

N° 6487²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis du Conseil national des programmes (11.1.2013)	1
2) Avis de la Commission indépendante de la radiodiffusion (16.1.2013).....	9
3) Avis de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (9.1.2013).....	14

*

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DES PROGRAMMES

(11.1.2013)

Remarque préliminaire

En date du 15 octobre 2012, le Ministre des Communications et des Médias a déposé à la Chambre des Députés le projet de loi portant création de l'établissement public „Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel“. En même temps, Monsieur le Ministre a bien voulu soumettre le projet pour avis au CNP.

*

L'AVIS DU CNP**Considérations historiques**

Le dépôt du projet de loi 6487 marque un bouleversement fondamental dans le domaine de la régulation de l'audiovisuel. Vingt ans se sont en effet écoulés depuis la création des premières autorités en 1991¹, une éternité dans un domaine en mutation permanente. Le CNP ne peut dès lors que se réjouir du fait qu'enfin les choses semblent bouger et que les modifications proposées, à quelques nuances près, vont dans une bonne direction.

¹ (Trois acteurs différents assurent à l'heure actuelle la surveillance: le Service des médias et des communications du ministère d'Etat (SMC) contrôlant les règles de publicité dans les programmes de télévision; le Conseil national des programmes (CNP) veillant sur le contenu des programmes de télévision; la Commission indépendante de la radiodiffusion (CIR) surveillant les radios)

Le CNP doit d'abord regretter que l'exposé des motifs du projet de loi sous examen fait abstraction d'un aperçu historique. Le CNP a cru utile de relever ci-dessous les problématiques déterminantes des dernières années qui ont finalement conduit au texte qui lui a été soumis.

En 1999, le Premier Ministre annonça une première fois l'existence de projets gouvernementaux pour réformer la loi sur les médias électroniques. Le but: „simplifier le cadre réglementaire, les procédures et les structures décisionnelles concernant la radio et la télévision“. Le CNP, comme un des organes directement concerné, interpella le Ministre délégué aux Communications qui demanda au CNP de réfléchir lui-même sur les domaines de compétence du régulateur de l'audiovisuel. Le CNP, dans sa réponse, et se basant sur la collecte des dispositions réglementaires en vigueur dans les pays avoisinants, constata un grand clivage entre les situations existantes dans les pays voisins et le Luxembourg.

Par la suite, il a fallu dix années supplémentaires pour qu'un texte se trouve sur table. Cette décennie fut e.a. marquée par un débat d'orientation au Parlement, des revendications régulières du CNP, ainsi qu'un accroissement des responsabilités de notre organe au niveau international, pour donner à la régulation des médias la place qu'elle mérite au sein d'un site médiatique important. Encore faut-il que le législateur accorde aux instruments de la régulation les moyens nécessaires pour faire face à cette aspiration. Lors de l'analyse du projet de loi proposé par le Gouvernement, le CNP portera donc une attention particulière à ces aspects.

En juin 2002, après avoir organisé un débat d'orientation sur le bilan de la loi de 1991, la Chambre a adopté une motion proposant à son tour une réforme du cadre institutionnel avec une autorité de régulation indépendante disposant de plus larges compétences. Entretemps, le CNP fut de plus en plus sollicité. A côté de ses missions principales, le Conseil, en tant que représentant de tous les spectateurs/auditeurs, a jugé essentiel, malgré ses moyens budgétaires et personnels très limités, à s'engager également dans des domaines liés de près à la surveillance des médias, p. ex. l'éducation aux médias ou encore le droit à l'accès à l'information pour personnes malentendantes. Si le premier sujet reste un phénomène marginal au Luxembourg, le second a été abordé dans le projet de loi.

Le Gouvernement avait déjà déposé un projet de loi en novembre 2008.² Le projet 5959 n'a pas abouti, suite e. a. à plusieurs oppositions formelles de la part du Conseil d'Etat. En effet, ni la transposition de la nouvelle directive, ni la simplification du système de surveillance ne furent pris en considération dans ce texte.

Selon le Ministre en charge, un débat plus large, impliquant tous les acteurs, s'imposait. Le CNP souhaite aujourd'hui rappeler qu'il avait, depuis longtemps, plaidé pour cette option.

Parallèlement, et avant même de transposer les changements imposés par la nouvelle directive sur les services de médias audiovisuels, dite SMA³, il devint, sur un plan politique, de plus en plus urgent pour le Luxembourg d'agir: compte tenu de la responsabilité des autorités luxembourgeoises au regard des pays de réception des programmes de télévision diffusés sous juridiction luxembourgeoise, un renforcement du système de surveillance et de sanctions luxembourgeois s'imposait, notamment par l'introduction de la possibilité pour les autorités de régulation de prononcer des amendes financières. Ensuite, en mai 2012, le CNP s'est vu, d'un jour à l'autre chargé de la surveillance de plusieurs nouveaux services de médias. Ces services provenaient de pays tiers mais, vu l'installation de leur liaison montante au Grand-Duché et suite au renversement des critères de compétence dans la nouvelle directive, ils tombaient dans le champ de compétences du CNP.

Le CNP, en suivant de près les débats à la Commission européenne et en contact étroit avec ses collègues des organisations de régulateurs, avait, depuis un certain temps déjà, mis en garde le Gouvernement devant cette charge supplémentaire d'autant plus que les nouveaux services proviennent en grande partie de pays dont la situation politique est loin d'être stable (ex. Ukraine, Burkina Faso) et dont les échos médiatiques pourraient avoir des retombées sérieuses pour notre pays.

D'autre part, la surveillance de tels programmes ne constitue non seulement un défi technique mais également logistique, étant donné qu'il s'agit de programmes diffusés en langues étrangères peu connues dans notre pays.

² Projet de loi 5959, portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, déposé le 26 novembre 2008 à la Chambre des Députés

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=oa:L:2010:095:0001:0024:FR:PDF>

Le CNP craint que la liste des services de médias sous surveillance luxembourgeoise risque encore de s'allonger. Le renversement des critères de compétences dans la directive SMA et l'émergence progressive de nouveaux services à la demande feront de sorte que le paysage audiovisuel restera en mutation permanente dans les années à venir.

L'avis du CNP

1. Le CNP: les faits et chiffres marquants

Le travail quotidien du CNP est loin d'être connu au (grand) public et même au cadre restreint des mondes politique et médiatique. Il est d'autant plus important d'en relever à cet endroit les faits marquants qui, par la suite, expliqueront mieux les différents points de vue et revendications du CNP.

Lors de sa création en 1991 jusqu'en 2001, le secrétariat du CNP fut assuré par le Service des Médias et de l'Audiovisuel (l'actuel Service des Médias et des Communications du Gouvernement). Si l'indépendance de la structure était assurée de par sa composition (des forces vives de la Nation dans le domaine social et culturel), elle ne l'était pas au niveau administratif. En 2001 seulement, le CNP fut doté d'un secrétariat propre avec l'engagement d'une personne à temps plein, disposant du statut de l'employé de l'Etat. L'indépendance financière n'était toutefois pas acquise, le CNP, pour chacune de ses dépenses devant passer d'abord sa demande par son Ministère de tutelle pour ensuite attendre l'autorisation du contrôle financier de l'Etat, vu que ses articles budgétaires figuraient parmi ceux de la section de son Ministère de tutelle.

L'autonomie au niveau du secrétariat permit au CNP de développer ses activités, tant au niveau des rencontres avec les professionnels des médias qu'avec ses confrères régulateurs au niveau international. Ce qui engendra un engagement supplémentaire des membres bénévoles du CNP; il fut donc décidé de constituer un bureau élargi afin de mieux gérer les missions quotidiennes. Il faut savoir que parallèlement les missions de surveillance, vu le nombre de chaînes croissant (des programmes étrangers disposant d'une concession luxembourgeoise, une cinquantaine en ce moment), se sont multipliées. Il est donc important d'avoir non seulement une vue luxoluxembourgeoise sur les missions du CNP, mais également européenne voire extra-européenne avec des chaînes ukrainiennes ou africaines p. ex. à surveiller⁴; il va sans dire que le public ciblé par ces chaînes (et donc potentiels plaignants auprès du CNP) se chiffre donc à plusieurs millions de personnes!

La charge de travail ayant rapidement dépassé le cadre d'une seule employée, le CNP a demandé la création d'un second poste pour les besoins administratifs du secrétariat, qui fut accordé en 2008.

Vu qu'un grand nombre de chaînes surveillées diffusant en langues étrangères, le CNP a également dû faire appel à des collaborateurs free-lance pour assurer la surveillance de ces programmes. Néanmoins, la recherche de ces collaborateurs qui, à côté de la maîtrise des langues étrangères demandées, connaissent et s'identifient au système de régulation en vigueur au Grand-Duché, ne s'avère pas toujours facile.

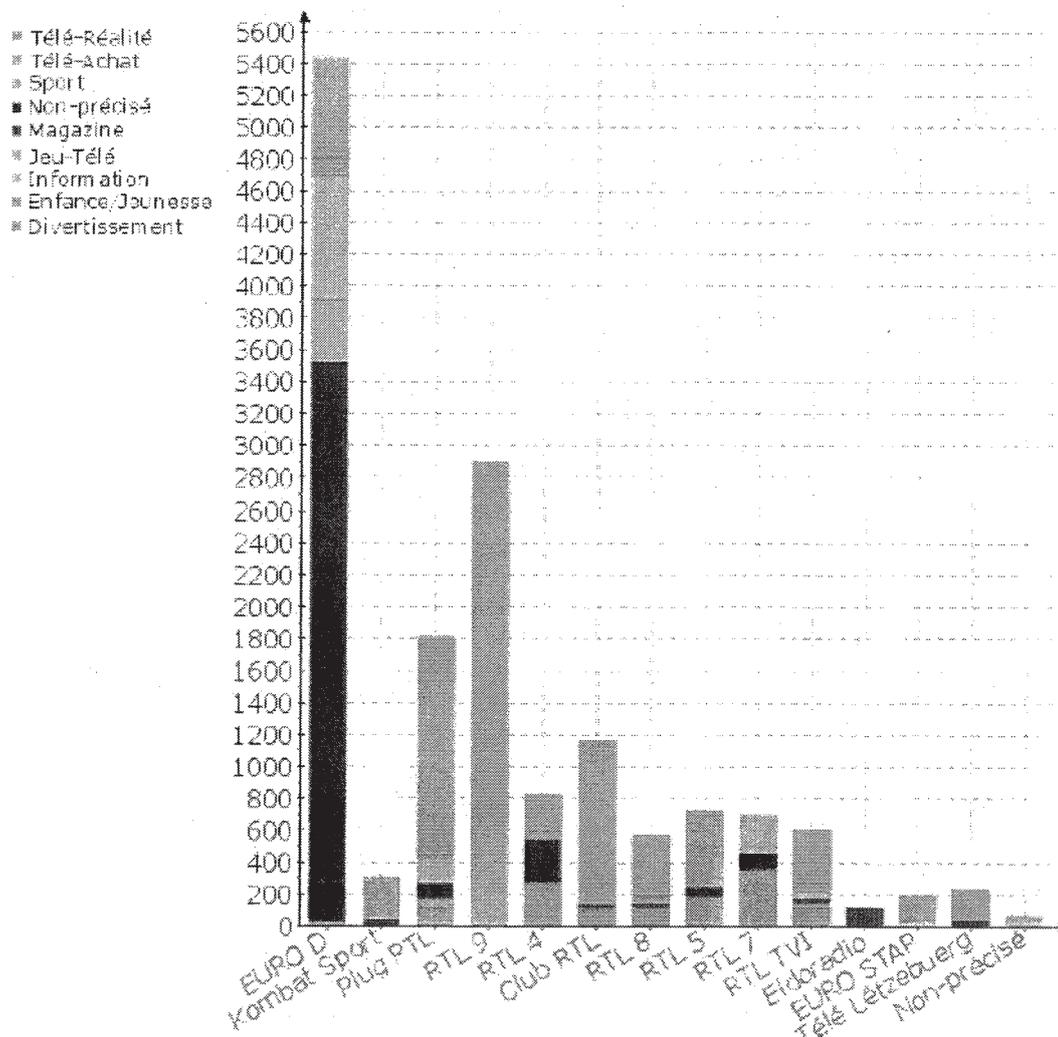
La surveillance se fait par échantillons réguliers sur base des grilles de programmes, où les collaborateurs free-lance (pratiquant les différentes langues des différents programmes) font, ensemble avec le secrétariat du CNP, une sélection des émissions susceptibles à être surveillées de plus près tout en alternant p. ex. émissions d'informations et émissions de divertissement. Cette surveillance a donné les résultats suivants pour l'année 2012:⁵

4 Ces services relèvent en premier lieu de la juridiction de leur pays d'origine, mais en application des dispositions européennes et nationales en vigueur, ils tombent également sous la compétence du Luxembourg (et donc pour le volet contenu sous la surveillance du CNP), ceci parce qu'ils sont reçus en Union européenne, ne relèvent d'aucun autre Etat membre de l'Union et ont leur liaison montante au Luxembourg.

5 <http://cnpl.lu/fr/category/documentation/rapports/>

Temps de visionnage (en minutes):

Temps de visionnage total : 15521 minutes



Il va de soi que cette surveillance est axée sur le contenu des seuls programmes; si, suite à la réforme, le volet de la comptabilisation de la publicité s'ajoutera, des moyens financiers et personnels supplémentaires devront être débloqués. Il faut également savoir que les résultats de 2012 ne tiennent pas compte de toutes les chaînes sous concession. Le CNP ne disposait en effet ni des moyens de réception, ni des moyens humains nécessaires pour accomplir cette tâche.

