



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

AT/vg

Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 28 octobre 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 11 et 18 octobre 2010
2. COM (2010) 471 : Proposition de DECISION DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL établissant le premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique

Le document précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai des huit semaines a commencé le 21.09.2010 et expirera le 16.11.2010.
3. 6145 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques
- Rapporteur : Monsieur Marcel Oberweis
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. A PARTIR DE 15.15 HEURES

Echange de vues avec des représentants de la Commission luxembourgeoise pour l'éthique en publicité (CLEP)
5. Divers

*

Présents : M. Eugène Berger, Mme Anne Basseur, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Claude Haagen, M. Fernand Kartheiser remplaçant M. Jean Colombara, M. Mill Majerus remplaçant Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Marcel Oberweis, M. Lucien Thiel

M. Guy Ludig, Président de la Commission pour l'éthique en publicité
M. Nicolas Decker, M. Michel Kieffer, Mme Britta Schlüter, de la Commission pour l'éthique en publicité

M. Marc Binsfeld, M. Olivier Mores, du Conseil de la Publicité

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Adam, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Jean Colombera, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Norbert Hauptert

*

Présidence : M. Lucien Thiel, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 11 et 18 octobre 2010

Les procès-verbaux susmentionnés sont adoptés.

2. COM (2010) 471 : Proposition de DECISION DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL établissant le premier programme en matière de politique du spectre radioélectrique

La Commission décide d'adopter un avis politique relatif au document COM (2010) 471 lors de sa prochaine réunion du 8 novembre 2010. M. le Président préparera à cet égard un projet de résolution.

Une note explicative du Gouvernement relative à la communication européenne sous rubrique a par ailleurs été diffusée aux membres de la Commission (cf. annexe 1).

3. 6145 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques

1) Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat :

Amendement I concernant l'article 3

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

Amendement II concernant l'article 8

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

Amendement III concernant l'article 15

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

Amendement IV concernant l'article 20

Le Conseil d'Etat maintient ses critiques relatives à l'abrogation du paragraphe 2 de l'article 18 de la loi modifiée du 27 juillet 1991, d'autant plus que la Commission n'a pas motivé sa décision.

La Commission décide de fournir une explication supplémentaire, qui sera reprise dans le rapport :

La commission parlementaire tient à expliquer qu'elle s'est prononcée en faveur de l'abrogation de la limitation des participations pour des raisons de nature purement économique. En effet, au cours des années, la restriction des participations à 25% s'est montrée comme un obstacle à la recapitalisation des radios à réseau d'émission. A titre d'exemple, l'investissement d'un actionnaire pourra entraîner une modification de la répartition des participations de sorte que la limite des 25% ne sera plus respectée. De cette manière, la restriction des participations freine la volonté d'investissement des actionnaires. En vue de développer et de renforcer les radios à réseau d'émission, et face à la réalité économique, la commission parlementaire décide d'abroger la limitation des parts.

Amendement V concernant l'article 28

Le Conseil d'Etat note que la commission parlementaire propose de faire référence non seulement au Conseil national des programmes, qui surveille le contenu des programmes, mais également au Service des médias et des communications, dans la mesure où ce dernier assiste le ministre dans la surveillance du respect des autres règles applicables ne concernant pas le contenu des programmes. Le Conseil d'Etat marque ses réserves quant à l'extension de l'accès gratuit et décrypté des services au Service des médias et des communications. D'après l'article 29 de la loi du 27 juillet 1991, ce service assiste le ministre dans la définition et dans l'exécution de la politique des médias et des communications et assiste le Conseil national des programmes. Lorsqu'il s'agit d'assurer la surveillance des services soumis à notification prévue aux articles 23*bis*, 23*ter* et 23*quater*, cette charge appartient, pour le contenu, au Conseil national des programmes, et, pour le reste, à l'autorité à laquelle la notification a été faite, c'est-à-dire au ministre ayant dans ses attributions les Médias, mais pas au Service des médias et des communications au regard des missions figurant actuellement à l'article 29 de la loi modifiée du 27 juillet 1991.

Si la surveillance prévue aux articles 23*bis*, 23*ter* et 23*quater* ne se limite pas au contenu des services, et qu'un accès gratuit et décrypté aux services soumis à notification doit être donné non seulement au Conseil national des programmes, mais aussi au Service des médias et des communications, il faudra modifier également l'article 29 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 afin d'élargir les missions de ce service à la surveillance des services de médias audiovisuels en question.

La commission parlementaire suit le Conseil d'Etat dans son raisonnement quant à l'absence de compétence de surveillance du Service des médias et des communications. Elle décide de limiter l'accès gratuit et décrypté au Conseil national des programmes et au ministre ayant dans ses attributions les médias, en appliquant la proposition de texte émise par la Haute Corporation dans son avis complémentaire à l'égard de l'amendement relatif à l'article 46 également à l'endroit de l'article 28.

Amendement VI concernant l'article 31

Le Conseil d'Etat réitère ses interrogations sur, d'une part, le délai que l'Etat de la compétence duquel relève le fournisseur de services se verra imposer pour prendre des mesures suffisantes avant qu'une interdiction provisoire soit prononcée au Luxembourg et, d'autre part, ce qu'il faut entendre par « mesures suffisantes ».

