



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

AVIS N° 01/2021 du 22 mars 2021

du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel relatif au projet de loi n°7749 portant création de l'établissement public « média de service public 100,7 » et portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques

Par courrier du 13 janvier 2021, 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 n°7749 portant création de l'établissement public « média de service public 100,7 » et portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

Introduction

Les auteurs du projet de loi sous examen cherchent à conférer un cadre contemporain au média de service public 100,7 de façon à « *renforcer la radio luxembourgeoise de service public en adaptant le cadre légal de l'actuel établissement de radiodiffusion socioculturelle aux standards internationaux d'aujourd'hui tout en tenant compte des spécificités et des besoins particuliers de notre pays, tel qu'annoncé dans l'accord de coalition 2018-2023. Plus d'un quart de siècle après sa création, il s'agit ainsi d'ancrer l'établissement, renommé "Média de service public 100,7", dans une loi qui assure sa continuité et précise ses missions, modernise sa gouvernance et pérennise son financement* »¹.

L'Autorité souhaite aborder, dans le présent avis, les valeurs inhérentes à un média de service public qui devraient être énumérées dans le corps même de la future loi, ainsi que les questions liées aux missions, à la gouvernance et au financement de la radio de service public 100,7 telles qu'envisagées dans le projet de loi sous examen pour y apporter ses propres réflexions.

¹ Extrait de l'exposé des motifs du « Projet de loi portant création de l'établissement public « Média de service public 100,7 » et portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ».



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

1/ Missions de la radio de service public 100,7

Les missions telles que fixées à l'article 4 du projet de loi sous examen reflètent d'assez près les vues de l'Autorité qu'elle avait dégagées sur ce point dans son avis n°02/2020 sur le service public.²

2/ Valeurs inhérentes à un média de service public

2 a/ De la nécessité d'une ligne éditoriale claire

Au-delà de l'énumération des missions dévolues au média de service public, il paraît essentiel à l'Autorité que la future loi identifie les valeurs qui président aussi bien à ces missions qu'au fonctionnement interne de l'organisme chargé de la conception et de la diffusion de ses programmes en s'orientant par rapport aux valeurs de service public universellement reconnues, qui doivent être considérées comme formant la ligne éditoriale du média. En effet, si dans un média privé cette ligne éditoriale est définie par le propriétaire, tel ne peut pas être le cas d'un média de service public revêtant la forme d'un établissement public et œuvrant au service du public en général. En raison de cette particularité, l'ALIA insiste à ce que la ligne éditoriale soit définie par voie législative à travers l'identification des valeurs du service public présidant à l'organisation et au fonctionnement du média. L'ALIA souligne encore qu'il n'est pas concevable que la délimitation de la ligne éditoriale soit confiée au conseil d'administration ou au directeur général, dès lors que ceux-ci ne disposent pas de la légitimité requise à cet effet et qu'une telle solution risque de déboucher sur des modifications de la ligne éditoriale au gré des changements que subit la composition de ces organes.

Or, force est de constater que le projet de loi sous examen ne couvre pas en détail lesdites valeurs et les missions retenues à l'article 4 susmentionné ne suffisent pas, aux yeux de l'Autorité, à cerner concrètement le cadre de l'action et de l'organisation de l'établissement.

² Avis n°02/2020 de l'ALIA sur le service public, sous point 1/ : « Pour l'Autorité, il paraît clair qu'une réorganisation du service public doit se faire dans la complémentarité de ce qui existe déjà comme offre dans le domaine des médias électroniques. Il va de soi qu'un programme de service public, afin de répondre aux exigences qui sont généralement adressées à un tel service, doit comporter des volets d'information, d'éducation et de divertissement (« inform, educate, entertain »), mais qu'il doit en même temps assurer son attractivité en proposant une grille de programme généraliste comportant une plus-value en termes de diversité et de profondeur dans la vocation éducative, culturelle, de divertissement et de thématiques abordées, sans pour autant être élitiste ou élitaire, ceci dans le but de toucher un auditoire le plus large possible, incluant toutes les tranches d'âge et toutes les catégories socio-professionnelles de la population, et reflétant la diversité des idées et des communautés linguistiques représentées au Luxembourg ».



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

L'ALIA, dans son avis n°02/2020 sur le service public, s'était déjà prononcée en détail sur la question et y avait renvoyé aux normes adoptées au sein de la BBC³ ou encore aux lignes directrices de l'EBU⁴. L'Autorité tient à les rappeler dans le cadre du présent avis en y apportant quelques précisions.

L'article 6 du projet de loi sous examen traite de l'indépendance du média de service public. Aux yeux de l'Autorité, cette notion d'indépendance couvre deux réalités différentes qui sont malheureusement souvent confondues dans le discours public.

La première réalité est celle de l'indépendance structurelle du média en tant qu'organisme. En tant que média de service public, cette indépendance (à l'égard du pouvoir politique, des milieux économiques, des groupes de pression, ...) doit être totale, et la loi doit être conçue et vécue par toutes les parties prenantes de sorte qu'elle soit assurée. Au quotidien, cette indépendance envers l'extérieur doit être défendue en premier lieu par le directeur général. Par rapport à ce point, le projet de loi ne soulève pas de remarques particulières.

La deuxième réalité est celle de l'indépendance éditoriale, à savoir celle qui s'applique aux journalistes et à toute autre personne chargée de remplir le programme de contenu (animateurs et autres collaborateurs). L'indépendance éditoriale ne doit pas être comprise comme conférant à la rédaction et à l'animation une liberté sans bornes dans l'exercice de leurs tâches et dans les choix rédactionnels, soustraite à tout contrôle. L'activité journalistique doit au contraire s'insérer dans et respecter les valeurs du service public et la ligne éditoriale du média au service duquel elle se réalise. A l'inverse, l'indépendance éditoriale doit servir de rempart à toute tentative d'ingérence dans les choix rédactionnels et de programmation provenant potentiellement d'une prise d'influence de l'extérieur, de quelque nature qu'elle soit. Le directeur général doit en être le garant. Toutefois, en interne, et de manière plus générale, il doit appartenir au directeur général, qui a pour mission d'assurer le respect des principes fixés, de faire respecter les valeurs gouvernant le service public. En ce, il est le gardien au quotidien du respect de la ligne éditoriale, et il doit lui être permis d'intervenir à

³ <https://www.bbc.com/aboutthebbc/governance/mission>

⁴ <https://www.ebu.ch/fr/about/public-service-media>:

« En tant que médias de service public, les Membres de l'UER partagent les mêmes valeurs fondamentales :

Universalité

Indépendance

Excellence

Diversité

Obligation de rendre compte et

Innovation.

Nos Membres s'engagent à défendre ces valeurs et à se mettre au service de la société et des démocraties, partout dans le monde. De plus amples informations figurent dans notre document intitulé « Au service de la société - Déclaration relative aux valeurs fondamentales des médias de service public ». »



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

titre exceptionnel dans les choix éditoriaux et programmatiques lorsque ceux-ci risquent d'être en porte-à faux avec la ligne éditoriale. Le directeur général étant chargé de la responsabilité de la bonne marche de l'entreprise et de la réalisation de la mission qui lui est confiée par la loi, il paraît logique et normal qu'il dispose de pouvoirs plus importants que d'autres acteurs. Mais dans sa prise de décision, le directeur général doit à tout moment être guidé par les valeurs fondamentales que la *radio 100,7* incarne en tant que média de service public, identifiées à travers la ligne éditoriale. Afin de prévenir tout élément d'arbitraire dans ses décisions, il aura la charge de devoir justifier le cas échéant son intervention devant le conseil d'administration au regard du nécessaire respect de la ligne éditoriale et il s'expose évidemment au risque de voir sa responsabilité engagée si son intervention n'est pas justifiée par les nécessités de la ligne éditoriale et des valeurs du service public.

L'Autorité souligne encore une fois qu'au-delà de l'indépendance ainsi envisagée sous son double aspect, toute l'activité du média doit être guidée par les principes d'impartialité, d'équilibre, de qualité. Par ailleurs, le respect du principe de la séparation entre la fourniture (exhaustive et objective) d'informations brutes d'un côté et les commentaires de l'autre est d'autant plus important qu'il doit contribuer à assurer la plus grande neutralité possible dans le traitement des informations.

2b/ De la définition de la ligne éditoriale

Dès lors et plutôt que de conférer aux parties prenantes (direction et rédaction) la charge de fixer les valeurs de service public à observer dans un hypothétique statut rédactionnel (voir à cet effet également les développements sous le point 3/), il y a lieu de les définir de façon claire et précise dans le texte normatif. L'Autorité plaide dès lors résolument pour l'insertion d'un article 1^{er}, dédié à la définition de la notion de média de service public, dont la teneur pourrait être la suivante ⁵:

Le média de service public 100,7 en tant que radiodiffuseur de service public contribue à travers la création et la diffusion d'un service de média de qualité à la formation de l'opinion individuelle et collective avec l'objectif de satisfaire aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société. Le média de service public 100,7 offre une vue globale de l'actualité internationale, européenne, nationale, régionale et locale,

⁵ La rédaction de cet article est inspirée des sources suivantes :

- https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag_MStV.pdf
- <https://www.bbc.com/aboutthebbc/governance/mission>:
- <https://www.radiofrance.com/nos-valeurs>
- <https://www.ebu.ch/fr/publications/strategic/membersonly/executive-guide-the-value-of-public-service-media>



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

dans tous les secteurs de la vie, en vue notamment de favoriser le dialogue international, l'intégration européenne, la cohésion sociale, la diversité culturelle, une culture de tolérance et une communication pluraliste accessible à tous. Ses programmes poursuivent les objectifs d'informer, d'éduquer et de divertir toutes les composantes de la population.

Le programme de service public est conçu dans le strict respect de l'indépendance, de l'objectivité, de l'impartialité, de l'intégrité, de la liberté d'expression et de création, de la diversité de contenus, du pluralisme des courants de pensée et d'opinions et des règles déontologiques de la profession de journaliste.

Le commentaire des articles pourrait utilement préciser la signification et la portée de ces notions, sinon un règlement grand-ducal pourrait en déterminer plus précisément le contenu.

3/ Gouvernance et structure/fonctionnement interne de l'établissement public « média de service public 100,7 »

3a/ Le conseil d'administration

L'article 10 (1) sur la composition du conseil d'administration de la *radio 100,7* dispose que « *(L)e conseil d'administration est composé de neuf membres nommés et révoqués par arrêté grand-ducal, à savoir trois membres représentant l'État et six membres indépendants proposés par le conseil d'administration et choisis parmi les personnalités représentatives de la vie sociale et culturelle et justifiant des compétences nécessaires à l'accomplissement efficace de leur mandat* ».

Dans son avis N°2/2020 relatif au sujet de la mission de service public dans les médias audiovisuels, l'ALIA avait préconisé, en matière de gouvernance, un conseil d'administration à la tête du média de service public qui soit en charge du contrôle des missions de ce dernier.

L'ALIA constate avec satisfaction que le texte sous examen reflète ses propres observations sur la nécessité pour les membres du conseil d'administration du média de service public de disposer des compétences avérées pour accomplir leur mission et représenter un éventail diversifié de la société. Il appartiendra au conseil d'administration de définir avec précision les profils des personnalités qu'il entend voir entrer dans ses rangs pour relever les défis auxquels l'établissement est confronté.

Par contre, l'agencement du processus de nomination prête à discussion. Il est proposé d'une part à l'article 20, alinéa 2 que les administrateurs en poste finissent leurs mandats jusqu'à leur terme. Il est d'autre part proposé à l'article 10, paragraphe 1 que le conseil



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

d'administration propose la personnalité devant remplacer un membre en partance (fin de mandat, démission, révocation). En pratique, ce sont donc dans un premier temps les administrateurs actuellement en poste désignés par le pouvoir exécutif qui proposent les nouveaux entrants. A moyen et long termes, ce seront les administrateurs proposés par les administrateurs actuels désignés par le pouvoir exécutif qui proposeront les nouveaux entrants. Cette perspective, conjuguée au fait que le pouvoir exécutif désignera toujours directement un tiers des administrateurs et qu'il est représenté aux réunions du conseil d'administration par un commissaire du Gouvernement qui dispose de pouvoirs exorbitants de suspension de certaines décisions (article 13), perpétuera encore pendant un temps non négligeable l'impression de « mainmise » plus ou moins directe du pouvoir exécutif sur la composition du conseil d'administration. Dans la mesure où la gouvernance d'un média de service public va de pair avec l'exigence d'une indépendance la plus large possible (voir à cet effet l'avis N°2/2020 de l'Autorité au point 3/ Gouvernance du service public dans les médias audiovisuels, p. 5), plus particulièrement par rapport aux contrôles et aux ingérences des partis politiques au pouvoir, l'Autorité estime que ladite indépendance se mesure également au regard d'autres critères telle la durée des mandats (qui doit être strictement limitée dans le temps) ou encore l'existence d'une protection contre les pressions extérieures. L'ALIA estime en définitive que les règles de nomination et de révocation devraient être revues et précisées afin de répondre pleinement aux standards européens applicables en la matière⁶.

Dans ce cadre, l'ALIA entend revenir à son avis N°2/2020 relatif au sujet de la mission de service public dans les médias audiovisuels, qui indique que « *(E)n vue d'assurer la plus grande indépendance possible de ce Conseil d'administration, le pouvoir de nomination pourrait être réparti entre différentes institutions, tel que par exemple le gouvernement, le*

⁶ Voir, sur cet aspect, par exemple : Arrêt de la CourEDH du 17 septembre 2009, Manole e.a/Moldova, req. 13936/02, ECLI:CE:ECHR:2009:0917JUD001393602, §§ 102, 109 et 110.

Voir aussi notamment : Recommandation [CM/Rec\(2012\)1](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur la gouvernance des médias de service public (adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 15 février 2012)

27. Les médias de service public étant des institutions publiques, il est légitime que l'Etat soit impliqué dans la nomination de leur plus haute instance de surveillance ou de prise de décision. Afin d'éviter toute ambiguïté, cette implication ne devrait normalement pas s'étendre aux nominations au niveau de la gestion et la direction éditoriale. Par ailleurs, ces modalités de nomination devraient satisfaire aux exigences suivantes :

- les critères de nomination doivent être clairs, limités et se rapporter directement au rôle et à la mission des médias de service public ;
- les nominations ne peuvent pas être utilisées pour exercer une influence politique ou autre sur le fonctionnement des médias de service public ;
- les nominations sont effectuées pour une durée précise qui ne peut être réduite que dans des circonstances limitées et légalement définies – qui ne devraient pas inclure d'éventuels différends concernant les positions ou décisions éditoriales ;
- conformément aux normes du Conseil de l'Europe, la représentation des hommes et des femmes dans les organes de prise de décision devrait être équilibrée.



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

parlement et l'ALIA ». L'Autorité en tant qu'institution indépendante estime pouvoir apporter utilement sa contribution à la consolidation de l'indépendance du futur conseil d'administration du média de service public.

Au-delà du processus de nomination lui-même, l'ALIA estime qu'il est indispensable que l'énumération des incompatibilités figurant à l'article 10, paragraphe 3 du projet de loi soit complétée en y incluant les membres du Conseil d'Etat et les élus locaux. Si l'exclusion des membres du Conseil d'Etat ne semble pas requérir d'explications spécifiques, l'Autorité tient toutefois à préciser qu'en ce qui concerne les élus locaux, une telle incompatibilité se justifie par le développement constant d'offres de médias développées par les communes du pays. Elle se trouve par ailleurs dans le cadre légal applicable à l'Autorité⁷.

Ces réflexions s'inscrivent nécessairement dans le cadre de l'indispensable indépendance de l'établissement.

D'un point de vue pratique, l'ALIA entend encore attirer l'attention sur les risques de rupture dans la mémoire collective et dans le suivi des dossiers lorsque tous les mandats débutent et se terminent en même temps. Il est vrai que le règlement grand-ducal du 19 juin 1992 fixant les modalités de structure et de fonctionnement de l'établissement public créé par l'article 14 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques prévoyait en son article 3, paragraphe 3 des modalités devant assurer la cessation décalée des mandats des administrateurs. L'Autorité ne dispose cependant pas des informations nécessaires pour vérifier si depuis cette époque, ces règles ont été suivies à la lettre, et si on ne se retrouve pas aujourd'hui dans une situation dans laquelle les mandats des administrateurs risquent de tous s'achever à la même époque. Si la disposition transitoire de l'article 20, alinéa 3 du projet de loi semble pointer vers une réponse négative à cette question, l'Autorité invite néanmoins les auteurs du projet de loi à vérifier ce point et à prévoir le cas échéant les mesures appropriées pour remédier à ce souci.

3b/ Le directeur général

Les auteurs du projet de loi sous examen confèrent au directeur général de l'établissement public une grande marge de manœuvre dans l'exercice de ses fonctions. Ainsi, le texte du projet de loi sous examen prévoit à l'article 12 que « (4) *(L)e directeur général est compétent pour régler toutes les affaires non dévolues spécialement au conseil d'administration et jouit*

⁷ Par rapport au projet tel que conçu actuellement, l'ALIA tient encore à souligner que dans sa compréhension, la mention de « député » vise tant les députés nationaux qu'eurodéputés. Par ailleurs, l'utilisation du terme de « éditeur » n'est pas usuelle dans le domaine de l'audiovisuel, où il est plutôt d'usage de se référer au fournisseur, de sorte que l'Autorité comprend que la disposition en question vise plus largement tous les organismes publiant un média, peu importe qu'il soit audiovisuel, électronique/en ligne ou imprimé.



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

d'une large autonomie dans l'exécution de ses fonctions. (5) Le directeur général est le responsable de la programmation dans le cadre de l'orientation générale des programmes arrêtée par le conseil d'administration ».

De la sorte, l'idée fondamentale exprimée par l'ALIA dans son avis N°2/2020⁸, à savoir l'assimilation du directeur général du média de service public à l'« Intendant » des médias de services publics en Allemagne, est reflétée dans l'article 12, paragraphes (4) et (5) du projet de loi n°7749. Toutefois, le projet omet de faire référence à la mission essentielle de garant de la ligne éditoriale, à l'externe comme à l'interne, qui doit incomber au directeur général.

L'Autorité s'interroge encore sur la disposition transitoire de l'article 20, alinéa 4 qui assure la continuité de la nomination du directeur actuel, par dérogation à l'article 12, paragraphe 2 (à noter que le projet de loi énonce erronément l'article 11, paragraphe 2). A travers cette disposition transitoire, un des rouages essentiels dans le fonctionnement du futur établissement public est soustrait au contrôle du conseil d'administration futur, qui devra composer avec le directeur en place jusqu'au départ à la retraite de ce dernier. Il ne s'agit pas ici de mettre en cause la personne du directeur en question, mais d'insister sur la nécessaire capacité du conseil d'administration de gérer librement l'établissement public en fonction de l'évolution des données entourant son activité.

3c/ Le rédacteur en chef et le directeur des programmes

L'ALIA constate que la fonction de rédacteur en chef n'est mentionnée qu'au détour de la disposition rendant incompatible la fonction du directeur général avec celle du rédacteur en chef. Aucune précision n'est fournie au sujet des missions et de la fonction du rédacteur en chef, alors cependant que l'un des objectifs affichés du projet de loi est que « *(f)ace à l'abondance des informations de l'immédiateté et se situant dans un univers médiatique de plus en plus chargé, le service public a en effet vocation à être un point de référence et de repère impartial* »⁹. Ces déficiences dans la délimitation des fonctions respectives risquent de mener à terme à des problèmes de fond.

⁸ Avis N°2/2020 de l'ALIA, p.5 (gouvernance du service public dans les médias audiovisuels): « *(L)e directeur général, dont la fonction est à comparer avec celle de l'« Intendant » dans les services publics en Allemagne, devrait être investi de la plus large responsabilité de gestion quotidienne et donc responsable pour tout ce qui a trait aux programmes diffusés dans le cadre des missions de service public (sous tous ses aspects), des finances et de la gestion des ressources humaines. Il devrait être le supérieur hiérarchique des responsables des différents secteurs (rédacteur en chef pour le volet information, directeur des programmes pour le volet animation, directeur administratif pour le volet administration, finances, et ressources humaines) qu'il choisirait et engagerait sous sa responsabilité. Il doit être le garant incontournable et proactif de l'indépendance éditoriale* ».

⁹ Extrait de l'exposé des motifs du « *Projet de loi portant création de l'établissement public « Média de service public 100,7 » et portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques* ».



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

Dans cet ordre d'idées, l'ALIA estime qu'un descriptif clair et détaillé du rôle et des responsabilités du rédacteur en chef ainsi que de celui du coordinateur des programmes (qui, bien que prévu dans l'organigramme de la *radio 100,7* sous <https://100komma7.lu/gouvernance>, n'apparaît pas dans le texte sous examen) sont indispensables afin de garantir la transparence nécessaire de l'établissement envers le public mais également afin d'assurer son bon fonctionnement interne.

L'Autorité tient à rappeler dans ce contexte que si le directeur général est en premier lieu le garant du respect de la ligne éditoriale, tel qu'esquissé ci-dessus, il en résulte qu'il pourra également revoir dans des cas exceptionnels et en justifiant sa décision par les principes et valeurs gouvernant la fourniture du service public, une décision du rédacteur en chef et/ou du directeur des programmes en se fondant sur le respect de ces valeurs et à charge de s'en justifier le cas échéant auprès du conseil d'administration. Dans cet esprit, les tâches du rédacteur en chef et du directeur des programmes résident principalement dans l'organisation et la répartition des tâches des journalistes et des autres collaborateurs chargés de remplir le programme de contenu et le choix des sujets à traiter par la rédaction et l'animation.

3d/ Le statut rédactionnel

Si l'on peut admettre que le projet de loi sous avis veuille combler l'absence de détails relatifs aux fonctions respectives du directeur et du rédacteur en chef à travers l'élaboration d'un statut rédactionnel (article 9, paragraphe 2, point 3 et article 12, paragraphe 7) et dont le but est de garantir l'indépendance éditoriale de la rédaction, il n'en reste pas moins que l'élaboration de ce document se heurte à deux problèmes fondamentaux.

D'une part, le projet sous examen omet de préciser les dispositions concrètes qui doivent figurer dans ce document pour que cet objectif puisse être assuré. L'ALIA met sérieusement en doute qu'on puisse dégager de la littérature internationale un concept généralement admis de la notion de « statut rédactionnel » qui puisse guider les acteurs futurs dans son élaboration.

D'autre part, ce statut sera élaboré sur proposition conjointe du directeur général et de la rédaction et devra être approuvé par le conseil d'administration. Le projet ne prévoit donc pas que la rédaction soit pourvue d'un représentant qualifié qui s'exprime en son nom, à savoir le rédacteur en chef. L'obligation pour la rédaction de se fixer une ligne commune constituera la première pierre d'achoppement dans le processus. Ensuite, l'obligation de procéder par voie de proposition conjointe entre le directeur général et la rédaction sera le deuxième point d'achoppement du processus si les deux n'arrivent pas à trouver un terrain d'entente. Aucune voie n'est proposée pour sortir de l'impasse en cas de désaccord, soit au sein de la rédaction,



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

soit entre la rédaction et le directeur. La mission du conseil d'administration se limite en effet à pouvoir approuver une proposition conjointe.

En l'absence de règles légales plus précises sur le contenu et le processus d'élaboration, le concept de « statut rédactionnel » risque de rester lettre morte. Dans ce cadre, l'Autorité relève que le projet de loi utilise les notions de « indépendance éditoriale » (article 6 dans l'intitulé ; article 6 paragraphe 1 ; article 9, paragraphe 2, point 3) et de « indépendance éditoriale et rédactionnelle » (article 6, paragraphes 3 et 4), sans qu'il n'en ressorte clairement quelles distinctions il y a lieu de faire entre ces deux expressions, étant précisé qu'il est encore fait état de « décisions éditoriales » (article 8, paragraphe 1) et de l'« activité rédactionnelle » (article 8). Le texte gagnerait à être clarifié sur ces points. L'Autorité estime dès lors que le « statut rédactionnel », dans la mesure aussi où il doit organiser l'interaction au quotidien entre directeur général, rédacteur en chef et responsable de la programmation, devrait être précisé à travers la loi, ou éventuellement à travers un acte réglementaire délégué à élaborer dans le respect de la philosophie du rôle, des valeurs et de la mission d'un média de service public.

4/ Financement

Si le programme de la *radio 100,7* est exempt de messages publicitaires, la retransmission d'événements parrainés est autorisée à travers les dispositions de l'article 16 du projet sous examen : « (2) *L'établissement est autorisé à faire parrainer ses émissions par des personnes morales souhaitant contribuer au financement de ses émissions afin de promouvoir leur image, leurs activités ou leurs réalisations, dès lors que l'établissement conserve l'entière maîtrise de la programmation de ces émissions.*

(3) *Le parrainage des programmes pour enfants est interdit.*

(4) *Sont également applicables les règles restrictives en matière de parrainage prévues à l'article 27bis, paragraphe 6, de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.*

(5) *L'établissement assume la responsabilité éditoriale des annonces de parrainage qu'il diffuse.*

L'Autorité réitère à cet endroit les observations émises dans son avis N°2/2020 relatives au parrainage qu'elle considère « *comme étant difficilement compatible avec les missions de service public. Si cette possibilité était maintenue, l'Autorité estime qu'elle ne devrait être autorisée que dans les seules limites des valeurs fondamentales régissant un média de service public (décrites sous point 1), la prise d'influence d'un parrain sur le contenu d'une émission, bien qu'expressément interdite par la réglementation sur le parrainage, étant un risque réel dans les faits. Il faudrait notamment d'une part qu'il n'existe aucun lien entre le*



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

« sujet et/ou l'émission parrainé et l'activité du parrain et d'autre part que les revenus générés par un parrainage soient limités à l'instar de ce qui est proposé ci-dessous pour la publicité ».

D'un point de vue ponctuel, l'Autorité note au niveau strictement rédactionnel que l'article 27bis, paragraphe 6, de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ne contient pas de règles restrictives en matière de parrainage, mais que cette disposition légale renvoie à un règlement grand-ducal, à savoir actuellement le règlement grand-ducal du 5 avril 2001 fixant les règles applicables en matière de communications commerciales dans les services de médias audiovisuels dont l'Autorité a déjà eu l'occasion de souligner qu'il ne s'applique pas aux services de radio¹⁰.

5/ Surveillance par ALIA

L'Autorité tient seulement à relever un point rédactionnel en ce que l'article 17 du projet de loi opère un renvoi à l'article 35, paragraphe 2, point g) de la loi de 1991. Cet article soumet à la surveillance de l'ALIA les « services de médias audiovisuels ou sonores qui relèvent de la compétence des autorités luxembourgeoises en application de la présente loi, soit parce qu'ils sont bénéficiaires d'une concession ou permission accordée en vertu de la présente loi, ... ». Or, le média 100,7 n'aura plus de concession en vertu de la loi de 1991, mais en vertu de la nouvelle loi. Pour remédier au problème, il suffit de remplacer ce renvoi par une formulation

¹⁰ Voir à cet effet :

Avis N° 80/2020 du 23 novembre 2020 de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification 1° du règlement grand-ducal modifié du 5 avril 2001 fixant les règles applicables en matière de communications commerciales dans les services de médias audiovisuels ; 2° du règlement grand-ducal modifié du 5 avril 2001 fixant les règles applicables en matière de promotion des œuvres européennes dans les services de médias audiovisuels :

« D'après son intitulé, le règlement grand-ducal à modifier s'applique aux "services de médias audiovisuels", et le détail des dispositions qu'il contient vise les "services de télévision". Par ailleurs, l'article 1^{er} définit son champ d'application comme étant les "services de médias audiovisuels visés à l'article 26 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques". Il apparaît ainsi clairement que ce règlement grand-ducal ne couvre que les services audiovisuels, c'est-à-dire les services de télévision, à l'exclusion des services de radio. Dans son avis N° 10/2019 du 16 septembre 2019 relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 5 avril 2001 fixant les règles applicables en matière de communications commerciales dans les services de médias audiovisuels l'Autorité s'était déjà exprimée comme suit : L'Autorité invite enfin le pouvoir réglementaire à clarifier le régime juridique des communications commerciales diffusées sur les services de médias sonores autres que les radios locales (ces dernières étant régies par un règlement grand-ducal modifié du 13 février 1992 fixant les limites à imposer au volume des messages publicitaires pouvant être contenus dans les services de radio locale) et les radios à réseau d'émission (qui sont régies par l'article 18, paragraphe 3 de la loi modifiée de 1991), soit le régime pour les radios à émetteur de haute puissance et, le cas échéant dans une perspective d'avenir, pour les radios numériques. »



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

du style : « La surveillance du contenu des programmes relève de la compétence de l'ALIA ».

Conclusion

Dans un domaine touchant à la liberté des médias et à la liberté d'expression, à la production de programmes de qualité et à la diffusion d'informations correctes, il est primordial de fixer les règles du jeu à l'attention de tous les concernés. Une délimitation claire et précise des objectifs finaux du programme et des missions des différents acteurs est indispensable pour assurer un fonctionnement efficient et la pleine réalisation des objectifs visés. Toute décision, qu'elle soit d'ordre général ou particulier, doit s'agencer, s'expliquer et se justifier au regard du but « social » de l'établissement public. Aux yeux de l'Autorité, il est partant indispensable non seulement que le mode d'organisation et la gouvernance de l'établissement public soient clairement mis en place, mais aussi que sa finalité fasse l'objet d'une identification dans la future loi à travers une définition précise de la ligne éditoriale.

Ainsi fait et délibéré lors des réunions de l'Autorité du 1^{er} février, 8 mars et 22 mars 2021
par :

Thierry Hoscheit, président

Valérie Dupong, membre

Marc Glesener, membre

Luc Weitzel, membre

Claude Wolf, membre

Pour expédition conforme.

Thierry Hoscheit
Président