



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

Procès-verbal de la réunion du 07 mars 2013

Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 21 février 2013
2. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)
 - Rapporteur : Monsieur André Bauler
 - Adoption d'une prise de position
3. 6487 Projet de loi portant création de l'établissement public « Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel » et modification 1. de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ; 2. de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et 3. de la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques
 - Rapporteur : Monsieur Serge Wilmes
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Examen de l'avis de la Commission indépendante de la radiodiffusion
4. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. Marc Angel remplaçant Mme Claudia Dall'Agnol, M. André Bauler remplaçant Mme Anne Brasseur, M. Eugène Berger, M. Jean Colombera, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Claude Haagen, M. Marcel Oberweis, M. Serge Wilmes

M. François Biltgen, Ministre des Communications et des Médias
Mme Michèle Bram, du Service des Médias et des Communications

Mme Christiane Huberty, Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Anne Brasseur, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Norbert Hauptert

*

Présidence : M. Marcel Oberweis, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 21 février 2013

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

2. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)

Le projet de lettre transmis aux membres de la commission par courrier électronique le 4 mars 2013 en vue d'une prise de position au sujet du rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012) est adopté (cf. annexe 1).

3. 6487 Projet de loi portant création de l'établissement public « Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel » et modification 1. de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ; 2. de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et 3. de la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat et de l'avis de la Commission indépendante de la radiodiffusion

Observation préliminaire du Conseil d'Etat

Les auteurs du projet de loi entendent insérer de nombreux nouveaux articles dans la loi à modifier en ayant recours à la formule « Il est créé un nouvel article x (...) et qui a la teneur suivante ». Le Conseil d'Etat suggère d'écrire « Il est ajouté un nouvel article x qui a la teneur suivante ».

La commission se rallie à cette proposition du Conseil d'Etat.

Intitulé

Le Conseil d'Etat souligne que la lecture de l'intitulé du projet de loi donne à croire que le texte de la future loi contient des dispositions autonomes. Or, ceci n'est pas le cas puisque le texte en projet ne fera que modifier deux textes légaux existants. De même, il y a lieu de redresser la référence à la loi sur l'accès aux représentations cinématographiques publiques, qui est la loi du 20 avril 2009. Le Conseil d'Etat suggère de supprimer le terme « indépendant » de la dénomination de l'Autorité pour les raisons qu'il exposera plus en détail à l'endroit de l'article 16. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de retenir l'intitulé qui suit:

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

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

La commission se rallie en principe aux remarques du Conseil d'Etat en ce qui concerne la restructuration de l'intitulé. La commission décide cependant de maintenir le terme « indépendant » (cf explications des auteurs du projet de loi relatives à l'indépendance de l'autorité à l'endroit d'article 16 initial).

Article 1^{er}

Afin d'éviter la répétition incessante des termes « Autorité luxembourgeoise de l'audiovisuel », le Conseil d'Etat propose d'écrire « *sont remplacés par les termes « l'autorité »* » et d'insérer à l'article 2 de la loi du 27 juillet 1991 une définition supplémentaire en ajoutant, sous le numéro 1), une nouvelle définition formulée comme suit:

« 1) « *autorité* », l'*Autorité luxembourgeoise de l'audiovisuel* ».

La commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat de se référer uniquement à l'autorité dans le texte de loi et d'insérer une nouvelle définition à l'article 2 de la loi du 27 juillet 1991. Le terme « indépendant » est cependant à maintenir dans la dénomination de l'autorité.

Article 2 nouveau

Suite à sa décision de se rallier au Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 1^{er}, la commission adopte la proposition de la Haute Corporation d'ajouter au projet de loi sous examen un article 2 nouveau de la teneur suivante:

« **Art. 2.** *L'article 2 de la même loi est complété par un point 1) nouveau qui a la teneur suivante:*

« 1) « *autorité* », l'*Autorité luxembourgeoise de l'audiovisuel*; ».

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

Soulignons que le terme « indépendant » fait défaut dans la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat et qu'au vu de la décision de la commission de le maintenir il y a lieu de prévoir un **amendement parlementaire** afférent.

Article 3 (article 2 du projet de loi initial)

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

Les auteurs du projet de loi expliquent que vu que les fréquences hertziennes sont une ressource limitée, le Gouvernement vise à éviter qu'une licence d'exploitation d'une telle fréquence reste inutilisée. Les contrats de concessions établis avec les opérateurs privés dans le cadre de l'attribution des licences stipulent qu'après une non-exploitation d'une durée d'un an, la licence peut être retirée. Cette durée est calculée à partir de la date du constat de la non-exploitation. A souligner que jusqu'à présent, le Gouvernement n'a jamais retiré une licence au motif de la non-exploitation de la concession.

Afin de tenir compte des critiques du Conseil d'Etat, il est proposé **d'introduire par voie d'amendement parlementaire une durée de non-exploitation d'un an**, à l'instar des dispositions afférentes des contrats de concession.

Article 4 (article 3 du projet de loi initial)

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

Article 5 (article 4 du projet de loi initial)

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

Article 6 (article 5 du projet de loi initial)

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

Article 7 (article 6 du projet de loi initial)

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

Article 8 (article 7 du projet de loi initial)

Le Conseil d'Etat propose de lire le texte de cet article comme suit:

« L'article 25 de la même loi est modifié comme suit:

- 1. Au paragraphe (1), les deux mentions de « l'article 35 » sont remplacées par celles de « l'article 35sexies ».*
- 2. Au paragraphe (2), point a), la mention de « l'article 27ter » est remplacée par celle de « l'article 27quater ».*
- 3. Au paragraphe (4), le mot « entendu » est mis au féminin. »*

La commission adopte cette proposition de texte.

Article 9 (article 8 du projet de loi initial)

Le Conseil d'Etat estime que le pouvoir accordé à l'autorité de prélever des taxes de la part des entreprises qu'elle surveille doit être inscrit dans la loi en projet de façon expresse et formelle, alors que l'article 8 sous examen adopte une approche indirecte. En effet, en vertu de l'article 27ter nouveau, les entreprises tombant sous l'emprise de la loi en projet, en acceptant la concession qui leur est octroyée, acceptent par là « les taxes qui sont dues à titre de frais pour l'exercice de la surveillance du respect des dispositions prévues par la présente loi », sans indication que l'autorité est autorisée à couvrir une partie de ses frais de personnel et de fonctionnement grâce à des taxes qui sont dues par les personnes physiques et morales soumises à sa surveillance. Ces taxes ne sont pas dues comme conséquence de l'octroi d'une concession, mais parce que l'autorité de la loi les a instituées. Le Conseil d'Etat renvoie aux exemples de la Commission de surveillance du secteur financier et du Commissariat aux assurances à l'égard desquels les textes législatifs qui les gouvernent accordent le pouvoir de prélever des taxes à charge des personnes qu'elles surveillent, taxes qui sont destinées à financer les frais de personnel et de fonctionnement des deux entités de contrôle, quitte à confier à un règlement grand-ducal la mission de fixer le montant et les modalités des taxes.

La seule différence entre l'autorité et les deux entités mentionnées ci-dessus, quant à la façon dont elles se financent, consiste dans le fait que l'autorité est la seule à bénéficier, en sus des taxes qu'elle perçoit, d'une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat. Ce n'est pas aux yeux du Conseil d'Etat une raison suffisante pour ne pas créer à l'égard de l'autorité la transparence que le législateur a jugée incontournable au moment où il a jeté les bases légales des deux autres entités.

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

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

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

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

Les auteurs du projet de loi expliquent que jusqu'à présent il n'y a aucune base légale pour demander des frais de surveillance aux opérateurs. La loi du 27 juillet 1991 dispose uniquement que le cahier des charges associé aux concessions peut imposer une redevance aux fournisseurs. En vertu de ce qui est donc stipulé dans les contrats de concession respectifs avec les fournisseurs de services de médias audiovisuels, le CNP prélève des frais de surveillance sur base annuelle.

Contrairement à la CSSF et au Commissariat aux assurances, l'ALIA ne pourra pas compenser ses frais de fonctionnement uniquement par les taxes de surveillance. Voilà pourquoi le projet de loi prévoit que l'ALIA est financé entièrement par la dotation à charge de l'Etat. Les taxes de surveillance seront prélevées par la Trésorerie de l'Etat. C'est d'ailleurs le même principe de financement que pour la Commission nationale pour la protection des données : les taxes redevables dans le cas des notifications ne suffisent pas pour assurer les frais de fonctionnement de sorte que la CNPD se voit également attribuer une dotation annuelle par l'Etat.

Par ailleurs, le financement par une dotation publique représente une grande sécurité financière pour l'ALIA. En effet, étant donné que le secteur des médias audiovisuels est dans une certaine mesure plus volatil que par exemple le secteur des finances ou celui des assurances, il serait difficile pour l'ALIA d'établir son budget annuel uniquement sur base des redevances des fournisseurs.

La commission ne reprend par conséquent pas le libellé proposé par le Conseil d'Etat. Elle se rallie néanmoins à l'idée du Conseil d'Etat de prévoir de manière formelle à l'endroit de l'article 27ter de la loi du 27 juillet 1991 le pouvoir de l'ALIA de prélever des taxes de la part des entreprises qu'elle surveille, ce qui entraîne un **amendement parlementaire** dont le libellé reste encore à déterminer.

Article 10 (article 9 du projet de loi initial)

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

Article 11 (article 10 du projet de loi initial)

Le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que le texte de la version coordonnée de la loi du 27 juillet 1991 ne retient que partiellement la correction apportée par l'article sous examen.

Les auteurs du projet de loi redresseront cette erreur dans la version consolidée de la loi du 27 juillet 1991 laquelle n'est toutefois qu'un document de travail annexé au projet de loi.

Article 12 (article 11 du projet de loi initial)

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

Article 13 (article 12 du projet de loi initial)

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

Article 14 (article 13 du projet de loi initial)

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

Article 15 (article 14 du projet de loi initial)

Le Conseil d'Etat suggère de lire « [...] de la compétence du Grand-Duché de Luxembourg », ce qui est adopté par la commission parlementaire.

Article 16 (article 15 du projet de loi initial)

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

Article 17 (article 16 du projet de loi initial)

- Paragraphe 1^{er}

A l'instar de l'article 2 du projet de loi, la commission adopte la proposition de texte du Conseil d'Etat relative au paragraphe 1^{er} de l'article 35 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 qui se lit comme suit:

« (1) L'autorité est un établissement public [...] »

A l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, la commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat d'écrire « [...] est établi à Luxembourg » pour rester en concordance avec la phrase qui suit.

A l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat suggère d'écrire: « [...] sous la tutelle du ministre ayant les Médias dans ses attributions », par référence à l'arrêté grand-ducal du 27 juillet 2009 portant constitution des Ministères, ce qui trouve l'approbation de la commission.

Au sujet du statut juridique de l'autorité, le Conseil d'Etat note que les auteurs du projet de loi lui donnent les caractéristiques d'un établissement public à caractère administratif, catégorie retenue par l'instruction du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics. Par contre, le projet de loi sous examen n'est pas accompagné de

la note mentionnée dans l'article 3, alinéa 1^{er}, à savoir de la note du 11 juin 2004, « dans laquelle le ministre de tutelle apportera une explication sur les points suivants:

1. L'opportunité dûment établie permettant de conclure au caractère inéluctable de la décentralisation, avec en particulier tous les arguments à l'appui susceptibles de démontrer que ni l'option d'une simplification administrative (par exemple attribution de la gestion séparée à une administration de l'Etat) ni celle d'une privatisation n'ont pu être retenues.
2. Le choix de l'un des trois statuts juridiques conformément aux différentes catégories d'établissements publics dont question à l'article 2 ci-dessus.
3. Une justification par rapport aux différents points de la présente instruction consistant à vérifier s'il y a eu conformité ou non par rapport aux différents points de la présente instruction avec, en cas de non-conformité éventuelle, un argumentaire détaillé sur ces raisons. »

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

Le Conseil d'Etat est amené à soulever un autre aspect, qui dépasse le cadre du dossier sous examen. La Constitution part du principe que le fonctionnement de l'Etat est soumis au contrôle du Parlement et que c'est le Gouvernement qui est responsable politiquement devant le Parlement du fonctionnement de l'administration publique. A quoi rime dès lors l'introduction d'entités de plus en plus nombreuses supposées être « indépendantes »? Pareilles initiatives du Parlement seraient compréhensibles à partir du moment où les élus n'avaient plus confiance en la capacité du Gouvernement de gouverner le pays dans l'intérêt général. Nous n'en sommes pourtant pas là. En quoi le recours aux cinq membres du conseil d'administration de l'autorité, pour la nomination desquels le projet de loi ne prévoit pas le moindre critère hormis le respect de certaines incompatibilités, nommés après décision du Gouvernement en conseil, est-il garant de l'indépendance de ces personnes? Ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne s'expriment sur cette question.

Quant à la remarque du Conseil d'Etat relative à la note justificative au sujet de la mise en place d'un établissement public, M. le Ministre informe que le projet de loi a été avisé par la Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative. Dans le contexte de

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

L'argument principal en faveur d'un établissement public à caractère administratif est en effet l'indépendance de l'ALIA. Alors que le Conseil d'Etat critique ce terme d'indépendance, estimant qu'un établissement public n'est jamais indépendant puisque placé par définition sous la tutelle d'un ministre, M. le Ministre souligne que ce raisonnement de la Haute Corporation est certes valable. Cependant, l'indépendance visée dans le cadre de ce projet de loi concerne essentiellement l'exécution des missions de l'ALIA dans la mesure où elle ne doit recevoir des instructions de personne. Alors que l'ALIA est concernée par le contenu des services de médias audiovisuels, elle doit préserver son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique, donc du Gouvernement, et du secteur qu'elle est appelée à surveiller. Soulignons encore que le terme « indépendant » est déjà inclus dans la dénomination de la CIR, la Commission **indépendante** de radiodiffusion.

La commission décide de maintenir le terme « indépendant » dans la dénomination de l'ALIA.

- Paragraphe 3

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

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

Article 18 (article 17 du projet de loi initial)

Le Conseil d'Etat estime qu'à la première phrase de cet article, il faudrait lire « *Les organes de l'autorité sont le conseil d'administration, l'assemblée consultative et le directeur.* » En effet, l'article 18 du projet de loi initial (et désormais article 19) prévoit au titre du futur article 35ter que cette assemblée « est l'organe consultatif de l'autorité ». La commission parlementaire adopte cette proposition de texte du Conseil d'Etat.

La CIR constate que dans l'énumération des missions et compétences du Conseil d'administration l'approbation du rapport de gestion, dont l'existence est cependant indirectement posée par l'article 35bis, point II sous f) et par l'article 35quinquies paragraphe 5, fait défaut.

La commission se rallie à cette critique de la CIR et propose d'ajouter **par voie d'amendement** l'approbation du rapport de gestion aux missions du Conseil d'administration.

- Point I sous a)

Le Conseil d'Etat souligne que sous le point I., a), (iii), alinéa 2, il y a lieu de lire « [...] mises en cause [...] », une erreur que la commission redresse.

Quant à l'alinéa 2 paragraphe iii, la CIR critique que le Conseil d'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation afin d'entendre les personnes mises en cause dans le cadre de l'instruction.

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

- Point I sous d)

Sous le point I., les textes sous les lettres d) et f) parlent d'un « règlement d'ordre intérieur » respectivement d'un « règlement intérieur ». Si les deux occurrences visent le même document, il y a lieu d'adapter le texte sous examen en conséquence. Il faudrait préciser à la même occasion si ce règlement d'ordre intérieur s'applique au seul conseil d'administration, ou à l'autorité dans son ensemble.

La commission décide de reprendre les termes « règlement d'ordre intérieur » partout dans le dispositif. Les auteurs du projet de loi précisent que chaque organe, c'est-à-dire la direction, l'Assemblée consultative et le Conseil d'administration, se dotera de son propre règlement d'ordre intérieur.

Sous le point I., d), le détail « [...] les règles de procédure régissant l'instruction *élaborées par le directeur* » peut être omis, les questions d'organisation interne ne requérant pas l'intervention du législateur. La commission décide de maintenir ce bout de phrase. La procédure d'instruction des plaintes est d'une importance fondamentale de sorte qu'il y a lieu de souligner que ces règles seront élaborées par le directeur et devront être approuvées par le Conseil d'administration.

- Point I sous g)

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

- Point I, alinéa 5

L'article 35bis prévoit des incompatibilités dans le chef des membres du Conseil d'administration et du directeur de l'ALIA. Celles-ci semblent justifiées en ce qui concerne les mandats nationaux, mais la CIR s'interroge sur les raisons qui motivent cette incompatibilité en ce qui concerne les mandats communaux.

M. le Ministre estime qu'au vu de la taille du Luxembourg et afin d'éviter tout conflit d'intérêt, il vaut mieux que les membres du Conseil d'administration n'ont pas de mandat communal. En effet, alors que la politique communale est omniprésente dans les médias

luxembourgeois, il s'agit d'éviter que les décisions du Conseil d'administration soient régulièrement mises en cause au motif des conflits d'intérêts hypothétiques.

En réponse à une question afférente, M. le Ministre confirme que des fonctionnaires peuvent siéger au Conseil d'administration. Il se rallie à la suggestion d'un membre de la commission qu'il faut éviter à ce que des fonctionnaires gouvernementaux, et placés de ce fait sous les ordres d'un Ministre, siègent au Conseil. Il faut cependant permettre la présence de magistrats, ce qui est essentiel au vu de leur indépendance, mais qui sont également des fonctionnaires de l'Etat. M. le Ministre propose de clarifier cette question avec des experts du Ministère de la Fonction publique et d'y revenir lors d'une réunion ultérieure.

- Point I, alinéa 10

Le Conseil d'Etat suggère de libeller la deuxième phrase de l'alinéa sur la convocation du Conseil d'administration comme suit: « *Il est convoqué par le président, ou, en cas d'empêchement de celui-ci, par le plus âgé de ses membres.* »

La commission se rallie à cette proposition de texte.

- Point I, alinéas 12 et 13

A l'article 35bis, I, à l'antépénultième et à l'avant-dernier alinéa, le projet contient une répétition de l'obligation de réunir un quorum de la moitié des membres du Conseil pour pouvoir délibérer. La CIR propose de fusionner ces deux alinéas en un seul.

La commission décide de donner suite à cette suggestion de la CIR ce qui entraîne un **amendement parlementaire** de nature rédactionnelle.

- Point I, alinéa 14

L'article 35bis, I, dernier alinéa impose le secret des délibérations du Conseil d'administration. Aucune disposition semblable ne figure dans le projet pour ce qui concerne le directeur, les membres de l'Assemblée consultative et le personnel administratif.

Dans un souci de protection des secrets d'affaire et de sécurité juridique, la CIR propose d'insérer une disposition imposant au Conseil, et d'une façon plus générale à tous les organes et tout le personnel de l'ALIA le respect du secret professionnel prévu à l'article 458 du Code pénal.

La commission se rallie en principe à la proposition de la CIR d'imposer le secret des délibérations. A noter que les décisions de l'ALIA seront publiques. Il est décidé de revenir à cette question lors de la prochaine réunion afin de discuter le libellé de cet **amendement**.

*

Echange de vues

Un membre de la commission constate que les pouvoirs du Conseil d'administration sont beaucoup plus élargis que ceux du directeur de l'ALIA : L'orateur s'interroge si toutes ces missions de nature exécutive et pratique pourront être réalisées par un Conseil qui ne siège pas de manière permanente.

M. le Ministre explique que dans l'architecture existante, la CIR, disposant d'un pouvoir décisionnel et composée de personnes exerçant cette fonction à titre accessoire et extra-

professionnel, a toujours exécuté ses missions de manière efficace. L'orateur admet que le Conseil d'administration de l'ALIA n'est en effet pas comparable aux conseils d'administrations classiques des établissements publics existants. L'ALIA est en effet un établissement public *sui generis*. Elle a pour mission essentielle la surveillance du secteur des médias audiovisuels. La fonction fondamentale du Conseil d'administration est de prononcer des sanctions. Il s'agit en fait d'éviter à ce que des sanctions soient prononcées par des fonctionnaires de l'autorité. Le directeur est un élément de liaison important entre le Conseil d'administration et l'Assemblée consultative. L'Assemblée consultative, qui reprend les fonctions exercées jusqu'à présent par le CNP, est impérieuse dans la mesure où elle représente les utilisateurs.

Quant à la composition du Conseil d'administration, un membre de la commission souligne l'importance d'une représentation équilibrée entre homme et femmes. M. le Ministre précise que la proposition de directive de la commissaire Mme Viviane Reding ne vise que les établissements publics exerçant des missions d'ordre commercial et économique. Il se rallie pourtant entièrement au principe d'une représentation égalitaire au Conseil d'administration.

4. Divers

- **Visite des plateaux de tournage dans un studio d'animation** : La visite aura lieu le lundi 29 avril à partir de 14h. Un programme détaillé de cette visite parviendra à la commission dans les prochains délais.

- **COM (2013)107**: Proposition de DECISION DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL établissant un programme de soutien à la surveillance de l'espace et au suivi des objets en orbite : M. Marcel Oberweis est nommé rapporteur.

- **COM (2013) 108**: COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN, AU CONSEIL, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE DES REGIONS – La politique industrielle spatiale de l'UE, Libérer le potentiel de croissance économique dans le secteur spatial : M. Marcel Oberweis est nommé rapporteur.

- **Débat d'orientation** 6380 sur l'opportunité d'inscrire le principe de la neutralité des réseaux Internet dans la législation luxembourgeoise : M. Eugène Berger informe qu'il diffusera un projet de rapport à la commission avant les vacances de Pâques. Ce projet de rapport sera présenté à la commission lors de la réunion du 18 avril 2013. Il est proposé de discuter le rapport avec M. le Ministre au cours de la réunion du 25 avril 2013 (à confirmer).

Luxembourg, le 11 mars 2013

La Secrétaire,
Christiane Huberty

Le Président,
Marcel Oberweis

La Secrétaire,
Anne Tescher

Annexe :

Prise de position au sujet du rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)

Transmis en copie pour information

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

- aux Membres de la Commission des Pétitions

- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 7 mars 2013



Christiane Huberty

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

Dossier suivi par Mme Christiane Huberty

Service des commissions

Tél. : +352 466 966 341

Fax : +352 466 966 309

Courriel : chuberty@chd.lu

Monsieur Laurent Mosar

Président de la Chambre des Députés

Luxembourg, le 7 mars 2013

Objet : 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)

Monsieur le Président,

Suite à votre lettre du 31 janvier 2013, j'ai l'honneur de vous informer que dans sa réunion du 21 février 2013, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace a examiné le rapport susmentionné de la Médiateure en présence du représentant de Monsieur le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, des Communications et des Médias.

La Commission a constaté qu'alors que le Service des Médias et des Communications ne fait pas l'objet du rapport en question, le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, et plus précisément le département de l'Enseignement supérieur, a été contacté à plusieurs reprises par la Médiateure.

Plusieurs réclamations dont a été saisie la Médiateure concernent les aides financières de l'Etat pour études supérieures.

La Commission a noté dans ce contexte qu'il a été fait droit à la réclamation d'un étudiant qui avait bel et bien respecté le délai prévu par le règlement grand-ducal afférent pour solliciter le questionnaire en vue de l'obtention d'une aide financière pour études supérieures, même si, en raison d'une faute de frappe dans l'adresse électronique, cette demande n'est pas arrivée à destination.

De nombreuses réclamations émanent de résidents frontaliers qui se sont vu refuser, par le CEDIES (Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement supérieur), le questionnaire en vue de l'obtention des aides financières pour études supérieures. Il est établi que même si, contrairement aux résidents luxembourgeois, les étudiants résidant dans un des pays limitrophes ne peuvent pas recevoir le questionnaire visé par voie postale, ils ont la possibilité de retirer ce document à l'accueil du CEDIES. Or, il se trouve que des frontaliers qui s'étaient rendus sur place quelques jours avant l'expiration du délai, n'ont pas obtenu de formulaire en raison d'une rupture de stock. Par dérogation au principe précité, ces personnes se sont vu envoyer le formulaire par voie postale, à l'exception des requérants qui n'avaient pas laissé leurs coordonnées.

La Médiateure s'est en outre vu rapporter que plusieurs personnes se seraient vu refuser ce document au motif qu'elles ne résideraient pas sur le territoire luxembourgeois. Elle considère qu'au nom du principe de l'égalité de traitement, le questionnaire ne peut être

refusé à des personnes au motif qu'elles ne résident pas sur le territoire luxembourgeois et que des efforts supplémentaires doivent encore être faits au niveau de l'information.

Monsieur le Ministre a précisé que, hormis le moment de rupture de stock, toutes les personnes qui se sont présentées à l'accueil du CEDIES ont reçu un formulaire, indépendamment de leur lieu de résidence.

En ce qui concerne le fond des dossiers précités, la Commission a émis des doutes quant à la pertinence des réclamations et s'est interrogée sur le bien-fondé de l'intervention de la Médiateure. De fait, le CEDIES n'a fait qu'appliquer les dispositions légales et réglementaires actuellement en vigueur en matière d'aides financières de l'Etat pour études supérieures.

La Médiateure fait en outre état du cas d'une étudiante qui s'est vu refuser l'aide financière pour études supérieures, sans avoir pu bénéficier, avant l'expiration du délai, d'une explication précise de ce refus. Faisant valoir qu'en présence d'une telle explication, la réclamante aurait été à même de réagir en conséquence et de mettre à jour ses documents au moins pour le semestre suivant, la Médiateure souligne l'importance d'une décision administrative claire, précise et rédigée dans un langage compréhensible. L'obligation de motivation constitue un principe général de bonne administration et oblige toute administration à expliquer ses motifs de refus de manière circonstanciée et précise. Constatant que la lettre de refus se bornait à citer l'article de loi afférent, la Médiateure défend le point de vue que la simple indication selon laquelle les conditions définies par les textes applicables ne sont pas remplies ne saurait suffire pour refuser une demande.

La Commission a noté dans ce contexte que d'un point de vue formel, l'administration, en l'occurrence le CEDIES dans le présent cas, est tenue de se référer aux textes législatifs et réglementaires en vigueur pour motiver sa décision, et donc de citer le ou les articles qui se trouvent à la base de cette dernière. S'il ne saurait être question de dévier de cette pratique, il conviendrait toutefois de vérifier, dans certains cas, l'utilité de compléter l'invocation de la base légale ou réglementaire par l'une ou l'autre phrase explicative, afin de satisfaire pleinement au principe de l'obligation de motivation et de permettre à l'administré de comprendre entièrement le bien-fondé d'une décision.

En définitive, la Commission a relevé que, toutes proportions gardées, les cas rapportés constituent une infime minorité parmi les quelque 15.000 dossiers que le CEDIES est appelé à traiter annuellement. Elle s'est vu informer par ailleurs qu'au total, le CEDIES est confronté chaque année à environ 500 cas qui posent problème. Il est rappelé que, pour l'année académique 2011-2012, 579 aides financières avaient été refusées, représentant 3,87% des aides demandées.

Quant à l'intervention de la Médiateure auprès de Monsieur le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche au sujet d'un délai d'attente jugé excessivement long dans le cadre d'une procédure d'homologation d'un diplôme d'études de pharmacie effectuées en Iran et en Autriche, la Commission s'est vu informer que ce diplôme a fini par être homologué début 2013. De fait, même si la commission d'homologation compétente a émis un avis négatif, il se trouve que d'un point de vue formel, le diplôme et les attestations de stage de la réclamante sont en règle. C'est ainsi que Monsieur le Ministre a décidé de passer outre à l'avis de la commission. En effet, en matière d'accès aux professions réglementées, y compris dans le cas de candidats ayant accompli l'ensemble ou une partie de leur formation en dehors de l'Union européenne, sont appliquées les dispositions de la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est a. du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles, b. de la prestation temporaire de service. Grâce au réseau ENIC-NARIC, les autorités compétentes peuvent en outre se procurer des informations auprès

d'administrations étrangères et se concerter avec elles dans des cas qui semblent plus problématiques.

Concernant la correspondance entre la Médiateure et le Ministère, le représentant gouvernemental a attiré l'attention sur le fait que dans le présent cas, la voie hiérarchique n'a pas été respectée, dans la mesure où le courrier a été adressé directement au fonctionnaire en charge du dossier. D'une façon générale, il serait en effet indiqué que les lettres de la Médiateure soient adressées à Monsieur le Ministre, d'autant qu'y sont parfois soulevées des questions d'ordre politique concernant par exemple l'opportunité de modifier une loi.

Enfin, la Commission a pris note des interventions de la Médiateure ainsi que de son prédécesseur en relation avec la formation des assistants sociaux, et plus précisément en relation avec le fait que de jeunes aspirants au diplôme d'Etat luxembourgeois d'assistant social devaient faire des stages non rémunérés dans le cadre de leur formation et ne bénéficiaient ni de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, ni des allocations familiales, ni même d'une couverture sociale. Pour la promotion 2010-2011, un accord avait été trouvé avec le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, alors en charge du dossier. Selon cet accord, les étudiants concernés ont obtenu une indemnité correspondant au montant des allocations familiales. Suite à plusieurs interventions de la Médiateure, une solution transitoire a été trouvée également pour les étudiants de la promotion 2011-2012.

Entre-temps, la quatrième année de formation qui menait au diplôme d'Etat luxembourgeois d'assistant social a été abrogée. Actuellement, l'accès à la profession d'assistant social se fait sur base des dispositions de la loi précitée du 19 juin 2009. Les candidats détenteurs d'un diplôme étranger d'assistant social ou similaire, désireux d'accéder à la profession d'assistant social au Grand-Duché de Luxembourg, doivent désormais s'inscrire dans une procédure qui comprend deux étapes, la reconnaissance du diplôme et la demande d'exercice de la profession.

Une solution transitoire a été trouvée pour les étudiants qui, en juin 2012, étaient inscrits dans le programme de bachelor « sciences éducatives et sociales » à l'Université du Luxembourg et qui voudraient bénéficier de l'accès à la profession d'assistant social : ils peuvent accomplir un 7^e semestre leur permettant d'acquérir les qualifications professionnelles nécessaires pour accéder à la profession d'assistant social. Cette mesure est une mesure unique non reconductible puisque le programme de bachelor précité a été réaménagé pour couvrir l'ensemble des qualifications nécessaires à l'exercice de la profession.

*

Je vous saurais gré, Monsieur le Président, de bien vouloir transmettre la présente prise de position à Monsieur le Président de la Commission des Pétitions.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.



Marcel Oberweis

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