Au deuxième alinéa du paragraphe 3*bis* (anciennement lettre d)), la phrase introductive devrait être rédigée comme suit: « L'interdiction provisoire ne peut être prononcée qu'après que le ministre ait: ». En effet, le renvoi à « ces mesures » est devenu sans objet du fait de la

restructuration du paragraphe 3*bis*. La proposition de texte du Conseil d'Etat souligne que c'est l'interdiction provisoire qui est visée au deuxième alinéa.

Au deuxième tiret de ce deuxième alinéa, il faudra remplacer « l'intention du gouvernement » par « son intention ». En effet, dans la mesure où c'est le ministre qui prend la décision d'interdire provisoirement un service de médias audiovisuels à la demande non luxembourgeoise, ce sera son intention, et non pas celle du Gouvernement, qui devra être notifiée à la Commission européenne et à l'Etat membre de l'Espace économique européen de la compétence duquel relève le fournisseur de services en question.

Le Conseil d'Etat note que si le premier tiret vise tout Etat d'origine, qu'il soit membre de l'Espace économique européen ou non, le second tiret ne vise que les Etats membres de l'Espace économique européen.

Les autres modifications apportées par l'amendement relatif à l'article 31 trouvent l'accord du Conseil d'Etat.

La commission parlementaire se rallie à la première proposition de texte du Conseil d'Etat formulée à l'égard de la phrase introductive du deuxième alinéa de l'article 3*bis*. Quant à la reformulation proposée au niveau du deuxième tiret de l'alinéa précité, la Commission maintient le texte dans sa teneur amendée. En effet, alors que c'est le ministre qui informe l'Etat membre de l'Espace économique européen, c'est le Gouvernement qui prononce l'interdiction.

Amendement VII concernant l'article 40

Le Conseil d'Etat note que l'amendement relatif à l'article 40 vise le paragraphe 6 de l'article 28*ter* de la loi du 27 juillet 1991 et prévoit que si la durée maximale des extraits ne peut dépasser 90 secondes, cette durée peut être modifiée par règlement grand-ducal. En outre, ce règlement grand-ducal peut fixer un délai maximal pour la diffusion des extraits.

Le Conseil d'Etat s'interroge si le délai de 90 secondes n'aurait pas mieux figuré directement dans un règlement grand-ducal, alors que le texte proposé permet de toute façon de modifier cette durée par voie réglementaire.

La commission parlementaire est en principe d'accord avec le Conseil d'Etat. Pour ce cas précis, elle décide néanmoins de garder le délai de 90 secondes dans la loi, puisque ce dernier figure dans un considérant de la directive à transposer.

Amendement VIII concernant l'article 46

Le Conseil d'Etat note que l'amendement relatif à l'article 46 entend préciser les organismes de régulation ou de supervision compétents visés à l'article 34*bis*, paragraphe 2 d) de la loi du 27 juillet 1991. A l'instar de ses observations à l'endroit de l'amendement V concernant l'article 28 du projet de loi sous rubrique, le Conseil d'Etat s'interroge sur la qualification du Service des médias et des communications comme organisme de régulation ou de supervision luxembourgeois. L'article 29 de la loi du 27 juillet 1991 n'énumère pas la surveillance et la régulation des services parmi les missions du Service des médias et des communications. Comme déjà indiqué à l'endroit de l'amendement V relatif à l'article 28, il faudra modifier l'article 29 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 avant de pouvoir considérer le Service des médias et des communications comme un organisme de surveillance au sens de la loi de 1991 précitée.

En outre, au début du paragraphe 2 de l'article 34*bis* introduit par l'article 46 sous rubrique, le Conseil d'Etat recommande de viser « tout fournisseur de services de médias audiovisuels luxembourgeois ». Par ailleurs, il y a lieu de supprimer au point d) dudit paragraphe 2 le renvoi à « des organismes de régulation ou de supervision compétents ». En tenant compte

des observations formulées à l'endroit de l'amendement V concernant l'article 28, le Conseil d'Etat propose donc de libeller le point d) comme suit:

« d) *les coordonnées du ministre ayant dans ses attributions les Médias et le Conseil national des programmes* ».

La commission parlementaire se rallie à cette dernière proposition de texte du Conseil d'Etat, à l'instar de sa décision relative à l'article 28. Quant à la recommandation de la Haute Corporation d'ajouter la précision « luxembourgeois » aux termes « fournisseur de services de médias audiovisuels », la commission parlementaire décide de maintenir le texte dans sa teneur gouvernementale.

2) *Examen du projet de rapport*

Il est suggéré d'intégrer dans le chapitre sur le cadre historique, qui figure dans les considérations générales du projet de rapport, une référence à l'historique des premières concessions.

Les remarques des membres de la Commission au sujet de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat seront reprises dans le rapport. Une nouvelle version du projet de rapport sera présentée lors de la réunion du 8 novembre 2010.

3) *Demande d'information sur les retombées économiques des concessions*

A la demande de la Commission dans sa réunion du 18 octobre 2010, une note explicative du Gouvernement a été diffusée (cf. annexe 2).

Des membres de la Commission font remarquer que cette note se rapporte qu'aux concessions attribuées à la CLT-UFA. Or, la Commission est avant tout intéressée à connaître les retombées économiques de concessions attribuées à des chaînes étrangères telles que par exemple les deux chaînes turques. Quels sont les avantages de l'attribution de ces concessions puisque la surveillance du contenu de ces programmes incombe dans ce cas aux autorités luxembourgeoises.