2. L'attribution de concessions, le domaine des notifications

Le CNP considère que le transfert de compétences de l'Etat central, à savoir celle de l'attribution et du retrait des concessions/permissions vers un établissement public dans le cas présent, constitue l'essence même de l'indépendance de la nouvelle structure. Celle-ci, aux yeux du CNP, doit non seulement avoir le pouvoir de réguler, mais doit également exercer les compétences originaires de l'Etat dans ce domaine précis.

Dès lors, le CNP ne saurait comprendre le fait que l'attribution et le retrait des seules permissions pour services de radio sonores à émetteurs de faible puissance figurent dans les missions de la nouvelle structure. Le CNP tient à réitérer sa revendication de longue date qui consiste à conférer le pouvoir d'attribution des concessions/permissions à une seule autorité.

Dans la directive sur les services de médias audiovisuels, la Commission européenne, part du principe que cette compétence fait partie intégrante des missions de régulateurs. Elle prône une collaboration intense entre les régulateurs, surtout dans la question de l'établissement d'un service dans un Etat ou un autre.⁶ Une telle collaboration est difficilement imaginable quand les compétences dans ce domaine restent partagées entre le Ministère et l'ALIA.

L'EPRA (European Platform of Regulatory Authorities), quant à elle, stipule également que l'attribution des autorisations fait partie des missions d'un régulateur: „Par le terme de régulation de l'audiovisuel, on entend généralement le pouvoir d'attribution des autorisations, le contrôle du respect des dispositions légales et réglementaires par les radiodiffuseurs et l'imposition de sanctions en cas de manquement aux obligations.“⁷

3. Les missions de l'ALIA

L'idée de regrouper les missions jusque-là dévolues au SMC, à la CIR, (à la CCM)⁸ et au CNP dans un seul organe, à savoir l'ALIA, trouve l'entière approbation du CNP. Le Conseil considère en effet, qu'à l'image de ce qui se passe ailleurs dans le domaine de la régulation, à savoir la tendance vers la convergence des régulateurs de médias, cette étape est un pas dans la bonne direction.

Si le CNP regrette que la panoplie des missions n'a pas été suffisamment élargie (cf. point 2 du présent avis), il ne peut pas non plus approuver l'intention du Gouvernement de conférer à la nouvelle autorité des missions qui consistent uniquement à encourager les fournisseurs de services de médias audiovisuels à suivre certaines pistes aussi bien en matière d'accès à l'information qu'en matière déontologique.⁹ Il y a lieu, à cet endroit, de renvoyer à l'allégorie du tigre sans dent qui a servi de nombreuses fois à décrire le CNP. Sans l'installation de garde-fous, il n'y aura aucun progrès concret. La question des sanctions faisant défaut au CNP tout au long de son existence en est la preuve!

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

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

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

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

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

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

6 Directive 2007.65.CE, considérant 66

7 <http://www.epra.org/articles/about-regulatory-authorities>

8 SMC: Service des Médias et des Communications; CIR Commission Indépendante de la Radiodiffusion; CCM: Commission Consultative des Médias

9 Art. 35 (2), c), d), e) du projet de loi sous examen

à la demande. Ces services doivent être notifiés au *Commissariaat voor de Media* deux semaines après leur lancement.

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

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

Leur objet principal est la fourniture de programmes audiovisuels,

- ils relèvent de la responsabilité éditoriale d'un fournisseur,
- ils s'adressent au grand public;
- ils sont fournis par le biais de réseaux de communications électroniques.¹⁰

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

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

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

4. Le cadre du personnel

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

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

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

Poste de carrière supérieure:

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

¹⁰ PROJET DE LOI portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (*Dépôt: le 4.6.2010*)

Poste de carrière moyenne:

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

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

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

5. La composition des différents organes/Conseil des Utilisateurs

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

Néanmoins, le CNP favorise une approche thématique plutôt qu'une énumération d'associations ou encore des personnages censés représenter le grand public au sein du Conseil des Utilisateurs. Si des spécialistes en la matière, comme les associations représentant les droits des enfants, les sciences de l'enfant, l'éducation aux médias, les critiques de cinéma et des spécialistes en médias doivent bien évidemment figurer parmi les membres, il en est de même pour les représentants des utilisateurs, du grand public et des minorités. Le CNP est d'avis que seuls les avis soutenus par la plus grande majorité des membres ayant la plus grande représentativité du public auront le poids nécessaire qui fera de ce Conseil un outil indispensable.

