



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

Procès-verbal de la réunion du 07 mai 2013

Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 18 et 29 avril 2013
2. 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
- Continuation des travaux
3. Examen du document européen suivant:
COM (2013)149: COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN, AU CONSEIL, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE DES REGIONS
Etat de l'Union de l'innovation 2012 - Accélérer le changement
- Rapporteur : Monsieur Marcel Oberweis

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Jean Colombera, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Claude Haagen, M. Norbert Hauptert, M. Marcel Oberweis, M. Serge Wilmes

Mme Michèle Bram, du Service des Médias et des Communications

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

Excusée : Mme Claudia Dall'Agnol

*

Présidence : M. Marcel Oberweis, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 18 et 29 avril 2013

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés.

2. 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

Article 21

La Commission poursuit l'examen de l'avis de la CIR :

** Sanctionner la négligence*

En ce qui concerne la proposition de la CIR de sanctionner également la simple négligence et l'infraction involontaire, l'experte gouvernementale donne les explications suivantes :

A titre d'exemple, imaginons qu'une émission transmise en direct dépasse la durée initialement prévue, par exemple en raison des discussions prolongées de ses invités. Il se pourrait que la règle en matière de publicité, à savoir une diffusion maximale de 12 minutes de publicité par heure telle qu'imposée par la directive « Télévision sans frontière », serait violée de façon involontaire. Dans un tel cas de non-respect involontaire, prononcer automatiquement des sanctions ne serait pas opportun. Cependant, des violations graves peuvent être sanctionnées indépendamment du fait qu'elles aient été commises de manière volontaire ou involontaire. En effet, les infractions visées par le présent projet de loi sont extérieures au droit pénal où il faut un élément intentionnel de sorte que les infractions involontaires peuvent également être sanctionnées. L'ALIA prononce une sanction en fonction de la gravité des faits.

La Commission conclut qu'il n'y pas lieu de suivre la proposition de la CIR.

Les membres de la Commission se livrent à un échange de vues au sujet des règles publicitaires dont il y a lieu de retenir ce qui suit :

En ce qui concerne les règles en matière de publicité, le représentant du groupe politique LSAP est d'avis que le journal de RTL Télé Lëtzebuerg ne respecte pas toujours cette réglementation en interrompant notamment cette émission par des annonces publicitaires. La représentante du groupe politique DP estime cependant que la pause publicitaire intervient avant la partie sur les finances et la météo et n'interrompt donc pas le journal même, ce qui rejoint également l'interprétation de l'experte gouvernementale. Par ailleurs, jusqu'à présent, il n'y a eu aucune plainte au sujet d'une interruption publicitaire éventuelle du journal.

La directive « Télévision sans frontière » laisse à l'appréciation des Etats membres les composantes d'un journal télévisé. Le SMC suit d'ailleurs de près la situation dans les pays

limitrophes et constate notamment que le journal télévisé en Allemagne est également suivi d'annonces publicitaires voire d'un parrainage avant que la météo ne soit diffusée.

L'experte gouvernementale concède que même si le Service des Médias et des Communications a constaté que les règles de publicités n'ont pas toujours été respectées par RTL Télé Lëtzebuerg, aucune sanction n'a été prononcée. En effet, en vertu de la législation actuelle, la seule sanction est le retrait de la concession, une mesure qui est cependant disproportionnée dans ce contexte. D'où l'importance de l'introduction d'un système de sanctions graduées pour l'ALIA par le biais du présent projet de loi.

** Délai de prescription*

L'article 35sexies, paragraphe 3 introduit un délai de prescription d'une année („Cette procédure ne peut toutefois être déclenchée pour des faits remontant à plus d'un an“). La CIR s'interroge sur le caractère approprié d'un tel délai raccourci.

La Commission ne voit pas l'opportunité de poursuivre des faits remontant à plus d'un an.

A noter que la directive ne prévoit aucun délai de prescription. Le Gouvernement estime cependant qu'il y a lieu de prévoir un tel délai pour des raisons de sécurité juridique.

** Montant des amendes*

La CIR soulève la question de savoir si une amende de 25.000 € présente réellement un caractère dissuasif pour certaines grandes entreprises actives dans le secteur de l'audiovisuel ou en présence de certaines infractions susceptibles de générer un revenu important pour l'auteur de l'infraction. La CIR suggère d'augmenter le plafond de l'amende maximale, ou encore de s'orienter vers un système prévoyant une sanction adaptée à la surface financière de l'auteur de l'infraction, en la modulant en fonction de son chiffre d'affaires.

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

Il convient de souligner que si le montant d'une amende est très élevé, elle n'est plus considérée comme une sanction administrative mais comme une sanction pénale, ce qui n'est pas visé par le présent projet de loi.

Le représentant du groupe parlementaire LSAP invoque que le recours au retrait de la concession en tant que sanction ne sera que rarement pratiqué, pour en conclure qu'en pratique le système des sanctions graduées repose uniquement sur le blâme et les amendes. En effet, le retrait ou la suspension de la concession est également une décision de nature politique dans la mesure où le Gouvernement interdit à un fournisseur toute diffusion. L'orateur estime que le système des sanctions graduées est en quelque sorte disproportionné. Voilà pourquoi il pourrait en principe se rallier à la proposition de la CIR d'augmenter le plafond de l'amende maximale afin d'attribuer un caractère réellement dissuasif au système des sanctions sans avoir recours à l'ultime solution, à savoir le retrait de la concession.

La Commission décide de ne pas adopter la suggestion de la CIR d'augmenter le plafond de l'amende maximale. M. le Rapporteur propose d'intégrer les discussions afférentes de la Commission dans son rapport.

** Délai de la récidive*

L'article 35sexies, paragraphe 5 fixe le délai de la récidive qui permet de prononcer des sanctions plus fortes à 6 mois seulement. La Commission ne suit pas la CIR dans sa suggestion d'augmenter ce délai, que cette dernière estime être trop court pour être dissuasif.

** Sanctions administratives –sanctions pénales*

L'article 35sexies, paragraphe 3, 2e alinéa exclut toute procédure de sanction administrative si les mêmes faits font l'objet d'une sanction pénale. D'après la CIR, cette disposition oblige, le cas échéant, l'ALIA à devoir attendre l'issue d'une instance pénale avant de pouvoir agir. Or, aucun principe juridique n'oblige de suspendre une procédure de sanction administrative dans l'attente de l'issue d'une procédure pénale. Cette disposition n'est donc pas nécessairement obligatoire et peut, au contraire, être contre-productive puisqu'elle peut retarder la procédure administrative et empêcher l'objectif d'une sanction efficace. Dans certaines hypothèses, elle aura pour conséquence d'empêcher toute poursuite administrative alors même que la poursuite pénale n'est pas menée à terme. Quelle est l'utilité de continuer une poursuite administrative lorsque l'instance pénale est clôturée après plusieurs années, que ce soit par non-lieu, acquittement, condamnation ou prescription? L'article 35sexies, paragraphe 3, 2e alinéa semble encore être en contradiction avec l'abrogation de l'article 38 qui contenait des infractions pénales: Pourquoi prévoir une exception en cas de sanction pénale s'il n'y a plus de sanction pénale? La CIR propose de supprimer cette disposition.

Alors que le Conseil d'Etat a marqué son accord avec le texte dans sa teneur gouvernementale, et afin d'éviter toute contrariété avec le principe *non bis in idem*, la Commission décide de ne pas donner de suite à cette suggestion de la CIR.

A souligner que si l'ALIA constate une infraction à une disposition du Code pénal, notamment des violations de la protection des mineurs et l'interdiction de l'incitation à la haine, elle doit saisir le Parquet. En cas de poursuite pénale, l'instruction ne relève donc plus de la compétence de l'ALIA.

Un membre de la Commission craint que l'instruction par le Parquet nécessite une certaine durée. L'experte gouvernementale souligne que pendant cette période, le principe de la présomption d'innocence vaut jusqu'à la décision du tribunal. Le problème de la durée des instructions du Parquet est un problème horizontal qui ne peut être résolu dans le cadre du présent projet de loi.

** Astreintes*

En cas de récidive, les sanctions peuvent comporter certaines interdictions ou suspensions à observer par l'opérateur. La CIR estime que les astreintes constituent un moyen efficace pour assurer le respect de telles obligations.

D'après l'expérience du SMC, le fait de communiquer avec les fournisseurs a souvent résolu les problèmes. La Commission ne voit pas la nécessité d'attribuer à l'ALIA le pouvoir de prononcer également des astreintes.

** Recours en réformation*

L'article 35sexies, paragraphe 8 instaure un recours en réformation contre les décisions de l'ALIA. Or, l'article 35sexies traite des seules procédures de sanction. Est-ce qu'il faut en conclure que le recours en réformation n'est ouvert que pour les décisions de sanction, et que pour toutes les autres décisions seul le recours en annulation est ouvert? Ou faut-il au contraire admettre (à l'instar de la rédaction du paragraphe 8 et du commentaire des articles parlant d'une façon générale de „Les décisions“) que le recours en réformation est ouvert dans tous les cas de figure? La CIR propose de clarifier ce point.