L'expert gouvernemental explique que dans le contexte de la liberté d'expression, il est presque impossible de refuser des concessions. L'attribution des concessions n'est en fait pas motivée par des facteurs économiques. Le Gouvernement demande aux chaînes sous concession luxembourgeoise des frais de surveillance, qui s'élève approximativement à 10.000€ par an. Ces frais de surveillance sont d'ailleurs inscrits dans les cahiers de charges.

4. Echange de vues avec des représentants de la Commission luxembourgeoise pour l'éthique en publicité (CLEP)

M. le Président souligne en guise d'introduction générale que la Commission s'intéresse à tous les acteurs d'autorégulation. Il y a en effet une difficulté institutionnelle relative à des organes d'autorégulation, qui ne sont repris dans la Constitution. Voilà pourquoi le Conseil d'Etat critique à chaque fois le transfert de compétence à tout organe d'autorégulation dans quel domaine que ce soit. M. le Président est d'avis que ce problème devra être réglé en attribuant un statut adéquat aux organes d'autorégulation. Par ailleurs, la Commission s'intéresse particulièrement à toute autorégulation et à toute déontologie existante dans le secteur des médias et des communications.

o Présentation de la CLEP et du Conseil de la Publicité (CPL)

Le Conseil de la Publicité du Luxembourg (CPL) et la Commission pour l'Éthique en Publicité (CLEP) constitués récemment se sont déclarés opérationnels le 19 mai 2009. A noter que la première Commission pour l'Éthique en Publicité a déjà été instituée en 1997. La CLEP émane du Conseil de la Publicité et est responsable du respect du code de déontologie.

Regroupant annonceurs, agences et régies de publicité ainsi que les médias, le CPL a pour missions la promotion, la valorisation, la défense de la publicité et de sa liberté de même que la mise en œuvre d'une autodiscipline publicitaire sur la base d'un Code de déontologie.

Les principes généraux du Code de déontologie sont la véracité, la loyauté et l'honnêteté, la décence, la responsabilité sociale et environnementale ainsi que le respect de la vie privée. Diverses règles de déontologie spécifiques ont trait à l'enfance, à l'alcool ainsi qu'aux produits de santé, bancaires et d'assurances. Pour des plus amples détails, il est renvoyé au code de déontologie repris en annexe 3 du présent procès-verbal.

La CLEP a pour mission de faire observer le Code de déontologie qui s'appuie sur les principes généraux du Code consolidé sur les pratiques de publicité et de la communication de marketing de la Chambre de Commerce Internationale (Code ICC). La CLEP examine les plaintes qui lui sont adressées par le public, en particulier les consommateurs (à l'exclusion des entreprises et organisations à but commercial). Elle traite également les demandes d'examen préalable à la diffusion de publicités qui peuvent lui être soumises par les annonceurs, agences et média. La CLEP peut aussi se saisir elle-même d'une question d'éthique.

Une autre mission de la CLEP est d'encourager les différents secteurs commerciaux de constituer un code de déontologie qui leur est propre. A titre d'exemple, le secteur automobile en Belgique s'est doté d'une déontologie propre relative à la publicité. De telles déontologies sectorielles ne sont pas courantes au Luxembourg. A noter que de récentes initiatives ont été menées dans le secteur des assurances.

La CLEP est en outre membre de l'Alliance européenne pour l'éthique en publicité, qui rassemble des organismes d'autodiscipline publicitaire de différents pays.

- Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Depuis sa reconstitution en 2009, la CLEP s'est vue présenter que 3 plaintes. Les publicités étrangères sont en général déjà filtrées par les organes d'autorégulation des autres pays. Le CLEP est uniquement confronté à des réclamations au sujet des publicités qui ont été élaborées au Luxembourg.

- Alors que la CLEP avait annoncé sa constitution dans la presse, il semble que les citoyens ne connaissent toujours pas cette commission. Le CLEP est conscient qu'il faudra renforcer sa visibilité. Le CLEP a en outre pris contact avec l'Union luxembourgeoise des Consommateurs ainsi qu'avec le Ministère de l'Égalité des Chances.

- Un membre de la Commission fait valoir que toute définition d'une éthique publicitaire est assez flou, puisque les appréciations de ce qui est « politiquement correct » est subjective. L'orateur est d'avis que des organes comme la CLEP devrait absolument limiter de se prononcer contre des publicités afin d'éviter tout danger de censure.

- Avec l'appariation de nouvelles formes de publicité comme par exemple le placement de produits, de nouvelles dérives sont possibles. Alors que la législation européenne interdit ces pratiques, il est à se demander si un contrôle est effectué par des organes d'autorégulation.

La CLEP confirme qu'elle peut prendre l'initiative d'analyser un secteur précis, mais qu'elle l'a jusqu'à présent pas encore réalisé. Au niveau international, l'ampleur de l'examen de secteurs précis par les autorités d'autorégulation varie d'un pays à l'autre.

- Certains membres de la Commission apprécient que l'autodiscipline soit en train de se développer dans le secteur luxembourgeois des médias. Les membres de la CLEP précisent que le code de déontologie est approuvé par une très grande partie du secteur publicitaire.

- Les membres de la CLEP soulignent qu'ils n'évaluent pas la qualité des publicités. Ils admettent qu'il est difficile d'apprécier si une publicité est éthique, mais qu'il y a pourtant des jurisprudences étrangères qui définissent des critères d'éthique. Du côté commercial, le législateur est intervenu afin d'interdire la publicité trompeuse et comparative. La CLEP estime qu'une législation relative à l'éthique publicitaire n'est pas nécessaire.

- Pour les membres de la CLEP, les citoyens luxembourgeois ne sont que peu sensibles pour l'éthique publicitaire. L'éthique publicitaire ne se limite pas à la seule discrimination des femmes, mais touche également des sujets comme la violence, l'abus de confiance de mineurs, la promotion des produits de santé ou encore la publicité relative à l'alimentation.

- Répondant à une question afférente, le Président du CLEP confirme que quelques échanges avec le Conseil de Presse ont eu lieu. Le CLEP est intéressé à des échanges avec tout organe d'autorégulation.

Luxembourg, le 4 novembre 2010

La secrétaire,
Anne Tescher

Le Président,
Lucien Thiel

Annexe :

1. Note gouvernementale sur le Programme pluriannuel sur le spectre radioélectrique (RSPP)
2. Note gouvernementale sur les retombées économiques des concessions
3. Code de déontologie de la CLEP



Concerne	Programme pluriannuel sur le spectre radioélectrique (RSPP)
Date	21.10.2010
Attn	Commission parlementaire de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Média, des Communications et de l'Espace
Rédaction	Service des médias et des communications

Contexte

Lors des discussions autour du « **paquet télécom** », adopté en novembre 2009, le spectre radioélectrique était un des sujets les plus « chauds ». Les trois institutions peinaient à s'accorder sur toutes les propositions y relatives, notamment en raison de la compétence nationale dans ce domaine que les Etats membres voulaient préserver. Un des compromis était de « reporter la bataille » en inscrivant la possibilité pour la Commission de proposer un « programme pluriannuel sur le spectre radioélectrique » qui définit « les orientations et les objectifs de la planification stratégique et de l'harmonisation de l'utilisation du spectre radioélectrique »¹. Ce programme doit être adopté par la procédure législative ordinaire (anciennement codécision), ce qui répond aussi à une demande du Parlement européen de pouvoir participer aux orientations stratégiques en matière de spectre, par opposition aux mesures techniques de mise en œuvre qui sont décidées par la Commission accompagnée d'un comité réunissant les représentants des Etats membres.

En date du 20 septembre 2010, la Commission a présenté sa **stratégie du haut débit** qui comprend trois éléments, dont une proposition législative pour un programme pluriannuel sur le spectre.

L'instrument prend donc la forme d'une « décision du Conseil et du Parlement européen », qui sera directement applicable dans les Etats membres une fois adoptée. Ce sera la première fois que le Parlement européen sera associé à l'élaboration d'une mesure relative au spectre radioélectrique, et c'est la première fois tout court qu'un tel programme pluriannuel est sur table.

Objet

Ce programme stratégique vise à promouvoir une gestion et une **utilisation efficace du spectre** radioélectrique et, plus particulièrement, à assurer que suffisamment de spectre soit disponible pour le haut débit sans fil. A part de définir les **objectifs politiques et principes généraux** pour la politique des fréquences, le programme propose également des **actions très concrètes** pour coordonner davantage les politiques nationales.

¹ Article 8a, Dir 2002/21/CE modifiée, appelée Directive « cadre »

Étant donné que la **base légale** de la proposition de décision est l'article 114 TFEU (anciennement article 95 TCE relatif à l'établissement d'un marché intérieur), la proposition de décision va au-delà du champ d'application des services de communications électroniques pour adresser également d'autres domaines important dans la gestion des fréquences, dont la recherche, l'énergie ou encore les services de secours.

Si on pouvait soupçonner la Commission européenne de vouloir faire des propositions semblables à celles initialement faites pour le paquet télécom (où elle n'avait pas obtenu gain de cause), il faut admettre que tel n'est finalement pas le cas : il y a dans le texte une **reconnaissance de la compétence nationale** des Etats membres en ce qui concerne la gestion des fréquences. Toujours est-il que la Commission vise une coordination plus poussée dans la politique du spectre et met en avant des principes généraux assez larges qui risquent de créer de la confusion, surtout au vu du cadre réglementaire déjà existant pour les services et réseaux de communications électroniques. Par ailleurs, le rôle que l'Union devrait jouer dans les négociations internationales n'est pas très clair (notamment par rapport au traité de Lisbonne) et pourrait être aux dépens de la participation des Etats membres.

Éléments principaux et enjeux

- **La base légale et le champ d'application**

La base légale est l'article 114 TFUE et couvre par conséquent « le marché intérieur pour toutes les politiques de l'Union qui font appel à l'utilisation du spectre, telles que les communications électroniques, la recherche et le développement, les transports et l'énergie » (considérant 3). En principe, une telle **approche holistique** d'une politique européenne du spectre radioélectrique semble **opportune et souhaitable** : ce n'est qu'en ayant une vision globale des différentes utilisations du spectre que l'objectif d'efficacité d'usage peut être atteinte.

