

A-3589⁻¹/22-6

Doc. parl. n° 7877/02



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A V I S

du 22 février 2022

sur

**les amendements gouvernementaux au projet de loi
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**

Par dépêche du 25 novembre 2021, Monsieur le Ministre des Communications et des Médias a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements gouvernementaux au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Lesdits amendements visent à conférer de nouvelles missions à l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA), à savoir l'élaboration de principes directeurs en matière d'organisation et de production de la campagne électorale médiatique à diffuser par les fournisseurs de services de médias chargés d'une mission de service public dans le cadre des élections législatives, européennes et communales, ainsi que l'établissement de tels principes directeurs concernant l'organisation et la diffusion des programmes d'information politique par les partis et groupements de candidats en dehors des campagnes électorales.

La modification en question a pour but de surveiller davantage les médias audiovisuels en matière de diffusion de messages politiques. L'ALIA sera notamment chargée de contrôler le temps de parole des partis dans les médias et de veiller ainsi à une couverture médiatique équilibrée. Il s'agit ainsi d'assurer l'égalité des chances pour tous les partis, notamment durant les campagnes électorales.

Dans son avis n° 14/2021 du 13 décembre 2021, l'ALIA s'est déjà exprimée en détail quant à ce sujet. Sa principale préoccupation consiste à définir de manière plus précise ses compétences en matière de contrôle pour une campagne électorale équitable et de créer une base légale à cet effet. La Chambre des fonctionnaires et employés publics se rallie en grande partie aux réflexions qui sont faites dans cet avis. Elle se limite donc à présenter ci-après quelques remarques pour compléter et approfondir certains aspects concernant les dispositions prévues par les amendements sous examen.

* * *

(Dans les développements qui suivent, la numérotation des articles fait référence à la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, telle que les amendements gouvernementaux sous avis entendent la modifier).

Ad article 35, paragraphe 2, lettre m)

D'après la nouvelle disposition prévue sub lettre m), l'ALIA aura pour mission « *d'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 diffuser. 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 politiques et les groupements de candidats ».

Dans ce contexte, beaucoup de questions restent ouvertes. D'abord, la durée de la campagne électorale n'est pas mentionnée dans le texte. Lancer la surveillance afférente quelques semaines seulement avant le scrutin – comme le proposent certains acteurs – ne suffira pas, étant donné qu'une campagne électorale s'étend en général sur plusieurs mois, voire années. On pourrait par exemple prévoir que la surveillance débute un an avant les élections.

Ensuite, concernant l'élaboration des principes directeurs à appliquer, il conviendrait de se mettre d'accord sur un délai précis et une date butoir précédant la campagne électorale, afin d'éviter des discussions inutiles par après.

La Chambre se demande en outre quel est le scénario envisagé lorsque l'ALIA, les fournisseurs de services de médias ainsi que les partis politiques et les groupements de candidats ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'élaboration des principes directeurs? Est-ce que l'ALIA, comme seule instance neutre, aura finalement le dernier mot? Une clarification s'impose.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande également si l'on ne devrait pas faire appel à d'autres acteurs en cas de désaccord (tels que le Service information et presse par exemple), afin de parvenir malgré tout à une entente généralisée. Par ailleurs, rien n'empêcherait de demander non seulement le Conseil d'administration, mais aussi l'Assemblée consultative de l'ALIA à se positionner sur les principes directeurs à élaborer. Après tout, ce dernier organe consultatif est composé de nombreux représentants des forces vives de la nation.

La mise en route des principes directeurs soulève aussi la question fondamentale de la langue véhiculaire des messages publicitaires destinés à être diffusés. Cette question, parmi d'autres, doit être clarifiée afin d'éviter toute polémique pendant les campagnes électorales, comme ce fut le cas par le passé.

Les amendements gouvernementaux sous avis n'introduisent pas de sanctions spécifiques qui seront le cas échéant infligées en cas de violation des principes directeurs élaborés par l'ALIA. Afin de donner plus de poids à ses exigences, l'ALIA devrait disposer de moyens adéquats pour faire pression sur un service de médias ou sur un parti politique qui enfreindrait les principes directeurs. Une infraction pourrait par exemple entraîner une amende, échelonnée selon la gravité de l'infraction. Une autre sanction pourrait consister à interdire la diffusion de spots publicitaires aux partis politiques concernés, en cas de récidive notamment par exemple.

Les amendements ne mentionnent pas non plus les conséquences du non-respect des principes directeurs à la suite de la campagne électorale.

Les fournisseurs de services de médias et les partis politiques qui s'estiment lésés durant une campagne électorale ne disposent d'aucun moyen de recours. Toutefois, en période de campagne électorale, où les esprits ont tendance à s'échauffer rapidement, la désignation d'un organisme en mesure de recevoir les doléances et de trancher pourrait s'avérer très utile.

L'importance d'une telle mesure a été démontrée en 2019 à l'occasion de la campagne pour les élections européennes. RTL avait alors refusé de diffuser deux messages publicitaires en français. L'ALIA s'était alors retrouvée dans une situation embarrassante. Selon le texte projeté, toutes les décisions doivent être prises par consensus avec les partis et les représentants des médias. Cette procédure pourrait toutefois s'avérer trop lourde et inefficace en cas de litige.

La Chambre estime qu'il est absolument incompréhensible que les dispositions de surveillance des campagnes électorales ne s'appliquent qu'aux médias ayant une mission de service public. D'une manière générale, les campagnes électorales se déroulent de plus en plus sur les plates-formes en ligne ainsi que sur les radios et télévisions locales. En toute logique, ces supports devraient également être pris en compte dans la surveillance du temps de parole des candidats politiques, d'autant plus que la régulation des réseaux sociaux, y comprise leur politique publicitaire, s'avère souvent difficilement gérable. En outre, la presse écrite devrait également être davantage contrôlée en la matière par un organisme externe, comme par exemple le Conseil de presse.

Une surveillance généralisée de tous les médias audiovisuels suppose que les ressources humaines et les moyens techniques de l'ALIA soient adéquats. Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande pourquoi l'ALIA n'a pas été consultée bien plus tôt sur les moyens supplémentaires nécessaires pour pouvoir remplir les nouvelles missions. La base légale pour l'exercice de ces nouvelles missions est créée bien tardivement. Une fois que les amendements gouvernementaux seront adoptés et que la future loi entrera en vigueur, l'ALIA n'aura que peu de temps pour s'adapter à la nouvelle situation.

La Chambre fait remarquer qu'un contrôle accru pour assurer une campagne électorale plus équitable à l'approche des élections municipales, législatives et européennes est louable. Elle estime qu'il est toutefois inexplicable que des moyens de surveillance, tels qu'introduits par les amendements sous avis, ne soient pas prévus pour les campagnes qui seront lancées dans le cadre des référendums.

À l'avant-dernier alinéa de l'exposé des motifs, il est précisé que, « *étant donné que le format de la campagne électorale médiatique n'est pas figé, mais peut varier dans le temps et avec l'évolution des technologies et des médias, le dispositif proposé vise à définir les caractéristiques essentielles de cet encadrement tout en laissant la place à une certaine flexibilité* ». Il va de soi que des adaptations régulières sont indispensables

dans un monde en constante évolution. Dans le cas contraire, on risquerait de créer un vide qui ouvrirait la porte à des interprétations arbitraires. De l'avis de la Chambre, les adaptations nécessaires devraient à chaque fois être effectuées au plus tard un an avant les prochaines élections.

Ad article 35, paragraphe 2, lettre n)

Selon le commentaire de la disposition sous rubrique, « *la mission d'organiser les programmes d'information politique, appelés « tribunes libres », a déjà été confiée à l'ALIA. L'amendement proposé vise à formaliser cette mission en créant une base légale y relative* ».

En dehors de la période de campagne électorale, les émissions d'information politique ne devraient pas être réservées aux seuls partis représentés à la Chambre des députés, mais devraient s'étendre à l'ensemble des partis politiques, afin d'assurer une présence médiatique équilibrée.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les amendements gouvernementaux lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 22 février 2022.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF