle autorité. Tout d'abord, il faut voir que la nouvelle autorité reprendra les missions qui, jusque-là, ont été réparties entre plusieurs organes. Dans cette optique, l'effectif augmentera en chiffre absolu seulement. D'autre part, des tâches administratives, du fait de la création d'un établissement public, vont s'ajouter aux missions existantes. Si l'on risque en plus de faire face à toutes les lourdeurs des différentes étapes administratives en vue de l'engagement de fonctionnaires pour les postes vacants, (et ce seulement après vote du présent projet), les premières années de l'ALIA consisteront essentiellement à se former au plan administratif avec le risque que les missions qui touchent le contenu devront être reportées à moyen terme. Une telle perspective serait très regrettable.

Afin de pouvoir juger du bien-fondé de la vue ci-dessus du CNP, il y a lieu de fournir une brève description des tâches actuelles des collaboratrices.

Poste de carrière supérieure:

- Coordination générale, préparation des réunions et des dossiers pour le Conseil quant au fond, rédaction des avis, prises de position, préparation des conférences de presse et autres apparitions en public, représentation du Conseil auprès des instances européennes, préparation et rédaction des interventions auprès des instances européennes, suivi de l'actualité de la régulation (nationale et européenne), contact avec les opérateurs et les régulateurs

Poste de carrière moyenne:

- Gestion administrative des dossiers du Conseil, gestion administrative des missions de surveillance (facturation, programmation, enregistrement et dispatching), suivi de la facturation, gestion du site Internet et des installations techniques du CNP, préparation de la revue de presse, gestion des rémunérations (jetons et frais de route) des membres du Conseil

Finalement, les tâches incombant jusque-là au Service des Médias en matière de surveillance de la publicité (pour le volet quantitatif) vont également être transmises à la nouvelle structure tout comme les missions de l'actuelle Commission de classification des films.

Une augmentation des effectifs dans l'ordre de 5+ est donc incontournable aux yeux du CNP.

2.3. concernant la composition des différents organes/ Conseil des Utilisateurs

Si le projet de réforme mentionne de manière assez précise les profils qui ne feront pas partie d'un des organes de l'ALIA, il reste muet sur sa composition exacte. Certes, le Ministre des Communications, lors d'une première consultation avec le CNP, avait demandé à ce dernier de lui faire des propositions quant à la composition du futur Conseil des Utilisateurs.

Néanmoins, le CNP favorise une approche thématique plutôt qu'une énumération d'associations ou encore des personnages censés représenter le grand public au sein du Conseil des Utilisateurs. Si des

spécialistes en la matière, comme les associations représentant les droits des enfants, les sciences de l'enfant, l'éducation aux médias, les critiques de cinéma et des spécialistes en médias doivent bien évidemment figurer parmi les membres, il en est de même pour les représentants des utilisateurs, du grand public et des minorités. Le CNP est d'avis que seuls les avis soutenus par la plus grande majorité des membres ayant la plus grande représentativité du public auront le poids nécessaire qui fera de ce Conseil un outil indispensable.

Il va de soi que les délégués de ces organisations devront être familiarisés le plus possible avec le sujet, recevoir le cas échéant une formation et afficher un maximum de disponibilité; bien évidemment, leur engagement devra être honoré de façon adéquate. Les jetons de présence du CNP, plus que modestes et dont le montant n'a plus été adapté depuis des années, ne constituent en aucun cas une rémunération digne de ce nom.

2.4. concernant l'éducation aux médias

„La notion d'éducation aux médias désigne les compétences, les connaissances et la compréhension permettant aux consommateurs d'utiliser les médias d'une manière sûre et efficace. Les personnes éduquées aux médias sont aptes à poser des choix reposant sur des informations solides, à comprendre la nature des contenus et des services et à profiter de tout l'éventail des possibilités offertes par les nouvelles technologies de communication.

Elles sont mieux à même de se protéger et de protéger leur famille de matériels préjudiciables ou choquants. Il convient par conséquent de favoriser le développement de l'éducation aux médias à tous les niveaux de la société et de suivre attentivement les progrès réalisés en la matière.

La recommandation du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur la protection des mineurs et de la dignité humaine et sur le droit de réponse en liaison avec la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information en ligne prévoit déjà une série de mesures possibles pour promouvoir l'éducation aux médias, par exemple l'éducation permanente des enseignants et des formateurs, une formation axée sur l'internet à l'intention des enfants dès le plus jeune âge, comprenant des sessions ouvertes aux parents, ou l'organisation de campagnes nationales à l'intention des citoyens, mobilisant tous les moyens de communication, afin d'informer sur une utilisation responsable de l'internet.“ (Directive 2007.65.CE, considérant 37)

Le CNP tient à entièrement faire siens les propos des auteurs de la Directive „Services de médias audiovisuels“ en matière d'éducation aux médias. L'appel à la promotion de l'éducation aux médias s'adresse donc directement aux régulateurs. Hélas, et malgré bon nombre d'initiatives et d'appels dans ce domaine de la part du CNP, ce sujet a été totalement ignoré dans le présent projet de loi. Le CNP déplore que l'occasion de créer enfin une base et un centre de coordination nationale pour le développement de l'éducation aux médias ait été ratée et invite le Gouvernement et la Chambre des Députés à adapter le projet de loi dans ce sens. Le CNP voudrait renvoyer aux initiatives de nos voisins allemands, où le développement de l'éducation aux médias a été attribué (par voie législative) aux *Landesmedienanstalten* et rappelle la motion adoptée par la Chambre des Députés en 2010.

Les pourparlers que le CNP a eus récemment avec des représentants de plusieurs ministères et services, qui s'occupent partiellement du sujet (Ministère de la Famille, Ministère de l'Education nationale, Lusi, Bee secure, SNJ), ont tous montré qu'une instance de coordination nationale dans ce domaine est plus urgente que jamais.

2.5. concernant la protection des mineurs: la question de la signalétique

Intimement liée au sujet de l'éducation aux médias, une signalétique appropriée pour les programmes télévisés a été thématiquée à maintes reprises par le CNP, mais n'a pas encore eu de retombée concrète sur le plan législatif. Le CNP invite dès lors le Gouvernement à mettre en vigueur le projet de règlement grand-ducal en matière de signalétique, que le CNP a avisé en début de l'an 2012 déjà, ensemble avec le projet de loi sous rubrique.

La signalétique pour programmes télévisés est une réalité dans nos pays voisins depuis des années. En présence d'un grand nombre de programmes visant un public étranger sous licence luxembourgeoise, il est parfois difficile de faire comprendre aux téléspectateurs, se plaignant d'un élément de programme de ces chaînes, qu'une base légale fait défaut dans ce domaine.

Cette thématique sera des plus urgentes si, comme il est prévu, les compétences de la CSCF (commission de surveillance et de classification des films) seront transmises à l'ALIA. D'ores et déjà, cette

Commission est confrontée essentiellement à la classification des films selon des catégories d'âge et ce dès leur sortie en salle. Il serait dès lors illogique de ne pas procéder de suite à l'introduction d'une signalétique valable pour les programmes de télévision.

En guise de conclusion, le CNP souhaite réitérer son attitude générale positive vis-à-vis du projet soumis à son avis; des revendications de longue date, comme celle de la professionnalisation ou encore de l'établissement d'un catalogue de sanctions seront finalement réalisées à travers le projet sous examen.

Outre le nombre de salariés, l'occupation des fonctions cruciales, à savoir le poste du directeur et celui du président du Conseil d'administration, sera déterminante en vue d'une réelle indépendance de la future structure.

Le CNP espère fermement qu'il en ressortira une réforme en profondeur et non une opération cosmétique, ayant pour seul but de mettre une sourdine aux critiques européennes.

Le doute subsiste cependant, avant tout quant à l'intention du Gouvernement de conférer à la nouvelle Autorité un grand nombre de missions consistant simplement à encourager les opérateurs de services de médias à suivre certaines pistes en matière d'accès à l'information ou en matière déontologique.

Le doute subsiste également quant aux dispositions envisagées en matière de pouvoir d'attribution ou de retrait de concessions ou encore en matière d'effectifs prévus.

Le doute subsiste finalement en matière de protection des mineurs: l'établissement d'une signalétique adéquate et la promotion d'une éducation aux médias à tous les niveaux font malheureusement défaut dans le texte soumis.

3. La Commission indépendante de la radiodiffusion

Dans ses observations relatives au présent projet de loi, la Commission indépendante de la radiodiffusion (CIR) se limite aux propositions de réforme qui touchent à la substance même de la supervision du secteur de l'audiovisuel, à savoir la création de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA), avec la disparition corrélative de la CIR et du Conseil national des programmes. La CIR ne s'est donc pas penché sur les modifications rédactionnelles apportées à la loi modifiée du 27 juillet 1991 par les articles 1 à 14 du projet de loi, ni quant à la question de savoir si elles sont correctes, ni quant à la question de savoir si elles sont exhaustives. De même, les articles 22 (suppression des dispositions pénales) et 23 (attribution de compétence à l'ALIA en matière de classification des oeuvres cinématographiques) du projet de loi n'appellent pas d'observations particulières.

La CIR n'entend pas non plus discuter ou critiquer le choix politique du regroupement de (presque) toutes les compétences en matière de surveillance du secteur audiovisuel au sein d'une même instance, l'ALIA, et de conférer à celle-ci le statut d'établissement public, ce d'autant plus que cette réorganisation, qui s'accompagne d'une pérennisation des structures et d'une professionnalisation des services permet le cas échéant d'améliorer l'efficacité du mécanisme de surveillance. L'avis de la CIR tend ainsi essentiellement à proposer des améliorations de l'organisation autour de ce choix de base.

Pour une présentation détaillée de l'avis de la CIR, il est renvoyé au commentaire des articles ci-dessous.

4. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas d'objections contre un regroupement des organes de surveillance des médias, ni contre le renforcement des pouvoirs de sanction, alors qu'il est indispensable que chaque autorité soit dotée des moyens nécessaires à l'accomplissement des tâches lui confiées par la loi.

Pour la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics il est cependant inadmissible que cette nouvelle autorité de contrôle soit prévue sous forme d'établissement public. Selon les auteurs du projet, le statut d'un „établissement public à caractère administratif“ serait indispensable pour „assurer que l'exercice de cette mission puisse s'exercer en toute indépendance“ et pour „assurer l'indépendance et le pluralisme de l'information“. Il est par ailleurs suggéré que cette „indépendance“ serait d'autant plus importante qu'une sanction prononcée à l'égard d'un service de médias puisse „être considérée comme une ingérence dans la liberté d'expression“ et que le ministre ne serait plus impliqué dans la surveillance du respect des règles en matière de communications commerciales.

D'abord, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à souligner qu'il ne suffit pas de parler partout d'„indépendance“ et d'ajouter à l'autorité à créer le qualificatif „indépendant“ pour démontrer le bien-fondé de la forme juridique choisie. Se pose d'ailleurs la question de savoir en quoi ce nouvel organe est effectivement indépendant. L'autonomie financière ne peut être visée alors que, selon l'article 20 du projet sous avis, „l'autorité bénéficie d'une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat“ et que l'„Etat met à sa disposition les biens immobiliers nécessaires“. Le commentaire de l'article en question ne laisse plus aucun doute en précisant que „les frais de fonctionnement de l'autorité sont à charge du budget de l'Etat“.

Quant à l'indépendance invoquée dans le cadre des sanctions à prononcer, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics signale que, quoique le projet sous avis prévoit bel et bien que l'ALIA puisse prononcer comme sanctions disciplinaires „le blâme“, „le blâme avec obligation de lecture d'un communiqué à l'antenne“ et „une amende d'ordre de 250.– à 25.000.– euros“, il ne reste pas moins vrai que la sanction ultime, à savoir le retrait d'une permission, ne pourra être prononcée qu'à l'égard des „services de radio sonore à émetteur(s) de faible puissance“, soit les radios locales et les radios à réseaux d'émission. Pour tous les autres services de médias audiovisuels, le commentaire de l'article 21 du projet sous avis confirme que le rôle de l'ALIA „sera limité à proposer au gouvernement la suspension provisoire voire (sic) l'interdiction“.

Si l'on sait de l'autre côté que, par exemple, la Direction de l'Aviation civile – organe de contrôle non moins important, qui n'est pas un établissement public, mais qui est placée sous l'autorité du ministre du ressort et qui fait donc partie de l'administration – a le pouvoir de délivrer les licences du personnel navigant, de refuser leur octroi, de les suspendre, de les retirer, de refuser leur restitution ou leur renouvellement, on est en droit de douter du bien-fondé de l'attribution de la forme juridique d'établissement public à l'ALIA, dont les pouvoirs – et les conséquences y relatives – sont moindres ou tout au plus égaux à ceux de la DAC.

Quant aux amendes que l'ALIA peut infliger et dont question ci-avant, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que l'octroi d'un tel pouvoir à un établissement public – qui agit „en toute indépendance“ et n'a donc de comptes à rendre à personne – est discutable voire contestable dans la mesure où il s'agit du transfert de responsabilités étatiques sinon d'attributions du pouvoir souverain à une instance décentralisée.

Par ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est étonnée de constater, quant aux dispositions relatives au personnel, que le cadre prévu est composé de fonctionnaires de l'Etat et qu'il peut „être complété par des stagiaires, des employés de l'Etat ainsi que par des salariés de l'Etat“. Comme il est en outre prévu qu'une personne actuellement occupée par le Conseil national des programmes sous le statut d'employé de l'Etat aura la possibilité de passer un examen spécial pour pouvoir être fonctionnarisée et que, au commentaire de l'article 19 du projet sous avis, il est souligné que „les collaborateurs permanents auront le statut de fonctionnaire“, il est d'autant plus incompréhensible que les auteurs s'obstinent à vouloir mettre en place un établissement public.

Pour toutes ces raisons, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose catégoriquement à la création d'un établissement public supplémentaire, les missions incombant à l'ALIA pouvant facilement être assumées par une cellule ou structure fonctionnant au sein du ministère.

5. Le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a passé au crible les différents articles du présent projet de loi et a publié ses réflexions sous forme de deux avis, dont le premier a été émis en date du 5 février 2013. Dans ce dernier, la Haute Corporation formule d'abord des considérations générales avant de passer à des observations précises sur les articles du projet de loi.

Ensuite, le Conseil d'Etat a publié un deuxième avis en date du 2 juillet 2013, faisant suite à une série d'amendements parlementaires adoptés par la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Média, des Communications et de l'Espace au cours de ses réunions de travail.

Pour une présentation détaillée des avis du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire des articles ci-dessous.

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Pour le Conseil d'Etat la lecture de l'intitulé initial du projet de loi donne à croire que le texte de la future loi contient des dispositions autonomes. Or, ceci n'est pas le cas puisque le texte en projet ne fera que modifier deux textes légaux existants. Le Conseil d'Etat suggère également de supprimer le terme „indépendant“ de la dénomination de l'Autorité.

La Commission se rallie en principe aux remarques du Conseil d'Etat en ce qui concerne la restructuration de l'intitulé. La Commission décide cependant de maintenir le terme „indépendant“ pour les raisons exposées dans le cadre de la discussion générale sur l'indépendance de l'autorité à l'endroit de l'article 19 (cf. infra).

Article 1er

L'article 1er a pour objet d'adapter la dénomination des organes en charge de la surveillance du secteur des médias audiovisuels jusqu'à présent en introduisant la nouvelle Autorité.

La Commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat de se référer uniquement à l'Autorité dans le texte de loi et d'insérer une nouvelle définition à l'article 2 de la loi du 27 juillet 1991. Le terme „indépendant“ est cependant maintenu dans la dénomination de l'Autorité. La Commission procède encore à un redressement d'ordre matériel en supprimant les termes „Conseil national des services“ par voie d'amendement alors qu'aucune référence n'est faite à un Conseil national des services dans la loi du 27 juillet 1991.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler à propos de cet amendement.

Article 2 nouveau

La Commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat de se référer uniquement à l'Autorité dans le dispositif et d'insérer une nouvelle définition à l'article 2 de la loi modifiée du 27 juillet 1991. Contrairement au texte proposé par le Conseil d'Etat, la Commission est cependant d'avis que le terme „indépendant“ est à maintenir dans la dénomination de l'Autorité, ce qui entraîne un amendement parlementaire.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler à propos de cet amendement.

Article 3 nouveau

L'article 3 nouveau, introduit par la Commission dans le cadre de ses amendements parlementaires, a pour objet d'adapter un renvoi à l'endroit de l'article 3 de la loi du 27 juillet 1991.

Tout renvoi à l'article 35 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 doit en effet être remplacé par celui à l'article 35sexies lequel porte désormais sur les sanctions. Alors que les auteurs du projet de loi procèdent à cette modification du renvoi à l'endroit de l'article 25 de la loi modifiée du 27 juillet 1991, la Commission redresse cette omission au niveau des articles 3, 21 et 23.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler à propos de cet amendement.

Article 4 (article 2 du projet de loi initial)

L'article 4 dispose qu'en cas de non-exploitation prolongée de la concession ou de la permission qui a été accordée pour diffuser un service de médias audiovisuel moyennant une fréquence de radio-diffusion, la licence autorisant l'utilisation de la fréquence hertzienne peut être retirée.

Le Conseil d'Etat constate que la notion de „non-exploitation prolongée“ est trop floue. Comme le défaut d'exploitation prolongée d'une concession peut entraîner une mesure radicale, à savoir le retrait de la licence, ce retrait devrait être encadré par la loi de critères précis et transparents. Pour le moins, la durée de la non-exploitation qui peut aboutir à cette mesure devrait être indiquée avec précision, et la procédure de retrait devrait être décrite au moins sommairement, notamment avec l'indication des protections accordées au détenteur de la licence.

Afin de tenir compte de la critique du Conseil d'Etat concernant le manque de précision de la notion de „non-exploitation prolongée“, la Commission propose de préciser par voie d'amendement qu'il peut

être procédé au retrait d'une licence suite à une non-exploitation d'une année. Cette durée est calquée sur les contrats de concessions établis avec les opérateurs privés dans le cadre de l'attribution des licences, lesquels stipulent qu'après une non-exploitation d'une durée d'un an, la licence peut être retirée. La durée est calculée à partir de la date du constat de la non-exploitation.

Cet amendement n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 5 nouveau

L'article 5 nouveau, introduit par la Commission dans le cadre de ses amendements parlementaires, a pour objet d'adapter un renvoi à l'endroit de l'article 9 de la loi du 27 juillet 1991. L'adaptation de ce renvoi résulte de l'ajout d'une nouvelle définition à l'article 2 de la loi modifiée du 27 juillet 1991, à savoir celle de l'Autorité, de sorte que les définitions subséquentes ont dû être renumérotées.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler à propos de cet amendement.

Article 6 (article 3 du projet de loi initial)

L'article 6 a pour objet d'adapter le libellé de l'article 14 de la loi du 27 juillet 1991 à l'introduction du terme „Autorité“ qui appartient au genre féminin. La suppression de la dernière phrase du paragraphe 5 s'impose du fait que la Commission indépendante de la radiodiffusion disparaîtra avec la réforme.

Cet article reste sans observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 7 nouveau

L'article 7 nouveau introduit par la Commission a pour objet d'adapter un renvoi à l'endroit de l'article 21 de la loi du 27 juillet 1991, à l'instar de l'amendement parlementaire relatif à l'article 3 nouveau du projet de loi.

Cet amendement reste sans observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 8 nouveau

L'article 8 nouveau introduit par la Commission a pour objet d'adapter un renvoi à l'endroit de l'article 23 de la loi du 27 juillet 1991, à l'instar des amendements parlementaires relatifs aux articles 7 et 8 du projet de loi.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler à propos de cet amendement.

Article 9 (article 4 du projet de loi initial)

L'article 9 du projet de loi a pour objet d'adapter le libellé de l'article 23bis de la loi du 27 juillet 1991 suite à la fusion des trois organes actuellement en charge de la surveillance et l'introduction de l'ALIA.

Cet article reste sans observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 10 (article 5 du projet de loi initial)

L'article 10 du projet de loi a pour objet d'adapter le libellé de l'article 23ter de la loi du 27 juillet 1991 suite à la fusion des trois organes actuellement en charge de la surveillance et l'introduction de l'ALIA.

Cet article reste sans observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 11 (article 6 du projet de loi initial)

L'article 11 du projet de loi a pour objet d'adapter le libellé de l'article 23quater de la loi du 27 juillet 1991 suite à la fusion des trois organes actuellement en charge de la surveillance et l'introduction de l'ALIA.

La nouvelle phrase que le projet de loi ajoute au paragraphe 3 de l'article 23quater permet désormais au fournisseur de services de médias lui-même d'effectuer cette notification au lieu et place du fournisseur de la liaison montante ou de la capacité satellitaire.

L'ajout opéré au paragraphe 4 de cet article a pour effet de rendre l'article 34bis de la loi du 27 juillet 1991 applicable aux services visés par l'article 23quater. Il s'agit de services en provenance d'un pays tiers et qui relèvent de la compétence du Luxembourg du fait soit qu'ils utilisent une liaison montante vers un satellite située au Luxembourg soit, sans utiliser une liaison montante située au Luxembourg, utilisent une capacité satellitaire relevant du Luxembourg.

Cet article reste sans observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 12 (article 7 du projet de loi initial)

L'article 12 a pour objet de modifier un renvoi à l'endroit de l'article 25 de la loi du 27 juillet 1991 de même qu'adapter le libellé à l'introduction du terme „Autorité“ qui appartient au genre féminin.

La Commission adopte la proposition de nature rédactionnelle du Conseil d'Etat. Par voie d'amendement parlementaire, elle supprime en outre le point 2° initial de l'article 12 alors qu'elle a renoncé à l'introduction d'un nouvel article 27ter dans la loi du 27 juillet 1991. La renumérotation de l'article 27ter en 27quater devient ainsi obsolète (cf. commentaire relatif à l'article 8 supprimé ci-dessus).

Cet amendement n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

Suppression des articles 8 et 9 du projet de loi initial

L'article 8 du projet de loi initial introduisait un article 27ter nouveau dans la loi du 27 juillet 1991 ayant pour objectif de fournir la base légale pour l'obligation des fournisseurs de services de médias audiovisuels de s'acquitter d'une taxe et participer ainsi aux frais engendrés par la surveillance de leurs services.

Le Conseil d'Etat estime dans son avis que le pouvoir accordé à l'Autorité de prélever des taxes de la part des entreprises qu'elle surveille doit être inscrit dans la loi en projet de façon expresse et formelle, alors que l'article 8 adopte une approche indirecte. En effet, en vertu de l'article 27ter nouveau, les entreprises tombant sous l'emprise de la loi en projet, en acceptant la concession qui leur est octroyée, acceptent par là „les taxes qui sont dues à titre de frais pour l'exercice de la surveillance du respect des dispositions prévues par la présente loi“, sans indication que l'Autorité est autorisée à couvrir une partie de ses frais de personnel et de fonctionnement grâce à des taxes qui sont dues par les personnes physiques et morales soumises à sa surveillance. Ces taxes ne sont pas dues comme conséquence de l'octroi d'une concession, mais parce que l'Autorité de la loi les a instituées.

Le Conseil d'Etat renvoie aux exemples de la Commission de surveillance du secteur financier et du Commissariat aux assurances à l'égard desquels les textes législatifs qui les gouvernement accordent le pouvoir de prélever des taxes à charge des personnes qu'elles surveillent, taxes qui sont destinées à financer les frais de personnel et de fonctionnement des deux entités de contrôle, quitte à confier à un règlement grand-ducal la mission de fixer le montant et les modalités des taxes. La seule différence entre l'Autorité et les deux entités mentionnées ci-dessus, quant à la façon dont elles se financent, consiste dans le fait que l'Autorité est la seule à bénéficier, en sus des taxes qu'elle perçoit, d'une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat. Ce n'est pas aux yeux du Conseil d'Etat une raison suffisante pour ne pas créer à l'égard de l'Autorité la transparence que le législateur a jugée incontournable au moment où il a jeté les bases légales des deux autres entités.

Le Conseil d'Etat ne saurait en aucun cas admettre le libellé proposé et exige en conséquence que le texte prévu à l'endroit de l'article 27ter nouveau soit abandonné, et remplacé par le libellé suivant:

„L'Autorité est autorisée à prélever la partie de ses frais de personnel et de fonctionnement non couverte par la dotation annuelle à charge du budget de l'Etat par des taxes à percevoir auprès de chaque fournisseur de services de médias audiovisuels ou personne soumise à sa surveillance.

Un règlement grand-ducal fixe le montant des taxes et les modalités d'exécution du présent paragraphe.“

Ce texte sera à insérer à l'article 35quinquies comme paragraphe 2 nouveau. En effet, les taxes à percevoir font incontestablement partie du chapitre sur les „Dispositions financières“ sans qu'il soit nécessaire de créer un article à part sur les „Frais de surveillance“, cela d'autant plus que les frais de surveillance seront supportés en partie par la dotation provenant du budget de l'Etat.

La Commission se rallie à cette suggestion du Conseil d'Etat de sorte que l'article 8 initial du projet de loi est supprimé.

Cet abandon du nouvel article 27ter de la loi du 27 juillet 1991 rend obsolète l'article 9 du projet de loi qui avait pour objet l'adaptation du renvoi afférent dans la loi de 1991, ce que la Commission redresse par voie d'amendement.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler à propos de cet amendement.

Article 13 (article 10 du projet de loi initial)

L'article 13 a pour objet d'apporter une précision quant à la portée de l'article 28ter de la loi du 27 juillet 1991.

Cet article reste sans observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 14 (article 11 du projet de loi initial)

L'article 14 a pour objet d'apporter les modifications rédactionnelles nécessaires à l'article 29 de la loi du 27 juillet 1991 alors que la Commission indépendante de la radiodiffusion ainsi que le Conseil national des programmes sont remplacés par l'ALIA.

Cet article reste sans observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 15 (article 12 du projet de loi initial)

L'article 15 du projet de loi a pour objet de supprimer l'article 30 de la loi du 27 juillet 1991 lequel était consacré à la Commission indépendante de la radiodiffusion. Les articles 35 à 35sexies qui traitent de la nouvelle Autorité y sont insérés.

Cet article reste sans observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 16 (article 13 du projet de loi initial)

L'article 16 du projet de loi a pour objet de supprimer l'article 31 de la loi du 27 juillet 1991 lequel était consacré au Conseil national des programmes. Les articles 35 à 35sexies qui traitent de la nouvelle Autorité y sont insérés.

Cet article reste sans observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 17 (article 14 du projet de loi initial)

L'article 17 précise qu'au paragraphe 1er de l'article 34bis de la loi du 27 juillet 1991 sont visés les services de télévision ou de radio qui relèvent de la compétence du Luxembourg.

La Commission se rallie à la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat de remplacer le terme „Luxembourg“ par celui de „Grand-duché de Luxembourg“.

Article 18 (article 15 du projet de loi initial)

L'article 18 insère un nouveau chapitre VII intitulé „De la surveillance de l'application de la loi“ à la loi du 27 juillet 1991.

Cet article reste sans observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 19 (article 16 du projet de loi initial)

L'article 19 introduit un nouvel article 35 dans la loi du 27 juillet 1991.

– Paragraphe 1er

Le paragraphe 1er de l'article 35 dispose que la nouvelle Autorité a le statut d'un établissement public à caractère administratif indépendant.

Au sujet du statut juridique de l'Autorité, le Conseil d'Etat critique que le projet de loi n'est pas accompagné de la note justificative au sujet de la mise en place d'un établissement public, telle que requise par l'instruction du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics.

La commission parlementaire s'est vu expliquer par le Ministre des Communications et des Médias que le projet de loi a été préalablement avisé par la Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative. Dans le contexte de cette demande d'avis, le Ministre des Communications

et des Médias a exposé tous les arguments en faveur du statut juridique de l'établissement public. Ces arguments ont été avisés favorablement par le ministère précité.

Le Conseil d'Etat doute encore de l'utilité de l'emploi répété des mots „indépendance“ et „indépendant“ au paragraphe 1er. Un établissement public n'est jamais indépendant, puisqu'il est placé par définition sous la tutelle d'un ministre. Ce lien fort ne saurait être défait, même pas par le législateur, qui est tenu au respect de l'article 108*bis* de la Constitution. Les auteurs du projet de loi sous examen se lancent ainsi dans un exercice de pure terminologie dont la lecture ne peut engendrer que le désarroi du côté du lecteur, puisque l'exercice s'emploie en vain à réaliser la quadrature du cercle. Une entité sous tutelle peut-elle être indépendante? Ce n'est pas l'affirmation de cette indépendance qui la réalisera. Pour vérifier si et dans quelle mesure l'Autorité est indépendante (du Gouvernement? du secteur économique à l'égard duquel elle exerce sa surveillance pour voir s'il respecte la législation dans le domaine de l'audiovisuel?), il suffit de se reporter aux attributions de l'entité et de ses organes. D'après l'article 35 nouveau, l'Autorité est placée sous la tutelle du ministre auquel sont en outre soumises certaines décisions du Conseil d'administration de l'Autorité. Le budget arrêté par le Conseil d'administration est soumis à approbation ministérielle. Il en est de même de la désignation du réviseur d'entreprises agréé. Les membres du Conseil d'administration sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Gouvernement en conseil. Le Gouvernement en conseil décide de la décharge à donner aux organes de l'Autorité. Il appartient à tout un chacun de déterminer s'il voit dans cette structure une preuve de l'indépendance de l'Autorité. De l'avis du Conseil d'Etat et pour les raisons exposées ci-dessus, il est superfétatoire de faire figurer le terme „indépendant“ dans la dénomination de l'Autorité.

Alors que le Conseil d'Etat critique ce terme d'indépendance, estimant qu'un établissement public n'est jamais indépendant puisque placé par définition sous la tutelle d'un ministre, les auteurs du projet de loi soulignent que l'indépendance visée dans le cadre de ce projet de loi concerne essentiellement l'exécution des missions de l'ALIA dans la mesure où elle ne doit recevoir des instructions de personne. Alors que l'ALIA est concernée par le contenu des services de médias audiovisuels, elle doit préserver son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique, donc du Gouvernement, et du secteur qu'elle est appelée à surveiller. A souligner que le terme „indépendant“ est déjà inclus dans la dénomination de la CIR, la Commission indépendante de radiodiffusion.

Au vu de ces explications la Commission décide de maintenir le terme „indépendant“ dans la dénomination de l'ALIA. La Commission se rallie aux propositions rédactionnelles du Conseil d'Etat qui visent à se référer à la dénomination abrégée de l'Autorité, à préciser que le siège est établi à Luxembourg et d'écrire „[...] sous la tutelle du ministre ayant les Médias dans ses attributions“, par référence à l'arrêté grand-ducal du 27 juillet 2009 portant constitution des ministères.

La Commission propose encore un amendement de nature purement rédactionnelle de remplacer le terme „l'établissement“ par celui de „l'Autorité“, ce qui ne suscite pas d'observation du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire.

– Paragraphe 2

Le paragraphe 2 énumère les missions de l'ALIA. Elle assume pour l'essentiel les missions qui étaient jusqu'à présent exercées par la Commission indépendante de radiodiffusion, par le Conseil national des programmes ainsi que par le ministre pour autant qu'elles sont en relation avec la surveillance des règles relatives aux communications commerciales et la promotion des œuvres européennes.

Trois nouvelles missions précisées aux points c), d) et e) de ce paragraphe sont confiées à l'ALIA. Ces missions découlent de la directive 2010/13/UE du 10 mars 2010 portant révision de la directive dite télévision sans frontières et ne figuraient dans aucun texte législatif jusqu'à présent alors qu'il s'agit de dispositions d'encouragement sans force contraignante. L'ALIA se voit donc attribuer expressément les missions d'encouragement dans le domaine de l'accès aux services de médias audiovisuels des personnes souffrant de déficiences auditives et visuelles, dans le domaine de la promotion d'une alimentation saine et équilibrée dans les communications commerciales accompagnant les programmes pour enfants ainsi que dans le domaine des œuvres européennes pour les services de médias audiovisuels à la demande. Une dernière mission prévue au point f) concerne la protection des mineurs qui découle de l'article 6 de la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques.

– *Paragraphe 3*

Le Conseil d'Etat suggère de compléter le paragraphe 3 par l'ajout suivant: „[...] 21 et 23, ainsi qu'avant le retrait d'une permission ou concession visées ci-dessus.“ Sans cet ajout, l'attribution que l'article 35bis, I., b) entend accorder au Conseil d'administration manque de fondement.

La Commission se rallie à cette proposition du Conseil d'Etat. En effet, pour des raisons de parallélisme des formes il y a lieu de prévoir la consultation de l'ALIA par le ministre également dans le cadre des procédures de retrait des concessions et permissions, un élément qui est d'ailleurs soulevé également par la CIR.

Article 20 (article 17 du projet de loi initial)

L'article 20 du projet de loi introduit un nouvel article 35bis dans la loi du 27 juillet 1991 qui porte sur les organes de l'ALIA.

Le Conseil d'Etat estime qu'à la première phrase de cet article, il faudrait lire „Les organes de l'Autorité sont le Conseil d'administration, l'assemblée consultative et le directeur.“ En effet, l'article 21 du projet de loi prévoit au titre du futur article 35ter que cette assemblée „est l'organe consultatif de l'Autorité“. La commission parlementaire adopte cette proposition de texte du Conseil d'Etat.

La Commission se rallie en outre à la proposition de restructuration du Conseil d'Etat concernant l'article 35bis.

Point A) – Le Conseil d'administration

– *Paragraphe 1er*

Le paragraphe 1er énonce les compétences du Conseil d'administration de l'Autorité.

La CIR a constaté dans son avis du 16 janvier 2013 que dans l'énumération des missions et compétences du Conseil d'administration l'approbation du rapport de gestion, dont l'existence est cependant indirectement posée par l'article 35bis sous B), paragraphe 2, point 6 et par l'article 35quinquies paragraphe 6, fait défaut. Cette remarque de la CIR trouve l'approbation de la commission parlementaire, ce qui entraîne un amendement parlementaire.

En ce qui concerne le point 1° sous c), la CIR critique que le Conseil d'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation afin d'entendre les personnes mises en cause dans le cadre de l'instruction. Les auteurs du projet de loi ont expliqué à la Commission qu'il y a lieu de distinguer entre deux niveaux de la procédure d'instruction: d'une part, l'instruction même menée par le directeur et son administration et, d'autre part, la prise de décision par le Conseil d'administration. Le directeur devra évidemment respecter les droits de la défense et entendre obligatoirement le fournisseur de services mis en cause. L'article 35sexies paragraphe 4 impose d'ailleurs cette procédure contradictoire avec l'audition obligatoire du fournisseur de services. A la fin de l'instruction, le dossier est soumis pour prise de décision au Conseil d'administration. Pour le cas où le Conseil d'administration jugerait que certains éléments de l'instruction ne sont pas clairs, ce dernier peut toujours décider d'entendre une nouvelle fois les personnes mises en cause. Alors que, contrairement à ce que la CIR souligne dans son avis, les droits de la défense et le principe général du contradictoire sont respectés, la commission estime qu'il n'y a donc pas lieu de donner suite à la proposition de la CIR.

Le Conseil d'Etat propose encore d'omettre au point 4° du paragraphe 1er que „[...] les règles de procédure régissant l'instruction élaborées par le directeur“ alors que les questions d'organisation interne ne requièrent pas l'intervention du législateur. La commission parlementaire préfère cependant maintenir ce bout de phrase. La procédure d'instruction des plaintes est d'une importance fondamentale de sorte qu'il y a lieu de souligner que ces règles seront élaborées par le directeur et devront être approuvées par le Conseil d'administration.

Afin de tenir compte d'une remarque du Conseil d'Etat, la Commission reprend les termes „règlement d'ordre intérieur“ au point 7°. A préciser que chaque organe, c'est-à-dire la direction, l'Assemblée consultative et le Conseil d'administration, se dotera de son propre règlement d'ordre intérieur.

Quant au point 8°, le Conseil d'Etat signale qu'en ce qui concerne la dénomination du „réviseur aux comptes“, il se rallie à l'avis du 9 janvier 2013 de l'Institut des réviseurs d'entreprises, qui rappelle que le terme consacré par la loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit est celui de „réviseur d'entreprises agréé“. Ces termes sont dès lors à utiliser, ce qui trouve l'approbation de la commission parlementaire.

Au point 10°, en réponse à une remarque de la CIR au sujet de l'imprécision du pouvoir de décision quant à l'identité des personnes à engager, la Commission propose de clarifier par voie d'amendement que le Conseil d'administration soumet, sur proposition du directeur, les candidats à engager aux autorités en charge du recrutement auprès de la Fonction publique.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler.

– *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 concerne la composition du Conseil d'administration et prévoit notamment des incompatibilités dans le chef des membres du Conseil d'administration.

La Commission a longuement discuté les raisons qui motivent cette incompatibilité en ce qui concerne les mandats communaux. Les auteurs du projet de loi sont d'avis qu'au vu de la taille du Luxembourg et afin d'éviter tout conflit d'intérêt, il vaut mieux que les membres du Conseil d'administration n'ont pas de mandat communal. En effet, alors que la politique communale est omniprésente dans les médias luxembourgeois, il s'agit d'éviter que les décisions du Conseil d'administration soient régulièrement mises en cause au motif des conflits d'intérêts hypothétiques.

Alors que des fonctionnaires peuvent en principe siéger au Conseil d'administration, la Commission est d'avis qu'il faut éviter à ce que des fonctionnaires gouvernementaux, et placés de ce fait sous les ordres d'un Ministre, siègent au Conseil. Il faut cependant permettre la présence de magistrats, ce qui est essentiel au vu de leur indépendance, mais qui sont également des fonctionnaires de l'Etat.

– *Paragraphe 3*

Le paragraphe 3 règle le fonctionnement du Conseil d'administration.

La Commission se rallie à la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat en ce qui concerne le premier alinéa.

Le projet de loi contient une répétition de l'obligation de réunir un quorum de la moitié des membres du Conseil pour pouvoir délibérer. La commission parlementaire décide de fusionner ces deux alinéas en un seul et de supprimer la dernière phrase de l'alinéa 3 fusionné pour être superflète.

Cet amendement n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

Point B) – Le directeur

– *Paragraphe 1er*

Le paragraphe 1er porte sur les modalités de désignation du directeur.

Constatant que la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat a réglé de façon générale la matière des fonctions occupées par leurs titulaires pour une période limitée seulement (contrairement à la situation normale du fonctionnaire qui exerce une tâche à titre définitif et permanent), le Conseil d'Etat demande que le texte du projet de loi sous avis applique simplement ces règles générales. Cette demande vise en particulier la fixation de la durée du mandat à cinq ans, solution qui dévie de la règle générale qui la fixe à sept ans, sans que ni l'exposé des motifs ni le commentaire de l'article ne justifient ce choix.

D'un point de vue général, la commission parlementaire se demande s'il ne faudrait pas harmoniser la durée des mandats et des fonctions dirigeantes auprès de l'Etat. La Commission s'est vu expliquer par les auteurs du projet de loi que la durée de cinq ans est inspirée d'autres instances de régulation et notamment l'ILR. Le mandat de sept ans est la règle pour les postes de direction auprès des administrations étatiques classiques. La philosophie est une autre pour des organes de régulation: en effet, le directeur de l'ALIA est à la tête d'une administration indépendante qui exerce des missions de puissance publique. Contrairement à une administration classique où le ministre est le supérieur hiérarchique, le supérieur hiérarchique du directeur de l'ALIA est le Conseil d'administration.

Au vu de ces explications, la Commission décide de maintenir la proposition gouvernementale d'une durée de mandat de cinq ans.

En ce qui concerne le statut du directeur, la Commission se rallie au Conseil d'Etat d'écrire simplement que le directeur est fonctionnaire de l'Etat. A souligner que la Commission a discuté de l'opportunité d'attribuer le statut du fonctionnaire au directeur et au personnel de l'ALIA en général. Les auteurs du projet de loi ont souligné qu'à la lumière des missions de l'ALIA relevant de l'exercice de la puissance souveraine il est impérieux que le personnel de l'Autorité soit soumis au statut des

fonctionnaires afin de garantir son indépendance et sa neutralité. A titre d'exemple, le personnel de la CNPD et de l'ILR se compose également de fonctionnaires. D'une manière générale, il y a différents types d'établissements publics qui n'emploient certes pas tous des fonctionnaires. Le statut du personnel dépend de la nature d'un établissement public. Si l'établissement exerce des activités commerciales, le personnel ne doit pas nécessairement tomber sous le statut des fonctionnaires, contrairement aux établissements exerçant des éléments de puissance souveraine.

La Commission s'est encore penchée sur l'incompatibilité entre la fonction du directeur de l'ALIA et un mandat communal, alors que le Conseil d'Etat de même que la CIR ont émis des doutes à cet égard. Elle s'est vu expliquer par le Ministre qu'il s'agit d'un problème d'ordre déontologique. Le directeur doit diriger l'instruction de dossiers. Or, cette instruction pourrait concerner soit une émission au sujet de faits touchant la commune dans laquelle le directeur exerce un mandat, soit une émission d'une chaîne communale. Voilà pourquoi, afin d'éviter toute apparence de conflit d'intérêt, il y a lieu de maintenir l'incompatibilité entre la fonction du directeur de l'ALIA et un mandat communal.

La Commission décide finalement de maintenir l'incompatibilité précitée.

– *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 énumère les missions du directeur.

En ce qui concerne le point 2°, la CIR propose de supprimer la disposition que le directeur assiste sans restriction aux réunions du Conseil d'administration. La présence du directeur, qui a mené l'instruction contre une personne soumise à la surveillance de l'ALIA, aux délibérations du Conseil d'administration lorsque celui-ci délibère sur les poursuites est susceptible de constituer une atteinte aux droits de la défense. Les auteurs du projet de loi précisent que le directeur peut uniquement assister aux réunions du Conseil mais qu'il ne dispose d'aucun droit de vote. Pour des raisons d'ordre pratique, il semble cependant utile que la personne ayant instruit le dossier puisse fournir le cas échéant des explications supplémentaires. Ceci vaut également pour les poursuites individuelles. La Commission estime qu'il n'y a pas lieu de suivre la CIR d'autant plus que le Conseil d'administration peut décider de ne pas faire assister le directeur à sa réunion.

Au point 3°, la Commission supprime par voie d'amendement la dernière phrase, ceci sur proposition de la CIR. Cette dernière s'était en effet interrogée sur la signification de cette disposition. La Commission est d'avis que la deuxième phrase du point 3° est superflue. En effet, il va de soi que le directeur assure les liens qu'il entretient d'un côté avec le Conseil d'administration et, de l'autre côté, avec l'Assemblée. Ainsi, à titre d'exemple, le directeur est autorisé à assister avec voix consultative aussi bien aux réunions du Conseil qu'aux réunions de l'Assemblée.

Cet amendement n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 21 (article 18 du projet de loi initial)

L'article 21 du projet de loi introduit un nouvel article 35ter dans la loi du 27 juillet 1991 qui porte sur l'Assemblée consultative. A l'instar de l'actuelle assemblée plénière du CNP, elle est composée de représentants d'organisations les plus représentatives de la vie sociale et culturelle du pays.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer l'énumération alphabétique de cet article par des paragraphes, ce qui est adopté par la Commission.

– *Paragraphe 1er*

Au paragraphe 1er, la Commission propose un amendement de nature rédactionnelle en écrivant les nombres en toutes lettres.

– *Paragraphe 2*

Au paragraphe 2, le Conseil d'Etat avait proposé de supprimer la première phrase pour être superfétatoire au vu de la phrase qui suit. La Commission tient à préciser que la première phrase du paragraphe 2 de l'article 35ter nouveau concerne le quorum et la deuxième phrase la majorité nécessaire. Afin d'éviter toute équivoque et pour des raisons de clarté, la Commission propose un amendement rédactionnel.

Toujours au paragraphe 2, la Commission est d'avis qu'il y a lieu d'instaurer le secret des délibérations pour l'Assemblée consultative. La CIR avait en effet souligné dans son avis que le projet de loi prévoit uniquement le secret des délibérations pour le Conseil d'administration.

– *Paragraphe 3*

Au paragraphe 3, la Commission remplace les termes „règlement interne“ par ceux de „règlement d’ordre intérieur“ à l’instar des modifications adoptées à l’article 35bis, paragraphe 1er, point 7). La Commission se rallie encore à la proposition du Conseil d’Etat de supprimer le terme „notamment“ pour son caractère exemplatif.

– *Paragraphe 4*

La Commission se rallie à la remarque du Conseil d’Etat de préciser au paragraphe 4, point 3), qui décide de la saisine de l’Assemblée consultative. Le Conseil d’Etat estime que cette attribution doit appartenir au Conseil d’administration, une approche qui est partagée par la Commission.

D’après le Conseil d’Etat au premier tiret, la deuxième phrase est à supprimer pour être superfétatoire au vu du caractère consultatif de l’assemblée. Les tirets sont à remplacer par une numérotation. La Commission adopte ces propositions du Conseil d’Etat.

Par ailleurs, alors que le Conseil d’Etat a été suivi dans sa proposition de renoncer à l’introduction d’un article 27ter nouveau dans la loi modifiée du 27 juillet 1991, la modification du renvoi, telle que proposée dans le projet de loi initial, est à omettre.

Les amendements parlementaires relatifs à l’article 35ter n’appellent pas d’observations de la part du Conseil d’Etat.

Article 22 (article 19 du projet de loi initial)

L’article 22 du projet de loi introduisant un nouvel article 35quater dans la loi du 27 juillet 1991 définit le cadre du personnel administratif de l’ALIA.

La Commission se rallie à la proposition d’ordre légistique du Conseil d’Etat et adopte la restructuration suggérée de l’article 35quater.

– *Suppression du paragraphe 3*

Le Conseil d’Etat rappelle que le renvoi direct à un règlement grand-ducal n’est pas possible. Le principe de la hiérarchie des normes interdit qu’une norme juridique supérieure comporte une référence à une norme qui lui est inférieure dans la hiérarchie des sources de droit. Nonobstant ce qui précède, le paragraphe 3 est superflu, tout agent nommé sur base du paragraphe 2 bénéficiant d’office du régime de rémunération des employés de l’Etat. Au cas où le texte du paragraphe 3 serait maintenu, le Conseil d’Etat ne saurait accorder la dispense du second vote constitutionnel.

La Commission se rallie à la critique du Conseil d’Etat et supprime le paragraphe 3.

– *Paragraphe 5*

Pour ce qui est de la dernière phrase du paragraphe 5, le Conseil d’Etat, en se référant à son avis du 23 octobre 2012 (doc. parl. n° 6420³) relatif au projet de loi modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d’un fonds national de la recherche, se déclare formellement opposé avec une mesure qui accorderait à quelques agents d’un ministère déterminé des avantages exceptionnels auxquels ne peuvent prétendre ni les autres agents de l’administration gouvernementale affectés à d’autres ministères ni les agents affectés à d’autres administrations de l’Etat. Un traitement d’une inégalité pareille n’est pas conforme avec l’article 10bis de la Constitution. Nonobstant ce qui précède, concernant le paragraphe 5 et s’agissant d’une disposition transitoire, le Conseil d’Etat souligne que celle-ci aurait dû figurer à la fin du dispositif.

Afin de tenir compte de la remarque du Conseil d’Etat quant au caractère transitoire de cette disposition, le paragraphe 5 est inséré à la fin du dispositif dans un article à part. La Commission propose de supprimer la dernière phrase du paragraphe 5 et de la remplacer par un nouveau libellé qui est censé tenir compte des réserves formulées par le Conseil d’Etat (cf. commentaire de l’article 28).

Article 23 (article 20 du projet de loi initial)

L’article 23 du projet de loi introduisant un nouvel article 35quinquies dans la loi du 27 juillet 1991 précise que l’Autorité bénéficie d’une dotation annuelle à charge du budget de l’Etat et énonce également les modalités de l’approbation des comptes annuels et du budget de l’ALIA.

La Commission partage l’approche du Conseil d’Etat qui estime que les taxes à percevoir font partie incontestablement du chapitre sur les „Dispositions financières“ sans qu’il soit nécessaire de créer un article à part sur les „Frais de surveillance“, cela d’autant plus que les frais de surveillance seront

supportés en partie par la dotation provenant du budget de l'Etat. La Commission suit le Conseil d'Etat dans sa proposition d'ajouter un paragraphe 2 nouveau à l'article 35quinquies au libellé suivant:

„(2) L'Autorité est autorisée à prélever la partie de ses frais de personnel et de fonctionnement non couverte par la dotation annuelle à charge du budget de l'Etat par des taxes à percevoir auprès de chaque fournisseur de services de médias audiovisuels ou personne soumise à sa surveillance.

Un règlement grand-ducal fixe le montant des taxes et les modalités d'exécution du présent paragraphe.“

Le Conseil d'Etat souligne que le texte du futur article 35quinquies mentionne à cinq reprises „l'établissement“ qu'il faudrait remplacer par „l'Autorité“. Au paragraphe 5, le Conseil d'Etat suggère d'écrire: „[...] Le Gouvernement en conseil décide de la décharge à donner [...]“. La commission parlementaire fait siennes ces propositions rédactionnelles du Conseil d'Etat.

Article 24 (article 21 du projet de loi initial)

L'article 24 du projet de loi introduisant un nouvel article 35sexies dans la loi du 27 juillet 1991 attribue un pouvoir de sanction à l'ALIA. Les sanctions sont le blâme, le blâme avec l'obligation de donner lecture à l'écran et l'amende pouvant aller jusqu'à 25.000 euros.

– Paragraphe 3

Le Conseil d'Etat critique que le principe de la légalité des incriminations tel que consacré par les articles 12 et 14 de la Constitution n'est pas respecté dans le projet de loi initial, alors qu'il y est opéré un renvoi général à „la violation par un fournisseur de média audiovisuel ou sonore transmettant un service de média audiovisuel ou sonore visé par la présente loi [...]“. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat exige de caractériser les faits donnant lieu à une sanction dans le texte précis.

Afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la Commission précise par voie d'amendement parlementaire au paragraphe 3 les dispositions du projet de loi dont le non-respect est sanctionné et propose de conférer à l'alinéa premier du paragraphe 3 la teneur suivante:

„(3) Si l'Autorité prend connaissance, soit de sa propre initiative soit par le biais d'une plainte, **de la violation d'un manquement** par un fournisseur de média audiovisuel ou sonore transmettant un service de média audiovisuel ou sonore visé par la présente loi **d'une aux dispositions de la présente loi des articles 3, 5, 13(3), 15(6), 17(4), 17(5), 18(3), 20, 21(1), 21(2), 22(1), 22(4), 23(1), 23(2), 23bis, 23ter, 23quater (2), 23quater (3), 23quater (4), 25(1), 25(5), 26bis, 27, 27bis, 28, 28bis, 28ter, 28quater, 28quinquies, 28sexies, 34, 35quinquies (2), d'** à une disposition d'un des règlements grand-ducaux pris en exécution de la présente loi ainsi que **des aux** concessions/permissions et cahier des charges qui leur sont assortis, elle invite le fournisseur concerné par lettre recommandée à fournir des explications. Cette procédure ne peut toutefois être déclenchée pour des faits remontant à plus d'un an. Si l'Autorité conclut au terme de la procédure que le service a enfreint de manière manifeste, sérieuse et grave les dispositions applicables, elle prononce en fonction de la gravité des faits, l'une des sanctions disciplinaires suivantes:“

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que l'amendement proposé répond à son opposition formelle et ne suscite pas d'observation.

Le dernier alinéa du paragraphe 3 du même article 35sexies sous examen dispose que „toutes les amendes ne peuvent être prononcées que pour autant que les manquements ne fassent pas l'objet d'une sanction pénale“ tendant à éviter ainsi toute contrariété avec le principe *non bis in idem*. Si le Conseil d'Etat peut y marquer son accord, il insiste à ce que la sanction d'un blâme avec obligation de lecture d'un communiqué à l'antenne prévue au point b) du paragraphe 3 du nouvel article 35sexies y soit également ajoutée, alors qu'une telle sanction peut aussi être considérée comme une peine au sens de l'article 6, paragraphe 1er de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, d'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière, un blâme entraînant la perte de la bonne réputation du fournisseur de services qui a enfreint les dispositions applicables par la lecture d'un communiqué à l'antenne peut „être considéré comme une peine s'il s'inscrit dans un éventail de peines plus graves et est de nature à porter atteinte au crédit d'une personne, entraînant pour elle des conséquences patrimoniales incontestables“.

Il y a donc lieu de remplacer le bout de phrase „toutes les amendes ne peuvent être prononcées“ par les termes de „les blâmes et les amendes ne peuvent être prononcés“. La Commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat.

La Commission se rallie en outre à toutes les propositions de nature rédactionnelle de la Haute Corporation relatif à l'article 35sexies.

La Commission a encore longuement discuté du montant des amendes. La CIR avait en effet soulevé dans son avis la question de savoir si une amende de 25.000 euros présente réellement un caractère dissuasif pour certaines grandes entreprises actives dans le secteur de l'audiovisuel ou en présence de certaines infractions susceptibles de générer un revenu important pour l'auteur de l'infraction. La CIR avait suggéré d'augmenter le plafond de l'amende maximale, ou encore de s'orienter vers un système prévoyant une sanction adaptée à la surface financière de l'auteur de l'infraction, en la modulant en fonction de son chiffre d'affaires.

La Commission s'est vu expliquer que les auteurs du projet de loi se sont inspirés du montant des amendes dans d'autres pays européens. Au Luxembourg, il y a un seul grand acteur dans le secteur des services de médias audiovisuels. Pour le reste, il s'agit de petites entreprises qui éprouveraient des difficultés économiques si elles se voyaient infliger des amendes supérieures au seuil de 25.000 euros. De plus, en cas d'infraction très grave, le retrait de la concession peut toujours être prononcé. A souligner que l'obligation de lecture d'un communiqué à l'antenne est considérée par les fournisseurs comme une sanction sévère.

Certains membres de la Commission ont invoqué que le recours au retrait de la concession en tant que sanction ne sera que rarement pratiqué, pour en conclure qu'en pratique le système des sanctions graduées repose uniquement sur le blâme et les amendes. En effet, le retrait ou la suspension de la concession est également une décision de nature politique dans la mesure où le Gouvernement interdit à un fournisseur toute diffusion.

La Commission décide finalement de ne pas adopter la suggestion de la CIR d'augmenter le plafond de l'amende maximale.

– *Paragraphe 5*

Par le paragraphe 5 de l'article 35sexies, il est prévu d'introduire, alternativement à un doublement de l'amende, la procédure d'une suspension temporaire ou de retrait de la permission ou de la concession en cas de récidive.

Le Conseil d'Etat constate que dans la situation d'un fournisseur de services audiovisuels qui ne se conforme pas, après décision de l'Autorité, aux dispositions légales et réglementaires, ou encore aux dispositions qui figurent dans sa concession, sa permission ou dans le cahier des charges, ou s'il y a récidive pour violation de ces dispositions, l'Autorité peut soit prendre la décision de doubler le montant maximal de l'amende d'ordre, soit en référer au Gouvernement en proposant la suspension temporaire, le retrait de la permission ou de la concession, ou encore l'interdiction de service. Le Gouvernement prononcera la sanction sans pouvoir retenir une sanction plus lourde que celle qui a été proposée par l'Autorité. En fin de compte, le Gouvernement n'a pas beaucoup de choix, sauf s'il diminue la durée de la suspension temporaire. Quant aux sanctions plus lourdes, tels le retrait de la permission ou encore l'interdiction définitive, le Gouvernement pourrait les remplacer par une suspension temporaire, mais au risque de désavouer l'Autorité en jugeant que le non-respect des décisions de l'Autorité peut parfaitement s'accommoder d'une sanction relativement légère. Le Gouvernement fonctionnera donc comme une instance d'appel dans une matière de droit administratif alors que sa décision, tout comme celles de l'Autorité, est susceptible de recours en réformation devant les juridictions administratives, même si l'article sous avis, au paragraphe 7, ne prévoit le recours en réformation qu'à l'égard des décisions de l'Autorité.

S'y ajoute que le Conseil d'Etat a du mal à considérer un retrait ou une suspension d'une décision comme une peine et n'entrevoit pas la raison pour laquelle il faudrait rendre compétent „le Gouvernement“ d'une telle mesure. En effet, l'administration est toujours en droit de révoquer une décision administrative, même avant le terme de celle-ci, lorsque les conditions légales à la base de l'octroi de celle-ci ne sont plus remplies, sans que cela ait le caractère d'une peine. Il en est de même en ce qui concerne la suspension d'une décision administrative, à condition que cette suspension n'aille pas au-delà du temps pris par l'administré pour se conformer aux conditions légales prescrites.

Pour le Conseil d'Etat, ces mesures ne constituent dès lors pas des sanctions mais des mesures administratives qui devraient être mises en œuvre chaque fois que le détenteur d'une autorisation ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'octroi de celle-ci.

Le Conseil d'Etat souligne encore que, comme il appartient au ministre d'attribuer les permissions ou concessions aux fournisseurs de services, ce même ministre devrait aussi être à l'origine d'un

éventuel retrait de ces mêmes autorisations. Le terme „Gouvernement“ employé par les auteurs du projet prête d'ailleurs à équivoque dans la mesure où il a différentes connotations (Conseil de Gouvernement, Grand-Duc, ...).

Afin d'éviter toute ambiguïté, le Conseil d'Etat insiste à ce que dans le paragraphe 5 le mot „ou“ soit omis à la fin du premier et du deuxième tirets. La Commission se rallie à cette proposition rédactionnelle.

En ce qui concerne les critiques du Conseil d'Etat, les auteurs du projet de loi ont expliqué à la Commission qu'ils ne partagent pas le raisonnement de la Haute Corporation que le Gouvernement figure en tant qu'instance d'appel. Ceci est d'autant plus pertinent que ce n'est pas l'ALIA qui attribue les concessions mais le Gouvernement. La Commission décide finalement de maintenir le paragraphe 5 dans sa teneur initiale.

Les auteurs du projet de loi précisent encore que c'est effectivement le Gouvernement en Conseil qui décide du retrait d'une concession, ceci sur proposition du ministre. La Commission estime qu'il y a donc lieu de maintenir le terme „Gouvernement“ dans le paragraphe sous examen.

– *Suppression du paragraphe 6*

D'après le Conseil d'Etat, le paragraphe 6 devient superfétatoire si les mesures visées sont le retrait ou la suspension temporaire de la permission ou concession. Dans l'hypothèse où un fournisseur de services a été sanctionné par erreur, les dispositions du paragraphe 6 dérogeraient à la loi générale en la matière, à savoir la loi modifiée du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques. Se pose dans ce cas la question de la conformité d'une telle dérogation avec le principe de l'égalité devant la loi. Le Conseil d'Etat insiste dès lors à supprimer ce paragraphe.

La commission parlementaire se rallie aux remarques du Conseil et d'Etat et supprime le paragraphe 6.

– *Paragraphe 6 nouveau (paragraphe 7 du projet de loi initial)*

Selon le Conseil d'Etat, il y a lieu de faire abstraction des décisions de suspension et de retrait, alors que, par nature, ce type de décision de retrait ne constitue pas une peine. Une publication au Mémorial de telles décisions ne s'avère donc pas nécessaire. La Commission estime que la publication d'une décision de retrait de concession est importante afin que les câblo-opérateurs de même que les utilisateurs soient en connaissance de cause. Voilà pourquoi elle renonce à la publication au Mémorial des décisions de suspension et d'interdiction, tout en maintenant la publication d'une décision de retrait d'une concession. La Commission propose de conférer au paragraphe 6 la teneur suivante:

„~~(7)~~ (6) Les décisions **de suspension**, de retrait **ou d'interdiction** font l'objet d'une publication au Mémorial.“

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

– *Paragraphe 7 nouveau (paragraphe 8 du projet de loi initial)*

La Commission propose de libeller le paragraphe 7 comme suit:

„~~(8)~~ (7) Un recours en réformation devant les tribunaux administratifs est ouvert contre les décisions de l'Autorité **prises en vertu du présent article**.“

Cet amendement a pour objet de préciser que le recours en réformation ne concerne que les décisions de l'ALIA relatives aux sanctions.

Cet amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 25 (article 22 du projet de loi initial)

L'article 25 abroge l'article 38 de la loi modifiée du 27 juillet 1991.

Cet article n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 26 (article 23 du projet de loi initial)

L'article 26 modifie la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques. La mission actuellement prévue par la loi du 20 avril 2009 est désormais confiée à l'ALIA.

La Commission propose de libeller le point 2) de l'article 26 du projet de loi, introduisant un article 6 nouveau à la loi du 20 avril 2009 relative aux représentations cinématographiques, comme suit:

„2. L'article 6 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 6.** L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'Audiovisuel, ~~établissement public créée par la loi du XXXXX~~ ci-après dénommée „l'Autorité“ est appelée à contrôler ~~l'examen le classement~~ des films, ~~leur classement~~, le respect et la publication obligatoire de ce classement prévue à l'article 3. ~~Pour les besoins de l'exercice de cette mission, le fonctionnement de l'Autorité ainsi que l'exécution de sa mission de contrôle sont précisés par règlement grand-ducal.~~

Outre l'auto-saisine, l'Autorité peut être saisie par les Ministres ayant en charge respectivement la Famille, la Justice, la Culture, ~~l'Education nationale le Procureur d'Etat~~ ainsi que par le Comité luxembourgeois des droits de l'enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand“. En cas de divergence de classification par différents organisateurs, l'Autorité est saisie de plein droit.

L'Autorité peut, par décision motivée, reclasser des films. Le classement opéré par l'Autorité se substitue à tout classement antérieur et vaut à l'égard des organisateurs et du public à partir du jour de la décision.“ “

Le Conseil d'Etat s'était interrogé pourquoi le fonctionnement de l'Autorité ainsi que l'exécution de sa mission de contrôle dans le cadre de la loi du 20 avril 2009 sont précisés par règlement grand-ducal, en estimant qu'une telle disposition devrait figurer dans le cadre de la modification de la loi par laquelle l'Autorité est créée, en l'occurrence la loi du 27 juillet 1991.

La Commission interprète la remarque du Conseil d'Etat en ce sens qu'il s'agit de savoir si l'ALIA fonctionne de façon identique selon le cas où elle exerce sa mission de contrôle des dispositions de la loi modifiée du 27 juillet 1991 ou qu'elle exerce sa mission qui lui est attribuée en vertu de la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques.

La Commission est d'avis que l'ALIA devrait fonctionner de la même façon indépendamment de la nature de la mission qu'elle exerce. La dernière phrase de l'alinéa 1er est par conséquent à supprimer. Les détails de l'exercice de la mission de surveillance en matière de classification des films seront à préciser, à l'instar de ses autres missions, dans le règlement d'ordre intérieur des organes de l'ALIA.

A souligner que le projet de loi énumère les missions de l'ALIA en matière de contrôle de la classification des films: l'article 35 dispose au paragraphe 2 sous f) que l'ALIA exerce les attributions lui confiées par l'article 6 de la loi du 20 avril 2009; l'article 35bis dispose que le Conseil d'administration a pour compétence d'exercer cette mission de l'ALIA (point 12)); en vertu de l'article 35ter, l'Assemblée consultative doit être consultée en cas de saisine de l'ALIA conformément à l'article 6 de la loi du 20 avril 2009.

D'un point de vue rédactionnel, la Commission propose de préciser à l'alinéa 1er que l'Autorité est appelée „à contrôler le classement des films, le respect et la publication obligatoire de ce classement prévue à l'article 3“. Chaque exploitant de cinéma est en effet obligé de classer les films dans quatre catégories d'âge en fonction desquelles les jeunes auront ou non accès aux œuvres cinématographiques. La mission de l'ALIA est de surveiller cette classification. Elle pourra le cas échéant procéder à des reclassifications des films.

A l'alinéa 2 de l'article 6, la Commission tient compte d'une suggestion du Conseil d'Etat qui vise à attribuer un droit de saisine de l'ALIA au Ministre ayant l'Education nationale dans ses attributions. La référence au Procureur d'Etat est en outre supprimée.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler à propos de cet amendement.

Article 27 (article 24 du projet de loi initial)

L'article 27 a pour objet d'adapter la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Cet article reste sans observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 28 nouveau

L'article 28 porte sur la fonctionnarisation éventuelle des employés publics engagés actuellement au Conseil national des programmes.

Dans son commentaire relatif à l'article 22, paragraphe 5 (article 19 du projet de loi initial) au sujet du cadre du personnel, le Conseil d'Etat s'est opposé formellement à une mesure qui accorderait à quelques agents de la Fonction publique des avantages exceptionnels auxquels ne peuvent prétendre ni les autres agents de l'administration gouvernementale affectés à d'autres ministères ni les agents affectés à d'autres administrations de l'Etat. Un traitement d'une inégalité pareille n'est pas conforme avec l'article 10bis de la Constitution.

La Commission propose de supprimer la dernière phrase du paragraphe 5 de l'article 19 du projet de loi initial (et désormais article 22 du projet de loi amendé) et de la remplacer par un nouveau libellé qui est censé tenir compte des réserves formulées par le Conseil d'Etat. Afin de tenir compte de la remarque du Conseil d'Etat quant au caractère transitoire de cette disposition, la première phrase du paragraphe 5 est reprise à la fin du dispositif dans un article à part.

L'article 28 se lit désormais comme suit:

„Art. 28. Sous réserve d'avoir accompli au moins dix années de service, les employés de l'Etat remplissant les conditions d'études pour être admis dans la carrière supérieure de l'attaché de gouvernement, engagés avant l'entrée en vigueur de la présente loi auprès du Conseil national des programmes peuvent obtenir une nomination dans la carrière de l'attaché de gouvernement, avec dispense de l'examen d'admission au stage, du stage, de l'examen de fin de stage sous condition d'avoir passé avec succès un examen spécial dont les conditions et modalités sont à fixer par règlement grand-ducal. **En cas de nomination, leur traitement sera fixé sur la base d'une nomination fictive se situant deux ans après la date de leur entrée en service à plein temps ou à temps partiel en qualité d'employé de l'Etat. Les employés qui ont réussi à l'examen précité sont nommés hors cadre en qualité de fonctionnaire au même niveau de carrière et aux mêmes grade et échelon qu'ils avaient atteints avant leur fonctionnarisation. La date de nomination détermine l'échéance des avancements en grade et en échelon ultérieurs. Les avancements ultérieurs dans la nouvelle carrière sont subordonnés aux conditions prévues par les dispositions légales et réglementaires applicables aux fonctionnaires de l'Etat. Les fonctionnaires visés par la présente disposition pourront avancer hors cadre aux fonctions du cadre fermé de leur nouvelle carrière lorsque les fonctions de même grade sont atteintes par les fonctionnaires de rang égal ou immédiatement inférieur de leur nouvelle carrière.**“

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat note que cet amendement répond à son opposition formelle et ne suscite pas d'observation.

Article 29 (article 25 du projet de loi initial)

L'article 25 règle l'entrée en vigueur.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi réduisent considérablement le délai normal prévu entre la publication et l'entrée en vigueur, dans l'hypothèse d'une publication le dernier jour d'un mois.

La CIR s'interroge sur la possibilité de mettre effectivement en place les nouvelles structures en un espace de temps aussi raccourci (appels à candidatures pour le Conseil, choix des membres et nomination, appel à candidature pour le directeur, avis du Conseil obligatoire, recrutement du personnel administratif, ...) pour qu'elles soient opérationnelles au jour de l'entrée en vigueur de la loi et propose de prévoir un délai d'entrée en vigueur allongé de plusieurs mois.

Afin de tenir compte de ces remarques, la Commission propose l'amendement suivant:

„Art. 25. 29. La présente loi entre en vigueur **le au** premier jour du **troisième** mois **qui suit suivant celui** de sa publication au Mémorial.“

Cet amendement n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 6487 dans la teneur qui suit:

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques en vue de la création de l'établissement public „Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel“ et modifiant

- 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et**
- 2) la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques**

Art. 1er. Dans l'ensemble des dispositions de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, les termes „Conseil national des programmes“ et „Commission indépendante de la radiodiffusion“ sont remplacés par les termes „l'Autorité“.

Art. 2. L'article 2 de la même loi est complété par un point 1) nouveau qui a la teneur suivante:
„1) „Autorité“, l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel;“.

Le texte actuel de l'article 2 est maintenu tel quel, mais les définitions figurant sous les numéros de 1 à 28 figureront désormais sous les numéros de 2 à 29.“

Art. 3. A l'article 3 paragraphe (4) de la même loi, la mention de „l'article 35“ est remplacée par celle de „l'article 35sexies“.

Art. 4. A l'article 5 de la même loi est rajoutée une nouvelle phrase qui a la teneur suivante:

„En cas de non-exploitation d'une concession ou permission pendant la durée d'un an, il peut être procédé au retrait de la licence“.

Art. 5. A l'article 9 aux paragraphes (2) et (3) de la même loi, les deux mentions de „chiffre 23“ sont remplacées par celles de „point 24“.

Art. 6. A l'article 14 paragraphe (5) de la même loi sont apportées les modifications suivantes:

1° Le mot „habilité“ figurant dans la première phrase est mis au féminin. Dans la deuxième phrase, le mot „Il“ est remplacé par „Elle“ et le terme „chargé“ est complété par la rajoute d'un „e“.

2° La dernière phrase est supprimée.

Art. 7. A l'article 21 paragraphe (5) de la même loi, la mention de „l'article 35“ est remplacée par celle de „l'article 35sexies“.

Art. 8. A l'article 23 paragraphe (4) de la même loi, la mention de „l'article 35“ est remplacée par celle de „l'article 35sexies“.

Art. 9. A l'article 23bis de la même loi, dernière phrase, les mots „au ministre ayant dans ses attributions les médias et au“ sont biffés et remplacés par le mot „à“ et le mot „leur“ employé avant le mot „fournir“ et avant le mot „permettre“ est à chaque fois remplacé par le mot „lui“.

Art. 10. A l'article 23ter de la même loi, dernière phrase, les mots „au ministre ayant dans ses attributions les médias et à“ sont biffés et remplacés par le mot „à“ et le mot „leur“ employé avant le mot „fournir“ et avant le mot „permettre“ est à chaque fois remplacé par le mot „lui“.

Art. 11. A l'article 23quater de la même loi sont apportées les modifications suivantes:

1° Au paragraphe (2), dernière phrase, les mots „au ministre ayant dans ses attributions les médias et à“ sont biffés et remplacés par le mot „à“ et le mot „leur“ employé avant le mot „fournir“ et avant le mot „permettre“ est à chaque fois remplacé par le mot „lui“.

2° Au paragraphe (3) du même article, la phrase suivante est ajoutée: „La notification prévue au présent paragraphe peut également être effectuée par la personne à laquelle incombe l'obligation visée au paragraphe (2)“.

3° Au paragraphe (4) première phrase du même article sont insérés après les mots „au chapitre V“ les mots suivants „ainsi qu’à l’article 34bis de la présente loi“.

Art. 12. L’article 25 de la même loi est modifié comme suit:

- 1° Au paragraphe (1) les deux mentions de „l’article 35“ sont remplacées par celles de „l’article 35sexies“.
- 2° Au paragraphe (4), le mot „entendu“ est mis au féminin.

Art. 13. L’article 28ter de la même loi est modifié comme suit:

- 1° Au paragraphe (2) de cet article, après les mots „si le fournisseur du service de télévision“ sont intercalés les mots „demandant l’accès“.
- 2° Au paragraphe (4) de cet article les mots „la même émission est offerte“ sont remplacés par les mots „le même programme est offert“.

Art. 14. Au paragraphe (2) d) de l’article 29 de la même loi, les mots „la Commission indépendante de la radiodiffusion créée par l’article 30, le Conseil national des programmes créé par l’article 31“ sont biffés.

Art. 15. L’article 30 de la même loi est supprimé.

Art. 16. L’article 31 de la même loi est supprimé.

Art. 17. L’article 34bis, paragraphe (1) de la même loi est complété comme suit:

Après les mots „chaque service de télévision ou de radio“ sont rajoutés les mots „relevant de la compétence du Grand-Duché de Luxembourg“.

Art. 18. Après l’article 34bis de la même loi il est inséré un nouveau chapitre VII, comprenant les articles 35 à 35sexies et intitulé comme suit: „De la surveillance de l’application de la loi“.

Art. 19. L’article 35 de la même loi est modifié et a désormais la teneur suivante:

Chapitre VII „De la surveillance de l’application de la loi“

„Art. 35. L’Autorité luxembourgeoise indépendante de l’audiovisuel

(1) L’Autorité est un établissement public à caractère administratif indépendant doté de la personnalité juridique.

Le siège de l’Autorité est établi à Luxembourg. Il peut être transféré à tout moment dans toute autre localité du Luxembourg par voie de règlement grand-ducal.

L’Autorité jouit de l’autonomie financière et administrative, sous la tutelle du ministre ayant les médias dans ses attributions.

Elle exerce en toute indépendance et dans le respect des objectifs définis à l’article 1er de la présente loi, les missions dont elle est investie en vertu de la présente loi.

(2) L’Autorité a pour mission:

- a) d’attribuer et de retirer les permissions visées aux articles 15 à 18 de la présente loi,
- b) d’élaborer des propositions pour assurer un choix accru et équilibré en éléments de programmes pour le public résidant, notamment lors de la mise en œuvre des dispositions de l’article 12, paragraphe (2), lettre e), et de l’article 14, paragraphe (5) de la présente loi,
- c) d’encourager les fournisseurs de services de médias audiovisuels qui relèvent de sa compétence à veiller à ce que les services qu’ils offrent deviennent progressivement accessibles aux personnes souffrant de déficiences visuelles ou auditives,
- d) d’encourager les fournisseurs de services de médias audiovisuels à élaborer des codes déontologiques relatifs à la communication commerciale audiovisuelle inappropriée, accompagnant les programmes pour enfants ou incluse dans ces programmes, et concernant des denrées alimentaires ou des boissons contenant des nutriments ou des substances ayant un effet nutritionnel ou phy-

- siologique, notamment ceux tels que les matières grasses, les acides gras trans, le sel/sodium et les sucres, dont la présence en quantités excessives dans le régime alimentaire global n'est pas recommandée,
- e) d'encourager les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande qui relèvent de sa compétence à veiller à ce que les services à la demande qu'ils offrent promeuvent lorsque cela est réalisable et par les moyens appropriés la production d'œuvres européennes ainsi que l'accès à celles-ci,
 - f) d'exercer les attributions lui confiées par l'article 6 de la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques,
 - g) de surveiller, de contrôler et d'assurer le respect des dispositions légales et réglementaires et des dispositions des cahiers des charges des services de médias audiovisuels ou sonores qui relèvent de la compétence des autorités luxembourgeoises en application de la présente loi, soit parce qu'ils sont bénéficiaires d'une concession ou permission accordée en vertu de la présente loi, soit parce qu'ils ont notifié leurs services conformément à l'article 23bis, 23ter ou 23quater (2) de la présente loi.

(3) L'Autorité est consultée par le Ministre ayant les médias dans ses attributions avant l'octroi d'une concession ou permission demandée conformément aux articles 9, 10bis, 12, 13, 19, 21 et 23, ainsi qu'avant le retrait d'une permission ou concession visées ci-dessus.“

Art. 20. Il est ajouté un nouvel article 35bis, à intercaler après l'article 35 de la même loi qui a la teneur suivante:

„Art. 35bis. Les organes de l'Autorité

Les organes de l'Autorité sont le Conseil d'administration, l'Assemblée consultative et le directeur.

A. Le Conseil d'administration

- (1) 1. Les compétences du Conseil d'administration
- a) Il se prononce sur la recevabilité d'une plainte et l'ouverture d'une instruction, constate les violations à la présente loi et aux règlements pris en exécution de celle-ci ainsi que les manquements aux obligations découlant des concessions, permissions et des charges assortis et prononce le cas échéant une des sanctions prévues à l'article 35sexies de la présente loi, le directeur entendu en son avis.
 - b) Lorsque le Conseil d'administration arrive à la conclusion que les faits relevés par le dossier d'instruction ne constituent pas un manquement aux dispositions de la présente loi et qu'aucune disposition de la présente loi n'ait été enfreinte, il décide de classer l'affaire.
 - c) Si le Conseil d'administration le juge utile, il peut demander au directeur de procéder à un complément d'instruction.
 - d) De même, si le Conseil le juge utile il peut décider d'entendre lui-même les personnes mises en cause par l'instruction.
- 2. Il rend un avis préalable sur toute demande de concession ou de permission qui lui est soumise par le ministre ayant les médias dans ses attributions et avant toute décision de retrait, à prononcer par le Gouvernement.
 - 3. Il attribue et retire les permissions visées aux articles 15 à 18 de la présente loi.
 - 4. Il approuve le règlement d'ordre intérieur ainsi que les règles de procédure régissant l'instruction élaborées par le directeur.
 - 5. Il arrête le budget et les comptes annuels de l'Autorité.
 - 6. Il approuve le rapport de gestion établi par le directeur et le présente au Gouvernement conformément à l'article 35quinquies, paragraphe (6).
 - 7. Il arrête son règlement d'ordre intérieur.
 - 8. Il nomme le réviseur d'entreprise agréé de l'Autorité.
 - 9. Il approuve les actes de disposition du directeur ainsi que les actes d'administration pouvant grever le budget.

10. Il approuve l'état des effectifs et soumet, en cas de vacance de poste, des propositions aux autorités compétentes, le directeur entendu en son avis.
11. Il émet un avis sur les candidats au poste de directeur.
12. Il exerce les missions confiées à l'Autorité par l'article 6 de la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques.

Les décisions sub 5) pour autant qu'elles concernent le budget, et sub 8), sont soumises pour approbation au ministre de tutelle, les décisions sub 5) pour autant qu'elles concernent les comptes annuels, et sub 10) sont soumises pour approbation au Conseil de Gouvernement.

(2) La composition du Conseil d'administration

Le Conseil d'administration se compose de 5 membres, dont un président, nommés par le Grand-Duc sur proposition du Gouvernement en conseil.

Le Président représente l'Autorité judiciairement et extra judiciairement.

Les membres du Conseil d'administration ne peuvent être membre du Gouvernement, de la Chambre des Députés, du Conseil d'Etat ou du Parlement Européen. Ils ne peuvent exercer ni un mandat communal, ni une fonction ou un mandat dans une entité relevant de la surveillance de l'Autorité, ni détenir directement ou indirectement des intérêts dans une entreprise ou tout autre organisme relevant de la compétence du Conseil.

Leur mandat d'une durée de 5 ans est renouvelable.

La nomination d'un nouveau membre en remplacement d'un membre démissionnaire, décédé ou qui se trouve dans une incapacité durable d'exercer ses fonctions doit être faite le plus tôt possible selon les modalités prévues aux paragraphes précédents. Les remplaçants sont nommés pour le reste de la période du mandat de celui qu'ils remplacent.

Le Conseil d'administration choisit son secrétaire parmi les agents de l'Autorité.

Les membres du Conseil d'administration ainsi que le secrétaire bénéficient d'une indemnité mensuelle à charge de l'Autorité. Celle-ci est fixée par règlement grand-ducal en fonction de l'ampleur et de l'importance de leurs tâches respectives.

(3) Le fonctionnement du Conseil d'administration

Le Conseil d'administration se réunit aussi souvent que l'exécution de ses missions le requiert. Il est convoqué par le président, ou, en cas d'empêchement de celui-ci, par le plus âgé de ses membres.

Il doit être convoqué à la demande de trois membres au moins ou à la demande du directeur.

Les délibérations du Conseil d'administration sont valables si la majorité des membres est présente. Un membre du Conseil d'administration ne peut représenter qu'un seul autre membre. Le mandat ne peut être donné qu'à un autre membre du Conseil d'administration. Les décisions du Conseil d'administration sont prises à la majorité simple des membres présents.

Les délibérations du Conseil d'administration sont secrètes. Les décisions du Conseil d'administration concernant le classement sans suite d'une plainte ou d'un dossier d'instruction, celles ordonnant un complément d'instruction ou celles prononçant une sanction sont publiées.

B. Le directeur

(1) Les modalités de désignation du directeur

Le directeur est nommé par le Grand-Duc, sur proposition du Gouvernement en conseil, le Conseil d'administration entendu en son avis, pour une durée de 5 ans, renouvelable.

Le Gouvernement en conseil peut, l'avis du Conseil d'administration demandé, proposer au Grand-Duc de révoquer le directeur lorsqu'il se trouve dans une incapacité durable d'exercer ses fonctions ou lorsqu'il ne remplit plus les conditions nécessaires à ses fonctions.

Le directeur doit être détenteur d'un diplôme d'études universitaires sanctionnant un cycle complet d'études au niveau d'un master ou d'un diplôme reconnu équivalent.

Le directeur est fonctionnaire de l'Etat.

Il ne peut être membre du Gouvernement, de la Chambre des Députés, du Conseil d'Etat ou du Parlement Européen. Il ne peut exercer ni un mandat communal, ni une activité incompatible avec sa fonction, ni détenir directement ou indirectement des intérêts dans une entreprise ou tout autre organisme relevant de la compétence de l'Autorité.

(2) Les missions du directeur

Le directeur surveille le respect des dispositions légales de la présente loi, de ses règlements d'exécution et des dispositions des concessions et permissions ainsi que des cahiers des charges dont elles sont assorties.

1. Les plaintes adressées à l'Autorité sont transmises, après avoir été vérifiées quant à leur recevabilité par le Conseil d'administration, au directeur pour instruction.
2. Le directeur dirige l'instruction. Lorsque l'instruction est clôturée, il soumet le dossier au Conseil d'administration en lui proposant soit de classer l'instruction sans suite, soit de prononcer une des sanctions prévues à l'article 35sexies.

Il assiste avec voix consultative aux réunions du Conseil d'administration, sauf décision contraire du Conseil d'administration.

3. Il accomplit tous les actes de gestion administrative et exécute les décisions du Conseil d'administration.
4. Il est le supérieur hiérarchique du personnel de l'Autorité.
5. Il établit un règlement d'ordre intérieur ainsi que les règles de procédure régissant l'instruction, qui n'entrent en vigueur qu'après leur approbation par le Conseil d'administration.
6. Il établit ou fait établir les comptes annuels et le budget ainsi que le rapport de gestion et les soumet au Conseil d'administration pour approbation.“

Art. 21. Il est ajouté un nouvel article 35ter, à intercaler après l'article 35bis de la loi qui a la teneur suivante:

„Art. 35ter. L'Assemblée consultative

(1) L'Assemblée consultative est l'organe consultatif de l'Autorité et se compose de vingt-cinq membres au maximum, délégués pour cinq ans par les organisations les plus représentatives de la vie sociale et culturelle du pays. Un arrêté grand-ducal fixe la liste des organisations représentées et le nombre de leurs délégués.

(2) Elle ne peut délibérer valablement que si la majorité de ses membres est présente. Les délibérations sont adoptées à la majorité des membres présents. En cas de partage des voix, le président a voix prépondérante.

Les délibérations de l'Assemblée sont secrètes.

Le directeur assiste aux délibérations de l'Assemblée avec voix consultative.

(3) Elle établit son règlement d'ordre intérieur qui règle les modalités de fonctionnement interne.

(4) Elle a les missions suivantes:

1. elle doit être consultée dans le cadre d'une instruction concernant les articles 26bis, 27ter, 28quater et 28quinquies de la présente loi;
2. elle doit être consultée en cas de saisine de l'Autorité conformément à l'article 6 alinéa 2 de la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques;
3. elle peut être consultée, sur décision du Conseil d'administration, dans le cadre des autres attributions de l'Autorité.

Les membres de l'Assemblée consultative bénéficient d'un jeton de présence à charge de l'Autorité. Il est fixé par règlement grand-ducal.“

Art. 22. Il est ajouté un nouvel article 35quater, à intercaler après l'article 35ter de la même loi qui a la teneur suivante:

„Art. 35quater. Le cadre du personnel

(1) En dehors du directeur, le cadre du personnel comprend, dans l'ordre hiérarchique, les fonctions et emplois suivants:

1. dans la carrière supérieure de l'administration, grade de computation de la bonification d'ancienneté: grade 12:
 - a) des conseillers de direction première classe,
 - b) des conseillers de direction,

- c) des conseillers de direction adjoints,
 - d) des attachés de Gouvernement premiers en rang,
 - e) des attachés de Gouvernement,
2. dans la carrière moyenne, grade de computation de la bonification d'ancienneté: grade 7:
- a) des inspecteurs principaux premiers en rang,
 - b) des inspecteurs principaux,
 - c) des inspecteurs,
 - d) des chefs de bureau,
 - e) des chefs de bureau adjoints,
 - f) des rédacteurs principaux,
 - g) des rédacteurs,
3. dans la carrière inférieure de l'administration, grade de computation de la bonification d'ancienneté: grade 4:
- a) des premiers commis principaux,
 - b) des commis principaux,
 - c) des commis,
 - d) des commis adjoints,
 - e) des expéditionnaires.

(2) Le cadre prévu au paragraphe (1) ci-dessus peut être complété par des stagiaires, des employés de l'Etat ainsi que par des salariés de l'Etat dans la limite des crédits budgétaires disponibles.

(3) Le directeur peut, en accord avec le Conseil d'administration, dans des cas déterminés et ponctuels, faire appel à des experts externes dont les prestations sont définies et rémunérées sur la base d'un contrat de droit privé.“

Art. 23. Il est ajouté un nouvel article 35quinquies, à intercaler après l'article 35quater de la loi qui a la teneur suivante:

„Art. 35quinquies. Dispositions financières

(1) L'Autorité bénéficie d'une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat. L'Etat met à sa disposition les biens immobiliers nécessaires au bon fonctionnement et à l'exercice de ses missions.

(2) L'Autorité est autorisée à prélever la partie de ses frais de personnel et de fonctionnement non couverte par la dotation annuelle à charge du budget de l'Etat par des taxes à percevoir auprès de chaque fournisseur de services de médias audiovisuels ou personne soumise à sa surveillance.

Un règlement grand-ducal fixe le montant des taxes et les modalités d'exécution du présent paragraphe.

(3) Les comptes de l'Autorité sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale.

L'exercice financier de l'Autorité coïncide avec l'année civile.

A la clôture de chaque exercice, le directeur établit un projet de bilan et un projet de compte de profits et pertes et les soumet au Conseil d'administration pour approbation.

(4) Un réviseur d'entreprises agréé, désigné par le Conseil d'administration, est chargé de contrôler les comptes de l'Autorité et la régularité des opérations effectuées et des écritures comptables.

Le réviseur d'entreprises agréé doit remplir les conditions requises par la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit.

Son mandat d'une durée de trois ans est renouvelable. Sa rémunération est à charge de l'Autorité. Il remet son rapport au Conseil d'administration pour le premier avril. Il peut être chargé par le Conseil d'administration de procéder à des vérifications spécifiques.

(5) Avant le 30 avril de chaque année, le directeur établit une proposition de budget pour l'année à venir et la soumet pour approbation au Conseil d'administration.

(6) Pour le premier mai au plus tard, le Conseil d'administration présente au Gouvernement les comptes annuels accompagnés d'un rapport de gestion ainsi que du rapport du réviseur d'entreprises agréé. Le Gouvernement en conseil décide de la décharge à donner aux organes de l'Autorité. Cette décision ainsi que les comptes annuels sont publiés au Mémorial.

(7) La gestion financière de l'Autorité est soumise au contrôle de la Cour des Comptes.“

Art. 24. Il est ajouté un nouvel article 35sexies, à intercaler après l'article 35quinquies de la loi qui a la teneur suivante:

„Art. 35sexies. *Sanctions*

(1) Toute personne physique ou morale, résidant ou non au Grand-Duché de Luxembourg, peut introduire par écrit une plainte auprès de l'Autorité au sujet du non-respect par un service de média audiovisuel ou sonore relevant de la compétence du Luxembourg d'une disposition de la présente loi ou prise en exécution de la présente loi ou d'un cahier des charges.

(2) Toute plainte est enregistrée et un accusé de réception est adressé au plaignant. L'Autorité informe sans délai le fournisseur de services de média concerné. Celui-ci est tenu de conserver une copie de l'enregistrement du programme contesté, si cet enregistrement est encore disponible compte tenu du délai prévu à l'article 34bis (3). L'Autorité peut demander communication de l'enregistrement et elle peut également mettre le plaignant en mesure de prendre connaissance de cet enregistrement.

(3) Si l'Autorité prend connaissance, soit de sa propre initiative soit par le biais d'une plainte, d'un manquement par un fournisseur de média audiovisuel ou sonore transmettant un service de média audiovisuel ou sonore visé par la présente loi aux dispositions des articles 3, 5, 13(3), 15(6), 17(4), 17(5), 18(3), 20, 21(1), 21(2), 22(1), 22(4), 23(1), 23(2), 23bis, 23ter, 23quater (2), 23quater (3), 23quater (4), 25(1), 25(5), 26bis, 27, 27bis, 28, 28bis, 28ter, 28quater, 28quinquies, 28sexies, 34, 35quinquies (2), à une disposition d'un des règlements grand-ducaux pris en exécution de la présente loi ainsi que aux concessions/permissions et cahier des charges qui leur sont assortis, elle invite le fournisseur concerné par lettre recommandée à fournir des explications. Cette procédure ne peut toutefois être déclenchée pour des faits remontant à plus d'un an. Si l'Autorité conclut au terme de la procédure que le service a enfreint de manière manifeste, sérieuse et grave les dispositions applicables, elle prononce en fonction de la gravité des faits, l'une des sanctions disciplinaires suivantes:

- a) le blâme;
- b) le blâme avec obligation de lecture d'un communiqué à l'antenne;
- c) une amende d'ordre de 250 à 25.000 euros.

Les blâmes et les amendes ne peuvent être prononcés que pour autant que les manquements ne fassent pas l'objet d'une sanction pénale.

(4) Dans tous les cas visés au présent article, il est statué après une procédure contradictoire, le fournisseur de service de médias entendu en ses moyens de défense ou dûment appelé par envoi recommandé. Le fournisseur de services de médias peut se faire assister ou représenter.

(5) Si un fournisseur de services de médias ne se met pas en conformité avec une disposition visée au paragraphe (3) après la prononciation d'une amende d'ordre prononcée sur base du paragraphe (3), ou en cas de récidive pour violation de la même disposition dans un délai de six mois suivant la prononciation de l'amende, soit le maximum de l'amende d'ordre prévue au paragraphe (3) c) peut être doublé, soit l'Autorité peut,

- lorsqu'il s'agit d'un service de médias audiovisuels visé aux articles 9, 10bis, 12, 13, 14, 19, 21 et 23 de la présente loi, faire rapport au Ministre ayant l'Autorité dans ses attributions et proposer la suspension temporaire ou le retrait de la permission ou de la concession;
- lorsqu'il s'agit d'un service de médias audiovisuels visé aux articles 23bis, 23ter ou 23quater faire rapport au Ministre ayant l'Autorité dans ses attributions et proposer la suspension temporaire ou l'interdiction définitive. Dans le cas d'un service visé à l'article 23quater, l'interdiction du service entraîne l'interdiction de l'usage de la liaison montante ou de la capacité de satellite luxembourgeois;

- lorsqu’il s’agit d’un service de médias sonore visé aux articles 15 à 18 de la présente loi prononcer la suspension temporaire ou le retrait de la permission.

Dans les cas prévus aux deux premiers tirets du présent article, il appartient au Gouvernement, sur proposition du Ministre ayant l’Autorité dans ses attributions, de prononcer la sanction, sans que celle-ci ne puisse être plus lourde que celle proposée par l’Autorité dans son rapport.

(6) Les décisions de retrait font l’objet d’une publication au Mémorial.

(7) Un recours en réformation devant les tribunaux administratifs est ouvert contre les décisions de l’Autorité prises en vertu du présent article.

(8) Le recouvrement des amendes d’ordre prononcées conformément aux paragraphes (3) et (5) ci-dessus est confié à l’Administration de l’enregistrement et des domaines. Il se fait comme en matière d’enregistrement.“

Art. 25. L’article 38 de la même loi est abrogé.

Art. 26. La loi du 20 avril 2009 relative à l’accès aux représentations cinématographiques publiques est modifiée comme suit:

1. A l’article 4, alinéa 2, les termes „ceci à partir de la limite d’âge de 12 ans“ sont remplacés par „ceci à partir de l’âge de 6 ans“.
2. L’article 6 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 6.** L’Autorité luxembourgeoise indépendante de l’Audiovisuel, ci-après dénommée „l’Autorité“ est appelée à contrôler le classement des films, le respect et la publication obligatoire de ce classement prévue à l’article 3.

Outre l’auto saisine, l’Autorité peut être saisie par les Ministres ayant en charge respectivement la Famille, la Justice, la Culture, l’Education nationale ainsi que par le Comité luxembourgeois des droits de l’enfant, appelé „Ombuds-Comité fir d’Rechter vum Kand“. En cas de divergence de classification par différents organisateurs, l’Autorité est saisie de plein droit.

L’Autorité peut, par décision motivée, reclasser des films. Le classement opéré par l’Autorité se substitue à tout classement antérieur et vaut à l’égard des organisateurs et du public à partir du jour de la décision.“

Art. 27. La loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l’Etat est modifiée comme suit:

1. A l’article 22. Section IV, sous 9° est ajoutée la mention „le directeur de l’Autorité luxembourgeoise indépendante de l’Audiovisuel“.
2. A l’annexe A – classification des fonctions – à la rubrique I (Administration générale) est ajoutée au grade 17 la mention „Autorité luxembourgeoise indépendante de l’Audiovisuel – directeur“;
3. A l’annexe D – Détermination des carrières inférieures, moyennes et supérieures –, sous la rubrique I (Administration générale), dans la carrière supérieure de l’Administration et au grade 12 de la computation de la bonification d’ancienneté sont ajoutés sous le grade 17 les termes „directeur de l’Autorité luxembourgeoise indépendante de l’Audiovisuel.“

Art. 28. Sous réserve d’avoir accompli au moins dix années de service, les employés de l’Etat remplissant les conditions d’études pour être admis dans la carrière supérieure de l’attaché de gouvernement, engagés avant l’entrée en vigueur de la présente loi auprès du Conseil national des programmes peuvent obtenir une nomination dans la carrière de l’attaché de gouvernement, avec dispense de l’examen d’admission au stage, du stage, de l’examen de fin de stage sous condition d’avoir passé avec succès un examen spécial dont les conditions et modalités sont à fixer par règlement grand-ducal. Les employés qui ont réussi à l’examen précité sont nommés hors cadre en qualité de fonctionnaire au même niveau de carrière et aux mêmes grade et échelon qu’ils avaient atteints avant leur fonctionnarisation. La date de nomination détermine l’échéance des avancements en grade et en échelon ultérieurs. Les avancements ultérieurs dans la nouvelle carrière sont subordonnés aux conditions prévues par les dispositions légales et réglementaires applicables aux fonctionnaires de l’Etat. Les fonctionnaires visés par la présente disposition pourront avancer hors cadre aux fonctions du cadre fermé de leur nouvelle

carrière lorsque les fonctions de même grade sont atteintes par les fonctionnaires de rang égal ou immédiatement inférieur de leur nouvelle carrière.

Art. 29. La présente loi entre en vigueur au premier jour du troisième mois suivant celui de sa publication au Mémorial.

Luxembourg, le 5 juillet 2013

Le Rapporteur,
Serge WILMES

Le Président,
Marcel OBERWEIS