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

6. L'éducation aux médias

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

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

*La recommandation du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur la protection des mineurs et de la dignité humaine et sur le droit de réponse en liaison avec la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et d'information en ligne prévoit déjà une série de mesures possibles pour promouvoir l'éducation aux médias, par exemple l'éducation permanente des enseignants et des formateurs, une formation axée sur l'internet à l'intention des enfants dès le plus jeune âge, comprenant des sessions ouvertes aux parents, ou l'organisation de campagnes nationales à l'intention des citoyens, mobilisant tous les moyens de communication, afin d'informer sur une utilisation responsable de l'internet.*¹¹

Le CNP tient à entièrement faire siens les propos des auteurs de la directive SMA en matière d'éducation aux médias. L'appel à la promotion de l'éducation aux médias s'adresse donc directement aux régulateurs. Hélas, et malgré bon nombre d'initiatives et d'appels dans ce domaine de la part du CNP, ce sujet a été totalement ignoré dans le présent projet de loi. Le CNP déplore que l'occasion de créer enfin une base et un centre de coordination nationale pour le développement de l'éducation aux médias

¹¹ Directive 2007.65.CE, considérant 37

ait été ratée et invite le Gouvernement et la Chambre des Députés à adapter le projet de loi dans ce sens. Le CNP voudrait renvoyer aux initiatives de nos voisins allemands, où le développement de l'éducation aux médias a été attribué (par voie législative) aux „Landesmedienanstalten“¹² et rappelle la motion adoptée par la Chambre des Députés en 2010.

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

7. La protection des mineurs: la question de la signalétique

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

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

Cette thématique sera des plus urgentes si, comme il est prévu, les compétences de la CSCF (commission de surveillance et de classification des films) seront transmises à l'ALIA. D'ores et déjà, cette Commission est confrontée essentiellement à la classification des films selon des catégories d'âge et ce dès leur sortie en salle. Il serait dès lors illogique de ne pas procéder de suite à l'introduction d'une signalétique valable pour les programmes de télévision.

Conclusion

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

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

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

Le doute subsiste cependant, avant tout quant à l'intention du Gouvernement de conférer à la nouvelle Autorité un grand nombre de missions consistant simplement à encourager les opérateurs de services de médias à suivre certaines pistes en matière d'accès à l'information ou en matière déontologique.¹³

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

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

L'assemblée plénière du CNP en date du 11 janvier 2013

*

¹² Exemple: <http://www.lfm-nrw.de/medienkompetenz.html>

¹³ Art. 35 (2), c),d),e) du projet de loi sous examen

AVIS DE LA COMMISSION INDEPENDANTE DE LA RADIODIFFUSION

(16.1.2013)

Par courrier du 12 octobre 2012, Monsieur le Ministre des Communications et des Médias a soumis le projet de loi n° 6487 à l'avis de la Commission Indépendante de la Radiodiffusion (CIR).

La CIR, composée de MM. Georges Santer (président), Joseph Lahr, Thierry Hoscheit, Marc Thewes et Gusty Graas, a adopté en sa séance du 16 janvier 2013 les observations qui suivent (dans ce cadre, la CIR prend en considération le document tel qu'il a été officiellement publié dans les documents parlementaires, alors qu'il y a de légères différences entre ce texte et celui qui lui a été transmis).

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

Pour une bonne compréhension des observations de la CIR, le présent avis regroupe les observations par thèmes, en veillant à opérer les renvois nécessaires au projet de loi (les renvois se font aux nouveaux numéros des articles de la loi de base de 1991 à résulter du projet de loi, à l'exception de l'observation finale qui se réfère à la numérotation du projet de loi).

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

*

LES RELATIONS INTERINSTITUTIONNELLES

La future ALIA doit comprendre un Conseil d'administration, un directeur et une Assemblée consultative, le tout appuyé par une structure administrative. Il importe de trouver l'équilibre institutionnel entre ces différents organes en fonction du rôle qu'ils ont à jouer. Dans les faits, le directeur en tant qu'affecté à plein temps à ce poste aura un rôle important à jouer. En droit, c'est toutefois le Conseil d'administration qui est l'instance de décision. Il faut donc donner au Conseil les moyens nécessaires pour lui permettre de s'imposer face à l'influence factuelle exercée par le directeur, respectivement éviter d'attribuer à ce dernier des fonctions qui risqueraient de créer un déséquilibre. Or, certaines dispositions méritent d'être revues sous cet angle de vue.

a) A l'article 35bis, II, point c, il est prévu que le directeur „assure la liaison avec le Conseil d'administration et l'Assemblée consultative“. La CIR s'interroge sur la signification de cette disposition. Si elle signifie que le directeur assure les liens qu'il entretient d'un côté le Conseil et de l'autre côté l'Assemblée, elle est superflue, puisque cela coule de source. Si elle signifie qu'il assure la liaison „entre“ le Conseil et l'Assemblée, elle est aussi superflue et à la limite dangereuse, puisqu'elle limite la liberté d'action du Conseil, qui ne pourrait pas de sa propre initiative entrer en contact avec l'Assemblée. Or, ces deux organes peuvent très bien communiquer, et doivent pouvoir communiquer, directement entre eux, sans avoir besoin de l'intermédiaire du directeur.

La CIR propose donc de supprimer cette disposition.

b) La CIR constate que dans la version actuelle du projet, le directeur peut assister aux réunions des deux organes collégiaux, alors que ceux-ci ne peuvent pas communiquer entre eux. L'équilibre des pouvoirs ne semble pas être respecté.

La CIR propose dès lors, et ce indépendamment du sort à réserver à l'article 35bis, II, point c, de compléter le texte pour permettre au Conseil et à l'Assemblée (ou à leurs présidents respectifs) d'assister avec voix consultative aux réunions de l'autre organe (sauf pour les délibérations du Conseil sur les poursuites individuelles).

- c) La CIR relève que le commentaire des articles évoque la possibilité d'une délégation de pouvoir accordée par le Conseil au directeur. Il semble avisé, afin de conférer une véritable assise juridique à une telle délégation, d'en prévoir la possibilité dans le texte de loi même.

La CIR propose de compléter le texte en ce sens.

- d) L'article 35bis, I, comporte une énumération des missions et compétences du Conseil. Cette énumération omet l'approbation du rapport de gestion, dont l'existence et/ou l'approbation sont visées indirectement par l'article 35bis, II, point f (il est établi par le directeur) et par l'article 35quinquies, § 5 (le Conseil le soumet au Gouvernement).

La CIR propose de compléter l'énumération par ce point.

- e) D'après l'article 35ter, point c, l'assemblée consultative établit un règlement interne. La CIR s'interroge sur la question de savoir s'il ne faut pas soumettre ce règlement pour approbation au Conseil en tant qu'organe de décision. Un contrôle et une gestion centralisée des textes organisant et structurant l'Autorité semble nécessaire pour éviter des empiètements (volontaires ou non) sur les compétences respectives.
- f) L'article 35quater définit le cadre du personnel administratif travaillant pour l'ALIA. Le projet de loi n'apporte cependant pas de précision sur le pouvoir de décision quant à l'identité des personnes à engager. Le projet de loi semble même compter une contradiction en ce qu'il présente le Conseil comme organe dirigeant mais précise que le directeur est le supérieur hiérarchique du personnel (article 35bis, II, point d). Il faudrait régler la question dans la loi, par exemple en prévoyant que les décisions afférentes sont prises par le Conseil, sur proposition du directeur afin qu'il soit pris dûment compte du fait que c'est ce dernier qui travaille au quotidien avec le personnel.

*

LA PROCEDURE DE SANCTION

Dans un souci de dissuasion, le projet de loi entend doter l'ALIA de pouvoirs de sanction. Ces dispositions appellent un certain nombre de remarques.

- a) Toute procédure de sanction repose sur une procédure d'enquête efficace, soustraite aux aléas et contestations factuelles et juridiques.

Pour s'assurer que le Conseil puisse disposer d'un dossier complet et exhaustif sur base duquel il puisse prendre ses décisions en connaissance de cause, la CIR propose de conférer aux agents enquêteurs de l'ALIA, i.e. au directeur et aux agents administratifs, la qualité d'officier de police judiciaire. De ce fait, ils pourront faire les constatations utiles, dresser des procès-verbaux, procéder à des saisies, ...

- b) L'article 35bis, II, point b, 2e alinéa prévoit, sans restriction aucune, que le directeur assiste aux réunions du Conseil. Or, la présence du directeur, qui a mené l'instruction contre une personne soumise à la surveillance de l'ALIA, aux délibérations du CA lorsque celui-ci délibère sur les poursuites est susceptible de constituer une atteinte aux droits de la défense.

La CIR propose de supprimer cette disposition, sinon à préciser que la présence du directeur est exclue d'office lors des délibérations sur les poursuites individuelles.

- c) A l'article 35bis, I, point a, point iii), 2e alinéa (la présentation visuelle laisse à penser qu'il s'agit d'une disposition autonome, mais le libellé permet de conclure qu'il s'agit de la suite logique de l'alinéa précédent), il est prévu que „le CA entend les personnes mises en cause s'il l'estime utile“. Ce pouvoir d'appréciation accordé au Conseil contraste avec l'article 35sexies, § 4, qui impose une audition obligatoire du fournisseur de services. L'absence d'audition est par ailleurs contraire aux règles de la procédure administrative non contentieuse et au principe général du contradictoire.

La CIR suggère de supprimer ce pouvoir d'appréciation.

- d) La CIR comprend l'article 35sexies, § 3 comme donnant le pouvoir à l'ALIA de s'autosaisir. Mais il n'est pas précisé lequel des trois organes y procède.

La CIR suggère de préciser que ce pouvoir appartient à chacun des trois organes: le Conseil d'administration, le directeur, l'Assemblée consultative.

- e) Si l'article 35sexies, § 3 doit être compris comme comportant le pouvoir d'autosaisine, il faut réaménager l'article 35sexies, § 2, qui impose à l'opérateur l'obligation de conserver une copie de l'enregistrement après qu'information de la plainte lui est donnée. Or, en cas d'autosaisine, il n'y a pas de plainte au sens strict.

La CIR propose de rédiger cet article de telle façon que l'opérateur soit informé également en cas d'autosaisine, avec l'obligation corrélative à ce moment de conserver une copie de l'enregistrement.

- f) L'article 35sexies prévoit le régime des sanctions qui peuvent être imposées aux opérateurs fautifs ou défaillants. La CIR s'interroge sur le caractère réellement dissuasif de ces dispositions:

- aux termes de l'article 35sexies, § 3, les sanctions ne peuvent intervenir qu'en cas d'infractions „manifeste, sérieuse et grave“. La barre pour pouvoir prononcer une sanction est placée très haut compte tenu de cette triple exigence.

La CIR suggère de s'interroger sur l'opportunité de sanctionner également la simple négligence et infraction involontaire, ou du moins de supprimer les trois qualificatifs cités.

- au détour d'une phrase, l'article 35sexies, § 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.

- d'après l'article 35sexies, § 3, une fois qu'une infraction „manifeste, sérieuse et grave“ est constatée, la sanction la plus grave se monte à 25.000 €. 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.

- l'article 35sexies, § 5 fixe le délai de la récidive qui permet de prononcer des sanctions plus fortes à 6 mois seulement.

La CIR estime que ce délai est trop court pour être dissuasif et suggère de l'augmenter.

- l'article 35sexies, § 3, 2e alinéa exclut toute procédure de sanction administrative si les mêmes faits font l'objet d'une sanction pénale. 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, § 3, 2e alinéa semble encore être en contradiction avec l'abrogation de l'article 38 qui contenait des infractions pénales: pourquoi prévoit une exception en cas de sanction pénale s'il n'y a plus de sanction pénale?

La CIR propose de supprimer cette disposition.

- en cas de récidive, les sanctions peuvent comporter certaines interdictions ou suspensions à observer par l'opérateur. Un moyen efficace d'assurer le respect de telles obligations de faire respectivement de ne pas faire est constitué par les astreintes.

La CIR propose de donner à l'autorité sanctionnatrice le pouvoir de prononcer également des astreintes.

- g) L'article 35sexies, § 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 § 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.

*

COMPETENCES ET ORGANISATION DE L'ALIA

- a) L'article 35, § 3 prévoit une procédure de consultation obligatoire de ALIA par le Ministre dans le cadre des procédures d'octroi de certaines concessions et permissions. Cette disposition ne prévoit pas une consultation similaire dans le cadre des procédures de retrait de ces concessions et permissions. Pareille consultation est prévue par l'article 35bis, I, point b, mais cette dernière règle peut être lue comme laissant un pouvoir d'appréciation au ministre sur la question de savoir s'il saisit l'ALIA. Par ailleurs, l'ALIA formule nécessairement son avis sur cette question lorsqu'elle saisit le Ministre d'une demande de retrait.

La CIR suggère de reformuler ces deux dispositions pour clarifier l'intervention de l'ALIA dans le cadre des procédures de retrait qui sont entamées sans que l'initiative provienne de celle-ci. Le parallélisme semble indiquer une consultation obligatoire également dans ces cas de figure.

- b) 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.

- c) 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.

- d) L'article 35quinquies prévoit cumulativement un contrôle de la gestion financière de l'ALIA par la Cour des comptes (au dernier alinéa il y d'ailleurs lieu de lire Cour des comptes, avec un „s“ final) et par un réviseur externe.

La CIR s'interroge sur la nécessité d'un tel double contrôle, sur les responsabilités respectives des deux contrôleurs et sur la résolution des appréciations divergentes qui seraient portées par les deux contrôleurs. Ce cumul de contrôle semble contraire à la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes dont l'article 2, alinéa 2 prévoit l'intervention de la Cour des comptes à titre d'alternative à défaut d'un autre contrôle prévu par la loi.

- e) L'article 35quinquies prévoit que les comptes de l'ALIA sont tenus selon les principes de la comptabilité commerciale. Or, l'ALIA ne constitue pas un établissement public industriel ou commercial, mais un établissement public administratif.

La CIR s'interroge sur l'adéquation des exigences de la comptabilité commerciale avec les missions d'intérêt public de l'ALIA.

- f) Le commentaire des articles consacré à l'article 35quater décrit l'effectif envisagé pour l'ALIA (à part le directeur, deux carrières supérieures et deux carrières moyennes).

Afin d'éviter toutes discussions inutiles et longues avec les instances financières de l'Etat et d'assurer l'opérabilité de la nouvelle autorité dans les meilleurs délais, la CIR suggère de prévoir l'engagement de ces personnes par la loi, le cas échéant par dépassement des effectifs autorisés par ailleurs.

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.

*

OBSERVATION FINALE

L'article 25 du projet de loi prévoit un délai d'entrée en vigueur rapide dès le mois suivant la publication de la loi au Mémorial.

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

*Pour la Commission Indépendante
de la Radiodiffusion,
Georges SANTER
Président*

*

AVIS DE L'INSTITUT DES REVISEURS D'ENTREPRISES

(9.1.2013)

Le 15 octobre 2012 le Ministre des Communications et des Médias, Monsieur François Biltgen, a déposé à la Chambre des députés le projet de loi n° 6487 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 6 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques (ci-après le „Projet“).

L'IRE n'entend pas commenter le contexte général et l'opportunité politique du Projet, mais limitera ses propos aux aspects ayant un intérêt particulier pour la profession de réviseur d'entreprises.

Dans ce cadre, l'IRE présente ses observations comme suit:

Article 17 „Nouvel article 35bis (I) lettre g“

Il arrive fréquemment que des textes législatifs ou des projets de loi/règlement fassent référence à la profession de réviseur d'entreprises en utilisant, par exemple, des termes comme „réviseur“, „réviseur de comptes“, „réviseur agréé“, „réviseur externe“, „personne agréé à cet effet“, „auditeur“, etc.

Il apparaît clairement que les auteurs du texte font référence aux professionnels de l'audit dont le terme consacré par la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit est „réviseur d'entreprises agréé“.

Compte tenu de ce qui précède et en s'inspirant de textes législatifs déjà existant, notamment de la loi modifiée portant création de la CSSF, il est proposé de remplacer le texte du nouvel article 35bis (I) lettre g) par: „Il propose au Gouvernement la nomination d'un réviseur d'entreprises agréé pour le contrôle des comptes annuels de l'Autorité.“.

Article 20 „Nouvel article 35quinquies paragraphe (3), premier alinéa“

Il est proposé d'adapter la description du mandat du réviseur d'entreprises agréé au vocabulaire et dispositions consacrés par la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit y compris les normes d'audit internationales telles qu'adoptées pour le Luxembourg par la Commission de Surveillance du Secteur Financier.

Compte tenu de ce qui précède et en s'inspirant de textes législatifs déjà existant, notamment de la loi modifiée portant création de la CSSF, il est proposé de remplacer le texte du nouvel article 35quinquies paragraphe (3) par: „Le réviseur d'entreprises agréé a pour mission de vérifier et de certifier les comptes de l'Autorité. Il dresse à l'intention du conseil et du Gouvernement un rapport détaillé sur les comptes de l'Autorité à la clôture de l'exercice financier. Il peut être chargé par le conseil de procéder à des vérifications spécifiques.“.

Article 20 „Nouvel article 35quinquies paragraphe (3), deuxième alinéa“

Le deuxième alinéa précise que: „*Le réviseur d'entreprises agréé doit remplir les conditions requises par la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit.*“. Compte tenu que le terme „réviseur d'entreprises agréé“ est défini et protégé par la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit, cet alinéa n'apporte pas de valeur ajoutée au Projet. Il est proposé de le retirer.

Luxembourg, le 9 janvier 2013

