

A V I S

sur

- le projet de loi portant création de l'établissement public "*Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel*" et modification
 1. de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques,
 2. de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État et
 3. de la loi du 6 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques;
- le projet de règlement grand-ducal portant fixation des indemnités revenant au président et aux membres du conseil d'administration ainsi qu'aux membres de l'assemblée consultative de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'Audiovisuel;
- le projet de règlement grand-ducal concernant la fixation des taxes à percevoir par l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel en matière de surveillance des services de médias audiovisuels

Par dépêche du 17 octobre 2012, Monsieur le Ministre des Communications et des Médias a demandé, "*dans les meilleurs délais*" bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi et les projets de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé.

Les projets sous avis entendent réformer les organes de surveillance des services de médias et redéfinir les missions leur attribuées ainsi que leurs moyens d'action.

Considérations générales

Les premières autorités de contrôle ayant été créées par la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, il y a eu entre-temps une évolution non négligeable dans le domaine des médias. D'un côté, diverses directives européennes, telles que la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 dite "*directive Services de médias audiovisuels*" imposent des règles plus strictes et harmonisées. D'un autre côté, l'offre médiatique est devenue tellement diversifiée que son contrôle devient de plus en plus complexe, alors surtout que bon nombre de chaînes de télévision soumises au contrôle du Grand-Duché sont réparties partout dans le monde et que le volet de l'internet gagne constamment du terrain.

Il est d'ailleurs étonnant de constater que les auteurs n'aient soufflé mot sur ce dernier média, dont le contrôle n'est prévu ni par le projet de loi sous avis, ni, selon les informations dont dispose la Chambre, par un autre texte.

La surveillance des médias est actuellement répartie entre la Commission indépendante de la radiodiffusion (CIR), le Conseil national des programmes (CNP) et le Ministre ayant dans ses attribu-

tions les médias. Tandis que la CIR surveille le contenu des radios locales et des radios à réseau d'émission, le CNP est responsable du contrôle des services de médias audiovisuels et des programmes de radio à émetteur de haute puissance. Le ministre est chargé de son côté de veiller au respect des dispositions légales concernant la publicité et autres formes de communications commerciales par les médias audiovisuels.

Il s'est cependant avéré que la surveillance est inefficace dans la mesure où le CNP n'a aucun pouvoir de sanction et que la CIR et le ministre ne peuvent qu'inciter le fournisseur concerné à respecter la législation. C'est seulement en cas de récidive que peut être prononcé le retrait de la concession/permission.

Afin de remédier à cette faiblesse organisationnelle et pour tenir compte des évolutions récentes, la réforme envisagée se propose, selon l'exposé des motifs qui accompagne le projet de loi, d'introduire *"un système de sanctions graduées"* et de centraliser *"au sein d'une seule autorité le pouvoir de surveillance et de sanction pour l'ensemble des services de médias"*, à savoir auprès de l'*"Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel"* (ALIA).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas d'objections contre un tel regroupement des organes de surveillance, ni contre le renforcement des pouvoirs de sanction, alors qu'il est indispensable que chaque autorité soit dotée des moyens nécessaires à l'accomplissement des tâches lui confiées par la loi.

Il est cependant inadmissible que cette nouvelle autorité de contrôle soit prévue sous forme d'établissement public. Selon les auteurs du projet, le statut d'un *"établissement public à caractère administratif"* serait indispensable pour *"assurer que l'exercice de cette mission puisse s'exercer en toute indépendance"* et pour *"assurer l'indépendance et le pluralisme de l'information"*. Il est par ailleurs suggéré que cette *"indépendance"* serait d'autant plus importante qu'une sanction prononcée à l'égard d'un service de médias puisse *"être considérée comme une ingérence dans la liberté d'expression"* et que le ministre ne serait plus impliqué dans la surveillance du respect des règles en matière de communications commerciales.

D'abord, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à souligner qu'il ne suffit pas de parler partout d'"*indépendance*" et d'ajouter à l'autorité à créer le qualificatif "*indépendant*" pour démontrer le bien-fondé de la forme juridique choisie. Se pose d'ailleurs la question de savoir en quoi ce nouvel organe est effectivement indépendant. L'autonomie financière ne peut être visée alors que, selon l'article 20 du projet sous avis, "*l'autorité bénéficie d'une dotation annuelle à charge du budget de l'État*" et que l'"*État met à sa disposition les biens immobiliers nécessaires*". Le commentaire de l'article en question ne laisse plus aucun doute en précisant que "*les frais de fonctionnement de l'autorité sont à charge du budget de l'État*".

