

A-3454/21-6

Doc. parl. n° 7749



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

du 23 février 2021

sur

**le projet de loi portant création de l'établissement public
"Média de service public 100,7" et portant modification de la
loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques**

Par dépêche du 13 janvier 2021, Monsieur le Ministre des Communications et des Médias a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question a pour objet de mettre en place un nouveau cadre légal pour l'établissement de radiodiffusion socioculturelle, établissement public actuellement prévu à l'article 14 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et opérateur de la radio 100,7, radio de service public au Luxembourg.

Le projet vise à regrouper dans un seul texte législatif toutes les dispositions actuellement prévues par un règlement grand-ducal et relatives à l'organisation et aux modalités de fonctionnement dudit établissement public, ceci en spécifiant les missions de celui-ci, en modernisant sa gouvernance et en pérennisant son financement.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

Remarques préliminaires

Le débat sur l'indépendance de l'établissement de radiodiffusion socioculturelle dure depuis bien des années. Il est louable que le débat ne soit plus axé sur les questions de personnel, mais qu'il porte sur une réforme fondamentale de la radio de service public.

Dès longtemps, le cadre légal et réglementaire de l'établissement présente un certain nombre de faiblesses, notamment concernant la structure de celui-ci. En effet, depuis la création de l'établissement, ce cadre n'a jamais été adapté. Par conséquent, la législation actuellement applicable accuse un retard considérable par rapport aux normes européennes du 21^e siècle. Par-dessus tout, l'indépendance de l'établissement face aux influences politiques ne semble plus être suffisamment garantie. Dès le début, l'idée d'un service public de radiodiffusion au Luxembourg a dû faire face à de nombreuses difficultés de mise en œuvre. Jusqu'à présent, le statut juridique de la radio socioculturelle est resté vague. Au fil des années, le besoin d'agir et de légiférer en la matière a été souligné à maintes reprises.



L'objectif du projet de loi, qui est entre autres de renforcer le rôle social de la radio luxembourgeoise de service public, est judicieux. La Chambre approuve donc quant au principe le projet de réforme de l'établissement en question.

Concernant l'élaboration du projet sous avis, il découle de la fiche d'évaluation d'impact y jointe que l'auteur principal du texte est le commissaire du gouvernement chargé de la surveillance de l'établissement en question. Tout en étant consciente qu'il est de pratique courante que les auteurs des projets de lois sont souvent des personnes impliquées dans la matière visée par ces projets, la Chambre estime néanmoins que, pour des raisons d'impartialité, il aurait été préférable que le projet de loi sous avis ait été élaboré essentiellement par une personne indépendante de l'établissement, plutôt que par le commissaire impliqué activement dans la surveillance de l'activité de celui-ci.

Examen du projet de loi

Ad article 5

L'article sous rubrique prévoit que l'établissement est autorisé à distribuer ses programmes à travers "*une ou plusieurs fréquences de radio sonore*" ainsi que "*par le biais d'autres technologies de communication*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que cette formulation est trop vague compte tenu de l'évolution rapide de l'univers multimédia. L'internet a par exemple dépassé le statut d'un simple moyen de communication complémentaire à la radio et devrait être considéré comme un moyen de transmission et de publication d'informations à part entière. Il en va de même pour les applications en ligne. Le projet de loi ne détermine pas comment ces activités "*secondaires*", auparavant propres au secteur de la presse écrite, seront gérées à court et moyen terme. Il manque aussi de clarté concernant les conditions dans lesquelles le "*Média de service public 100,7*" pourra explorer de nouvelles pistes audiovisuelles ou digitales, telles que le lancement d'une chaîne de télévision ou la production de vidéos.

Ad article 6

Le projet de loi fait à plusieurs reprises référence à l'indépendance éditoriale du "*Média de service public 100,7*". Cette indépendance concerne principalement l'autonomie vis-à-vis de l'État et d'autres acteurs politiques, économiques ou sociaux. La Chambre estime que la garantie de l'indépendance du "*Média de service public 100,7*" ne devrait pas seulement relever de la responsabilité de son conseil d'administration, comme le prévoit le projet de loi. Le directeur général et le rédacteur en chef devraient également jouer un rôle majeur dans ce contexte.

Ad article 9

Le projet de loi vise à optimiser les relations entre le conseil d'administration, la direction et la rédaction afin de mettre en place une gouvernance plus moderne.

Le conseil d'administration a pour attribution, entre autres, d'engager et de licencier le directeur général. Les critères décisifs pour procéder au recrutement et au licenciement ne sont cependant pas mentionnés par le texte sous avis. La Chambre est d'avis que de tels critères devraient au moins être précisés dans le règlement d'ordre intérieur visé à l'article 11, paragraphe (1). Elle propose dès lors de compléter l'article 9, paragraphe (3), point 1°, in fine par les mots "*selon les critères définis au règlement d'ordre intérieur*".

Une autre tâche du conseil d'administration est celle d'assurer une "*politique salariale cohérente*". La Chambre estime qu'il serait utile de préciser ce que l'on entend par cette expression. En tout cas, il faudra éviter à l'avenir de recourir aux contrats à durée déterminée au détriment des contrats à durée indéterminée. Il est également important de veiller à ce que les moyens financiers affectés aux frais de personnel ne soient pas utilisés ailleurs, par exemple pour réaliser des investissements.

En outre, le conseil d'administration doit assurer une relation étroite avec l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA) sur toute question relative à la surveillance des contenus publiés par l'établissement public. Dans ce contexte, il conviendrait, de l'avis de la Chambre, de prévoir la fonction de "*délégué à la surveillance du contenu médiatique*", à assurer par un membre du conseil d'administration chargé d'établir des recommandations en la matière par le biais d'un rapport annuel à soumettre à l'ALIA.

Ad article 10

Afin de réduire l'influence politique sur l'établissement, il est prévu que le gouvernement proposera désormais seulement trois des neuf membres du conseil d'administration à nommer (alors qu'à l'heure actuelle tous les neuf membres sont nommés sur proposition du gouvernement). Les six membres restants seront nommés sur proposition du conseil d'administration lui-même. Il est regrettable que le texte ne définisse pas de critères de nomination.

Le projet de loi prévoit que le mandat de membre du conseil d'administration est incompatible, entre autres, avec la qualité de "*salarié auprès d'un autre éditeur*" au Luxembourg. En revanche, le conseil d'administration pourrait théoriquement comprendre des représentants non salariés auprès d'un autre éditeur ou encore des représentants (salariés ou non) d'un groupe de médias du monde audiovisuel (RTL Group par exemple), ces qualités n'étant en effet pas incompatibles avec le mandat de membre du conseil selon le texte sous avis. Cette disposition est donc source d'insécurité juridique et pourrait susciter des discussions sur un éventuel conflit d'intérêts. Par ailleurs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que des candidats entretenant des relations d'affaires étroites avec un autre éditeur ne devraient pas non plus pouvoir faire partie du conseil d'administration. Pour éviter des problèmes éventuels à ce sujet, la disposition en question devra dès lors être adaptée en conséquence.

Dans ce contexte, la Chambre tient en outre à rappeler qu'elle se montre en général réticente concernant le statut de droit privé des membres du conseil d'administration d'un établissement public et qu'elle s'y oppose lorsqu'un établissement public participe directement ou indirectement à l'exercice de la puissance publique.

L'article 10, paragraphe (5), prévoit que, en cas de vacance d'un siège au conseil d'administration, un nouveau membre doit être nommé dans un délai de deux mois.

La Chambre fait remarquer que le projet de loi ne mentionne pas les conséquences du non-respect de cette disposition.

Ad article 11

À l'article 11, paragraphes (5) et (8), il faudra écrire à chaque fois "*directeur **général***" au lieu de "*directeur*".

Ad article 12

Tout comme à l'heure actuelle, le directeur général bénéficiera toujours "*d'une large autonomie dans l'exécution de ses fonctions*". Contrairement à la fonction de directeur général, celle du "*rédacteur en chef*" n'est mentionnée qu'une seule fois dans le projet de loi, à savoir à l'article 12, paragraphe (6): "*la fonction de directeur général est incompatible avec la fonction de rédacteur en chef*". Une grande incertitude plane dès lors sur les modalités de nomination, le statut, le rôle, les compétences et les missions du rédacteur en chef. En effet, le projet est complètement muet concernant ces différents points.

Au lieu de prévoir tout simplement que les futures relations entre le directeur général et la rédaction seront régies par un "*statut rédactionnel*" (paragraphe 7), la loi devrait déterminer un profil précis pour le poste de rédacteur en chef ainsi qu'une charte éditoriale pour éviter et écarter tout conflit éventuel entre les organes de l'établissement. La Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de compléter le texte sous avis en conséquence.

Concernant le statut du personnel, il est précisé au paragraphe (9) que "*les relations entre l'établissement et ses collaborateurs, salariés ou non, à durée ou tâche déterminée ou non, sont régies par des contrats de droit privé*".

Tout en étant consciente que le personnel de l'établissement en question a depuis toujours été engagé sous le statut de droit privé, la Chambre tient néanmoins à rappeler à ce sujet qu'elle s'oppose en général à ce que le personnel d'un établissement public soit soumis au statut de droit privé.

Dans ce contexte, elle tient par ailleurs à rappeler que l'accord salarial du 21 mars 2002, signé entre le gouvernement de l'époque et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP avait très clairement stipulé que, "*en exécution des recommandations*

de l'Institut européen d'administration publique de Maastricht, les lois ayant créé ou créant des établissements publics garantiront au personnel concerné le régime de statut public pour des raisons d'harmonisation, de transparence et d'équité".

Le fait de soumettre la direction et le personnel d'un établissement public à un statut contractuel de droit privé est non seulement contraire aux principes régissant le fonctionnement de l'État, mais constitue dès lors également un acte contraire à un engagement formel, juridique, clair et précis, qui a été pris par un gouvernement précédent et qui est toujours valable.

D'un point de vue formel, la Chambre fait encore remarquer que, au paragraphe (2), il faudra écrire "*après audition du directeur **général** par le conseil d'administration*".

Ad article 13

Tout comme à l'heure actuelle, il incombera toujours à un commissaire du gouvernement de surveiller l'activité de l'établissement. Ce commissaire a entre autres le pouvoir de suspendre des décisions du conseil d'administration qui sont contraires aux lois par exemple.

La garantie de l'indépendance de l'établissement étant l'un des objectifs poursuivis par le projet de loi, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande s'il ne serait pas plus judicieux d'en confier la surveillance à un organisme plus indépendant, ceci pour contrecarrer toute influence directe exercée éventuellement par le pouvoir politique sur les affaires courantes de l'établissement.

Ad article 14

Le montant de la dotation annuelle dont bénéficie la radio socioculturelle est fixé dans une convention conclue entre l'État et l'établissement. Pour renforcer les moyens de surveillance en la matière, la Chambre se demande s'il ne serait pas opportun de soumettre cette convention à un contrôle par la Chambre des députés.

Selon le paragraphe (4) de l'article sous rubrique, l'établissement doit déclarer chaque année "*ses besoins au gouvernement*". En cas de désaccord sur le montant de la dotation annuelle, il faudrait, de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, faire appel à un médiateur.

Ad article 16

Le projet de loi vise à garantir l'indépendance de l'établissement et à éviter tout conflit d'intérêts éventuel.

De ce point de vue, non seulement le programme radiodiffusé et le contenu publié sur le site internet doivent être exempts de messages publicitaires, mais il faudrait également renoncer au principe du parrainage des émissions par des groupes de médias

externes ou par des entreprises du secteur privé. Cela est le seul moyen d'éviter une concurrence déloyale envers d'autres médias ne bénéficiant pas d'une dotation financière annuelle de l'État de 6,6 millions d'euros actuellement.

Ad article 17

L'ALIA est chargée de contrôler le contenu des programmes de la radio socioculturelle. La Chambre se demande si cette surveillance couvre également le site internet et d'autres moyens de communication des programmes éventuellement utilisés par l'établissement, le projet de loi ne fournissant pas de précisions à ce sujet.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 23 février 2021.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF