



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

AVIS N° 10/2023 du 27 septembre 2023

du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (déploiement de la radio numérique DAB+) (projet de loi n° 8204)

Par courrier du 28 mars 2023, le Premier ministre, ministre des Communications et des Médias, a demandé à l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel de lui transmettre son avis relatif au projet de loi sous rubrique.

1/ Historique

Suite au lancement d'une étude de mise au point du DAB+ en septembre 2020, le Gouvernement avait sollicité un premier avis de l'Autorité. Tous les points que l'Autorité avait soulevés à l'époque dans son avis n°07/2021 du 4 octobre 2021 restent en grande partie d'actualité.

Dans la suite, le Gouvernement avait demandé à l'Autorité, en date du 24 mai 2022, d'aviser le projet de règlement grand-ducal destiné à fixer la procédure de sélection ainsi que les critères pour les opérateurs de multiplex et les services de radio¹, demande qui conduisit à l'avis n° 05/2022 du 27 juin 2022, dont les développements restent aussi en grande partie d'actualité.

Dans son avis du 25 octobre 2022 relatif au projet de règlement grand-ducal susvisé, le Conseil d'Etat considère qu'une bonne partie des modifications projetées relèvent d'une matière réservée à la loi², ce qui a amené le Gouvernement de convertir le projet de règlement grand-ducal en projet de loi faisant l'objet du présent avis.

¹ Projet de règlement grand-ducal 1) déterminant les modalités de détermination de l'opérateur du réseau et les modalités d'octroi de l'autorisation d'émettre en multiplex numérique ; 2) déterminant les modalités d'attribution des permissions pour les services de radio sonore diffusés en multiplex numérique ainsi que les règles générales gouvernant ces permissions et les cahiers des charges qui leur sont assortis ; et 3) portant modification du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2014 établissant la liste des fréquences de radiodiffusion luxembourgeoise visée à l'article 4 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

² Avis du Conseil d'Etat, N° CE : 61.047, p. 2 et 3 : « (...) les dispositions relatives aux permissions pour les services de radio sonore diffusés en multiplex numérique et aux autorisations d'émettre, qui dépassent les



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

Pour une meilleure compréhension des tenants et aboutissants de la discussion et de la position de l'Autorité, le présent avis reprend certains points exposés dans les deux avis précités, tout en les complétant par les développements que les évolutions les plus récentes et l'actualité commandent.

2/ Considération générale : Le DAB+, « la solution technique la plus appropriée » ?

En date du 29 mars 2023, le Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique du gouvernement (ci-après « SMC ») a publié la « Feuille de route DAB+, pour le pluralisme et la modernisation de la radiodiffusion au Luxembourg ».

L'Autorité y lit à son grand étonnement que l'analyse, qui reposerait sur diverses contributions (dont notamment l'avis N°07/2021 de l'ALIA) aurait montré que le DAB+ « a été identifié comme la solution technique la plus appropriée pour augmenter le pluralisme des médias sonores »³.

Cette conclusion appelle deux observations de la part de l'Autorité.

D'une part, d'un point de vue méthodologique, il faut constater que l'analyse menée portait sur la seule faisabilité technique du DAB+, sans le comparer ou le confronter à d'autres techniques de diffusion qui pourraient être envisagées. Identifier le DAB+ dans ces conditions comme étant « la solution technique la plus appropriée » semble dès lors être une conclusion un peu hâtive.

D'autre part, l'évocation de l'avis antérieur de l'Autorité pourrait donner l'impression que celle-ci aurait été partie prenante des projets du gouvernement, ou pour le moins appuierait la conclusion de l'étude. Or, dans ces deux avis précités, l'Autorité avait émis des doutes quant à l'opportunité de la mise en œuvre du DAB+, alors que la technologie du DAB+ est considérée, dans plusieurs pays pionniers en la matière, comme étant d'ores et déjà obsolète.

Cette perception semble être confirmée par l'introduction, au niveau national, de l'application radioplayer.lu.

Suivant les contacts que l'Autorité a pu avoir aussi bien avec les opérateurs à l'origine de cette nouvelle initiative qu'avec ceux qui y participent, elle a cru comprendre que le lancement de cette application semble être pour partie l'expression d'une certaine frustration

aspects purement procéduraux et techniques, sont à encadrer au niveau de la loi avec plus de précision, l'essentiel devant figurer au niveau de la loi. En effet, dans sa teneur actuelle, la base légale risque d'être jugée non conforme aux exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, et, partant, de cesser ses effets en vertu de l'article 95ter de la Constitution, ce qui pourrait entraîner, par ricochet, l'inapplicabilité du dispositif réglementaire sous revue en vertu de l'article 95 de la Constitution ».

³ Feuille de route DAB+, pour le pluralisme et la modernisation de la radiodiffusion sonore au Luxembourg, p. 5.



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

auprès des opérateurs qui considèrent que le déploiement du DAB+ n'avance que très (trop ?) lentement. Toutefois, les petites radios locales n'ont pas pu s'y joindre en raison de la nécessité de certaines adaptations techniques qu'elles ne peuvent pas financer.

Mais plus fondamentalement, radioplayer.lu présente de toute évidence l'avantage du maintien de la mainmise de l'opérateur sur le mode de diffusion de son contenu qu'il pourra diffuser de façon aussi bien linéaire que non-linéaire et qui est disponible à tout moment sur tout support adapté.

Si les raisons de l'absence des radios locales de radioplayer.lu semblent être majoritairement de nature financière et technique (les installations actuelles des radios locales ne permettant pas l'acheminement du signal à destination), il pourrait y être remédié en redéployant les deniers publics destinés au financement du DAB+ vers le développement de l'application radioplayer.lu, qui semble être l'instrument le moins onéreux et techniquement le plus adapté. Pour le moins, une étude comparative des deux solutions devrait être envisagée.