Quant à l'indépendance invoquée dans le cadre des sanctions à prononcer, la Chambre signale que, quoique le projet sous avis prévoie bel et bien que l'ALIA puisse prononcer comme sanctions disciplinaires "*le blâme*", "*le blâme avec obligation de lecture d'un communiqué à l'antenne*" et "*une amende d'ordre de 250.- à 25.000.- euros*", il ne reste pas moins vrai que la sanction ultime, à savoir le retrait d'une permission, ne pourra être prononcée qu'à l'égard des "*services de radio sonore à émetteur(s) de faible puissance*", soit les radios locales et les radios à réseaux d'émission. Pour tous les autres services de médias audiovisuels, le commentaire de l'article 21 du projet sous avis confirme que le rôle de l'ALIA "*sera limité à proposer au gouvernement la suspension provisoire voir (sic) l'interdiction*".

Si l'on sait de l'autre côté que, par exemple, la Direction de l'Aviation civile – organe de contrôle non moins important, qui n'est pas un établissement public, mais qui est placée sous l'autorité du ministre du ressort et qui fait donc partie de l'administration – a le pouvoir de délivrer les licences du personnel naviguant, de refuser leur octroi, de les suspendre, de les retirer, de refuser leur restitution ou leur renouvellement, on est en droit de douter du bien-fondé de l'attribution de la forme juridique d'établissement public à l'ALIA, dont les pouvoirs – et les conséquences y relatives – sont moindres ou tout au plus égaux à ceux de la DAC.

Quant aux amendes que l'ALIA peut infliger et dont question ci-avant, la Chambre estime que l'octroi d'un tel pouvoir à un établissement public – qui agit "*en toute indépendance*" et n'a donc de comptes à rendre à personne – est discutable voire contestable dans la mesure où il s'agit du transfert de responsabilités étatiques sinon d'attributions du pouvoir souverain à une instance décentralisée.

Par ailleurs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est étonnée de constater, quant aux dispositions relatives au personnel, que le cadre prévu est composé de fonctionnaires de l'État et qu'il peut "*être complété par des stagiaires, des employés de l'État ainsi que par des salariés de l'État*". Comme il est en outre prévu qu'une personne actuellement occupée par le Conseil national des programmes sous le statut d'employé de l'État aura la possibilité de passer un examen spécial pour pouvoir être fonctionnarisée et que, au commentaire de l'article 19 du projet sous avis, il est souligné que "*les collaborateurs permanents auront le statut de fonctionnaire*", il est d'autant plus incompréhensible que les auteurs s'obstinent à vouloir mettre en place un établissement public.

Pour toutes ces raisons, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'oppose catégoriquement à la création d'un établissement public supplémentaire, les missions incombant à l'ALIA pouvant facilement être assumées par une cellule ou structure fonctionnant au sein du ministère.

* * *

Projet de loi

(La numérotation des articles fait référence à la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, telle que le projet de loi sous avis entend la modifier).

ad art. 35

Au second alinéa du paragraphe (1), il y a lieu d'écrire que "*le siège (...) est établi à Luxembourg*" plutôt que "*au Luxembourg*", la disposition qui suit et qui prévoit qu'il "*peut être transféré à tout moment dans toute autre localité du Luxembourg*" ne faisant autrement aucun sens.

Au paragraphe (2), qui énumère les missions de l'ALIA, les auteurs renvoient, sub b), à "*l'article 14, alinéa (5) de la présente loi*". Comme l'article en question est pourtant subdivisé en paragraphes, il y a lieu de se référer au "*paragraphe (5)*".

ad art. 35bis

Au point k) du paragraphe I., le conseil d'administration se voit conféré l'exercice des missions prévues par "*la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques*". Or, ladite loi fait précisément objet d'une modification par l'article 23 du projet de loi sous avis, de sorte qu'il faut parler de la loi **modifiée** du 20 avril 2009.

