



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

RAPPORT SUR LA CAMPAGNE ÉLECTORALE MÉDIATIQUE POUR LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DU 8 OCTOBRE 2023



Résumé de synthèse

Le présent rapport a été élaboré par l'ALIA en exécution de sa mission de surveillance de la campagne électorale médiatique pour les élections législatives du 8 octobre 2023. Au-delà du déroulement concret de la campagne, le rapport s'intéresse également à des questions plus fondamentales qui ont surgi dans ce contexte :

- **L'étendue de la mission de surveillance de l'ALIA** : est-il approprié de limiter cette mission à la phase de la campagne officielle et de la réduire à la surveillance des médias ayant une mission de service public (ci-après MSP) ?
- **Le rôle des accords électoraux pour les aspects ne relevant pas de la compétence de l'ALIA** : sont-ils appropriés pour délimiter le cadre d'action des partis politiques (ci-après partis) ?
- **Le lien entre financement des partis et publicités politiques payantes** : le développement actuel des campagnes des partis sur Internet ne met-il pas en péril le principe de l'équité dans la représentation des partis pendant la phase pré-électorale ?
- **La question de l'équilibre hommes-femmes** : le respect de la représentation équilibrée des genres est-il assuré dans les émissions pré-électorales ?

Dans le présent rapport, l'ALIA fournit un nombre de conclusions et de propositions qu'elle juge utiles afin de réagencer le cadre de la surveillance des campagnes futures sur certains points.

Glossaire

SMA	Service de médias audiovisuels
SMC	Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique
VOD	Video-on-demand / Vidéo à la demande
VSP	Video-sharing platform / Plateforme de partage de vidéos
MSP	Médias audiovisuels et sonores chargés d'une mission de service public
DSA	Digital Services Act / Règlement européen sur les services numériques
IA	Intelligence artificielle
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
Arcom	Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique
CNCCEP	Commission nationale (française) de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle
loi du 27 juillet 1991	la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques
campagne officielle	tables rondes et spots « officiels »

Le rapport fait une distinction entre :

grands partis	les partis de la coalition de l'époque – DP, LSAP et Déi Gréng – ainsi que le plus grand parti d'opposition, le CSV
petits partis	ADR, Piraten, Déi Lénk, KPL, Déi Konservativ et Liberté-Fräiheet.

Table des matières

Résumé de synthèse	2
Glossaire	3
Relevé des tableaux	7
Relevé des graphiques	8
Introduction	9
1. Travaux préparatoires	10
1.1. Missions de l'ALIA	10
1.2. Visibilité de l'ALIA	11
1.2.1. Mention de l'ALIA dans les médias	11
1.2.2. Mention de l'ALIA et de ses missions dans les programmes électoraux	14
1.3. Concertations entre l'ALIA, les MSP et les partis	15
1.4. Accord électoral	17
2. Calendrier de l'organisation de la campagne électorale médiatique	19
2.1. Phase 1 : phase préliminaire allant de la première réunion de concertation au dépôt des listes des candidat-e-s (du 14 juin au 9 août 2023)	19
2.2. Phase 2 : du dépôt des listes de candidat-e-s à la date butoir du dépôt des spots électoraux par les partis (du 10 au 25 août 2023)	19
2.3. Phase 3 : de la date butoir au début de la campagne électorale médiatique (du 25 août au 4 septembre 2023)	19
2.4. Phase 4 : phase couvrant la campagne électorale médiatique jusqu'aux élections (du 4 septembre au 7 octobre 2023)	20
3. Questions soulevées dans le cadre de l'application des principes directeurs	20
3.1. Collecte des données pour le calcul de l'éligibilité des partis à participer aux différents formats diffusés par les MSP	20
3.1.1. Collecte des données et personnes de contact	20
3.1.2. Calcul de l'éligibilité	21
3.1.3. Contact avec les acteurs impliqués	21
3.2. Pré- et Post-campagne électorale médiatique	22
3.2.1. Période de pré-campagne non-officielle	22
3.2.2. Période de réserve	23

3.3. Dispositif électoral	23
3.4. Réclamations	25
3.5. Spots électoraux	30
3.5.1. Date butoir pour la remise des spots électoraux	31
3.5.2. Remplacements des spots électoraux	31
3.5.3. Langues, diversité linguistique et accessibilité	31
3.5.4. Mise en œuvre pratique de la diffusion	32
3.6. Tables rondes officielles	37
3.6.1. Participation aux tables rondes officielles	37
3.6.2. Format des tables rondes officielles	37
3.6.3. Temps de parole des représentant-e-s des partis lors des tables rondes officielles	37
3.6.4. Langues, diversité linguistique et accessibilité	42
3.7. Ensemble des formats d'émissions diffusées dans le cadre des principes directeurs	42
3.7.1. Équilibre des genres	49
4. Questions soulevées en dehors du cadre des principes directeurs	51
4.1. Services de médias non-MSP et contenus à caractère politique	52
4.1.1. Contenus rédactionnels	52
4.1.2. Publicités politiques	54
4.1.2.1. État des lieux	54
4.1.2.1.1. Médias audiovisuels « classiques »	54
4.1.2.1.2. Presse écrite	56
4.1.2.1.3. Réseaux sociaux et Internet	56
4.1.2.2. Financement des publicités payantes et transparence financière	59
4.1.3. Liberté d'expression et désinformation politique au courant de la campagne électorale	61
4.2. Service de médias non-MSP et période de réserve	64
4.3. Un jour de campagne typique	67
5. Bilan et perspectives	70
5.1. Missions de l'ALIA	70
5.2. Visibilité de l'ALIA	72
5.3. Réunions de concertation	72
5.4. Accord électoral	72

5.5. Questions soulevées dans le cadre des principes directeurs	73
5.5.1. Durée de la campagne électorale médiatique	73
5.5.1.1. Pré-campagne	73
5.5.1.2. Période de réserve	74
5.5.2. Dispositif électoral	74
5.5.3. Réclamations	74
5.5.4. Spots électoraux	75
5.5.5. Pertinence du format des tables rondes officielles	75
5.6. Questions soulevées en dehors du cadre des principes directeurs	76
5.6.1. Presse écrite	76
5.6.2. Publicité politique	76
5.6.3. Services de télévision et de radio non-MSP et diffusion de contenus en ligne	77
5.6.4. Collecte de données sur le déroulement de la campagne	77
5.7. Équité	78
5.7.1. Éligibilité des partis pour participer aux tables rondes officielles	78
5.7.2. Présence à l'antenne des représentant-e-s des partis	78
5.7.3. Respect du principe d'équité dans le dispositif électoral	79
5.7.4. La presse écrite et la campagne électorale	79
5.7.5. Équilibre des genres	79
5.7.6. Financement des campagnes électorales des partis	80
5.8. Résumé des pistes de réflexion de l'ALIA pour les campagnes futures	80
6. Annexes	81
Enquête sur la future organisation des campagnes électorales médiatiques et des émissions d'information politique « tribunes libres »	81
I. Questions concernant l'organisation des campagnes électorales médiatiques	81
A. Tables rondes télé- et radiodiffusées	81
B. Spots électoraux télé- et radiodiffusés	82
D. Publicités politiques	86
E. Accessibilité	87
II. Questions concernant l'organisation des émissions d'information politique « tribunes libres »	87
III. Divers	88

Relevé des tableaux

Tableau 1	Campagne électorale médiatique	10
Tableau 2.1.	Campagne électorale pour les élections communales	11
Tableau 2.2.	Campagne électorale pour les élections législatives	12
Tableau 3	Plaintes, réclamations et questions introduites auprès de l'ALIA en rapport avec la campagne électorale médiatique	26
Tableau 4	Extrait du plan de diffusion de Radio 100,7	36
Tableau 5	Temps de parole de la candidate Perrine Felix (Liberté-Frähheit)	41
Tableau 6	Temps de parole du candidat Henri Kox (Déi Gréng)	41
Tableau 7	Ensemble des formats d'émissions diffusées dans le cadre des principes directeurs	43
Tableau 8	Présence des candidat-e-s aux tables rondes de la presse	53
Tableau 9	Spots électoraux diffusés par les médias « classiques »	55
Tableau 10	Liste des spots électoraux diffusés pendant les plages d'écoute les plus importantes du 6 octobre 2023 par les « médias classiques »	67

Relevé des graphiques

Graphique 1	Nombre total des spots électoraux des différents partis diffusés par les MSP	33
Graphique 2	Longueur des spots en secondes – RTL Télé Lëtzebuerg	34
Graphique 3	Longueur des spots en secondes – RTL Radio Lëtzebuerg et Radio 100,7	35
Graphique 4	Part des temps de parole par parti lors de la table ronde officielle sur RTL Télé Lëtzebuerg	38
Graphique 5	Part des temps de parole par parti lors de la table ronde officielle sur RTL Radio Lëtzebuerg	39
Graphique 6	Part des temps de parole par parti lors de la table ronde officielle sur Radio 100,7	40
Graphique 7	Part des présences des partis par média et part des candidatures déposées par chaque parti par rapport à l'ensemble des candidatures déposées	44
Graphique 8	Présences par parti sur RTL Télé Lëtzebuerg	45
Graphique 9	Temps de parole – 5 Froen un	46
Graphique 10	Présences par parti sur RTL Radio Lëtzebuerg	47
Graphique 11	Présences par parti sur Radio 100,7	48
Graphique 12	Nombre des présences des partis par genre dans l'ensemble des émissions	49
Graphique 13	Temps d'émission des partis sur leurs canaux YouTube, avant et après la campagne officielle	58

Introduction

La publication du présent rapport, approuvée par le Conseil d'administration lors de sa réunion du 15 avril 2024, fait partie de la mission qui a été confiée à l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ci-après « ALIA »), par la loi du 22 juillet 2022¹. Cette mission consiste à organiser une partie de la campagne électorale médiatique moyennant l'élaboration et la surveillance de la mise en œuvre de principes directeurs auxquels sont tenus les médias audiovisuels et sonores chargés d'une mission de service public (ci-après « MSP ») ainsi que les partis. Le rapport a sa base juridique dans l'article 35bis, point A, paragraphe 3, alinéa 6 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (ci-après « la loi du 27 juillet 1991 ») aux termes duquel « (L)e Conseil d'administration publie [...] un rapport sur le déroulement de chaque campagne électorale médiatique ». Depuis l'attribution de cette mission à l'ALIA, il s'agit du 2^e rapport, le premier ayant couvert la campagne électorale pour les élections communales du 11 juin 2023².

Le présent rapport étudie principalement les aspects de la campagne électorale médiatique « officielle », aspects visés par l'article 35, paragraphe 2, lettre m) de la loi du 27 juillet 1991, c.-à-d. les tables rondes et spots électoraux diffusés par les médias chargés d'une mission de service public en exécution de cette mission dans le cadre des élections législatives du 8 octobre 2023. Mais comme pour les élections communales, le rapport sur la campagne en relation avec les élections législatives va au-delà des missions qui sont attribuées par la loi à l'ALIA, en ce qu'il analyse également la présence des partis dans d'autres médias que les MSP et sur les réseaux sociaux pendant cette période. Cette approche se justifie par le fait que la surveillance de la campagne « officielle » ne couvre qu'une partie des activités des médias et des partis pendant cette phase, lesquelles activités doivent être replacées dans une vue d'ensemble. À côté de la période de la campagne elle-même qui s'est étendue du 4 septembre au 7 octobre 2023, ce rapport s'intéresse également aux travaux préparatoires pour l'organisation de la campagne ainsi qu'aux événements qui l'ont précédée et suivie et qui sont en rapport avec celle-ci.

Les chapitres suivants décrivent d'abord le champ d'action de l'ALIA dans le contexte des missions qui lui ont été confiées dans ce cadre par la loi. Ils résument également les informations recueillies en 2022 auprès des partis et des services de médias audiovisuels (ci-après services de médias audiovisuels) par le biais d'un questionnaire. Ces informations ont servi de base à l'organisation de la campagne (1). Ensuite, le regard sera brièvement porté sur la chronologie de la mise en place et sur le déroulement de la campagne (2), avant qu'une série de questions plus générales qui se sont dégagées pendant la campagne « officielle » diffusée par les MSP soient explorées par ordre thématique (3). Le rapport s'intéressera également aux émissions et aux spots diffusés par d'autres médias audiovisuels et par les canaux des partis sur les réseaux sociaux ainsi qu'aux activités de la presse écrite sur Internet (4). Un dernier chapitre résumera les conclusions à tirer et les perspectives pour l'organisation des campagnes électorales médiatiques à venir (5).

En comparaison avec le rapport sur les élections communales de 2023, divers nouveaux thèmes sont développés. Le premier ajout concerne la visibilité de l'ALIA. D'un côté, la prise en compte des activités de l'Autorité dans les médias est visée, de l'autre côté, les positions des partis sur le rôle et les missions de l'ALIA telles qu'elles ont été présentées dans les programmes électoraux respectifs. En deuxième lieu, l'ALIA a porté un regard plus précis sur le rôle des partis : l'accord électoral entre les partis pour leurs activités hors MSP, la publicité politique payante et son lien avec le financement des partis. La troisième nouveauté concerne l'analyse du respect de l'équilibre hommes-femmes en ce qui concerne la représentation des partis lors des débats publics. Un quatrième élément décrit les activités des organes de presse écrite sur leurs sites Internet en lien avec la campagne électorale. Le cinquième nouvel aspect est l'analyse du phénomène des publicités politiques payantes et de leur financement. Enfin, pour donner une vue plus complète du déroulement de la campagne électorale, l'ALIA essaie de donner un aperçu des activités médiatiques des partis qui ont eu lieu lors d'une journée typique de campagne.

¹ Loi du 22 juillet 2022 portant modification : 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2° de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

² Voir ALIA : Rapport sur la campagne électorale médiatique pour les élections communales du 11 juin 2023, Luxembourg, 11.9.2023. https://alia.public.lu/wp-content/uploads/2023/09/ALIA_Rapport_Campagne-electorale-Communales-2023.pdf. Le rapport de 2019, reproduit dans le rapport annuel de l'ALIA pour 2019 et couvrant la campagne pour les élections européennes du 26 mai 2019 avait pour base une décision du gouvernement. Élections européennes du 26 mai 2019, in : Rapport annuel ALIA 2019, p. 13-23, <https://alia.public.lu/publications/rapports-annuels/>

1. Travaux préparatoires

1.1. Missions de l'ALIA

Tel que mentionné ci-dessus, dans le cadre de ses nouvelles missions en matière d'organisation et de surveillance des campagnes électorales, l'Autorité doit élaborer « des principes directeurs concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des messages électoraux des partis politiques et des groupements de candidats ainsi que des programmes relatifs à la campagne électorale médiatique que les fournisseurs de services de médias audiovisuels ou sonores chargés d'une mission de service public sont tenus de diffuser³ ».

Les principes directeurs prévoient d'un côté les règles applicables aux tables rondes et spots « officiels » (ces deux éléments de programmes étant désignés ci-après comme constituant « la campagne officielle »), et d'un autre côté les dispositifs électoraux des MSP qui contiennent une énumération et une description des émissions prévues au cours de la campagne électorale et qui sont complémentaires aux tables rondes et spots électoraux « officiels ». Le tableau suivant montre que la mission de surveillance de l'Autorité pendant la campagne électorale, telle que prévue dans les principes directeurs, ne concerne aujourd'hui qu'une partie des médias.

Tableau 1 Campagne électorale médiatique

Activités des médias couvertes par les principes directeurs	Activités des médias non couvertes par les principes directeurs			
	MSP	Presse écrite	Autres médias audiovisuels	Médias sociaux
Spots et tables rondes « officiels »	Spots payés (« publicités politiques ») diffusés par les MSP (en l'occurrence RTL)	Spots payés (« publicités politiques ») et émissions de différents formats diffusés par la presse écrite traditionnelle et en ligne.	Spots payés (« publicités politiques ») et émissions de différents formats diffusés par les médias audiovisuels qui ne sont pas des MSP	Spots et émissions de différents formats mis en ligne sur les réseaux sociaux et les plateformes de partage de vidéos
Émissions de différents formats faisant partie des dispositifs électoraux des MSP				

Ne sont pas couverts par les principes directeurs les spots, émissions et publicités politiques payées par les partis qui sont en lien avec la campagne électorale et qui sont diffusés ou mis en ligne par

d'autres médias que les MSP, y inclus par RTL Télé et Radio pour la partie qui ne relève pas de la mission de service public de RTL.

³ Loi du 22 juillet 2022, op. cit., article 35, paragraphe 2, lettre m).

1.2. Visibilité de l'ALIA

1.2.1. Mention de l'ALIA dans les médias

- La notoriété de l'Autorité a fortement augmenté au cours des deux campagnes de 2023.
- Ce sont surtout les réclamations adressées à l'ALIA et les suites y réservées dans le contexte de la campagne qui ont été reprises par les médias.
- L'information précise du public, des médias, des partis et d'autres organismes sur les missions et l'étendue des attributions de l'ALIA par rapport aux campagnes électorales est perfectible.

Depuis la campagne électorale médiatique pour les élections communales de 2023, l'on peut constater que la notoriété de l'ALIA a fortement augmenté, comme le démontrent d'ailleurs les nombreux articles de presse.

Le tableau suivant montre que pendant les deux campagnes électorales médiatiques, le sujet de la surveillance des campagnes électorales était beaucoup évoqué dans les médias, ce qui a contribué à augmenter non seulement la visibilité de l'ALIA dans le domaine de la surveillance des campagnes, mais plus généralement sa notoriété en tant que régulateur.

Tableau 2.1. Campagne électorale pour les élections communales

Date	Nom du média	Forme	Titre	Sujet
14.03.2023	<i>Journal</i>	Article	Campagnes électorales sous (faible) surveillance	Campagne électorale élections communales
30.03.2023	<i>Paperjam</i>	Interview	Thierry Hoscheit : « Personne ne va surveiller la campagne sur Internet »	E.a. campagne électorale élections communales
21.04.2023	<i>D'Lëtzebuerger Land</i>	Interview	Thierry Hoscheit « Un gros trou dans la raquette »	Campagne électorale élections communales
07.06.2023	<i>forum</i>	Article	Von Scheinvereinbarungen und zahnloser Überwachung	Campagne électorale élections communales / Accord électoral
03.08.2023	<i>Reporter</i>	Article	Campagne électorale : L'ALIA sanctionne RTL pour manque d'impartialité	Affaire « Background » (Privé-RTL)
03.08.2023	<i>Luxembourg Times</i>	Article	Media regulator sanctions RTL over pre-election interview	Affaire « Background »
03.08.2023	<i>Radio 100,7</i>	Article	D'ALIA huet e Blâme géint CLT-UFA ausgesprach	Affaire « Background »
04.08.2023	<i>Radio 100,7</i>	Interview	Invité vum Dag : Thierry Hoscheit	Campagne électorale élections communales / Affaire « Background »

09.08.2023	<i>Luxemburger Wort</i>	Article	Umstrittene Wahlberichterstattung	Affaire « Background »
09.08.2023	<i>Le Quotidien</i>	Article	L'ALIA surveille et sanctionne les écarts	Affaire « Background »
12.08.2023	<i>Tageblatt</i>	Lettre à la rédaction	Sind die Beschlüsse der ALIA parteipolitisch koloriert?	Affaire « Background » / Élection Ombudsman 2017
17.08.2023	<i>Facebook</i>	Commentaire	[Spots électoraux CSV]	Mention de l'ALIA
12.09.2023	<i>Journal.lu</i>	Article	ALIA im Rechtsstreit mit RTL Group gestärkt	Affaire « Background »
13.09.2023	<i>Reporter.lu</i>	Article	ALIA fordert mehr Mittel zur Überwachung	Campagne électorale / Affaire « Background »
15.09.2023	<i>D'Lëtzebuurger Land</i>	Article	Lancelot (Éditorial sur le rapport de l'ALIA)	Rapport campagne électorale
15.09.2023	<i>WOXX</i>	Article	Alia - Bilanz zum Gemeindewahlkampf	Rapport campagne électorale
20.09.2023	<i>Tageblatt</i>	Article	ADR vs. RTL. Civitas-Affäre	Affaire Civitas ADR-RTL
21.09.2023	<i>100komma7</i>	Interview	Medienopsicht - d'Spillregele während dem Walkampf erkläert	Campagne électorale / Protestation Déi Konservativ
03.10.2023	<i>RTL.lu</i>	Article	D'ALIA presentéiert hir Revendicatioune fir d'Walen	Campagne électorale

Tableau 2.2. *Campagne électorale pour les élections législatives*

Date	Nom du média	Forme	Titre	Sujet
04.10.2023	<i>100komma7</i>	Article	D'ALIA weist eng Plainte vun der ADR géint RTL of	Affaire Civitas ADR-RTL
04.10.2023	<i>RTL.lu</i>	Article	Decisioun vun der ALIA - ADR-Plainte géint RTL ofgewisen	Affaire Civitas ADR-RTL
05.10.2023	<i>Tageblatt</i>	Article	ALIA - ADR-Beschwerde gegen RTL abgewiesen	Affaire Civitas ADR-RTL
13.10.2023	<i>WOXX</i>	Article	ADR - Rechtsruck in Luxemburg	Affaire Civitas ADR-RTL (brève mention de l'ALIA)

En jetant un coup d'œil sur la couverture médiatique de la surveillance des deux campagnes de 2023 par l'ALIA, on remarque que la phase de la campagne électorale pour les élections communales en soi a été assez peu couverte (quatre contributions). Par contre, la décision de l'ALIA dans l'affaire « Background », qui concernait une plainte introduite dans le contexte de la campagne électorale médiatique pour les élections communales et qui avait plus particulièrement trait à la question du respect de l'équité entre les partis en ce qui concerne leur couverture médiatique, a suscité beaucoup d'intérêt⁴. La plainte d'une personne privée déposée auprès de l'ALIA le 10 juin 2023 visait une émission d'RTL Radio qui avait mis en évidence un politique la veille des élections communales.

Le 18 septembre 2023, au cours de la campagne officielle pour les élections législatives, une autre plainte fut introduite auprès de l'ALIA par le parti ADR contre RTL⁵ qui a marqué l'actualité politique pendant cette phase. Cette plainte avait trait à un reportage d'RTL Radio Lëtzebuerg sur les liens de l'ADR avec l'organisation Civitas. Selon l'ADR, le reportage comporterait des éléments de diffamation voire d'incitation à la haine.

Mis à part les questions relatives à une couverture médiatique appropriée des différents partis pendant la campagne électorale,

diverses questions et réclamations ont été adressées à l'ALIA. L'un ou l'autre organisme s'est également enquis auprès de l'ALIA des règles à respecter pendant la campagne. Ces demandes traduisent à leur tour la notoriété de l'ALIA comme organe de surveillance des campagnes électorales.

Si, comme le montre le tableau, la mission de l'ALIA d'organiser et de surveiller les campagnes électorales était donc un fait connu par un public beaucoup plus large lors de la campagne pour les élections législatives que lors de la campagne pour les élections communales, il faut reconnaître qu'un nombre d'informations erronées ont également circulé, aussi bien dans des articles de journalistes que dans des messages publiés sur les réseaux sociaux. Un exemple plutôt parlant de ce phénomène est le cas du parti Déi Konservativ assez médiatisé, qui était d'avis que l'ALIA, en définissant dans son plan média des critères aléatoires pour déterminer l'éligibilité des partis aux tables rondes, l'aurait discriminé et « *exclu du débat démocratique* »⁶. Or, non seulement les critères ont été définis en concertation avec les partis et les MSP, mais également tel que prévu dans la loi, dans des principes directeurs et non pas dans un plan média.

- L'ALIA doit continuer à sensibiliser le public sur l'étendue réelle de ses attributions en matière de campagnes électorales.

⁴ Décision de l'ALIA DEC007/2023-P030/2023 du 24 juillet 2023, https://alia.public.lu/wp-content/uploads/2023/08/D007-2023_P030-2023-RTL-Radio-Letzebuerg-Background_ECsite_UA.pdf.

⁵ Décision de l'ALIA DEC010/2023-P034/2023 du 25 septembre 2023, https://alia.public.lu/wp-content/uploads/2023/10/D010-2023_P034-2023-RTL-Radio-Letzebuerg-Couverture_médiatique_ADR_ECsite_ACC_UA.pdf

⁶ Le parti a fustigé sur Facebook : « *d'Interférence vun ALIA an de Medien, déi eis iwwert hiere <Medieplang>, mat fräi definéierten an zurechtgebastelt Kritären, diskriminéiert hunn, an eis d'Plattform op enger ganzer Rei Gespräichsronnen, den 3 offiziellen Table Rond'en an diverse Medieformater net ginn hunn, eis esou vum demokrateschen Débat ausgeschloss hunn. Errëntert eis alles un e Genre <DDR Staatsfernseh>. De Steierzuel-Zwangsfianzement muss fort !* » (« *l'interférence de l'ALIA avec les médias, qui nous ont discriminé par le biais de leur plan médias, avec des critères inventés et bricolés, qui ont refusé de nous donner une plateforme dans tout un nombre de tables rondes, les 3 tables rondes officielles et divers formats médiatiques, nous ont ainsi exclus du débat démocratique. Tout cela nous rappelle un genre de <télévision d'État de la RDA>. Le financement contribuable contraint doit disparaître !* ») Message sur Facebook du 14/10/2023, <https://www.facebook.com/deikonservativ/posts>.

1.2.2. Mention de l'ALIA et de ses missions dans les programmes électoraux

- Plusieurs partis ont mentionné l'ALIA de manière explicite dans leurs programmes électoraux
- La réforme de la loi sur les médias électroniques, l'éducation aux médias, la protection des mineurs, la désinformation, l'intelligence artificielle et les ressources limitées de l'ALIA sont les principaux sujets que l'on retrouve dans plusieurs programmes électoraux

La campagne électorale a été l'occasion pour les partis de présenter leurs programmes électoraux. Certains y ont précisé leur position en matière de politique des médias, et parfois même leur point de vue et leurs propositions relatives aux missions de l'ALIA. L'ALIA a jugé intéressant de rassembler et d'analyser ces éléments.

Quatre partis ont ainsi mentionné l'ALIA de manière explicite dans leurs programmes électoraux respectifs :

Parti	Mentions de l'ALIA
DP	Révision et réforme des compétences de l'ALIA
Déi Gréng	Revaloriser l'ALIA, mettre à disposition les moyens nécessaires, renforcer l'autorité dans le cadre de la surveillance de la campagne électorale
Déi Lénk	Augmenter les ressources de l'ALIA
LSAP	Renforcer les moyens de l'ALIA

Outre ces mentions directes de l'ALIA, plusieurs sujets liés aux missions de l'ALIA ont également été évoqués par les partis.

Concernant l'éducation aux médias, la plupart des partis prônent une utilisation critique de l'Internet et soulignent l'importance d'un apprentissage des compétences nécessaires pour permettre à la population de savoir comment agir de manière plus responsable et plus sûre sur Internet. Pour le LSAP par exemple, il faut doter les jeunes « des outils nécessaires pour naviguer dans le paysage médiatique, pour distinguer l'information de la désinformation, pour exercer un esprit critique ».

La lutte contre la désinformation est un autre sujet qui intéresse bon nombre de partis et qui fait l'objet de divergences d'opinions. Le DP, par exemple, se prononce en faveur d'une action systéma-

tique contre les contenus faux, dangereux ou illégaux sur le web. Cependant, l'ADR souligne le danger de la censure sur Internet et se dit opposé à une instance étatique qui déciderait de ce qui est une désinformation et de ce qui ne l'est pas.

La protection des enfants et des adolescents de toute sorte de dangers susceptibles d'être diffusés sur les médias audiovisuels et les plateformes de partage de vidéos est une des principales missions de l'ALIA qui donne matière à réflexion. La nécessité de réguler efficacement les plateformes en ligne, en particulier celles diffusant du contenu pornographique, est devenue une préoccupation majeure dans le paysage numérique actuel. Une régulation renforcée, comme préconisée dans le cadre du Digital Services Act (DSA), est essentielle pour protéger les utilisateurs, en particulier les mineurs, contre l'accès involontaire à des contenus inappropriés. En effet, le DSA est un règlement européen⁷ qui vise à « créer un environnement en ligne plus sûr pour les consommateurs et les entreprises de l'Union européenne (UE), grâce à un ensemble de règles conçues pour :

- protéger plus efficacement les consommateurs et leurs droits fondamentaux ;
- définir des responsabilités claires pour les plateformes en ligne et les réseaux sociaux ;
- traiter les contenus et produits illégaux, les discours haineux et la désinformation ;
- assurer une plus grande transparence grâce à l'amélioration des rapports et de la surveillance ; et
- encourager l'innovation, la croissance et la compétitivité sur le marché intérieur de l'UE. »

Le DSA est d'ailleurs un élément récurrent dans les programmes électoraux de certains partis. Le DP prône ainsi un renforcement des instruments contre les contenus qui nuisent aux mineurs et de faire de l'Internet un espace sûr, en adoptant, entre autres, certaines des mesures que prévoit le DSA, déjà avant l'entrée en

⁷ DSA : DSA dans sa version française

vigueur de toutes les dispositions de ce dernier pour l'ensemble des acteurs visés. Le parti Volt quant à lui demande aussi une meilleure régulation des plateformes qui proposent des contenus pornographiques.

Quant à l'utilisation de l'intelligence artificielle (IA), elle constitue un souci majeur pour de nombreux partis. Cette problématique est abordée de manière divergente dans les programmes électoraux de ces derniers. Certains partis, dont le CSV, prônent une éducation systématique des élèves à l'utilisation critique de l'IA, soulignant l'importance de former la société pour faire face aux changements induits par cette technologie. Le DP met en avant la nécessité de renforcer les réglementations et d'investir dans la recherche sur l'IA pour garantir un développement éthique et transparent. En revanche, les Piraten mettent l'accent sur la régulation de l'IA, et exigent des règles claires en ce qui concerne la transparence des sources, tout en demandant au gouvernement de lancer des campagnes de sensibilisation. Ces différentes

approches reflètent les débats actuels sur la manière d'équilibrer l'innovation technologique et la régulation dans le contexte de l'IA.

La question de la réforme de la loi sur les médias est un autre sujet crucial abordé par quelques partis. Les Piraten, par exemple, plaident explicitement en faveur d'une refonte fondamentale de la loi modifiée de 1991 sur les médias électroniques. Ils souhaitent élargir cette législation pour englober les médias numériques tels que les réseaux sociaux, les podcasts, et autres plateformes en ligne. Le LSAP, quant à lui, partage également l'idée d'une refonte de la loi sur les médias électroniques. Il demande une approche centrée sur le contenu diffusé, en donnant la priorité à la protection de la dignité humaine, de la jeunesse et des utilisateurs en général. Un autre aspect important d'après le LSAP est la représentation de la diversité sociétale dans les contenus diffusés. Le DP, quant à lui, veut se préparer pour la « nouvelle ère » numérique en révisant et réformant les textes sur les médias électroniques.

1.3. Concertations entre l'ALIA, les MSP et les partis

- Un questionnaire adressé aux partis avant les élections a fait ressortir les principaux points repris par la suite dans les principes directeurs.
- Les médias ont insisté sur des réunions avec les MSP séparées de celles avec les partis, ce qui a compliqué la tâche de l'ALIA.

Afin de préparer au mieux ses nouvelles missions et dans le souci d'orienter son intervention en qualité de régulateur en fonction des besoins constatés, l'ALIA a entamé le dialogue avec les acteurs concernés, c.-à-d. les partis et groupements de candidat-e-s ainsi que les MSP. Cette démarche est en phase avec l'article 35, paragraphe 2, lettre m) précité qui précise que « l'élaboration des principes directeurs se réalise en étroite collaboration avec les fournisseurs de services de médias audiovisuels ou sonores précités ainsi que les partis et les groupements de candidats ».

À cet effet, l'ALIA avait procédé en juillet 2022, c'est-à-dire avant le vote de la loi du 22 juillet 2022 susmentionnée, à une enquête auprès des partis et des médias audiovisuels, à laquelle douze partis et cinq médias ont répondu⁸. Les questions portaient principalement sur la durée de la période électorale, les critères à remplir pour être éligible à participer aux tables rondes, la surveillance du temps d'antenne, les spots électoraux et les tables rondes officielles.

Les principales conclusions que l'ALIA a pu tirer de l'évaluation des réponses au questionnaire sont les suivantes :

- Les partis plus petits⁹ se sont majoritairement prononcés en faveur d'une durée de la campagne électorale sensiblement plus longue que 4 semaines alors que les grands partis et les médias avaient tendance à vouloir limiter la durée à 3 ou 4 semaines.
- Au niveau des critères à remplir pour être éligible à participer aux tables rondes et pour avoir droit au temps d'antenne gratuit pour la diffusion de spots électoraux, la grande majorité des partis et des médias s'est prononcée en faveur de l'application des mêmes dispositions que celles utilisées lors des élections précédentes.
- La plupart des partis se sont prononcés pour un modèle de 2 tables rondes par MSP.

⁸ Voir : [Rapport sur la Campagne électorale médiatique pour les élections communales du 11 juin 2023, p. 9 et annexe.](#)

⁹ Pour des raisons pratiques, le rapport fait une distinction entre grands partis (les partis de la coalition de l'époque – DP, LSAP et Déi Gréng – ainsi que le plus grand parti d'opposition, le CSV) et petits partis (ADR, Piraten, Déi Lénk, KPL, Déi Konservativ et Liberté-Fräiheet).

- Une majorité des partis a proposé d'accorder un maximum de flexibilité aux partis quant au choix des langues admises pour les spots télévisés et de rendre obligatoire le sous-titrage des tables rondes et spots électoraux diffusés dans un souci de rendre la campagne accessible au plus grand nombre.
- Quant au périmètre de la surveillance, les partis étaient nombreux à revendiquer une surveillance, non seulement des médias avec une mission de service public, mais de tous les services de télévision et de radio s'adressant à un public résident.