Or il faut reconnaître que ce programme n'opère pas dans un vide juridique : il existe le cadre réglementaire pour le secteur des communications électroniques («paquet télécom»), qui vient d'être adapté en novembre 2009. Les modifications sont actuellement en cours de transposition par les Etats membres (délai : mai 2011). Il est donc crucial de ne **pas compromettre la sécurité juridique mise en place par le cadre réglementaire actuel** (qui définit des principes et procédures) en introduisant des principes semblables et de nouvelles contraintes. Il y a un risque de créer confusion : quels principes du nouveau programme sont applicables au strict secteur des communications électroniques ? Quels principes sont applicables à d'autres secteurs du marché intérieur ? Quelle sera **l'articulation entre ce nouveau programme et le cadre réglementaire existant** ? De plus, on peut s'interroger s'il est opportun – comme le propose la Commission – d'appliquer les mêmes principes de manière indifférenciée à tous les secteurs. Différents besoins et différentes finalités dans l'usage du spectre en fonction du secteur en question semblent justifier une approche plus nuancée.²

² Exemple : l'application de la neutralité technologique (elle-même conditionnée dans le paquet télécom) n'est pas forcément justifiée dans tous les secteurs visés, par exemple le trafic aérien ou la météorologie.

Dès lors, il semble important de **préciser le champ d'application** à travers l'ensemble du texte, sans porter préjudice au cadre réglementaire existant pour les communications électroniques, et en veillant à la faisabilité et opportunité en ce qui concerne les autres secteurs.

- **Les objectifs politiques et les principes généraux**

Le programme proposé énumère une série de principes réglementaires à appliquer par les Etats membres, comme par exemple les neutralités technologique et de service ou encore la mise en place du régime d'autorisation « le moins onéreux ». A priori, cet article semble assez consensuel car il confirme plus ou moins une série de principes qui existent déjà dans d'autres textes législatifs. Or, comme expliqué plus haut, la difficulté principale réside dans le champ d'application confus (et le caractère « plus ou moins » des principes repris). Pour le seul secteur des communications électroniques, **deux textes législatifs contraignants se chevaucheraient** pour définir les principes applicables dans la gestion du spectre. Pour les autres secteurs, aucune étude de faisabilité n'a été réalisée pour évaluer l'application voire la pertinence de ces principes à ces secteurs.

La même analyse sur le champ d'application vaut pour les objectifs politiques mis en avant. On peut s'interroger par ailleurs sur l'opportunité d'assurer à tout prix la flexibilité maximale dans l'usage du spectre. Plutôt qu'un objectif en soi, la flexibilité semble être un outil, un moyen, au service d'un objectif plus large à savoir une utilisation efficace du spectre. Par ailleurs, une flexibilité trop accrue se ferait aux dépens du satellite (les caractéristiques du signal satellitaire ne lui permettent pas de « switcher » facilement de bande et/ou de coexister sans interférences nuisibles avec certaines technologies terrestres). La Commission propose également le recours renforcé aux autorisations générales pour rendre l'utilisation du spectre plus efficace, alors qu'on peut s'interroger si un tel régime est vraiment pertinent pour atteindre l'objectif visé (tout au plus peut-on y voir un accès plus facile au spectre).

- **Le rôle de l'Union dans les négociations internationales**

Il s'agit là d'un sujet qui fut aussi au centre des discussions sur le paquet télécom. La Commission verrait bien un rôle accru de l'Union dans les négociations internationales, notamment l'Union internationale des télécommunications (UIT). Actuellement, les Etats membres participent lors des Conférences Mondiales des Radiocommunications à l'élaboration du Règlement des radiocommunications (RR) – un traité international qui régit l'utilisation et le partage du spectre au niveau mondial – avec un rôle d'observateur pour la Commission. Il est évident qu'une **cohérence** doit exister entre les obligations des Etats membres vis-à-vis de l'UIT et celles vis-à-vis de l'Union, tout comme il est évident que la primauté du droit communautaire doit être respectée. Cependant il est difficile, comme le demande la Commission dans sa proposition, que les Etats membres garantissent que tout accord international dans son ensemble soit « en conformité » avec le droit communautaire³.

³ Déjà aujourd'hui, lors de l'adoption des actes finaux des Conférences Mondiales des Radiocommunications, les Etats membres de l'UE émettent une réserve «sous réserve du droit communautaire». Si une disposition dans le RR de l'UIT n'est pas compatible avec le droit communautaire, c'est ce dernier qui s'applique.

Dans sa proposition de décision, la Commission semble viser que l'Union parle – du moins à terme – au nom des 27 Etats membres aux conférences internationales lorsque les points à l'ordre du jour présentent un intérêt communautaire. L'Union n'étant pas membre de l'UIT, c'est l'Etat membre ayant la Présidence du Conseil qui pourrait être le porte-parole. La marge de manœuvre pour des positions nationales divergentes au niveau international n'est pas claire. Un flou existe par ailleurs en ce qui concerne le détail du traité de Lisbonne relatif à la représentation extérieure de l'Union. Pour certains points déterminés, une **coordination au niveau européen est souhaitable** – et se fait déjà actuellement (via la CEPT). Une substitution des Etats membres par un représentant communautaire irait trop loin : il est crucial pour les Etats membres de **sauvegarder leur pouvoir de négociation individuel** auprès de l'UIT (éventuellement en complément à une représentation européenne) ; le Luxembourg notamment a des enjeux particuliers à défendre, entre autres, les besoins en spectre pour les activités satellitaires qui risqueraient de se noyer dans un « chaudron » européen.

- **L'inventaire des utilisations du spectre**

La Commission propose de réaliser, en étroite collaboration avec les Etats membres, un inventaire détaillé des différentes utilisations du spectre. L'objectif étant d'identifier les usages non-efficaces du spectre pour éventuellement y remédier à une étape ultérieure au niveau européen (on vise notamment le spectre utilisé par le secteur public). Cette proposition semble tout à fait raisonnable et utile, et ne présente pas de difficulté particulière pour le Luxembourg, où un registre détaillé des différents usages du spectre existe déjà (réalisé par l'Institut de Régulation Luxembourgeois). Il faut toutefois rester prudent sur la nature et le niveau des informations qui peuvent être fournies pour des usages du spectre qui ne relèvent pas de la compétence communautaire.

- **Les mesures concrètes contraignantes : priorité aux services terrestres de communications sans fil**

Les actions concrètes de la proposition de décision visent, dans leur ensemble, à promouvoir le développement des services terrestres de communications sans fil, notamment les réseaux pour le haut débit mobile. En effet, la forte augmentation en volume du trafic de la téléphonie et des transferts de données mobiles justifie ces mesures pour davantage de spectre radioélectrique. La libération de fréquences au profit des opérateurs mobiles se fait, sans surprise, aux dépens d'autres utilisations et pose certaines questions pratiques.

- Les Etats membres sont contraints d'autoriser l'utilisation de certaines parties du spectre pour le haut débit d'ici 01.01.2012

Une autorisation d'utiliser une certaine bande de fréquence ne peut se faire que s'il y a eu une demande d'un opérateur. Or, au Luxembourg, au moins pour une bande de fréquences mentionnée ici par la Commission, les opérateurs risquent de vouloir tous retourner leur autorisation. S'il n'y a pas de demande, ces bandes ne peuvent pas faire l'objet d'une autorisation, elles pourront seulement être rendues disponibles.

- Ouverture de la bande des 800 MHz d'ici 01.01.2013

La bande des 800 MHz concerne le dividende numérique : la transition de la radiodiffusion analogique vers le numérique libère un certain nombre de fréquences qui seront attribués aux opérateurs de communications électroniques pour le haut débit mobile. La date contraignante que propose la Commission pour ce « switch » ne constitue pas une difficulté pour le Luxembourg où la bande est déjà libre pour le haut débit mobile.

- Couverture universelle en haut débit (sans fil ?) à 30 Mbps d'ici 2020

Il s'agit d'une mesure contraignante pour atteindre un des objectifs de l'Agenda numérique pour l'Europe, à savoir la couverture à 100% du territoire européen en haut débit de 30 Mbps. Cet objectif est en-deçà de ce qui est prévu au Luxembourg par la stratégie nationale pour le ultra-haut débit. Mais nous avons prévu d'atteindre cet objectif au moyen des seuls réseaux fixes (fibre). Le recours au haut débit sans fil ne serait dès lors pas nécessaire. Il y a donc lieu d'insister sur la complémentarité des différentes technologies disponibles.

- **L'harmonisation du spectre pour des services satellitaires**

Dans son analyse d'impact, la Commission se penche de manière approfondie sur les apports et les faiblesses du satellite pour contribuer à l'objectif d'acheminer le haut débit à tous les citoyens européens. Elle conclut que davantage d'études sont nécessaires avant de pouvoir recourir au satellite comme technologie fiable et peu onéreuse dans l'acheminement du haut débit en Europe, avec les vitesses prévues par l'agenda numérique pour l'Europe. Si davantage de spectre s'avérait nécessaire, une harmonisation des bandes de fréquences appropriées s'imposerait.

Or dans le texte de décision il est prévu que la Commission prendra, si nécessaire, les mesures utiles pour assurer le spectre nécessaire à des services satellitaires harmonisés pour le haut débit – rattachées à des conditions de couverture et de prix. Si aucune bande de fréquences particulière n'est mentionnée, il semble qu'on vise la bande Ka, utilisée non seulement par les satellites pour le haut débit mais aussi pour la radiodiffusion. Des études sont actuellement en cours à la CEPT sur la manière dont cette bande peut être utilisée pour le haut débit sans subir des interférences de la part d'autres services existants et il serait plus approprié d'attendre le résultat de ces études avant de décider sur l'opportunité d'une harmonisation de ces bandes de fréquences. Le fait de lier une telle harmonisation à des conditions de couverture et de prix pourrait également causer problème.

Calendrier

Les discussions viennent de débuter au Conseil au niveau du groupe de travail. La Présidence belge présentera un rapport de progrès lors du Conseil des ministres des télécommunications le 3 décembre 2010. Le Parlement a désigné son rapporteur le 21 octobre 2010.

On peut s'attendre à ce qu'un accord sur cette décision soit trouvé au plus tôt dans 18 mois.



**Note
concernant les retombées économiques
des concessions pour services de télévision et de radio**

Il y a actuellement une vingtaine de services de télévision relevant de la compétence du Luxembourg.

La moitié de ces programmes relèvent du dispositif de concession de la CLT-UFA. Les autres programmes sont soit des chaînes thématiques, essentiellement diffusées par satellite, soit des chaînes luxembourgeoises essentiellement distribuées par câble.

Le dispositif de concession de la CLT-UFA prévoit, au lieu d'une redevance, la prise en charge du découvert du service public de télévision. Ce découvert est estimé à 11 millions € pour l'année en cours.

En outre les différentes concessions prévoient un montant annuel forfaitaire à verser au Trésor pour couvrir les frais administratifs liés à la surveillance.

Au niveau de l'emploi, RTL Group et CLT-UFA occupent au Luxembourg plus de 500 personnes dans différentes unités, que ce soit le siège du groupe, le service public luxembourgeois, les chaînes destinées à la Belgique et aux Pays-Bas, les radios en langue luxembourgeoise, française ou allemande, la régie publicitaire ou la société de prestations techniques Broadcasting Center Europe (BCE).

Les retombées fiscales résultent principalement de l'imposition des revenus des personnes physiques travaillant pour les entreprises du secteur.

La présence de RTL Group et de ses filiales luxembourgeoises assure également au pays une grande visibilité internationale comme centre d'activités médiatiques (Medienstandort) et une compétence technique hautement professionnelle.

Code de déontologie de la Commission luxembourgeoise pour l'éthique en publicité (CLEP)

Préambule

Le présent Code de déontologie de la publicité au Luxembourg (ci-après le Code) a été élaboré par le Conseil de la Publicité du Grand-Duché de Luxembourg (CPL). L'application du Code est de la compétence de la Commission luxembourgeoise pour l'Éthique en Publicité (CLEP), instance indépendante mise en place par le CPL. Les membres du CPL et de la CLEP s'engagent à respecter tant l'esprit que la lettre des principes déontologiques énumérés dans le présent Code qui s'appuie sur les principes généraux du Code consolidé sur les pratiques de publicité et de la communication de marketing de la Chambre de Commerce Internationale (Code ICC). Le Code s'applique à l'ensemble des formes et vecteurs de publicité (y compris les autres formes de communication de marketing) dans le contexte des législations européenne et nationale et s'adresse aux annonceurs, créateurs publicitaires, agences et régies de publicité ainsi qu'à la presse écrite, radiophonique, télévisuelle et télématique du Grand-Duché de Luxembourg. Le CPL considère que l'autodiscipline et l'autorégulation doivent être fondées sur des codes partagés et unanimement respectés par tous les acteurs du secteur et visant une publicité responsable à la fois du point de vue social, économique et environnemental. Le CPL est responsable de la recommandation ainsi que de l'élaboration de règles générales de conduite mais également sectorielles, dans le but d'entretenir et d'améliorer la confiance des consommateurs à l'égard des entreprises, du secteur de la communication et du marché en général. Le CPL reconnaît cependant à l'autorégulation sur base volontaire une qualité essentielle et parfois suffisante dans la sauvegarde de l'image et de la réputation, tant du secteur que du marché en général. Toute question du domaine de la publicité et concernant des pratiques commerciales et la concurrence est du ressort exclusif des tribunaux et autres instances compétentes en la matière.

I – Principes généraux de déontologie de la publicité

Article 1 : Véracité

La publicité doit être véridique, la véracité consistant notamment à s'abstenir d'allégations mensongères et d'ambiguïtés susceptibles d'induire en erreur le destinataire. Tous les détails pertinents se rapportant à une offre annoncée doivent être clairement énoncés et compréhensibles de tous.

Article 2 : Loyauté et honnêteté

La publicité doit être dictée par la loyauté qui interdit d'abuser de la confiance ou du manque de connaissances du consommateur. Elle doit être, en outre, honnête, ce qui implique l'identification de la publicité en tant que telle ainsi que le non-recours à tout témoignage, citation ou référence scientifique inadaptée ou exagérée.

Lorsque la publicité fait usage de données techniques ou scientifiques, elle ne doit pas chercher à utiliser des données techniques, des statistiques ou une terminologie spécifique dans le but de suggérer à tort une allégation ou un fondement scientifique. Toutes les allégations scientifiques dans la publicité doivent pouvoir être prouvées et justifiées.

La publicité ne doit pas être présentée d'une manière ou dans un style qui masquerait son but commercial. Ainsi, toute publicité relayée dans des médias et qui comporterait des informations ou des articles rédactionnels, doit être présentée de telle sorte que son caractère publicitaire apparaisse instantanément ainsi que l'identité de son annonceur.

Article 3 : Décence

La publicité doit être décente en ce sens qu'elle tient compte de la vulnérabilité des sentiments humains et respecte les normes de comportement couramment admises. Elle doit proscrire ou éviter toute déclaration ou tout traitement audio ou visuel contraire aux convenances culturelles et sociales actuellement admises au Luxembourg.

Article 4 : Responsabilité sociale

La publicité doit répondre à la responsabilité sociale qui incombe aux professionnels du fait de leur influence directe sur l'opinion publique et proscrire toute communication qui pourrait susciter la peur, stimuler la superstition, exploiter la malchance et la souffrance, ou bien faire une présentation exagérée de risques de sécurité et de santé. Elle ne doit pas sembler cautionner ou encourager des comportements violents, illicites ou antisociaux.

La publicité doit respecter la dignité humaine en n'encourageant ou en ne cautionnant aucune forme de discrimination, y compris fondée sur la race, l'origine nationale, la religion, le sexe, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle.

La publicité doit respecter la dignité des femmes et des hommes et doit s'abstenir de toute offense, de tout dénigrement et de tout mépris envers le sexe féminin et le sexe masculin. Elle doit éviter toute entrave à l'égalité des sexes en tenant notamment compte de l'évolution de l'environnement social et des relations humaines ainsi que de la diversité des rôles assumés par les deux sexes.

La représentation du corps humain dans la publicité doit être décente et sans connotation voyeuriste ni avilissante. La reproduction des attributs sexuels n'est justifiée que lorsque la relation avec le produit à promouvoir peut être établie.

La publicité n'a pas recours à une terminologie scabreuse ou lascive en relation avec le sexe. Elle s'abstient de toute reproduction d'actes de violence, notamment envers le sexe féminin.

Article 5 : Responsabilité environnementale

La publicité doit s'abstenir d'encourager le consommateur à un comportement irresponsable vis-à-vis de l'environnement et ne pas compromettre ou discréditer ses efforts en matière d'écologie et de développement durable. Elle doit ainsi s'interdire de suggérer des comportements ou faire allusion à des activités humaines ou industrielles qui seraient jugées contraires à la protection de l'environnement et au développement durable.

La publicité ayant recours à des assertions environnementales ou à des allégations à caractère écologique doit être de nature à ne pas tromper le consommateur et ne pas avoir comme objet principal d'attirer son attention ou celui du public ou d'accroître leurs attentes.

Article 6 : Respect et protection de la vie privée

La publicité doit observer strictement les règles assurant la protection de la vie privée, notamment en s'abstenant d'utiliser des documents à caractère personnel à des fins publicitaires.

Article 7 : Conformité aux règles spécifiques et au code de la Chambre de Commerce Internationale

Tous les acteurs du secteur utilisant la publicité sont invités à se conformer, outre aux dispositions précitées, aux règles spécifiques annexées au présent code ainsi qu'à celles du Code consolidé sur les pratiques de publicité de la Chambre de Commerce Internationale.

Les règles déontologiques spécifiques annexées font partie intégrante du présent Code.

Le CPL et la CLEP s'engagent à respecter eux-mêmes et à promouvoir auprès d'autrui le respect des règles du présent Code et de ses annexes ainsi qu'à conseiller les professionnels dans le sens desdites règles.

Le présent Code pourra à l'avenir faire l'objet de modifications ou d'ajouts à consulter sur Internet ([Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.](#)).

II – Règles déontologiques spécifiques

1. De la publicité en relation avec l'enfance

La publicité ne doit pas abuser de la crédulité naturelle, du manque d'expérience et des sensibilités spécifiques des enfants et adolescents. Dans cet esprit, elle ne doit pas mettre en danger la dignité de l'enfant et de l'adolescent et s'abstiendra de susciter auprès d'eux des sentiments de frustration ou d'infériorité ainsi que de les pousser à des actes d'imitation dangereux.

2. De la publicité en relation avec l'alcool

La publicité relative à l'alcool s'abstiendra d'inciter à une consommation irresponsable et excessive. Elle ne s'adressera pas directement aux mineurs et évitera leur représentation dans son message. De plus, elle évitera toute mise en relation avec la conduite d'un véhicule.

3. De la publicité relative aux produits de santé

La publicité relative à des produits pharmaceutiques ou de santé en général doit s'abstenir d'encourager à leur consommation abusive. Elle précisera, en outre, qu'il est recommandé au consommateur de demander conseil auprès d'un médecin, pharmacien ou autre spécialiste de la santé.

4. De la publicité relative aux produits bancaires et d'assurances

Afin de ne pas pousser à l'endettement, la publicité ayant pour objet ou incluant la vente de produits/services bancaires ou d'assurances se doit d'être exacte quant à la nature, aux coûts, aux conditions d'accès ainsi qu'aux caractéristiques du produit/service bancaire ou d'assurances.

III – Le Conseil de la Publicité du Grand-Duché de Luxembourg

Le Conseil de la Publicité du Grand-Duché de Luxembourg (CPL) a été créé le 20 novembre 2008 sous forme d'asbl. Son objet social est la promotion, la valorisation, la défense de la publicité et de sa liberté, ainsi que la mise en œuvre d'une autodiscipline publicitaire moyennant l'observance du présent Code. A ce titre, le CPL est également en charge des relations avec les instances publiques et organisations privées. Par ailleurs, le CPL nomme les membres de la Commission luxembourgeoise pour l'Éthique en Publicité (CLEP). Peuvent devenir membre du CPL les entreprises, associations et organismes représentatifs du secteur de la publicité (agences de publicité, annonceurs, médias, régies et supports publicitaires).

IV – La Commission luxembourgeoise pour l'Éthique en Publicité

Mise en place en mars 2009 par le CPL, mais indépendante de ce dernier, la Commission luxembourgeoise pour l'Éthique en Publicité (CLEP) a pour mission d'examiner la conformité des publicités diffusées dans les médias avec le présent Code. La CLEP examine d'une part les plaintes qui lui sont adressées par le public, en particulier les consommateurs (à l'exclusion des entreprises et organisations à but commercial). D'autre part, elle traite les demandes d'examen préalable à la diffusion de publicités qui lui sont librement soumises par les annonceurs, agences et médias. La CLEP peut aussi se saisir elle-même d'une question d'éthique.