3/ Regroupement des compétences

Dans le cadre du projet de loi sous avis, le législateur continue à distinguer entre trois catégories de radios diffusées par voie hertzienne en fonction de leur couverture respective : les radios nationales et internationales (permissions accordées par le Gouvernement), les radios à réseau d'émission (régionales) et les radios locales (permissions accordées pour ces deux dernières par l'ALIA). A cette diffusion par voie hertzienne s'ajouterait alors la diffusion par multiplex (DAB+), pour laquelle les concessions relèveraient pour toutes les catégories des prérogatives du Gouvernement.

Il en découle, et l'Autorité l'a d'ores et déjà soulevé à plusieurs reprises, qu'une même radio locale ou à réseau d'émission bénéficiant pour ses fréquences terrestres d'une permission attribuée par l'ALIA, devrait, pour diffuser un programme identique par les deux voies de transmission, disposer en sus d'une seconde permission attribuée par le Gouvernement. Cette situation risque de déboucher sur des incohérences étant donné que les différents cahiers des charges établis par les différentes administrations risquent de contenir des dispositions distinctes sur un même point.

La complexité de l'ordonnancement juridique amène l'Autorité à rappeler une fois de plus son souci de voir réunir entre les mains d'une seule autorité indépendante les compétences pour réguler l'accès au marché des médias audiovisuels. L'Autorité, après analyse de prises de position d'acteurs du paysage radiophonique, croit également comprendre que, dans l'optique d'une simplification des démarches notamment de nature administrative, les radios elles-mêmes ont exprimé leur préférence pour un interlocuteur unique. Ici encore, l'Autorité renvoie à son statut d'autonomie et d'indépendance qui lui confère la base idéale afin d'assumer la compétence dans le domaine susmentionné.



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

Si, pour des raisons juridiques évidentes, un tel changement n'avait pas pu être envisagé à l'époque à laquelle le DAB+ devait être intégré au paysage médiatique à travers un règlement grand-ducal, la voie actuellement suivie de passer par une modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 est l'occasion propice afin d'attribuer cette compétence, associée aux moyens adaptés, à l'Autorité.

4/ Promotion du pluralisme : Nombre de multiplex à déployer

Le Conseil constate que le gouvernement prévoit dans la phase de déploiement le lancement d'un seul multiplex à couverture nationale. Ce n'est que dans un deuxième temps que le gouvernement, dans sa feuille de route susmentionnée, dit vouloir élaborer, en concertation avec la fédération des radios locales et l'ALIA, « *une solution spécifique pour les radios locales* » afin que « *(L)a diffusion numérique des radios locales sur un deuxième multiplex pourra ainsi compléter le paysage de radiodiffusion numérique. En ce qui concerne le lancement d'un tel deuxième multiplex réservé aux radios locales, un soutien spécifique et adapté aux besoins de radios locales sera étudié.* »⁴.

L'Autorité se doit à cet endroit de constater que cette approche ne cadre pas avec l'objectif de la loi modifiée du 27 juillet 1991 et le vœu régulièrement exprimé par le Gouvernement de vouloir promouvoir la diversification de l'offre de services de radio afin de soutenir le pluralisme dans les médias.

L'Autorité renvoie encore à ses deux avis précités où elle avait déjà estimé que, dans l'hypothèse de la mise en œuvre d'un seul multiplex, l'objectif primordial à la base du développement des médias électroniques, à savoir la promotion du pluralisme médiatique, risque d'être sérieusement compromis.

L'Autorité reste fermement convaincue que si le DAB+ venait à être déployé, il faudra exploiter les ressources disponibles à travers la mise en service des deux multiplex qui sont disponibles ou bien sauter le pas du DAB+ et investir dès à présent dans une autre technologie.

L'Autorité accueille avec satisfaction la modification projetée de l'article 19 de la loi modifiée du 27 juillet 1991, où il est désormais prévu d'ouvrir la possibilité de solliciter une concession pour la diffusion par le DAB+ à tous les fournisseurs, que ce soient des radios à émetteur de haute puissance, des radios à réseau d'émission ou des radios locales, que ce soient des fournisseurs luxembourgeois ou étrangers, que ce soit pour des programmes existants ou nouveau à développer⁵. L'Autorité relève toutefois que la disposition au

⁴ Feuille de route DAB+, pour le pluralisme et la modernisation de la radiodiffusion sonore au Luxembourg, p.6.

⁵ Dans sa version actuelle, l'article 19 réserve les multiplex aux radios à émetteur de haute puissance et à réseau d'émission luxembourgeois existants.



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

paragraphe 6, point 3, consistant à dire que la qualité de service radiodiffusé luxembourgeois existant « *est retenue en faveur de la candidature* », semble réintroduire par la petite porte une priorité aux programmes luxembourgeois existants qu'il a balayé par la grande porte en ouvrant la procédure à tous fournisseurs et programmes. L'Autorité invite à s'interroger sur la pertinence de cette précision au regard des exigences du droit de la concurrence, du principe d'égalité et de la promotion du pluralisme dans les médias.

5/ Conclusion

Eu égard à l'ensemble de ses observations, l'Autorité est amenée à mettre en doute la pertinence du projet technique poursuivi par le projet de loi sous examen, et demande en tout état de cause qu'il fasse l'objet de certaines modifications.

Ainsi fait et délibéré lors des réunions du Conseil du 25 septembre 2023 et approuvé par voie électronique le 27 septembre 2023 par :

Thierry Hoscheit, président
Marc Glesener, membre
Valérie Dupong, membre
Luc Weitzel, membre
Claude Wolf, membre

Pour expédition conforme.

Thierry Hoscheit
Président