Pour la présente campagne, à la demande des MSP, deux réunions de concertation séparées ont eu lieu en amont de la finalisation des principes directeurs : l'une avec les partis le 14 juin 2023, l'autre avec les médias ayant une mission de service public le 19 juin 2023. Or, le rôle de l'ALIA n'est, à son avis, pas de jouer au messenger entre les deux acteurs, mais d'organiser un échange. Cependant, pour donner suite au souhait des MSP, une réunion à part a été tenue avec ces derniers.

- ▶ L'ALIA aurait préféré une réunion conjointe avec les partis et les MSP. Une telle réunion entre les partis, les MSP et l'ALIA aurait permis un échange d'idées et d'opinions plus spontané et plus constructif avec la possibilité de feedbacks « en direct ».

Le 14 juin 2023, l'ALIA a donc rencontré les partis afin de discuter avec eux des principaux changements proposés par rapport aux principes directeurs valables pour la campagne précédente. Huit partis ont participé à la réunion du 14 juin 2023, alors que douze ont finalement participé aux élections. Si un des quatre mouvements politiques manquants n'a été créé qu'après la réunion, l'ALIA regrette les autres absences. Les réunions de concertation ne sont pas seulement importantes pour permettre aux partis de contribuer au débat sur des points importants de la campagne, mais elles sont également très utiles à l'ALIA pour donner des informations pratiques aux partis et vice-versa et pour entendre et pouvoir prendre en compte leurs doléances lors de la rédaction des principes directeurs¹⁰.

Les discussions avec les partis ont essentiellement porté sur la durée de la campagne que les partis ont voulu étendre du 4 septembre au 7 octobre 2023, ainsi que sur la question de la durée des tables rondes officielles et des critères d'éligibilité pour y participer. En ce qui concerne le premier point, la durée proposée

par l'ALIA était de quatre semaines. Elle a cependant accepté le fait que la majorité des partis présents s'est exprimée pour une durée de cinq semaines. Par rapport aux deuxième et troisième points, les avis étaient partagés. Certains partis étaient d'avis que les tables rondes officielles ne rencontreraient de toute façon que peu de succès, d'autres proposaient d'étendre leur nombre ou leur durée ou de changer leur format. Enfin, aucun consensus n'a été trouvé quant à l'éligibilité, mais la proposition de prévoir un nombre minimal de candidatures comme condition pour pouvoir participer aux tables rondes a rencontré un assez large soutien.

Lors de la réunion du 19 juin 2023 avec les MSP, ceux-ci ont également exprimé des doutes quant à la pertinence d'une campagne étalée sur cinq semaines. Elles ont toutefois accepté la proposition des partis, tout en soulignant qu'au cours de la première semaine - encore en période de vacances scolaires - elles seraient peu susceptibles de produire du contenu électoral pour couvrir les activités électorales. Concernant la participation aux tables rondes officielles, les MSP demandaient l'exclusion des partis qui n'arrivent pas à présenter des candidatures dans toutes les circonscriptions. Ils ont également remis en question la raison d'être des tables rondes officielles et se sont montrés réticents vis-à-vis de l'idée d'organiser plus d'une table ronde par média. À la suite de la réunion avec les partis, la proposition de l'ALIA de prévoir deux tables rondes officielles par média au vu du nombre assez élevé de partis dont la candidature s'annonçait pour les élections législatives, a été refusée par les MSP¹¹. Ces derniers ont pourtant annoncé à ce moment-là qu'ils allaient organiser, dans le cadre du dispositif, d'autres formats de tables rondes, auxquelles les conditions d'éligibilité plus restrictives prévues dans les principes directeurs pour les tables rondes officielles ne s'appliqueraient pas.

Les MSP ont encore demandé que les informations sur leur dispositif électoral ne doivent plus être remises intégralement en début de campagne, mais communiquées à un rythme hebdomadaire pour leur permettre d'adapter leur programme à l'actualité. Enfin, ils se sont prononcés pour un raccourcissement de la « période de réserve » qui, lors de la campagne pour les élections communales, avait commencé le vendredi précédent les élections le soir à minuit.

À la suite de ces réunions, les principes directeurs ont été finalisés. Ils ont tenu compte non seulement des positions des partis et de celles des MSP, mais également du fait que les élections législatives suivent un autre régime que les élections communales en matière

¹⁰ Voir le cas du parti Déi Konservativ qui, dans un mail du 9 septembre 2023, reprochait à l'ALIA de l'avoir exclu des tables rondes officielles malgré le fait qu'il avait déposé 32 candidatures. Or, dans les principes directeurs élaborés de concert avec les partis et les MSP, un seuil minimum de 45 candidatures avait été prévu. Déi Konservativ n'avaient pas pris part à la réunion de concertation du 14 juin 2023. Le parti a ensuite organisé des piquets de protestation qui ont eu lieu les 17 et 24 septembre ainsi que le 1^{er} octobre 2023 devant les sièges d'RTL et de Radio 100,7.

¹¹ Pourtant, lors de la campagne pour les élections législatives de 2018, RTL Télé avait diffusé trois tables rondes officielles. Walen 2018 : Offiziell Table Ronde Update : 16.09.2018, <https://www.rtl.lu/tele/walen-2018-table-ronde/v/3134905.html> ; Walen 2018 : Zweet Table ronde Update : 23/09/2018, <https://www.rtl.lu/tele/walen-2018-table-ronde/v/3135589.html> ; Walen 2018 : 3. Table Ronde iwwer de Logement Update : 30/09/2018, <https://www.rtl.lu/tele/walen-2018-table-ronde/v/3136519.html>.

de composition des listes et des circonscriptions électorales¹². Les principes directeurs ont été adoptés par le Conseil d'administration de l'ALIA lors de sa réunion du 26 juin 2023. Ils ont été communiqués aux partis et publiés sur Internet le 12 juillet 2023.

Les principes directeurs ont donc connu quelques changements significatifs par rapport à la campagne médiatique pour les élections communales. Ces adaptations émanent, pour la plupart, des discussions avec les partis et les MSP, mais quelques-unes ont également été introduites par l'ALIA afin d'améliorer voire de simplifier le processus de surveillance. Parmi les changements essentiels, on peut retenir les points suivants :

- durée de la campagne : pour les élections législatives, elle a été étendue à cinq semaines ;
- conditions d'éligibilité pour les spots électoraux : les partis doivent déposer des listes complètes dans les quatre circonscriptions afin de pouvoir disposer du maximum de 9 minutes de temps d'antenne par média ; si cette condition n'est pas remplie, le temps d'antenne est réduit au prorata des candidat-e-s figurant sur les listes¹³ ;

- conditions d'éligibilité pour les tables rondes officielles : les partis doivent présenter des listes dans au moins 3 des 4 circonscriptions et comportant au moins 45 candidats pour qu'ils soient invités aux trois tables rondes officielles ;
- durée des tables rondes : la durée des trois tables rondes officielles sur *RTL Télé Lëtzebuerg*, *RTL Radio Lëtzebuerg* et *Radio 100,7* a été fixée à 90 minutes ;
- la période de réserve ne concerne plus que la phase allant du dimanche 00h00 à la fermeture des bureaux de vote ;
- dispositif provisoire : pour rendre compte de l'impossibilité de produire des dispositifs fixes en amont de la campagne, les MSP sont autorisés à présenter un dispositif provisoire avant le début de la campagne électorale qui est par la suite actualisé de manière hebdomadaire ;
- accessibilité : sur initiative de l'ALIA, les principes directeurs sont dorénavant accompagnés d'une annexe contenant des recommandations pour l'élaboration des sous-titres des spots électoraux.

1.4. Accord électoral

Un accord électoral a été signé par neuf partis pour certains aspects de la campagne, en principe non couverts par les principes directeurs. Cet accord à caractère volontaire, fixait un cadre minimal à respecter par ces neuf partis pendant la durée des campagnes électorales pour les élections communales et législatives et prévoyait des règles en matière d'utilisation des réseaux sociaux¹⁴, entre autres. Par la signature de cet accord, CSV, DP, LSAP, Déi Gréng, ADR, Piraten, Déi Lénk, Fokus et Volt se sont engagés, notamment, à s'abstenir de proférer des insultes personnelles à l'encontre de candidat-e-s lors des débats et sur les réseaux

sociaux. Ils se sont mis d'accord pour éviter les campagnes de diffamation et la diffusion délibérée de désinformations. Les neuf partis ont aussi retenu de pas dépenser plus de 100.000 € pour leur promotion électorale (coûts de production non inclus), que ce soit pour la publicité dans la presse, sur Internet, à la radio, mais aussi au cinéma. L'accord électoral prévoit que les ministres doivent s'abstenir d'acheter des publicités payantes par le biais de leurs ministères qui ne sont pas en relation avec leurs obligations d'information¹⁵. Enfin, les partis signataires déclaraient qu'ils n'allaient pas utiliser des *Social Bots*¹⁶.

¹² Voir : Loi électorale, articles. 132, 197.

¹³ Concernant les spots électoraux, les principes directeurs concernant la campagne électorale médiatique pour les élections législatives du 8 octobre 2013 disposent en leur chapitre 3.1. : « Les partis présentant des listes complètes dans les 4 circonscriptions disposent de 9 minutes d'antenne par media (cf. tableau en annexe). Le temps d'antenne des partis présentant des listes incomplètes, ou des listes complètes dans moins de 4 circonscriptions sera réduit au prorata des candidats figurant sur ces listes. » Par rapport aux tables rondes officielles, il est précisé au chapitre 4.1. : « Les partis présentant des listes dans au moins 3 des 4 circonscriptions et comportant au moins 45 candidats sont invités aux trois tables rondes officielles. »

¹⁴ Walkampfofkommes Gemengewalen an Nationalwahlen 2023, document signé entre les représentants des partis ADR, CSV, Déi Gréng, Déi Lénk, DP, LSAP, Piraten, Fokus et Volt le 23 janvier 2023. En Europe de l'Ouest, de tels accords se limitant uniquement aux campagnes digitales, sont signés en amont de campagnes électorales dans bon nombre de pays. Voir pour l'Allemagne : Selbstverpflichtungen für einen fairen digitalen Wahlkampf, in : Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/themen/medien-journalismus/digitale-desinformation/339069/selbstverpflichtungen-fuer-einen-fairen-digitalen-wahlkampf/>

¹⁵ Wahlkampfofkommes, p. 3.

¹⁶ Pour une description du système des social bots, voir : Social Bots, https://www.bee-secure.lu/wp-content/uploads/2020/01/69_share-respect-social-bots_fr.pdf

Historiquement, les accords électoraux ont précédé l'apparition des principes directeurs qui sont, comme mentionné plus haut, une émanation de la loi de 2022 et qui s'adressent d'ailleurs en premier lieu aux médias. Cependant, certains éléments contenus dans les accords se chevauchent avec ceux des principes directeurs, notamment les dispositions sur la durée de la campagne. De plus, les accords électoraux présentent aussi certains déficits :

- Comme le nom le dit, il s'agit d'accords volontaires que, cette fois, seulement neuf des douze partis en lice ont signés. L'accord pour les élections législatives d'octobre 2023 ne couvrirait donc pas le paysage politique complet.
- Accord volontaire veut, en l'occurrence, aussi dire : sans conséquences. Le non-respect de ces règles ne provoque aucune action. D'ailleurs, les engagements n'ont pas toujours été suivis par les partis signataires¹⁷. Ainsi, l'engagement de s'abstenir de la propagation de désinformation en connaissance de cause¹⁸ n'a pas été interprété de la même manière par tous les partis (cf. aussi chapitre 4.1.3.). La même chose est vraie pour l'engagement de se distancer « *de déclarations verbales et écrites de partisans lorsque ceux-ci tiennent des propos discriminants ou injurieux*¹⁹ ». En guise d'exemple, on peut citer le cas « Civitas » où un membre du parti ADR qui avait énoncé des stéréotypes antisémites, avait démissionné de son propre gré du parti, sans que, les responsables du parti aient toutefois officiellement pris position par rapport à ces propos²⁰.
- L'accord fait preuve d'un manque de transparence. S'il prévoit que les partis présentent un bilan de la campagne lors de leur prochain congrès ou sur leur site Internet²¹, ce bilan semble se limiter aux aspects financiers et ne pas englober que les partis prévoient un enregistrement voire une publication des dérapages. Le public n'a aucun moyen de savoir si les obligations ont été respectées par les partis qui ont signé l'accord, à moins qu'un parti ne dénonce, pièces à l'appui, les agissements d'un autre parti.
- Aspects financiers : comme mentionné plus haut, les partis ont également retenu d'un commun accord un cadre budgétaire de 100.000 € pour la campagne. Cet accord semble cependant se limiter à la durée de la campagne officielle, c.-à-d. les cinq semaines allant du 4 septembre au 7 octobre 2023 inclus. Quid alors de la pré-campagne ? Les interprétations des partis, en ce qui concerne l'application des règles de l'accord à la pré-campagne, semblent diverger. Si la pré-campagne n'a pas été explicitement mentionnée dans l'accord, il faut constater que la présence massive de publicités politiques payantes diffusées par plusieurs partis dès la mi-juin 2023 laisse penser qu'un budget de 100.000 € maximum ne suffirait guère pour couvrir les 5 semaines de la campagne et encore moins pour couvrir une période étendue aux semaines précédant la période de la campagne officielle, même si ce plafond ne vise que les frais de diffusion et non de production. C'est d'ailleurs ce que semble confirmer le fait qu'un parti a mis de côté 200.000 € en 2020 et 250.000 € en 2021 pour le financement de campagnes électorales²².
- Activités des collègues échevinaux pendant la campagne : contrairement aux dispositions retenues dans l'accord et applicables à la campagne en vue des communales, l'accord entre les partis ne prévoyait pas d'engagement des partis signataires à ne pas utiliser les télévisions communales pour l'autopromotion des bourgmestres et échevin-e-s se présentant aux élections législatives.

¹⁷ Voir sur l'attitude des partis vis-à-vis de l'accord électoral : Sinner, Michèle : Walkampfausgaben. Parteien hiewelen d'Walkampfofkommes aus, in : RTL Radio, National, <https://www.rtl.lu/news/national/a/2113338.html>.

¹⁸ « *D'Parteien an hier Kandidate éviteieren Schmierkampagnen an déi wëssentlech Verbreedung vun Desinformatioun.* » Walkampfofkommes, p. 1.

¹⁹ « *D'Parteien an hier Kandidaten engagéiere sech, sech vu verbalen a schrëftlechen Äusserunge vu Parteiunhänger ze distanzéieren, wann dës diskriminéierend oder beleidegend Behauptungen erhiewen.* » Walkampfofkommes, p. 1. Voir plus en détail au chapitre 3.4.

²⁰ Voir notamment Fanny Kinsch : No Civitas-Kontrovers. ADR-Member trëtt no Reprochë vun Antisemitismus aus Partei aus, in : RTL.lu, <https://www.rtl.lu/news/national/a/2114903.html?fbclid=IwAR1LLJv> ; Florian Javel : Pädophilie-Geschwurbel und Gender-Wahn. Die Trickkiste der ADR, in : Luxemburger Wort, 30/09/2023 ; Fall Anne-Marie Yim : D'ADR woussst scho Méint laang iwwe problematesch Positioune Bescheed, in : Radio 100,7, 22/09/2023, <https://www.100komma7.lu/news/Fall-Anne-Marie-Yim-D-ADR-woussst-scho-Meint-laang-iwwe-problematesch-Positioune-Bescheed?pd=search>. Voir également la prise de position du président du parti ADR Keup lors d'une interview de Radio 100,7 le 03/10/2023. <https://www.100komma7.lu/news/Invite-vum-Dag-Fred-Keup?pd=search>. Le député Fernand Kartheiser a admis dans une lettre à la rédaction que l'ADR aurait été confrontée à « deux cas inacceptables », mais il ne s'agit pas d'une prise de position officielle du parti. Fernand Kartheiser : « Ex-Doppelagent mit Doppelspiel », in : Luxemburger Wort, 07/10/2023, p. 11.

²¹ Walkampfofkommes, p. 3.

²² Bilan CSV au 31 Décembre 2021, in : Chambre des Députés, Financement des partis politiques, <https://www.chd.lu/fr/financement-des-partis-politiques>. Il n'est pas précisé quelle campagne est visée exactement. Sur le financement des partis et de leurs campagnes électorales, voir également le chapitre 4.1.2.1.

2. Calendrier de l'organisation de la campagne électorale médiatique

Le travail d'organisation et de surveillance de la campagne électorale peut être divisé en différentes phases, allant de la concertation avec les acteurs impliqués et de la mise au point des principes

directeurs à travers le calcul de l'éligibilité des partis et l'élaboration des plans de diffusion des spots électoraux à la campagne elle-même.

2.1. Phase 1 : phase préliminaire allant de la première réunion de concertation au dépôt des listes des candidat-e-s (du 14 juin au 9 août 2023)

Pendant la 1^{re} phase, l'ALIA s'est occupée d'adapter les principes directeurs pour la campagne, à la suite des réunions susmentionnées avec les partis et les MSP. Elle a également remis aux partis les fiches techniques pour le format des spots électoraux qui lui ont été communiquées par les MSP. L'Autorité a ensuite entamé

la collecte des données nécessaires à l'élaboration de la liste des partis éligibles à participer à la campagne « officielle », c.-à-d. à pouvoir disposer du maximum de 9 minutes d'antenne pour leurs spots électoraux et être représentés aux tables rondes « officielles ».

2.2. Phase 2 : du dépôt des listes de candidat-e-s à la date butoir du dépôt des spots électoraux par les partis (du 10 au 25 août 2023)

Au début de la 2^e phase, après le dépôt officiel des listes le 9 août 2023, l'ALIA a vérifié si les données qui lui avaient été fournies par les partis concernant la composition de leurs listes correspondaient aux indications officielles publiées par le ministère d'État, afin de pouvoir valider ses calculs concernant l'éligibilité des partis. L'ALIA a ensuite entrepris des démarches auprès des partis pour obtenir,

en amont de la remise des spots, des données plus précises sur leur longueur, nombre, fréquence et ordre de diffusion souhaité. Ces données devaient servir de base à la préparation du tableau de diffusion des spots. Une deuxième étape importante fut la remise des spots par les partis à l'ALIA dans les jours et heures avant la date butoir de dépôt.

2.3. Phase 3 : de la date butoir au début de la campagne électorale médiatique (du 25 août au 4 septembre 2023)

Au début de la 3^e phase, l'élaboration du plan de diffusion des spots électoraux a été au centre des préoccupations de l'ALIA. Ledit plan a été envoyé aux partis et aux MSP et publié sur Internet le 31 août 2023.

Avant le début de la campagne fixé au 4 septembre, un échange de mails entre l'ALIA et les MSP a également eu lieu sur les dispositifs électoraux provisoires dont le contenu n'était pas (encore) très détaillé.

2.4. Phase 4 : phase couvrant la campagne électorale médiatique jusqu'aux élections (du 4 septembre au 7 octobre 2023)

La 4^e et dernière phase correspond à la campagne médiatique proprement dite. Elle s'est caractérisée par des interventions auprès de l'ALIA, aussi bien des partis que des MSP, pour la plu-

part sur des questions en lien avec les principes directeurs ou les dispositifs électoraux. La campagne médiatique s'est terminée le samedi 7 octobre à 23h59.

3. Questions soulevées dans le cadre de l'application des principes directeurs

Dans ce chapitre, le regard sera porté sur des questions qui se sont posées lors de la campagne électorale médiatique par rapport aux principes directeurs, lesquels concernent donc les MSP ainsi que les partis ayant pris part à la campagne²³. En effet, lors des différentes phases de la campagne, plusieurs problématiques sont apparues. Celles-ci seront discutées par ordre thématique. Le cas échéant, des indications sont faites sur les suites données à ces aspects afin de parer aux problèmes soulevés dans le futur.

Par rapport à la campagne relative aux élections communales, les principes directeurs pour la campagne en vue des élections

législatives ont également connu quelques changements significatifs. La plupart de ces adaptations émanaient des discussions avec les partis et les MSP, mais quelques-unes ont également été introduites par l'ALIA afin d'améliorer voire de simplifier le processus de surveillance. Dans certains cas, des adaptations plus générales ont été proposées qui pourront s'appliquer à la campagne pour les prochaines élections européennes du 9 juin 2024. Dans d'autres, des changements plus spécifiques qui ne concernent que des élections législatives s'imposeront dans les principes directeurs en vue des prochaines élections législatives en 2028.

3.1. Collecte des données pour le calcul de l'éligibilité des partis à participer aux différents formats diffusés par les MSP

3.1.1. Collecte des données et personnes de contact

- La nouvelle disposition qui invite les partis à fournir à l'ALIA les données provisoires relatives à leurs listes en amont du dépôt officiel des listes a fait ses preuves.
- Le calcul de l'éligibilité des partis a donné comme résultat que neuf des douze partis en lice pouvaient utiliser le maximum de temps d'antenne prévu pour les spots électoraux et que dix partis pouvaient participer aux tables rondes officielles.
- La communication de l'ALIA avec les personnes de contact responsables des campagnes électorales des partis reste à parfaire.

²³ Les médias non-MSP seront traités dans le chapitre 4.

3.1.2. Calcul de l'éligibilité

Afin de pouvoir procéder au calcul de l'éligibilité des partis, l'ALIA doit se baser sur le nombre de listes et de candidatures déposées. À la différence des élections communales, où les listes ont été rassemblées par le ministère de l'Intérieur, ces informations ont été communiquées à l'ALIA dans le cas des élections législatives par le ministère d'État²⁴. Lors de la campagne électorale pour les élections communales, pour des raisons non imputables à l'ALIA, les données sur les personnes qui avaient posé leur candidature tardaient à lui être transmises. Afin d'éviter désormais de tels retards et de permettre à l'ALIA d'effectuer au moins un calcul provisoire, l'Autorité a introduit dans les principes directeurs un nouvel alinéa invitant les partis à lui à communiquer avant le 11 août 2023 à 12h00 leurs listes de candidatures déposées dans les différentes circonscriptions auprès des autorités afférentes²⁵. La nouvelle pratique qui s'est dégagée de cette disposition s'est avérée très utile et a permis à l'ALIA de mieux préparer le calcul de l'éligibilité des partis. Il s'est confirmé que toutes ces données correspondaient aux données officielles que le ministère d'État a transmises en date du 11 août 2023, c.-à-d. deux jours après l'arrêt des listes fixé au 9 août.

Le contrôle des données sur les candidatures par l'ALIA n'est pas un exercice futile. Ainsi, lors de la vérification, un oubli a été détecté dans le procès-verbal relatif aux listes déposées dans la circonscription Sud. En comparant le nombre total ainsi que les noms de candidats figurant sur ledit procès-verbal et sur la liste communiquée en amont à l'ALIA par le parti « Déi Lénk », il s'est avéré que le procès-verbal ne mentionnait que 21 candidats au lieu des 23 qui figuraient sur la liste qui avait été communiquée par « Déi Lénk » à l'ALIA. À la suite de l'intervention de l'ALIA, la Présidente du bureau de vote principal de la circonscription Sud

a rectifié l'erreur et un procès-verbal rectificatif a été communiqué au ministère d'État en date du 14 août 2023.

Après réception des données exactes, l'Autorité a procédé au calcul de l'éligibilité des partis par rapport aux spots et aux tables rondes officielles sur base des dispositions contenues dans les principes directeurs²⁶. Neuf partis ont présenté des listes complètes dans toutes les circonscriptions, à savoir ADR, CSV, Déi Gréng, Déi Lénk, DP, FOKUS, Liberté-Fräiheet, LSAP et Piraten. Concernant la diffusion des spots électoraux officiels, ils ont eu droit à neuf minutes de temps d'antenne global pour la diffusion de leurs spots. Trois partis, KPL, Déi Konservativ et Volt, n'ont pas rempli ce critère – avec pour conséquence la réduction au prorata de la durée totale de leurs spots. Le KPL, qui avait présenté des listes complètes dans les circonscriptions Sud, Centre et Est, a eu droit à 459 secondes de temps d'antenne pour la diffusion de spots électoraux. Déi Konservativ avaient présenté des listes complètes dans les circonscriptions Sud et Nord – ce parti a eu droit à 288 secondes de temps d'antenne. Volt avait présenté une liste complète dans la circonscription Sud et une liste incomplète dans la circonscription Est et a eu droit à 234 secondes de temps d'antenne.

En ce qui concerne les tables rondes officielles, les partis présentant des listes dans au moins 3 des 4 circonscriptions et comportant au moins 45 candidats ont été invités aux trois tables rondes officielles. Il s'agissait des dix partis suivants : ADR, CSV, Déi Gréng, Déi Lénk, DP, FOKUS, KPL, Liberté – Fräiheet, LSAP et Piraten. N'ayant pas présenté des listes dans au moins trois des quatre circonscriptions, Déi Konservativ et Volt n'étaient pas éligibles pour participer aux tables rondes.

3.1.3. Contact avec les acteurs impliqués

L'ALIA avait également demandé aux partis de lui communiquer une personne de contact en charge de la campagne électorale médiatique. Si les coordonnées de ces personnes de contact ont pour la plupart été fournies, il faut se rendre à l'évidence qu'en pratique, les contacts avec les partis n'ont pas été facilités outre

mesure par cette disposition. Une des raisons en est, aux yeux de l'ALIA, qu'au sein des centrales des partis, les responsabilités dans le domaine de la préparation des campagnes sont réparties entre différentes personnes qui ne sont pas forcément toutes au courant de l'ensemble des dispositions des principes directeurs.

²⁴ La loi électorale prévoit que pour les élections communales, les candidatures doivent être déposées auprès des bureaux de vote principaux auprès des administrations communales, la pratique administrative étant qu'elles sont ensuite communiquées au ministère de l'Intérieur. Pour les élections législatives, les candidatures doivent être déposées auprès de différents tribunaux régionaux ainsi que dans la commune de Grevenmacher, pour ensuite être rassemblées auprès du ministère d'État. Voir loi électorale, articles 200, 227 et 136. Les données afférentes ont été transmises par le ministère d'État à l'ALIA en date du 11 août 2023.

²⁵ Principes directeurs pour les élections législatives du 8 octobre 2023, article 3.1, alinéa 3.

²⁶ Principes directeurs, point 3.1., alinéa 1 et 4.1.

3.2. Pré- et Post-campagne électorale médiatique

- La durée de la campagne électorale officielle a été allongée à cinq semaines, ce qui n'a pas créé d'inconvénient notable.
- Les activités des partis et des MSP en pré-campagne deviennent de plus en plus nombreuses.
- La période de réserve a été raccourcie par rapport à la campagne précédente.

Comme mentionné plus haut, la campagne a été fixée à cinq semaines, du lundi 4 septembre au samedi 7 octobre inclus. De ce fait, la campagne a commencé une semaine avant la rentrée scolaire. Contrairement aux appréhensions formulées par les MSP, cela n'a pas posé de problèmes notables.

Par rapport à d'autres pays européens, les campagnes électorales médiatiques sont d'ailleurs très courtes au Luxembourg²⁷. En France, la phase avant les élections présidentielles est divisée en trois périodes : une période « préliminaire », une période « intermédiaire » et la période de la campagne officielle. Pour les deux premières périodes c'est la liberté éditoriale des médias qui joue²⁸. Lors des campagnes pour les législatives, la période « du

principe d'équité pour l'expression des candidats et des partis et groupements politiques », pendant laquelle les services de radio et de télévision doivent veiller à ce que les candidat-es et leurs soutiens bénéficient d'une représentation et d'un accès équitables à l'antenne, est fixée à six semaines²⁹. En Communauté française de Belgique, un règlement du Conseil supérieur de l'audiovisuel (ci-après CSA) fixe la « période électorale » pour les élections régionales, fédérales et européennes à quatre mois³⁰. Pendant cette période, tous les éditeurs de SMA tombent sous le champ d'application du règlement, qu'ils « consacrent ou non des émissions ou parties d'émissions aux élections »³¹. En Allemagne, il n'existe pas de règles sur le début et la fin de la campagne électorale³².

3.2.1. Période de pré-campagne non-officielle

Lors de la campagne sous objet, l'activité médiatique des partis en amont de la campagne officielle sautait aux yeux. Comme ni la loi, ni les principes directeurs ne réglementent cette période, elle sera caractérisée dans ce rapport de pré-campagne non officielle.

En général, la couverture de la phase préélectorale par les MSP avant le début de la campagne officielle a été réduite. En ce qui concerne plus particulièrement les émissions à forte audience proposées par RTL Lëtzebuerg, on constate que la pause estivale a contribué à diminuer fortement la diffusion de formats ayant trait

à la campagne électorale³³. Pour le format « Kloertext » émis par RTL Télé à un rythme bihebdomadaire, deux émissions ont été diffusées du 15 juin au 6 juillet 2023, dont une avec des personnes qui ont posé leur candidature plus tard pour les élections législatives. Ensuite, l'émission a seulement repris le 7 septembre 2023, après le début de la campagne médiatique officielle. L'émission hebdomadaire « Background am Gespréich » d'RTL Radio a connu six épisodes avant l'été, dont trois avec des personnes politiques qui se sont ensuite engagées dans la campagne électorale pour le 8 octobre. Sa parution a été interrompue après le 15 juillet 2023

²⁷ Pour une comparaison des règles octroyées aux médias dans différents pays européens en période pré-électorale, voir le tableau « Réglementation de la campagne politique et médias de masse » sur 11 pays européens dans : Conseil de l'Europe : Étude relative à l'utilisation d'Internet dans le cadre des campagnes électorales, DGI(2017)11, 2018, p. 12, [https://rm.coe.int/DGI\(2017\)11_Internet_et_campagnes_electorales](https://rm.coe.int/DGI(2017)11_Internet_et_campagnes_electorales).

²⁸ Idem, p. 7.

²⁹ Arcom : Rapport sur les campagnes électorales 2022, op. cit., p. 28 ; Recommandation n° 2022-05 du 30 mars 2022 de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique aux services de radio et de télévision relative aux élections législatives des 12 et 19 juin 2022, p. 1-2, <https://www.arcom.fr/Rapport-sur-les-campagnes-electorales>

³⁰ CSA, Collège d'avis : Avis n° 03/2023, article I.1., p. 13.

³¹ Le Règlement a force obligatoire, il doit être approuvé par le gouvernement. À côté des SMA classiques, il prend également en compte les services à la demande sur les réseaux câblés et les services linéaires et à la demande sur Internet. Cependant, ne sont visés que les éditeurs qui diffusent sur Internet et non les partis. CSA (Belgique), Collège d'avis : Règlement relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale, Avis n° 03/2023, article I.1, p. 2, https://www.csa.be/elections/Avis-03_Reglement-relatif-aux-programmes-sur-les-services-de-medias-audiovisuels-en-periode-electorale.pdf CSA.

³² Bundeswahlgesetz, § 32 (1), https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/_32.html. Voir également : Deutscher Bundestag : Sachstand Medien und Wahlkampf in Deutschland.

³³ Les trois formats « Background », « Kloertext » et « Dir hutt d'Wuert » sont diffusés également en dehors des périodes pré-électorales électorales.

pour ne réapparaître que le 9 septembre 2023. Par contre, le format « Invité vun der Redaktioun » a vu défiler un nombre assez important de femmes et d'hommes politiques : entre le lendemain des élections communales et le début de la campagne officielle le 4 septembre 2023, pas moins de 40 émissions leurs étaient réservées, dont trois émissions fin août avec des candidats aux

élections législatives. Même si les invités des autres émissions ne représentaient pas nécessairement des partis, les sujets abordés pendant le mois d'août n'en étaient pas moins politiques, englobant des thèmes tels que le logement, l'immigration, l'éducation ou la santé.

3.2.2. Période de réserve

La période de réserve est la période située entre la fin de la campagne électorale médiatique officielle et la fermeture des bureaux de vote. Bien que la période de réserve ne soit pas explicitement prévue par la loi, les principes directeurs pour les élections législatives précisait : « *La campagne électorale dans les médias débute le lundi, 4 septembre 2023 à 0h00 pour se terminer le samedi, 7 octobre 2023, à 24h00. (...) les médias s'engagent à diffuser ni émissions politiques, ni messages ayant un caractère de propagande électorale à partir de ce moment jusqu'à la fermeture des bureaux de vote.* » Ils prévoyait ainsi implicitement une période dite de réserve ou de silence allant du dimanche 0h00 au dimanche 14h00 heures, moment de la fermeture des bureaux de vote. Par cette adaptation, l'ALIA avait répondu à la demande des MSP de raccourcir la période de réserve qui lors de la campagne précédente avait commencé le vendredi avant les élections à 24h00.

Il est admis dans un nombre de pays, notamment en France, qu'à partir du début de la période de réserve et jusqu'à la fermeture des bureaux de vote, les médias sont tenus de ne rien diffuser qui pourrait influencer les électeurs. Les partis et personnalités politiques, quant à eux, doivent s'abstenir de toute propagande. Il s'agit d'offrir aux électeurs et électrices un moment de réflexion avant les élections. Notons que parmi les autres pays, un certain nombre connaissent des périodes de réserve qui sont fixées par la loi. Dans ces pays, la période de réserve couvre au moins le jour avant les élections. On constate cependant une remise en question de telles règles ces dernières années. Ainsi, un rapport du Conseil de l'Europe évoque « *la difficulté de les faire respecter en ligne*³⁴ ». Ainsi, en Espagne, on fait valoir « *qu'à l'ère des médias sociaux et d'Internet sans frontières, une telle règle ne peut être appliquée correctement et n'a plus de sens*³⁵ ». L'ARCOM, le régulateur français, semble vouloir reculer la période de réserve en période électorale vers samedi à minuit avant le dimanche des élections³⁶.

3.3. Dispositif électoral

- La différence entre les éléments de la campagne officielle (à savoir les spots électoraux et les tables rondes officielles) et les émissions du dispositif électoral des MSP a été précisée dans les principes directeurs pour les élections législatives d'octobre 2023.
- Les MSP ont fait preuve de créativité dans le choix des formats d'émission appartenant aux dispositifs électoraux.
- Les dispositifs ont fait l'objet de différends entre les partis et les MSP.
- Une approche par étapes a été introduite en ce qui concerne la remise des dispositifs électoraux à l'ALIA par les MSP.

³⁴ Conseil de l'Europe : Étude relative à l'utilisation d'Internet dans le cadre des campagnes électorales, DGI(2017)11, 2018, p. 8, 18. [https://rm.coe.int/DGI\(2017\)11_Internet_et_campaigns_electorales](https://rm.coe.int/DGI(2017)11_Internet_et_campaigns_electorales).

³⁵ La couverture médiatique des élections, op. cit., p. 53.

³⁶ Idem, p. 14 ; ARCOM : Rapport sur les campagnes électorales. Élection à la présidence de la République (10 avril – 24 avril 2022). Élections législatives (12 juin – 19 juin 2022), p. 56, <https://www.arcom.fr-Rapport-sur-les-campagnes-electorales>

Selon les principes directeurs, le dispositif électoral concerne les émissions « *qui engendrent une visibilité sur les antennes d'un parti ou d'un candidat, comme par exemple mais non pas exclusivement, les face-à-face et autres rondes de discussion à plusieurs participants, les invités de la rédaction, les magazines ou les émissions de variétés dans lesquels sont invitées des personnes politiques*³⁷ ». Les principes directeurs applicables aux élections législatives précisent également que le dispositif est « *complémentaire aux spots électoraux et aux tables rondes que les médias sont tenus de diffuser dans le cadre de la campagne électorale médiatique officielle*³⁸ ».

En ce qui concerne les formats des émissions appartenant aux dispositifs, les MSP ont fait preuve d'une grande créativité, variant les tables rondes classiques avec des face à face voire des émissions alternant politique et divertissement, notamment avec les émissions « *Politik a Pasta* » et « *Kleng fret Grouss* » sur RTL Télé et « *Suedeltest* » sur Radio 100,7. Si les formats proposés présentent donc une grande diversité, l'ALIA constate cependant que ces dernières émissions font défaut dans les dispositifs lui transmis par les MSP, alors qu'elles sont à considérer comme « émissions de variété ». Ce format d'émission est expressément évoqué dans les principes directeurs et la règle du respect du principe d'équité entre les listes s'applique également à ces émissions³⁹. Relevons qu'en Communauté française de Belgique, le règlement prévoit que toutes les émissions qui sont en rapport avec les élections sont à baliser⁴⁰.

- Pour assurer un maximum de transparence, l'ALIA demande que tous les formats en rapport avec les élections soient intégrés dans les dispositifs.

Lors de la réunion de concertation avec les partis, le vœu a été formulé que davantage de formats d'émissions s'adressant plus spécifiquement aux jeunes devraient être offerts. Parmi les formats proposés, seul « *Kleng fret Grouss* », une émission où des enfants interviewent des hommes et femmes politiques, répond à cette demande.

- L'ALIA soutient la proposition d'accroître l'intérêt des jeunes pour le débat politique par des formats d'émission adaptés à leur âge.

La mission de l'ALIA consiste à vérifier si les MSP ont respecté, comme le prévoient les principes directeurs, « *le principe d'équité entre les listes* » et l'« *information pertinente, diversifiée, complète et critique des auditeurs et spectateurs*⁴¹ » dans les dispositifs. Ces derniers sont donc plus que de simples schémas pratiques : ils traduisent aussi la volonté des médias à se conformer au principe d'équité entre les listes⁴².

Dans la mise en œuvre pratique des dispositifs, un premier point concerne l'acceptation des dispositifs par les partis. Les partis remettent souvent en cause le respect de l'équilibre politique et de l'équité entre les listes par les médias. Il n'est donc pas étonnant que les dispositifs font souvent l'objet de différends entre les MSP et les partis. Ces derniers considèrent souvent ne pas être traités de manière équitable. Dans ces cas, comme le prévoient les principes directeurs, l'ALIA intervient afin de trouver une solution à l'amiable qui satisfait les parties concernées. Cependant, un accord ne peut pas toujours être trouvé, engendrant le cas échéant l'introduction de plaintes et de réclamations auprès de l'ALIA⁴³.

Le deuxième point concerne la confection des dispositifs électoraux. Pendant la campagne pour les élections communales, il s'était avéré qu'il est peu réaliste de demander aux MSP des plans intégraux avant le début de la campagne, car ils seront forcément incomplets voire devront être adaptés pour pouvoir prendre en compte l'évolution de l'actualité politique. C'est pourquoi les principes directeurs avaient été adaptés dans le sens que l'ALIA devait recevoir des dispositifs provisoires en début de campagne, dont les mises à jour sont communiquées à l'ALIA à un rythme hebdomadaire.

- Afin de pouvoir remplir correctement sa mission de contrôle, il est important que l'ALIA reçoive une information complète et à jour de l'évolution des dispositifs électoraux.

³⁷ Principes directeurs, point 2.2., paragraphe 2.

³⁸ Idem, paragraphe 4.

³⁹ Principes directeurs, point 2.3., paragraphe 3.

⁴⁰ CSA (Belgique) : Règlement relatif aux programmes sur les services de médias audiovisuels en période électorale, op. cit., article 6, p. 14.

⁴¹ Principes directeurs, point 2.2., paragraphe 3.

⁴² En Communauté française de Belgique, les éditeurs de SMA qui produisent des dispositifs électoraux doivent indiquer comment ils comptent assurer l'équilibre et représentativité dans leur programmation. À la différence du Luxembourg, où les dispositifs ne sont publiés que sur le site de l'ALIA, les éditeurs doivent en principe les publier sur leurs propres sites et les transmettre aux partis à la demande de ces derniers. CSA (Belgique), Collège d'avis : Règlement relatif aux programmes sur les services de médias audiovisuels en période électorale, Avis n° 03/2023, article III.7, p. 13-14, https://www.csa.be/elections_Avis-03_Reglement-relatif-aux-programmes-sur-les-services-de-medias-audiovisuels-en-periode-electorale.pdf Idem, article V.10, p. 13. Des exemples de tels dispositifs peuvent être trouvés sur <https://www.csa.be/elections/2024-dispositifs/>

⁴³ Cf. point 3.4. ci-dessous

3.4. Réclamations

- Le nombre des réclamations a augmenté.
- Les réclamations sont formulées surtout par les petits partis et les partis d'opposition.
- Les réclamations concernent parfois des aspects pour lesquels l'ALIA n'est pas compétente.

Selon les principes directeurs applicables lors de la campagne électorale médiatique pour les élections législatives du 8 octobre 2023, il incombait à l'ALIA de traiter « *toutes les réclamations et observations éventuelles, [...] en relation avec la mise en œuvre des présents principes directeurs* » que les électeurs-trices, les candidat-e-s et le public lui transmettaient et de veiller à « *l'application correcte de ces principes*⁴⁴ ». Par rapport à la campagne précédente relative aux élections communales, le nombre de partis ou de personnes qui ont manifesté leur insatisfaction sur des éléments du fonctionnement de la campagne a sensiblement augmenté : l'ALIA a reçu en tout huit plaintes, réclamations et questions en relation directe avec le bon déroulement de la

campagne électorale⁴⁵. Cette augmentation peut s'expliquer par une plus grande insatisfaction vis-à-vis des médias, mais il n'est pas moins plausible que la notoriété accrue de l'ALIA porte ainsi ses effets. Enfin, l'importance particulière des élections législatives a probablement aussi eu un impact. Une partie des cas a pu être résolue par de simples compléments d'information de la part de l'ALIA, d'autres par sa médiation entre parti et média.

Le tableau suivant montre que ce sont les partis d'opposition et généralement les partis plus petits qui s'adressent à l'ALIA avec leurs réclamations [voir Tableau 3 p.26](#) :

⁴⁴ Principes directeurs, point 2.3.

⁴⁵ À titre de comparaison : en Communauté française Belgique, on comptait pour les élections fédérales de 2018 69 plaintes et 23 dossiers ouverts. CSA (Belgique) : Élections 2018 : évaluation de la couverture média, en bref, <https://www.csa.be/elections/2019/02/06/elections-2018-evaluation-de-la-couverture-media/>

Tableau 3 *Plaintes, réclamations et questions introduites auprès de l'ALIA en rapport avec la campagne électorale médiatique*

Date	12.08.2023	02.09.2023	08.09.2023	09.09.2023
Phase pré-électorale	Pré-campagne	Pré-campagne	Campagne	Campagne
Plaignant	Liberté-Fräiheet	Liberté-Fräiheet	Piraten	Déi Konservativ
Destinataire	RTL-Radio	Luxemburger Wort	Radio 100,7	ALIA
Sujet	Non mention du parti dans un article sur les têtes de listes nationales	Exclusion des partis n'ayant pas participé aux élections précédentes des « Elefanteronnen » organisées par le LW	Sous-représentation du parti Piraten dans les émissions appartenant au dispositif électoral	Exclusion du parti des 3 tables rondes officielles et des autres formats d'émissions
Aspect de la campagne	Hors principes directeurs	Hors principes directeurs	Dispositif	Tables rondes officielles, dispositif
Compétence de l'ALIA	Mission générale de surveillance de fournisseurs sujets à une permission (plaintes)	x		
	Missions d'organisation et de surveillance dans le cadre des principes directeurs (questions, réclamations)		x	x
	Pas de compétence		x	
Action	Saisine du dossier de plainte, intervention de l'ALIA auprès du fournisseur qui rectifie l'article sur son site Internet	Réponse par mail	Demande de positionnement auprès du fournisseur, information du plaignant par mail que l'équité est seulement évaluée à la fin de la campagne.	Réponse par mail
Remarque			Le plaignant observe que si l'ALIA n'a que la compétence d'évaluer le dispositif après la campagne, cela ne lui sert à rien. Au vu de ce que le fournisseur a prévu pour le reste de la campagne, le plaignant accepte la réponse du fournisseur qui l'informe que son parti est équitablement représenté.	

Date	14.09.2023	15.09.2023	18.09.2023	19.09.2023
Phase pré-électorale	Campagne	Campagne	Campagne	Campagne
Plaignant	Fokus	Déi Konservativ	ADR	Liberté-Fräiheet
Destinataire	<i>Paperjam</i>	<i>ALIA et groupes médias étatiques, notamment RTL Luxembourg</i>	<i>RTL Radio Lëtzebuerg</i>	<i>Administration communale de Bissen</i>
Sujet	Exclusion du parti Fokus dans une édition spéciale du magazine Paperjam	Exclusion du parti lors des tables rondes et débats organisés par les médias subventionnés	Reportage sur des liens du parti avec un parti antisémite et sur ses contacts avec des milieux européens d'extrême-droite (comporterait des éléments de diffamation voire d'incitation à la haine)	Nombre insuffisant de panneaux officiels
Aspect de la campagne	Hors du cadre des principes directeurs	Tables rondes officielles, dispositif	Hors principes directeurs	Hors principes directeurs
Compétence de l'ALIA	Mission générale de surveillance de fournisseurs sujets à une permission (plaintes)		x	
	Missions d'organisation et de surveillance dans le cadre des principes directeurs (questions, réclamations)	x		
	Pas de compétence	x		x
Action		Réponse par mail	Plainte introduite, suivie d'une décision ⁴⁶ : la plainte est inadmissible, car il n'y a pas eu violation d'une des dispositions des articles prévus à l'article 35sexies de la loi sur les médias électroniques.	
Remarque	Mise en copie de l'ALIA par Fokus d'un mail adressé au Conseil de Presse, à la Cour des Comptes et à la Chambre	Piquets de protestation du parti devant RTL et Radio 100,7		Mise en copie de l'ALIA par Liberté Fräiheet d'un mail adressé à l'administration de Bissen

Les réclamations introduites concernaient en grande majorité la question de la représentation équitable des partis dans le cadre du dispositif électoral voire de l'exclusion des partis non éligibles aux tables rondes officielles. Dans un cas, un parti s'est offusqué du contenu selon lui haineux et diffamatoire d'un article de journal.

En ce qui concerne les réclamations en rapport avec les principes directeurs, leur nombre a augmenté de deux à trois. Le nombre de plaintes dans le cadre de la mission générale de surveillance de l'ALIA et en relation avec les élections concernant les fournisseurs relevant de la compétence de cette dernière au sens de la loi modifiée de 1991 a été au nombre de deux. Les réclamations sur des aspects de la campagne qui ne relèvent pas de la compétence de l'ALIA, ont augmenté d'une à trois. Voici quelques exemples des différentes formes de réclamations.

Une réclamation du parti Piraten concernait sa représentation équitable au sein du dispositif électoral de Radio 100,7. En effet, le parti se sentait exclu parce que pendant les deux premières semaines de la campagne, il n'avait été invité à aucune des émissions prévues dans le dispositif. En fait, le nouveau système de la transmission des dispositifs électoraux en étapes hebdomadaires ne lui permettait pas d'avoir une vue globale des émissions prévues. Alors que l'ALIA n'a pas d'attribution pour intervenir dans l'élaboration des dispositifs électoraux, c'est par sa médiation, prévue expressément dans les principes directeurs pour la présente campagne, que le conflit a pu être résolu⁴⁷.

Deux plaintes en lien avec les élections législatives dépassaient le cadre des principes directeurs et touchaient aux obligations prévues pour les fournisseurs relevant de la compétence de l'ALIA. L'une d'elle avait déjà été introduite en phase de pré-campagne : en date du 12 août 2023, donc quelques semaines avant le début de la campagne médiatique, l'ALIA a été saisie par le parti Liberté-Frâiheet qui ne se sentait pas équitablement traité

dans les médias. Dans sa plainte, le parti se plaignait du fait que dans un reportage sur les têtes de liste qu'RTL Radio avait diffusé et publié sur son site, le service avait omis la tête de liste de ce parti, en l'occurrence M. Reding⁴⁸. Le plaignant était d'avis que la présentation du journaliste serait « contraire à la vérité ». Il s'est avéré que la tête de liste du parti Piraten avait également été omis lors de la première mise en ligne, mais que dans une version rectifiée de la version transcrite de l'émission sur Internet, cette omission avait été rectifiée. L'ALIA s'est déclarée compétente pour s'occuper de la plainte vu qu'RTL Radio Lëtzebuerg est un service de radio qui relève de la compétence du Luxembourg. En réaction à la plainte, elle est également intervenue auprès du fournisseur qui a ensuite modifié le texte de l'article publié sur son site en rajoutant le nom du plaignant aux têtes de liste évoquées dans l'article incriminé⁴⁹. Puisque cette rectification a satisfait le plaignant, l'affaire a été classée.

Trois griefs formulés concernaient des questions pour lesquelles l'ALIA n'était pas compétente, dont deux portaient sur le traitement équitable des listes par la presse écrite, un autre sur les panneaux officiels érigés dans les communes. Même si l'ALIA n'était parfois que mise en copie de ces doléances adressées à d'autres destinataires, il apparaît qu'on attribue parfois à l'Autorité des missions qui ne sont pas les siennes.

- L'ALIA doit communiquer encore mieux sur ses compétences et missions officielles en lien avec la campagne électorale.

La réclamation de Déi Konservativ constituait un cas à part qui mérite d'être mentionné plus en détail⁵⁰. Au préalable, il faut noter que, malgré deux rappels, le parti n'avait pas pris part à la réunion de concertation. En plus, il s'était abstenu de commentaires par rapport au projet des principes directeurs qui avait été soumis à tous les partis.

⁴⁷ Principes directeurs, point 2.2., paragraphe 3.

⁴⁸ Pour les détails, voir la décision DEC009/2023-P032/2023 du 25 septembre 2023, publiée sur Internet, https://alia.public.lu/wp-content/uploads/2023/10/D009-2023_P032-2023_RTL-Radio-Letzebuerg_elections_ECsite_ACC_UA.pdf

⁴⁹ <https://www.rtl.lu/news/national/a/2101476.html>

⁵⁰ Déi Konservativ : contestation concernant la non-représentation équitable des partis politiques dans les médias d'État, À l'attention de l'Association ALIA et des responsables des groupes médias étatiques, notamment RTL Luxembourg, 17/09/2023. <https://www.facebook.com/deikonservativ/videos/3656451931347340>

Le 9 septembre 2023, le parti a finalement pris contact par mail avec l'ALIA pour demander s'il était effectivement exclu des tables rondes officielles. Dans son mail du 11 septembre 2023, l'ALIA avait confirmé ce fait en rendant le parti attentif sur les règles consignées dans les principes directeurs (qui avaient par ailleurs été transmis aux partis le 12 juillet 2023). Le parti a informé l'ALIA, dans un mail du 15 septembre 2023, qu'il allait protester publiquement contre cet état de chose. Le même jour, il a informé la presse qu'il allait organiser des piquets de protestation devant les bureaux d'RTL et de Radio 100,7. Pareille attitude fait naître l'impression que le parti a tenté d'instrumentaliser l'Autorité pour sa propre campagne électorale. Sur son site Facebook, le parti Déi Konservativ a ex-

pliqué après les élections que l'ALIA l'avait discriminé et « *exclu du débat démocratique*⁵¹ ».

- Dans leur propre intérêt, les partis sont invités à participer aux réunions de concertation en amont des périodes électorales.

En ce qui concerne la plainte du parti ADR au sujet du reportage d'*RTL Radio Lëtzebuerg* au sujet duquel le parti était d'avis qu'il comporte des éléments de diffamation voire d'incitation à la haine, l'ALIA a classé le dossier sans suites⁵², après avoir mené une instruction.

⁵¹ Le parti a fustigé sur Facebook « *d'Interférence vun ALIA an de Medien, déi eis iwwert hiere <Medieplang>, mat fräi definéierten an zurechtgebastelt Kritären, diskriminéiert hunn, an eis d'Plattform op enger ganzer Rei Gespréichsronnen, den 3 offiziellen Table Rond'en an diverse Medieformater net ginn hunn, eis esou vum demokrateschen Débat ausgeschloss hunn. Errëmert eis alles un e Genre <DDR Staatsfernseh>. De Steierzuel-Zwangsfianzement muss fort !* » (« l'interférence de l'ALIA avec les médias, qui nous ont discriminé par le biais de leur plan médias, avec des critères inventés et bricolés, qui ont refusé de nous donner une plateforme dans tout un nombre de tables rondes, les 3 tables rondes officielles et divers formats médiatiques, nous ont ainsi exclus du débat démocratique. Tout cela nous rappelle un genre de <télévision d'État de la RDA>. Le financement contribuable contraint doit disparaître ! ») Message sur Facebook du 14.10.2023, <https://www.facebook.com/deikonservativ/posts/pfbid02q9CTCAKXnPNwadihrogQX51GqXczj3tXan7EbWlr2wnZ4BzUue9WgaHbjL48FXI>.

⁵² <https://www.rtl.lu/news/national/a/2114903.html>

3.5. Spots électoraux

■ Le cadre technique pour la réception des spots a été amélioré.

Avant le début de la campagne, à la demande de l'ALIA, les partis lui ont fourni les informations sur le nombre, la longueur, la fréquence et l'ordre de diffusion des spots produits par les partis. Ces informations étaient nécessaires pour permettre à l'ALIA de préparer le plan de diffusion des spots électoraux, mission prévue par les principes directeurs. Les spots eux-mêmes ont été déposés par

les partis sur une plateforme dédiée, ce qui a simplifié le transfert concret par rapport aux élections précédentes.

La distribution des spots électoraux parmi les plages horaires prévues par les MSP a suivi le schéma suivant :

Campagne électorale médiatique 2023 (du 4 septembre 2023 au 6 octobre 2023)

	RTL Télé Lëtzebuerg	RTL Radio Lëtzebuerg	Radio 100.7
Nombre de semaines	5	5	5
Nombre de jours par semaine	7	5	6
Nombre de blocs par jours	1	3	1-2
Nombre total de blocs	35	75	55
Durée par bloc en secondes	180	80	135
Durée totale des blocs en secondes	6.300	6.000	7.425
Durée totale des blocs en minutes	105	100	123,75
Nombre de listes	12	12	12
Partis éligibles : durée totale en secondes par partis (ADR, CSV, Déi Gréng, Déi Lénk, DP, Fokus, Liberté-Fräiheet, LSAP, Piraten)	4.860	4.860	4.860
Nombre de listes totalisant moins de 60 candidats	3	3	3
KPL (en secondes)	459	459	459
Déi Konservativ (en secondes)	288	288	288
Volt (en secondes)	234	234	234

3.5.1. Date butoir pour la remise des spots électoraux

- Le délai ultime de la remise des spots a été précisé dans les principes directeurs.
- Certains partis ont remis des spots qui ne remplissaient pas les conditions de diffusion et qui ont dû être remplacés.

Pour la campagne sous objet, l'ALIA avait décidé de préciser dans les principes directeurs non seulement le jour, mais aussi l'heure limite de remise, la date butoir ayant été fixée au vendredi 25 août à 12h00. L'introduction d'une sanction (non-transmission des spots) en cas de non-respect de la date butoir semble avoir porté ses fruits, car la presque totalité des partis ont respecté cette fois-ci la date butoir. D'un point de vue technique, il reste à vérifier si le système de la transmission des données et des spots pourrait encore être amélioré.

Certains partis qui n'avaient pas finalisé leurs spots initiaux à temps, ont cependant fait usage de la possibilité de pouvoir déposer par la suite des spots de remplacement pour remplacer des spots qui, en fait, étaient identiques aux nouveaux spots, mais qui étaient inutilisables d'un point de vue technique. Si les principes directeurs rendent cette pratique possible, ce n'était cependant pas le but de cette disposition qui visait la faculté de remplacer des spots par d'autres, de contenu différent, afin de permettre aux partis d'adapter leurs spots à l'actualité politique en cours de campagne.

3.5.2. Remplacements des spots électoraux

- L'ALIA n'a pas toujours été informée de remplacements de spots pendant la campagne.

Plusieurs partis ont choisi de présenter, en cours de campagne, des spots avec un contenu entièrement différent du spot initialement soumis à l'ALIA. La seule complication qui s'est à nouveau présentée était due au fait que certains partis n'envoyaient pas systématiquement leurs spots de remplacement aux MSP et à l'ALIA. Comme pour la campagne précédente, l'ALIA n'a donc pas toujours été informée de ces changements, ou elle l'a été seulement par

le biais des MSP, bien que les principes directeurs aient été précis sur ce point⁵³. C'est surtout dû à la bonne collaboration avec les MSP que l'ALIA a pu repérer ces cas et demander aux partis de lui envoyer une copie des spots en question afin de pouvoir vérifier si, comme le prévoient les principes directeurs, ils étaient de la bonne longueur et s'ils contenaient les sous-titres demandés.

3.5.3. Langues, diversité linguistique et accessibilité

- Le sujet des langues des spots n'a plus fait l'objet de divergence d'opinions entre les partis et les MSP.
- Le manque de sous-titres en d'autres langues que le français et l'allemand a été critiqué.
- Les partis ont suivi la disposition sur le sous-titrage des spots en faveur d'une accessibilité accrue.
- L'ALIA a mis à disposition des partis des recommandations pour les aider à parer aux problèmes techniques éventuels.

Pour la campagne sous objet, le libre choix de la langue des spots électoraux, prévu dans les principes directeurs, n'a provoqué aucune discussion. À nouveau, l'ensemble des spots TV et radio diffusés par *RTL Radio*, *RTL Télé Lëtzebuerg* et *Radio 100,7* dans le cadre de leur mission de service public ont été réalisés en luxembourgeois.

Par contre, le 5 octobre 2023, l'ALIA a reçu une plainte de la part d'une personne privée qui déplorait que *RTL Télé Lëtzebuerg* n'ait pas ou pas assez sous-titré en français et anglais ses émissions politiques diffusées dans le contexte des élections législatives du 8 octobre 2023. Cependant, la plainte⁵⁴ n'était pas recevable, entre autres, parce que ni les principes directeurs, ni la loi, n'obligent le fournisseur à prévoir un sous-titrage en ces langues pour ces émissions.

⁵³ Principes directeurs pour les élections législatives du 8 octobre 2023, point 3.2.

⁵⁴ Décision de l'ALIA DEC014/2023-P036/2023 du 9 octobre 2023

La loi du 26 février 2021 portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques a conféré à l'ALIA différentes missions concernant l'amélioration de l'accessibilité des services médias audiovisuels aux personnes en situation de handicap⁵⁵. En vue d'assurer l'accessibilité des spots électoraux, il a été décidé de prévoir dans les principes directeurs l'obligation pour les partis de sous-titrer les spots électoraux en allemand et français. Une telle obligation a pour objet de permettre non seulement aux personnes sourdes et malentendantes, à savoir les personnes en situation de handicap ou ayant des déficiences liées à l'âge, mais aussi aux personnes qui ne maîtrisent pas parfaitement le luxembourgeois, de suivre les messages des partis.

Sachant qu'au Luxembourg, l'électorat est très hétérogène d'un point de vue des compétences linguistiques, cette mesure permet au plus grand nombre de pouvoir suivre la campagne électorale.

Comme pour la campagne précédente, les partis étaient dans leur quasi-totalité disposés à suivre cette consigne. L'ALIA avait en plus constitué une liste de recommandations techniques qui ont été communiquées aux partis en tant qu'annexe aux principes directeurs pour la présente campagne. Le rôle de l'ALIA dans ce domaine a donc été bien reçu, et les dispositions sur l'accessibilité dans les principes directeurs des deux campagnes ont suscité des discussions fructueuses avec les acteurs actifs sur le terrain.

3.5.4. Mise en œuvre pratique de la diffusion

- Le système de proratisation du temps d'antenne proposé par l'ALIA n'a pas été contesté.
- Les spots très courts sont devenus plus nombreux, ce qui a eu un impact sur l'équilibre du plan de diffusion.
- Le temps total des plages de diffusion a légèrement différé du temps initialement prévu par les MSP.
- Lors de l'élaboration des plans médias, l'ALIA a tenté de respecter l'ordre de diffusion des spots électoraux prévu par les principes directeurs.
- La faculté des partis de demander un ordre de diffusion de leurs variantes de spots a compliqué la tâche de l'ALIA.

Les dispositions des principes directeurs prévoyaient en leur point 3.1. : « *Le temps d'antenne des partis présentant des listes incomplètes, ou des listes complètes dans moins de 4 circonscriptions sera réduit au prorata des candidats figurant sur ces listes.* » Cette règle figurait dès le départ dans le projet préparé par l'ALIA et avait trouvé l'assentiment de tous les partis qui avaient assisté aux réunions préparatoires à l'élaboration des principes directeurs. Par conséquent, les petits partis disposaient de moins de temps d'antenne pour leurs spots que les grands⁵⁶.

Vu que le temps total des plages horaires mises à disposition est fixé pour chaque campagne par les deux MSP (voir le tableau au début du chapitre 3.5.), le nombre de spots sur une plage est en relation directe avec leur durée : des spots plus longs conduisent à un nombre réduit de spots diffusés et, inversement, des spots moins longs à un nombre plus élevé. Pour la présente campagne, certains partis avaient introduit des spots de 10 secondes, temps qui correspondait à la durée minimale acceptée pour un spot. Ceci a conduit à une situation où jusqu'à trois spots d'un même

parti ont dû être diffusés pendant la même plage horaire. Ce phénomène s'était déjà manifesté lors de la campagne précédente, mais comme à l'époque, il n'a pas suscité de commentaires⁵⁷.

Il n'a pas non plus pu être évité de dépasser la longueur de certaines plages horaires de quelques secondes, respectivement de rester nettement en dessous du maximum prévu. Sur ce point, l'ALIA a rencontré une grande flexibilité et compréhension du côté des médias.

Selon les principes directeurs, l'ordre de diffusion des spots « *tient compte, dans la mesure du possible, de l'ordre inversé des listes, tel qu'issu du tirage au sort opéré par le président du bureau de vote central, et assure une répartition équitable des spots des différents partis sur les différentes plages prévues au cours de la journée pour chaque média concerné et à différents moments à l'intérieur des plages prévues* »⁵⁸. L'ALIA a veillé à ce que cette disposition soit respectée. Afin de garantir une répartition équitable des spots des différents partis sur les différentes

⁵⁵ La loi du 26 février 2021 adaptant la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques a introduit un article 27quater qui prévoit l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'actions par les fournisseurs de services médias audiovisuels « *concernant l'amélioration continue et progressive de l'accessibilité de leurs services pour les personnes handicapées* » à soumettre à l'ALIA. L'article 35 (2) c) précise que l'ALIA a pour mission « *d'encourager les fournisseurs de services de médias audiovisuels de rendre continuellement et progressivement plus accessibles aux personnes handicapées les services qu'ils fournissent* ».

⁵⁶ Principes directeurs pour les élections communales du 11 juin 2023, Sous-chapitre 3.1. Voir également note n° 6.

⁵⁷ Étaient ainsi concernés Déi Lénk (avec des spots radio d'une durée de 10 secondes et des spots télé d'une durée de 12 secondes), DP (avec une durée des spots variant entre 17 et 20 secondes) et Piraten (avec des spots qui duraient 20 secondes).

⁵⁸ Principes directeurs, point 3.5, alinéa 1.

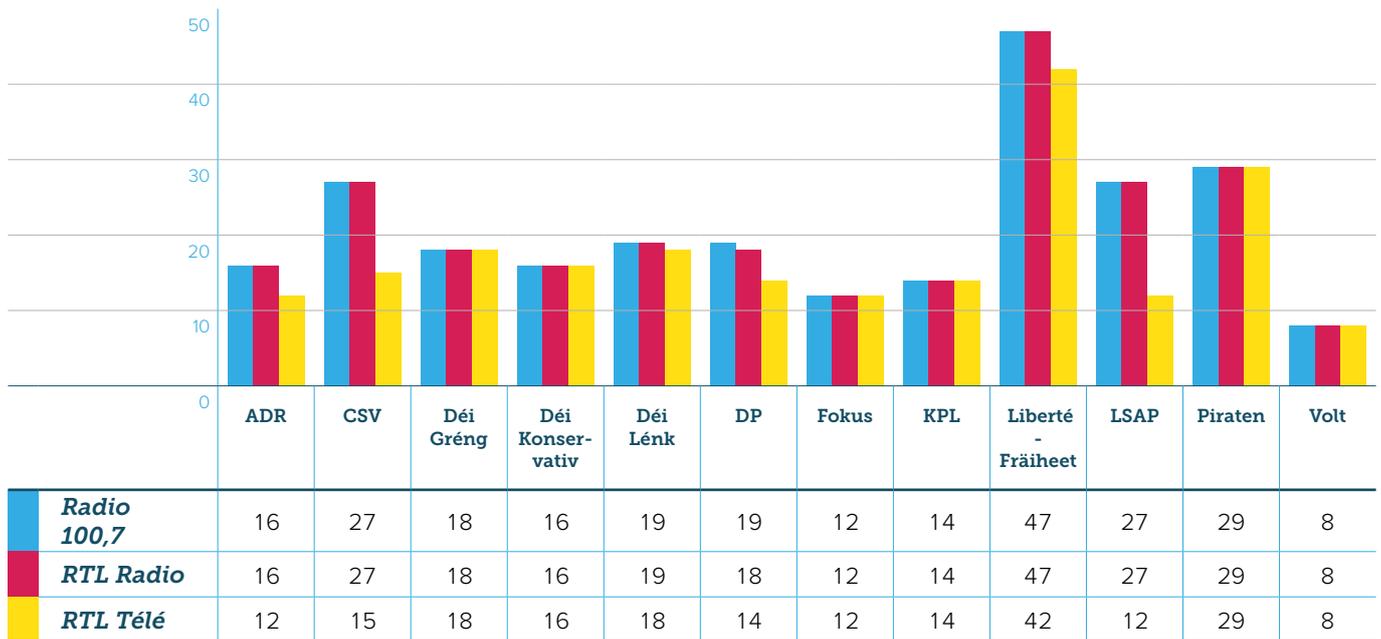
plages prévues, elle a également pris soin à ce que pour chaque parti un placement de ses spots en début de plage horaire soit assuré plusieurs fois et que tous les partis soient pris en compte lors des deux derniers jours de campagne.

En faisant l'analyse des spots diffusés, il faut encore différencier le nombre total de spots diffusés du nombre de variantes de spots. Certains partis n'ont proposé qu'une seule variante de spot dont

la diffusion a été répétée tout au long de la campagne, d'autres ont choisi de produire différentes variantes diffusées de manière alternée, à moins que le parti en question ait demandé une autre répartition, par exemple, par semaine, des différentes variantes de ses spots.

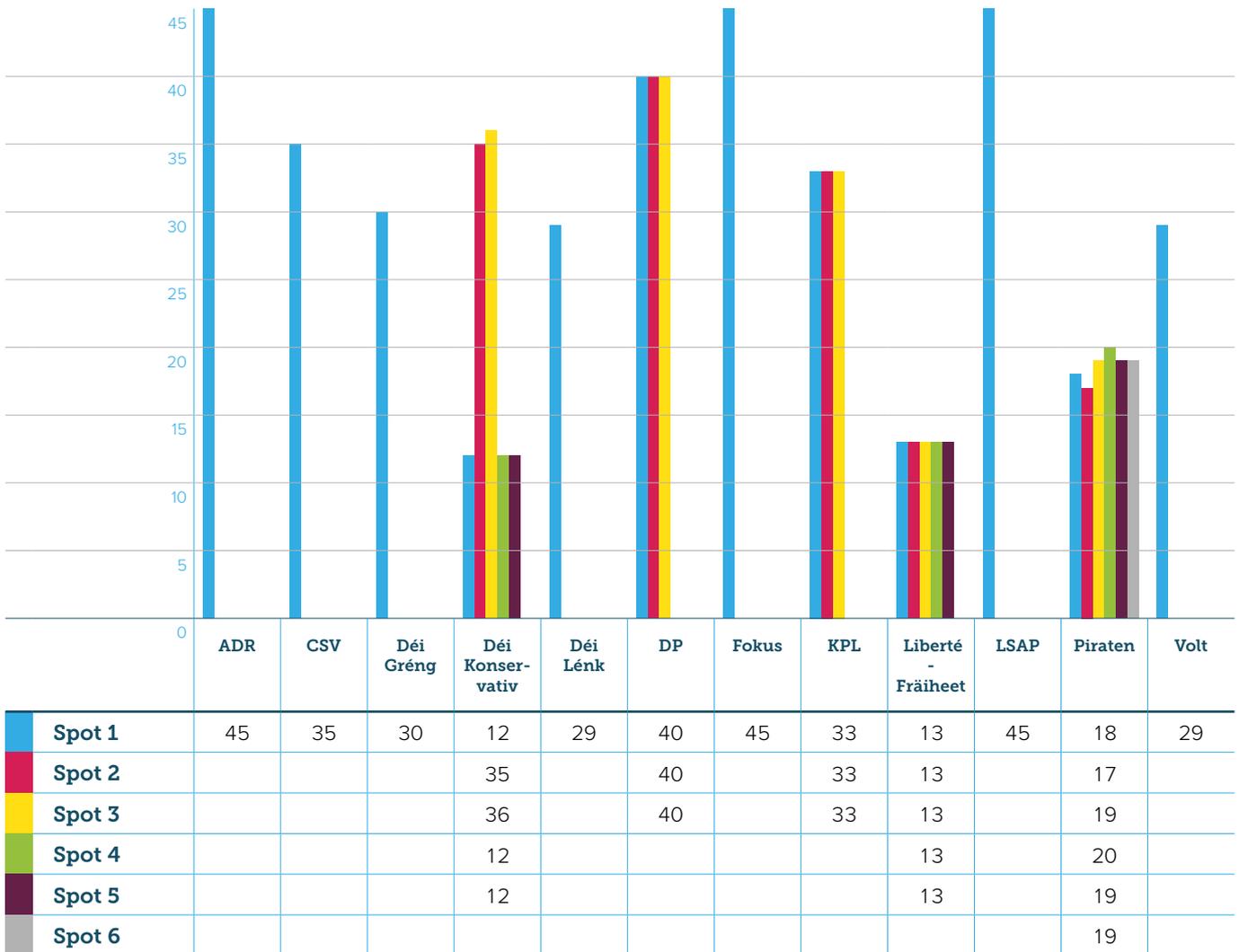
Ci-dessous, nous présentons quelques détails relatifs aux spots des partis diffusés par les MSP.

Graphique 1 Nombre total des spots électoraux des différents partis diffusés par les MSP



Le graphique montre les différences considérables qui existaient entre les partis en ce qui concerne le nombre total de spots électoraux diffusés sur un support médiatique.

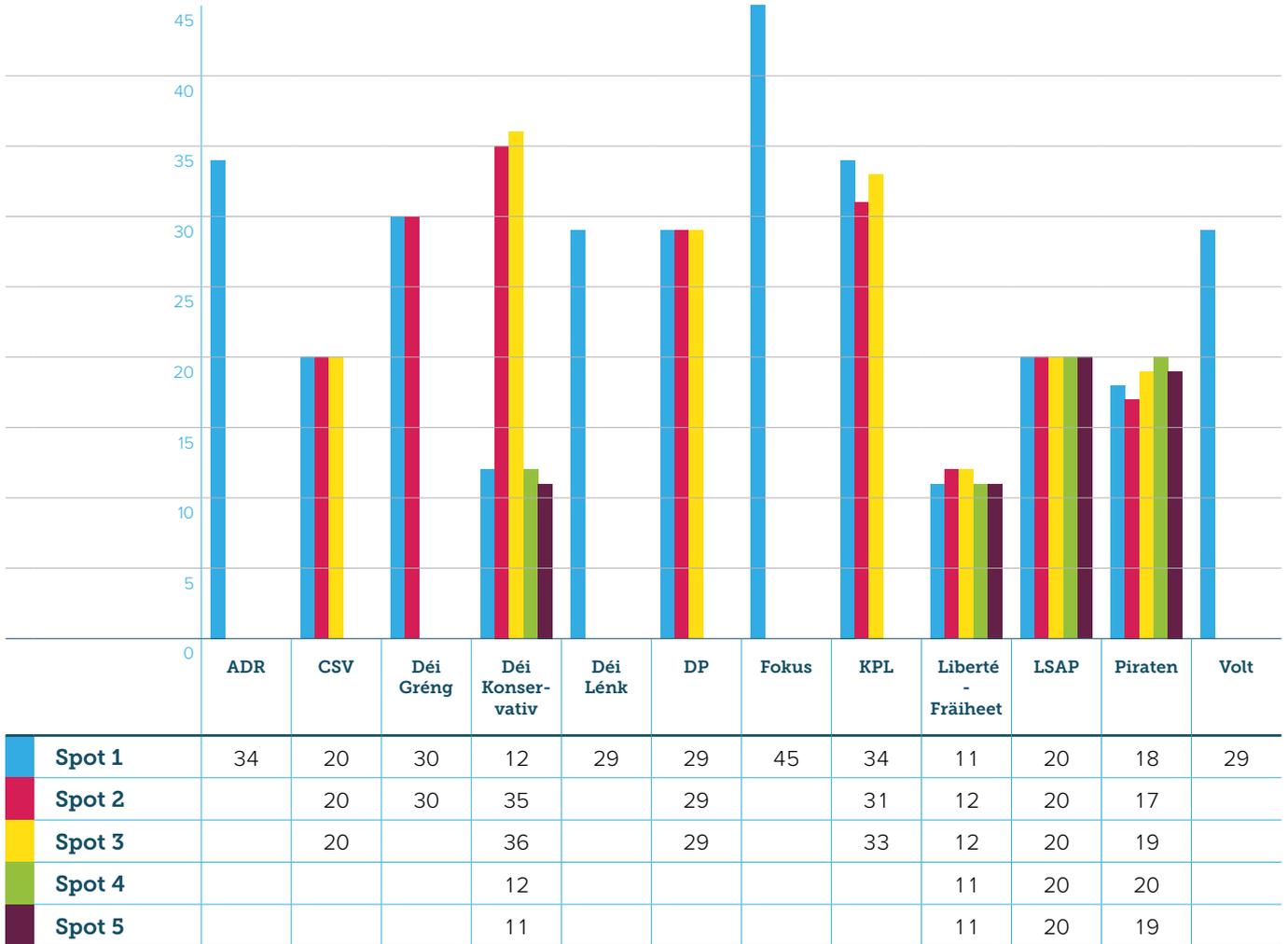
Graphique 2 Longueur des spots en secondes – RTL Télé Lëtzebuerg



Les différentes stratégies au niveau de la diffusion des variantes de spots ont eu un impact sur la distribution des spots à la télévision. Bon nombre de partis n'ont produit qu'une seule variante de

spots télé, plus longue, alors que certains en ont produit plusieurs, plus courtes.

Graphique 3 Longueur des spots en secondes – RTL Radio Lëtzebuerg et Radio 100,7



Pour les deux radios, l'ALIA a eu à disposition les mêmes variantes de spots qu'elle a ensuite réparties sur les plages horaires fixées par les MSP dont le temps total mis à disposition était sensiblement le même (voir tableau au début du chapitre 3.5.).

Le graphique fait à nouveau ressortir les différentes stratégies des partis au niveau de la diffusion des variantes de spots à la radio. Certains partis n'ont proposé qu'un seul spot, d'autres toute une série de spots qui alternaient. On note cependant que le nombre de partis qui n'ont proposé qu'un seul spot est sensiblement moins élevé que pour les spots à la radio.

Tableau 4 Extrait du plan de diffusion de Radio 100,7

Semaine	Date	Radio 100,7						
		8h40		135	12h40		135	Σ
		Spot	Durée	Σ	Spot	Durée	Σ	Durée
1	04.09.2023	KONS-R-5	11	85	FOKUS-R-1	45	98	183
		LIB-R-1	11		PP-R-3	19		
		KPL-R-1	34		ADR-R-1	34		
		VOLT-R-1	29			0		
		TOTAL	85		VRAI	TOTAL		
	05.09.2023	LENK-R-1	29	108	LSAP-R-1	20	72	180
		CSV-R-1	20		CSV-R-2	20		
		GR-R-1	30		LIB-R-2	12		
		DP-R-1	29		PP-R-4	20		
		TOTAL	108		VRAI	TOTAL		
	06.09.2023	LSAP-R-2	20	81	CSV-R-3	20	100	181
		PP-R-5	19		DP-R-2	29		
		GR-R-1	30		LSAP-R-1	20		
		LIB-R-3	12		KPL-R-2	31		
		TOTAL	81		VRAI	TOTAL		
	07.09.2023	KONS-R-3	36	114	LENK-R-1	29	94	208
		LENK-R-1	29		LIB-R-4	11		
		PP-R-6	19		LSAP-R-2	20		
GR-R-1		30	ADR-R-1		34			
TOTAL		114	VRAI		TOTAL	94		
08.09.2023	CSV-R-1	20	114	FOKUS-R-1	45	88	171	
	LIB-R-1	11		CSV-R-3	20			
	DP-R-3	29		LIB-R-1	11			
	LIB-R-5	11		LIB-R-2	12			
	KONS-R-4	12			0			
	TOTAL	83		VRAI	TOTAL			88
09.09.2023	DP-R-1	29	100				100	
	LSAP-R-1	20						
	PP-R-2	17						
	ADR-R-1	34						
	TOTAL	100		VRAI				

L'ALIA a encore été confrontée à la volonté des partis de faire diffuser leurs variantes de spots selon un ordre spécifique de diffusion. Bien que cette latitude accordée aux partis ait alourdi sa tâche de distribuer les spots dans les plages horaires prévues selon les critères initialement retenus dans les principes directeurs, l'ALIA a essayé de la respecter, dans la mesure du possible, sauf si de telles demandes allaient à l'encontre du principe d'un

traitement équitable des partis. Ainsi, un parti avait demandé que son spot ne soit pas montré pendant la première semaine de campagne, afin de pouvoir bénéficier d'une présence renforcée durant les semaines restantes. Ceci aurait automatiquement eu comme conséquence que les autres partis auraient eu moins de présences pendant les semaines restantes.

3.6. Tables rondes officielles

3.6.1. Participation aux tables rondes officielles

■ Dix partis ont été éligibles à participer aux tables rondes officielles.

Seuls les partis qui ont présenté des listes complètes dans au moins trois des quatre circonscriptions et comportant au moins 45 candidats, ont pu prendre part aux tables rondes. Cette condition a eu comme conséquence que dix des douze partis en lice étaient

éligibles. Deux partis n'ont pas pu participer aux tables rondes officielles, à savoir Déi Konservativ (deux listes complètes) et Volt (une liste complète et une liste non complète).

3.6.2. Format des tables rondes officielles

■ La longueur des tables rondes officielles a été fixée à 90 minutes pour les trois MSP.

Les tables rondes (une par média) font partie, avec les spots électoraux non payés, de la campagne officielle prévue dans les principes directeurs. Dans le cadre de la discussion générale sur le format de ces tables rondes et de leur portée, il avait été

retenu qu'une seule table ronde d'une durée de 90 minutes serait diffusée par chacun des MSP dans le cadre des élections législatives d'octobre 2023.

3.6.3. Temps de parole des représentant·e-s des partis lors des tables rondes officielles

■ De fortes différences se sont manifestées entre les MSP en ce qui concerne les temps de parole des candidat·e-s lors des tables rondes.

■ Les écarts entre les temps de parole minimaux et maximaux des candidat·e-s dans une même émission sont parfois importants.

■ Même si les différences entre candidat·e-s peuvent être considérables, des temps de parole différents ne sont pas nécessairement synonymes d'un manque d'équité.

■ L'exemple de RTL Radio montre qu'il est possible d'atteindre un équilibre plus grand entre les temps de parole des candidat·e-s.

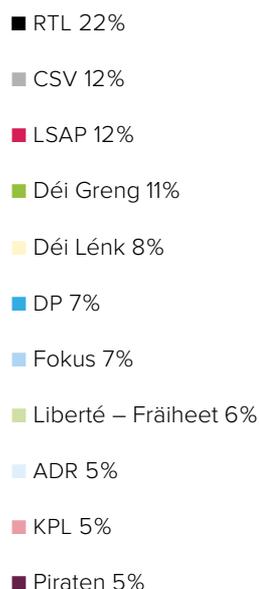
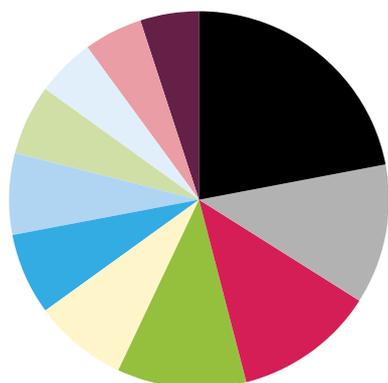
À la différence de la campagne en vue des élections communales, les tables rondes pour la campagne en vue des élections législatives étaient beaucoup plus chaotiques et les hommes et femmes politiques qui y ont participé se sont davantage interrompus les uns les autres. L'ALIA a néanmoins procédé à un mesurage, mais de ce fait celui-ci s'est inévitablement avéré plus difficile et moins précis.

L'ALIA n'a pas procédé à une analyse en profondeur des temps de parole des représentant·e-s des partis lors des tables rondes officielles. Les graphiques 4 à 6 indiquant la répartition des temps de parole donnent néanmoins une indication sommaire de la présence des candidat·e-s des différents partis lors des tables rondes officielles sur *RTL Radio* et *Télé Lëtzebuerg* ainsi que sur

Radio 100,7⁵⁹. Les graphiques suivants montrent les parts du temps d'antenne respectives des partis et les tableaux reprennent les temps de parole par ordre décroissant des candidats et candidates. En analysant la manière dont le temps d'antenne entre

les partis est réparti sur les trois supports de média, on note de fortes différences. Mais comme on pourrait le croire, ce ne sont pas nécessairement les représentant-e-s des partis de la majorité gouvernementale qui sont les plus sollicité-e-s.

Graphique 4 Part des temps de parole par parti lors de la table ronde officielle sur RTL Télé Lëtzebuerg



Temps de parole lors de la table ronde officielle RTL Télé Lëtzebuerg

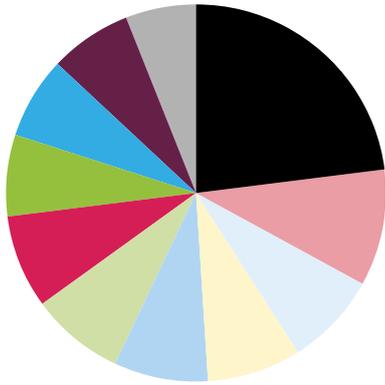
Modération	Temps de parole	Nombre de prises de parole	Durée moyenne de parole
Pierre Jans, RTL	00:19:27	84	00:00:14
Candidat-e	Temps de parole	Nombre de prises de parole	Durée moyenne de parole
Luc Frieden, CSV	00:10:57	12	00:00:55
Paulette Lenert, LSAP	00:10:56	18	00:00:36
François Bausch, Déi Gréng	00:09:57	13	00:00:46
David Wagner, Déi Lénk	00:06:59	13	00:00:32
Lex Delles, DP	00:06:18	12	00:00:32
Frank Engel, Fokus	00:05:47	8	00:00:43
Roy Reding, Liberté – Fräiheet	00:05:30	13	00:00:25
Fred Keup, ADR	00:04:38	10	00:00:28
Ali Ruckert, KPL	00:04:32	11	00:00:25
Marc Goergen, Piraten	00:04:21	13	00:00:20

En ce qui concerne la table ronde officielle sur *RTL Télé Lëtzebuerg*, les temps de parole globaux divergent fortement, ils vont d'un minimum de 4:21 à un maximum de 10:57 minutes. Ce sont le CSV et le LSAP qui se démarquent par rapport aux autres partis en termes de temps de parole global : avec presque 11 minutes, les temps de parole de Luc Frieden (CSV) et de Paulette Lenert (LSAP) atteignent plus que le double de certain-e-s autres candidat-e-s. François Bausch de Déi Gréng a, quant à lui, utilisé presque 10 minutes, alors que les candidat-e-s des autres partis se

situent entre 4:21 et 6:59 minutes. La durée moyenne des prises de parole est aussi beaucoup plus longue chez le candidat du CSV, mais également élevé chez François Bausch (Déi Gréng) et Frank Engel (Fokus). Il y a davantage d'unité en ce qui concerne le nombre de prises de parole (de 8 à 18), mis à part un nombre très bas du représentant de Fokus, et un nombre très élevé de la représentante du LSAP. La durée moyenne des prises de parole est la plus courte chez Marc Goergen, candidat des Piraten (20 secondes).

⁵⁹ Il s'agit des tables rondes du 17/09/2023 (*Radio 100,7*), du 24/09/2023 (*RTL Radio*) et du 01/10/2023 (*RTL Télé*). Par souci d'exhaustivité, le temps de parole des modérateurs est également indiqué.

Graphique 5 Part des temps de parole par parti lors de la table ronde officielle sur RTL Radio Lëtzebuerg



- RTL 23%
- KPL 10%
- ADR 8%
- Déi Lénk 8%
- Fokus 8%
- Liberté – Fräiheet 8%
- LSAP 8%
- Déi Gréng 7%
- DP 7%
- Piraten 7%
- CSV 6%

Part du temps d'antenne par partis lors de la table ronde officielle sur RTL Radio Lëtzebuerg

Modération	Temps de parole	Nombre de prises de parole	Durée moyenne
Pit Everling, RTL	00:22:00	155	00:00:09
Candidat-e	Temps de parole	Nombre de prises de parole	Durée moyenne
Edoardo Tiberi, KPL	00:09:15	26	00:00:21
Bas Schagen, Liberté – Fräiheet	00:08:10	24	00:00:20
Frank Engel, Fokus	00:07:55	25	00:00:19
David Wagener, Déi Lénk	00:07:47	24	00:00:19
Dan Biancalana, LSAP	00:07:32	22	00:00:21
Fernand Kartheiser, ADR	00:07:17	20	00:00:22
Josée Lorsché, Déi Gréng	00:07:09	21	00:00:20
Sven Clement, Piraten	00:06:56	25	00:00:17
Lex Delles, DP	00:06:28	23	00:00:17
Christophe Hansen, CSV	00:05:36	18	00:00:19

Si nous comparons les deux tables rondes diffusées par RTL, nous constatons que lors de la table ronde sur *RTL Radio Lëtzebuerg*, la convergence des temps de parole globaux (qui se situent entre 5:36 et 9:15 minutes), des nombres de prises de parole (de 18 à 26) et des durées moyennes des temps de parole (de 17 à 22 secondes) est beaucoup plus forte. Le seul à utiliser sensiblement moins de temps de parole global est le candidat du CSV,

Christophe Hansen. Quant au nombre de prises de parole, les écarts sont également moins grands. On note que des candidats de petits partis, à savoir Edoardo Tiberi du KPL et Bas Schagen de Liberté-Fräiheet, atteignent des temps de parole globaux et des nombres de prises de parole élevés. La durée moyenne des prises de parole est très équilibrée.

Graphique 6 Part des temps de parole par parti lors de la table ronde officielle sur Radio 100,7



■ Radio 100,7	12%
■ Déi Gréng	20%
■ DP	12%
■ Déi Lénk	9%
■ Fokus	9%
■ CSV	8%
■ KPL	8%
■ LSAP	8%
■ Piraten	6%
■ ADR	5%
■ Liberté – Fräiheet	3%

Temps de parole lors de la table ronde officielle de Radio 100,7

Modération	Temps de parole	Nombre de prises de parole	Durée moyenne
Serge Kessler, Radio 100,7	00:10:42	65	00:00:10
Candidat-e	Temps de parole	Nombre de prises de parole	Durée moyenne
Henri Kox, Déi Gréng	00:18:42	16	00:01:10
Max Hahn, DP	00:11:14	7	00:01:36
Frank Engel, Fokus	00:08:47	10	00:00:53
Gary Diderich, Déi Lénk	00:08:00	7	00:01:09
Alain Herman, KPL	00:07:05	5	00:01:25
Stéphanie Weydert, CSV	00:07:03	13	00:00:33
Yves Cruchten, LSAP	00:07:02	8	00:00:53
Yann Retter, Piraten	00:05:17	8	00:00:40
Tom Weidig, ADR	00:04:47	7	00:00:41
Perrine Felix, Liberté – Fräiheet	00:02:26	12	00:00:12

Par contre, en ce qui concerne la table ronde de *Radio 100,7*, il y a des différences notables entre les temps de parole globaux, qui vont de 2:26 minutes pour la candidate de Liberté-Fräiheet, Perrine Felix, à 18:42 minutes pour Henri Kox, le représentant de Déi Gréng. La fourchette entre les nombres de temps de parole est également très prononcée : de 5 à 16. Enfin, les durées moyennes des prises de parole divergent fortement, variant entre 33 secondes et 1 minutes 25 secondes.

Vu ces écarts, qui dépassent ceux des deux autres tables rondes, une analyse plus détaillée de la table ronde de *Radio 100,7* est intéressante. Comme le montre le tableau suivant, la candidate Perrine Felix de Liberté-Fräiheet n'a pas seulement utilisé le temps de parole global le plus court, mais également des interventions très brèves.

Tableau 5 Temps de parole de la candidate Perrine Felix (Liberté-Frähheit)

Nom	Durée
Perrine Felix, Liberté-Frähheit	00:00:32
Perrine Felix, Liberté-Frähheit	00:00:11
Perrine Felix, Liberté-Frähheit	00:00:03
Perrine Felix, Liberté-Frähheit	00:00:03
Perrine Felix, Liberté-Frähheit	00:00:04
Perrine Felix, Liberté-Frähheit	00:00:08
Perrine Felix, Liberté-Frähheit	00:00:15
Perrine Felix, Liberté-Frähheit	00:00:27
Perrine Felix, Liberté-Frähheit	00:00:17
Perrine Felix, Liberté-Frähheit	00:00:13
Perrine Felix, Liberté-Frähheit	00:00:11
Perrine Felix, Liberté-Frähheit	00:00:02
Total	00:02:26

Le temps de parole de l'orateur avec le plus long temps de parole global, le représentant de Déi Gréng, Henri Kox, représente presque 8 fois celui de la candidate avec le moins de temps de parole global. Nombre de ses interventions étaient également très longues, certaines dépassant 2 minutes.

Tableau 6 Temps de parole du candidat Henri Kox (Déi Gréng)

Nom	Durée
Henri Kox, Déi Gréng	02:34
Henri Kox, Déi Gréng	00:51
Henri Kox, Déi Gréng	00:15
Henri Kox, Déi Gréng	00:36
Henri Kox, Déi Gréng	00:57
Henri Kox, Déi Gréng	00:11
Henri Kox, Déi Gréng	02:14
Henri Kox, Déi Gréng	01:43
Henri Kox, Déi Gréng	00:41
Henri Kox, Déi Gréng	02:42
Henri Kox, Déi Gréng	00:40
Henri Kox, Déi Gréng	00:05
Henri Kox, Déi Gréng	00:36
Henri Kox, Déi Gréng	04:00
Henri Kox, Déi Gréng	00:31
Henri Kox, Déi Gréng	00:06
Total	00:18:42

Les enseignements à tirer de ces données semblent être les suivants : d'une part, il ne suffit pas de veiller à ce que les intervenant-e-s bénéficient du même nombre de prises de parole, mais à ce que le modérateur garde en vue et gère le temps de parole total, d'autre part, soit les candidat-e-s doivent mieux gérer leur temps de parole, soit le modérateur doit être plus incisif lorsqu'un candidat approche ou dépasse le temps de parole lui alloué ou bien l'amène à donner des réponses courtes ou encore ne lui donne plus la parole.

3.6.4. Langues, diversité linguistique et accessibilité

- Le manque de sous-titres en français et anglais lors des tables rondes officielles a été critiqué.
- La table ronde officielle est diffusée avec interprétation en langue des signes.
- Dans un souci d'inclusion, RTL diffuse la table ronde officielle sur le canal RTL ZWEE.

Comme mentionné plus haut, l'ALIA a reçu une plainte, non recevable, de la part d'une personne privée qui a critiqué l'absence de sous-titres en français et anglais des émissions politiques diffusées par RTL Télévision dans le contexte des élections législatives du 8 octobre 2023⁶⁰.

À l'instar de la campagne précédente et comme prévu dans les principes directeurs, RTL a diffusé la table ronde officielle avec une interprétation en langue des signes sur le canal RTL ZWEE⁶¹. Les discussions sur l'accessibilité des spots et des tables rondes a permis de lancer une discussion plus globale sur le sujet de l'accessibilité des services de médias.

À l'initiative du Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique du ministère d'État (ci-après SMC), il a également été retenu de fixer une réunion entre le SMC, l'ALIA, le ministère de la Famille, les MSP et les associations actives dans le domaine du handicap pour discuter des besoins des personnes handicapées au niveau de l'accessibilité des services de médias et des différentes solutions envisageables. Les principaux constats faits lors de la réunion qui a eu lieu le 21 septembre 2023, étaient les suivants :

- les médias sont sensibilisés à la thématique et prêts à explorer de nouvelles voies pour rendre leurs services davantage accessibles ;
- RTL a nommé une personne en charge de l'accessibilité des contenus diffusés par RTL ;
- des améliorations s'annoncent dans un futur proche au niveau de la transcription en version texte des émissions et de la mise à disposition de films et d'émissions avec audiodescription pour les personnes malvoyantes et aveugles ;
- il faut veiller à proposer des solutions pour différents handicaps, les personnes avec une déficience intellectuelle bénéficient grandement d'émissions ou de transcriptions en langage facile et simplifié ;
- il serait utile de prévoir des normes minimales en matière d'accessibilité des médias dans le cadre de la réforme de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

3.7. Ensemble des formats d'émissions diffusées dans le cadre des principes directeurs

- Une analyse de la totalité des émissions permet de reproduire une image plus réaliste de la campagne.
- Les formats d'émission diffusés dans le cadre des principes directeurs sont devenus plus variés.
- Les MSP semblent avoir davantage respecté le principe d'équité entre les partis en matière de présences aux émissions.

⁶⁰ Décision de l'ALIA DEC014/2023-P036/2023 du 9 octobre 2023.

⁶¹ Dans le passé, l'approche générale de RTL concernant l'interprétation en langue des signes était qu'à l'exception des conférences de presse et événements similaires, lors desquels l'interprète est positionné directement à côté de l'intervenant, la version de l'émission avec interprétation n'était disponible que sur le site Internet de RTL. Cette solution n'était pas satisfaisante pour les personnes malentendantes. En effet, la solution ne leur permettait pas de regarder la télévision avec les personnes entendant, mais elle les obligeait à regarder l'émission « à part » sur un ordinateur, une tablette ou un « smartphone ». L'ALIA se réjouit de la nouvelle solution adoptée par RTL qui est davantage inclusive que la solution à laquelle RTL a eu recours dans le passé.

À la fin de ce chapitre, il est intéressant de jeter un regard plus large sur la présence des partis dans l'ensemble des émissions ayant été diffusées pendant la campagne. Comme décrit plus haut, les MSP n'ont pas seulement diffusé des émissions « officielles » en relation avec les élections, mais aussi d'autres formats dans le cadre de leur dispositif électoral respectif⁶². Même si les médias ont choisi de ne pas indiquer dans leurs dispositifs certaines émissions

à caractère de divertissement auxquelles étaient invité-e-s des candidat-e-s, l'ALIA a intégré ces émissions dans son analyse de l'ensemble des formats utilisés, vu que, selon les principes directeurs, les dispositifs visent également les « émissions de variété⁶³ ».

Il s'agit des émissions suivantes :

Tableau 7 Ensemble des formats d'émissions diffusées dans le cadre des principes directeurs

Nom du MSP	Nom de l'émission	Nombre de participant-e-s
RTL Télé	Den nächste Premier	Plusieurs personnes
	5 Froen un	1 personne
	Face-à-face	2 personnes
	Kleng freet Grouss	1 personne
	Kloertext	Plusieurs personnes
	Kuerz a Knapp	1 personne
	Politik & Pasta	1 personne
	Table ronde officielle	Plusieurs personnes
RTL Radio	Background	1 ou plusieurs personnes
	Dir hutt d'Wuert	2 personnes
	Face-à-face	2 personnes
	Invité vun der Redaktioun	1 ou plusieurs personnes
	Spezial-Background	Plusieurs personnes
	Table ronde officielle	Plusieurs personnes
Radio 100,7	Elefanteronn	Plusieurs personnes
	Face-à-face	2 personnes
	Invité:e vum Dag	1 ou plusieurs personnes
	Suedeltest	1 personne
	Table ronde	Plusieurs personnes
	Table ronde officielle	Plusieurs personnes

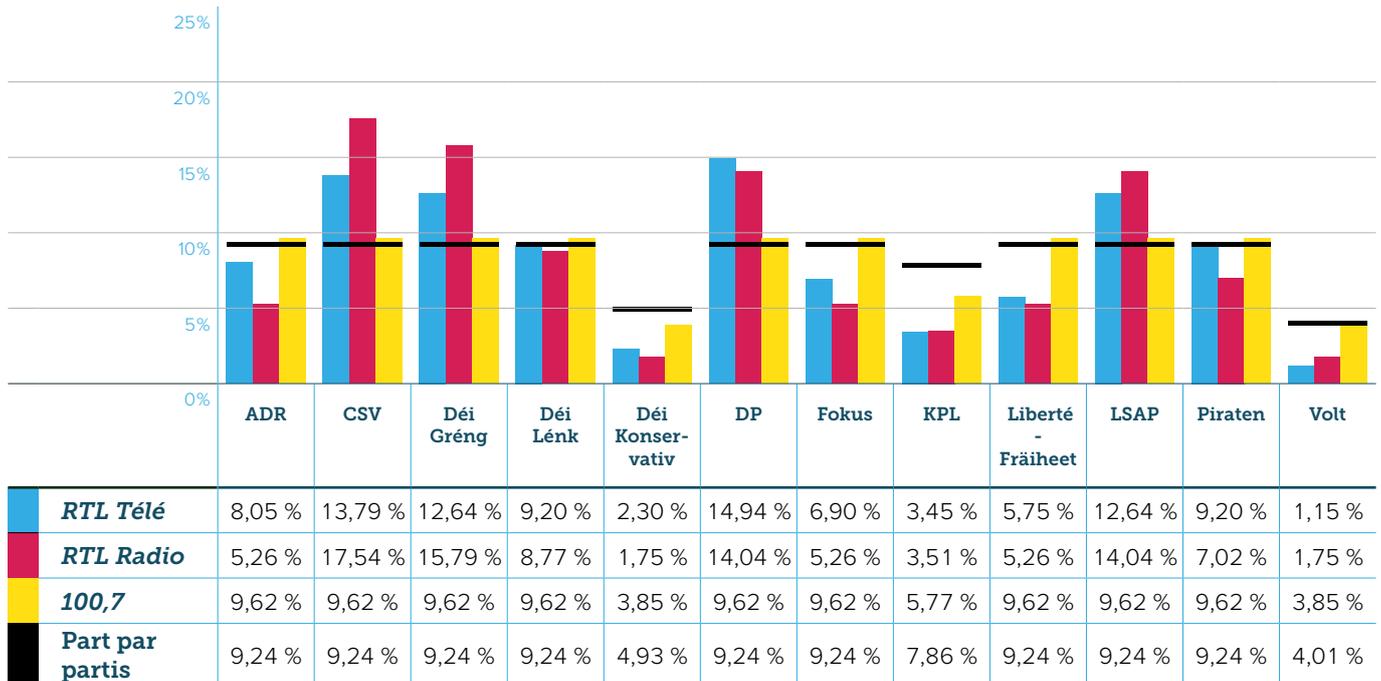
⁶² Les émissions « Kloertext », « Background », « Dir hutt d'Wuert », « Invité:e vun der Redaktioun » et « Invité vum Dag » existent également en dehors des campagnes électorales.

⁶³ Principes directeurs, point 2.3., paragraphe 3.

Le terme « présence des partis » utilisé pour les graphiques qui suivent signifie l'apparition d'un ou d'une représentant-e d'un parti pendant une émission qui a trait à la campagne électorale, par exemple une table ronde, un face-à-face ou une interview.

Le graphique 7 montre pour chaque parti sa part de présences parmi l'ensemble des émissions et la met en comparaison avec sa part de candidatures parmi l'ensemble des candidatures (trait noir).

Graphique 7 Part des présences des partis par média et part des candidatures déposées par chaque parti par rapport à l'ensemble des candidatures déposées

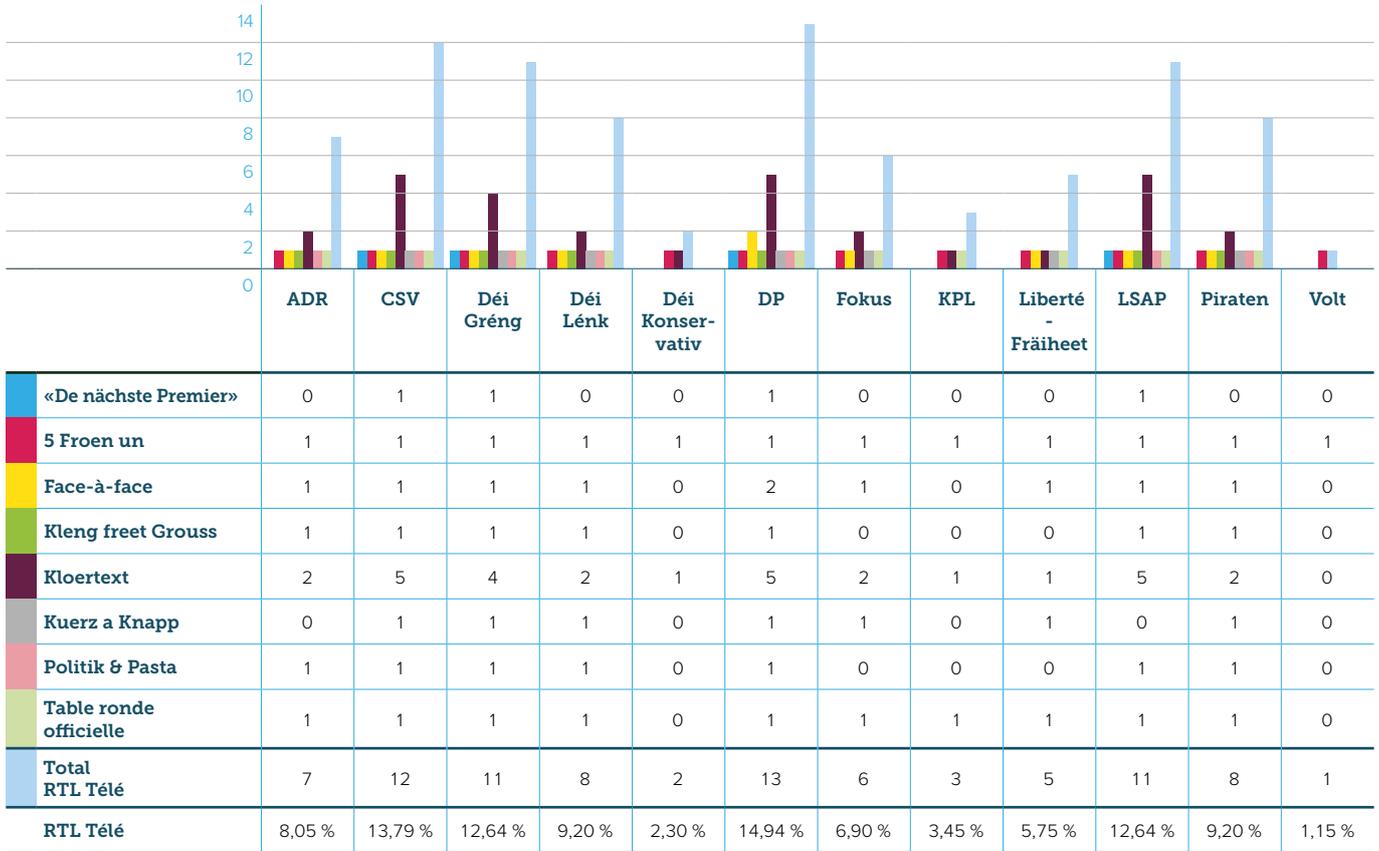


La part de présences varie fortement, et ceci en fonction du poids politique des partis respectifs. Le graphique montre que les grands partis sont surreprésentés par rapport à leurs parts de candidatures parmi le total des candidatures, surtout chez *RTL Télé* et *RTL Radio*. Par contre, les petits partis sont sous-représentés, et ceci vaut également pour les trois petits groupes parlementaires

d'opposition de l'époque ADR, Déi Lénk et Piraten. Seuls Déi Lénk atteignent presque leur part parmi les candidatures. On constate encore que les petits partis sont mieux représentés dans les émissions de *Radio 100,7*.

Les prochains graphiques montrent le détail des émissions par MSP.

Graphique 8 Présences par parti sur RTL Télé Lëtzebuerg

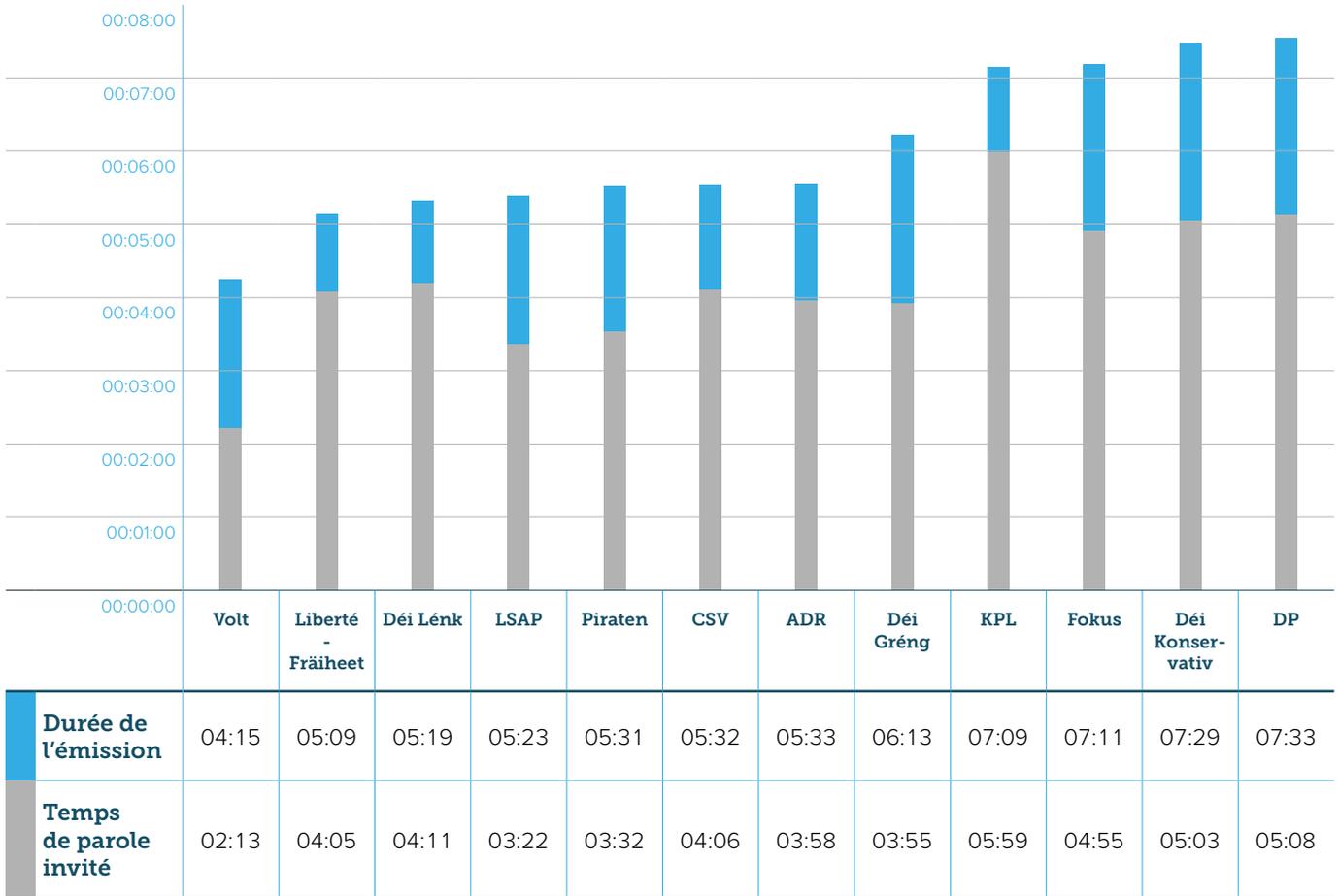


En ce qui concerne les présences des partis sur RTL Télé Lëtzebuerg, le graphique montre une image mitigée. Les grands partis CSV, DP et LSAP ont décroché le plus de présences dans les différents formats d'émissions, ce qui est dû à la forte participation de leurs candidat-e-s dans l'émission à grande écoute « Kloertext ». Déi Gréng y étaient également très présents, et les partis ADR, Déi Lénk, Fokus et Piraten y avaient encore une présence notable. Déi Konservativ, KPL et Volt par contre étaient très en retrait.

En ce qui concerne les autres émissions, on remarque une plus grande présence des petits partis, même s'ils n'apparaissent pas dans tous les formats. Comme pour la campagne précédente, tous les partis étaient à nouveau invités dans les émissions « 5 Froen un ». Ce format se prête donc bien à une analyse des temps de parole. Le graphique suivant montre les écarts entre les temps de parole des différent-e-s intervenant-e-s dans cette émission⁶⁴.

64 Le total du temps de parole représente le temps de l'émission déduite de l'introduction et du générique de fin.

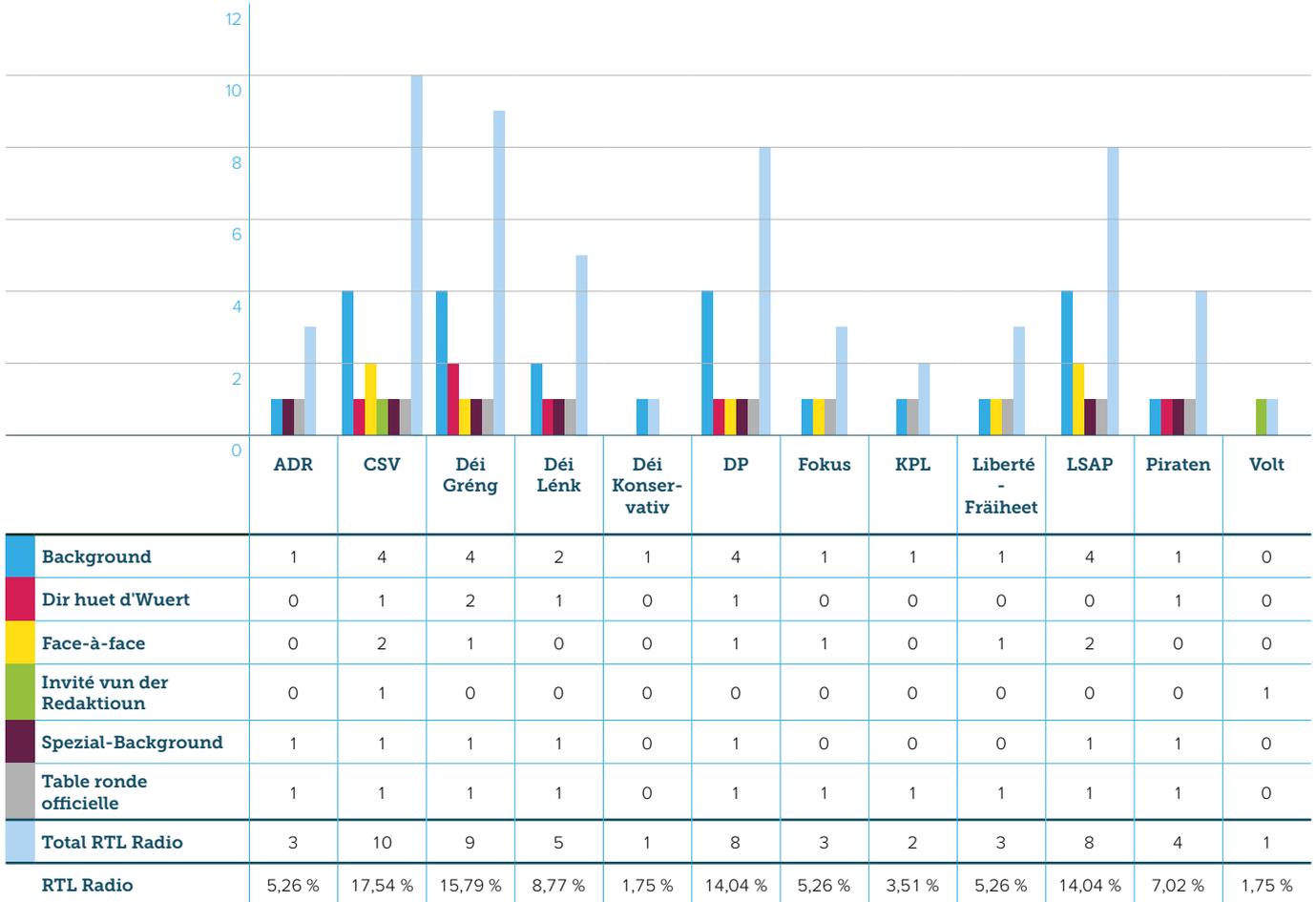
Graphique 9 Temps de parole – 5 Froen un



Le graphique fait ressortir à nouveau des écarts assez prononcés entre les temps de parole individuels : de 2:13 à 5:8 minutes, donc du simple à plus du double. On note également que les

invité-e-s n'ont pas profité dans la même proportion de la durée de leur émission.

Graphique 10 Présences par parti sur RTL Radio Lëtzebuerg

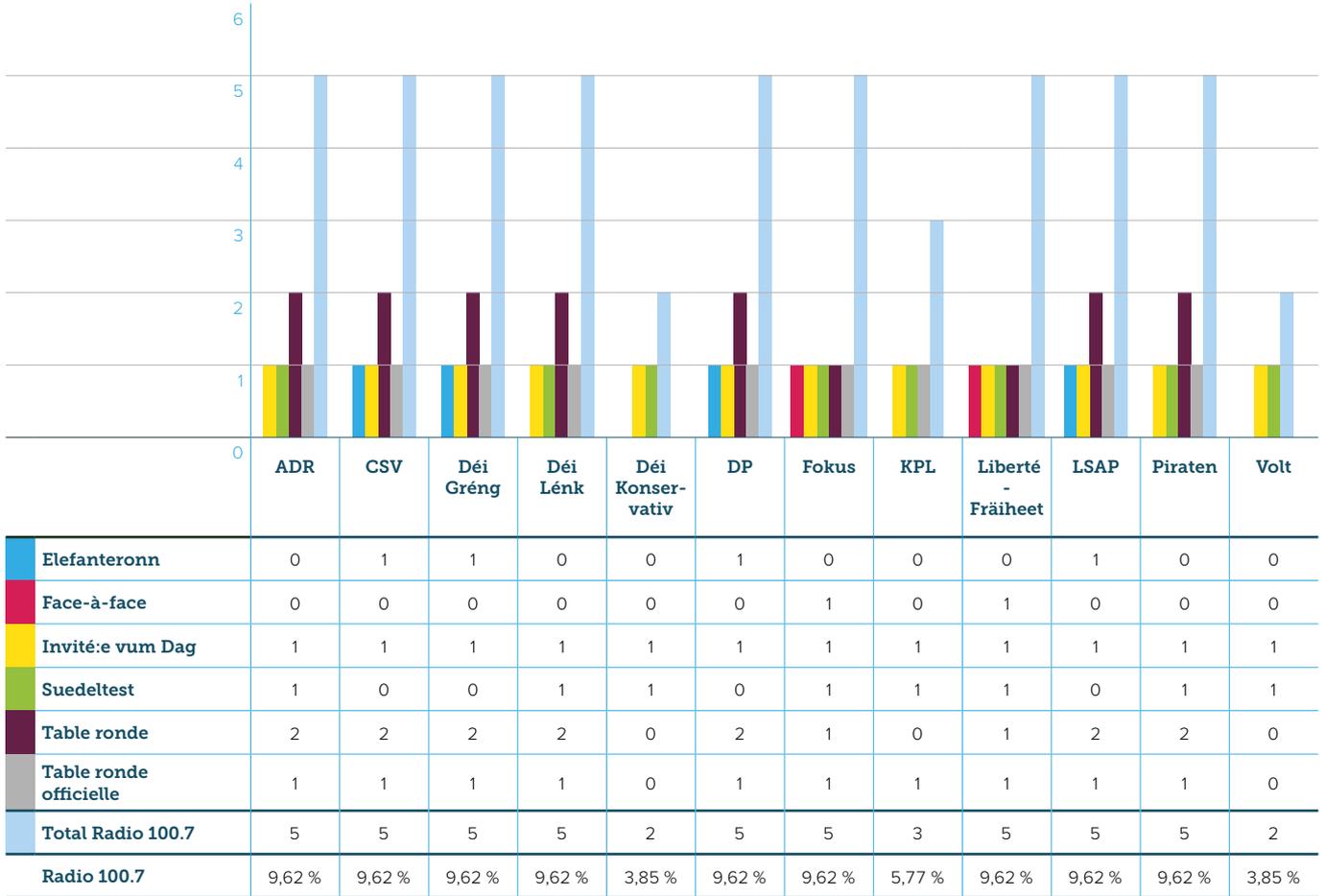


Quant au nombre de présences des partis sur *RTL Radio Lëtzebuerg*, ce sont à nouveau les grands partis qui ont été les plus sollicités. On constate toutefois que Déi Gréng dépassent le DP et le LSAP pour se placer en deuxième position, et Déi Lénk ont été un peu plus présents que les Piraten. Au bas de l'échelle, les petits partis Fokus et Liberté-Fräiheet ont marqué plus de présences que Déi Konservativ, KPL et Volt.

Dans l'émission à grande écoute « Background am Gespréich », tous les partis étaient présents au moins une fois, sauf le parti Volt.

Une image très différente se présente pour les émissions de la Radio 100,7.

Graphique 11 Présences par parti sur Radio 100,7



L'analyse des émissions sur *Radio 100,7* montre que par rapport à la campagne précédente, les petits partis sont plus souvent présents. Ainsi, le parti Déi Konservativ, qui avait été totalement absent, a cette fois-ci été présent dans deux émissions, tout comme le parti Volt. Les deux seuls formats d'émission où tous les partis

ont pu participer étaient « Invité:e vum Dag » et « Suedeltest » sur Radio 100,7. En ce qui concerne l'émission « Suedeltest », il faut préciser que les quatre grands partis CSV, DP, LSAP et Déi Gréng ont refusé d'y participer.

3.7.1. Équilibre des genres

- L'équilibre des genres n'est pas atteint dans les émissions électorales.
- Une évaluation en ce qui concerne les candidat-e-s dans les débats diffusés fait défaut.
- Aucun organisme n'est chargé de la surveillance de l'aspect de l'équilibre des genres pendant les tables rondes électorales.

L'équilibre hommes-femmes dans les émissions politiques est un sujet qui, jusqu'ici, n'a pas été abordé dans les principes directeurs, puisque sa surveillance ne fait pas partie des missions de l'ALIA. À la suite des élections, il s'est cependant avéré que ce sujet occupe les esprits. Un reportage de Radio 100,7 montre qu'il existe un malaise chez les MSP par rapport à la représentation actuelle des femmes et des hommes pendant la campagne électorale, notamment dans les débats politiques. Dans ce reportage, trois rédacteurs en chef, ceux de Radio 100,7, de RTL et du Luxemburger Wort, ont pris la parole. Selon eux, le principe de la parité, auxquels ils disent adhérer, se heurte à celui de la liberté traditionnelle des partis d'envoyer, entre autres, aux tables rondes les candidats ou candidates de leur choix. Ce serait aux partis de décider quelles personnes ils envoient⁶⁵. Le rédacteur en chef du Luxemburger Wort a cependant affirmé qu'il serait intéressant, en présence

d'un risque de sous-représentation des femmes lors d'une table ronde, de pouvoir se mettre en contact avec les partis pour les prier d'envoyer une femme.

Selon le rédacteur en chef de la Radio 100,7 « il faudrait y inscrire [dans les principes directeurs] que le choix est bien du côté des partis, mais que les maisons d'édition ont le droit de le refuser si l'équilibre entre homme et femme n'est pas bon. Ainsi, on aurait la possibilité d'intervenir. Tel que c'est formulé aujourd'hui, on n'a pas vraiment cette possibilité⁶⁶. »

Le graphique suivant illustre la répartition des présences entre femmes et hommes politiques par rapport au total des émissions diffusées par les MSP dans le cadre du dispositif électoral.

Graphique 12 Nombre des présences des partis par genre dans l'ensemble des émissions



⁶⁵ Angel, Ana : D'Roll vu Medie bei der Representatioun vu Fraen, Radio 100,7 30/10/2023, <https://www.100komma7.lu/episoden/D-Roll-vu-Medie-bei-der-Representatioun-vu-Fraen?pd=radio>

⁶⁶ « Ech mengen, et sollt een do dra schreiven, datt de Choix zwar wuel bei de Partie läit, mee datt d'Medienhaiser d'Recht hunn, dat ze refuséieren, wann den Equiliber tëscht Mann a Fra net gutt ass. Dann hätt een d'Méiglechkeet, do nach entgéint ze wierken. Sou wéi et haut formuléiert ass, huet een déi Méiglechkeet net wierklech. »

L'analyse de la présence de femmes et d'hommes dans ces émissions montre que l'équilibre des genres n'est pas atteint : 55 femmes y étaient présentes par rapport à un total de 197 personnes, soit 27,92 pour cent. Un nombre non négligeable de partis n'ont envoyé aux émissions que des hommes, à savoir les partis ADR, Déi Konservativ, Fokus, KPL et Volt. Dans un deuxième groupe, la part des présences de femmes varie entre 11,8 et 33,3 pour cent (CSV, DP, Liberté-Frâiheet et Piraten). Un troisième groupe enfin s'approche de la parité ou la dépasse même (Déi Gréng, Déi Lénk, LSAP). Les trois groupes sont représentatifs de différentes attitudes des partis : ne pas adopter une stratégie particulière pour améliorer la part des femmes candidates, prévoir un seuil minimal ou viser la parité. Évidemment, le fait que certains partis ont proposé des femmes comme têtes de listes nationales a influencé la situation.

Il est à signaler qu'en Communauté française de Belgique, la surveillance du régulateur en matière de campagnes électorales s'étend également à la diversité et à l'égalité entre les genres. En

effet, le règlement afférent prévoit que l'éditeur doit veiller à tenir compte dans les débats de la diversité des candidats et candidates et au respect de l'égalité entre hommes et femmes⁶⁷. Selon cette approche, c'est donc l'éditeur qui est en charge d'assurer cet équilibre. On la retrouve également en France, où la loi donne au régulateur de l'audiovisuel la mission de veiller, entre autres, « à une juste représentation des femmes et des hommes dans les programmes de services de communication audiovisuelle ». La même loi retient que les services de télévision et de radio à caractère national « fournissent au Conseil supérieur de l'audiovisuel des indicateurs qualitatifs et quantitatifs sur la représentation des femmes et des hommes dans leurs programmes⁶⁸ ». Au Luxembourg, une disposition analogue fait actuellement défaut, et une telle mission n'incombe pas non plus à une autre institution que l'ALIA⁶⁹. Pourtant, la Constitution luxembourgeoise prévoit explicitement : « L'État veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes⁷⁰ ».

⁶⁷ CSA (Belgique), Collège d'avis : Règlement relatif aux programmes sur les services de médias audiovisuels en période électorale, Avis n° 03/2023, article 17, p. 16. Dans la note explicative sur le règlement, l'avis renvoie au décret du 4 février 2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos (point 28, p. 7). Cet article retient notamment que « Les éditeurs de services ne peuvent éditer aucun programme et diffuser aucune communication commerciale [...] portant atteinte au respect de l'égalité entre les femmes et les hommes ou contenant ou promouvant des discriminations ou incitant à la discrimination ». Ministère de la Communauté française : Décret du 4.2.2021 relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos, Titre IV, article 2.4-1., point 1°, in : Moniteur belge, https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2021/03/26_1.pdf#page=854.

⁶⁸ Délibération n° 2015-2 du 4 février 2015 relative au respect des droits des femmes par les sociétés mentionnées à l'article 20-1-A de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, ainsi qu'à l'article 3-1 de la même loi, reproduits dans : CSA (France) : La représentation des femmes à la télévision et à la radio. Rapport sur l'exercice 2018, p. 42, CSA - Rapport DDF 2018.pdf

⁶⁹ La Constitution luxembourgeoise prévoit explicitement en son article 15 (3) : « L'État veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. »

⁷⁰ Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, article 15 (3). Le Conseil national des femmes du Luxembourg (CNFL) a mis en place un « Observatoire des élections » qui élabore des études tant quantitatives que qualitatives de la participation des femmes aux élections communales, nationales et européennes. <https://www.cnfl.lu/activites/observatoire/>

4. Questions soulevées en dehors du cadre des principes directeurs

- La diffusion accrue de spots et d'émissions des partis par les non MSP remet en question la délimitation actuelle du champ d'application des principes directeurs.
- Il est difficile pour l'ALIA de recueillir des informations sur ces formats qui ne tombent pas sous sa mission de surveillance.

Les médias n'entrant pas dans le cadre des principes directeurs peuvent être divisés en quatre catégories⁷¹ :

- RTL qui diffuse également des publicités payantes à côté des spots « officiels » dans sa qualité de fournisseur non MSP ;
- les services de télévision et de radio autres que RTL Radio et Télé Lëtzebuerg et Radio 100,7 ;
- la presse écrite ;
- les médias sociaux et les plateformes.

L'ensemble des services de médias non MSP constitue un secteur qui joue un rôle de plus en plus important pour les partis, que ce soit parce que ces services diffusent des publicités électorales payées par les partis ou, plus rarement, parce qu'ils organisent leurs propres formats d'émissions pré-électorales.

Alors que les organes de presse écrite, jadis fortement attachés aux différents partis, essaient de plus en plus d'afficher leur

indépendance éditoriale, les médias sociaux permettent aux partis de devenir leurs propres éditeurs. De plus, la facilité et la vitesse avec lesquelles les contenus peuvent être produits et diffusés ainsi que les faibles coûts de diffusion les séduisent. La pratique montre d'ailleurs que les partis utilisent de plus en plus les médias en ligne, comme p.ex. la plateforme YouTube et plus particulièrement, les réseaux sociaux, comme p.ex. Facebook et Instagram, pour diffuser leurs messages. Les médias classiques, c.-à-d. les divers services de radio et de télévision s'adressant à la population résidente, en sont de moins en moins le théâtre, alors que les médias sociaux en deviennent le lieu de prédilection.

En fait, les régulateurs de nos pays voisins sont confrontés à une situation semblable. Ainsi, le régulateur français compétent en matière de surveillance des élections affirme qu'« à l'heure de la multiplication des sources d'information », il lui importe d'évaluer « la pertinence de la coexistence d'un encadrement strict, sous le contrôle du régulateur, du secteur audiovisuel et d'astreintes incomparablement plus souples en la matière touchant les secteurs peu régulés de la presse écrite et d'internet⁷² ».

⁷¹ Le programme Chamber TV diffusé par la Chambre des Députés n'est pas pris en compte puisqu'il ne propose pas d'émissions pendant les phases des campagnes électorales. Ceci semble correspondre à un choix délibéré de l'éditeur.

⁷² CSA (France) : Propositions du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatives à l'application du principe de pluralisme politique dans les médias audiovisuels en période électorale, 2015, introduction, p. [3].

4.1. Services de médias non-MSP et contenus à caractère politique

4.1.1. Contenus rédactionnels

- *La couverture de la campagne électorale par la presse écrite n'est pas soumise à une surveillance.*
- *Les principes d'équité entre les partis et celui d'équilibre hommes-femmes lors des tables rondes n'étaient pas respectés par les services de médias non-MSP.*

À côté des médias audiovisuels classiques, les organes de la presse écrite traditionnelle et de la presse uniquement accessible sur Internet ont également couvert la campagne électorale⁷³. Les formats diffusés par la presse écrite traditionnelle et en ligne pendant la campagne électorale ne sont soumis à aucune surveillance particulière pendant cette phase pré-électorale⁷⁴.

Avant d'instaurer une quelconque surveillance, il faudrait d'abord clarifier si le principe de l'équité en matière de représentation de partis doit se poser de la même façon pour les médias qui ont une mission de service public que pour les autres médias.

Actuellement, le public n'a en tout cas pas d'interlocuteur compétent en cas de discrimination ou de dérapage. Signalons en guise d'exemple le courrier que l'ALIA avait reçu par le parti Fokus qui se plaignait de ce que le magazine *Paperjam* avait publié, en phase de campagne, un dossier avec les points de vue des

têtes de liste des sept plus gros partis, ignorant les têtes de liste des petits partis⁷⁵.

Dans le cadre de la campagne, les médias de la presse écrite ont parfois recouru au potentiel des nouveaux formats disponibles sur Internet, notamment les podcasts⁷⁶ et la mise en ligne de tables rondes⁷⁷. Des quatre organes de presse qui ont organisé des tables rondes, *Luxemburger Wort*, *Tageblatt* et *Paperjam* appartiennent à la presse écrite, alors que le Journal est exclusivement diffusé sur Internet.

En prenant ces tables rondes pour exemple, l'analyse montre que la presse ne suit pas véritablement le principe d'équité ni de représentation des genres lorsqu'il s'agit de donner la parole aux candidat-e-s, comme le montre le tableau suivant sur les tables rondes organisées par la presse [voir Tableau 8 p.53](#).

⁷³ Par presse écrite traditionnelle, nous entendons ici les médias imprimés, même s'ils diffusent leurs contenus également en ligne.

⁷⁴ Roger Infalt, président dudit Conseil de presse, affirme dans un article que « c'est l'Alia qui a reçu l'attribution de contrôler la campagne électorale dans toute la presse », ce qui ne correspond pas à la réalité. Campagnes électorales sous (faible) surveillance, in : Journal, 14.3.2023, <https://journal.lu/fr/campagnes-electorales-sous-faible-surveillance>.

⁷⁵ Législation 2023 : Wie gëtt eisen nächste Premier?, in : Paperjam n° 238(2023), p. 6-37, <https://paperjam.lu/article/legislatives-sept-leaders-poli6-37>, <https://paperjam.lu/article/legislatives-sept-leaders-poli>. En date du 14/09/2023, l'ALIA avait été mise en copie d'un mail y relatif adressé par le parti Fokus au Conseil de Presse, à la Cour des Comptes et à la Chambre des Députés.

⁷⁶ Wort.lu par exemple a diffusé la série à 14 suites « De Walpodcast », <https://www.wort.lu/tag/de-walpodcast/>. Reporter.lu a consacré certains de ses podcasts sous la dénomination « On the Record » à la campagne électorale, <https://www.reporter.lu/page/4/?s=podcast>. Journal.lu a également diffusé quelques podcasts en lien avec les élections, <https://journal.lu/fr/articles?search=&page=4>. L'hebdomadaire woxx et Radio Ara ont dédié plusieurs épisodes de l'émission conjointe « Am Bistro mat der woxx » au sujet des élections, <https://www.radioara.org/show/am-bistro-mat-der-woxx/>

⁷⁷ D'autres acteurs ont aussi organisé des tables en vue des élections législatives. La chambre de commerce a organisé 4 conférences sur même sujet, dont un « Grand débat avec les candidats têtes de liste » en date du 14 septembre 2023.

Tableau 8 Présence des candidat-e-s aux tables rondes de la presse

Partis	Date	CSV	DP	Déi Gréng	LSAP	Déi Lénk	Piraten	ADR	Fokus	Total												
Journal/ CdC	14.09.2023	Frieden	H	Meisch	H	Tanson	F	Lenert	H												4	
LW (Norden)	19.09.2023	Hansen	H	Hansen	H	Empain	F	Haagen	H	Gara	F	Polidori	H	Engelen	H							7
LW (Sud)	21.09.2023	Roth	H	Meisch	H	Welfring	F	Bofferding	F	Baum	H	Goergen	H	Kartheiser	H							7
LW (Osten)	26.09.2023	Gloden	H	Delles	H	Kox	H	Lenert	F	Fisch	H	Schmidt	H	Schoos	F							7
LW (Zentrum)	28.9.2023	Frieden	H	Backes	F	Bausch	H	Fayot	H	Wagner	H	Weyer	H	Penning	H							7
Tageblatt (Zentrum)	20.09.2023	Margue	F	Lamberty	H	Bausch	H	Fayot	H	Wagner	H	Engel	F	Weidig	H	Engel	H					8
Tageblatt (Osten)	21.09.2023	Gloden	H	Delles	H	Gary	F	Streff	H	Fisch	H	Barthel	F	Schoos	F	Linster	H					8
Tageblatt (Süden)	26.09.2023	Mischo	H	Meisch	H	Sehovic	H	Bofferding	F	Baum	H	Bernard	H	Keup	H	Majerus	H					8
Tageblatt (Norden)	28.09.2023	Hansen	H	Hansen	H	Turmes	H	Schank	F	Folschette	F	Polidori	H	Gallinaro	H	Winter	F					8
Paperjam	28.03.2023	Margue	F	Hahn	H	Kox	H	Leners	H	Oberweis	F	Timmermann	H	Reding	H							7
Paperjam	06.06.2023	Wiseler	H	Delles	H	Benoy	H	Fayot	H	Diderich	H	Klein	H	Keup	H							7
Paperjam	27.06.2023	Roth	H	Backes	F	Bausch	H	Fayot	H	Wagner	H	Weyer	H	Kartheiser	H							7
Paperjam	19.09.2023	Frieden	H	Bettel	H	Tanson	F	Lenert	F	Wagner	H	Clement	H	Keup	H							7
Total		13		13		13		13		12		12		12		4						92
Totaux femmes		2		2		5		5		3		2		2		1						
Totaux hommes		11		11		8		8		9		10		10		3						
Part femmes en %		15,4 %		15,4 %		38,5 %		38,5 %		25 %		16,7 %		16,7 %		25 %						28,3 %

Il est évident que les quatre médias ont renoncé à inviter les petits partis Liberté-Fräiheet, KPL et Déi Konservativ, tandis que Fokus était uniquement présent aux tables rondes du Tageblatt. En matière de représentation des petits partis, les éditeurs de la presse ne semblent donc pas agir selon des critères d'équité. Quant à l'équilibre des genres, on note une sous-représentation considérable des femmes : par rapport au total de 92 personnes invitées, seulement 22, c.-à-d. 23,9 % étaient des femmes. C'est sensiblement le même pourcentage que le pourcentage constaté pour les émissions ayant eu lieu dans le cadre des dispositifs électoraux des MSP. Les partis Déi Gréng et « LSAP » ont envoyé

38,5 % de femmes, le parti Déi Lénk 25%, et les partis Piraten et ADR 16,7 %, et les deux grands partis CSV et DP ne dépassent pas 15,4 %. En ce qui concerne la représentation des femmes lors des tables rondes, la responsabilité incombe plutôt aux partis qui, lors des tables rondes pré-électorales, décident traditionnellement eux-mêmes quelles personnes doivent les représenter. Néanmoins, pour les formats du *Wort*, du *Tageblatt* et du *Paperjam*, qui ont tous les trois proposé une série de quatre tables rondes, les éditeurs auraient facilement pu demander aux partis de tenir compte du principe de parité⁷⁸.

⁷⁸ Voir à ce propos l'attitude du rédacteur en chef du "Wort" décrite dans le chapitre 3.8.

4.1.2. Publicités politiques

4.1.2.1. État des lieux

4.1.2.1.1. Médias audiovisuels « classiques »

- Il est difficile de recueillir des informations sur les publicités électorales payantes qui apparaissent dans les programmes des services non-MSP.
- Certains médias refusent, pour des raisons commerciales, de communiquer leurs données dans cette matière à l'ALIA.
- Plusieurs médias « classiques » ont diffusé des spots électoraux payés.

À côté des radios nationales, régionales et locales, le secteur des médias classiques non MSP couvre surtout les plateformes de télévision (c.-à-d. des fournisseurs qui mettent à disposition leur logistique pour permettre à des tiers de diffuser leurs contenus) et le secteur des télévisions communales. L'ALIA a constaté que les bourgmestres des communes de Mamer et de Hesperange, par exemple, étaient très présents en image et en son, dans les émissions diffusées durant la phase pré-électorale.

On peut caractériser ces apparitions de publicité politique non payante.

Les partis peuvent encore être présents sur les plateformes de télévision proposées par des fournisseurs de services de diffusion privés. Mais seule l'ADR était présente sur .dok TV avec ses propres émissions.

Afin d'avoir une vue aussi globale que possible de la campagne électorale menée sur les services de télévision et de radio luxembourgeois, l'ALIA a demandé aux fournisseurs des services de radio non soumis à une obligation de service public⁷⁹ visant un

public résidant de lui communiquer le nombre de minutes de spots électoraux, payants et non payants, diffusées sur leurs antennes dans les différentes phases pré-électorales :

- du mercredi 9 août, date de l'arrêt officiel des listes des partis, au 3 septembre inclus ;
- du lundi 4 septembre au samedi 7 octobre 23h59, c.-à-d. pendant la campagne médiatique officielle ;
- après le samedi 7 octobre 23h59, donc pendant la période de réserve.

La plupart des médias ont coopéré avec l'ALIA sur ce point. Mais l'Autorité ne dispose pas de chiffres relatifs à la diffusion de spots électoraux payants et non payants par les services de RTL Télé Lëtzebuerg, 2ten RTL Télé Lëtzebuerg, RTL Radio Lëtzebuerg et Eldorado. Le tableau suivant renseigne les données que l'ALIA a pu recueillir [voir Tableau 9 p.55](#). À noter que la *Radio 100,7* n'a pas été sollicitée puisqu'elle ne diffuse pas de publicités payantes.

⁷⁹ RTL a également été contactée à ce sujet concernant les spots payés diffusés en dehors des plages pour les spots non payés prévues par les principes directeurs.

Tableau 9 Spots électoraux diffusés par les médias « classiques »

Nom du média	Nombre / temps de diffusion de spots électoraux non payants	Nombre / temps de diffusion de spots électoraux payants			
			09.08 – 03.09.2023	04.09 – 07.10.2023	08.10.2023
Apart TV		ADR : 5 × 6 et 1 × 7 spots/rediffusions = 37 spots/rediffusions	Aucun	5102 sec. (85:02 min.)	Aucun
Country Radio Gilsdorf	Aucun	Aucun			
Diekirch TV	Aucun	Aucun			
Dudelange TV	Aucun	Aucun			
Eldorado	Pas d'indication	Pas d'indication			
Esch TV	Aucun	Aucun			
Essentiel	Aucun	Aucun			
Hesperange	Aucun	Aucun			
Miersch TV	Aucun	Aucun			
Nordlicht TV	Aucun	CSV : 9 spots/rediffusions	Aucun	270 sec. (04:30 min.)	
		DP : 13 spots/rediffusions		520 sec. (08:40 min.)	200 sec. (03:20 min.)
Pétange Info TV	Aucun	Aucun			
Radio Aktiv	Aucun	Aucun			
Radio Ara	Aucun	Aucun			
Radio Belle Vallée	Aucun	Aucun			
Radio Gutt Laun	Aucun	Aucun			
Radio Latina	Aucun	LSAP : 20 spots	Aucun	600 sec. (10 min.)	
Radio Lora	Aucun	Aucun			
Radio LRB	Aucun	Aucun			
Radio Lycée du Nord Wiltz	Aucun	Aucun			
Radio Positiva	Aucun	Aucun			
Radio ROM	Aucun	Aucun			
Uelzechtkanal	Aucun	Aucun			
RTL Télé Lëtzebuerg	Pas d'indication	Pas d'indication			
2ten RTL Télé Lëtzebuerg	Pas d'indication	Pas d'indication			
RTL Radio Lëtzebuerg	Pas d'indication	Pas d'indication			
RTL Play	Pas d'indication	Pas d'indication			
Steinsel TV	Aucun	Aucun			

Il ressort des réponses obtenues que la grande majorité des services n'a pas diffusé de spots électoraux. Seuls trois services indiquent avoir diffusé des spots électoraux. Ainsi, du 15 septembre au 6 octobre 2023 inclus, APART TV a propagé des spots électoraux du parti ADR, ceci dans le cadre de l'émission que l'ADR diffuse régulièrement sur ce service de télévision. Les spots peuvent être considérés comme publicité payante, puisque toute la durée de l'émission est facturée au parti. APART TV n'a

diffusé des publicités politiques payantes ni pendant la période de pré-campagne ni pendant la période de réserve. Nordlicht a diffusé des spots électoraux du CSV et du DP. Il n'a pas retransmis de spots avant la période de campagne officielle, mais par contre pendant la période de réserve. Radio Latina a émis des spots du parti LSAP. De tous les spots diffusés par les services, ce sont les seuls qui n'étaient pas en luxembourgeois, mais en portugais.

4.1.2.1.2. Presse écrite

L'absence de surveillance vaut également pour la diffusion de publicités politiques dans la presse écrite. Le *Wort* par exemple a publié des annonces de différents partis⁸⁰.

4.1.2.1.3. Réseaux sociaux et Internet

- Un code de bonnes pratiques sur la désinformation a été conclu entre la Commission européenne et les grandes plateformes.
- La publicité politique est en train d'être réglementée au niveau européen.
- Presque tous les partis ont mis en ligne des spots électoraux sur YouTube et Facebook.

Comme décrit plus haut, la publicité politique sur les réseaux sociaux est en train de connaître un développement considérable dans l'Union européenne. Un exemple d'une initiative nationale pour assurer davantage de transparence dans ce domaine est la loi française « relative à la lutte contre la manipulation de l'information » de 2018, qui, lors d'élections à caractère national, oblige les opérateurs des grandes plateformes en ligne de fournir des informations sur les contenus aux internautes. Un décret relatif à cette loi précise que les opérateurs doivent rendre publiques les rémunérations dépassant 100€ par contenu. La loi donne également à l'Arcom la mission de surveiller les obligations des opérateurs concernés⁸¹.

La Commission européenne, quant à elle, a signé en 2022, avec les principales plateformes en ligne (il s'agit notamment de Facebook, Google, Twitter et Mozilla), les plateformes émergentes et spécialisées, les acteurs du secteur de la publicité, les vérificateurs de faits,

les organisations de recherche et de la société civile, un « code de bonnes pratiques sur la désinformation renforcé⁸² » afin de poser un cadre à ce développement, de garantir la transparence en ce qui concerne l'activité des partis, de lutter contre la désinformation des citoyens et citoyennes et de renforcer l'accès aux données pour la communauté de recherche. Le code contient déjà certains principes pour les publicités politiques comme l'application par les signataires, des principes de l'étiquetage, de la transparence et de la vérification⁸³. Découlant du dernier principe, les signataires ont également consenti à tenir des répertoires des publicités politiques qui pourront être consultés par les internautes⁸⁴.

Si ce code n'a pas de valeur légale, il en est autrement du règlement européen en matière de publicité politique. En effet, une « proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique » a été déposée en 2021. Le 6 novembre 2023, le Conseil

⁸⁰ Voir la publicité du parti Piraten dans le *Wort* du 21.9.2023, p. 8.

⁸¹ Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, citée dans : La publicité politique sur les réseaux sociaux Étude de la bibliothèque de Facebook pour les contenus sociaux, électoraux et politiques, 2020, p. 9, https://www.csa.fr/La_publicite_politique_sur_les_reseaux_sociaux_etude_du_CSA_de_la_bibliotheque_publicitaire_de_la_plateforme_Facebook

⁸² Commission européenne : The Strengthened Code of Practice on Disinformation, 2022. Un premier code avait été établi en 2018.

⁸³ The Strengthened Code of Practice on Disinformation, op. cit., Commitment 6, p. 10 ; Commitment 8, p. 12 ; Commitment 10, p. 13.

⁸⁴ « Relevant Signatories will set up and maintain dedicated searchable ad repositories containing accurate records (in as close to real time as possible, in particular during election periods) of all political and issue ads served, including the ads themselves. This should be accompanied by relevant information for each ad such as the identification of the sponsor ; the dates the ad ran for ; the total amount spent on the ad ; the number of impressions delivered ; the audience criteria used to determine recipients ; the demographics and number of recipients who saw the ad ; and the geographical areas the ad was seen in. The information in such ad repositories will be publicly available for at least 5 years. » Idem, Measures 10.1, 10.2, p. 13.

de l'UE et le Parlement européen ont trouvé un accord sur le texte et le règlement européen relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique⁸⁵ a été publié le 20 mars 2024 au Journal officiel de l'Union européenne. La majeure partie de ses dispositions n'entreront en vigueur qu'après les prochaines élections européennes, à savoir, le 10 octobre 2025.

Le règlement prévoit notamment d'instaurer, pour faire face au phénomène de la désinformation, « *un cadre réglementaire commun pour la publicité à caractère politique parrainée, qui s'appliquerait tant aux environnements en ligne que hors ligne, à l'approche des élections et en dehors des périodes électorales* ». Il prévoit également que les publicités politiques doivent être clairement labellisées comme telles et doivent être accompagnées de données visant à assurer un minimum de transparence, comme par exemple l'identité du parraineur, les montants dépensés et leur origine⁸⁶. Enfin, il est prévu d'interdire le microciblage par les fournisseurs de publicité en ligne ainsi que le financement des publicités à caractère politique par des entités en dehors de l'UE⁸⁷ pour minimiser les risques d'ingérence dans les élections.

En ce qui concerne les sommes payées par les partis pour les publicités politiques, l'ALIA n'a pas procédé à une analyse des

frais engendrés par les publicités politiques mises en ligne sur YouTube ou sur Facebook.⁸⁸ Vu l'importance primordiale de la question, l'Autorité a néanmoins procédé à l'analyse des spots mis en ligne sur YouTube ainsi que des données de la « bibliothèque » de Facebook. Les résultats de l'évaluation des spots sur YouTube et Facebook sont toutefois à considérer avec beaucoup de prudence. En premier lieu, il est possible que les partis aient retiré après coup des contributions. Ensuite, les présences sur YouTube et Facebook ne constituent qu'un élément des activités des partis sur les VSP et réseaux sociaux. Enfin, les formats présentés sont très éclectiques, ce qui rend difficile une comparaison : non seulement YouTube propose plusieurs formats (les partis ont utilisé les catégories « vidéos », en principe plus longs, et les « shorts », d'une longueur maximale de 60 secondes), mais les partis eux-mêmes ont mis en ligne des vidéos de formats très différents : spots, tables rondes, interviews, transmissions de congrès et de conférences de presse, extraits tirés de tables rondes d'autres médias voire des débats en plénière parlementaire. Ainsi, l'ADR a entre autres mis en ligne un nombre élevé d'extraits de débats parlementaires plus ou moins récents. Pour les calculs sur lesquels se base ce graphique, n'ont été retenus que les émissions et spots produits par les partis eux-mêmes et non les extraits repris d'autres sources.

⁸⁵ <https://eur-lex.europa.eu/règlement UE relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique>

⁸⁶ Parlement européen : Réglementation de la publicité à caractère politique, in : En bref. Plénière Février I 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739311/EPRS_ATA\(2023\)739311_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739311/EPRS_ATA(2023)739311_FR.pdf).

⁸⁷ Parlement européen : Le Parlement vote pour renforcer les règles en matière de publicité politique, Communiqué de presse 02-02-2023 - 11:41 20230130IPR70208, <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20230130IPR70208/le-parlement-vote-pour-renforcer-les-regles-en-matiere-de-publicite-politique>. Concernant le fonctionnement du microciblage, voir : Conseil de l'Europe : Étude relative à l'utilisation d'Internet dans le cadre des campagnes électorales, DGI(2017)11, 2018, p. 15, [https://rm.coe.int/DGI\(2017\)11_Internet et campagnes électorales](https://rm.coe.int/DGI(2017)11_Internet et campagnes électorales).

⁸⁸ Des chiffres intéressants sur l'aspect financier ont été rassemblés dans l'article suivant : Joël Adami : Rückblick auf den Wahlkampf. Mit Youtube zum Wahlsieg, in : woxx, 27/10/2023, p. 4. Pour la France et la Belgique, on peut trouver des informations sur les prix payés par les partis politiques sur : La publicité politique sur les réseaux sociaux, p. 32 ; <https://trends.levif.be/a-la-une/politique-economique/federal/les-depenses-folles-des-partis-sur-les-reseaux-sociaux/>

Graphique 13 Temps d'émission des partis sur leurs canaux YouTube, avant et après la campagne officielle



En ce qui concerne les vidéos mises en ligne par les partis sur YouTube, le graphique montre que tous les partis à l'exception du KPL y étaient actifs avant les élections du 8 octobre 2023. Afin de retracer l'activité des partis pendant les différentes phases pré-électorales, le graphique différencie la période allant du 12 juin 2023 (jour suivant les élections communales) au 3 septembre 2023

(jour précédant le début de la campagne « officielle ») de celle de la campagne « officielle ». Il s'avère que la phase pré-électorale a largement été utilisée par les partis pour marquer leur présence. Pour la période de réserve par contre, l'analyse a révélé qu'aucun parti n'y a mis en ligne une vidéo.

4.1.2.2. Financement des publicités payantes et transparence financière

- L'accroissement des publicités politiques payantes est notable.
- L'analyse de ce phénomène doit être mise en lien avec le système de financement des partis qui sert également au financement des campagnes.
- Dans certains pays européens, la publicité politique payante est interdite pendant la phase pré-électorale.
- Le système luxembourgeois contrecarre le principe d'équité entre les partis puisqu'il favorise les partis représentés à la Chambre et surtout les grands partis.
- Il ne correspond pas aux exigences de transparence dans le domaine des dépenses électorales.

Pour ces élections législatives, un certain nombre de partis ont massivement fait diffuser des publicités politiques payantes sur les réseaux sociaux ainsi que sur la plateforme YouTube, et ceci déjà avant la campagne électorale officielle. Selon le Conseil de l'Europe, cette évolution correspond aux développements dans les autres pays d'Europe de l'Ouest et aux États-Unis : « *En Europe comme ailleurs, les dépenses publicitaires se sont considérablement déplacées vers la communication numérique au cours des dernières dix années ce qui conduit à s'interroger sur l'efficacité des dispositifs actuels de réglementation du financement des campagnes. [...] Ces nouvelles formes de publicité numérique sont moins bien comprises que les types antérieurs et sont par nature moins transparentes. Elles pourraient rendre obsolètes les définitions et les limites fondées sur des médias spécifiques et empêcher l'ensemble du dispositif de garantir l'équité des règles du jeu*⁸⁹. »

En effet, la diffusion de publicités payantes, qui joue un rôle de plus en plus important pour l'autopromotion des partis, remet en question le système établi des campagnes électorales médiatiques officielles. D'abord en ce qui concerne la diffusion de spots, car

l'idée initiale des plages mises à disposition des partis sur les ondes des MSP, prévues dans les conventions de l'État avec les MSP, était de leur attribuer, selon un système équitable, des temps de diffusion gratuits⁹⁰. Les publicités payantes circonviennent à ce principe d'équité. Ensuite, se pose la question du financement des campagnes, et notamment de celles qui ont lieu en dehors du cadre des principes directeurs. Dans l'accord électoral qui était valable pour les deux élections de 2023, les partis n'ont pas inscrit de point sur le devoir de transparence en ce qui concerne les informations sur leurs publicités politiques payantes. Il a seulement été retenu que le contenu sponsorisé sur les réseaux sociaux doit être mis en ligne exclusivement par le biais de comptes avec « disclaimer », comme Meta le demande pour toutes les publicités commerciales⁹¹. L'Autorité rappelle à cet endroit son rapport précédent sur les élections communales 2023, où elle avait déjà souligné qu'à ses yeux, il incombe aux partis une responsabilité de transparence en ce qui concerne leurs campagnes électorales médiatiques, notamment celles sur Internet⁹².

La réglementation par rapport à l'autorisation et à l'encadrement de la publicité politique payante, notamment sur Internet, est très

⁸⁹ Conseil de l'Europe : Étude relative à l'utilisation d'Internet dans le cadre des campagnes électorales, DGI(2017)11, 2018, p. 13-14, <https://rm.coe.int/utilisation-internet-campagnes-electorales>. Sur les difficultés posées par ce développement, voir le chapitre « Les problèmes que pourraient susciter les nouvelles techniques numériques », in : Conseil de l'Europe : Étude relative à l'utilisation d'Internet dans le cadre des campagnes électorales, op. cit., p. 17-21.

⁹⁰ Ceci est d'ailleurs également le cas dans nos pays voisins et semble correspondre à un souci d'équité et de pluralisme. L'époque à laquelle le système a été introduit au Luxembourg n'est pas claire. On trouve des traces d'émissions nommées « Wahlkampf » avant les élections législatives de 1979 qui étaient diffusées pendant un quart d'heure à partir de 13 heures. De même, des émissions appelées « Parteipolitesch Tribün » apparaissaient les lundis à la même heure, qui correspondent probablement aux « tribunes libres politiques » d'aujourd'hui, dès le 08/11/1971. Voir les annonces « Aus der UKW-Redaktioun » et « Radio Luxembourg » avec le programme des émissions dans le Luxemburger Wort de l'époque, sur www.eluxemburgensia.lu. Avant la loi de 2013, le système n'était pas évoqué dans une loi, mais seulement dans des arrêtés ministériels concernant la « Commission des programmes près la C.L.T. », plus tard par les dispositions fixées par une « Commission consultative « campagnes électorales » » (créée par arrêté du gouvernement en Conseil du 25 juillet 2003), en lien avec le Service information et presse du gouvernement (voir document « Campagne médiatique pour les élections législatives anticipées du 20 octobre 2013 » de cette Commission). Les « émissions d'information politique » sont encore mentionnées dans la Convention portant sur la prestation du service public en matière de radio et de télévision en langue luxembourgeoise ».

⁹¹ Wahlkampfufkommen, p. 2. En Allemagne, où la situation est comparable dans ce domaine, l'organisation « Campaign Watch » a élaboré, pour la campagne électorale de 2021, un « fil conducteur pour la démocratie digitale » destiné aux partis. Le document contient entre autres la proposition de créer des archives publiques digitales sur tous les contenus payants, ainsi que de publier des rapports mensuels lors de la campagne, dans lesquels l'utilisation de leurs budgets pour la campagne digitale est documentée. <https://www.campaign-watch.de/leitfaden/>

⁹² Rapport sur la campagne électorale médiatique pour les élections communales du 11 juin 2023, op. cit., p. 53.

diversifiée en Europe⁹³. Le rapport de la Commission de Venise susmentionné est très critique vis-à-vis des activités des partis pendant une période « préélectorale » et met même en garde contre des abus des réglementations de financement des campagnes électorales.

Il est intéressant dans ce contexte de comparer la situation luxembourgeoise avec les règles qui s'appliquent actuellement dans nos pays voisins⁹⁴. La publicité commerciale à des fins de propagande électorale est interdite en France pendant les six mois précédant les élections, et ceci également pour les communications en ligne⁹⁵. En Communauté française de Belgique, la diffusion de publicité politique payante est prohibée pendant les quatre mois de la période électorale précédant les élections, notamment législatives⁹⁶. En Allemagne par contre, les publicités politiques sont interdites dans et autour des bureaux de vote⁹⁷ uniquement le jour des élections.

Au Royaume-Uni, la publicité politique payante est interdite, mais cette interdiction n'a pas été respectée lors de la campagne électorale pour les législatives de 2015, et le régulateur n'avait pas de compétence pour surveiller le domaine de la publicité politique en ligne pendant les campagnes⁹⁸. En Espagne, la diffusion de publicité politique par la presse écrite et sur les ondes de radio privées est autorisée, mais limitée à 20 pour cent de la limite des dépenses prévues pour les partis⁹⁹. Alors que dans un certain nombre de pays, la publicité politique est donc interdite ou fortement réglementée, ces dispositions ont souvent comme corollaire qu'un certain temps d'antenne dans les médias de service public est accordé à titre gratuit aux partis¹⁰⁰.

À cet endroit, il convient de rappeler le système de financement des partis. Celui-ci repose essentiellement sur trois piliers : les dons de personnes, les dotations de l'État ainsi que les contributions des mandataires (qui indirectement proviennent également de l'État)¹⁰¹. En ce qui concerne le financement des campagnes électorales, la loi électorale en fixe en son chapitre IX (articles 91 à 93bis) les conditions et le mode de distribution des dotations. Sauf pour les frais d'envoi d'un imprimé par circonscription, remboursés aux partis qui ont recueilli au moins deux pour cent des suffrages valables, la condition posée par la loi en ce qui concerne les élections législatives est que le parti concerné ait présenté des listes complètes dans les quatre circonscriptions et qu'il ait obtenu au moins un siège¹⁰². Le montant forfaitaire minimum est de 50.000 €, mais plus un parti gagne de sièges, plus il est élevé. De plus, pour chaque mandat d'élu gagné, le parti reçoit une somme fixe de 10.000 €. Sont considérés comme frais de campagnes électorales les dépenses des partis « *en relation directe* » avec les élections – il n'est donc pas précisé que les dépenses doivent uniquement s'appliquer aux frais pour la campagne « officielle ».

En dehors des campagnes électorales, les partis représentés à la Chambre reçoivent encore d'autres dotations, prévues par la loi sur le financement des partis politiques¹⁰³ : si un parti a présenté des listes complètes dans toutes les circonscriptions et une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes et obtenu au moins deux pour cent du total des suffrages dans les deux élections, il a également droit à une dotation annuelle à charge du budget de l'État, déterminée selon la hauteur du pourcentage de suffrages recueillis en plus des deux pour cent. Ces dotations ne peuvent cependant excéder

⁹³ Voir : Observatoire européen de l'audiovisuel : La couverture médiatique des élections. Le cadre légal en Europe, IRIS Spécial 2017, qui décrit les règles en vigueur dans différents pays européens.

⁹⁴ Voir le tableau « Réglementation de la campagne politique et médias de masse » sur 11 pays européens dans : Conseil de l'Europe : Étude relative à l'utilisation d'Internet dans le cadre des campagnes électorales, DGI(2017)11, 2018, p. 12, [https://rm.coe.int/DGI\(2017\)11_Internet_et_campagnes_electorales](https://rm.coe.int/DGI(2017)11_Internet_et_campagnes_electorales).

⁹⁵ Code électoral, article L52-1, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000023883001/ ; La couverture médiatique des élections, op. cit., p. 56, 59. Sur les difficultés à faire respecter la loi dans ce contexte, voir cependant Noémie Lair : Réseaux sociaux. La diffusion de publicités sur Facebook par le parti d'Éric Zemmour est-elle autorisée ?, in : RadioFrance, 23.12.2021, <https://www.radiofrance.fr/franceinter/la-diffusion-de-publicites-sur-facebook-par-le-parti-d-eric-zemmour-est-elle-autorisee-9941670>

⁹⁶ CSA (Belgique), Collège d'avis : Règlement relatif aux programmes de radio et de télévision en période électorale, Avis n° 03/2023, article IV.8, p. 14, https://www.csa.be/elections/wp-content/uploads/sites/5/2023/10/251023_Avis-03_Reglement-relatif-aux-programmes-sur-les-services-de-medias-audiovisuels-en-periode-electorale.pdf CSA (Belgique), Collège d'avis : Règlement relatif aux programmes sur les services de médias audiovisuels en période électorale, Avis n° 03/2023.

⁹⁷ Bundeswahlgesetz, § 32 (1), https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/___32.html https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/___32.html. Voir également : Deutscher Bundestag : Sachstand Medien und Wahlkampf in Deutschland.

⁹⁸ La couverture médiatique des élections, op. cit., p. 66, 69.

⁹⁹ La couverture médiatique des élections, op. cit., p. 52.

¹⁰⁰ Conseil de l'Europe : Étude relative à l'utilisation d'Internet dans le cadre des campagnes électorales, DGI(2017)11, 2018, p. 7, [https://rm.coe.int/DGI\(2017\)11_Internet_et_campagnes_electorales](https://rm.coe.int/DGI(2017)11_Internet_et_campagnes_electorales).

¹⁰¹ Concernant le fonctionnement du financement des partis, voir également : Somnard, Audrey / Lex Kleren : Budgets de campagne, in : Journal, 28/09/2023.

¹⁰² Loi électorale, article 93.

¹⁰³ Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, version applicable à partir du 20 décembre 2020, article 2, point 2.

soixante-quinze pour cent des recettes globales de la structure centrale d'un parti. De plus, les listes présentées doivent respecter le critère que le parti présente un nombre minimal, défini par la loi, de candidat-e-s de chaque sexe¹⁰⁴. La loi précise encore les catégories de frais qui peuvent être couverts par les fonds des partis provenant du financement public¹⁰⁵. Celles-ci sont reprises parmi les indications à fournir sous le compte des dépenses et comprennent une catégorie « dépenses électorales ».

Ce système implique que les grands partis implantés depuis plusieurs législatures à la Chambre disposent de fonds nettement plus importants pour financer leurs campagnes électorales que les petits partis voire les *newcomers*. De plus, alors que la loi

sur le financement des partis oblige les partis à déposer leurs comptes annuellement¹⁰⁶, on constate que la position « dépenses électorales » comprise parmi les indications à fournir sous le compte des dépenses n'est pas précisée ni ventilée¹⁰⁷. Comme mentionné plus haut, le CSV était le seul parti à signaler, dans son décompte pour 2021, qu'il avait constitué une provision pour la prochaine campagne électorale¹⁰⁸. Cette situation ne semble guère satisfaire aux exigences de transparence dans le domaine des dépenses électorales¹⁰⁹. L'Accord électoral valant ce qu'il vaut et ne visant apparemment que les coûts de diffusion engendrés pour l'autopromotion des partis pendant la période de la campagne électorale « officielle », il est difficile de savoir quelles sommes ont concrètement été investies dans les campagnes des partis.

4.1.3. Liberté d'expression et désinformation politique au courant de la campagne électorale

■ Les médias sociaux se prêtent particulièrement bien aux tentatives de la désinformation politique pendant les campagnes électorales

■ Il n'existe pas de définition universellement reconnue de la désinformation

Tel que constaté supra, les nouveaux lieux et modes d'expression numériques sont récemment devenus l'un des principaux, sinon, le théâtre principal des campagnes électorales, et malheureusement, ces lieux se prêtent à merveille, en raison de la diffusion des contenus à grande échelle, aux tentatives de désinformation politique.

D'après Claire Wardle, experte en matière de médias sociaux, de contenu géré par les utilisateurs et en matière de vérification des contenus : « *Les informations trompeuses sont loin d'être nouvelles et se manifestent de multiples façons. Recadrer les histoires dans*

*les titres, utiliser des fragments de citations pour soutenir un point plus large, citer des statistiques d'une manière qui s'aligne sur une position ou décider de ne pas couvrir un sujet parce qu'il sape un argument sont autant de techniques reconnues - bien que sournoises.*¹¹⁰ »

Les facettes du phénomène global qu'est la désinformation sont innombrables. Les experts s'accordent néanmoins à dire que ce qui délimite la désinformation de la mésinformation, c'est l'intention de tromper. La mésinformation peut être définie comme des

¹⁰⁴ Voir chapitre 3.8.

¹⁰⁵ Loi portant réglementation du financement des partis politiques, op. cit., article 4.

¹⁰⁶ Idem, article 12.

¹⁰⁷ Idem, article 13. En Allemagne, la loi sur les partis qui fixe les différentes positions à préciser dans les rapports financiers des partis, mentionne au moins les dépenses « pour les campagnes électorales ». Gesetz über die politischen Parteien, § 24 Rechenschaftsbericht, point (5) 2. c).

¹⁰⁸ Voir chapitre 1.3.

¹⁰⁹ Un rapport de la Commission de Venise retient : « *Il est raisonnable qu'un État détermine les critères de dépenses électorales et un plafond de dépenses pour les participants aux élections, afin d'atteindre l'objectif légitime de garantir l'équité entre les candidats et les partis politiques.* » Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) / Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (OSCE/BIDDH) : Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, 2^{ème} édition 2017, CDL-AD(2020)032, point 248, p. 77. Le même rapport propose que des rapports sur le financement des campagnes électorales soient soumis en temps utile aux autorités compétentes. Idem, point 259-261, p. 80-81. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-f). Ce point mérite d'être considéré également par les instances luxembourgeoises compétentes, car avec le retard actuel de deux ans de la publication des comptes des partis, il est impossible de les analyser lors des évaluations de l'ALIA. Voir <https://www.chd.lu/fr/financement-des-partis-politiques>.

¹¹⁰ Claire Wardle, 22.09.2020, "Understanding Information Disorder"

"Misleading information is far from new and manifests itself in myriad ways. Reframing stories in headlines, using fragments of quotes to support a wider point, citing statistics in a way that aligns with a position or deciding not to cover something because it undermines an argument are all recognized — albeit underhanded — techniques."

contenus faux et trompeurs transmis sans intention de nuire, tandis que la désinformation est définie, entre autres, dans le plan d'action pour la démocratie européenne de la Commission européenne¹¹¹ comme l'ensemble des « contenus faux ou trompeurs diffusés avec l'intention de tromper ou dans un but lucratif ou politique et susceptibles de causer un préjudice public. »

Avec les dernières actions de l'Union européenne contre la désinformation, à savoir le Code de bonnes pratiques en matière de désinformation¹¹², le DSA¹¹³ et le European Media Freedom Act, pour n'en citer que les principales, et les recommandations et obligations qui découlent de ces textes en ce qui concerne les mesures à prendre par les plateformes et réseaux sociaux pour contrer la désinformation, il y a aussi des voix critiques qui se font entendre et qui clament que ces mesures sont contraires à la liberté d'expression.

Au Luxembourg, le droit à la liberté d'expression est consacré par l'article 23 de la Constitution « *La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés. La censure ne peut pas être établie.* »

Cet article de la Constitution n'est pourtant que rarement évoqué par les plaideurs « *qui préfèrent (...) invoquer directement l'article 10 de la Convention (européenne des droits de l'homme) et fonder leurs moyens sur la riche jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.*¹¹⁴ (...) »

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs émis l'opinion que l'autorité interprétative de la Cour européenne des droits de l'homme a vocation à s'appliquer également dans la lecture qu'il convient de faire de l'article (...) (23) de la Constitution luxembourgeoise.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme¹¹⁵ « (...) [L]a tolérance et le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains constituent le fondement d'une société démocratique et pluraliste. Il en résulte qu'en principe on peut juger nécessaire, dans les sociétés démocratiques, de sanctionner, voire de prévenir, toutes les formes d'expression qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance (...), si l'on veille à ce que les "formalités", "conditions", "restrictions" ou "sanctions" imposées soient proportionnées au but légitime poursuivi. » La liberté d'expression peut dès lors être soumise, sous certaines

conditions, à des restrictions pour préserver l'ordre public, la sécurité nationale ou les droits d'autrui.

« Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que toute personne, fût-elle journaliste, qui exerce sa liberté d'expression, assume des devoirs et des responsabilités » dont l'étendue dépend de sa situation et du procédé technique utilisé (voir, par exemple, *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, § 49 in fine, série A n° 24). Ainsi, malgré le rôle essentiel qui revient aux médias dans une société démocratique, les journalistes ne sauraient en principe être déliés, par la protection que leur offre l'article 10, de leur devoir de respecter les lois pénales de droit commun. Le paragraphe 2 de l'article 10 pose d'ailleurs les limites de l'exercice de la liberté d'expression, qui restent valables même quand il s'agit de rendre compte dans la presse de questions sérieuses d'intérêt général (voir, par exemple, *Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège* [GC], n° 21980/93, § 65, CEDH 1999-III, et *Monnat c. Suisse*, n° 73604/01, § 66, CEDH 2006-X).

Ainsi, la garantie que l'article 10 offre aux journalistes, en ce qui concerne les comptes rendus sur des questions d'intérêt général, est subordonnée à la condition que les intéressés agissent de bonne foi sur la base de faits exacts et fournissent des informations « fiables et précises » dans le respect de la déontologie journalistique (voir, par exemple, *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 54, CEDH 1999-I, *Monnat*, précité, § 67, et *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark* [GC], n° 49017/99, § 78, CEDH 2004-XI).

Ces considérations jouent un rôle particulièrement important de nos jours, vu le pouvoir qu'exercent les médias dans la société moderne, car non seulement ils informent, mais ils peuvent en même temps suggérer, par la façon de présenter les informations, comment les destinataires devraient les apprécier. Dans un monde dans lequel l'individu est confronté à un immense flux d'informations, circulant sur des supports traditionnels ou électroniques et impliquant un nombre d'auteurs toujours croissant, le contrôle du respect de la déontologie journalistique revêt une importance accrue (pour le principe bien établi dans la jurisprudence de la Cour selon lequel la Convention doit s'interpréter à la lumière des conditions d'aujourd'hui, voir, par exemple, *Tyrer c. Royaume-Uni*, 25 avril 1978, § 31, série A n° 26, *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, § 26, série A n° 32, *Vo c. France* [GC], no 53924/00, § 82, CEDH 2004-VIII, et *Mamatkoulou et Askarov c. Turquie* [GC], n°s 46827/99 et 46951/99, § 121, CEDH 2005-I).¹¹⁶ »

¹¹¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative au plan d'action pour la démocratie européenne, COM/2020/790, final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0790&from=EN>.

¹¹² Code de bonnes pratiques renforcé en matière de désinformation [2022_Strengthened_Code_of_Practice_Disinformation.pdf](#)

¹¹³ DSA : [DSA version FR](#)

¹¹⁴ « *La liberté d'expression dans les nouveaux médias sociaux* » 3 mars 2016, Marc Thewes, conseiller d'État

¹¹⁵ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *arrêt Erbakan c. Turquie du 6 juillet 2006*, § 56

¹¹⁶ Arrêt du 10 décembre 2007, *STOLL c. SUISSE*, req n° 69698/01, §§ 102-104.

Dans le rapport du secrétariat général de l'ONU sur la désinformation¹¹⁷, les constats semblent parfois ambigus, ce qui démontre la complexité du sujet.

D'un côté, le secrétariat général insiste pour dire que « *Quelle que soit la façon dont on définit la désinformation, cette définition ne doit pas restreindre indûment les formes d'expressions qui reposent sur l'ironie, la satire, la parodie ou l'humour et qui cherchent à remettre en question, voire à ridiculiser les normes individuelles ou sociales, au motif que l'on cherche à lutter contre la désinformation. Dans un tel contexte, le fait de permettre ou d'exiger la censure de ces contenus en les catégorisant comme « désinformation » risque de museler le travail artistique, scientifique et journalistique et, plus généralement, le débat public.* »

D'un autre côté : « *Le phénomène de la désinformation pose une multiplicité de problèmes de différentes natures. La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a montré de manière frappante que pour des sociétés entières, la désinformation pouvait avoir des répercussions considérables en matière de santé et entraîner jusqu'à la perte de nombreuses vies. La propagation de la désinformation dans le contexte d'élections peut décrédibiliser les processus électoraux aux yeux du public, sapant ainsi le droit à la participation politique. La désinformation peut prendre la forme d'un discours sectaire et haineux visant les minorités, les femmes et toute personne perçue comme « autre », ce qui constitue une menace non seulement pour les personnes directement visées, mais aussi pour l'inclusion et la cohésion sociale. Elle peut aggraver les tensions et les divisions en période d'urgence ou de crise, lors de moments politiques clés ou de conflits armés. De fait, elle peut entraîner des répercussions sur les droits humains dans leur ensemble en altérant la capacité des personnes à prendre des décisions éclairées sur des politiques relatives, par exemple, à l'environnement, à la criminalité, à la migration et à l'éducation, entre autres questions d'intérêt général.*¹¹⁸ »

La question du respect de la liberté d'expression se pose aussi dans le cadre des discussions menées sur le concept de cordon sanitaire à la suite de différents articles de presse écrite¹¹⁹ et en ligne¹²⁰.

Le cordon sanitaire est une pratique qui existe dans une partie de la Belgique depuis une trentaine d'années. Le modèle wallon renvoie à un accord entre les médias, selon lequel les groupes anticonstitutionnels d'extrême droite et liberticides ne bénéficient pas d'une tribune directe, mais ne sont cités que de manière contextualisée ou font l'objet d'un résumé. Le Conseil d'État belge a confirmé la légalité de cet accord en 1999.

En Wallonie, il s'agissait, à la base, non pas d'une censure, mais d'un moyen pour empêcher que les partis ou représentants d'extrême droite disposent d'un temps de parole libre en direct à la télévision et à la radio.

La politologue Léonie de Jonge, qui est régulièrement interviewée sur ce sujet dans la presse luxembourgeoise et étrangère, estime que le succès des partis de droite radicale est principalement dû à l'ouverture des gardiens de la démocratie, à savoir les médias, à l'égard de ces partis. La politologue est ainsi d'avis que les médias en France et aux Pays-Bas ont une part de responsabilité importante dans la montée du Front national et du PVV.¹²¹ Le débat fait appel à la question de savoir jusqu'où la démocratie peut tolérer l'intolérance.

Or, force est de constater que cette manière de procéder limite de manière radicale la liberté d'expression des partis visés par le cordon sanitaire. Au Luxembourg, la question de l'opportunité d'un cordon sanitaire a été débattue mais elle est restée sans réponse et sans suites. Il ne semble pas exister de réponse univoque à cette question particulièrement épineuse et la réponse à la question de savoir quand est-ce qu'on peut qualifier un parti d'extrémiste n'est pas aisée non plus. Ce ne sont que deux raisons - combinées au fait que la pluralité des médias fait que les propos racistes, discri-

¹¹⁷ Rapport du Secrétariat général de l'ONU, 12/08/2022, « Combattre la désinformation pour promouvoir et protéger les droits humains et les libertés fondamentales »

¹¹⁸ Rapport du Secrétariat général de l'ONU, 12/08/2022, « Combattre la désinformation pour promouvoir et protéger les droits humains et les libertés fondamentales » <https://undocs.org/fr/A/77/287>

¹¹⁹ Albert Kalmes, Jean-Paul Nicolay, Jürgen Stoldt, Michel Pauly, Pierre Lorang, Raymond Weber, Sonja Kmec, Thomas Koehl, Viviane Thill "Plädoyer für ein cordon sanitaire gegenüber der ADR", Forum Nr. 433, septembre 2023 ;

Julian Dörr, „National moderat, international vernetzt – Über die Normalisierung der Rechten und die Entwicklung der ADR“, Tageblatt du 28/09/2023 ;

Julian Dörr „Umgang mit Rechten / Eine Brandmauer gegen die ADR ? Was eine Zeitschrift für den Umgang mit der Partei fordert“, Tageblatt, 4/10/2023 ;

Diego Velazquez, „Sollen Medien noch mit rechtsradikalen Parteien reden?“, Luxemburger Wort du 29/09/2023 ; Ines Kurschat, Florian Javel „Cordon sanitaire – Wenn die ADR für Medien zum Tabu-Thema wird“, Luxemburger Wort du 01/10/2023 ;

Bernard Thomas, „Cordon sanitaire“, D'Lëtzebuurger Land, 25/06/2023 ;

¹²⁰ Pit Scholtes „Die nächste Stufe der Radikalisierung“, reporter.lu, 06/10/2023 ;

Miriam Petzold "Schwerpunkt : Demokratie feiern – Rechts liegen lassen", Magazine en ligne „Good Impact“, 02/01/2024 ;

¹²¹ Invité vun der Redaktioun (22. Mäerz) - Léonie de Jonge : Och zu Lëtzebuerg gëtt et een Rietsruck an der Politik - Texte original : « D'ADR ass sécher keng rietsextrem Partei, mee ganz kloer déi Partei hei am Land, déi am wäitste riets um politesche Spektrum operéiert a sech och ëmmer méi radikalisiert. Viru Jore wier dat net de Fall gewiescht, mee mëttlerweil géinge si ganz kloer ëmmer méi Standpunkte vu rietsradikale Parteien iwwerhuelen, notamment wann et ëm Migratioun geet, oder Genderfroen. Do géing sech och ganz kloer d'Fro mam Ëmgang stellen. »

minatoires et autres propos excessifs sont toujours, ou presque toujours, ouvertement critiqués par l'un ou l'autre média - pour lesquelles l'idée n'a pas été suivie au Luxembourg.

La campagne électorale pour les élections européennes de juin 2024 approchant, il ne saurait être exclu que les discussions autour du cordon sanitaire soient ravivées à cette occasion.

À noter qu'une autre approche pourrait s'inspirer de la France qui a aussi reconnu les dangers émanant des tentatives de désinformation pendant les campagnes électorales, et qui a choisi une tout autre voie. En effet, l'Assemblée nationale y a adopté le 22 décembre 2018 une loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information. Cette loi instaure un devoir de coopération à charge des opérateurs de plateforme en ligne en matière de lutte

contre la diffusion de fausses informations susceptibles d'altérer la sincérité des principaux scrutins. Elle impose aux opérateurs de prendre des mesures qui sont rendues publiques et font l'objet d'une déclaration annuelle à l'Arcom.¹²²

En tout état de cause, l'ALIA insiste sur l'importance de la lutte contre la désinformation et rappelle, notamment, dans ce contexte qu'au Luxembourg et en Belgique, une plateforme de lutte contre la désinformation, EDMO Belux (European Digital Media Observatory), est disponible depuis 2022. Disinfocheck est un site web d'EDMO Belux, un centre de recherche consacré à la surveillance de la désinformation en Belgique et au Luxembourg financée par l'Union européenne, qui réunit des experts internationaux issus du monde universitaire, de la société civile, des médias (comme RTL), du journalisme, du fact-checking et de l'éducation aux médias.

4.2. Service de médias non-MSP et période de réserve

■ Le respect d'une période de réserve, prévu par les principes directeurs pour les MSP, ne concerne pas les non-MSP.

L'existence d'une période de réserve, dont l'objectif est de ne diffuser ni émissions politiques ni messages ayant un caractère de propagande électorale après la fin de la campagne médiatique, s'applique en vertu des principes directeurs aux MSP, mais pas aux autres médias (voir chapitre 4.2.2.2, tableau 4). Certains fournisseurs n'étaient pas au courant de cette situation, comme le démontre une demande d'information auprès de l'ALIA : un fournisseur d'un media non-MSP voulait savoir s'il devait avancer la date d'émission de contenus politiques pour ne pas tomber dans la période de réserve.

Par contraste à la situation au Luxembourg, en Communauté française de Belgique, les éditeurs sont tenus de ne pas diffuser de débats pendant la période de réserve¹²³.

Le code électoral français prévoit en son article L49 que « *la veille et le jour du scrutin, la communication au public par voie électronique de tout message à caractère de propagande électorale* » est interdite. La Commission nationale française de contrôle de la campagne électorale a publié dans l'entre-deux-tours de l'élection présidentielle de 2022 un communiqué dans lequel elle a précisé que la période de réserve, prévue à l'article L49 du code électoral, devait s'appliquer « *aux sites internet et aux réseaux sociaux* », et

« *notamment aux <influenceurs> sur les plateformes en ligne, ainsi qu'aux organes de presse diffusant par voie électronique* ». La CNCCEP y a également précisé que « *cette interdiction concernait les candidats et leurs soutiens, les autorités publiques et les particuliers*¹²⁴ ». La loi du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information interdit également de « *diffuser ou faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale* » lors de la période de réserve, et ceci également s'il ne s'agit pas de publicités payantes¹²⁵.

En ce qui concerne la situation au Luxembourg, l'on peut constater que sur les réseaux sociaux, les activités étaient réduites pendant la période de réserve. Il faut pourtant souligner que tous les contenus mis en ligne continuent à avoir de l'impact ultérieurement, de sorte que la question d'une période de réserve se pose différemment que pour les médias diffusés en linéaire, même si pour ces derniers, des versions en ligne peuvent éventuellement être consultées.

À titre d'exemple, nous avons recherché les publications effectuées par les partis sur Facebook au cours de la période de réserve.

¹²² ARCOM (France) - Rapport sur les campagnes électorales Élection à la présidence de la République (10 avril – 24 avril 2022) Élections législatives (12 juin – 19 juin 2022, P.42)

¹²³ CSA (Belgique) : Collège d'avis : Règlement relatif aux programmes sur les services de médias audiovisuels en période électorale, Avis n° 03/2023, article V.12, p. 15.

¹²⁴ Communiqué de presse n°15 du 22 avril 2022 de la CNCCEP - Interdiction de diffuser des messages ayant le caractère de propagande électorale, des sondages ou des résultats partiels les samedi 23 et dimanche 24 avril 2022

¹²⁵ Cité dans : La publicité politique sur les réseaux sociaux, op. cit., p. 10.

« Posts » publiés par les partis sur les canaux Facebook pendant la période de réserve

CSV : n/a

DP



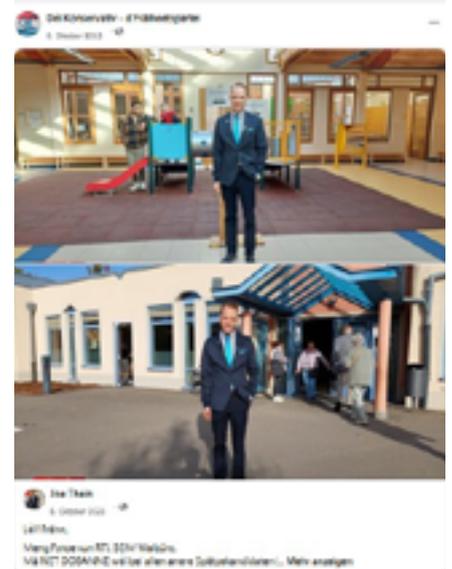
déi gréng



Déi Konservativ



ADR



LSAP



KPL : n/a

Fokus : n/a

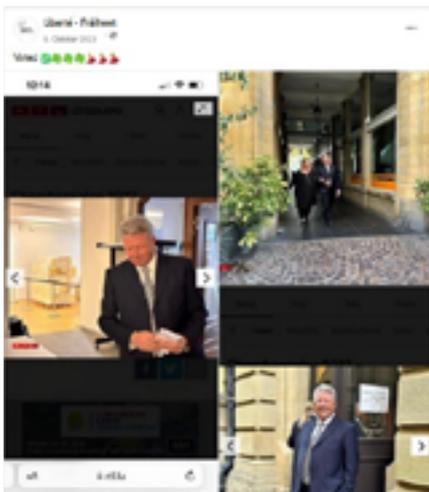
déi Lénk



Volt Luxembourg



Liberté - Fräiheet



4.3. Un jour de campagne typique

■ *Les plus grands partis recourent de manière systématique à la pratique des spots payants en complément aux spots officiels.*

Au vu des difficultés qu'elle avait rencontrées lors de la campagne pour les élections communales pour obtenir, de la part de certains médias, les données relatives à la diffusion de spots payés par les partis, l'ALIA a procédé à un enregistrement des contenus diffusés pour un nombre de radios, télévisions et canaux sur Internet. Afin

de donner une idée du déroulement réel de la campagne, nous présentons ici, à titre exemplaire, les spots payants diffusés par les « médias classiques » pendant les plages d'écoute les plus importantes du 6 octobre 2023.

Tableau 10 Liste des spots électoraux diffusés pendant les plages d'écoute les plus importantes du 6 octobre 2023 par les « médias classiques »

Service	Date	Parti politique	Heure	Durée en sec.	Spot	Langue
Eldorado	06.10.2023	Déi gréng	06:10	30	Sam Tanson	Luxembourgeois
RTL Radio Lëtzebuerg	06.10.2023	Déi Gréng	06:28	30	Sam Tanson	Luxembourgeois
RTL Radio Lëtzebuerg	06.10.2023	Piraten	06:48	20	Nationalwalen	Luxembourgeois
RTL Radio Lëtzebuerg	06.10.2023	CSV	06:58	26	Bauen	Luxembourgeois
Eldorado	06.10.2023	LSAP	07:10	20	Paulette Lenert	Luxembourgeois
RTL Radio Lëtzebuerg	06.10.2023	Déi Gréng	07:17	30	Sam Tanson	Luxembourgeois
Eldorado	06.10.2023	CSV	07:22	20	Steieren	Luxembourgeois
RTL Radio Lëtzebuerg	06.10.2023	Piraten	07:30	20	Nationalwalen	Luxembourgeois
Eldorado	06.10.2023	Piraten	07:42	17	Steieren	Luxembourgeois
RTL Radio Lëtzebuerg	06.10.2023	LSAP	08:08	20	Sozial gerecht a mateneen	Luxembourgeois
RTL Radio Lëtzebuerg	06.10.2023	Piraten	08:09	18	Kannerbetreuung	Luxembourgeois
RTL Radio Lëtzebuerg	06.10.2023	DP	08:10	19	No bei dir	Luxembourgeois
Eldorado	06.10.2023	Piraten	08:16	20	Nationalwalen	Luxembourgeois
Eldorado	06.10.2023	DP	08:22	20	No bei dir	Luxembourgeois

Service	Date	Parti politique	Heure	Durée en sec.	Spot	Langue
<i>Eldorado</i>	06.10.2023	Piraten	08:37	17	Logement	Luxembourgeois
<i>RTL Radio Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	CSV	08:48	20	Energie	Luxembourgeois
<i>Eldorado</i>	06.10.2023	Déi Gréng	11:42	30	Sam Tanson	Luxembourgeois
<i>RTL Radio Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	Piraten	12:10	19	Sécherheet	Luxembourgeois
<i>Eldorado</i>	06.10.2023	Piraten	12:13	17	Biergerbedeegung	Luxembourgeois
<i>Eldorado</i>	06.10.2023	CSV	12:14	20	Steieren	Luxembourgeois
<i>RTL Radio Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	CSV	12:28	20	Kafkraaft	Luxembourgeois
<i>Eldorado</i>	06.10.2023	Piraten	12:41	20	Kannerbetreiung	Luxembourgeois
<i>Eldorado</i>	06.10.2023	DP	13:17	20	No bei dir	Luxembourgeois
<i>RTL Radio Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	Piraten	15:59	20	Nationalwalen	Luxembourgeois
<i>RTL Radio Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	LSAP	16:09	20	Gesondheet	Luxembourgeois
<i>RTL Radio Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	DP	16:10	20	No bei dir	Luxembourgeois
<i>RTL Radio Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	Piraten	16:29	20	Nationalwalen	Luxembourgeois
<i>RTL Radio Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	ADR	16:39	45	Lëtzebuerg gär hunn	Luxembourgeois
<i>Eldorado</i>	06.10.2023	LSAP	16:42	20	Paulette Lenert	Luxembourgeois
<i>Eldorado</i>	06.10.2023	CSV	16:44	20	Steieren	Luxembourgeois
<i>RTL Radio Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	CSV	17:13	20	Energie	Luxembourgeois
<i>Eldorado</i>	06.10.2023	Piraten	17:13	18	Sécherheet	Luxembourgeois
<i>RTL Radio Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	Gréng	17:14	30	Sam Tanson	Luxembourgeois
<i>RTL Radio Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	Piraten	17:28	20	Logement	Luxembourgeois
<i>Eldorado</i>	06.10.2023	LSAP	17:42	20	Gesondheet	Luxembourgeois
<i>Eldorado</i>	06.10.2023	Déi gréng	17:44	30	Sam Tanson	Luxembourgeois

Service	Date	Parti politique	Heure	Durée en sec.	Spot	Langue
<i>Eldorado</i>	06.10.2023	Piraten	18:43	17	Steieren	Luxembourgeois
<i>Eldorado</i>	06.10.2023	DP	18:44	20	No bei dir	Luxembourgeois
<i>RTL Télé Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	DP	19:10	40	Besser Zukunft	Luxembourgeois
<i>RTL Télé Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	LSAP	19:15	20	Logement	Luxembourgeois
<i>RTL Télé Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	CSV	19:15	35	Bauen	Luxembourgeois
<i>RTL Télé Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	Piraten	19:16	58	Logement	Luxembourgeois
<i>RTL Télé Lëtzebuerg</i>	06.10.2023	Déi Gréng	19:17	30	Sam Tanson	Luxembourgeois

Parti politique	Durée totale des spots officiels 06/10/2023	Durée totale des spots payants 06/10/2023
ADR	113	34
CSV	40	181
Déi Gréng	60	0
Déi Lénk	116	34
DP	29	0
FOKUS	135	0
Liberté – Fräiheet	24	0
LSAP	40	120
Piraten	56	308
Volt	58	0

Il est intéressant de voir que certains partis, et pas forcément les plus grands, ont fait diffuser des spots payants d'une durée largement supérieure à celle des spots officiels. Les Piraten ont ainsi fait diffuser des spots payants d'une durée de 308 secondes par rapport à une durée de 56 pour les spots officiels.

Pour obtenir une image plus globale et de ce fait aussi plus significative, il faudrait bien évidemment ajouter à ces spots payants et non-payants, diffusés par les médias classiques ceux qui ont circulé sur YouTube, Facebook et d'autres canaux importants et il ne faudrait pas se limiter à l'analyse d'une seule journée « modèle ». Surtout que lors de cette journée précise, certains partis, notamment ceux qui ont opté pour des spots d'une durée plus longue, n'ont pas vu diffuser leurs spots officiels sur l'ensemble des MSP. Cette circonstance ne change pourtant rien de fondamental à notre constat global. En effet, même en l'absence de ces informations, nous pouvons constater que les spots officiels gardent toute leur pertinence, notamment parce que, du fait qu'ils sont diffusés gratuitement, ils permettent de garantir une certaine égalité des chances des partis, lorsqu'il s'agit de faire passer leurs principaux messages électoraux pendant les meilleurs temps d'antenne de la journée.

Sur base du constat que la plupart des partis plus « petits », tels que Déi Konservativ, Liberté-Fräiheet, Volt, KPL et Déi Lénk, n'ont pas, du moins pas au courant de la journée du 6 octobre, fait diffuser des spots payants, nous en concluons qu'il s'agit probablement d'une question de financement, ce qui interpelle de l'autre côté sur la question de l'équité si l'envergure et la qualité de la couverture médiatique de contenus politiques est, ou devient, une question de moyens financiers.

5. Bilan et perspectives

Les observations faites par l'ALIA lors de la campagne électorale médiatique et décrites dans le présent rapport appellent différentes conclusions. Bon nombre des questions survenues pendant la campagne, relevées au fur et à mesure de l'analyse fournie dans les parties 1 à 4 du présent rapport, ont pu être clarifiées par des adaptations des principes directeurs. D'une part, cette 5^e partie du rapport reprend les éléments qui ne peuvent pas être résolus par l'ALIA dans le cadre des principes directeurs et nécessiteraient la prise d'autres mesures pouvant aller de campagnes de sensibilisation de grande envergure à des modifications législatives, en passant par l'octroi d'un pouvoir réglementaire à l'ALIA et, d'autre part, tire des conclusions, sur base des éléments factuels disponibles, en termes de représentativité équilibrée des partis au cours des campagnes médiatiques électorales.

Pour pouvoir analyser plus en profondeur les aspects liés à la surveillance de la campagne électorale médiatique, une étude plus large et en même temps plus précise sur le contenu de la campagne médiatique, notamment aussi sur les médias sociaux, d'un point de vue politique, sociologique, social, juridique et économique, entre autres, serait requise. Cet effort dépasse les ressources financières et surtout personnelles actuelles de l'ALIA. Toutefois, l'ALIA a pu rassembler des données qui lui permettent de faire certains constats pertinents et d'en tirer des conclusions pour les campagnes à venir.

Avant d'entrer plus dans le détail, l'ALIA voudrait souligner la bonne coopération avec les partis, les MSP et les autres médias ainsi que différentes institutions étatiques lors de l'élaboration des principes directeurs et tout au long de la campagne médiatique électorale.

5.1. Missions de l'ALIA

La campagne électorale médiatique en vue des élections législatives a été la seconde occasion pour l'ALIA d'accomplir sa mission de surveillance en matière de campagnes médiatiques électorales. Dans son avis relatif au projet qui a mené à la loi du 22 juillet 2022 attribuant à l'ALIA la mission d'organiser les campagnes électorales médiatiques diffusées à travers les MSP dans le cadre des élections législatives, communales et européennes, l'ALIA avait salué l'initiative du gouvernement de créer une telle base légale dont l'objet devait être, entre autres, de mettre en place les garde-fous adéquats pour protéger le principe du pluralisme des idées¹²⁶.

Pourtant, déjà à l'époque, l'Autorité avait invité les instances législatives à compléter le texte en ajoutant notamment des dispositions ayant pour objet :

- ▶ d'élargir le périmètre de la surveillance à tous les médias qui offrent des programmes de télévision et de radios destinés au public résident, contrairement à une surveillance limitée à la couverture de la campagne électorale par les MSP ;
- ▶ d'élargir le périmètre de surveillance à tout le programme des fournisseurs de services de médias audiovisuels ou sonores, contrairement à une surveillance limitée aux

éléments de programme obligatoires que ces fournisseurs sont tenus de diffuser ;

- ▶ de doter le régulateur indépendant de l'audiovisuel de la compétence de définir de façon autonome des règles et lignes directrices concrètes et contraignantes valables pour tous les services de médias audiovisuels quant à l'organisation et au périmètre de cette surveillance, et ceci dans tous les domaines où l'ALIA est dotée d'une mission ;
- ▶ de doter l'ALIA des ressources indispensables au bon accomplissement des missions prévues.

Dans l'avis précité, l'ALIA avait également retenu que « dans le contexte luxembourgeois une régulation complète de la présence de l'activité politique dans les médias audiovisuels couvrirait les aspects suivants :

- *En période électorale (dont la durée reste à être définie)*
 - *Dans les médias chargés d'une mission de service public*
 - *Les spots électoraux*
 - *Les tables rondes*
 - *Dans tous les médias*
 - *La présence équitable des partis politiques et candidats*

¹²⁶ Avis n° 14/2021 du 13 décembre 2021 du Conseil d'administration de l'ALIA ayant trait aux amendements gouvernementaux du 7 décembre 2021 relatifs au projet de loi n° 7877 portant modification : 1. de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 (et) 2. de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

- *En dehors de la période électorale*
 - *Dans les médias chargés d'une mission de service public*
 - *Les tribunes libres*
 - *Dans tous les médias*
 - *La présence équitable des partis et des candidats*¹²⁷

Cependant, ces propositions n'ont pas été retenues.

À noter pourtant que plusieurs partis soutiennent l'ALIA dans ses efforts de se voir attribuer davantage de compétences et ce, notamment, dans leurs programmes électoraux.

Le DP plaide ainsi pour une révision et une réforme des compétences de l'ALIA, Déi Gréng voudraient renforcer les missions de l'ALIA dans le cadre de la surveillance de la campagne électorale, et d'autres encore, comme les LSAP et Déi Lénk voudraient voir augmenter les moyens de l'ALIA.

Dans son White Paper « La régulation des médias » publié le 2 octobre 2023, l'ALIA propose à nouveau des pistes de réforme, essentielles aux yeux de l'ALIA, à intégrer lors d'une réforme de la loi modifiée de 1991 sur les médias électroniques.

Parmi les principaux constats et revendications figurent les 4 points suivants qui sont d'une importance cruciale pour le bon déroulement des campagnes électorales :

1. Généraliser le principe de la neutralité technologique ;
2. Intégrer l'Internet au périmètre de surveillance ;
3. Conférer à l'éducation aux médias l'importance qu'elle mérite ;
4. Faire avancer la lutte contre les contenus malveillants et nuisibles.

Dans ce contexte, l'ALIA se réjouit de l'engagement pris par le Gouvernement dans l'accord de coalition 2023-2028 dans lequel il annonce la réforme de la réglementation applicable aux médias électroniques ainsi que des compétences de l'ALIA.

Au sujet des points 1 et 2, concernant ses compétences actuelles, l'ALIA relève, telle qu'elle l'avait déjà souligné dans son rapport sur la campagne précédente, qu'elle n'a pas mission de surveiller l'ensemble des médias pendant la campagne électorale¹²⁸. Elle ne dispose d'ailleurs pas des ressources nécessaires pour effectuer un monitoring d'une telle ampleur. L'Autorité est néanmoins d'avis qu'une régulation efficace de la campagne électorale média-

tique ne saurait être limitée aux MSP. Une telle régulation passe nécessairement par une prise en compte de tous les médias audiovisuels et sociaux qui offrent des services de télévision, de radio ou d'Internet, y inclus les réseaux sociaux, destinés au public résident, et la question se pose s'il ne faut pas en sus y inclure la presse écrite, du moins en ce qui concerne la diffusion de publicités politiques payantes et la mise en ligne de tables rondes. Les exemples esquissés en haut montrent également que les partis utilisent de plus en plus d'autres médias que les MSP pour diffuser leurs messages.

- Une surveillance efficace de la campagne électorale passe nécessairement par une mise en place de règles claires et précises, par une modification des différentes bases légales, à savoir la loi sur les médias et la loi électorale, en vue de prévoir de nouvelles dispositions, d'en préciser d'autres et d'élargir les compétences de l'ALIA en matière de surveillance de l'application des textes qui encadrent l'organisation et la couverture éditoriale des campagnes électorales¹²⁹. L'impact de la surveillance des médias et des partis pendant les campagnes électorales augmenterait si certaines dispositions contenues dans les principes directeurs étaient inscrites dans la loi.

Dans un tel cadre, il faudrait éventuellement distinguer les différentes catégories de médias, au niveau des obligations applicables:

- les médias ayant une mission de service public (auxquels s'appliqueraient les règles les plus étendues concernant leurs contenus en termes de représentation des partis),
- les médias qui sont (du moins partiellement) financés par l'État (à travers notamment tous les dispositifs d'aide à la presse) ou les communes (les télévisions communales sont financées à travers le budget communal) et qui devraient respecter des critères de transparence, notamment au niveau de l'étiquetage des publicités politiques, sans être tenus d'obligations de contenu concrètes au-delà du respect d'un certain pluralisme),
- les autres médias (pour lesquels les contraintes seraient les moins étendues, voire même inexistantes).

Quant aux points 3 et 4, il semble établi qu'une lutte efficace contre les contenus malveillants et la désinformation nécessite des efforts considérables en matière d'éducation aux médias qui ne sont réalisables qu'avec des ressources financières et personnelles additionnelles (voir à ce sujet aussi le point 4.1.3.).

¹²⁷ Avis N° 14/2021, op. cit., p. 3-4.

¹²⁸ Article 35, paragraphe 2, lettre m de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

¹²⁹ Loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1991/07/27/n1/consolide/20220821> ; Loi électorale modifiée du 18 février 2003, <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/recueil/elections/20230506>

5.2. Visibilité de l'ALIA

L'ALIA a beaucoup gagné en visibilité par le biais de son rôle de surveillance des deux campagnes électorales. Parfois cependant, de fausses idées sur sa mission circulaient.

- ▶ L'Autorité doit informer davantage sur le rôle de surveillance qui lui incombe et ses limites fixées par la loi.

- ▶ La loi devrait préciser davantage les missions de l'ALIA pendant les campagnes électorales.

5.3. Réunions de concertation

Deux réunions de concertation ont eu lieu en amont de la finalisation des principes directeurs pour la campagne relative aux élections législatives, l'une avec les partis et l'autre avec les MSP.

- ▶ Pour la préparation de la prochaine campagne et dans l'intérêt d'une bonne communication, l'ALIA suggère de réunir tous les acteurs lors d'une seule réunion, comme c'était le cas pour une des réunions principales en amont de la campagne pour les élections communales.

- ▶ Afin de faciliter et d'optimiser la concertation avec les partis et les MSP, il est vital que ces acteurs comprennent le rôle de l'ALIA lors de l'organisation de la campagne médiatique électorale. La participation des partis aux réunions de concertation est une condition importante non seulement pour assurer la compréhension du déroulement de la campagne, mais également des règles y relatives, qui sont élaborées à la suite de la concertation avec les partis et les MSP lors de ces réunions.

5.4. Accord électoral

L'ALIA a constaté qu'un certain nombre des engagements des partis rassemblés dans leur accord électoral ou bien touchent au domaine de compétence de l'Autorité ou bien proposent des solutions insuffisantes à des problèmes qui mériteraient d'être pris en compte par les principes directeurs voire réglés au niveau d'une loi. La présence des partis sur les réseaux sociaux par exemple a fait l'objet de tout un chapitre de l'accord, ce qui démontre l'importance accrue de ce format de diffusion des messages politiques.

- ▶ Le législateur devrait procéder à une évaluation des éléments traités dans les accords électoraux pour, le cas échéant, en régler certains au niveau de la loi. Ce serait d'ailleurs indispensable pour que l'ALIA puisse recevoir une mission de surveillance dans ces domaines.
- ▶ En ce qui concerne la durée de la campagne par exemple, l'ALIA se demande si, dans un souci de clarté et de constance, la durée des campagnes électorales ne devrait pas être réglée, en même temps que la question de la période de réserve, par la loi électorale.

- ▶ Cela vaut également pour l'interdiction de la désinformation et des messages haineux.

Dans les rapports des régulateurs de nos pays voisins, le cas des ministères qui profitent de la période électorale pour faire, par le biais de campagnes « d'information », de la publicité non officielle pour « leurs » ministères a été abordé plusieurs fois. Au Luxembourg, le régulateur n'a pas de mission de surveillance dans ce domaine, mais l'accord électoral prévoit que les ministères doivent s'abstenir d'acheter des publicités payantes par le biais de leurs ministères qui ne sont pas en relation avec leurs obligations d'information¹³⁰.

Un instrument prometteur en matière de la lutte contre les contenus illicites sur les plateformes en ligne est le mécanisme des « trusted flaggers » (signaleurs de confiance) prévu dans le DSA (Digital Services Act - règlement sur les services numériques). Cet instrument permettra d'agir plus rapidement et de manière plus fiable contre les contenus illicites. Les fournisseurs de plateformes en ligne seront obligés, dès le 17 février 2024, de traiter en priorité les signalements des organisations reconnues pour leur compé-

¹³⁰ Wahlkampfokkommes, p. 3.

tence et leur expertise, appelées « signaleurs de confiance » et de suspendre les comptes publiant des contenus illicites. À noter qu'en cas de non-respect du règlement, la Commission européenne pourra infliger des amendes pouvant aller jusqu'à 6% du chiffre d'affaires mondial de l'entreprise concernée.

L'ALIA est d'avis qu'il faudrait davantage réglementer et surveiller les aspects prévus dans l'accord électoral.

- ▶ L'ALIA voudrait ainsi se voir attribuer le statut de « trusted flaggers » prévu à l'article 22 du DSA.

- ▶ L'ALIA est d'avis, qu'en l'absence d'une définition universellement reconnue de la désinformation, la lutte contre la désinformation passe nécessairement par des campagnes d'information et de sensibilisation du grand public. Il faudra en même temps accorder une importance accrue aux initiatives d'éducation aux médias et au numérique visant à renforcer les capacités de tout un chacun à reconnaître et discréditer les informations fausses et trompeuses.

5.5. Questions soulevées dans le cadre des principes directeurs

En ce qui concerne les principes directeurs, il est évident que des adaptations s'imposent à chaque campagne, notamment en raison du nombre changeant de partis concernés et de l'évolution des formats. Si jusqu'ici, la plupart des discussions ont abouti à une solution de compromis, l'ALIA est consciente que le système de la concertation a ses limites. Dans certains dossiers, comme ceux relatifs à la durée des campagnes, aux dispositifs électoraux ou encore aux publicités politiques, il s'avère nécessaire de poser de

façon indépendante un cadre cohérent et, parfois, contraignant, ce qui peut ne pas être apprécié par les partis et les médias qui ont chacun en vue leurs considérations propres. L'ALIA renvoie à cet égard au fait que dans d'autres pays européens, notamment en France et en Communauté française de Belgique, les autorités en charge de la surveillance des campagnes électorales ont un pouvoir réglementaire en la matière et émettent les règles que les médias sont obligés de suivre¹³¹.

5.5.1. Durée de la campagne électorale médiatique

Une surveillance adéquate doit couvrir toutes les phases du débat électoral : pré-campagne, campagne officielle, période de réserve. Si la durée de la campagne ne suscite pas de remarques

particulières, il en va autrement de la pré-campagne et de la période de réserve.

5.5.1.1. Pré-campagne

Pour la présente campagne, l'ALIA avait essayé d'observer davantage les activités des partis en amont de la campagne officielle. L'exercice a clairement montré qu'un bon nombre de ces partis étaient actifs pendant cette phase.

- ▶ Face à ce développement, l'ALIA est d'avis qu'il conviendrait d'intégrer la phase de pré-campagne, par exemple à partir du dépôt officiel des listes jusqu'au début de la campagne officielle, dans la période de surveillance.

¹³¹ En Communauté française de Belgique, le CSA est tenu par un décret de « rédiger et tenir à jour un règlement sur l'information politique en périodes électorales ». CSA, Collège d'avis, Avis n° 03/2023, p. 1. Plus généralement, les règlements élaborés par le CSA sont transmis au gouvernement pour approbation. En France, le CSA est chargé de fixer les règles relatives aux campagnes électorales. CSA (France) : Rapport sur les campagnes électorales 2022, op.cit., p. 19.

5.5.1.2. Période de réserve

Le flou qui entoure actuellement la période de réserve, en l'absence d'une disposition légale univoque, a suscité maintes questions, notamment de la part des partis. Étant donné que la période de réserve n'est pas prévue par la loi, mais uniquement par les principes directeurs, sa portée est limitée dans la mesure où les principes directeurs ne valent que pour les MSP.

- Une discussion plus fondamentale devrait être menée sur l'utilité d'une période de réserve officielle.

- Dans l'hypothèse où son maintien est favorisé, l'ALIA est d'avis qu'il faudrait inscrire la période de réserve explicitement dans la loi électorale et non dans la loi sur les médias, afin de pouvoir prévoir des obligations légales qui devront être respectées par les partis et qui englobent l'ensemble des médias.

5.5.2. Dispositif électoral

Il convient à cet endroit de soulever la question de savoir si la séparation entre tables rondes officielles et émissions appartenant aux dispositifs fait encore sens. En effet, le manque d'enthousiasme que montrent aussi bien les MSP que les partis vis-à-vis des tables rondes officielles mène à penser qu'on pourrait d'un côté supprimer celles-ci, pour, de l'autre côté, renforcer la surveillance de l'ALIA par rapport au dispositif électoral.

Un argument en faveur d'une telle innovation est le fait que les dispositifs permettent aux petits partis, qui souvent ne remplissent pas les conditions¹³² d'éligibilité lors des tables rondes officielles, de s'articuler lors des autres émissions à caractère électoral diffusées par les MSP. Cet effet inattendu pouvait en tout cas être noté lors de la campagne sous objet. Il s'explique notamment par le fait que pour les tables rondes officielles, une par média, des rondes d'une douzaine de personnes sont jugées peu attrayantes aussi bien par les MSP que les partis, alors que la diversité des formats et le nombre des émissions appartenant aux dispositifs permettent mieux de gérer la présence d'un nombre élevé de listes lors de campagnes électorales.

Si l'ALIA se félicite de la créativité des MSP qui ont introduit, dans le cadre de leurs dispositifs électoraux, de nouveaux formats d'émissions, elle les encourage à réfléchir à des formats attrayants pour les jeunes afin de les intéresser davantage au processus électoral.

Pour la campagne sous objet, l'ALIA avait donné aux MSP la latitude de communiquer leurs dispositifs par étapes, à un rythme hebdomadaire, afin qu'ils puissent mieux les adapter à l'actualité politique. Elle s'est cependant rendu compte que les MSP peinaient néanmoins à informer l'Autorité sur leurs émissions et sur les personnes politiques qu'ils allaient inviter. Or, l'ALIA doit d'un côté veiller au principe de l'équité quant à la présence des partis, et d'un autre côté, elle doit tenir informés les partis qui s'inquiètent souvent de leur représentation équitable, sur les dispositifs.

- L'ALIA voudrait souligner, dans l'intérêt d'un déroulement transparent de la campagne, l'importance d'une communication ponctuelle des dispositifs partiels. Elle demande aux MSP de respecter les délais de publication fixés.

5.5.3. Réclamations

Dans le cas de la plainte présentée contre RTL Radio Lëtzebuerg avant le début de la campagne officielle¹³³, la compétence générale de l'ALIA pour s'en occuper était donnée pour ce service de radio. Contrairement à ce que pensait le plaignant, elle ne pouvait cependant pas s'en occuper sur base de sa mission de surveillance des campagnes électorales, puisque l'incident avait lieu avant le début de la campagne.

- Dans le cas d'une mission de surveillance « allégée » pendant la phase de pré-campagne, il faudrait préciser dans la loi voire dans les principes directeurs la durée de cette phase ainsi que les règles qui seraient alors applicables afin de permettre à l'ALIA de traiter les réclamations en relation avec la pré-campagne dans le cadre de sa mission de surveillance des campagnes électorales.

¹³² Conditions sur lesquelles se sont accordées les partis, les MSP et l'ALIA et qui ont été consignées dans les principes directeurs

¹³³ Plainte du 12/08/2023 relative à la non-mention du parti dans un article sur les têtes de listes nationales, voir chapitre 3.4.

5.5.4. Spots électoraux

En ce qui concerne l'agencement des spots électoraux dans les plages de diffusion des MSP, l'ALIA a constaté que les MSP ont cherché à ne pas libérer plus de temps qu'absolument nécessaire pour la diffusion des spots, n'insérant aucune pause entre les différents spots.

- Pour améliorer la qualité de l'écoute des spots sur la radio, l'ALIA réitère sa demande aux MSP d'introduire des pauses minimales entre les spots.

La question de la langue des spots électoraux n'a plus été sujet de discussions pendant la campagne sous objet. Par contre, la demande a été formulée qu'en général, les spots et émissions politiques soient sous-titrées en français et en anglais, pour permettre à un plus grand nombre de suivre la campagne.

5.5.5. Pertinence du format des tables rondes officielles

Même si les partis s'accordent à dire qu'il ne s'agit pas d'un format particulièrement attrayant, ils s'accommodent de ce modèle, étant donné que ce format se déroule pour eux selon des critères objectifs où les conditions de participation sont clairement définies au préalable. De plus, d'autres solutions proposées par certains partis, comme par exemple des tables rondes nettement plus longues, avec de vrais débats, en présence d'un public et diffusées uniquement sur les sites Internet des MSP et dont uniquement des extraits seraient diffusés par la suite sur la télévision et à la radio, n'ont pas trouvé de consensus.

La problématique de la qualité et de l'attractivité des tables rondes « officielles » doit être mise en lien avec le fait que le dispositif électoral permet aux MSP d'utiliser des formats plus intéressants.

- L'ALIA se demande si le format des tables rondes « officielles » est encore adapté à notre époque et s'il ne faudrait pas y renoncer. Dans la mesure où les partis expriment la crainte d'un manque de présence équitable, il est certain que dans ce cas, une surveillance plus intense des dispositifs électoraux voire un rôle plus actif de l'ALIA dans leur organisation seraient indispensables en vue d'apaiser ces craintes et de garantir un déroulement de la campagne médiatique le plus serein possible.
- Afin d'éviter que l'ALIA ne se voie confrontée avec des mises en doute de son rôle de la part des MSP en ce qui concerne les dispositifs électoraux, il conviendrait de s'accorder avec les partis et les MSP, dans l'hypothèse d'une suppression des tables rondes officielles, sur de nouveaux critères de participation à différents formats radio et télévisés pour s'assurer que l'ensemble des partis soient traités de manière équitable et bénéficient de temps de parole sur les MSP.

5.6. Questions soulevées en dehors du cadre des principes directeurs

5.6.1. Presse écrite

Actuellement, ni la couverture de la campagne électorale par la presse ni les publicités payantes diffusées par elle ne sont soumises à quelque surveillance que ce soit.

- L'ALIA plaide pour une surveillance de certaines activités de la presse écrite pendant la phase pré-électorale.

5.6.2. Publicité politique

L'avènement de la publicité politique en ligne transforme profondément les campagnes politiques. Plus un parti dispose de moyens financiers, plus il peut faire son autopromotion. En ce qui concerne la période de la pré-campagne et les médias non MSP (médias audiovisuels, Internet, presse écrite), aucun cadre n'existe, ce qui est particulièrement visible s'agissant des publicités politiques payantes. Or, L'ALIA n'a pas de mission de surveillance dans ce domaine. Le déséquilibre entre le secteur des MSP, surveillé, et celui des médias sociaux, non surveillé, est de plus en plus frappant. L'efficacité des règles afférentes sous leur forme actuelle est ainsi mise en danger, et une surveillance s'impose également dans ce secteur.

- Afin d'atteindre un meilleur équilibre entre les partis en matière de diffusion de spots électoraux payés, on pourrait introduire dans la loi électorale un seuil maximum des dépenses des partis pour la publicité payante¹³⁵.

Comme mentionné plus haut¹³⁶, le règlement européen en matière de publicité politique propose un cadre réglementaire commun pour la publicité à caractère politique. Il prévoit notamment que les publicités politiques doivent être clairement labellisées comme telles et doivent être accompagnées de données visant à assurer un minimum de transparence. Cependant, il n'entrera en vigueur qu'après les prochaines élections européennes.

- Il est urgent que les règles soient actualisées d'une façon qui tienne compte de l'importance de toutes les activités de campagne en ligne, dont la publicité payante¹³⁴.
- L'ALIA suggère que certaines des dispositions du règlement soient déjà appliquées, sur une base volontaire, dans un nouvel accord des partis à la campagne pour les élections européennes.

¹³⁴ Voir à ce sujet également les propositions du Conseil de l'Europe : Conseil de l'Europe : Étude relative à l'utilisation d'Internet dans le cadre des campagnes électorales, op. cit., p. 24.

¹³⁵ Le rapport de la Commission de Venise précité renvoie sur le fait que « certains États participants de l'OSCE et États membres du CdE, par exemple, imposent des réglementations stipulant que le temps d'antenne offert par les médias privés doit être proposé à tous les partis au même tarif, ou imposent des limites à l'utilisation de la publicité payée ». Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, op. cit., point 202, p. 63-64. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)032-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)032-f)

¹³⁶ Voir aussi point 4.1.2.1.3.

5.6.3. Services de télévision et de radio non-MSP et diffusion de contenus en ligne

Jusqu'ici, les services non MSP et l'Internet ne sont pas réglementés pendant les campagnes électorales.

- ▶ L'ALIA est d'avis qu'il faut également surveiller tous les médias électroniques pendant la campagne électorale.
- ▶ Afin d'avoir au moins une idée de la diffusion des messages politiques payants des partis sur les canaux des services de télévision, de radio et des médias sociaux, il faudrait introduire

une obligation de transparence des partis qui se traduirait par la mise à disposition de leurs spots, des relevés de mise en ligne et des coûts afférents.

- ▶ Au vu du développement de la mise en ligne de spots électoraux dans les médias sociaux, l'ALIA a besoin d'une base légale et de ressources humaines afin d'être outillée pour surveiller la totalité des messages des partis.

5.6.4. Collecte de données sur le déroulement de la campagne

La question se pose à qui incombe le devoir de relever les temps de parole des candidat-e-s. Pour la présente et la précédente campagne, c'est l'ALIA qui a pris l'initiative de collecter, avec les moyens du bord, ces données. Or, puisque les MSP sont beaucoup mieux outillés pour faire ce travail, il pourrait être fait de manière largement plus efficace et exacte par leurs soins. L'ALIA renvoie dans ce contexte aux règles retenues dans nos pays voisins : en France notamment, c'est aux éditeurs des 24 chaînes de télévision et de radio du service public de relever le temps de parole non seulement des candidat-e-s, mais également des partis et de leurs soutiens dans l'ensemble de leurs programmes¹³⁷. Les éditeurs sont également tenus de conserver les enregistrements audio et

vidéo des programmes diffusés au cours de la période couverte et de les communiquer à l'Autorité sur sa demande¹³⁸.

- ▶ L'ALIA plaide pour un transfert de l'assemblage des temps de parole vers les MSP.

Par ailleurs, l'Autorité estime que les partis ont également une responsabilité de transparence.

- ▶ L'ALIA demande que les partis communiquent le nombre, la durée et les coûts des contenus qu'ils diffusent en période pré-électorale.

¹³⁷ Recommandation n° 2022-05 du 30 mars 2022 de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique aux services de radio et de télévision relative aux élections législatives des 12 et 19 juin 2022, point 2, paragraphe 1. Pour les élections du 12 juin 2022 (premier tour des législatives), les données à collecter concernaient la phase du 2 mai au 10 juin, c.-à-d. pendant les six semaines précédentes. Les données étaient ensuite mises en ligne sur le site de l'Arcom. Op. cit., points 2 et 3.

¹³⁸ Op. cit., point 5. Voir également les relevés publiés : <https://www.arcom.fr/actualites/legislatives-2022-consultez-les-regles-fixees-par-larcom-et-les-relevés-de-temps-de-parole>.

5.7. Équité

5.7.1. Éligibilité des partis pour participer aux tables rondes officielles

Les critères introduits pour sélectionner les partis en vue de participer aux tables rondes officielles ou pour faire diffuser des spots électoraux l'ont été pour des raisons concrètes. Dans le cas des tables rondes, les MSP peinent à organiser des émissions attrayantes avec un nombre élevé de personnes qui y participent, puisque, à moins d'organiser plus de tables rondes, le temps individuel qui est imparti à chacune d'elles devient très court. La qualité de la table ronde souffre, car il devient difficile sous ces conditions d'engager un débat intéressant. Néanmoins, il faut se demander si les critères adoptés pour les élections législatives en vue de sélectionner les partis éligibles à participer aux tables rondes n'étaient pas trop restrictifs du point de vue de l'équité.

- Dans un souci d'équité, il est proposé de réfléchir aux critères choisis pour définir l'éligibilité des partis à participer aux tables rondes officielles pour les adapter au contexte d'actualité spécifique à chaque campagne électorale.

- Cette question est intimement liée à la question du format des tables rondes : plus il y a de participants, moins le débat est réel. Il faut dès lors réfléchir à la question de savoir si, à partir d'un certain nombre de participants potentiels, le format avec participation de tous donne encore du sens et ne mérite pas d'être supprimé purement et simplement, sinon d'être remplacé par d'autres modalités ou carrément un autre format.
- Dans l'hypothèse où la séparation entre tables rondes « officielles » et dispositifs électoraux venait à être abolie, un nombre plus élevé de séquences de certaines émissions pourrait aider à donner à tous les partis l'occasion de se présenter.

5.7.2. Présence à l'antenne des représentant·e-s des partis

Les principes directeurs définissent en leur chapitre 2 l'objectif de l'intervention de l'ALIA comme suit : « *Le but poursuivi par l'Autorité est de veiller à une présentation objective, équilibrée et équitable dans les médias concernés de tous les courants politiques participant au processus électoral, en vue d'une information diversifiée, complète, pertinente et critique des auditeurs et spectateurs, afin de les appuyer dans le processus de formation de leur opinion politique et de leur choix électoral.* »

Quelques tableaux qui ont été présentés montrent que la problématique d'une distribution équitable du temps de parole est réelle, aussi bien dans les tables rondes officielles (voir chapitre 3.6.3.) que dans les contenus relevant du dispositif électoral (voir chapitre 3.7).

Le secteur des télévisions communales semble particulièrement sensible en ce qui concerne la représentation équitable de la majorité et de l'opposition, et ceci vaut encore plus pour les périodes pré-électorales. La campagne pour les législatives n'en est pas exclue, puisque les responsables politiques des communes détiennent souvent un mandat parlementaire à côté de leurs fonctions communales. Comme les collègues des bourgmestre et

échevins en sont souvent les responsables éditoriaux directs ou indirects, ils peuvent exercer une influence sur le choix des programmes et contenus diffusés. Le danger que des responsables politiques communaux profitent de l'existence de ces médias pour s'y présenter (positivement), au détriment des représentant·e-s des partis d'opposition est très réel.

- L'ALIA aimerait voir un engagement formel des responsables du contenu éditorial des télévisions communales à respecter le principe de l'équité.

L'ALIA a constaté que lors des tables rondes officielles diffusées par les trois MSP, les écarts entre les temps de parole globaux des candidat·e-s étaient parfois très importants. L'exemple de RTL Radio Lëtzebuerg a pourtant montré qu'il est possible d'atteindre un certain équilibre entre la longueur des prises de parole.

- L'ALIA préconise que les MSP prennent les mesures appropriées pour assurer que les candidat·e-s disposent de temps de parole plus rapprochés, sans toutefois qu'une égalité absolue à la seconde près ne doive évidemment être réalisée.

5.7.3. Respect du principe d'équité dans le dispositif électoral

En procédant à une analyse spécifique du nombre de présences des partis pour chaque MSP hors campagne officielle, on voit que cette présence est fortement fonction des principes régissant les tables rondes officielles, à savoir que chaque parti éligible à participer aux tables rondes officielles est aussi invité à participer aux autres formats d'émissions. Par contre, les petits partis qui ne remplissent pas les critères d'éligibilité pour les tables rondes « officielles », sont également sous-représentés par rapport aux grands en ce qui concerne les choix effectués par les MSP au niveau des partis à inviter pour participer aux émissions du dispositif.

On constate cependant que par rapport aux élections communales de 2023, les MSP semblent être devenus plus sensibles, au niveau des dispositifs, à la question de la représentation des petits partis.

- L'ALIA félicite les MSP pour les efforts et les encourage à continuer à rechercher des solutions qui impliquent la prise en compte des petits partis.

5.7.4. La presse écrite et la campagne électorale

L'absence de surveillance de la presse écrite a comme conséquence que l'aspect de l'équité dans la représentation des partis ne peut pas être surveillé, notamment lors de l'organisation de tables rondes qui sont ensuite diffusées sur Internet.

- Avant d'instaurer une surveillance de la presse écrite pendant la campagne électorale, il faut obligatoirement déterminer les

obligations, ou, le cas échéant, l'absence d'obligations, à respecter par la presse écrite en matière de pluralisme politique qui, par la force des choses, ne sauraient être les mêmes que celles des médias audiovisuels qui ont une mission de service public.

5.7.5. Équilibre des genres

La faible présence des femmes lors des tables rondes diffusées par les MSP (27,92 %) et lors des émissions électorales organisées par la presse (28,03 %), suggère qu'une prise de conscience de l'aspect de l'équilibre des genres en ce qui concerne la présence des candidat-e-s dans les débats diffusés fait défaut.

- Selon l'ALIA, une surveillance de l'équilibre entre hommes et femmes politiques serait appropriée.
- L'ALIA soutient, à court terme, dans un but de sensibilisation à la thématique, la proposition d'introduire une disposition facultative sur le respect de l'équilibre des genres dans les principes directeurs.

Cependant, à long terme, il n'est pas certain que, dans le cas des campagnes électorales, l'approche de donner aux éditeurs de médias la responsabilité soit le meilleur choix. Une telle règle nécessiterait un travail de comptabilité qui est plus facile à instaurer au niveau des partis mêmes. D'ailleurs, c'est aux partis qu'il incombe en premier lieu d'assurer une proportion équilibrée de candidats et de candidates.

L'Autorité voudrait rappeler que la loi sur le financement des partis prévoit actuellement une clause de respect d'un seuil minimal de 24 pour cent de candidatures de chaque sexe pour les listes pour les élections législatives. Si un parti n'atteint pas ce seuil, le montant de sa dotation financière par l'État est diminué au pro rata¹³⁹.

- L'ALIA plaide à terme pour l'ancrage dans la loi d'une telle disposition.

¹³⁹ Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, article 2.

5.7.6. Financement des campagnes électorales des partis

Le financement de la publicité politique payante est en lien avec les sommes à disposition des partis, dont une partie provient de leur financement par l'État. Il en résulte que les partis comptant déjà un certain nombre de députés sont favorisés par rapport à ceux qui ne font qu'entrer dans le jeu politique.

- ▶ L'ALIA plaide pour davantage de transparence et d'équité concernant le financement des campagnes électorales des partis.

5.8. Résumé des pistes de réflexion de l'ALIA pour les campagnes futures

La campagne révolue montre que certains aspects fondamentaux sont à revoir dans la loi si la mission de surveillance de la campagne électorale médiatique de l'ALIA doit prendre son véritable sens.

- ▶ Il faut réfléchir à une extension de la période de surveillance en incluant la pré-campagne et la période de réserve ;
- ▶ Il faut se demander si une surveillance efficace de la campagne électorale médiatique ne doit pas nécessairement passer par un monitoring de tous les médias audiovisuels, de la presse écrite (y compris ses déclinaisons sur Internet) et des réseaux sociaux. Ceci pourrait être fait en respectant une certaine gradation des obligations imposées en fonction de l'existence d'une mission de service public et/ou du soutien financier apporté par l'État ;
- ▶ Comme dans son précédent rapport, l'ALIA aurait apprécié dans ce contexte que les enregistrements des contenus en rapport avec les élections (tables rondes et spots électoraux officiels, émissions diffusées dans le cadre du dispositif électoral, publicités politiques payantes) diffusés par les MSP (et, en cas d'extension de la surveillance, par d'autres médias) lors de la pré-campagne et de la campagne électorale soient non seulement conservés par les fournisseurs pendant la durée d'un mois tel qu'actuellement prévu par la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, mais devraient être transmis obligatoirement à l'ALIA à la suite de leur diffusion afin qu'elle puisse remplir véritablement sa mission ;
- ▶ Dans un souci de transparence, il semble opportun que les partis informent l'ALIA de leur présence sur les différents médias, y compris sur les réseaux sociaux, au cours de la campagne électorale médiatique officielle : ces informations devraient inclure les dates de diffusion, le nombre, la longueur des contenus et, le cas échéant, le prix payé ;
- ▶ L'ALIA doit se voir confier par le pouvoir politique la mission de surveiller tous les aspects importants des campagnes électorales médiatiques et les moyens nécessaires pour ce faire afin de lui permettre de procéder à une analyse plus poussée et répondant à des critères scientifiques ;
- ▶ Les accords électoraux devraient être recadrés et certains de leurs éléments actuels devraient être mis sous la surveillance de l'ALIA voire réglés par la loi ;
- ▶ L'ALIA devrait se voir reconnaître le statut de « trusted flagger » ;
- ▶ Une importance accrue devrait être accordée aux initiatives d'éducation aux médias et au numérique visant à renforcer les capacités de tout un chacun à reconnaître et discréditer les informations fausses et trompeuses ;
- ▶ L'équilibre des genres lors des tables rondes électorales devrait constituer une nouvelle mission de surveillance, à prendre en charge par l'ALIA ou par un autre organisme ;
- ▶ Vu l'entrée en vigueur prochaine du règlement européen relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, il serait d'ores et déjà approprié de réfléchir sur la mise en place d'un système d'étiquetage de la publicité politique, payante ou non payante, en phase pré-électorale.

6. Annexes

Enquête sur la future organisation des campagnes électorales médiatiques et des émissions d'information politique « tribunes libres »

I. Questions concernant l'organisation des campagnes électorales médiatiques

Le projet de loi n° 7877 vise à attribuer à l'ALIA la mission d'organiser la répartition du temps d'antenne gratuit mis à disposition des partis politiques et groupements de candidats dans le cadre des élections législatives, communales et européennes sur les radios et TV à service public (sous forme de spots électoraux radio- et télédiffusés et de programmes d'information spéciaux télévisés).

A. Tables rondes télé- et radiodiffusées

Question 1

Avez-vous des remarques quant à l'**organisation des tables rondes télé- et radiodiffusées** dont vous aimeriez nous faire part ? (par ex. : nombre de tables rondes, horaires de diffusion, détails organisationnels, langues, modération, décompte du temps de parole, choix des sujets, etc.)

- Pour rappel, lors des élections communales de 2017, RTL Télé Lëtzebuerg, RTL Radio Lëtzebuerg et Radio 100,7 ont chacun diffusé 2 tables rondes de 60 à 90 minutes.
- Une table ronde par média a été organisée avant les élections législatives en 2018 et deux tables rondes en 2019 lors des élections européennes.

Question 2

Avez-vous des remarques à nous communiquer concernant **les critères à remplir par parti politique pour pouvoir participer aux tables rondes officielles ?**

- Pour rappel, lors des élections communales de 2017, tous les partis ayant présenté des listes complètes dans des communes à scrutin proportionnel, totalisant un quart de la population totale du pays (147.000 habitants) au moins, étaient représentés aux tables rondes.
- Lors des élections législatives de 2018, RTL Radio Lëtzebuerg, RTL Télé et Radio 100,7 ont organisé chacun une table ronde à laquelle tous les partis politiques ayant présenté une liste dans les 4 circonscriptions ont été invités à participer. Tous les partis ayant présenté une liste, étaient représentés dans les tables rondes organisées en amont des élections européennes de 2019.

B. Spots électoraux télé- et radiodiffusés**Question 3**

Êtes-vous en faveur d'une uniformisation de la **durée des spots électoraux** individuels des partis à une durée standardisée et obligatoire ?

- oui, je suis en faveur d'une uniformisation de la durée des spots
- non, je suis contre une uniformisation de la durée des spots.

Veillez expliquer/motiver votre réponse :

Question 4

Selon vous, en quelles **langues** est-ce que les spots électoraux devraient pouvoir être diffusés sur *RTL Télé Lëtzebuerg, RTL Radio Lëtzebuerg et radio 100,7* ?

Les langues suivantes devraient être admises pour la diffusion des spots électoraux:

Pour les élections communales

- luxembourgeois
- français
- allemand
- anglais
- autre (s), veuillez préciser

Pour les élections législatives

- luxembourgeois
- français
- allemand
- anglais
- autre (s), veuillez préciser

Pour les élections européennes

- luxembourgeois
- français
- allemand
- anglais
- autre (s), veuillez préciser

Question 5

Selon vous, faudrait-il mettre en place **un sous-titrage obligatoire des spots électoraux télédiffusés** ?

non

oui. Veuillez préciser quelle(s) langue(s) : _____

Veuillez expliquer/motiver votre réponse :

Question 6

Avez-vous d'autres observations ou suggestions à faire concernant **les conditions de production, de programmation et de diffusion des spots électoraux** ? (p.ex. : plages et ordre de diffusion des spots, possibilité de produire des nouveaux spots au cours de la campagne, ou autres détails techniques)

Question 7

Avez-vous des remarques dont vous aimeriez nous faire part concernant **les conditions de participation et la répartition du temps d'antenne entre les partis se présentant aux élections** ?

Pour rappel, la méthodologie de calcul du temps d'antenne par parti pour la diffusion des spots électoraux était comme suit :

Élections communales, 2017 :

- Les partis ayant présentés des listes complètes dans des communes à scrutin proportionnel totalisant un quart de la population totale du pays au moins ont disposé de 8 minutes d'antenne pour chaque média média (*RTL Télé Lëtzebuerg, RTL Radio Lëtzebuerg et radio 100,7*).
- Les partis ayant présenté des listes dans différentes communes à scrutin proportionnel mais n'ayant pas atteint le total de un quart de la population totale du pays ont vu leur temps d'antenne réduit au prorata du nombre d'habitants des communes dans lesquelles ils ont présenté des listes.

Élections législatives, 2018 :

- Les partis ayant présenté une liste complète dans chacune des circonscriptions électorales ont disposé de 12 minutes de temps d'antenne dans chaque média (*RTL Télé Lëtzebuerg, RTL Radio Lëtzebuerg et radio 100,7*). Les partis ayant présenté des listes incomplètes, ont vu leur temps d'antenne réduit au prorata du nombre total de candidats figurant sur les listes.

Élections européennes, 2019 :

- Chaque parti disposait de 9 minutes de temps d'antenne par média.

Question 8

Le projet de loi n° 7877 ne se prononce pas sur la **durée de la période préélectorale** médiatique. Selon vous, quel est le nombre de semaines avant la date du scrutin qui devrait être défini comme « période électorale officielle » ?

► Pour rappel, lors des élections communales de 2017 et des élections européennes de 2019, la durée de la campagne électorale médiatique était de 4 semaines. Celle des élections législatives de 2018 était de 5 semaines.

Question 9

Pensez-vous que le nombre de semaines devrait différer en fonction du type d'élection (élections communales, législatives, européennes) et/ou en fonction de la date des élections (p.ex. période estivale, ...) ?

- non
- oui

Veillez expliquer/motiver votre réponse :

Question 10

Durant la campagne électorale européenne de 2019, l'ALIA a pour une première fois mesuré et comparé le temps d'antenne attribué aux différents partis politiques dans les médias à service public, en dehors des programmes que ces médias sont tenus de diffuser (spots électoraux, tables rondes), afin d'évaluer si une présentation équitable et équilibrée des partis en lice a été assurée.

Jugez-vous utile un mesurage du temps d'antenne alloué aux différents partis en période préélectorale, en dehors des programmes que ces médias sont tenus de diffuser, en vue **d'évaluer si une présence équilibrée/équitable des candidats et partis** se présentant aux élections a pu être assurée dans les médias ?

- oui Si vous avez répondu **oui**, **continuez avec la question ci-dessous**
- non Si vous avez répondu **non**, **passez directement à la Question 16**

Question 11

Si vous avez répondu « oui » à la question précédente, estimez-vous que le périmètre d'une surveillance d'une couverture médiatique des élections devrait se limiter aux médias chargés d'une mission de service public, ou devrait-elle englober tous les programmes de télévision et de radio destinés au public résident ?

- oui, une surveillance devrait se limiter aux médias chargés d'une mission de service public.
- non, une surveillance ne devrait pas se limiter aux médias de service public mais devrait inclure tous les programmes de télévision et de radio destinés au public résident.
- Autre réponse, veuillez préciser :
-
-

Question 12

Selon vous, **quels services de médias audiovisuels et sonores devraient être inclus dans une surveillance spécifique de la couverture médiatique préélectorale ?**

Vous pouvez cocher plusieurs cases :

- services de télédiffusion s'adressant à un public résident
- télés communales
- services de radiodiffusion s'adressant à un public résident

Question 13

Selon vous, est-ce qu'une **surveillance de la présence médiatique des partis** (en dehors du temps d'attente gratuit mis à disposition aux partis) devrait se limiter à un **nombre défini de semaines** avant les élections, ou est-ce qu'une telle surveillance devrait se faire **tout au long de l'année** ?

- la surveillance devrait se limiter à un nombre défini de semaines (cf. Question 8)
- la surveillance devrait avoir lieu tout au long de l'année

Question 14

En mesurant la présence à l'antenne des partis hors tables rondes et spots êtes-vous en faveur :

- d'une **équité du temps de parole** entre les partis politiques se présentant aux élections, en accordant un temps d'antenne équivalent à leur représentativité (résultats aux précédentes élections), ou
- d'une **égalité du temps de parole**, en accordant une stricte égalité du temps de parole entre les partis ?
- d'un autre critère de mesurage. Merci de préciser lequel :

Remarques éventuelles :

Question 15

Selon votre opinion, est-ce qu'un décompte de la couverture médiatique devrait seulement **considérer le temps de parole** d'un parti/candidat (= son temps d'intervention direct) ou plutôt **le temps d'antenne** d'un parti/candidat (= toutes les séquences consacrées à un parti/candidat et qui ne lui sont pas explicitement défavorables, peu importe si le parti/candidat parle lui-même ou si un journaliste ou autre s'exprime sur lui) ?

- le temps d'antenne devrait être pris en compte
 - seulement le temps de parole devrait être pris en compte
 - autre critère, veuillez préciser :
-

D. Publicités politiques

Question 16

Jugez-vous nécessaire la création d'une base légale mettant en place un **monitoring des publicités politiques sponsorisées à des fins électorales sur les réseaux sociaux** ?

- oui
- non Si vous avez répondu **non**, **passez directement à la Question 18**

Question 17

Si vous avez répondu à la question précédente que **vous êtes en faveur d'un monitoring des publicités politiques sponsorisées**, quels réseaux sociaux devraient être inclus ?

- Facebook
- Instagram
- YouTube
- Autre(s), veuillez préciser: _____

► Pour information, Twitter/Pinterest /LinkedIn interdisent toute forme de publicité politique.

E. Accessibilité

Question 18

Pensez-vous que des mesures spécifiques devraient être mises en œuvre concernant l'**accessibilité** du contenu des spots électoraux et des émissions d'information politique spéciales télévisées dans le cadre de la campagne électorale médiatique ?

- oui
 non Si vous avez répondu non, **passez directement au Chapitre II.**

Question 19

Quels moyens pour réaliser l'accessibilité des programmes et spots électoraux télévisés aimeriez-vous voir mis en place ?

Vous pouvez cocher plusieurs cases :

- langue des signes DGS (Deutsche Gebärdensprache)
 sous-titrages
 audio-description pour personnes malvoyantes et aveugles
 Autre(s), veuillez préciser: _____

II. Questions concernant l'organisation des émissions d'information politique « tribunes libres »

Question 20

Jugez-vous que les émissions d'information politique « **tribunes libres** », **dans leur forme actuelle**, représentent une valeur ajoutée pour votre organisme?

- *Pour rappel, les règles actuelles appliquées pour le calcul des émissions politiques « tribunes libres politiques » sont les suivantes :*
- *Chaque parti/sensibilité politique représenté à la Chambre des députés dispose d'un socle commun de 5 minutes d'antenne ;*
 - *Ce socle est majoré de 1'30" pour chaque élu ;*
 - *Tenant compte de deux émissions diffusées par semaine sur RTL Radio et radio 100,7, le total du temps d'antenne des différents partis est réparti sur les 20 prochains passages.*

- oui, les « tribunes libres » sont utiles pour l'organisme que je représente et nous souhaitons continuer en profiter
 non, les tribunes libres ne sont pas utiles pour notre organisme
 autre, veuillez expliquer : _____



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

18, rue Erasme
L-1468 Luxembourg

www.alia.lu

T +352 247 – 70 105

M info@alia.etat.lu

