

N° 4850

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

DEBAT D'ORIENTATION

sur le bilan de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES MEDIAS ET DES COMMUNICATIONS

(6.6.2002)

La Commission se compose de: M. Laurent MOSAR, Président-Rapporteur; Mme Simone BEISSEL, M. Alex BODRY, Mme Mady DELVAUX-STEHRES, M. Robert GARCIA, M. Marcel GLESENER, M. Fernand GREISEN, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Paul HELMINGER, M. Jean-Paul RIPPINGER et M. Patrick SANTER, Membres.

*

*Le monde change ainsi de direction, en même temps, très souvent, que les médias:
à la Renaissance, avec les premières applications de l'imprimerie;
au lendemain des Révolutions du XVIIIe siècle, avec la naissance des journaux quotidiens,
diffusés à des millions d'exemplaires;
au XXle siècle, écartelé entre ses nombreux provincialismes et son rêve immémorial d'unité,
avec les réseaux planétaires, pour la télévision et pour les sites de l'Internet.
Ainsi, les médias sont-ils l'un des lieux privilégiés d'où la société s'interroge sur elle-même.
Objets d'études, les médias sont également un moyen d'observer et de comprendre le monde
dans lequel nous vivons.*

Francis Balle, Médias et Sociétés, 2001

*Zudem zeichnet sich der gegenwärtige durch die Globalisierung bewirkte kulturelle Wandel
durch eine bis in die letzten Zipfel der Erde reichende Ausbreitung aus sowie eine ungeheure
Geschwindigkeit und eine gesteigerte Intensität, mit der die Kulturen in Kontakt stehen, sich
austauschen, vermischen und neue Kulturen hervorbringen. Diese neue Qualität kultureller
Globalisierung geht vor allem auf drei zentrale gesellschaftliche Veränderungen zurück, die
alle Länder, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß prägen: die Herausbildung einer
Weltgesellschaft durch die ökonomische Globalisierung, die weltweiten Migrationsprozesse
und die Medienentwicklung.*

Bernd Wagner, Kulturelle Globalisierung, Aus Politik und Zeitgeschichte, 2002

*

TABLE DES MATIERES

Considérations générales

Antécédents

I. Introduction: Le rôle des médias au XXI^e siècle

1. Médias électroniques et civilisations
2. La percée de l'Internet
3. Médias et globalisation: le numérique étant à la base de la globalisation de la communication
4. Les médias électroniques au Luxembourg: un élément fondamental d'une économie diversifiée
5. Perspectives

II. Le cadre législatif et institutionnel en matière des médias au Luxembourg

- Constitution, art. 24
 - Projet de loi No 4910 relatif à la liberté d'expression dans les médias
 - Textes législatifs sur la presse écrite
 - Textes législatifs sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et les certificats d'investissement audiovisuel
 - Conventions internationales et directives européennes sur les médias
- a) La loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques
- Contexte
La directive „Télévision sans Frontières“
 - Les domaines couverts par la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques
 - La loi portant modification de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et transposition de la directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997
- b) Bref état des lieux sur la configuration des médias électroniques au Luxembourg: suite au vote de la loi de 1991 et avant la réforme de la législation actuelle
- Le régime d'autorisation
 - La surveillance
 - Les modes de financement des programmes
 - Le service public de télévision
 - Le service public de la radio
 - Les radios à couverture nationale, les radios locales et les radios internationales
 - Les programmes de TV nationaux relevant de la compétence du Luxembourg, les programmes diffusés par satellite, les programmes TV diffusés par câble

III. Les travaux en commission parlementaire

A. Auditions

1. Le Conseil National des Programmes (CNP)
2. La Commission Consultative des Médias (CCM)
3. La Commission Indépendante de la Radiodiffusion (CIR)

4. Le Service Information et Presse (SIP)
5. Le Conseil de Presse
6. L'Institut luxembourgeois de Régulation
7. L'Association des Antennes collectives (AAC)
8. Radio socioculturelle 100.7
9. CLT-UFA, Radio Lëtzebuerg, Télé Lëtzebuerg
10. Les radios à couverture nationale
 - ARA
 - LATINA
 - DNR-Den neie Radio
 - Eldoradio
11. SES-Société européenne des Satellites
12. Les stations locales
13. Conclusion

B. Les débats en commission parlementaire

Observation

1. Le financement
2. Les programmes télévisés
3. Le paysage radiophonique
4. Le service public
5. La structure de régulation
6. L'accès des citoyens aux programmes et aux services publics

IV. Les recommandations de la Commission des Media et des Communications

1. Financement des médias électroniques
2. La forme sociale des radios
3. L'autorité de régulation
4. Conditions d'honorabilité
5. Service public
6. La radio socioculturelle
7. Les qualifications de demain dans le domaine des médias
8. Médias audiovisuels et violence
9. La câblo-distribution
10. Chamber TV

Annexe Les propositions gouvernementales pour une réforme de la législation sur les médias électroniques: Note de réflexion du gouvernement sur la réforme de la loi du 27 juillet 1991

CONSIDERATIONS GENERALES

L'accord de coalition d'août 1999 prévoit pour le secteur des médias audiovisuels, la mise en chantier d'une refonte de la loi sur les médias électroniques du 27 juillet 1991:

„Une réforme complète de la loi sur les médias électroniques sera également mise en chantier afin de simplifier le cadre réglementaire, les procédures et les structures décisionnelles concernant la radio et la télévision. Le contenu précis d'une telle réforme sera défini après mûre réflexion et consultation des acteurs concernés.“

Presque onze ans après le vote de la loi de juillet 1991, qui avait sans aucun doute inauguré une nouvelle ère pour les médias électroniques au Grand-Duché, le gouvernement entend simplifier le cadre réglementaire. Dans l'optique du développement technologique, le cadre actuellement en vigueur n'est plus à la hauteur des exigences de nos jours. C'est surtout la percée des technologies numériques qui incite aujourd'hui le législateur à modifier le cadre légal dans le sens d'un cadre plus souple, qui d'une part tient compte des évolutions technologiques de la décennie passée et qui d'autre part prépare la voie aux évolutions futures dans le monde des médias électroniques.

Lors de sa déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays en date du 7 mai 2002, le Premier Ministre Jean-Claude Juncker s'est exprimé pour une politique à plusieurs créneaux¹ raisonnable et responsable, qui répond aux besoins de l'économie luxembourgeoise et européenne. Le secteur des médias électroniques fait d'ores et déjà partie intégrante de cette démarche, compte tenu de la présence de deux acteurs majeurs à envergure européenne voire mondiale, *SES Global* et *CLT-UFA*. Il est indéniable que ces deux sociétés ont contribué à une image de marque positive de notre pays à l'étranger, en tant que site médiatique compétitif et performant. Il échet de consolider cette image en créant un cadre législatif et administratif adéquat pour un développement des médias contribuant de manière perceptible à la diversification de notre économie.

Au vu de ces défis, la Commission des Media et des Communications entend contribuer concrètement aux réformes requises. Afin de disposer d'une vue d'ensemble du secteur, la commission parlementaire a exhaustivement débattu des opportunités de développement du secteur médiatique dans les années à venir. Au cours des réunions entre septembre 2001 à avril 2002, de nombreux acteurs ont pu exposer en commission leurs vues, leurs doléances et leurs critiques à la commission. Ils n'ont pas manqué à faire des propositions concrètes pour la réforme du cadre actuel.

Par le biais de ce rapport, la Commission des Media et des Communications entend apporter ses réflexions aux projets du gouvernement. Lors de la présentation de la note gouvernementale du 14 mars 2002, le Ministre délégué aux Communications a précisé qu'il ne s'agit nullement de propositions figées. Il a souligné la nécessité du dialogue avec les acteurs du terrain pour connaître leur opinion. Il a par ailleurs souligné que certaines notions n'ont pas été approfondies dans la note. La Commission des Media et des Communications a été unanime pour proposer l'organisation d'un débat d'orientation ayant pour but de dégager des propositions concrètes en complément des initiatives gouvernementales.

*

¹ Le terme utilisé est „Nischenpolitik“;

Déclaration du Gouvernement sur la situation économique, sociale et financière du pays, Déclaration de Monsieur Jean-Claude Juncker, Premier Ministre, Ministre d'Etat, le 7 mai 2002 à la Chambre des Députés

ANTECEDENTS

Le 22 mars 2001, la Chambre des Députés a voté à l'unanimité le projet de loi No 4584 portant modification de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et transposition de la directive 97/36/CE. Cette loi tient compte des évolutions au niveau des technologies dans le domaine des médias électroniques et transpose la directive européenne en la matière. Cette adaptation n'a cependant pas été une réforme substantielle, mais plutôt une première étape vers une réforme plus complète.

Au cours de la réunion du 19 septembre 2001, les membres de la Commission des Media et des Communications ont décidé de se forger une propre opinion sur la situation actuelle en matière de médias électroniques dans notre pays et ont ainsi entamé les travaux pour un débat d'orientation. Ils ont également procédé à la désignation d'un rapporteur en la personne du président de la commission Laurent Mosar.

La mission de la Commission des Media et des Communications a été double: il s'agissait d'une part de dresser le bilan de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et d'autre part de préparer la réforme de la législation actuelle en y apportant ses propres réflexions.

La commission s'est penchée au cours de vingt réunions sur des questions relatives à la future réforme du cadre légal pour les médias électroniques. Aussi bien le Ministre délégué aux Communications que les divers représentants du Service des Médias et des Communications ont participé à ces réunions.

Les organismes suivants ont été invités à se prononcer en commission parlementaire:

- Le Conseil national des programmes (CNP)
- La Commission indépendante de la radiodiffusion (CIR)
- La Commission consultative des Médias (CCM)
- Le Service Information et Presse (SIP)
- Le Conseil de Presse
- L'Association des antennes collectives (AAC)
- Le Président du Conseil d'administration, le directeur et le rédacteur en chef de la Radio socioculturelle
- Des représentants de RTL
- Des représentants de la CLT-UFA
- SES-Société européenne des satellites
- Des représentants de radios (DNR, ARA, ELDORADIO, RADIO LATINA)

La commission a également demandé des prises de position écrites des radios locales, de l'association des éditeurs, de l'association luxembourgeoise des journalistes, l'Union des journalistes luxembourgeois et des nouvelles chaînes de télévision. Bien que certains organismes n'ont pas donné suite aux demandes de la commission parlementaire, il convient cependant de remercier les organismes, institutions et autres personnes ayant fourni des contributions, qui ont sans aucun doute enrichi les travaux parlementaires. Leurs réflexions ont constitué un apport non négligeable en vue d'une réforme de la loi du 27 juillet 1991.

Le gouvernement a présenté sa note de réflexion dans la réunion du 14 mars 2002.

Le présent rapport a été présenté et adopté dans la séance du 6 juin 2002.

La Commission des Médias et des Communications se félicite du travail constructif qui a pu être effectué dans un climat particulièrement propice. Il convient également de remercier les collaborateurs du groupe parlementaire du PCS ainsi que les collaborateurs du greffe de la Chambre des Députés pour leur travail précieux.

I. INTRODUCTION: LE ROLE DES MEDIAS AU XXI^e SIECLE

1. Médias électroniques et civilisations

Les médias électroniques remplissent aujourd'hui un rôle culturel et social fondamental. Ils sont premiers véhicules de transmission d'information pour une population globale, qui se trouve de plus en plus confrontée à une masse d'images et d'informations diffusées et une offre constamment croissante de programmes. Les médias électroniques sont ainsi devenus un important créateur d'opinion, à cause de leur omniprésence dans la vie quotidienne de chacun de nous.

La télévision est la plus importante source d'information et de distraction dans les sociétés européennes puisque 99% des foyers sont aujourd'hui équipés de téléviseurs¹. Le citoyen européen moyen regarde la télévision plus de 200 minutes par jour. Pour le Grand-Duché, l'évolution n'est en rien moins importante partant du fait que le nombre de postes de télévision s'est articulé en 1997 autour de 391 par 1.000 habitants, soit 163.000 postes pour la population toute entière. Ce chiffre s'est d'ailleurs nettement accru par rapport au chiffre de 1990 (370/1.000 habitants, 141.000). Les statistiques sur les postes récepteurs de radio montrent également la même tendance à la hausse, allant de 630 postes par 1000 habitants en 1990 à 683 postes en 1997 (chiffre global de 240.000 en 1990 à 285.000 en 1997)².

Un regard sur les chiffres disponibles pour le Tiers Monde indique que les pays en voie de développement sont nettement à la traîne en cette matière. Seulement 5,2% de la population du Tiers Monde disposent d'un raccordement téléphonique (52,3% dans le monde industrialisé) et 0,7% disposent d'un ordinateur (8,7% dans les Etats développés). Dans des centres d'agglomération comme New York ou Tokio existent plus de raccordements téléphoniques que sur l'ensemble du continent africain. Les dix Etats les plus développés, rassemblant 20% de la population globale, disposent les trois quarts des raccordements téléphoniques, qui constituent toujours la première condition d'accès pour les connexions à l'Internet. Bien que les 54 Etats africains soient connectés à l'Internet, il est d'autant plus alarmant que seulement 0,3% des 800 millions d'Africains sont connectés individuellement, dont 80% en Afrique du Sud. Selon les estimations de l'OCDE, 65% des connexions reviennent aux Etats-Unis et au Canada, suivis par l'Europe (22%), l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon (6%), l'espace asiatique-pacifique (4%) et l'Amérique latine (2%).³

Les experts tiennent toutefois à mettre en exergue les chances pour ces Etats, qui consistent dans le fait que les nouveaux médias se distinguent par rapport aux médias culturels traditionnels:

„Trotz dieser schroffen Ungleichheit sind aber die Chancen für eine bessere Partizipation gerade wegen der anderen technologischen Basis der neuen Medien für die Bewohner in den Ländern des Südens besser als bei den traditionellen Kommunikations- und Kulturmedien. Da der Welttelekommunikationsmarkt heute schon zu 80 Prozent aus Kommunikationsdienstleistungen und Software und nur noch zu 20 Prozent aus Ausrüstung/Hardware besteht, sind diese Hoffnungen auch berechtigt, wie das Beispiel Indien zeigt. Heute exportiert Indien mehr Software als alle EU-Staaten zusammen.“⁴

2. La percée de l'Internet

L'utilisation d'Internet est également en nette croissance. L'Union européenne, par le biais de son plan d'action *eEurope*, entend promouvoir l'utilisation d'Internet. Ce plan a comme objectif d'accélérer le développement de la société de l'information en Europe et de veiller à ce que son potentiel soit accessible à tous les Etats membres, toutes les régions et tous les citoyens.

1 Rosario Spadaro, *Europeans Participations in cultural activities*, Eurobarometer Survey carried out at the request of the European Commission, April 2002.

2 STATEC, *Annuaire statistique du Luxembourg 2001*, Décembre 2001.

3 Joachim Betz, Stefan Brüne, *Frankfurter Rundschau*, „Globale Kommunikation und kulturelle Moderne – Die Reformagenda des Südens“, in *Jahrbuch Dritte Welt 2001*, München 2000.

4 Bernd Wagner, *Kulturelle Globalisierung*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 22. März 2002.

Le gouvernement entend implémenter l'initiative *eEurope* par son programme national *eLëtzebuerg*¹. Les statistiques établies par ILReS, la Commission européenne et de l'OCDE montrent que le numérique progresse à rythme accéléré comme moyen de communication, d'information et de transactions commerciales et économiques.

Le Luxembourg partage la conviction des Etats membres que le plan d'action *eEurope* devra constituer une partie intégrale de la stratégie de Lisbonne pour la croissance, la compétitivité et l'emploi. A cet effet, un nouveau plan d'action avec comme échéance 2005 devra prendre la relève d'*eEurope* 2002. Le plan d'action *eLuxembourg* devra tenir compte des résultats du Conseil informel de Vitoria (Espagne) du 22 et 23 février 2002, qui a rassemblé les ministres des télécommunications et de la société de l'information. Le gouvernement luxembourgeois est appelé à continuer les efforts en matière de *eEurope*, respectivement dans le corollaire national *eLuxembourg*. C'est ainsi que le Conseil informel incite les gouvernements nationaux à:

- „– garantir et à fournir l'accès à toute sorte de services électroniques, à savoir l'administration électronique, l'apprentissage électronique, le commerce en réseau, la santé électronique, etc. par un moyen quelconque, y compris ceux basés sur l'accès à large bande à Internet, les communications mobiles 3e génération ou la télévision,
- garantir l'accès à tous les citoyens,
- renforcer la sécurité des réseaux de l'information, et d'améliorer l'accès sûr aux services d'administration et de commerce en réseau,
- adapter la législation en vigueur,
- favoriser l'échange des „best practices“ avec les autres Etats membres, ainsi qu'avec les pays candidats.“²

3. Médias et globalisation: le numérique étant à la base de la globalisation de la communication

Le numérique a également réalisé sa percée au niveau des médias, aussi bien dans le domaine des médias radiophoniques qu'au niveau des médias télévisuels. On assiste par ailleurs depuis quelques années à une convergence de plus en plus accentuée des trois mondes des télécommunications, de l'audiovisuel et de l'informatique vers une intersection que l'on pourrait appeler „le multimédia“. Il s'agit, d'après les mots de Francis Balle, de trois univers, jusque-là étrangers les uns aux autres qui s'interpénètrent.

*„L'informatique, avec son langage, ses logiciels; les télécommunications, avec leurs réseaux, spécialisés ou universels, plus ou moins intelligents; les médias, enfin, ou tout au moins leurs programmes et leurs services – leur „software“ – qu'il s'agisse de l'édition de livres ou de journaux, du cinéma ou de la vidéo, ou bien des différents programmes reliés en vue d'une diffusion à la radio ou à la télévision.“*³

Cette évolution implique ainsi une autre évolution, pour laquelle il s'agit de trouver un cadre réglementaire approprié aussi bien au niveau international qu'au niveau des Etats nationaux. Elle a accéléré la mondialisation de l'économie et la globalisation de la communication. D'un côté, la multiplication des flux commerciaux marque le passage d'une économie multinationale à une économie véritablement globale et mondiale. De l'autre, les médias accompagnent cette mondialisation, en y participant d'abord pour eux-mêmes, et en accélérant également son cours, à travers notamment les flux financiers et les flux d'information.

La mondialisation simultanée des médias et des marchés soulève des craintes et des espoirs. Pour les uns, elle annonce une uniformisation du monde, sur le modèle d'une surpuissance américaine. Pour les autres, à l'inverse, elle représente une chance pour le respect des libertés et des différences, sur fond d'échanges toujours plus nombreux et enrichissants.

1 www.eluxembourg.lu

2 Pour de plus amples renseignements sur l'état d'avancement de l'initiative *eLëtzebuerg*, veuillez consulter le document en appui de l'heure d'actualité demandée par le groupe socialiste sur *eEurope* 2002 du 5 mars 2002, www.eluxembourg.lu. Le site est particulièrement utile pour suivre l'évolution du plan d'action *eLëtzebuerg*.

3 Francis Balle, *Médias et sociétés*, Ed. Montchrestien, 9e édition, p. 181

Sans vouloir nourrir les craintes de ceux voyant à moyen terme une uniformisation du monde à l'image d'un monopole américain, l'évolution récente en matière de concentration semble néanmoins donner satisfaction aux sceptiques. La généralisation du numérique a poussé jusqu'à son paroxysme une logique de concentration et d'internationalisation dont les groupes plurimédias indiquaient timidement la direction dans les années 1970 et 1980. Le changement n'est pas de degré, mais de nature. Au cours des premières années de la dernière décennie, c'était toujours autour de l'audiovisuel que se constituaient les grands groupes internationaux. Vers la fin du 20^e siècle, de nouveaux acteurs ont surgi, venus des télécommunications et de l'informatique, avec des moyens financiers infiniment plus importants. A titre indicatif, entre septembre 1999 et septembre 2000, dans ce qu'on appelle les TMT (technologie, médias, télécoms), les fusions et acquisitions ont atteint un montant record de 1.200 milliards de dollars.

C'est surtout après 1995 que la révolution numérique a favorisé la constitution de groupes toujours plus puissants et diversifiés actifs de surcroît sur tous les continents. Parmi eux, une douzaine a dominé 80 à 90% des marchés mondiaux dans le secteur des médias au tournant du siècle. Les méga-fusions de l'an 2000, en l'occurrence TIME-WARNER, VIVENDI UNIVERSAL et BERTELSMANN marquent une étape à la fois décisive et irréversible dans cette évolution où la concentration horizontale, relative à une même activité, et allant de pair avec l'intégration d'activités qui s'échelonnent de l'amont à l'aval d'un processus de production et de distribution.

Vers quel cadre réglementaire?

A l'instar des groupes multinationaux appartenant à d'autres secteurs d'activités, les géants de la communication n'ont plus de centre ni de quartiers généraux, ou plutôt ils en ont plusieurs, dans des pays différents, au point qu'il est de plus en plus difficile de leur acoller une nationalité. Francis Balle estime dans ce contexte, que la question rejoint celle de l'exception culturelle, qui selon lui est évidemment dépassée. L'exception culturelle devrait être remplacée par le droit de la concurrence. Tout ce qui entrave la concurrence, du côté des nouveaux entrants sur le marché, ou du côté du libre choix des clients et des usagers, est contraire aux exigences de la liberté d'expression, de la liberté de création comme de la liberté d'accéder aux oeuvres de son choix, créées par d'autres, près de chez soi, en quelque endroit que ce soit.

La percée d'Internet et la mondialisation de l'économie ont remodelé le paysage des médias. La bataille pour les „contenus“ ou pour les standards ont permis au droit de s'affirmer comme intervenant indispensable en ce domaine, et ont ouvert la voie à une certaine internationalisation du droit applicable aux télécommunications. Tandis que certaines frontières sont déplacées ou abolies, de nouveaux fronts sont ouverts: pour garantir le respect des libertés qu'elles soient individuelles ou collectives; pour défendre tous les droits de la création, grâce à de nouveaux péages; et pour ouvrir enfin, aussi largement que possible, au plus grand nombre possible de personnes, l'accès à une information ou à des oeuvres assimilables à des biens collectifs.

Les législateurs aux niveaux nationaux et internationaux sont dorénavant confrontés à trois impératifs:

- *la prise en compte de l'aspect international de la problématique*

Il ressort des constatations faites ci-dessus que les instances internationales, notamment les institutions communautaires doivent concentrer leurs efforts pour créer un régime légal en accord avec les Etats nationaux, qui se trouvent, compte tenu de l'envergure des évolutions technologiques récentes, dans l'impossibilité d'imposer des réglementations nationales efficaces.

- *la concurrence*

Dans le passé, le choix pour une norme a été souvent fait afin de protéger un marché, en y restreignant l'accès pour des raisons à la fois politiques et économiques. Un certain degré d'imperméabilité des marchés demeure, bien entendu, l'objectif inavoué des promoteurs d'un standard. Il n'en demeure pas moins que les pouvoirs publics doivent être plus soucieux que jamais de défendre la concurrence.

- *l'interopérabilité des réseaux et des équipements*

L'aspect de la compatibilité des techniques est complémentaire à l'aspect de la compétitivité. L'absence de normes communes, la non-connexité des réseaux et des équipements constitue sans aucun doute une entrave à la libre concurrence.

Ainsi les trois impératifs se rejoignent, en exigeant de la puissance publique d'organiser la libre concurrence et de sanctionner ce qui l'entrave ou ce qui risquerait de l'entraver. Les directives européennes 89/552/CE et 97/36/CE transposées par les Etats membres de l'Union européenne, ont constitué un pas important en vue d'une harmonisation communautaire des secteurs audiovisuels nationaux. Dans les futures négociations sur une réforme de la directive „Télévision sans frontières“, les nouvelles technologies de transmission seront sans aucun doute le thème dominant. Dans ce contexte, les instances communautaires doivent s'efforcer de respecter les trois impératifs énoncés ci-dessus.

4. Les médias électroniques au Luxembourg: un élément fondamental d'une économie diversifiée

Le Luxembourg joue un rôle particulier dans la scène médiatique en Europe: situé à la croisée des cultures francophone et germanophone, le Grand-Duché héberge deux géants de la communication audiovisuelle, CLT-Ufa, télé- et radiodiffuseur européen, ainsi que la Société Européenne des Satellites (SES), opératrice des satellites ASTRA.

Autour de ces deux grands piliers de la communication audiovisuelle, de nombreuses PME actives dans les domaines convergents du multimédia et des télécommunications se sont établies à Luxembourg et constituent un tissu de compétences prometteur pour le développement économique futur.

La presse écrite répond également à la tradition multilingue de la population et aux besoins des résidents étrangers, avec des articles rédigés en français, allemand, luxembourgeois et parfois en anglais. A côté de deux radios à émetteur de haute puissance, quatre radios à réseaux d'émission avec couverture quasi nationale et une vingtaine de radios locales émettent sur le territoire national.

L'économie digitale a profondément affecté la manière dont les acteurs économiques gèrent dorénavant leurs activités, créent de la valeur ajoutée et de nouveaux emplois spécialisés et font leurs échanges économiques. Ces mutations ont été rendues possibles par la convergence de certaines activités sous l'impulsion des nouvelles technologies de l'Information et des Communications (TIC), qui permettent également de dépasser les frontières du temps et de l'espace. Ces changements se sont répercutés sur le secteur des médias électroniques au Luxembourg. Le secteur des médias recouvre une multitude d'acteurs oeuvrant dans le domaine de la création, de la production, de la transmission et de la diffusion de données et d'images à la base de l'économie digitale.

La loi du 27 juillet 1991 a certainement introduit une nouvelle ère dans le paysage médiatique du Luxembourg. Le gouvernement, confronté aux évolutions technologiques et aux défis de la diversification de son économie, est appelé à poursuivre cette politique qui consiste en l'instauration d'un cadre propice pour le développement des médias électroniques. Ceci d'autant plus que les deux sociétés de renommée internationale, RTL Group et SES, contribuent à promouvoir l'image de marque du Luxembourg en tant que site économique de premier choix dans ce domaine.

• RTL Group

Le paysage audiovisuel européen a obéi pareillement à la logique de concentration qui est à l'oeuvre au niveau mondial. A l'aube du XXI^e siècle, trois groupes dominent le paysage médiatique européen: l'allemand *Bertelsmann*, le franco-américain *Vivendi-Universal* et l'anglo-américain *News Corp*.

C'est au cours des années 80 que *Bertelsmann* investit dans la télévision en s'associant à la *CLT* dans *RTL Television* (anciennement *RTL Plus*), puis dans *RTL II*. La stratégie du groupe consiste alors à développer ses compétences éditoriales au service de concepts de télévision payante à l'échelle européenne. En 1995, la télévision constitue moins d'un dixième de son chiffre d'affaires, encore essentiellement dominé par le livre, la presse et le disque. En janvier 1997, la fusion des activités de la *CLT* (Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion), et de *Ufa*, la filiale télévision et production de *Bertelsmann*, donne le jour à un géant de l'audiovisuel européen: *CLT-Ufa*, détenant des participations dans 22 chaînes de télévision, regardées chaque jour par 120 millions de téléspectateurs de 11 pays européens, ainsi que 18 stations de radio qui attirent 25 millions d'auditeurs quotidiens.

La plus importante entreprise de radio et de télévision d'Europe comprend notamment la première radio de France, en termes d'audience, *RTL*, dont la maison mère possède 100% ainsi que *RTL2*, *Fun Radio* et les chaînes de télévision *M6* (42,8%), *RTL9* (35%), *Télé Monte Carlo* (23,8%) et la société de production *VCF* (100%); *RTL Télévision* (100%), *RTL II* (35,9%), *Super RTL* (50%), *Vox* (22,7%) et *CBC* en Allemagne et une multitude de chaînes comme *Channel 5* en Grande-Bretagne, *RTL-TVI* et

Club RTL en Belgique francophone (66%); *RTL4*, *RTL5* et *Yorin* (anciennement *Veronica*) aux Pays-Bas ou *RTL Klub* (49%) en Hongrie.

En 1998, après avoir vendu sa participation de 20% dans le bouquet numérique TPS à *Suez Lyonnaise des Eaux*, la *CLT-Ufa* se sépare également de ses 45% dans la chaîne à péage allemande *Premiere*, repris par le groupe Kirch. Ces cessions marquent la fin des activités du groupe dans la télévision payante et une réorientation vers la télévision commerciale gratuite. La *CLT-Ufa* est également l'un des plus grands producteurs allemands de programmes TV, avec notamment *UFA Production* et *Grundy-UFA*. Le groupe commercialise un catalogue de droits de 5.500 heures d'émissions télévisées.

En 2000, la Commission européenne donne son feu vert à l'alliance conclue trois mois auparavant entre les groupes audiovisuels *CLT-Ufa* et *Pearson TV*, producteur britannique indépendant de programmes de télévision. Le nouveau géant prend le nom de *RTL Group* (détenu à 30% par Bertelsmann, 30% par Groupe Bruxelles Lambert, 22% par Pearson Pic, 7% par l'éditeur allemand de journaux WAZ (*Westdeutsche Allgemeine Zeitung*) et 11% par le public après introduction en Bourse); il devient le numéro un européen dans le secteur de l'audiovisuel ainsi que le premier producteur de programmes télévisés du monde. Riche d'un catalogue de plus de 17.000 heures de programmes télévisés, *Pearson TV* produit environ 200 émissions dans 35 pays et détient les sociétés de production *Pearson TV* et *Thames TV*. En 1997, *Pearson TV* rachète *AllAmerican*, premier producteur de programmes télévisés dans le monde. Pearson est également numéro un, en Europe, des droits de retransmission sportifs. De plus, le groupe britannique contrôle *Channel 5* (25%) au Royaume-Uni, aux côtés de *Bertelsmann*, *M-RTL* (20%) en Hongrie, *UK TV* (20%) en Australie et 16,2% de la chaîne espagnole *Antena 3*, marché dont il était jusque-là quasi absent. Cette alliance entre la production et la distribution audiovisuelle en Europe souligne l'importance des contenus pour remplir les multiples canaux de diffusion: chaînes numériques, Internet ...

En 2000, *RTL Group* réalise quelque quatre milliards d'euros de chiffre d'affaires et dégage des bénéfices supérieurs à 500 millions d'euros. En février 2001, le groupe *Bertelsmann* devient l'actionnaire majoritaire de *RTL Group* avec 67% du capital en rachetant la participation de 30% du *Groupe Bruxelles Lambert*. En échange, le groupe *GBL* récupère une participation de 25,1% dans le capital de *Bertelsmann*. *Bertelsmann* contrôle désormais 100% de la radio *RTL* et 42,8% de la chaîne *M6*. *Suez-Lyonnaise*, autre actionnaire de *M6*, avec 34% des droits de vote à égalité avec *RTL Group*, réclame le strict respect de cette parité dans l'actionnariat de la chaîne.

Le nouvel ensemble occupe une place prépondérante dans les trois secteurs les plus prometteurs de la communication: la presse, les réseaux de diffusion et la musique. *Bertelsmann* poursuit une stratégie de diversification dans le domaine des contenus et entend privilégier la télévision interactive à travers le satellite et le haut débit. Le groupe emploie plus de 76.000 personnes dans 58 pays et réalise un chiffre d'affaires de 16,6 milliards d'euros pour l'exercice clos au 30 juin 2000 soit 33,8% aux Etats-Unis, 30,5% en Allemagne et 28,6% pour le reste de l'Europe.¹

• *SES Global*

Le Grand-Duché de Luxembourg héberge la SES (Société Européenne des Satellites), opérateur de systèmes de satellites pour la transmission de programmes de télévision „ASTRA“.

La mission de la SES est d'offrir des programmes de haute qualité visant les différents marchés linguistiques européens. SES assure une capacité de transmission optimale du système satellite ASTRA. Fondée en 1985, SES ASTRA est devenu au fil des années numéro 1 en Europe en matière de distribution télévisuelle par système satellite numérique ou analogique. La demande croissante pour des services de radiodiffusion et des services à bande large a continué de stimuler le nombre de foyers ASTRA et a dès lors contribué à renforcer la position de leader que la société occupe sur le marché européen des satellites. Actuellement ASTRA assure des services analogiques et numériques à quelque 91 millions de foyers (dont 33,7 millions sont desservis en réception directe et 57,7% millions par le câble) dans 30 pays européens. Actuellement, ASTRA transmet plus de 1.100 services TV et radio en analogique et en numérique de par l'Europe.

¹ Francis Balle, op. cit., pp. 517-519

En novembre 2001, SES a finalisé l'acquisition de GE American Communications Inc. (GE Americom), filiale de la General Electric Capital Corporation (GE Capital), pour couvrir ainsi également l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud.

SES GLOBAL, qui est né de cette acquisition, est actuellement le plus grand opérateur de satellites au monde: la société détient et exploite 29 satellites géostationnaires (12 satellites ASTRA, 13 satellites AMERICOM et 4 satellites Columbia) qui offrent un total de 560 répéteurs satellites. Par ailleurs, elle détient des participations importantes dans 13 autres satellites géostationnaires.

Les 42 engins, positionnés sur des positions orbitales optimales, lui garantissent une couverture terrestre étendue.

Au premier semestre 2001 le chiffre d'affaires du groupe SES, par rapport au premier semestre 2000, était en hausse de 11,5% et le bénéfice du groupe a progressé de 30,2%. A noter que ces résultats ne reflètent pas l'impact de l'acquisition de GE American Communications Inc. (Americom) qui n'interviendra qu'après conclusion définitive du contrat.

La renégociation du contrat de concession avec le Gouvernement luxembourgeois s'inscrit parmi les évolutions les plus marquantes du premier semestre qu'auront les implications positives à une longue durée. SES a ainsi obtenu le droit d'utiliser les positions orbitales luxembourgeoises du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2021 pour un montant de 550 millions d'euros.

Au cours du premier semestre de l'exercice, le groupe SES s'est attaché à poursuivre l'extension et le développement de son système de satellites ASTRA. ASTRA 2D, lancé le 19 décembre 2000, est entré en service actif sur la position orbitale 28.2° Est le 1er février 2001. Le 16 août 2001, ASTRA 2C, lancé deux mois plus tôt, est entré en service opérationnel sur la position 19.2° Est, où il assure des capacités de réserve dans le cadre du système de protection intersatellitaire d'ASTRA. En conséquence de quoi ASTRA 1A, qui approche du terme de sa vie opérationnelle, a quitté la position orbitale qu'il occupait à 19.2° Est pour être désormais utilisé en orbite inclinée sur une autre position orbitale. Deux satellites supplémentaires sont en construction et seront lancés au courant de 2002.

SES continue d'enregistrer une importante demande en termes de capacité de transmission numérique sur la position 28.2° Est. Sur la position 19.2° Est, la capacité de répéteurs analogique, précédemment utilisée par les diffuseurs britanniques et aujourd'hui rétrocedée, a été partiellement reprise par des diffuseurs germanophones et autres, qui émettent en direction de l'Europe continentale.

Au cours de l'année 2001, SES a également continué d'élargir son portefeuille de services dans les domaines du multimédia à bande large et des services basés sur l'IP (Internet Protocol). SES Multimedia, la filiale de SES spécialisée dans le multimédia, a conclu un accord de partenariat avec IBM, dans le cadre duquel les deux sociétés se sont engagées à développer des solutions conjointes qui utiliseront le protocole IP pour le marché de la radiodiffusion et du multicasting.¹

5. Perspectives

La CLT-UFA peut bien paraître comme l'un des succès majeurs de l'économie moderne du Luxembourg – elle n'est pas pour autant épargnée des mouvements de délocalisation affectant de manière aussi régulière que déterminante la structure organisationnelle des grandes entreprises européennes. Ainsi, bon nombre de services et de programmes n'opèrent plus au respectivement depuis le Luxembourg. La Commission des Media et des Communications se pose ainsi la question de l'importance réelle du site luxembourgeois dans l'avenir „corporate“ de la CLT-UFA, c'est-à-dire dans des plans et visions stratégiques. Il est clair qu'une CLT-UFA de plus en plus visible, en termes de sites productifs et de programmes, en dehors des frontières grand-ducales sera de moins en moins perçue comme un phénomène luxembourgeois. Or il est indéniable que c'est précisément cette association entre le pays et la société qui y est pour beaucoup dans le renom de notre pays en termes de production médiatique.

Le paysage médiatique du Luxembourg possède certainement des perspectives intéressantes. C'est surtout dans le contexte de e-Luxembourg que l'acquis luxembourgeois pourra encore être valorisé, et de nouveaux chemins déblayés – notamment en matière de contenus cinématographiques et télévisuels transmis par les nouveaux moyens de télécommunication.

¹ Conseil économique et social, Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2002, avril 2002

Il s'agira toutefois à cet égard d'éviter les démarches démesurées ou prématurées. L'expérience de Europe Online a montré que même si une idée médiatique peut être bonne et sembler viable dans l'abstrait, l'état de l'évolution technologique encadrant la mise en oeuvre de l'idée peut, en cas de mauvaise appréciation, faire avorter un concept attrayant ayant épuisé ses moyens avant sa viabilité réelle.

Les certificats à la production audiovisuelle ont prouvé qu'une politique d'incitation fiscale à l'investissement dans les secteurs médiatiques porte ses fruits. Le Luxembourg est devenu un véritable pôle d'attraction pour l'industrie cinématographique, durant son blason de nombreuses décorations prestigieuses et accueillant régulièrement des productions de plus en plus sophistiquées. Sur base de cette expérience, il sera sans doute intéressant d'établir des liens vers les moyens modernes de transmission de contenus aussi bien cinématographiques que télévisuels.

Une politique de soutien, fiscal ou autre, aussi bien à la production qu'à la diffusion de contenus médiatiques ouvrira la voie à un vrai concept économique du multimédia. C'est précisément l'approche globale du phénomène médiatique qui saura ouvrir de nouvelles perspectives: de la conception des contenus en passant par leur production, leur affinement et leur transmission, c'est-à-dire leur transport vers le „consommateur“ de tels contenus, toute la chaîne productive devra logiquement faire l'objet d'efforts politiques en vue d'augmenter l'attrait du Luxembourg pour l'industrie du multimédia. Une telle approche intégrée fait encore défaut, et la commission parlementaire appelle de ses voeux une action volontariste des acteurs en présence, par exemple le Mediaport, dans cette direction.

*

II. LE CADRE LEGISLATIF ET INSTITUTIONNEL EN MATIERE DES MEDIAS AU LUXEMBOURG

La législation la plus importante concernant les médias au Grand-Duché de Luxembourg est contenue dans les textes suivants. Il existe également une législation de détail concernant d'autres domaines plus spécifiques.

• ***Constitution, article 24:***

„La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. La censure ne pourra jamais être établie. Il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs. Le droit de timbre des journaux et écrits périodiques indigènes est abolie. L'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur, ne peut être poursuivi si l'auteur est connu, s'il est Luxembourgeois et domicilié dans le Grand-Duché.“

• Le ***projet de loi 4910 relatif à la liberté d'expression dans les médias*** est destiné à remplacer la loi du 20 juillet 1869. Le projet a été déposé à la Chambre des Députés le 5 février 2002. Le projet vise essentiellement:

- la liberté d'expression
- la reconnaissance d'une protection des sources journalistiques;
- la qualité de journaliste est liée à l'exercice effectif du métier de journaliste et ne peut être subordonnée à la détention d'une carte de journaliste professionnel.

• Les ***textes législatifs sur la presse écrite*** sont les suivants:

- Loi du 20 juillet 1869 sur la presse et les délits commis par les divers moyens de publication;
- Arrêté grand-ducal du 23 juillet 1945 complétant les articles 22 et 26 de la loi du 20 juillet 1869 sur la presse;
- Arrêté du 12 septembre 1945 complétant l'arrêté grand-ducal du 23 juillet 1945 sur la presse;
- Loi du 20 décembre 1979 relative à la reconnaissance et à la protection du titre professionnel de journaliste;
- Règlement grand-ducal du 25 janvier 1984 portant création d'une carte d'identité des journalistes professionnels;

- Règlement ministériel du 26 janvier 1984 concernant la création et l’usage d’un signe distinctif particulier „PRESSE“ (cf. règlement ministériel du 8 février 1995);
- Règlement ministériel du 26 janvier 1984 concernant la création et l’usage d’un signe distinctif particulier „PRESSE SPORTIVE“;
- Règlement grand-ducal du 10 janvier 1995 portant création d’une „Carte de Presse pour stagiaires“;
- Règlement grand-ducal du 24 octobre 1995 portant remplacement de l’annexe au règlement grand-ducal du 25 janvier 1984 portant création d’une carte d’identité des journalistes professionnels;
- Règlement grand-ducal du 13 mars 1987 pris en exécution de l’article 2 de la loi du 20 décembre 1979 relative à la reconnaissance et à la protection du titre professionnel de journaliste;
- Composition du Conseil de Presse;
- Composition de la Commission d’appel du Conseil de Presse;
- Loi du 23 mai 1927 concernant la fabrication, la détention, la distribution, l’exposition, la circulation et le trafic des publications obscènes;
- Loi du 29 décembre 1937 permettant d’interdire l’entrée au Luxembourg de publications étrangères obscènes;
- Loi du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite;
- Règlement grand-ducal du 6 avril 1999 relatif à la détermination du nombre de pages rédactionnelles des organes de presse aux fins de la loi du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite.

• Les *textes législatifs sur le Fonds national de soutien à la production audiovisuelle et les certificats d’investissement audiovisuel* sont les suivants:

- Loi du 21 décembre 1998 portant modification et refonte de la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d’investissement audiovisuel et de la loi du 11 avril 1990 portant création d’un Fonds national de soutien à la production audiovisuelle;
- Règlement grand-ducal du 16 mars 1999 portant exécution de la loi modifiée du 11 avril 1990 portant création d’un Fonds national de soutien à la production audiovisuelle;
- Règlement grand-ducal du 16 mars 1999 portant exécution de la loi modifiée du 13 décembre 1988 instaurant un régime fiscal temporaire spécial pour les certificats d’investissement audiovisuel.

• Les *conventions internationales et directives européennes sur les médias* sont en premier lieu la Convention du 4 novembre 1950 sur la sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, la directive 89/552/CE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l’exercice d’activités de radiodiffusion télévisuelle (transposée en droit luxembourgeois par la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques) et la directive 97/36/CE portant modification de la directive 89/552/CE (transposée en droit luxembourgeois par la loi du 2 avril 2001).

a) La loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques

Avant la mise en vigueur de la loi de 1991, la loi du 19 décembre 1929 concernant les stations radioélectriques établies ou à établir sur le territoire du Grand-Duché laissait au ministre compétent la possibilité d’attribuer des concessions pour l’exploitation de fréquences. Le pays connaissait à l’époque une situation de quasi-monopole de la Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion (CLT) pour la radio et la télévision.

Dans le domaine de la radio, RTL disposait de concessions pour l’exploitation de fréquences en ondes longues (en français), en ondes moyennes (en allemand), en ondes courtes (en allemand), et en modulation de fréquences (en allemand), dont un programme en langue luxembourgeoise sur la fréquence 92,5. Certaines radios émettaient sans autorisation et n’ont pas utilisé les fréquences réservées au Luxembourg par l’Union internationale de télécommunications (UIT).

Dans le domaine de la télévision, RTL émettait des programmes français, belge, allemand, néerlandais et proposait l’émission dominicale en luxembourgeois appelée „Hei elei Kuck elei“.

La Société Européenne des Satellites, créée en 1985, était le premier opérateur privé de satellites en Europe.

Il échet de rappeler les grands traits de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et de mettre en lumière le contexte des années 80 ainsi que les domaines couverts par la loi. La loi de 1991 a voulu libéraliser les ondes de radio, maintenir les activités exportatrices (CLT, SES) et transposer en droit luxembourgeois la directive „Télévision sans Frontières“.

• *Contexte*

Le rapport 3204 de la Commission des Communications et de l'Informatique sur la politique audiovisuelle du gouvernement du 26 mai 1988 contenait une motion ayant établi le cadre pour la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques. Ladite motion a été votée par la Chambre des Députés en date du 9 juin 1988.

D'ailleurs la nécessité de légiférer en matière de médias électroniques s'était également imposée au vu de la transposition en droit national de la directive européenne „Télévision sans Frontières“.

La directive „Télévision sans Frontières“

La directive „Télévision sans frontières“ (89/552/CEE), qui fut adoptée le 3 octobre 1989 et modifiée le 30 juin 1997 par la directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil, établit le cadre légal de référence pour la libre prestation de services télévisuels dans l'Union afin de promouvoir le développement d'un marché européen de télévision ainsi que des services connexes, comme la publicité télévisuelle et la production de programmes audiovisuels. A ces fins, elle coordonne au niveau communautaire la législation nationale dans les domaines suivants: la loi applicable en matière de radiodiffusion télévisuelle, la promotion de la production et de la distribution d'oeuvres européennes, l'accès du public aux événements (sportifs) majeurs, la publicité télévisuelle et le parrainage, la protection des mineurs et le droit de réponse.

La directive est un instrument communautaire qui est accueilli en général d'une manière favorable par les milieux concernés, et reconnu comme essentiel pour le développement de l'industrie audiovisuelle européenne. Conformément à l'article 2 de la directive 97/36/CE, les Etats membres mettront en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive révisée au plus tard le 30 décembre 1998. Conformément à l'article 3 (a) (2) de la directive 89/552/CEE (telle que modifiée par la directive 97/36/CE) les Etats membres notifient à la Commission toutes les mesures prises ou devant être prises concernant l'exploitation des droits exclusifs de radiodiffusion d'événements d'importance majeure pour la société.

La directive prévoit en outre que la Commission européenne établit deux types de rapports: le premier porte, conformément à l'article 26, sur l'application de la directive en général, le deuxième, conformément à l'article 4 (3), sur l'application des articles 4 et 5 de la directive (oeuvres européennes, producteurs indépendants). Afin d'évaluer l'impact des évolutions technologiques et du marché, la Commission procédera à un réexamen de la directive en 2002.¹

• *Les domaines couverts par la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques*

Dans ce contexte, il allait de soi que la loi ne traite pas que de la libéralisation des ondes. En effet, la transposition dans le droit national des prescriptions de la directive communautaire du 3 octobre 1989 dite „Télévision sans Frontières“, l'adaptation de la réglementation sur le droit de réponse à la dimension nouvelle de la presse et l'augmentation de l'aide à la presse écrite, afin de tenir compte de la concurrence accrue qu'exerceront à l'égard de celle-ci des médias en nombre croissant, requéraient l'intervention du législateur.

¹ www.europa.eu.int

Plus en détail, le domaine couvert par la loi est vaste, s'étendant des stations de radio et de télévision, du télétexte, au câble, aux émetteurs terrestres et aux satellites. La loi a également prévu certaines dispositions communautaires dans le domaine des médias électroniques. Par contre, des dispositions concernant la distribution et le commerce de cassettes vidéo ou le cinéma n'ont pas été intégrées dans le texte.

Le texte ne traite pas de la presse écrite, à l'exception des dispositions prévoyant le doublement de l'aide directe à la presse écrite. En effet, le gouvernement s'est soucié des répercussions des nouvelles stations de radio et de télévision sur les organes de la presse. Le législateur s'est tenu à la clé de répartition fixée en 1976, qui prévoit une part fixe et une part proportionnelle au nombre de pages rédactionnelles.

Une innovation a été l'instauration et le perfectionnement d'un certain nombre d'organes chargés des relations entre le Gouvernement et les médias. Il s'agit en l'occurrence

- de la Commission consultative des médias¹,
- du Service Information et Presse²,
- de la Commission indépendante de la radiodiffusion³,
- de la Commission de surveillance,
- du Conseil national des programmes⁴,
- du Service des médias et de l'audiovisuel⁵.

Les organes concernés ont fait part de leurs suggestions sur une réforme de l'actuelle loi sur les médias dans les réunions de la commission parlementaire. Une analyse approfondie de ces propositions sera faite dans la partie du rapport traitant les discussions en commission.

A l'époque, le gouvernement a voulu créer un cadre souple afin de pouvoir prendre en compte les évolutions en matière des technologies des médias. Mis à part des dispositions européennes, la loi est scindée en deux grandes parties, à savoir, les programmes radiodiffusés et les programmes non radiodiffusés. Les premiers recourent à des fréquences de radiodiffusion telles que définies par l'Union Internationale des Télécommunications (UIT). Pour l'usage de ces fréquences, les Etats sont censés respecter le Règlement des Radiocommunications. Les programmes radiodiffusés incluent tant des programmes de radio sonore que des programmes de télévision. La loi prévoit des contraintes techniques, ainsi que des modalités d'autorisation de programmes ou de stations émettrices.

1 La Commission consultative des médias (CCM) est créée par l'article 33 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques. Cet organe représente les acteurs, les entreprises, les associations et les syndicats du secteur des médias auprès du Ministre délégué aux communications.

2 L'article 32 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques fixe les missions du SIP et le règlement grand-ducal du 17 décembre 1991 définit l'organisation interne. Ses missions essentielles sont l'information de la presse, du public et des milieux intéressés sur les activités de l'Etat, l'assistance du Gouvernement et des administrations dans l'effort de mieux faire connaître le Grand-Duché à l'étranger et de cultiver son image internationale, la publication de documents et de brochures sur le travail des instances gouvernementales, l'organisation des conférences de presse et d'autres manifestations, ainsi que l'accueil des journalistes étrangers et des visiteurs officiels et l'assistance du travail des organes de presse et des journalistes luxembourgeois.

3 La Commission indépendante de la radiodiffusion est créée par l'article 30 de la loi du 27 juillet 1991. Les missions sont l'application des dispositions relatives à l'autorisation et du fonctionnement des programmes de radio à émetteur(s) de faible puissance, de conseiller le gouvernement à propos de l'autorisation et du fonctionnement des autres programmes radiodiffusés et des programmes non radiodiffusés, d'arbitrer dans les litiges entre les organes responsables de l'Etablissement de radiodiffusion socioculturelle et le Conseil national des programmes.

4 Le Conseil national des programmes (CNP) est créé par l'article 31 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques. L'organe est chargé de contrôler les programmes de radio et de télévision sous concession luxembourgeoise et de présenter des propositions sur le contenu des programmes. Le CNP 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, y compris les cultes reconnus, les groupes politiques parlementaires, les syndicats les plus représentatifs sur le plan national et les organisations patronales, ainsi que les fédérations nationales d'associations actives notamment dans le domaine culturel, sportif, familial, caritatif, écologique, des jeunes et des immigrés.

5 C'est auprès du Ministre ayant les médias dans ses attributions que le Service des Médias et de l'Audiovisuel est chargé des missions suivantes: assister le ministre dans la définition et dans l'exécution de la politique des médias, favoriser le développement, en matière des médias, de l'offre de programmes pour la population du Grand-Duché, de favoriser en collaboration avec les autres services concernés, la promotion du Grand-Duché comme un centre européen pour les activités de l'audiovisuel et de la communication. La loi du 2 avril 2001 a étendu les missions du Service des Médias et de l'Audiovisuel en ce qui concerne les contacts internationaux qu'il doit assurer. Il doit entre autres représenter le Grand-Duché au Comité de contact prévu par l'article 23bis de la directive européenne sur la Télévision sans Frontières. Depuis 1999, le Service des Médias et de l'Audiovisuel s'intitule Service des Médias et des Communications.

Par contre, les programmes non radiodiffusés concernent certains programmes diffusés par satellite ainsi que les programmes par câble. Si le programme est simplement rediffusé par ces moyens techniques, il n'a plus besoin d'une autorisation supplémentaire à côté de celle qu'il a déjà reçue pour sa première diffusion. Si le programme n'a été produit que pour être diffusé par câble ou par un satellite, il lui faut une concession.

La loi règle toute une série de questions relatives au régime des concessions et des permissions, la question des concessions existantes, la publicité, les programmes de radiodiffusion à rayonnement international, ainsi que les programmes de radiodiffusion visant un public résident. Pour toutes ces questions, qui sont dans une large mesure d'ordre technique, il est recommandé de consulter le rapport de la commission des Communications et de l'Informatique sur la loi du 27 juillet 1991 (doc. parl. 3396⁶) du 4 juillet 1991, qui de par ses explications exhaustives, constitue un outil d'information précieux.

**• La loi portant modification de la loi 27 juillet 1991
sur les médias électroniques et transposition de la directive 97/36/CE
du Parlement Européen et du Conseil du 30 juin 1997**

La loi du 2 avril 2001 a transposé en droit luxembourgeois la directive 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997 modifiant la directive „Télévision sans Frontières“. La modification a été mise à profit pour adapter différents autres aspects, principalement pour tenir compte des différentes techniques de diffusion et des évolutions majeures intervenues depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 juillet 1997. Les amendements qui n'ont pas été conditionnés par la directive 97/36/CE ont notamment eu pour objet de rendre possible l'attribution de concessions pour la radiodiffusion numérique dans le domaine de la radio et de la télévision, et l'attribution, dans certains cas, de fréquences luxembourgeoises pour la transmission de programmes relevant de la compétence d'autres Etats membres de l'Espace Economique Européen.

Les changements principaux au niveau de la législation luxembourgeoise se laissent résumer comme suit:

- Une des principales modifications a été celle qui fournit des critères précis permettant de déterminer l'Etat membre compétent pour un programme, en ce compris la définition de l'organisme de radiodiffusion télévisuelle.
- Une autre modification a été ancrée dans l'article 28bis transposant l'article 3bis de la directive relatif à l'exercice de droits exclusifs pour des événements majeurs. Le paragraphe (4) de cet article concerne le volet de la reconnaissance mutuelle, ayant pour objet d'assurer que les organismes de radiodiffusion télévisuelle luxembourgeois tiennent dûment compte des listes nationales établies par les autres Etats membres de la Communauté.
- L'article 38 de la nouvelle loi a complété le dispositif de sanctions en permettant de prendre des mesures contre une personne qui transmet ou fait transmettre par des tiers un programme luxembourgeois sans bénéficier d'une concession ou permission ou encore qui transmet, retransmet ou commercialise un programme faisant l'objet d'interdiction au Luxembourg ou dans le pays d'origine.
- Partant du fait que la radiodiffusion numérique est bel et bien entrée dans sa phase opérationnelle, le législateur s'est cependant limité à créer un cadre légal dont l'exécution est fixée par un règlement grand-ducal. Quant à la télévision numérique, le législateur n'a prévu qu'une disposition habilitante permettant le cas échéant de régler cette matière par un règlement grand-ducal, par analogie avec les dispositions prévues pour la radio sonore numérique.

Les dispositions de l'article 22 ont eu pour objet d'empêcher la retransmission de programmes luxembourgeois non autorisés ou de programmes étrangers faisant l'objet d'une interdiction dans leur pays d'origine ou au Luxembourg. Afin de rendre possible un contrôle en la matière, les réseaux câblés devront déposer la liste des programmes retransmis et des services offerts.¹

¹ Pour de plus amples informations:

Projet de loi 4584 portant modification de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et transposition de la directive 97/36/CE du Parlement Européen et du Conseil du 30 juin 1997, Rapport de la Commission des Médias et des Communications, 16 mars 2001.

**b) Bref état des lieux actuel sur la configuration
des médias électroniques au Luxembourg suite au vote de la loi de 1991
et avant la réforme de la législation actuelle**

Au niveau technique, il existe plusieurs catégories de programmes:

- des programmes radiodiffusés
- des programmes de radio à émetteur de haute puissance
- des programmes de radio à émetteur(s) de faible puissance
- des programmes non radiodiffusés (diffusion par satellite, diffusion par câble)

• *Le régime d'autorisation*

Le *régime d'autorisation* prévoit plusieurs catégories de concessions ou permissions à accorder par le gouvernement. Il s'agit en l'occurrence

- des programmes à rayonnement international nécessitant une concession du gouvernement;
- des programmes de TV et de radio haute puissance à destination d'un public résident et qui nécessitent une permission du gouvernement;
- les programmes de radio faible puissance à destination d'un public résident nécessitant une permission de la Commission indépendante de la radiodiffusion;
- les programmes non radiodiffusés ont besoin d'une concession gouvernementale.

• *La surveillance*

En ce qui concerne les modalités de surveillance, les programmes à rayonnement international sont surveillés par le Ministre via le Commissaire de gouvernement et par le Conseil national des programmes. Il en est de même pour les programmes TV et de radio haute puissance à destination d'un public résident. Les programmes de radio faible puissance à destination d'un public résident sont sous contrôle de la Commission indépendante de la radiodiffusion. Les programmes non radiodiffusés sont sous la surveillance du Ministre et du Conseil national des programmes.

• *Les modes de financement des programmes*

Quant aux modes de financement des différents programmes, les programmes internationaux et ceux diffusés par satellite sont financés par des recettes publicitaires et autres moyens semblables ou par le péage, notamment les recettes perçues de la part des réseaux câblés ou plateformes satellitaires reprenant ces programmes. Le programme RTL Télé Lëtzebuerg est financé par la publicité et par les contributions de la CLT-UFA. Le programme de RTL Radio Lëtzebuerg est financé exclusivement par la publicité, tandis que la radio socioculturelle 100,7 se finance par le budget de l'Etat. Les radios de réseaux sont financées par la publicité et parfois par des dons, les radios locales via la publicité et des sources diverses. Les programmes de TV par câble sont financés via le parrainage et dans un cas par le péage. Il faut préciser qu'il existe certaines règles pour le financement via des recettes publicitaires. En effet, les programmes de télévision internationaux et par satellites sont tenus à respecter les dispositions de la directive „Télévision sans Frontières“, alors que le droit commun s'applique aux radios internationales et aux radios par satellite. Le programme télévisé à l'adresse d'un public résident doit respecter un plafond de recettes publicitaires (en 2002 5 millions euros de recettes brutes). La radio commerciale de même que les radios à réseau doivent se limiter à 8 minutes de publicité par heure d'émission. La radio socioculturelle peut accepter le sponsoring. Les recettes publicitaires des radios locales sont limitées à 12.395 euros.

• *Le service public de télévision*

Dans le cadre du programme RTL Télé Lëtzebuerg, la CLT-UFA est tenue assurer un *service public de télévision* comprenant au moins une demi-heure d'informations par jour (sur 10 mois), une heure par semaine réservée au sport respectivement à la culture (sur 10 mois) et une demi-heure d'émissions par semaine réservée aux communautés non luxembourgeoises. Par ailleurs, RTL doit diffuser six événements exceptionnels et des émissions électorales. Des émissions sur des sujets touchant l'éducation et la culture peuvent être diffusées à la demande et aux frais du gouvernement.

Le financement du service public de TV (en euros)

	1996	2001
Coût du programme	7.684.700	10.287.581
Plafond publicitaire	3.718.403	4.957.870
Publicité nette	2.801.197	3.743.192
Découvert à la charge de CLT-Ufa	4.908.292	6.569.178

• Le service public de la radio

En ce qui concerne le *service public de la radio*, il convient de souligner que la radio socioculturelle a pour mission de proposer un programme à caractère socioculturel, des informations et des émissions à contenu culturel et social. Son financement est entièrement assuré par le budget de l'Etat (le budget prévisionnel s'élève pour 2002 à 2.739.150 euros). Elle peut néanmoins accepter des parrainages. Radio Lëtzebuerg est tenue de proposer des émissions d'informations générales et de diffuser des tribunes politiques et des émissions électorales.

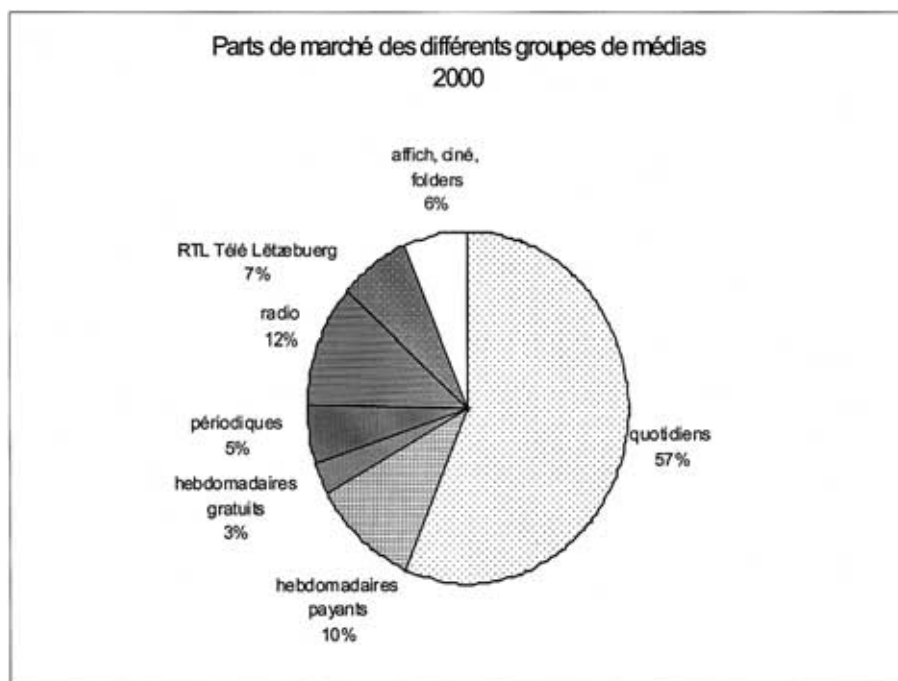
• Les radios à couverture nationale, les radios locales et les radios internationales

Les *radios à couverture nationale* sont pour l'heure actuelle RTL Radio Lëtzebuerg, la Radio socioculturelle, les réseaux de Radio Latina, de DNR, Radio Ara et Eldoradio. Les radios locales diffusent leurs programmes à partir de Luxembourg-Ville (WAKY, Sunshine), Esch/Alzette, Belvaux, Differdange, Dudelange, Bettembourg, Diekirch, Echternach, Wiltz, Gilsdorf, Dippach et Medernach. Les *radios internationales relevant de la compétence du Luxembourg* sont en onde longue, RTL en langue française, en onde moyenne et en fréquence modulée, RTL en langue allemande et par satellite, Radio Horeb. Les ondes longues jouent encore un rôle fondamental, partant du fait que 45 à 50% des auditeurs de RTL en langue française la captent via les ondes longues.

• Les programmes de TV nationaux relevant de la compétence du Luxembourg, les programmes diffusés par satellite, les programmes TV diffusés par câble

Les *programmes de TV internationaux relevant de la compétence du Luxembourg* sont RTL Television (en langue allemande), RTL TVi (diffusée en Belgique), Club RTL (également pour la Belgique), RTL4 (en néerlandais), RTL5 (en néerlandais), RTL9 (s'adressant à un public francophone). RTL7 (destinée au public polonais) n'est pas diffusé sous concession luxembourgeoise. La *diffusion par satellite* s'applique à quatre programmes du groupe „SITCOM“, un programme de la société Canal Europe Audiovisuel et Liberty TV.com vendant des voyage et Tek TV Shop qui est un programme de téléachat destiné à la Flandre. Les concessionnaires AB Luxembourg et NOE Channel ne diffusent pas encore leurs programmes. Les *programmes TV diffusés par câble* concernent Nordlicht TV (également par satellite), Uelzechtkanal (du Lycée d'Esch/Alzette), De Kueb TV (dont les émissions sont actuellement suspendues), Tango TV, Music Festival faisant partie du bouquet „Select TV“, LUX TV transmettant des matchs de tennis. Enfin Chamber TV qui est diffusé par satellite et repris par les réseaux câblés est diffusé sans concession en application de la Constitution qui prévoit que les séances de la Chambre sont publiques.

Parts de marché des différents groupes de médias au Luxembourg (2000)



*

III. LES TRAVAUX EN COMMISSION PARLEMENTAIRE

A. Auditions

Vu la diversité des organismes invités à se prononcer en commission parlementaire et leurs fonctions spécifiques qu'ils remplissent dans le secteur des médias au Luxembourg, certaines déclarations ont été parfois très spécifiques aux organismes auditionnés et n'ont concerné que leurs organisation et fonctionnement internes.

Il convient toutefois de souligner que certains sujets ayant trait à la réforme de la législation reviennent à plusieurs reprises dans les différentes contributions, dont l'essentiel est reproduit ci-dessous. Il s'agit en l'occurrence du régime publicitaire, des sanctions à prononcer en cas de non-respect des dispositions légales, de l'introduction des nouvelles technologies, de la fusion des organes de surveillance, des mouvements de concentration dans le domaine des médias, de la situation concurrentielle entre les radios locales et les radios ayant une couverture nationale, du système des autorisations, du service public et de la pénurie en journalistes qualifiés.

1. Le Conseil national des programmes (CNP)

Le CNP est un organe de surveillance créé par la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, dont les missions essentielles sont de contrôler les programmes de radio et télévision sous concession luxembourgeoise et de présenter des propositions sur le contenu des programmes. La révélation, en février 2000, d'une note de travail qui a servi de base pour une étude sur les passages qui auraient pu donner lieu à observation en ce qui concerne l'impartialité et l'objectivité des nouvelles publiées dans les programmes de radio et de la télévision de la CLT-UFA, a été bénéfique pour le rôle du CNP, étant donné la publicité qu'a pu obtenir l'organe de contrôle. Le CNP a également pu accroître son autonomie et son professionnalisme, grâce à un secrétariat, qui fonctionne dorénavant à plein temps. Les avis du CNP, parfois dérangeants pour les médias contrôlés, bénéficient d'une estime gouvernementale considérable.

Dans le document „Conseil national des programmes – Bilan et Perspectives“, le CNP se fixe plusieurs priorités pour une réforme de son rôle et de ses missions, et s’inspire notamment du modèle belge. Le CNP plaide en outre pour une graduation des sanctions. En ce qui concerne l’organisation du travail, le Conseil Supérieur de l’Audiovisuel belge sert de nouveau comme organe de référence en vue d’un professionnalisme accru. Dans le cadre d’une réforme de la législation en vigueur, le CNP suggère de créer un cadre permettant une autorégulation du monde audiovisuel. Il s’agit de tenir compte des développements technologiques lors de l’établissement d’avis sur le paysage médiatique. Une définition claire quant aux médias à contrôler s’impose du fait que ce contrôle pourrait soit s’appliquer aux programmes destinés au public luxembourgeois, soit à tous les programmes sous autorisation ou concession luxembourgeoise. Le CNP réfléchit également sur une réforme de son statut juridique. L’organisme estime que la faculté de pouvoir attribuer des concessions ou des autorisations doit revenir à l’autorité nationale de contrôle et non pas au ministre compétent.

2. La Commission consultative des Médias (CCM)

A part les revendications en matière d’infrastructures (locaux) et de moyens adaptés (possibilité de consulter un juriste et/ou un autre expert dans un domaine précis), la CCM estime qu’un bon fonctionnement adapté aux évolutions du secteur des médias ne peut être atteint que par l’augmentation de ses effectifs et par la suppression du système de suppléants. Sa mission doit s’étendre afin de se démarquer plus clairement des autres commissions existantes et pour se profiler en tant que pôle de compétence dans le domaine des médias.

3. La Commission indépendante de la Radiodiffusion (CIR)

La CIR déplore le manque de moyens humains, financiers et techniques pour sa mission qu’elle veut double: l’application des dispositions relatives aux autorisations et le fonctionnement des programmes à émetteur(s) de faible puissance. Un secrétariat indépendant lui permettrait de mieux remplir ses fonctions et d’assurer son indépendance. La CIR n’est pas encore intervenue dans le domaine des autorisations, du fait qu’aucune modification des autorisations initialement accordées n’a eu lieu dans ce domaine. En matière de publicité, l’organe est limité dans ses moyens de contrôle. Les radios trouvent souvent des moyens pour contourner les dispositions légales. Au niveau des sanctions, la CIR considère que le système en vigueur est disproportionné et plaide pour un inventaire plus flexible.

Les relations entre la CIR et les radios locales sont de qualité diverse, étant donné que les radios fonctionnant comme a.s.b.l. n’émettent pas conformément aux dispositions légales qui s’y appliquent. Dans ce contexte, la CIR constate que certaines radios manquent de transparence en ce qui concerne leur fonctionnement et leur financement. Certaines radios ont engagé des juristes et des comptables qui leur permettent de s’organiser au bord de la légalité sans que la CIR puisse intervenir. L’organe constate par ailleurs que les sites Internet de quelques radios permettent de contourner les règles établies dans le domaine de la publicité, tout en soulignant que les contenus numériques des radios ne tombent pas dans les compétences de la CIR.

En ce qui concerne sa deuxième mission en tant qu’organisme consultatif pour l’octroi des concessions pour les programmes luxembourgeois par satellite ou par câble, la CIR se voit confrontée à des dossiers contenant des informations et des données difficilement contrôlables.

La réforme de l'autorité de régulation

Il est judicieux de résumer brièvement les positions relatives à cet égard des trois institutions concernées, à savoir le Conseil national des programmes, la Commission des Médias et des Communications et la Commission indépendante de la radiodiffusion. Le CNP estime qu'une fusion des trois organes créés par la loi de 1991 mérite réflexion. La Commission consultative des Médias a proposé une haute autorité des médias qui s'inspire des modèles français ou belge, disposant de moyens supplémentaires et d'une capacité juridique qui lui permette d'attribuer des concessions ou des autorisations. La Commission indépendante de la Radiodiffusion s'est montrée plus réticente, en soulignant qu'elle se réunit une fois par mois pour analyser chaque fois une douzaine de dossiers. Si une fusion devait signifier que les travaux de la CIR seraient amputés au bénéfice des dossiers traités par le CNP et la CCM, la CIR ne pourrait pas marquer son accord à une fusion.

La position négative du Conseil de presse s'explique par le fait que les activités du CNP et du Conseil de presse chevauchent. En matière des règles déontologiques à respecter par les acteurs du monde des médias, le Conseil de presse se considère comme le seul organe légitimement apte à jouer ce rôle.

D'une manière générale, les organismes auditionnés proposent de simplifier l'encadrement institutionnel et d'adjoindre des moyens professionnels pour mieux assurer les fonctions de surveillance qui doivent se concentrer sur un contrôle unique pour tous les médias au Grand-Duché.

4. Le Service Information et Presse

Les représentants du SIP ont manifesté leur satisfaction au sujet de la législation actuelle, qui permet à ce service d'accomplir les fonctions et missions avec suffisamment de latitude. Le SIP intervient au niveau de la sous-commission des „tribunes libres“, donc des émissions politiques dont le contenu est assuré par les groupes politiques. Le SIP estime qu'une meilleure définition légale pour cette mission ainsi que la fixation de critères de participation sont de mise dans le contexte des contestations apparaissant régulièrement lors de l'attribution du temps d'antenne ou de l'attribution de la possibilité de participer à des tables rondes à la télévision ou à la radio.

5. Le Conseil de Presse

Le Conseil de Presse se considère comme une chambre professionnelle des éditeurs et journalistes de la presse. A cet effet, il dispose d'une commission des plaintes et/ou de médiation. La commission peut exprimer un blâme à un de ses membres. Même si elle peut théoriquement prendre position par communiqué de presse, elle se voit dépourvue de moyens à faire valoir contre les éditeurs. Les décisions de la commission font fonction de décisions administratives contre lesquelles un recours peut être engagé devant les juridictions administratives.

Les représentants du Conseil de Presse estiment en outre que ses missions recouvrent les activités du Conseil national des Programmes, et leur font même concurrence. Pour l'heure actuelle, le CNP se considère comme gardien des règles déontologiques à respecter par les acteurs du monde des médias audiovisuels. Le Conseil de Presse ne partage pas cette position et se considère comme seul organe à pouvoir légitimement jouer ce rôle. C'est la raison pour laquelle, il invite le législateur à intégrer ses règles de déontologie dans la législation sur les médias.

Le Conseil de presse est le défenseur de la liberté de la presse et ne peut dès lors que se prononcer en faveur d'une aide à la presse écrite, ainsi qu'en faveur de la création de nouveaux organes. Il s'abstient de prendre position sur une libéralisation éventuelle du marché de la publicité. Le Conseil de presse s'engage par ailleurs à intégrer les nouveaux médias, les nouvelles chaînes, les nouveaux programmes ainsi que leurs journalistes.

6. *L'Institut Luxembourgeois de Régulation*

Les représentants de l'ILR précisent qu'il est difficile d'évaluer les besoins de futurs opérateurs. Dans cette optique, un plan théorique avait été établi à l'époque afin de couvrir le pays par des émetteurs radio d'une puissance de 100 W. Très vite les demandes en vue d'une meilleure réception par les auditeurs d'une plus grande couverture ont abouti à la création de quatre réseaux de diffusion à couverture quasi nationale, en l'occurrence les réseaux attribuées aux radios LATINA, ARA, ELDORADIO et DNR. Ces radios bien qu'appelées „quasi nationales“ n'atteignent pas toutes les régions du pays.

L'apparition des radios locales ou régionales et l'introduction des nouvelles technologies de diffusion (DAB) ont impliqué une perte du caractère universel et international de la radiodiffusion en général et de la radiodiffusion sonore en particulier. Dans ce contexte, l'ILR précise que le groupe RTL, qui est actuellement l'utilisateur des fréquences de radiodiffusion autre que FM, ne voit plus guère d'intérêt dans la continuation d'exploitation de la plupart de ces fréquences. Les ondes courtes (fréquences 6090 KHz et 15350 KHz) ont d'ores et déjà été abandonnées en 1996. Les ondes moyennes sont actuellement sujet à des discussions d'abandon. Il ne reste que les émetteurs des ondes longues qui hébergent le programme de radio RTL en langue française qui restent intéressantes.

Il ne fait aucun doute que la renommée internationale de notre pays comme radiodiffuseur s'est fondée sur les ondes longues, moyennes et courtes (avant même l'essor des ondes métriques UKW et VHF). C'est la raison pour laquelle l'ILR souhaite que le Luxembourg continue dans ce secteur en valorisant l'expérience acquise au fil des années. Les nouvelles technologies permettent une amélioration du confort de l'écoute et vont donner un nouvel essor à la radiodiffusion à large couverture internationale.

Pour l'heure actuelle, l'ILR estime qu'il n'est pas possible d'augmenter la couverture d'écoute des radios par les ondes FM utilisées par des nouvelles radios. Il en résulte que la qualité de la couverture baissera à l'avenir. A travers le développement technologique qui se conjugue autour des technologies DAB (Digital Audio Broadcasting), une qualité égale pour toutes les radios, indépendamment de leur statut national, régional ou local peut être atteinte. Chaque bloc de fréquences peut être utilisé par cinq ou six radios qui se partageront les frais d'investissement initiaux et les frais d'exploitation (s'élevant à environ 100.000 euros par an et par radio pour une couverture nationale). Bien que ce chiffre, qui correspond aux sommes demandées par le Broadcasting Center Europe, implique une baisse des frais, les radios locales restent confrontées à des coûts substantiels.

La coordination internationale des fréquences est à la base d'un travail important au sein de l'Institut. Des radios étrangères émettant sur les mêmes fréquences ou sur des fréquences proches de celles allouées au Grand-Duché de Luxembourg veulent utiliser les fréquences en question. L'ILR se charge d'accepter ou de refuser ces demandes. (998 demandes en 2001). Les nouvelles bandes de fréquences allouées à la radiodiffusion par l'UIT ou la CEPT (Conférence Européenne des Administrations des postes et des télécommunications) imposent une intervention de l'ILR, qui doit renégocier dans les réunions internationales la part pour le Luxembourg.

Une autre question se pose dans le domaine de la répartition des compétences entre l'ILR et la Commission indépendante de la radiodiffusion. Les représentants de l'ILR ont souligné que la loi du 21 mars 1997 est imprécise du fait qu'elle prévoit soit une compétence partagée soit une compétence propre pour l'ILR ou le Ministre.

L'ILR a souligné qu'il est dépourvu de moyens pour imposer des sanctions ou pour interdire l'émission en cas de fraudes graves. L'Institut ne peut intervenir qu'au cas où un émetteur est à la base d'un brouillage préjudiciable. L'ILR plaide en faveur d'un maintien de l'article 35 de la loi de 1991 lors d'une réforme de la législation actuelle.

7. *L'Association des antennes collectives (AAC)*

L'AAC soulève certaines questions quant à l'application de l'article 22 de la loi du 27 juillet 1991. L'AAC estime qu'une harmonisation des procédures à respecter par les opérateurs des réseaux vis-à-vis du Service des Médias et de l'Audiovisuel et de l'Institut luxembourgeois de Régulation (ILR) constituerait un allègement considérable des tâches administratives.

L'AAC attire par ailleurs l'attention sur le flou juridique causé par l'impossibilité de ne pas pouvoir retransmettre certains programmes pour lesquels les chaînes n'ont pas souhaité payer les droits d'auteur pour le Luxembourg. Dans ce contexte, l'association propose l'obligation pour les ayant-droit qui ont

signé les contrats avec les câblodistributeurs de s'assurer au préalable que les chaînes au nom desquelles ils signent un contrat disposent effectivement des droits pour le marché luxembourgeois. En ce qui concerne le marché publicitaire, l'AAC se prononce en principe en faveur d'une libéralisation dans le secteur, qui devrait néanmoins être précédée par une phase transitoire.

La question des droits d'auteur est devenue particulièrement apparente lors de l'attribution des droits d'auteur pour les retransmissions des matchs de football de la Coupe du Monde en Corée du Sud et au Japon. Une solution du problème s'impose dans l'optique de la confusion actuelle, avec une chaîne française retransmettant en direct l'entièreté des matchs et deux chaînes allemandes ne retransmettant que 24 matchs en tout. Afin d'éviter le risque d'être laissé à l'écart par les grandes chaînes de télévision étrangères, la Commission des Media et des Communications incite le gouvernement à trouver une solution pour garantir dans l'avenir la retransmission des grands événements, surtout de nature sportive.

8. Radio socioculturelle 100,7

La radio socioculturelle a été mise en place par l'article 14 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques. Les représentants de 100,7 ont proposé plusieurs changements des dispositions de l'article 14. L'alinéa (1) prévoyant qu'„une fréquence de radiodiffusion luxembourgeoise destinée aux programmes de radio sonore à émetteur de haute puissance est réservée en tout ou en partie à la diffusion des programmes de radio socioculturelle“ pourrait être complété par le droit d'exploiter la fréquence 100,7 en entier.

Les dispositions en relation avec le service public contenues dans l'alinéa (2) font actuellement l'objet d'une précision de la part des instances européennes. La radio est d'avis que la notion de „service public“ mérite précision par le biais d'une convention entre le gouvernement et l'établissement public. Par ailleurs, la notion „à finalité socioculturelle“ mérite une interprétation plus large.

L'alinéa (3) concerne la prise en charge des frais de transmission par le „gouvernement qui assure que les équipements techniques soient mis à la disposition des programmes de radio socioculturelle“. Le gouvernement a en effet chargé la CLT de l'exploitation technique de la fréquence. La radio loge sous sa propre enseigne à Merl/Helfent, où elle dispose de ses propres studios et de son propre personnel technique. La diffusion des programmes a toujours lieu via l'antenne de Dudelange, mais les relations entre la CLT et l'établissement public ont changé et se limitent au principe de collaboration. Du fait que l'exploitation technique des installations de l'ancienne CLT est assurée par le Broadcasting Center Europe (BCE), la radio s'interroge sur l'opportunité de conclure le futur contrat avec le BCE et non plus avec la CLT-Ufa ou RTL. En ce qui concerne la coordination de la fréquence, la radio se demande si elle ne doit pas essayer d'établir ses propres installations ou d'avoir recours à un autre prestataire de services.

L'alinéa (6) est relatif au cahier des charges. Les représentants de 100,7 estiment que les dispositions du cahier des charges méritent révision dans le cas d'une adaptation des missions de la RSC.

Le budget de la RSC a été adapté au fil des années. Les investissements nécessaires pour l'acquisition de moyens techniques se sont faits moyennant de prêts, mais la nouvelle formule du budget pluriannuel devrait mieux faire face à de telles situations. La RSC souligne que le programme est exempt de messages publicitaires et qu'aucune recette publicitaire n'est permise. Le cahier des charges modifié a été adapté afin de permettre le parrainage ou le sponsoring. La radio n'est pas demandeur pour une ouverture vers un plus grand sponsoring d'émissions de la RSC, mais souhaite que la collecte de publicité puisse se faire dans certaines limites.

Tandis que la fréquence 100,7 est en mode analogique, la radio entend s'ouvrir au système DAB (Digital Audio Broadcasting) qui permet de coopérer avec d'autres médias. Les responsables de 100,7 se sont prononcés pour une diffusion double, au cas où la digitalisation réalise sa percée.

Les responsables de la RSC ont par ailleurs abordé des questions relatives à l'exiguïté des locaux, au départ de journalistes vers d'autres médias, aux collaborations avec d'autres radios, à l'amélioration de la qualité des émissions proposées et à la composition de l'audience.

La RSC est également concernée par le manque de journalistes qualifiés. Selon le rédacteur en chef, la radio n'est plus en mesure de développer son programme sans embaucher du personnel supplémentaire. La rédaction actuelle se compose de six journalistes, dont trois „free-lance“. Les personnes engagées à titre permanent, ainsi que les free-lance permettent tout juste d'assurer ces tâches sous condition qu'il n'y ait pas plus de trois événements externes à la maison (conférences de presse, ...). Les frais de

personnel ont par ailleurs connu une hausse en 2002 en raison de nouveaux engagements, mais le *numerus clausus* imposé via l'organigramme ne prévoit actuellement pas de nouvelles embauches à court terme. Si la direction estime que de nouvelles embauches s'imposent au niveau de la rédaction ou d'autres services, il faudrait qu'elles soient dûment autorisées par le conseil d'administration.

Tout en étant convaincus que le programme de la RSC est de qualité élevée et que la RSC ne peut adopter la même logique des décideurs de Radio Lëtzebuerg, les responsables de la RSC se rallient à l'avis du CNP relatif à la Radio socioculturelle, qui se dit „convaincu que les informations sont le canevas de magazines qui commenteront et approfondiront l'information brute. La diffusion de nouvelles évitera qu'un auditoire potentiel devra recourir à d'autres programmes pour s'informer. En plus, les bulletins d'informations rédigés et diffusés par la RSC seront le point de départ idéal aux magazines subséquents. Le tout permettra de conférer à la RSC une identité propre. Aux yeux du CNP, cette dernière ne pourra être pleinement garantie à moyen terme que moyennant une information propre. L'information directe comprendra en outre la retransmission de débats importants de la Chambre des Députés et des infos sur l'actualité européenne“.

9. CLT-Ufa, Radio Lëtzebuerg, Télé Lëtzebuerg

La CLT tire un bilan positif de la loi de 1991 qui a introduit un pluralisme dans le monde médiatique luxembourgeois sans pour autant mettre en danger la position de la CLT et la vocation nationale de ses programmes luxembourgeois.

Quant aux organes de surveillance, la CLT estime qu'une mise en place d'autres organes ou de nouvelles structures doit être précédée d'une réflexion préalable sur une éventuelle disproportion entre la taille de l'organe ou des organes de surveillance et le public concerné. Il est toutefois indiqué de simplifier l'encadrement institutionnel et de lui donner les moyens professionnels nécessaires pour remplir ses fonctions. D'autres voix ont suggéré que le secteur audiovisuel dans sa globalité soit soumis aux mêmes critères de contrôle. Cette structure doit être adaptée à la taille du marché luxembourgeois. La collaboration entre les autorités de surveillance et les médias doit être positive dans la mesure où ces organes émettent des propositions constructives en vue d'une amélioration des programmes concernés et épuisent toutes les voies de l'autorégulation et de la corégulation avant celles des sanctions.

La CLT ne s'oppose pas à une libéralisation du secteur publicitaire. Elle estime néanmoins qu'au niveau des recettes publicitaires, même si le plafond publicitaire n'existait pas pour RTL Télé Lëtzebuerg, il serait pratiquement impossible de trouver les revenus publicitaires nécessaires pour financer un programme complet, vu la taille du marché. D'autre part, ni le secteur radiophonique, ni les médias télévisuels ne réalisent de bénéfices exorbitants. La CLT craint que l'arrivée d'une nouvelle télévision de type généraliste à vocation nationale au Luxembourg entraîne la disparition de l'un ou l'autre acteur du marché restreint ainsi que le rétrécissement du morceau du gâteau pour les acteurs du marché publicitaire. La CLT rappelle qu'au cas où l'équilibre financier des exploitations luxembourgeoises est en danger, les accords de concession prévoient une renégociation. La CLT estime qu'un allègement des contraintes relatives au contenu des programmes ne constitue pas de réponse valable aux problèmes de financement.

Aux yeux des responsables de RTL, une nouvelle chaîne de télévision risque à moyen terme de réduire le chiffre d'affaires de RTL Radio et Télé Lëtzebuerg. A long terme, la part des investissements publicitaires consacrés aux médias télévisuels sera en augmentation au détriment de la presse et des autres acteurs. Une forte compétition (si elle a lieu) entre les programmes de télévision réduit les bénéfices publicitaires et baisse la qualité des programmes.

CLT-UFA n'exclut pas non plus un renforcement de sa collaboration avec la radio socioculturelle (p. ex. au niveau des équipes rédactionnelles) ou avec d'autres organismes publics (et privés) en vue d'assurer aux auditeurs et téléspectateurs des programmes de qualité répondant à l'attente du public et à sa mission de service public.

10. Les radios à couverture nationale: ARA, Latina, DNR, Eldorado

• ARA

Les représentants de Radio ARA ont surtout déploré les problèmes financiers, auxquels ils doivent faire face avec un budget annuel maximal de 74.368 euros. Le support financier provient des auditeurs

et des sympathisants, les émissions sont réalisées par des bénévoles. Les émissions ne sont pas suffisamment „main-stream“ ce qui compromet la commercialisation des programmes. Les recettes publicitaires ne permettent pas l'embauche de journalistes ou de personnel supplémentaire. Le marché publicitaire luxembourgeois n'est pas suffisamment grand pour nourrir tous les médias existants, étant donné que le marché publicitaire des commerçants n'a pas évolué en parallèle avec la naissance des radios, de la télévision ou des nouveaux journaux. Les responsables de Radio ARA attirent encore l'attention sur les radios locales qui contournent habilement les dispositions de leurs cahiers des charges en matière de publicité.

Quant au passage à la technologie numérique, Radio ARA s'est montrée sceptique, craignant que les moyens financiers limités ne puissent pas garantir un passage aisé vers les nouvelles technologies. Dans ce contexte, la radio plaide pour une législation permettant de faire face aux difficultés résultant du passage aux technologies digitales.

Étant donné que les conditions à remplir par les différentes radios divergent et qu'un contrôle est difficile à assurer, Radio ARA incite les instances officielles à se doter de moyens de contrôle efficaces.

• *Radio Latina*

La Radio Latina s'est positionnée comme moyen d'intégration pour la population étrangère vivant au Luxembourg. Son audience se compose de Portugais, Cap-Verdiens, Espagnols, Latino-Américains, Italiens, Français, Belges. Les émissions sont un savant mélange de langues et d'informations s'adaptant aux besoins et connaissances des différents groupes d'auditeurs. Les responsables de Radio Latina ont fait savoir que les autorisations accordées aux radios viennent à expiration et que les demandes de renouvellement introduites sont restées sans réponse. Les recettes publicitaires pour la radio restent modestes. Radio Latina doit également faire face à la concurrence de la chaîne de télévision portugaise RTP International, dont la commercialisation est réalisée par la société IPL, une filiale de la CLT. Tout en estimant que les radios sont censées de s'autofinancer, Radio Latina regrette néanmoins que les règles dictées par la loi et les cahiers des charges ne soient pas respectées de la même façon par toutes les radios.

A ceci s'ajoute que de nombreuses restrictions et de prescriptions ont été imposées aux radios à réseau d'émission. Radio Latina estime qu'elles sont contraires aux principes édités par l'Union européenne et qu'elles faussent le jeu de la concurrence du fait qu'elles sont loin d'être appliquées à toutes les radios opérant sur le marché publicitaire.

Radio Latina a également attiré l'attention sur les perturbations causées par des radios étrangères occupant des fréquences voisines. Elle souhaite que le législateur réaffecte des fréquences FM qui sont actuellement occupées par des émissions s'adressant à un public étranger.

• *Eldorado*

Eldorado se définit comme la station radio des jeunes (12/15 à 24/34) et la radio musicale par excellence. La radio se veut une radio d'accompagnement, fournissant des informations de façon rapide et condensée. Elle se définit également comme „instrument de communication“ visant surtout un public plus jeune (un forum d'articulation des jeunes, un catalyseur culturel et un moteur d'intégration des étrangers). Sa fonction est complémentaire par rapport aux fonctions généraliste et socioculturelle.

Au niveau technique, Eldorado occupe le réseau 4 et couvre environ 60% du territoire et atteint ainsi 75% de la population. Elle déplore les perturbations de réception qui sont considérablement supérieures à celle des radios à couverture nationale, notamment par réception mobile.

Les pertes financières, qui ont dû être enregistrées lors du lancement de la radio, ont pu partiellement être contrecarrées par un équilibre budgétaire en 1997. La situation financière reste néanmoins fragile sur un marché qui ne permet à aucune des radios de „décoller“ et de trouver suffisamment de recettes pour fonctionner dans de bonnes conditions financières.

D'autres points de discordance concernent la couverture technique et le traitement équitable des radios de réseau par rapport aux radios nationales et les radios „locales“ ne respectant pas toutes les contraintes imposées par la loi et les cahiers des charges. Eldorado critique en outre que la presse écrite et la télévision bénéficient d'aides publiques substantielles, alors que la radio ne peut pas bénéficier d'un tel avantage. La radio donne à considérer que les coûts de production sont énormes et que le potentiel

d'auditeurs est limité. A cela s'ajoute le dilemme que d'une part la situation concurrentielle entre les radios est devenue de plus en plus serrée et que d'autre part le défi technologique doit être relevé si les radios veulent rester compétitives. Pour créer un cadre plus propice au développement des radios, Eldorado propose:

- de permettre à toutes les radios d'atteindre la couverture nationale;
- de mettre un terme au traitement préférentiel d'une des radios à réseau;
- de mettre un terme à l'exploitation commerciale des radios locales;
- de lever la clause de la participation limitée à 25% des parts du capital d'une autre radio;
- de mettre en place une aide financière ou similaire aux radios semblable à l'aide de la presse écrite.

La création d'un cadre légal approprié à la transition vers la radio digitale est dans l'optique des responsables d'Eldorado une des priorités pour les années à venir. Il faut accorder une priorité aux radios existantes, mais en même temps promouvoir l'ouverture d'autres radios. Eldorado incite l'Etat à subventionner les radios existantes pour assurer leur survie en tant que moyen de communication, tout en évitant son absorption par les opérateurs de télécommunication.

Eldorado s'est par ailleurs exprimée pour le maintien du plafond publicitaire tel qu'il est prévu par la législation actuelle et a proposé une insertion de messages publicitaires en fonction du programme.

• *DNR-Den neie Radio*

Les responsables du DNR ont attiré l'attention sur les regroupements et les réorganisations qui ont mené à des interconnexions ou des collaborations entre certaines radios nationales, régionales ou locales avec des entreprises de publicité, des journaux ou des médias audiovisuels. Ces collaborations ont mené à des divergences manifestes au sein d'une même catégorie de radios.

La plupart des radios initialement nées du mouvement des „radios libres“ constituent encore aujourd'hui des médias où leurs créateurs diffusent des émissions de contenu et de qualité divers. On note néanmoins qu'une de ces radios s'est développée de façon considérable et ne peut plus être comparée aux autres radios de faible puissance. Des trois grandes catégories initialement définies par la loi se sont donc en fait développés huit types de radios: les uns disposent de concessions, les autres des cahiers de charges. Des limitations ont été imposées au niveau de type de société, alors que d'autres doivent limiter leurs recettes publicitaires.

DNR fait également savoir que l'interprétation des cahiers des charges a également mené à des pratiques qui falsifient le calcul du maximum du temps publicitaire. Le maximum de temps publicitaire par heure d'antenne pour la radio nationale privée est calculé par rapport à la moyenne journalière et non pas par heure d'antenne. Le DNR précise que les commerçants ont aussi davantage d'intérêt à acheter du temps publicitaire auprès d'une régie offrant des paquets comprenant des spots au cinéma, à la télévision, à la radio et des annonces dans la presse écrite. La loi n'interdit pas qu'un régisseur publicitaire fonde également une société de production qui s'occupe de la production des programmes, alors que la partie commerciale est assurée par la régie publicitaire. Les responsables du DNR estiment que ces pratiques n'ont certes pas été prévues par la loi de 1991.

Le DNR craint en outre qu'une libéralisation du marché publicitaire ne se fasse au détriment du niveau intellectuel des programmes. C'est la raison pour laquelle, la radio plaide en faveur de l'imposition de certains éléments de programmes que l'on pourrait considérer comme éléments de service public.

Le DAB (Digital Audio Broadcasting) se heurte en premier lieu à un coût considérable pour le matériel de réception. Les responsables du DNR estiment que les radios luxembourgeoises ne verront certainement aucun intérêt économique à investir dans la nouvelle technologie si la réception par un public large n'est pas garantie. Il s'agit donc de savoir quel opérateur offrira les moyens de diffusion des programmes de radios par la technologie DAB. Par contre, aucune radio ne peut se permettre de ne pas diffuser en DAB, si elle ne veut pas être vouée à la disparition à moyen terme.

Le DNR a également soulevé le manque aigu en journalistes qualifiés et aptes à présenter des informations à la radio, un travail qui suppose non seulement la maîtrise des techniques journalistiques, mais également la capacité de présenter oralement un texte ou une information. Ce problème a d'ailleurs été mis en exergue par d'autres intervenants.

Position commune des trois radios

Dans une prise de position commune du 29 mai 2002, les trois radios à réseau d'émission *Eldorado*, *Radio ARA* et *Radio Latina* ont adressé cinq doléances en vue de la réforme de la loi du 27 juillet 1991. Partant du constat que pour les quinze années à venir, la transmission analogique et les problèmes qui y sont liés vont rester au centre de leurs préoccupations, les trois radios soulignent la nécessité d'une double transmission (*simulcasting* de l'analogique et du numérique) au service de l'auditoire, qui pèsera lourdement sur les finances des radios. Bien que les efforts de la décennie passée aient été couronnés de succès au niveau de l'acceptation des radios par l'audience, le marché publicitaire limité n'a pas permis des bénéfices exorbitants.

Selon les trois radios, l'esprit de la loi de 1991 fut avant tout de mettre le contenu au centre de l'intérêt. C'est la raison pour laquelle, elles s'opposent à une libéralisation totale et inconsidérée. La réforme de la législation actuelle doit sauvegarder leur esprit de pluralité et de complémentarité.

- **Problèmes techniques.** Au vu des problèmes de diffusion des radios, les trois radios demandent une augmentation sensible de la puissance d'émission autorisée et/ou l'utilisation d'autres fréquences. Face aux perturbations causées par les radios situées dans les pays limitrophes, les autorités luxembourgeoises sont appelées à entamer des démarches plus conséquentes et une réaction mieux appropriée aux situations. Une vigilance accrue et des démarches préventives sont également de mise afin de contrecarrer la mise en service éventuelle d'émetteurs qui perturbent à l'avenir les fréquences luxembourgeoises.
- **Cahiers des charges des radios régionales.** Les trois radios préconisent une seule autorité de régulation indépendante dotée de compétences clairement définies. La clause limitant à 25% les parts et droits de vote d'un seul partenaire tel que prévu à l'article 18 de la loi de 1991 est intenable du fait qu'elle freine le développement de l'une ou l'autre radio. Une attitude plus libérale est indiquée. En matière de durée maximale de publicité, les trois radios plaident pour un traitement plus flexible et plus libéral. Quant aux cahiers des charges, les trois radios se sont montrées satisfaites du leur.
- **Radios locales.** Les trois radios mettent en garde contre les pratiques de certaines radios locales, qui n'agissent plus conformément aux dispositions légales prévues à l'article 17 de la loi de 1991. Au-delà de ces considérations, ce sont avant tout les activités commerciales qui gênent les activités des radios à réseau d'émission. Ces activités ne correspondent plus aux obligations d'une a.s.b.l., forme sociale d'ailleurs recommandée pour les radios locales. Par ailleurs un contrôle des radios locales par l'ILR est indispensable.
- **Problèmes financiers.** Face aux problèmes financiers, les radios à réseau plaident pour une aide sous forme de subvention limitée. Cette subvention ne serait pas générale, mais liée aux cahiers des charges des différentes radios à réseau d'émission, pour des émissions qui relatent du service public et/ou qui correspondent à certains besoins de la population.
- **L'introduction de nouvelles technologies.** L'introduction des nouvelles technologies de diffusion impliquant une transmission dans les deux modes (*simulcasting*) augmente les frais de fonctionnement des radios à réseau d'émission, sans que cela ait comme conséquence une augmentation de l'audience. Dans ce contexte, les trois radios plaident pour le maintien de la transmission analogique pendant dix, voire quinze ans, parallèlement au numérique pour ne pas pénaliser les auditeurs qui n'ont pas encore franchi le pas vers le numérique. Une aide financière s'impose au vu des dépenses occasionnées par l'introduction de ces équipements onéreux.

Les trois radios incitent par ailleurs le gouvernement à s'engager à ce que des formations, surtout au niveau technique et de l'animation, soient proposées.

11. SES

Pour rappel, les articles 20 (systèmes de satellites luxembourgeois) et 21 (les programmes „luxembourgeois“ par satellite) de la loi sur les médias électroniques concernent directement la SES. A l'époque où la loi fut élaborée, le domaine des médias (audiovisuels transmis par fréquences terrestres) était bien distinct de celui des télécommunications (téléphonie, transmission de données). Alors que les programmes des médias audiovisuels étaient accessibles à tous, les données transmises par les moyens de télécommunications tombaient sous le secret des télécommunications. La directive „Télévision sans frontières“ traçait le cadre indispensable à la libéralisation des ondes. La loi de 1991 assurait donc la liberté de réception des programmes luxembourgeois transmis conformément aux dispositions de la loi et des programmes étrangers ne faisant pas l'objet d'une interdiction dans leurs pays d'origine. Selon les responsables de la SES, cette sécurité juridique doit rester ancrée dans la nouvelle législation.

Pour la SES, la question du pays d'origine est vitale, car elle est à l'origine de l'essor des activités de la société et celles de la CLT-Ufa.

L'Internet a inauguré une nouvelle ère dans la réception des programmes grâce à la convergence des moyens de télécommunications et de l'audiovisuel. La réception bi- ou multilatérale est dorénavant possible par les voies de télécommunication terrestres, par exemple pour la consultation de banques de données par des utilisateurs privés. La SES s'exprime pour un code de bonne conduite, qui pourrait être introduit dans la loi.

Quant au changement du système d'autorisation, la SES se montre plutôt réticent. Ce domaine touche à la souveraineté nationale dans la mesure où des positions orbitales et des fréquences attribuées au Luxembourg sont à affecter à une ou plusieurs sociétés privées. Le concessionnaire doit pouvoir se baser sur une situation juridique stable. Au cas où des demandes d'une autre société intéressée par l'exploitation d'un système de satellites intervenaient, la SES demanderait un „droit de première négociation“, comme le prévoit son cahier des charges.

Pour les programmes à destination d'un public restreint demandant une autorisation, le législateur est appelé à assouplir la législation en vigueur. Pour l'heure actuelle, un programme télévisé généraliste doit respecter des procédures strictes et lourdes. La SES regrette par ailleurs l'absence au Luxembourg d'une autorité indépendante ayant dans ses compétences l'attribution de concessions et autorisations.

Le Luxembourg est malheureusement dans la situation d'être négligé par les détenteurs des droits de diffusion des films. La télévision numérique est l'instrument parfait pour établir la télévision payante. Le système SES est paneuropéen et permettrait d'atteindre un large public. Malheureusement les programmes offerts ne sont diffusés que vers des marchés limités (anglophone, francophone, germanophone), ce qui fait croire que la „Télévision sans Frontières“ s'apparente à une télévision fragmentée selon les zones linguistiques. Le législateur est impuissant face à une situation où les détenteurs des droits ne semblent pas vouloir payer afin de disposer des droits pour le Luxembourg. La SES regrette que dans une telle situation, elle ne puisse pas jouer son rôle d'acteur paneuropéen.

Le contrat de concession de la SES vient à échéance en 2020. Dans le cadre de la renégociation, la SES entend aborder la question sur la hauteur de la redevance dont la quantification constitue une pomme de discorde entre la SES et le gouvernement.

Dans le domaine de l'accès aux banques de données, la question relative à la responsabilité du transporteur est de nouveau de mise. Du fait que le législateur ne peut que difficilement imposer des règles à des utilisateurs ou à des propriétaires dont l'identité et la nationalité sont inconnues, la SES propose un système de règles imposé aux intermédiaires installés entre les banques de données et les clients. Elle estime en outre que le „service provider“ doit être obligé par voie contractuelle de respecter les règles qu'un pays impose au „transporteur“ des programmes.

La SES a fait savoir qu'elle ne diffuse que des programmes disposant d'une autorisation dûment accordée par le pays d'origine. Le commissaire du gouvernement est en outre informé sur tout nouveau programme. Les services du Ministère d'Etat sont appelés à contrôler le contenu et à discerner les déviations éventuelles de certains programmes. Le Service des Médias et des Communications vérifie si chaque programme dispose d'un pays qui prend la responsabilité pour le contenu et qui assure le contrôle. Dans le cas où aucun pays ne peut être identifié, il s'agit de définir si le Luxembourg doit assurer le contrôle. Si la situation est douteuse et ne permet pas de vérifier qui doit assurer le contrôle, le gouvernement se permet d'intervenir et de demander à la SES soit de clarifier le régime juridique du programme ou alors de ne pas diffuser certaines émissions ou alors de ne pas le diffuser du tout.

12. Les stations locales

Les radios *Radio Aktiv-Info Loisirs a.s.b.l.*, *Radio LRB*, *Radio Waky*, *Radio Amizade*, et *Radio Sympa* à leur tour ont fait part de leurs suggestions en relation avec une refonte de la législation sur les Médias électroniques, par le biais d'avis écrits adressés à la Commission des Media et des Communications.

Un consensus entre les cinq stations se dessine autour d'une augmentation des recettes publicitaires, qui pour l'heure actuelle ne dépassent pas le montant de 12.395 euros. Les stations estiment que ce montant est nettement insuffisant à la lumière des frais réels occasionnés par les programmes. A cela s'ajoute que la forme sociale de l'a.s.b.l. est mal adaptée aux besoins et au fonctionnement des stations locales. Elles incitent le gouvernement à trouver des formes alternatives.

Certaines radios ont regretté que leurs émissions soient souvent perturbées par d'autres radios occupant la même fréquence à l'étranger mais diffusant avec une puissance plus élevée. La stricte limitation de la puissance des fréquences locales à 100 W ne peut servir à autre chose qu'à donner la possibilité à quelques amateurs de pouvoir faire de la radiodiffusion pour eux-mêmes ou pour leurs voisins les plus proches de l'antenne, respectivement pour quelques habitants de leur village. Devant l'inconvénient du manque de puissance des radios locales, un certain nombre de stations ont augmenté leur puissance pour permettre à leurs auditeurs de recevoir les programmes en bonne qualité. Il subsiste néanmoins des discriminations au niveau de la réception des programmes diffusés, qui méritent réflexion au niveau législatif pour atteindre une plus grande égalité des chances entre les différentes radios, aussi bien au niveau régional (certaines radios régionales possèdent plusieurs antennes locales pour mieux assurer une bonne réception) que local.

C'est avec inquiétude que les radios locales voient une certaine collaboration entre les radios à large audience. Le quasi-monopole de RTL semble avoir ses répercussions sur la configuration des radios locales, du fait que RTL a pris des parts dans certaines radios locales. Il en est de même avec une autre station initialement régionale ayant récemment conclu des accords avec un nombre de radios locales. Les radios locales ne figurant pas dans ces accords s'opposent à une telle évolution, qui mènerait à moyen terme au duopole DNR-RTL. Il convient dans ce contexte de relever les voix contraires émanant des radios locales, qui profitent de ces regroupements.

Les radios locales plaident en faveur de la pluralité, qui est à l'heure actuelle compromise par la faible réception des programmes de radio à réseau d'émission et par les fortes restrictions concernant la publicité dans les programmes des radios locales. Elles voient une réelle chance d'épanouissement dans l'introduction du DAB, qui donnerait à plusieurs stations exactement la même couverture de réseau. Si ces programmes sont alors soumis aux mêmes conditions, une véritable pluralité pourrait s'établir. Dans l'optique de l'introduction des nouvelles technologies, certaines radios se sont exprimées pour la construction de réseaux DAB et DVB par appel public de candidatures, ainsi que pour l'appel public de candidatures pour l'octroi de tout type de fréquence. Elles plaident par ailleurs pour une diffusion par câble et par satellite pour les radios à émetteur terrestre, ceci même dans le cas où une concession fait défaut.

13. Conclusion

A la lumière des déclarations émises en commission parlementaire, qui ont mis au jour certaines critiques et lacunes au niveau de la législation actuellement en vigueur, la Commission des Media et des Communications est toutefois parvenue à la conclusion que le bilan de la loi du 27 juillet 1991 est globalement positif. Onze ans après le vote de la loi, le Luxembourg dispose d'un secteur de médias électroniques, qui a pu se consolider, voire évoluer vers un secteur à vocation pluraliste et tenant compte des spécificités luxembourgeoises. Dans ce contexte, la Commission des Media et des Communications tient à mettre en exergue le travail, parfois pionnier, qui a été effectué dans la phase de mise en place des programmes aussi bien au niveau de la télévision qu'au niveau des radios.

Au niveau des programmes télévisés, la commission parlementaire constate qu'à part certaines critiques à l'égard de ses émissions, le programme proposé par RTL Télé Lëtzebuerg est de qualité, du fait que les émissions rendent compte des missions attribuées en matière d'informations générales. Le succès se reflète avant tout par une large audience, qui de jour en jour, suit le programme de RTL Télé Lëtzebuerg. La Commission des Media et des Communications salue également le travail effectué par les nouveaux venus dans le domaine des programmes télévisés, à savoir Nordlicht TV et Uelzechtkanal. Les deux programmes ont réussi à proposer des émissions de qualité s'adressant à une audience régionale

avec des moyens limités et un engagement exemplaire de la part des collaborateurs. Les deux programmes sont ainsi devenus des éléments importants de la vie culturelle et sociale des deux régions de notre pays.

La même évolution couronnée de succès est à constater au niveau du paysage radiophonique. Ce sont surtout les performances des radios locales et régionales qu'il convient de mettre en évidence. Elles ont réussi à diffuser, parfois dans des conditions difficiles, des émissions de qualité et à contribuer à l'encadrement social et culturel de leurs audiences régionales et locales. Dans ce contexte, la Commission des Media et des Communications est consciente des perturbations au niveau de la puissance de diffusion occasionnées par des radios étrangères ou par des radios ayant augmenté leur puissance sans autorisation préalable. La commission parlementaire incite les autorités à réfléchir sur une augmentation de leur puissance de diffusion, ainsi que sur une aide financière afin de permettre aux radios locales, régionales et à réseau d'émission de se doter en équipements numériques.

Etant donné que les radios locales et régionales fonctionnent presque exclusivement grâce au bénévolat, la Commission des Media et des Communications incite le gouvernement à prévoir des mesures de formation, surtout au niveau technique et de l'animation.

B. Les débats en commission parlementaire

Observation

La Commission des Media et des Communications salue les efforts entrepris par le gouvernement, qui a déjà présenté une note exhaustive sur les futures réformes en matière de médias électroniques¹. La commission parlementaire constate par ailleurs que de nombreuses propositions avancées par elle ont d'ores et déjà été introduites dans la note gouvernementale. Le ministre a en outre précisé que la note gouvernementale ne présente nullement un projet figé. L'organisation des entrevues avec les acteurs luxembourgeois dans le secteur des médias ne lui semble aucunement inutile. Certains sujets comme les questions relatives au service public ne sont pas traitées dans la note. Le ministre a estimé par conséquent qu'il reste encore de la matière à discuter dans les réunions de la commission parlementaire.

Sur base de la note du gouvernement et des déclarations faites par les différents acteurs auditionnés en commission, la Commission des Media et des Communications s'est penchée sur plusieurs sujets relatifs à la réforme de la législation sur les médias électroniques.

1. Le financement

Quant au mode de financement du service public, les représentants du gouvernement ne voient pas d'alternatives au système actuel, à savoir les contreparties définies par le contrat de concession et les recettes publicitaires, sauf l'introduction d'une redevance ou le financement via le budget de l'Etat. Les actionnaires majoritaires souhaitent respecter le contrat de base. Le contrat contient néanmoins la clause intitulée „la théorie de l'imprévision“. En réalité, le marché publicitaire est de plus en plus serré et les médias se livrent une concurrence acerbée. Il s'agit d'analyser le cas où les programmes de la CLT-UFA ne réussissent plus à récolter les fonds jugés nécessaires pour le financement des programmes de service public. Le marché publicitaire étant un environnement soumis à des fluctuations importantes, la CLT-UFA peut dépasser le plafond qui lui est imposé de 10% et constituer ainsi une réserve pour les années moins favorables.

Le coût pour le programme luxembourgeois se situe autour de 11 millions d'euros, dont 4 millions sont apportés par la publicité. Ce coût est raisonnable si on considère les frais de production des programmes régionaux chez nos voisins, où le budget atteint le double, voire le triple. Le coût du programme luxembourgeois s'explique en premier lieu par l'existence de synergies avec d'autres services de la CLT-UFA.

Il existe plusieurs voies pour le financement d'un programme: la publicité, le sponsoring et similaire, le budget de l'Etat et la redevance. Sachant que le marché publicitaire est de taille nettement plus réduite dans notre pays que dans d'autres pays européens, les programmes qui souhaitent y trouver des fonds se heurtent à des limites „naturelles“. Le marché peut être qualifié d'atypique dans la mesure où les Luxembourgeois consomment beaucoup de publicité internationale qui n'est pas produite dans notre pays.

¹ La note de réflexion du gouvernement qui contient l'essentiel des orientations pour une nouvelle législation sur la radio et la télévision peut être consultée en tant qu'annexe de ce rapport.

Le financement des programmes télévisés

Suite aux discussions du Conseil de gouvernement du 9 novembre 2001, le Ministre a réuni les acteurs concernés pour les consulter au sujet de la politique envisagée par le gouvernement en matière de publicité dans les programmes luxembourgeois par câble. Pour rappel, les propositions du gouvernement suivantes ont été retenues:

- Les programmes luxembourgeois par câble qui le demandent se verront accorder l'autorisation de diffuser des messages publicitaires.
- Les règles seront les mêmes que celles imposées à RTL Télé Lëtzebuerg, à savoir
 - les règles prévues dans la directive „Télévision sans Frontières“;
 - l'interdiction de diffuser des messages publicitaires identifiés comme des promotions ponctuelles de magasins à grande surface ou à des succursales multiples;
 - La fixation d'un plafond de recettes publicitaires annuel s'élevant en 2002 à 5.275.000 euros avec un taux de progression de 6% par an, soit une condition plutôt théorique pour les nouveaux programmes
- Ces nouvelles conditions seraient applicables à partir de la rentrée en septembre 2002, afin de permettre à tous les acteurs de se préparer à cette innovation. Les cahiers des charges nécessitent par conséquent des modifications.

Le Ministre a précisé qu'au cours des discussions, aucun des acteurs présents ne s'est opposé à ces propositions.

RTL Télé Lëtzebuerg a exprimé ses craintes quant à l'arrivée de nouveaux programmes. Le gouvernement s'est engagé à ne pas autoriser d'autres programmes à finalité commerciale s'adressant à l'ensemble du public résidant. CLT-UFA considère que la nouvelle politique du gouvernement est en rupture avec cet engagement. Tout en ne s'y opposant pas, la société souhaite recevoir des mesures compensatoires en cas de dérapage du modèle de financement dû à la nouvelle concurrence.

Lors de son entrevue avec le gouvernement, le groupe EDITPRESS a plaidé pour le maintien de l'article 34 de la loi sur les médias électroniques, qui instaure une commission mixte, chargée de surveiller et d'évaluer les conséquences de l'introduction de nouveaux programmes sur les ressources publicitaires de la presse bénéficiaire du régime de promotion de la presse écrite. Elle est en outre chargée de proposer, le cas échéant, une compensation à charge du budget de l'Etat. Dans ce contexte, il est essentiel que les nouveaux programmes de télévision soient couverts par la pige publicitaire.

La mise en oeuvre de la nouvelle politique peut se faire par le biais d'une modification des cahiers des charges dans le cadre du règlement grand-ducal. A cette fin, des avenants sont préparés en vue d'une modification des cahiers des charges des concessionnaires existants qui le souhaitent. Ces avenants individuels seront soumis à l'avis de la Commission Indépendante de la Radiodiffusion avant d'être approuvés par les ministres réunis en conseil de gouvernement et prendront effet au 16 septembre 2002.

Les membres de la commission parlementaire ont par ailleurs abordé l'opportunité de prévoir le subventionnement des productions de programmes, qui semble une voie à explorer. Il convient néanmoins de préciser que ce mode de financement ne jouerait qu'en cas de production répondant à des conditions d'intérêt général et à certains critères de qualité.

Le financement des radios

Les radios locales peuvent récolter des recettes publicitaires n'excédant pas les 500.000 francs (12.395 euros). Elles ne doivent pas disposer d'une régie publicitaire et ne doivent pas dépendre d'un seul client publicitaire. Leur statut d'a.s.b.l. ne leur permet pas de générer du bénéfice.

Les radios à réseau et la radio nationale commerciale sont soumises à des limitations au niveau publicitaire. Les cahiers des charges prévoient combien de publicité peut être diffusée par heure d'émission. Le besoin de financement des radios locales semble plus aigu. Voilà pourquoi, la commission parlementaire plaide pour une augmentation du plafond de 12.395 à 20.000 euros.

La Commission des Media et des Communications soulève également les situations de concurrence qui peuvent se présenter pour les radios à la recherche de clients publicitaires. Pour rappel, la demande pour une certaine forme de subventionnement ou d'aide émane des radios à réseau, plus particulière-

ment de Radio ARA et de Radio Latina qui sont déficitaires. ELDORADIO est la seule à réaliser un petit bénéfice, mais conserve toujours des dettes nées au début de son existence.

Il est à préciser que toutes les radios luxembourgeoises visant le public résidant reçoivent indirectement une subvention, étant donné qu'aucune ne paie de taxe, contrairement à l'étranger où certaines radios sont obligées de les payer.

La Commission des Media et des Communications s'est mis d'accord de proposer une forme d'aide liée au contenu socioculturel des radios et qui pourrait prendre la forme de l'aide à la presse culturelle, sans pour autant dépasser un certain montant.

2. Les programmes télévisés

Les membres de la commission ont dans leur réunion du 31 janvier 2002 procédé à une analyse des programmes télévisés au Luxembourg. Au cours des discussions, les sujets suivants ont été traités:

- le contrat de concession qui lie l'Etat et la CLT-UFA;
- le régime d'autorisation;
- la question du service public;
- les alternatives par rapport au contrat de concession;
- la structure de l'actionnariat des chaînes de télévision, la participation dans le capital d'autres chaînes;
- le financement des médias audiovisuels et les revenus publicitaires.

Le dispositif de concessions/permissions accordé à la CLT-UFA

L'accord de base signé entre l'Etat et la CLT est accompagné de l'octroi de concessions/permissions assorties d'un cahier des charges général et de cahiers des charges particuliers relatifs à trois concessions pour les programmes de radio francophone et germanophone RTL, RTL Radio (FM) et RTL Radio (OM) et à sept concessions pour les programmes de télévision francophone, germanophone et néerlandophone RTL 9 (Canal 21), RTL 9 (sat), RTL 4, RTL 5, Club RTL, RTL TVi et RTL Television. Une permission porte sur le programme de radio en langue luxembourgeoise RTL Radio Lëtzebuerg et une permission sur le programme de télévision en langue luxembourgeoise RTL Hei elei.

Les concessions/permissions portent sur des programmes et sont octroyées sur demande de la CLT et sans appel public et candidatures. Le contenu des concessions/permissions et des cahiers des charges afférents fait cependant chaque fois l'objet d'un accord préalable entre les parties. Chacune des concessions et permissions a pour objet un ou plusieurs programme(s) distinct(s) de radio, de télévision et/ou de télétexte dans une langue donnée et financé(s) suivant un ou plusieurs mode(s) déterminé(s). Elles permettent au concessionnaire/permissionnaire CLT d'utiliser toute la largeur de bande de fréquences et d'autres moyens de diffusion accordé(s), y compris la transmission de services secondaires intégrés dans le signal diffusé, dont il informera préalablement le gouvernement.

Par l'effet de l'octroi de la concession ou de la permission, le concessionnaire ou le permissionnaire est autorisé à procéder à la transmission simultanée ou différée des programmes qui font l'objet des concessions/permissions par différents moyens de diffusion qu'il s'oblige à communiquer au gouvernement, à condition qu'en cas de pluralité de vecteurs de diffusion, le contenu du programme, sa dénomination, sa langue et son mode de financement principal restent inchangés. En cas de modification d'un ou de plusieurs de ces paramètres, le concessionnaire/permissionnaire devra solliciter l'octroi d'une concession/permission distincte pour la déclinaison concernée du programme en question.

L'accord de base contient en outre une réaffirmation de la volonté de partenariat portant

- sur le site luxembourgeois du siège et de certaines activités;
- l'octroi de nouvelles concessions ou autorisations d'émettre sollicitées par la CLT;
- des fréquences et vecteurs complémentaires nécessaires au développement des activités de la CLT;
- la location de répéteurs ou de parties de répéteurs sur le système ASTRA;
- l'introduction rapide de la radio digitale (DAB); les six premières fréquences devant être réservées prioritairement aux programmes de radio sonore à émetteur de haute puissance et à réseau d'émission;

- le maintien d'un environnement juridique favorable à l'exploitation des droits concédés;
- la promesse de n'accorder à aucun tiers des conditions de concession/permission plus avantageuses que celles accordées à la CLT;
- l'exercice, sur le territoire luxembourgeois, des activités de radiodiffusion en relation avec les concessions/permissions accordées (poste émetteur, régie finale, dispositifs de diffusion, liaisons montantes);
- la demande d'aides publiques;
- le maintien du bâtiment administratif central et la construction d'un centre de télévision;
- l'opportunité de production audiovisuelle.

L'accord de base expirera le 31 décembre 2010. Les parties se sont engagées à entamer des négociations en vue d'un éventuel renouvellement à partir du premier janvier 2007. Si aucun accord n'a été trouvé avant le 1er janvier 2009, le gouvernement est libre d'attribuer à un tiers une concession pour le type de programme concerné.

Le cahier des charges général date du 4 août 2000. Il contient les dispositions communes aux concessions/permissions et cahiers des charges particuliers.

Ces dispositions concernent en premier lieu:

- le contrôle de la société CLT-UFA;
- le droit de regard du gouvernement sur la composition de l'actionnariat de la CLT-UFA,
- la composition et le fonctionnement des organes sociaux de la CLT-UFA;
- les modifications statutaires;
- les contreparties des concessions/permissions à charge du concessionnaire (service public de la radio sonore et de la télévision, la responsabilité éditoriale, la collaboration avec la presse écrite, le maintien des équipes de journalistes/professionnels, le pluralisme et le contenu équilibré des programmes, les équipements, le responsable pour les programmes luxembourgeois au niveau de la direction, la promotion croisée et commune des deux programmes en langue luxembourgeoise, le régisseur publicitaire, le coût des services publics et son évolution, l'orchestre symphonique);
- la surveillance des activités concédées;
- la „théorie de l'imprévision“, c.-à-d. la réponse à un déséquilibre important et durable intervenant dans l'exploitation des concessions/permissions;
- le principe d'indemnisation en cas de retrait partiel concessions/permissions;
- la modification unilatérale des cahiers des charges par le gouvernement.

La Commission des Media et des Communications ne voit pas l'opportunité de procéder à une renégociation du contrat de concession avant son échéance en 2010. Partant du fait que le contrat de concession sera éventuellement abandonné et remplacé par un système d'autorisation et que le contrat serait alors le dernier, la commission parlementaire incite toutefois le gouvernement à faire dès aujourd'hui ses réflexions sur le futur en la matière.

Le régime d'autorisation des programmes

La commission parlementaire a par ailleurs traité la question relative à l'honorabilité des gérants et des directeurs. Les représentants du Service des Médias ont donné à considérer la différence importante entre la régulation du contenu des programmes et l'accès aux ressources rares (fréquences terrestres, accès privilégié au câble). Si la deuxième catégorie nécessitera éventuellement encore une intervention de l'Etat, la création d'une nouvelle société oeuvrant dans le secteur audiovisuel en diffusant par câble ou par satellite ne devra pas nécessairement être soumise à une intervention étatique. Les câblo-opérateurs ont néanmoins un certain pouvoir d'intervention du fait qu'ils peuvent décider quels programmes seront diffusés via leur réseau et à quelle position se situera le programme.

Compte tenu de ce qui se fait à l'étranger, le Service des Médias et des Communications a expliqué que dès qu'une fréquence devient libre, des appels d'offres sont lancés. Des candidatures sont ensuite posées pour la reprendre. Au Luxembourg, les moyens d'intervention de l'Etat peuvent se situer au niveau des conditions relatives au service public à respecter par les programmes. En contrepartie, l'Etat pourrait permettre un accès privilégié aux réseaux (fréquence terrestre analogique, accès à un réseau

T-DVB numérique, accès aux réseaux câblés) ou prévoir un soutien financier. Même s'il est vrai que la situation ne se pose qu'à l'avenir, elle pourrait apparaître dès que la CLT manifeste un désintérêt pour une des fréquences qui lui sont actuellement allouées.

La Commission des Media et des Communications a discuté sur l'opportunité pour le législateur d'imposer certaines conditions aux sociétés qui souhaitent travailler dans le domaine audiovisuel (honorabilité professionnelle, qualification professionnelle, capacités financières). Les sociétés devraient disposer d'une double autorisation de la part du Ministre des Classes moyennes et du Ministre chargé des médias.

3. Le paysage radiophonique

Le gouvernement propose que les programmes luxembourgeois soient soumis à un socle de base de règles communes, identiques pour tous les programmes de radio et de télévision. Ces règles ont trait à la protection des mineurs, la publicité et pour la TV, le contenu en oeuvres européennes telles que prévues par la directive Télévision sans Frontières. Elles complètent les règles applicables aux communications publiques en général en application du code civil ou pénal ou de la législation sur la presse. Les programmes luxembourgeois seront soumis à un régime d'autorisation individuelle. L'autorisation soumise à certaines conditions clairement définies sera accordée à tous ceux qui les remplissent, avec la possibilité d'un recours en cas de refus d'attribution. Les conditions peuvent aussi bien concerner les qualités du demandeur (l'honorabilité et la capacité financière) que son projet (compatibilité avec le cadre réglementaire).

Les missions du service public confiées soit à un établissement public, soit à une société privée seront prévues par la loi. Ces programmes sont censés respecter des contraintes en matière de respect du pluralisme.

En ce qui concerne la phase de transition pour les fréquences analogiques, le cadre réglementaire pour la diffusion de programmes se situe dans la continuité de ce qui existe pour l'heure actuelle. Comme les fréquences analogiques servent à diffuser un seul programme, les assignations de fréquences resteront liées à la diffusion d'un programme déterminé dans le cadre d'autorisations personnelles et non cessibles, en tout cas dans la mesure où le public résident est visé.

La distinction entre programme à rayonnement international et programmes visant un public résident sera maintenue. La distinction entre programmes de radio à émetteur de haute puissance et programmes de radio à émetteur(s) de faible puissance sera maintenue. Aucun groupe ne peut bénéficier de plus de deux fréquences à émetteur de haute puissance.

Les contraintes sur la forme sociale des radios seront assouplies. Les radios à émetteur de haute puissance et les radios à réseau d'émission sont considérées dans leur ensemble (radios à couverture nationale). Aucun groupe ne pourrait contrôler plus de deux de ces radios. En pratique, cela signifie qu'un groupe pourrait monter jusqu'à 100% dans deux radios, mais ne pourrait pas dépasser en dilué un seuil de 5% dans une troisième radio.

La forme sociale

Les membres de la commission parlementaire se sont penchés sur la question de la forme sociale des radios. Ils ont particulièrement analysé la question si toutes les radios peuvent choisir la forme sociale qui leur convient le mieux. Certains membres se sont rattachés au modèle préconisé par le gouvernement, rappelant les difficultés que les radios locales connaissent pour assurer leur fonctionnement et le renouvellement de leur matériel. D'autres se sont joints à l'idée de l'a.s.b.l. pour les radios locales et d'autres formes d'organisation, tout en notant qu'une société coopérative permet un large droit de regard des actionnaires et des membres.

Certains membres se sont exprimés contre la participation dans le capital de plus d'une radio. Les formes juridiques initialement prévues dans la loi reflètent la philosophie de base des auteurs du projet et doivent être maintenues. Certains membres ont plaidé pour le maintien des fréquences locales et de leur exploitation sous le statut de l'a.s.b.l., tout en estimant que les radios locales constituent un forum important pour des activités culturelles, créatrices ou éducatives qui, en raison de leur contenu plus intellectuel, ne trouvent pas leur place sur les antennes des radios commerciales.

La commission est majoritairement d'avis que le législateur doit laisser aux sociétés le choix quant à la forme juridique et de prévoir en principe le statut d'a.s.b.l. pour les radios locales.

La participation dans le capital social

La loi actuellement en vigueur permet une participation dans le capital de toutes les autres radios, si ces participations ne dépassent pas les 25%¹. Le Service des Médias et des Communications attire l'attention sur le fait que le respect des dispositions actuelles a posé de nombreux problèmes d'ordre pratique (p.ex. lors de l'augmentation de capital dans les s.à r.l.). Dans cette optique, le Gouvernement a proposé un assouplissement des règles concernant la forme sociale et la répartition du capital des sociétés bénéficiant du droit d'exploiter des fréquences de radiodiffusion.

La commission parlementaire est d'avis que les autorités doivent mettre en oeuvre toutes les mesures nécessaires pour contrôler si les dispositions légales applicables aux participations sont respectées. La nouvelle loi doit en outre prévoir des dispositions afin d'éviter qu'une société commerciale détenant des participations dans le capital d'autres sociétés puisse encore devenir membre d'une a.s.b.l.

4. Le Service public

Dans le contexte de l'évolution des paysages médiatiques, la question du service public soulève de grandes discussions philosophiques et cela partout en Europe. La Commission Européenne fait actuellement une analyse comparative du service public dans les pays membres.

Les membres de la commission parlementaire ont évoqué en détail la problématique du service public qui est certainement un des points culminants de toute discussion future en matière audiovisuelle et devra être au centre de tout débat d'orientation.

Rappelons qu'actuellement, la CLT-UFA fournit ce service en contrepartie de ses autres concessions. Ce service comporte actuellement l'obligation de diffuser un journal télévisé quotidien d'une demi-heure ainsi que des émissions culturelles et sportives.

Au niveau des radios, c'est la Radio Socio-Culturelle qui remplit une mission de pur service public.

Comme il a été exposé ci-dessus, la commission parlementaire est d'avis qu'il n'y a aucune raison de revenir sur le contrat de concession signé avec la CLT-UFA avant la date de son expiration normale en 2010. La question du service public de télévision pourra donc se poser au plus tôt à cette date ce qui n'exclut pas que le Gouvernement respectivement la Chambre des Députés apportent d'ores et déjà leurs réflexions quant à la période postérieure à 2010. Par ailleurs, il ne peut jamais être exclu totalement que la CLT-UFA exige une renégociation du contrat avant son expiration normale ou que ce contrat soit résilié d'un commun accord avant la date d'échéance normale.

La commission s'est laissée guider surtout par sa préoccupation de maintenir une certaine qualité au niveau du contenu diffusé. Il est indispensable qu'à côté des programmes purement commerciaux, des programmes de qualité doivent continuer à être proposés aux téléspectateurs. Il est aussi évident que des types de programmes d'une certaine qualité s'adressant à un public spécifique peuvent difficilement se financer par le biais de la publicité.

Certains membres de la commission parlementaire ont également jugé utile de définir de prime abord les médias qui doivent assurer le service public ainsi que les contenus et les obligations des programmes. Ce ne serait que dans une phase ultérieure que la question du statut public ou privé de l'établissement producteur pourrait se poser.

En matière de programmes télévisés, la commission parlementaire s'est déclarée opposée en principe à une télévision publique non commerciale et subventionnée exclusivement par le budget de l'Etat à l'instar de la Radio Socio-Culturelle. La commission parlementaire semble sur ce plan être sur la même longueur d'onde que le Gouvernement qui s'est toujours prononcé contre la création d'une telle télévision publique.

Par contre, la Commission des Media et des Communications s'est exprimée pour le principe d'un service public de télévision qui pourra être presté par une ou plusieurs sociétés privées ou par un organisme public. Actuellement, ce service public est uniquement et exclusivement assumé par la CLT-UFA sur base du contrat de concession précité. La commission parlementaire a cependant été d'accord pour

¹ „Art. 18. (2) Aucune personne physique ou morale ne peut détenir des parts dans plus d'une société bénéficiaire pour un programme à réseau d'émission, ni ne peut détenir plus de 25% des parts et des droits de vote dans une telle société, y compris les participations indirectes.“

reconnaître que ce service public, au plus tard au-delà de l'année 2010, pourrait être assuré par plusieurs prestataires. Une telle approche ne serait cependant pas sans risques alors que l'audience des programmes du principal prestataire pourrait subir des baisses considérables et mettre en danger sa survie économique. Il est un fait que le marché audiovisuel luxembourgeois avec à peine 500.000 habitants peut difficilement faire survivre économiquement plus d'un prestataire de programmes télévisés. Il importe donc qu'une répartition des missions de service public entre plusieurs prestataires de services ne mette pas en péril le sensible équilibre qui existe actuellement dans le paysage médiatique luxembourgeois. L'actualité a apporté une confirmation de ce fragile équilibre avec la suspension du moins temporaire d'un des nouveaux programmes télévisés et ce apparemment pour des raisons financières.

Il est évident que le service public à prester devra être défini par convention de même qu'un éventuel financement public dont le prestataire pourrait bénéficier. Ce même prestataire devra évidemment faire une distinction nette et claire entre les éléments de service public et les autres parties éventuelles de son programme. Dans ce contexte, il devra le cas échéant tenir une comptabilité séparée. On pourrait dans ce contexte imaginer qu'au-delà de 2010, un tel cadre légal n'empêcherait le Gouvernement de confier la prestation du service public principalement à la CLT-UFA tout en confiant certaines missions de service public, qui devraient être définies de façon concise, à d'autres prestataires. Une étroite collaboration entre les différents prestataires sur le plan des missions de service public serait d'ailleurs souhaitable en vue de minimiser les frais et d'assurer aux éditeurs et téléspectateurs des programmes de qualité répondant à l'attente du public et à sa mission de service public.

La question du financement des programmes a été longuement débattue par la commission parlementaire. Certains membres ont avancé la possibilité d'un système au „compte-gouttes“ qui prévoit une répartition entre plusieurs producteurs de programmes de sommes déterminées en vue de la diffusion de programmes de qualité. Ce modèle constitue une nouveauté par rapport au système traditionnel qui prévoit une somme donnée à accorder en contrepartie à un programme national remplissant les obligations de service public. Le financement de la production de programmes semble être une piste intéressante qui a suscité la sympathie des membres de la commission parlementaire. Un tel système aurait en effet l'avantage de sortir des sentiers battus qui consistent à verser à des prestataires des subventions pour produire eux-mêmes des programmes.

Certains membres de la Commission des Media et des Communications ont déploré le fait que le capital des sociétés actives dans le domaine audiovisuel est souvent réparti entre de nombreux actionnaires ce qui ne contribue guère à la transparence pour un public qui a des problèmes pour reconnaître l'ayant droit ou l'auteur d'une émission. Il a été en outre remarqué que certaines contraintes imposées à ces sociétés qui peuvent être contraires à la liberté d'expression. Dans ce contexte, l'opportunité d'imposer des contraintes relatives à la structure juridique a été discutée. Des conditions particulières ne peuvent cependant être exigées que des prestataires ayant des missions de service public alors que pour les autres prestataires, la liberté d'établissement devra jouer.

La Commission des Media et des Communications a longuement examiné les propositions du Ministre qui sont par ailleurs très proches de ses propres réflexions. Une question importante sur laquelle il y a cependant lieu de se mettre d'accord est celle de la définition de la notion de service public. Suivant le Ministre, ce service public doit notamment comprendre la diffusion d'informations sur la vie politique, sociale et culturelle luxembourgeoise, la vie en commun des communautés autochtones et étrangères. Pour la Commission des Media et des Communications, une priorité doit cependant être donnée à des missions éducatives et de formation que devraient remplir aussi bien les prestataires en matière de télévision que de radio. A cet effet, il y a lieu de souligner les efforts importants consentis par le programme de télévision „Uelzechtkanal“ qui remplit cette mission de façon exemplaire au prix d'un engagement massif d'un enseignant. Il est cependant important que cette notion de mission éducative soit précisée et détaillée pour savoir notamment si les médias doivent être intégrées dans les cours en tant que moyen d'expression ou s'il faut utiliser les médias comme moyen de transmission pour des programmes à contenu éducatif. Il est évident que dans ce contexte, à côté du Ministre délégué aux médias, le Ministre de l'Education est également concerné, cela surtout par les orientations dans le domaine de l'éducation.

En tout état de cause, la commission parlementaire souhaite que dans le nouveau contexte médiatique, les missions de service public soient développées. Pour la commission parlementaire, il est absolument primordial et indispensable qu'à côté des programmes purement commerciaux qui continueront à prospérer, des émissions de qualité trouvent leur place dans les différents médias audiovisuels. Dans un monde médiatique, où notamment la violence devient de plus en plus présente, l'Etat a le devoir

d'assurer un service public de qualité en encourageant la production et la diffusion de programmes qui ne trouveront jamais une place sur des canaux purement commerciaux.

5. La structure de régulation¹

Les missions

La commission parlementaire a avancé plusieurs concepts. D'une part, une espèce d'organisme qui s'apparente à la commission de surveillance pour le secteur financier. D'autre part, une commission effectuant des contrôles ex post après l'attribution de l'autorisation/permission. La commission parlementaire plaide pour une autorité indépendante de régulation qui devra disposer des moyens financiers et humains adéquats pour pouvoir pleinement remplir sa mission. Les moyens de sanctions ancrés dans la loi doivent être échelonnés et, le cas échéant, appliqués de manière générale.

Le ministre s'est d'ailleurs exprimé contre l'exercice d'un contrôle quelconque du contenu éditorial des programmes de radio ou de télévision, tout en estimant que dans les médias concernés, les journalistes ne doivent pas être considérés différemment que les journalistes de la presse écrite. Le Conseil de Presse doit jouer son rôle dans le domaine du respect de la déontologie journalistique.

La Commission des Media et des Communications souhaite aller au-delà des propositions gouvernementales en matière de répartition des compétences entre la nouvelle autorité de régulation et le gouvernement. Contrairement aux vues de la commission parlementaire, la note gouvernementale prévoit que le Ministre des médias, le Ministre des télécommunications et l'autorité de régulation seront les organes de régulation. Aux ministres seront confiés les missions comportant un exercice de la souveraineté et les missions qui exigent une politique volontariste. Enfin il est recommandé de confier à la nouvelle autorité de régulation des missions suffisamment importantes en volume et en portée pour lui permettre d'acquérir rapidement expérience et professionnalisme dans l'exercice de ses fonctions.

A la *nouvelle autorité de régulation* seront confiées les missions qui comportent des aspects pluralistes. Concrètement, la nouvelle autorité de régulation sera chargée des missions d'autorisations de programmes, ainsi que de la surveillance et de des sanctions. A ceci s'ajoutent les missions englobant l'attribution de droits privilégiés aux réseaux numériques, la fixation des conditions pour le bénéficiaire, ainsi que la surveillance et la prise de sanctions. La surveillance du respect du pluralisme dans le service public ainsi que les sanctions en cas de non-respect incombent également à l'autorité de régulation.

La note gouvernementale prévoit qu'au *ministre des télécommunications* sera confiée l'assignation des fréquences, ainsi que la surveillance technique et la prise de sanctions en cas d'abus. L'ILR procure de l'aide matérielle en cas de besoin et de l'assistance consultative.

La fixation des missions de service public sera la charge du *Ministre des médias*, étant donné que cette fonction demande l'exercice d'une politique volontariste allant au-delà de l'application de règles fixées.

La commission parlementaire souhaite limiter les compétences du gouvernement (soit le Ministre des télécommunications, soit le Ministre des médias) aux missions de réglementation, de définition et de l'attribution des missions de service public (sur avis de l'autorité de régulation), ainsi que du contrôle technique (assisté par l'Institut de Régulation).

Fonctionnement

Certaines questions soulevées par les membres de la Commission des Media et des Communications ont eu trait au fonctionnement de la pratique actuelle, qui ne permet aucun contrôle de la part de la Chambre des Députés.

¹ Certains organismes invités en commission parlementaire ont fait certaines propositions pour la future autorité de régulation. Le *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel en France (CSA)* et le *Conseil supérieur de l'Audiovisuel* à Bruxelles pour les médias électroniques en Communauté française ont à maintes reprises servis de référence dans les réflexions des orateurs invités. Pour ceux qui veulent se faire une image approfondie sur l'organisation et le fonctionnement des deux conseils chez nos voisins, il est indiqué d'une part de consulter le site Internet du CSA en France (www.csa.fr) et d'autre part de se référer au document préparé par le Conseil national des Programmes (CNP) intitulé „Conseil national des programmes – Bilan et perspectives“ distribué en appui des discussions en Commission des Media et des Communications.

Le gouvernement a l'intention de légiférer dans le domaine des établissements publics. Quant à la nouvelle autorité de régulation (ARI) envisagée par le gouvernement se pose la question de l'indépendance de certains organismes publics. Le Conseil d'Etat a d'ores et déjà soulevé des questions d'ordre constitutionnel qui se sont présentées lors de la mise en place des établissements censés oeuvrer en toute indépendance. Le gouvernement veut aller dans la direction d'un établissement public administré par un conseil de surveillance, qui aurait pour seule fonction de contrôler la gestion de l'établissement sans pouvoir s'immiscer dans la politique poursuivie par l'autorité.

Selon le projet du gouvernement, l'établissement sera dirigé par un organe exécutif, dont les membres seront nommés par arrêté grand-ducal. Cet organe exécutif appelé directoire prend les décisions en matière de régulation. Pour donner plus de légitimité à cet organe, le gouvernement propose de faire approuver sa composition par la Chambre des Députés ou par le Conseil consultatif avant la nomination des membres. Une nomination de ses membres par le Parlement comporterait le risque d'une composition politique proportionnelle.

Le Conseil consultatif sera composé de 25 personnes suivant le modèle de l'actuel Conseil national des programmes „*qui aurait comme mission de rendre des avis sur différentes questions, notamment celles ayant trait au pluralisme. Les avis de ce Conseil ne seraient pas contraignants pour l'organe exécutif mais ils seraient publics*“.

Selon les explications du gouvernement, les membres sont nommés par le Grand-Duc sur base d'une liste de candidats désignés par les fédérations d'associations de la vie publique luxembourgeoise. Selon les vues de certains membres, la définition des critères sur base desquels l'importance d'une fédération est à apprécier s'impose dans ce contexte.

Les propositions ci-dessus se fondent sur la conviction que les décisions ne devraient pas se faire par un organe composé uniquement de personnes qui ne sont pas des professionnels en la matière, en raison notamment de la complexité croissante du domaine à l'ère de la convergence. Un organe de décision ne faisant fonction que d'un comité de direction risque d'être perçu comme trop bureaucratique dans un domaine qui touche à la liberté d'expression. Or, pour un organe plus large et composé de professionnels, les missions à assurer ne seraient pas suffisamment volumineuses et exigeantes. D'où l'idée d'une formule mixte. Le Ministre estime néanmoins qu'il ne faudrait cependant pas se fixer avant d'avoir défini les missions et le cadre réglementaire.

Certains membres de la commission parlementaire doutent de la nécessité d'un établissement public distinct par domaine. C'est la raison pour laquelle ils ont proposé la création d'un établissement public unique, compétent dans plusieurs domaines liés. La commission parlementaire n'a pas été en mesure de se mettre d'accord sur la composition du conseil d'administration et les procédures de désignation.

Le Ministre a expliqué que l'ILR constitue d'ores et déjà un modèle d'une autorité de régulation compétente pour plusieurs domaines. Une fusion de la présente autorité avec un autre organe semblable est cependant difficile à imaginer, sauf éventuellement dans le cas d'une fusion avec la commission nationale de la protection des données. L'ILR s'occupe de questions d'infrastructures et de marchés plutôt que de contenus et il n'existe aucun autre établissement actif dans ce domaine.

Il est vrai que le gouvernement ne veut pas instaurer un organe contrôlant le contenu éditorial des programmes, à l'exception toutefois des principes fondamentaux à la dignité humaine.

En ce qui concerne la durée des mandats des membres du directoire, la commission parlementaire est consciente des difficultés à embaucher des personnes compétentes, au cas où le législateur souhaite limiter la durée du mandat et le rendre non renouvelable. Il est tout à fait probable que les personnes concernées tenteront de se repositionner au niveau professionnel longtemps avant l'expiration de leur mandat. Bien qu'on puisse prévoir que les mandatés soient soumis à une clause de non-concurrence et ne puissent pas travailler dans le domaine des médias pendant une certaine durée après leur mandat, ils peuvent parfaitement s'établir comme consultant ou comme avocat spécialisé dans les médias.

Le gouvernement souhaite en outre assurer l'indépendance politique des membres des organes de l'autorité de régulation. Leur recrutement s'avère d'autant plus délicat que les incertitudes concernant leur futur statut professionnel sont importantes.

Certains membres de la commission parlementaire ont émis des réserves quant au mandat non renouvelable, particulièrement pour le Directoire. Ils doutent de la neutralité politique des membres du CSA français et ne voient pas comment on pourrait empêcher un membre du Directoire de rejoindre une société privée. Une clause de non-concurrence (respectivement une interdiction d'exercer un métier dans le secteur des médias) est par ailleurs difficile à intégrer dans une loi. Les compétences vont se

cristalliser au cours du mandat. Il est par conséquent indiqué de prévoir un mandat à durée suffisamment longue pour permettre aux membres d'acquérir des compétences et un certain degré de professionnalisme, mais suffisamment courte afin de permettre encore les aménagements qui s'imposeront au niveau de la composition de l'Autorité.

Compte tenu de ces réflexions, la Commission des Media et des Communications s'exprime pour un mandat de cinq ans, qui peut être renouvelé. Elle suggère par ailleurs un Directoire qui sera composé de trois personnes, dont un directeur et de deux directeurs adjoints (sur le modèle de l'Institut Luxembourgeois de Régulation).¹

La commission parlementaire, dans sa majorité, retient que, suite à un appel de candidatures, la Chambre des Députés reçoit une liste des candidats retenus et en choisit trois. La liste doit excéder le nombre de trois candidats. Les membres seront nommés par le Grand-Duc.

Quant au Conseil de surveillance, la note gouvernementale prévoit que „l'établissement serait administré par un conseil de surveillance de trois personnes, par exemple un président venant de la société civile et deux membres fonctionnaires. Ce conseil aurait pour seule fonction de contrôler la gestion de l'établissement sans pouvoir s'immiscer dans la politique poursuivie par l'ARI“.

La commission parlementaire est d'avis qu'il convient de faire désigner les trois membres du conseil de surveillance par la Chambre des Députés, le Gouvernement et le Conseil d'Etat respectivement.

La note gouvernementale prévoit en outre que „l'établissement public pourrait avoir un staff de quelques personnes, sous la direction du directoire“. La commission parlementaire souhaite que le cadre du personnel soit défini dans une loi.

6. L'accès des citoyens aux programmes et aux services publics

Certains membres de la commission parlementaire ont évoqué les problèmes concernant l'accès des citoyens aux programmes et aux offres de service public. Certains câbloopérateurs ne disposent pas des infrastructures nécessaires pour permettre la diffusion de plusieurs dizaines de programmes et sont contraints de faire une sélection. L'organisation des programmes sur les différents canaux prédéfini également l'accès, dans la mesure où les programmes transmis dans les fréquences supérieures ne sont pas encore reçues par les téléviseurs anciens.

Le Ministre a souligné qu'une disposition de la loi sur les médias électroniques permet au Gouvernement d'imposer la diffusion de certains programmes (article 22 (5) de la loi modifiée de 1991). Il s'agit du principe de „l'accès privilégié aux réseaux“. La base légale peut être créée, mais il reste toujours la question de la réalisation concrète. Le Ministre est d'avis que, suite aux journées de la câblodistribution qui ont eu lieu au mois de juillet 2000, de nombreuses améliorations ont déjà été entreprises.

La loi sur les télécommunications fixe en outre le principe du libre accès, c'est-à-dire que les opérateurs doivent assurer l'accès à leurs réseaux et/ou services de télécommunications ainsi que l'utilisation des réseaux et/ou services de télécommunications à tous ceux qui le demandent, à des conditions générales de fourniture fondées sur des critères objectifs, transparents, non discriminatoires et garantissant l'égalité d'accès (article 21 de la loi du 21 mars 1997 sur les télécommunications). Or, il s'avère que de nombreuses chaînes sont moins intéressées par l'accès que par la diffusion à titre gratuit de leurs programmes.

Les petits câblo-opérateurs éprouvent certaines difficultés à réaliser les investissements nécessaires. Le Ministre rappelle qu'il favorise l'interconnection des réseaux afin de permettre aux petits câblo-opérateurs d'offrir également les nouveaux services. Cela ne les dispensera cependant pas d'entreprendre les investissements nécessaires.

*

¹ La note gouvernementale sur les grandes orientations prévoit que „L'établissement (public ARI) serait dirigé par un organe exécutif composé de trois personnes à plein temps nommées par arrêté grand-ducal. Cet organe exécutif, que l'on peut appeler directoire, serait appelé à prendre les décisions en matière de régulation. Pour donner plus de légitimité à cet organe, on pourrait envisager de faire approuver sa composition par la Chambre des Députés ou par le Conseil consultatif avant la nomination des membres.“

IV. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES MEDIA ET DES COMMUNICATIONS

1. Financement des médias électroniques

a) Régime publicitaire

La Commission des Media et des Communications salue les dispositions prises par le gouvernement en matière de publicité au niveau des *programmes de télévision*. Les recettes publicitaires sont dorénavant plafonnées à 5.275.000 euros par an avec un taux de progression annuel de 6%. Ce plafond est applicable pour tous les *programmes télévisés* luxembourgeois.

La commission prend acte et se rallie à la mesure gouvernementale d'augmenter le plafond publicitaire annuel de 12.395 à 20.000 euros pour les **radios locales**, qui sont fréquemment confrontées à des problèmes de financement. Il est vrai que ces problèmes sont dus en partie aux difficultés rencontrées par les radios lors de la recherche de clients publicitaires ou d'autres recettes. C'est particulièrement le cas des radios touchant un groupe restreint de personnes ou proposant des émissions à caractère culturel. Le fait qu'une radio soit limitée à un rayon de diffusion ne dépassant souvent pas les cinq kilomètres et soit en plus en concurrence avec les autres radios internationales ou nationales, compromet un financement, même limité, des programmes via la publicité, le sponsoring ou le parrainage et n'apporte guère d'autres recettes (dons, cartes de membres).

b) Prise en compte des émissions à caractère socioculturel

La commission est d'avis que l'existence de certaines radios proposant des programmes de haut niveau contribue à la pluralité médiatique dans notre pays. Leurs programmes, bien que ne répondant qu'aux intérêts d'une petite audience, sont souvent d'une qualité élevée. Une aide financière ne devrait pas pour autant dépasser un certain montant, afin de ne pas constituer une concurrence par rapport aux radios commerciales.

La Commission des Media et des Communications plaide en faveur de la promotion d'un système de subventionnement de la production destinée à la télévision. Il convient de préciser que le contenu des émissions est censé répondre à des critères de qualité et proposer des éléments socioculturels. Partant du fait que les producteurs indépendants ont d'ores et déjà réalisé des émissions de haute qualité, la Commission des Media et des Communications invite le gouvernement à honorer davantage ce travail précieux, par le biais de ce système de subventionnement.

Outre l'augmentation du plafond publicitaire pour les radios locales, d'autres mesures pourraient s'avérer bénéfiques. Dans ce contexte, la commission parlementaire plaide pour une prise en compte, dans le cadre du nouveau système légal pour le service public, des programmes à contenu socioculturel qui ne pourraient être assurés par une radio locale ou une radio à réseau.

Pour les radios remplissant une mission éducative, d'intégration des citoyens étrangers vivant au Luxembourg ou d'encadrement de jeunes, des subsides pourraient également provenir des Ministères de la Famille ou de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports.

Les autorités en charge sont également invitées à mettre tout en oeuvre pour éviter les pratiques de certaines radios contournant les dispositions légales en matière de publicité.

c) L'introduction des technologies numériques

La commission parlementaire propose en outre que les radios locales et les radios à réseau bénéficient de l'assistance de la part des institutions publiques en matière technique, notamment en ce qui concerne le passage aux nouvelles technologies numériques et au niveau de la formation (continue) des animateurs ou journalistes intervenant à l'antenne. La Commission des Media et des Communications est particulièrement concernée par les difficultés des radios à intégrer les nouvelles technologies numériques. L'équipement des radios en technologies modernes, surtout au niveau local est une question essentielle pour la survie et la compétitivité des radios.

La commission parlementaire recommande par ailleurs au gouvernement de procéder à une évaluation auprès des radios locales et à réseau de leurs coûts effectifs de l'équipement et des infrastructures technologiques et d'étudier une réforme éventuelle du financement de ces radios.

Vu les difficultés des radios locales et radios à réseau à diffuser avec suffisamment de puissance, le gouvernement est incité à réfléchir aux possibilités d'autoriser une augmentation de la puissance apparente rayonnée maximale de ces radios. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement est invité à trouver une solution pour les fréquences non occupées pour l'heure actuelle, qui pourraient être mises à la disposition des radios.

2. La forme sociale des radios

Les membres de la Commission des Media et des Communications sont majoritairement d'avis que le législateur doit laisser aux sociétés le choix quant à la forme juridique, tout en maintenant le statut d'une association sans but lucratif pour les radios locales.

Il est par ailleurs recommandable qu'aucun groupe ne puisse contrôler plus de deux radios. En pratique, cela signifie qu'une société peut acquérir jusqu'à 100% dans deux radios, mais ne pourra pas dépasser un seuil de 5% dans une troisième radio. La loi qui est actuellement en vigueur se trouvera ainsi assouplie en ce qui concerne la structure de l'actionnariat des différentes radios tout en devenant plus contraignante en ce qui concerne la concentration. La commission parlementaire invite le législateur à prévoir toutes les mesures nécessaires pour contrôler si les dispositions légales applicables aux participations dans le capital des radios soient respectées.

Selon la commission parlementaire, la nouvelle législation doit en outre prévoir des dispositions interdisant qu'une société commerciale détenant des participations dans le capital d'autres sociétés radiophoniques puisse encore devenir membre d'une a.s.b.l. opérant une radio locale.

3. L'autorité de régulation

La commission parlementaire se prononce en faveur d'une autorité de régulation indépendante sous forme d'établissement public qui devra disposer des moyens financiers et humains adéquats afin d'exercer les fonctions de contrôle en toute sérénité.

a) Missions

La Commission des Media et des Communications est d'avis que cette autorité de régulation devrait avoir pour mission d'une part d'accorder les autorisations dont devront bénéficier les programmes de télévision et de radio, et d'autre part d'effectuer des contrôles ex post après l'attribution de l'autorisation. Il ressort des débats en commission que les mécanismes de contrôle actuellement en place effectués par le Conseil national des programmes et la Commission indépendante de la radio-diffusion doivent être réformés en vue d'une harmonisation et d'une simplification substantielle des compétences et des contrôles à effectuer.

En ce qui concerne les compétences, la Commission des Media et des Communications souhaite répartir les compétences entre l'autorité de régulation et le gouvernement de la façon suivante: la nouvelle **autorité de régulation** est en charge de l'assignation et de l'accès aux fréquences et de l'autorisation des programmes, de la surveillance et des sanctions. Elle sera par ailleurs chargée de la désignation des bénéficiaires des fréquences radio et TV en analogique pendant la phase de transition. Elle accorde des droits d'accès privilégié aux réseaux numériques et surveille le pluralisme dans le service public. Le **gouvernement** par le biais de son ministre ayant dans ses attributions les médias ou de son ministre chargé des télécommunications, est chargé de la réglementation, de la définition et de l'attribution des missions de service public (sur avis de l'autorité de régulation), du contrôle technique (avec le concours de l'ILR).

Il est entendu que le Ministre resterait en charge de l'application du dispositif de concession de la CLT-UFA jusqu'au terme de celui-ci.

Quant au système de sanctions en cas de non-respect des dispositions légales, la commission parlementaire plaide pour une graduation des sanctions qui doivent s'appliquer d'une manière générale (graduation: avertissement, blâme, réprimande, amende, astreinte, peine privative ou restrictive de droits, suspension de l'autorisation d'émettre ...).

Etant donné que les compétences de la nouvelle autorité de régulation risquent de se chevaucher à certains égards avec les compétences du Conseil de Presse, la commission parlementaire invite le législateur à définir de manière claire et non ambiguë les attributions des deux organismes.

b) Organisation interne

L'organe exécutif sera le Directoire, organe composé de trois personnes à plein temps, assistées d'un staff de quelques personnes. Selon la note gouvernementale, les membres de cet organe sont nommés par arrêté grand-ducal, éventuellement après approbation de la composition soit par le Conseil consultatif soit par la Chambre des Députés avant leur nomination.

Le Conseil consultatif à son tour sera composé de 25 personnes et fonctionnera de façon similaire au Conseil national des programmes. Selon la commission parlementaire, les procédures de désignation méritent d'être précisées. Il est avant tout indiqué d'établir des critères de sélection en ce qui concerne les fédérations ou associations censées déléguer un représentant dans ce conseil.

Un troisième organe, la commission consultative, fournirait un forum aux représentants du secteur. De l'avis de la commission, cette commission qui a également un caractère consultatif, pourrait jouer ce rôle intéressant dans un contexte de corégulation.

Quant à la composition du Directoire, la Commission des Media et des Communications se rallie à la proposition gouvernementale de prévoir trois personnes, dont un directeur et deux directeurs adjoints, selon le modèle de l'Institut luxembourgeois de régulation. Pour les différents mandats, la commission parlementaire s'oppose aux mandats non renouvelables. En effet, les compétences en la matière ne se développent qu'au cours du mandat. La commission parlementaire recommande ainsi de prévoir un mandat de cinq ans renouvelable par la suite.

La Commission des Media et des Communications souhaite par ailleurs que la neutralité politique et l'indépendance économique des membres du Directoire soient garanties.

En ce qui concerne la désignation des membres de l'autorité et de son directoire, la Commission des Media et des Communications souhaite que la Chambre des Députés soit associée à la procédure. La commission parlementaire retient par ailleurs que suite à un appel aux candidatures, une liste des candidats pour le Directoire devra être soumise pour approbation à la Chambre des Députés.

4. Conditions d'honorabilité et de compétence

En ce qui concerne certaines conditions d'honorabilité et de compétence en matière de médias audiovisuels, l'autorité doit veiller à ce que les gérants des programmes (sociétés soumises à autorisation) ainsi que les sociétés oeuvrant dans le secteur des médias doivent être soumises à un code de bonne conduite, dont l'existence doit être légalement ancrée dans la loi.

5. Le service public

Le gouvernement n'a pas souhaité s'exprimer d'une manière exhaustive en matière de service public. C'est la raison pour laquelle le Ministre a incité la commission parlementaire à faire ses propres réflexions en vue d'une définition plus claire. La commission parlementaire quant à elle souhaite que dans le nouveau contexte médiatique, les missions de service public soient développés, ceci, le cas échéant, par une augmentation de la ligne budgétaire.

La Commission des Media et des Communications est particulièrement concernée par la qualité du contenu des programmes proposés. Il est dès lors indispensable qu'à côté des programmes commerciaux, des programmes de qualité soient proposés au public luxembourgeois. La commission parlementaire est d'ailleurs d'avis que la qualité des programmes permet une certaine commercialisation par le biais de recettes publicitaires.

La Commission des Media et des Communications s'oppose en principe à une télévision publique financée par le budget de l'Etat. Elle s'est par ailleurs exprimée en faveur d'un service public qui pourrait être presté par plusieurs sociétés privées ou organismes publics.

Vu le marché publicitaire restreint de notre pays, la Commission des Media et des Communications est consciente du risque encouru par certains prestataires de perdre leur viabilité économique. Il importe donc de veiller à ce qu'un certain équilibre entre les prestataires soit garanti.

La Commission des Media et des Communications recommande par ailleurs de définir le service public et de l'attribuer par convention, de même qu'un éventuel financement public dont le prestataire pourrait bénéficier. Il est indispensable que les prestataires fassent une distinction claire entre les éléments du service public et les autres éléments de leur programme. En vue d'une meilleure coordina-

tion entre les différents programmes de service public, la collaboration entre les différents prestataires du service public est de rigueur.

Quant au financement du service public, la Commission des Media et des Communications invite les autorités à explorer de nouvelles voies. Dans ce contexte, la commission parlementaire est particulièrement attachée à l'idée d'instaurer un système de subventionnement au bénéfice des producteurs d'émissions à caractère socioculturel. Bien que ce modèle soit en rupture avec le système actuellement en vigueur, ce système au „compte-gouttes“ constitue sans aucun doute une piste à explorer.

En ce qui concerne une définition claire de la notion du service public, la Commission des Media et des Communications souligne les missions éducatives et de formation que devraient remplir aussi bien les prestataires de télévision que de radio. Tout en étant consciente que les missions d'information sur la vie politique, sociale, sportive et culturelle, ainsi que les activités des nos communautés autochtones et étrangères tombent dans la définition du service public, la commission parlementaire souhaite approfondir et préciser l'aspect éducatif du service public (voir Les qualifications de demain dans les médias électroniques).

6. La radio socioculturelle 100,7

La commission parlementaire apprécie le travail réalisé par la radio socioculturelle, qui, sans aucun doute, fournit des émissions de qualité sur l'actualité politique, économique, sociale et culturelle dans notre pays. Elle est particulièrement concernée par les doléances faites par les représentants de 100,7. Dans cette optique, la Commission des Media et des Communications invite le gouvernement à doter la radio socioculturelle des moyens humains, financiers et techniques adéquats qui lui permettent de continuer et d'améliorer la qualité de ses programmes et d'assurer encore une meilleure couverture des événements de portée culturelle, sociale et politique.

7. Les qualifications de demain dans le domaine des médias

La commission parlementaire constate que le volet des formations professionnelles dans le secteur des médias a été quelque peu négligé par le gouvernement. Tout en étant bien conscient que la matière relève d'une grande partie de la compétence du Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports, ainsi que du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, il est dans les yeux de la Commission des Media et des Communications indispensable que le sujet soit abordé dans ce rapport.

La commission parlementaire attire l'attention sur le fait que si notre pays est bel et bien prêt à instaurer un site médiatique compétitif, il faut également y offrir des formations nécessaires pour disposer d'une main-d'oeuvre qualifiée. Outre le manque aigu en journalistes qualifiés, qui a été d'ailleurs déploré au cours des auditions, il est avant tout la pénurie dans le domaine des technologies de l'information et de la communication qui saute aux yeux et qui risque de compromettre la politique envisagée par le gouvernement luxembourgeois.

Le numérique a réalisé sa percée dans les médias. Les entreprises y oeuvrant qui n'intègrent pas à temps les nouvelles technologies dans leurs structures de fonctionnement courent le risque de disparaître, les sociétés à la traîne du développement technologique en subiront des conséquences économiques négatives. Une main-d'oeuvre qualifiée et flexible est une condition indispensable pour maintenir, voire développer la compétitivité de notre pays dans un environnement économique en pleine mutation, dont les médias font partie.

Le domaine des technologies de l'information et de la communication est très vaste et il importe dès lors de guider les jeunes dans le choix de leur orientation professionnelle. Les médias audiovisuels exercent toujours une grande fascination sur les jeunes. La Commission des Media et des Communications invite le gouvernement à réfléchir sur une intégration des médias dans les cours aussi bien au niveau de l'enseignement primaire que de l'enseignement secondaire. Ceci concerne aussi bien l'application concrète des nouvelles technologies dans l'enseignement des matières, que l'analyse du monde des médias et ses implications sur l'évolution économique, politique et sociale afin de développer un esprit critique et responsable de la consommation d'informations.

La commission parlementaire salue les efforts ainsi réalisés par les différentes initiatives dans le cadre du programme eLëtzebuerg, qui visent en premier lieu l'utilisation des nouvelles technologies à l'école et plus particulièrement l'utilisation de l'Internet dans les cours. Il est en outre indispensable de

réfléchir sur l'enseignement des cours sur les médias en général, en insérant dans les programmes d'enseignement une sorte d'„Eveil aux médias“, qui pourraient contenir des aspects éthiques, sociaux, juridiques et techniques. Il est évident que le domaine pourrait être également intégré dans le cadre d'autres branches, comme les cours de Connaissance du Monde Contemporain (CoMoCo), d'instruction civique, d'instruction morale, les cours d'histoire contemporaine ou bien des cours à option. L'aspect multiculturel et multilingue de notre pays crée des opportunités parfaites pour les médias, qui servent de plate-forme de communication et d'intégration pour les cultures vivant dans notre pays. Les cours sur les médias doivent prendre en considération ces facettes.

Il est évident que l'enseignement supérieur est particulièrement concerné par la création de nouvelles formations dans le secteur des médias. Dans le cadre des discussions autour de la future Université de Luxembourg, il importe de se concerter avec les acteurs du secteur afin de créer éventuellement des formations, dont le secteur des médias au Luxembourg a besoin. Selon les vues de la commission parlementaire, les cycles doivent conserver une certaine polyvalence afin que les qualifications répondent à une panoplie d'emplois potentiels dans les médias et dans les technologies d'information et de communication. Des projets d'études qui s'articulent autour des médias pourraient bénéficier d'une bourse de recherche.

La formation professionnelle continue, aussi bien au niveau des nouvelles technologies de l'information et de communication qu'au niveau des médias, doit être assurée par les entreprises privées. La commission recommande de solliciter la collaboration des organismes tel que le Centre national de l'audiovisuel, les établissements d'enseignement supérieur ou des instituts étrangers, qui peuvent accueillir des stagiaires et qui pourraient détacher des professeurs pour des séminaires, conférences ou ateliers. Elle recommande par ailleurs de prévoir un subside pour les entreprises privées qui offrent des formations professionnelles continues.

Dans le même ordre d'idées, il est recommandé que les acteurs oeuvrant dans le secteur des médias au Luxembourg puissent participer à des séminaires, forums et formations qui informent sur l'actualité luxembourgeoise, sur la législation en matière de médias et sur les évolutions technologiques.

8. Médias audiovisuels et violence

Malgré le fait que la violence dans les médias ainsi que son influence sur la jeunesse, n'ont pas fait partie des sujets qui ont dominé le débat, la Commission des Media et des Communications en est toutefois particulièrement concernée. Depuis une dizaine d'années, le paysage audiovisuel subit une mutation qui se traduit, d'une part, par une offre croissante des programmes et services et, d'autre part, par une multiplication des supports (télévision par câble et satellite, internet, jeux vidéo, cassettes et DVD, ...). Ceux-ci devraient converger dans un futur plus ou moins proche, de sorte que l'ensemble de ces applications pourra se faire à partir d'un appareil unique. Evidemment cet afflux de programmes devrait en parallèle voir augmenter les risques de contenus préjudiciables.

La discussion sur un rapport éventuel entre les contenus violents ou pornographiques et la violence juvénile n'est pas nouvelle, mais a pris des dimensions actuelles et urgentes avec les événements récents d'Erfurt (Allemagne) ou de Littleton (Etats-Unis). Bien que la science semble divisée sur le danger potentiel émanant de contenus violents, il faut néanmoins constater que les images violentes peuvent provoquer chez les enfants un stress important qui se traduit par de l'angoisse, de la peur, du dégoût ou de la honte.

Le monde politique, aussi bien au niveau des Etats nationaux, qu'au niveau communautaire est appelé à créer un cadre permettant d'une part le développement des médias audiovisuels, mais qui d'autre part, prévoit des dispositions suffisamment contraignantes pour réduire la violence arbitraire sur les écrans. Une première étape consiste à s'entendre sur ce qu'est un contenu préjudiciable. Et manifestement, ce n'est pas chose simple à définir, la diversité culturelle au sein de l'Union européenne décourageant vite l'exercice. En effet, il faut avoir à l'esprit que la nudité, la violence physique ou l'utilisation du langage ordurier, sont différentes selon les pays, voire les régions.

Ainsi, on se rend vite à l'évidence que la problématique constitue un casse-tête et que l'ambition raisonnable de la Commission européenne en la matière ne doit pas dépasser la définition du plus petit dénominateur commun à tous les Etats. Bien que le numérique offre d'ores et déjà les outils technologiques adéquats à cette protection (clé parentale, service de filtrage ...), les gouvernements sont actuellement dans une phase de transition dont ils ne devraient pas sortir d'ici dix ans. Des mesures

actuellement en pratique telles que les restrictions horaires et la signalétique antiviolence conservent donc toute leur pertinence.

Il échet également de réfléchir sur les responsabilités. Sur ce point, le rôle renforcé des parents fait l'unanimité, mais pas exclusivement. Le même sort est réservé à tous les acteurs concernés – qu'il s'agisse du législateur (européen, national), des producteurs et diffuseurs, de l'industrie; les parents par la connaissance et l'attention accrue qu'ils porteront aux programmes, les autres par les moyens qu'ils leur fourniront pour mener à bien cette tâche.

Mais les efforts doivent aller au-delà d'une législation renforcée. Alors qu'en Allemagne, le chancelier a invité au lendemain de la tragédie d'Erfurt les responsables des chaînes télévisées, ainsi que les producteurs de jeux, les industriels des nouveaux médias et d'Internet à une table ronde censée apporter des réponses et des conséquences de la tuerie en Thuringe, l'autorité de régulation britannique¹ adresse des mises en garde visant les feuilletons de plus en plus violents. Le Conseil Supérieur audiovisuel en France propose une nouvelle signalétique pour mieux protéger les jeunes, ainsi que des mesures telles que le cryptage.

Certes, ces mesures soulignent l'urgence de la problématique et la bonne volonté des Etats membres de l'Union européenne. La Commission des Media et des Communications est toutefois d'avis que la solution ne peut être qu'européenne, au vu des programmes consommés par les spectateurs luxembourgeois, qui se tournent davantage vers des émissions des chaînes télévisées étrangères. Les dispositions des deux directives européennes „Télévision sans Frontières“ ont d'ores et déjà préparé la voie vers une protection plus appropriée des jeunes face à des contenus violents. Dans le cadre des négociations sur la réforme de ladite directive, la commission parlementaire incite le gouvernement à mettre un accent particulier sur cette problématique.

Le Luxembourg ne doit cependant pas se reposer et s'adonner à la passivité. C'est la raison pour laquelle, la commission parlementaire souhaite de surcroît que le gouvernement luxembourgeois prenne aujourd'hui des mesures, qui pourraient consister en des campagnes de sensibilisation auprès des acteurs du monde audiovisuel concernés, des parents, de la jeunesse, des enseignants.

9. La câblodistribution

L'Association des antennes collectives a soulevé la question relative aux droits d'auteur, tout en attirant l'attention sur le flou juridique causé par l'impossibilité de ne pas pouvoir retransmettre certains programmes pour lesquels les chaînes n'ont pas souhaité payer les droits d'auteur pour le Grand-Duché. Ce problème peut prendre une acuité accrue dans l'avenir avec la disparition des programmes diffusés en analogique, qui d'une manière progressive cèdent la place aux programmes diffusés en numérique. Les signaux numériques peuvent être encodés et seuls les ménages disposant d'un décodeur risquent de pouvoir les regarder à l'avenir.

La Commission des Media et des Communications salue les efforts entrepris du gouvernement auprès des stations de télévision afin de les sensibiliser de payer les droits pour le Luxembourg. Etant donné l'aspect européen de la problématique, la solution ne peut être trouvée que dans les instances européennes. C'est la raison pour laquelle, le gouvernement luxembourgeois a l'intention d'intervenir auprès des instances européennes, afin que soit abandonné le principe de la commercialisation des programmes selon les territoires nationaux en faveur d'un modèle prenant en compte une audience transnationale.

La Commission des Media et des Communications invite le gouvernement à entamer les concertations avec les câblo-opérateurs afin de trouver une solution dans ce dossier complexe. Elle considère que le sujet mérite une attention toute particulière dans le cadre des négociations sur la future réforme de la directive „Télévision sans Frontières“.

Dans l'immédiat, la commission parlementaire souhaite que tous les abonnés à un réseau de télé-distribution doivent avoir les mêmes possibilités d'accès aux programmes ou à l'Internet, indépendamment de la nature juridique du câblo-opérateur ou de sa situation géographique.

¹ Broadcasting Standards Commission (BSC)

10. Chamber TV

La Commission des Media et des Communications constate avec satisfaction que la mise en place de Chamber TV en novembre 2001 a suscité un certain intérêt auprès du public et des médias. Il ne fait aucun doute que la retransmission des séances publiques de la Chambre des Députés contribue à rapprocher le public luxembourgeois de l'actualité politique luxembourgeoise. Le service chargé des relations publiques de la Chambre des Députés est ainsi appelé à continuer dans la voie entamée. La commission parlementaire entend manifester son soutien à ce projet, qui de prime abord doit rendre compte de l'aspect pluraliste du paysage luxembourgeois en matière de médias audiovisuels, du principe de l'impartialité face aux groupes et sensibilités politiques composant le plénum de la Chambre des Députés et remplir d'une manière appropriée sa mission d'éducation et d'instruction civique.

La Commission des Media et des Communications met en évidence que Chamber TV ne devrait se poser comme concurrente aux autres programmes proposés mais plutôt comme complément de ces programmes.

Dans cet ordre d'idées, la commission parlementaire recommande d'ancrer les dispositions relatives à Chamber TV dans la nouvelle loi sur les médias électroniques. Ces dispositions sont censées prévoir des contenus d'information et de formation des citoyens en relation directe avec les travaux de la Chambre des députés. Les émissions doivent être exemptes de tout message publicitaire.

*

ANNEXE:

LES PROPOSITIONS GOUVERNEMENTALES POUR UNE REFORME DE LA LEGISLATION POUR LES MEDIAS ELECTRONIQUES

La note de réflexion du Gouvernement sur la réforme de la loi de 1991

Dans la réunion du 14 mars 2002, le Ministre délégué aux Communications a exposé les réflexions du gouvernement sur une réforme de la législation actuelle en matière des médias électroniques, dont il convient de reprendre en annexe le contenu dans la version proposée par le gouvernement.

• Les points saillants

Partant d'un bilan sommaire du fonctionnement de la loi actuelle qui conclut qu'après 10 ans, le système actuel n'est plus à la hauteur des exigences d'une législation moderne et adaptée et ne prend plus en compte les évolutions des 10 dernières années. La législation actuelle se distingue avant tout par son caractère révolu et par son opacité. Le fait que plusieurs autorités sont chargées d'appliquer ces règles et de contrôler le respect n'a guère allégé l'application de la législation. Des insatisfactions au niveau de la publicité sont également évoquées dans les réflexions du gouvernement, qui constate qu'une politique restrictive aussi bien au niveau de la publicité qu'au niveau des autorisations des programmes n'est pas toujours conforme au principe de la liberté d'expression d'une part et à celui de la liberté d'établissement et de prestation de services d'autre part. Les projets de nouveaux programmes de radio et de télévision visant le public résidant se multiplient et leurs protagonistes réclament un accès au marché. Le gouvernement en a tenu compte en décidant d'autoriser à l'avenir la publicité dans les programmes luxembourgeois par câble. Face à la lourdeur et l'opacité de la loi actuelle, le gouvernement veut initier une réforme dans le sens de la simplification et d'une plus grande ouverture.

L'ère du numérique comporte une profonde mutation du domaine de la communication en favorisant notamment la convergence entre les télécommunications et les communications classiques. Il est évident qu'une réforme de la législation actuelle ne peut pas ignorer cette évolution, mais doit y apporter un cadre adapté. Le contenu ne se présente plus nécessairement sous la forme de programmes, avec le développement du paiement à la séance et de la vidéo à la demande. A cela s'ajoute que les programmes de radio et de télévision pourront être distribués indistinctement par différents types de réseaux.

C'est donc avant tout la relation entre contenu et réseau qui est de train de se modifier. L'autorisation de fournir un programme et le droit d'exploiter un réseau seront de moins en moins liés. Celui qui veut transmettre un programme ne devra plus contrôler le réseau. Il s'adressera à un opérateur de réseau pour la transmission du signal. En raison de la libéralisation des services de télécommunications, l'accès ne

pourra plus lui être arbitrairement refusé. Le signal relatif au programme sera transporté en commun avec d'autres contenus, y compris des communications privées et des transmissions de données, et ce n'est qu'au niveau du terminal de réception que le programme sera recomposé pour l'auditeur ou le spectateur.

Le lien étroit entre le programme et la fréquence terrestre ne s'impose plus de la même façon dans le monde numérique, du fait que les réseaux ne sont plus limités à la transmission d'un seul programme, mais permettent grâce aux progrès de la compression la transmission d'un volume croissant de contenus. Les nouvelles dispositions de la loi sur les médias électroniques concernant la diffusion de programmes diffusés par multiplex numérique correspondent mal à la logique de fond de la loi actuelle. La question des relations entre ceux qui fournissent les programmes, d'une part, et l'opérateur du réseau de l'autre n'a pas pu être réglée de façon claire. Par conséquent, un règlement grand-ducal apportant des précisions supplémentaires ainsi qu'une réglementation adéquate de la radiodiffusion numérique terrestre s'imposent.

D'autres facteurs importants à mettre en évidence en matière d'une réforme de la législation actuelle est la multiplication des moyens de transmission et la compression numérique, qui ont eu comme conséquence la perte du caractère exceptionnel de la radio et de la télévision. A celui qui veut atteindre son public avec un programme de radio ou de télévision s'offrent différents réseaux de distribution, dont la plupart ne requièrent désormais plus l'assignation d'une ressource rare par une autorité publique. En ce qui concerne les fréquences de radiodiffusion terrestre, la situation a énormément évolué, car celui qui se voit accorder un bloc de fréquences peut avec les progrès de la compression numérique y ajouter des programmes et des services supplémentaires.

Il échet de signaler l'état d'avancement des autres pays européens en la matière. La tendance la plus récente vise l'abandon pur et simple d'un régime d'autorisations individuelles pour ce type de programme en faveur d'un régime de déclaration, les règles générales étant appliquées par une autorité pouvant prendre des sanctions disciplinaires. Dans ce cas seule l'attribution de fréquence, qui se fait sur appel de candidatures (sauf service public) comporte encore l'octroi d'une licence avec des conditions particulières. Sur le plan européen, la directive „Télévision sans Frontières“ est en voie d'être renégociée en 2003. C'est surtout le nouveau cadre réglementaire pour les télécommunications qui a des implications en matière de radiodiffusion. En effet tous les réseaux, y compris les réseaux câblés et les réseaux de diffusion numérique terrestre, seront traités de la même façon que les réseaux de télécommunications et il faudra régler les conditions d'accès des programmes de télévision et de radio à ces réseaux. De même les règles relatives à la concurrence pourraient mettre en cause certaines pratiques en vigueur actuellement au Luxembourg, notamment les différences de règles applicables aux programmes à rayonnement international et aux programmes visant un public résident.

Compte tenu de ces considérations, il s'en dégage un certain nombre d'orientations pour une réforme. Ces orientations sont relatées à

- l'évaluation du fonctionnement de la loi actuelle et de l'évolution du contexte européen,
- l'évolution technologique,
- certains sujets particuliers (concessions et permissions existantes, marché publicitaire, service public de télévision)

• Les grandes lignes pour une refonte de la législation seront les suivantes:

– Pour le régime général:

- l'élaboration d'un socle de base de règles communes identiques pour tous les programmes de radio respectivement de télévision. Ces règles concernent la protection des mineurs, la publicité et pour la télévision, le contenu en oeuvres européennes telles que prévues par la directive „Télévision sans Frontières“. Ces règles complètent les règles applicables aux communications publiques en général en application du code civil ou pénal ou de la législation sur la presse.
- Les programmes luxembourgeois seront soumis à un régime d'autorisation individuelle, qui sera soumise à certaines conditions clairement définies et elle sera accordée à tous ceux qui remplissent les conditions, avec la possibilité de recours en cas de refus. Ces conditions concerneraient les qualités du demandeur telles que l'honorabilité, la qualification professionnelle et la capacité financière, et son dossier de projet, qui doit être compatible avec le cadre réglementaire.
- Les missions de service public, pouvant être confiées à un établissement public (p. ex. l'actuel Etablissement de radiodiffusion socioculturelle pour la radio socioculturelle) ou à une société privée seront prévues par la loi sous forme d'une base légale. Les programmes de service public doivent respecter le principe pluraliste.

– *Pour le numérique:*

- Après le passage au numérique, les fréquences de radiodiffusion terrestre, assignées par blocs de fréquences, ne seront plus attribuées de façon différente des autres fréquences destinées aux services de télécommunications. Des licences pour l'exploitation des réseaux avec assignation de fréquences seront attribuées par le Ministre ayant dans ses attributions les télécommunications.
- Dans les différents blocs de fréquences terrestres, une large partie de la bande de fréquence pourrait être prioritairement réservée pour la diffusion de programmes de radio ou de télévision luxembourgeois (ou même éventuellement non luxembourgeois), destinés à rencontrer les besoins du public au Grand-Duché. Des programmes pourront encore dans le même but se voir accorder des droits d'accès privilégiés à d'autres réseaux, notamment les réseaux câblés.
- Les programmes bénéficiant d'un accès privilégié aux réseaux pourront être soit des programmes ayant une mission de service public, soit des programmes sélectionnés dans le cadre d'un appel aux candidatures. Les programmes qui bénéficient d'un accès privilégié aux réseaux devront accepter des contraintes particulières afin d'assurer qu'ils répondent aux besoins du service public.
- Certains réseaux pourront aussi être attribués à des opérateurs sans contraintes liées à l'accès privilégié de certains programmes, éventuellement avec des contreparties financières ou autres (p.ex. licences pour les systèmes de satellites).

– *Pour la phase de transition:*

- Le cadre réglementaire pour la diffusion de programmes par des fréquences analogiques se situera dans la continuité du système actuellement en vigueur
- Comme les fréquences analogiques servent à diffuser un seul programme, les assignations de fréquences resteront liées à la diffusion d'un programme déterminé dans le cadre d'autorisations personnelles et non cessibles, en tout cas dans la mesure où le public résidant est visé.
- La distinction entre programmes à rayonnement international et programmes visant un public résident sera maintenue, de même que la distinction entre programmes de radio à émetteur de haute puissance et programmes de radio à émetteur(s) de faible puissance. Pour ces derniers, aucun groupe ne pourrait bénéficier de plus de deux fréquences à émetteur de haute fréquence.
- Les contraintes sur la forme sociale des radios seront assouplies. Les radios à émetteur de haute puissance et les radios à réseau d'émission seraient considérés ensemble (radios à couverture nationale). Aucun groupe ne pourrait contrôler plus de deux de ces radios. Cela signifie qu'un groupe pourrait monter jusqu'à 100% dans deux radios, mais ne pourrait pas dépasser en dilué un seuil de 5% dans une troisième radio.

– *Pour le système de régulation:*

- Le gouvernement constate que lorsqu'il s'agit de contrôler le caractère équilibré des émissions de service public, l'intervention d'un organe indépendant s'impose. Il en est de même pour les décisions relatives à l'accès aux fréquences rares. Même si la rareté des fréquences tend à se réduire, il restera dans certains cas nécessaire de fixer un ordre de priorité entre différents candidats pour l'accès à certains réseaux privilégiés. Presque tous les autres Etats européens ont confié ce type de décisions à une autorité indépendante du Gouvernement. Au Luxembourg cela a également été fait de façon partielle, surtout pour régler le cas le plus sensible, à savoir l'attribution des quatre réseaux de radio qui a incombé à la Commission Indépendante de la Radiodiffusion. On pourrait dès lors confier à une autorité indépendante le soin de décider au sujet de l'accès prioritaire aux réseaux et de surveiller le contenu du service public. Ces deux missions sont assez différentes. C'est la raison pour laquelle le législateur de 1991 a préféré mettre en place deux organes différents composés chacun de façon appropriée pour remplir sa mission respective.
- Afin de remédier au manque de professionnalisme, le gouvernement estime qu'il faut créer une seule autorité indépendante ayant des compétences suffisamment importantes. Ces compétences doivent inclure la mission d'autoriser et de surveiller les programmes fonctionnant dans le cadre du régime général. Cette autorité aurait compétence pour les autorisations de programmes, pour l'application des règles et des sanctions et pour les décisions relatives à l'accès aux réseaux, notamment aux réseaux terrestres. Cette autorité devrait également agir en tant qu'interlocuteur international en nouant des relations avec ses homologues des autres pays et en participant éventuellement aux réunions de différents comités.

- Ceci n'enlève pas la nécessité et l'utilité de créer un organe consultatif dans lequel seraient représentés les principales entreprises, associations et autres organismes du secteur, à l'image de l'actuelle Commission consultative des médias.
- Les activités de régulation sont
 - les décisions d'autorisation de programmes,
 - les décisions d'attribution, notamment l'assignation de fréquences ou d'accès privilégiés aux réseaux, y compris la fixation d'obligations particulières,
 - la surveillance du respect des règles,
 - la prise de sanctions, c'est-à-dire le constat d'une violation, la décision sur les sanctions et leur application.

Il n'est pas exclu de mettre en place des mécanismes consultatifs.

- Les organes de régulation entre lesquels les compétences devront être réparties sont
 - le Ministre ayant dans ses attributions les médias,
 - le Ministre ayant dans ses attributions les télécommunications,
 - l'autorité de régulation indépendante, qui pourrait éventuellement être composite.
- Il est indiqué de confier à l'Autorité de régulation des missions suffisamment importantes en volume et en portée pour lui permettre d'acquérir rapidement expérience et professionnalisme dans l'exercice de ses fonctions, ainsi que des missions comportant un aspect de respect du pluralisme.
- Il est en outre recommandé de confier aux ministres les missions comportant un exercice de la souveraineté ainsi que les missions exigeant une approche volontariste. Le ministre des médias serait en charge de la fixation des missions de service public.
- Les missions d'autorisation de programmes, de surveillance et de sanction seraient confiées à l'autorité de régulation afin qu'elle dispose d'une masse critique suffisamment importante. Cette mission comprendrait la surveillance du respect des règles sur la publicité, sur le contenu en oeuvres européennes et des règles relatives à la protection des mineurs. Le contrôle des autres règles relevant du droit commun pourrait incomber aux instances judiciaires. L'attribution de droits d'accès privilégiés aux réseaux numériques et la fixation des conditions pour le bénéficiaire ont trait au pluralisme, auquel doit être une préoccupation de l'autorité de régulation. La surveillance du respect du pluralisme dans le service public tomberait également dans les compétences de l'autorité de régulation.
- C'est le Ministre des télécommunications qui serait chargé de l'assignation de fréquences, de la surveillance technique et des sanctions en la matière. Le ministre peut se faire assister matériellement par l'ILR et consulter celui-ci pour avis. Si le bénéficiaire d'une fréquence doit donner un accès privilégié à des programmes, les conditions à respecter par le bénéficiaire seraient à fixer en commun avec le Ministre des médias, de préférence par voie de règlement grand-ducal. L'assignation de fréquences pour les systèmes de satellites se fera également suivant ces modalités.
- Pour la phase de transition, le Ministre des médias et l'autorité de régulation seraient en charge de la désignation des bénéficiaires de fréquences analogiques, du fait que dans ce domaine, les exigences de politique volontariste et de respect du pluralisme se tiennent la balance. Il échet de souligner que la presque totalité des permissions pour des radios analogiques auront été attribuées, il ne restera que quelques fréquences de radios locales à la campagne à accorder. Les bénéficiaires pourraient se voir accorder des concessions (rayonnement international) ou des permissions (public résident) avec un cahier des charges se limitant aux exigences spécifiques liées à l'attribution de la fréquence.
- Le respect des règles générales applicables est de la compétence de l'ARI. En pratique le dispositif de concession actuel CLT-UFA pourrait rester en place jusqu'en 2010 sous la compétence du Ministre des médias, de même que les permissions des différentes radios resteraient en vigueur jusqu'à leur terme. A noter que les programmes actuels dits „radiodiffusés sans fréquence“ pourraient tomber dans la catégorie simple des programmes luxembourgeois ayant une autorisation de l'ARI.
 Pour ce point on pourrait cependant étudier des alternatives, par exemple en maintenant la distinction actuelle entre radios à faible puissance, sous l'autorité de l'ARI, et les autres programmes, sous l'autorité du Ministre. Cette question pourrait rester ouverte pour être tranchée après un premier round de consultation et plus mûre réflexion.
- Le Ministre en charge des télécommunications procède à l'assignation de fréquences analogiques, dont les bénéficiaires seront désignés par le Ministre des médias.

– *Pour les structures d'une autorité de régulation:*

- Il est proposé de créer un établissement public, qui est administré par un Conseil de surveillance de trois personnes. Le Conseil aurait pour fonction le contrôle de la gestion de l'établissement sans pouvoir s'immiscer dans la politique poursuivie par l'autorité de régulation.
- L'établissement serait dirigé par un organe exécutif composé de trois personnes à plein temps nommées par arrêté grand-ducal. Cet organe exécutif (directoire) prendrait les décisions en matière de régulation. Pour accroître la légitimité de cet organe, on pourrait envisager de faire approuver sa composition par la Chambre des Députés ou par le Conseil consultatif avant la nomination des membres.
- Un Conseil consultatif composé de 25 personnes pourrait rendre des avis sur différentes questions touchant en premier lieu l'aspect pluraliste. Le Conseil pourrait être créé à l'image de l'actuel Conseil national des Programmes.

Résumé des propositions pour une autorité de régulation indépendante (ARI) de la radio et de la télévision

Répartition des compétences

- **ARI**
 - Autorisation des programmes, surveillance et sanctions
 - Accès privilégié aux réseaux numériques
 - Surveillance du pluralisme dans le service public
- **Ministre ayant dans ses attributions les médias**
 - Réglementation
 - Définition des missions de service public
 - Désignation des bénéficiaires des fréquences radio et TV en analogique pendant phase de transition, sur avis de l'ARI
- **Ministre ayant les télécommunications dans ses attributions**
 - Assignment des fréquences
 - Contrôle technique

Structure de l'ARI

- **Etablissement public**
 - Conseil de surveillance*
 - Contrôle de la gestion
 - Directoire*
 - Décisions de régulation
 - Trois personnes à plein temps, assistées d'un staff de quelques personnes
 - Conseil consultatif*
 - Avis au Directoire, notamment sur le pluralisme
 - 25 personnes, composition pluraliste comparable au CNP actuel

Luxembourg, le 6 juin 2002

Le Président-Rapporteur,
Laurent MOSAR