Dans le même cadre, la CIR propose de préciser la durée ouverte pour exercer le recours en réformation, puisque ce genre de recours, à l'inverse du recours en annulation, n'est pas soumis à une disposition générique qui en fixe la durée par défaut.

L'experte gouvernementale précise que le recours en réformation ne concerne que les décisions de l'ALIA prises en vertu de l'article 35sexies et concerne donc uniquement les sanctions. Pour des raisons de clarté, la Commission estime qu'il y a lieu d'ajouter cette précision au paragraphe 8. **[amendement]**

Le paragraphe 8 se lit dès lors comme suit :

« Un recours en réformation devant les tribunaux administratifs est ouvert contre les décisions de l'Autorité **prises en vertu de présent article.** »

En ce qui concerne la remarque de la CIR au sujet du délai du recours en réformation, la Commission tient à préciser qu'il s'agit du délai normal des recours en matière administrative, à savoir 3 mois. En effet, il convient de ne rien changer au délai normal d'introduction de ce recours afin de ne pas porter atteinte au principe de l'uniformisation des délais de recours en matière administrative.

Article 22

L'article 22 abroge l'article 38 de loi modifiée du 27 juillet 1991.

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

Article 23

L'article 23 modifie la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques.

Sous le point 2 qui vise l'article 6 nouveau, le Conseil d'Etat propose d'omettre le passage « [...] établissement public créé par la loi du XXXXX [...] » qui est superfétatoire.

Le point 2 dispose que « le fonctionnement de l'Autorité ainsi que l'exécution de sa mission de contrôle sont précisés par règlement grand-ducal ». Or, le Conseil d'Etat se demande pourquoi cette disposition ne figure pas dans le cadre de la modification de la loi par laquelle l'autorité est créée, en l'occurrence la loi du 27 juillet 1991.

Toujours sous le point 2, le Conseil d'Etat se doit de renvoyer à son avis du 3 juin 2008 relatif au projet de loi n° 5959, retiré du rôle, où il avait écrit qu' « En ce qui concerne la saisine, le Conseil d'Etat considère que pourrait utilement être inclus, dans la liste des ministres, le membre du Gouvernement ayant l'Education nationale dans ses attributions. Il y aurait, par contre, lieu d'omettre une référence au procureur d'Etat, la mission du parquet, en matière de protection de la jeunesse, n'étant pas de déclencher une action de la part d'organes administratifs ».

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

La Commission estime que l'ALIA devrait fonctionner de la même façon indépendamment de la nature de la mission qu'elle exerce. La dernière phrase de l'article 1^{er} est par conséquent à supprimer [**amendement**], d'autant plus que le projet de loi énumère les missions de l'ALIA en matière de contrôle de la classification des films : l'article 35 dispose au paragraphe 2 sous f) que l'ALIA exerce les attributions lui confiées par l'article de loi du 20 avril 2009 ; l'article 35bis dispose que le Conseil d'administration a pour compétence d'exercer cette mission de l'ALIA (point k)) ; en vertu de l'article 35ter, l'Assemblée consultative doit être consultée en cas de saisine de l'ALIA conformément à l'article 6 de la loi du 20 avril 2009.

L'ancienne Commission de surveillance de la classification des films, telle qu'instituée par l'article 6 de la loi du 20 avril 2009, est donc implicitement abrogée.

Chaque exploitant est en effet obligé de classer les films dans quatre catégories d'âge en fonction desquelles les jeunes auront ou non accès aux œuvres cinématographiques. L'ALIA pourra procéder à des reclassifications des films.

D'un point de vue rédactionnel, la Commission propose de préciser à l'alinéa 1^{er} que l'Autorité est appelée « à contrôler l'examen le classement des films, leur classement, le respect et la publication obligatoire de ce classement prévue à l'article 3. » [**amendement**]

L'examen de cet article est poursuivi lors de la prochaine réunion.

3. COM (2013)149: COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN, AU CONSEIL, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE DES REGIONS
Etat de l'Union de l'innovation 2012 - Accélérer le changement

Ce point est reporté à la prochaine réunion.

Luxembourg, le 16 mai 2013

La Secrétaire,

Le Président,

Anne Tescher

Marcel Oberweis