Par ailleurs, il est prévu à l'article 35bis que le conseil d'administration désigne un secrétaire qui est choisi "*parmi les agents de l'Autorité*" et que tant les membres du conseil d'administration que le secrétaire "*bénéficient d'une indemnité mensuelle*", fixée par règlement grand-ducal. Le commentaire de cette disposition ne parle toutefois que de "*l'indemnité dont bénéficient les membres du Conseil*"! La Chambre des fonctionnaires et employés publics salue que le projet de règlement grand-ducal afférent fasse partie du dossier lui soumis pour avis et elle constate que celui-ci dispose au paragraphe (2) de son article 1^{er} que les membres du conseil d'administration "*ainsi que son secrétaire*" bénéficient d'une indemnité. Les textes des projets de loi et de règlement grand-ducal étant donc cohérents, les auteurs devraient néanmoins adapter au projet de loi le commentaire de l'article en question.

Quant au paragraphe II., premier alinéa, il est prévu que le directeur de l'ALIA est nommé pour une durée de cinq ans seulement. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ignore les raisons qui ont amené les auteurs à déroger au droit commun, puisque le commentaire y relatif ne fournit aucune explication. La Chambre renvoie à ce sujet à la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État, qui prévoit le principe de la nomination aux fonctions de directeur pour une période de sept ans.

Au second alinéa du paragraphe II., la possibilité de révoquer le directeur est prévue *"lorsqu'il se trouve dans une incapacité durable d'exercer ses fonctions ou lorsqu'il ne remplit plus les conditions nécessaires à ses fonctions"*. Une telle formulation est des plus vagues. En effet, les *"conditions nécessaires à ses fonctions"* ne sont définies nulle part. Le commentaire y relatif prête à confusion puisqu'il explique que *"le texte énumère les motifs qui peuvent entraîner la révocation du directeur"*. Si l'exercice d'un mandat politique était visé (cf. alinéa cinq du même paragraphe), il se recommanderait de parler d'*"incompatibilités"* plutôt que de *"conditions nécessaires à ses fonctions"*. Quoi qu'il en soit, cette disposition doit être clarifiée.

ad art. 35ter

Le projet institue une *"Assemblée consultative"* pour l'ALIA. Selon le commentaire, ce nouvel organe est créé *"à l'instar de l'actuelle assemblée plénière du CNP"* et est composé des représentants des *"organisations les plus représentatives de la vie sociale et culturelle du pays"*. La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les dispositions actuellement en vigueur pour le Conseil national des programmes sont beaucoup plus précises. En effet, l'article 31 actuel de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques dispose que *"le Conseil se compose (de membres proposés) par les organisations les plus représentatives de la vie sociale et culturelle du pays, y compris les cultes reconnus, les groupes politiques parlementaires, les syndicats les plus représentatifs sur le plan national et les organisations patronales, ainsi que les fédérations nationales d'associations actives notamment dans le domaine culturel, sportif, familial, caritatif, écologique, des jeunes et des immigrés"*. La Chambre recommande dès lors aux auteurs de s'en inspirer, afin qu'il soit déjà précisé au niveau de la loi ce qu'il y a lieu d'entendre par *"organisations les plus représentatives de la vie sociale et culturelle du pays"*.

En tout état de cause, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saurait donner son aval à un texte laissant à *"un arrêté grand-ducal"* le choix des organisations retenues pour l'Assemblée consultative.

La Chambre ne partage pas non plus le point de vue exprimé au commentaire des articles, selon lequel il est suggéré de "*s'inspirer de la liste des membres fixée à l'article 2 du règlement grand-ducal du 19 mai 2009 déterminant la mission, la composition et le fonctionnement de la Commission de surveillance de la classification des films*". En effet, ladite Commission est composée de trois représentants ministériels, d'un représentant du comité pour les droits de l'enfant, d'un expert en psychologie, en pédagogie ou en sciences socio-éducatives et d'un critique de cinéma. Si une telle composition peut être indiquée pour procéder à la classification de films, il ne semble cependant pas indiqué de procéder de la sorte pour l'Assemblée consultative de l'ALIA.

ad art. 35quinquies

Tout en renvoyant à sa remarque faite sub "*Considérations générales*" ci-avant et concernant le financement du nouvel organe de contrôle, la Chambre des fonctionnaires et employés publics doit constater – une fois de plus – que le projet de loi n'est pas accompagné d'une fiche financière et contrevient ainsi à la loi sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État.

ad art. 35sexies

Comme le but principal du projet de loi sous avis est celui de conférer plus de crédibilité aux organes chargés de surveiller les services des médias en introduisant un système de sanctions graduées, il est pour le moins surprenant de constater – la Chambre renvoie dans ce contexte à sa remarque sous "*Considérations générales*" – que le pouvoir de sanction de l'ALIA soit limité dans la mesure où "*elle ne pourra procéder elle-même qu'au retrait des licences accordées aux radios locales et à réseau d'émission*", comme il est affirmé au commentaire des articles.

Au paragraphe (5) de cet article, alinéa final, il est question des "*deux premiers tirets du présent article*", alors qu'il s'agit de toute évidence des tirets du "*présent paragraphe*".

Au paragraphe (9), il y a lieu d'écrire que les amendes sont prononcées "*conformément aux paragraphes (3) et (5)*".

Projet de règlement grand-ducal portant fixation des indemnités revenant au président et aux membres du conseil d'administration ainsi qu'aux membres de l'assemblée consultative de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel

ad préambule

Les indemnités revenant aux membres du conseil d'administration et au secrétaire étant prévues à l'article 17 du projet de loi sous avis et celles revenant aux membres de l'Assemblée consultative à son article 18, il y a lieu de rectifier le préambule du projet et d'y écrire: "*Vu les articles 17 et 18" (au lieu de "*15 et 16*").*

ad art. 1^{er}

Cet article dispose que le président a droit à "*une indemnité de 100 points indiciaires par mois*", tandis que les autres membres du Conseil d'administration et son secrétaire "*bénéficient d'une indemnité de 80 points par mois*". Afin d'éviter tout malentendu, il serait préférable de préciser dans les deux cas qu'il s'agit de "*points indiciaires*".

La numérotation des paragraphes est à redresser dans la mesure où le paragraphe suivant le paragraphe (2) doit être le paragraphe **(3)** et non le paragraphe (4).

Quant à ce paragraphe (3), deux remarques s'imposent.

D'abord, il n'existe pas de lettre B) à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État. Comme il s'agit en l'occurrence de fixer la valeur du point indiciaire, c'est à la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'État qu'il faut se référer.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la valeur du point indiciaire n'est indiquée que pour les membres du conseil d'administration, celle du secrétaire ayant été omise. Afin d'y remédier, la Chambre propose de libeller ledit paragraphe comme suit:

"(3) La valeur du point indiciaire applicable aux indemnités prévues ci-avant est celle fixée par la lettre B. de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'État ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État."

* * *

Projet de règlement grand-ducal concernant la fixation des taxes à percevoir par l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel en matière de surveillance des services de médias audiovisuels

ad intitulé et préambule

Le préambule se réfère à l'article 7 de la future loi portant création de l'ALIA. Or, ledit article n'a strictement rien à voir avec les taxes à percevoir par l'ALIA, mais modifie l'article 25 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, qui traite des "restrictions à la liberté de retransmettre et de commercialiser". L'article 8 par contre introduit dans cette loi un nouvel article 27ter, intitulé "Frais de surveillance". Le dernier alinéa de cet article 27ter prévoit d'ailleurs un règlement d'exécution relatif aux "modalités de financement, de calcul et de paiement de ces taxes". Le préambule est donc à modifier dans ce sens.

Afin d'éviter tout malentendu, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de s'en tenir aux termes prévus par ledit article 27ter et de modifier comme suit l'intitulé du projet:

"Projet de règlement grand-ducal concernant les modalités de financement, de calcul et de paiement des taxes à percevoir par l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel en matière de surveillance des services de médias audiovisuels".

ad art. 1^{er}

Cet article n'a aucun caractère normatif et est à supprimer en conséquence.

À titre subsidiaire, la Chambre constate que le renvoi à l'article 14 de la loi portant création de l'ALIA est erroné, ledit article se limitant à compléter par un petit ajout l'article 34bis (1) de la loi modifiée du 27 juillet 1991 précitée.

Ensuite, l'expression "*la loi précitée*" n'a un sens que si une loi a bel et bien été mentionnée auparavant dans le texte – ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.

Au vu de toutes ces incohérences, la Chambre des fonctionnaires et employés publics suggère de supprimer purement et simplement ledit article et de renuméroter en conséquence les articles suivants du projet.

* * *

Conclusion

Rappelant qu'elle s'oppose avec force à la création d'un nouvel établissement public, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se voit pas en mesure de donner son aval aux projets dans leur teneur actuelle, et elle demande au gouvernement de les reprendre sur le métier afin de les modifier conformément aux réserves, remarques et propositions présentées ci-avant.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 mai 2013.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG