

Objet : Projet de loi n° 6145 portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et projets de règlements grand-ducaux d'exécution (3426bisSAN)

*Saisine : Ministère d'Etat de la Communication et des médias
(5 mai 2010)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le présent projet de loi a pour objet de modifier la loi du 27 juillet 1991 et de transposer en droit national la directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, codifiée depuis par la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels dite directive «Services de médias audiovisuels».

Sont également joints à ce projet de loi plusieurs avant-projets de règlements grand-ducaux d'exécution :

- l'avant-projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 5 avril 2001 fixant les règles applicables en matière de contenu en œuvres européennes et en œuvres de producteurs indépendants des programmes de télévision réputés relever de la compétence du Luxembourg conformément à la directive européenne « Télévision sans frontières » ;
- l'avant-projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 5 avril 2001 fixant les règles applicables en matière de publicité, de parrainage, de télé-achat et d'autopromotion dans les programmes de télévision ;
- l'avant-projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 17 mars 1993 déterminant les modalités d'attribution des permissions pour les programmes de télévision et de télétexte diffusé et programmes y assimilés, ainsi que les règles générales gouvernant ces permissions et les cahiers des charges qui leur sont assortis ;
- l'avant-projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 15 octobre 1992 déterminant les modalités d'attribution des permissions pour les programmes de radio à émetteur de haute puissance, ainsi que les règles générales gouvernant ces permissions et les cahiers des charges qui leur sont assortis ;
- l'avant-projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 21 janvier 1993 déterminant les modalités d'attribution des concessions pour les programmes

radiodiffusés luxembourgeois à rayonnement international, ainsi que les règles générales gouvernant ces concessions et les cahiers des charges qui leur sont assortis ;

- l'avant-projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 13 février 1992 fixant les limites à imposer au volume des messages publicitaires pouvant être contenus dans les programmes de radio locale ;

- l'avant-projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 21 janvier 1993 fixant les modalités selon lesquelles le Gouvernement accorde les concessions pour programmes luxembourgeois par satellite, ainsi que les règles générales gouvernant ces concessions et les cahiers des charges qui leur sont assortis ;

- l'avant-projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 17 mars 1993 fixant les modalités selon lesquelles le Gouvernement accorde les concessions pour programmes luxembourgeois par câble, ainsi que les règles générales gouvernant ces concessions et les cahiers des charges qui leur sont assortis.

Les huit avant-projets de règlements grand-ducaux susmentionnés visent uniquement à adapter la terminologie de la législation nationale par rapport à la terminologie utilisée dans la directive 2010/13/UE, via la transposition de plusieurs articles de la directive qui opèrent le changement de terminologie, et d'étendre aussi l'application de ces règlements grand-ducaux aux services audiovisuels à la demande qui sont dorénavant couverts par la directive 2010/13/UE et en conséquence par le présent projet de loi sous avis.

Le présent projet de loi sous avis se réfère aux articles de la directive 2010/13/UE qui codifie la directive 2007/65/CE et abroge la directive 89/552/CEE, en raison du non-respect du délai de transposition de la directive 2007/65/CE¹.

Comme l'indique clairement l'exposé des motifs, le gouvernement entend retirer le projet de loi 5959 portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, en raison des critiques émises par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 octobre 2009, qui lui a notamment reproché de ne pas avoir intégré la transposition de la directive 2007/65/CE dans le projet de loi-même. Le gouvernement a donc décidé d'opérer en deux temps, à savoir retirer le projet de loi 5959, puis dans une première phase transposer la directive 2007/65/CE en y conservant les points non conflictuels du projet de loi 5959, et dans un second temps soumettre un nouveau projet de loi réformant le système de surveillance et de sanctions des télécommunications.

Le présent projet de loi sous avis modifie la loi du 27 juillet 1991 de la manière suivante :

- Il transpose la directive 2007/65/CE et par la même la directive 2010/13/UE ;
- Il adapte la législation nationale par rapport aux évolutions récentes des télécommunications ;
- Il reprend des dispositions du projet de loi 5959.

¹ Directive 2007/65/CE, article 3: « Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 19 décembre 2009 ».

I- La transposition de la directive 2007/65/CE et la prise en compte des évolutions technologiques.

La directive 2007/65/CE, codifiée par la directive 2010/13/UE, vise, par un ensemble de règles minimales et coordonnées, à établir un cadre modernisé et simplifié des contenus audiovisuels, en différenciant les services audiovisuels traditionnels, à savoir les services audiovisuels reçus passivement par le téléspectateur, incluant la télévision, la radio, l'internet et la téléphonie mobile, et les services audiovisuels nouvellement créés que le téléspectateur choisit de regarder, c'est-à-dire les services de télévision et de vidéo à la demande. De plus, la directive 2010/13/UE conserve le principe de la compétence du pays d'origine des services de médias audiovisuels, à savoir l'Etat membre dans lequel le fournisseur de service est établi. La directive prévoit enfin des règles en matière de publicités télévisées, de téléachat, de droit de réponse, de droits exclusifs et de brefs reportages d'actualité, de parrainages et de placements de produits, ainsi qu'en matière d'œuvres européennes. Est également prévu la protection des mineurs dans les services de médias télévisuels.

Pour les services audiovisuels traditionnels, la directive permet aux Etats membres d'aller au-delà de ce qu'elle prescrit, par contre elle impose des règles minimales plus légères pour les services audiovisuels à la demande en raison de la liberté de choix laissée aux spectateurs. La directive précise que les règles que les Etats membres choisiront de renforcer devront respecter les principes généraux du droit de l'Union européenne et les critères définis par la directive-même.

Ainsi, comme l'indique l'exposé des motifs, à l'instar du programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009 de Monsieur Jean-Claude Juncker, Premier Ministre, la transposition de la directive se limite au minimum exigé par celle-ci, afin de garantir la compétitivité du secteur et éviter toute distorsion de concurrence avec d'autres Etats membres qui opteraient uniquement pour une application minimale des règles de la directive. Le présent projet de loi sous avis se borne à retranscrire les dispositions de la directive 2010/13/UE.

Dans cette perspective, la transposition de la directive 2010/13/UE opère les modifications suivantes via le présent projet de loi :

- L'adaptation de la terminologie :

Par exemple, le mot « programme » est remplacé par le mot « service », « organismes de radiodiffusion » par « fournisseurs de services de radiodiffusion », « éléments de programme » par « programme », etc. Les définitions actuellement utilisées au niveau national diffèrent des définitions figurant dans la directive 2010/13/UE, ce qui nécessite cette adaptation pour éviter toute confusion.

- La directive prévoit à présent les services de médias audiovisuels à la demande. Il est par conséquent nécessaire d'élargir l'application de la loi de 1991 à ces nouveaux services. En effet, la législation nationale actuelle n'est applicable qu'aux services de médias audiovisuels traditionnels. Le présent projet de loi se borne à transposer les dispositions de la directive 2010/13/UE en la matière.

Le présent projet de loi élargit aussi le champ d'application de la loi de 1991 pour les services de télévision. La loi de 1991 prévoit un régime de concessions et de permissions uniquement pour les services de télévision radiodiffusés, ou transmis par satellite ou par câble. Depuis 1991, la distribution télévisuelle a considérablement évolué, notamment en

raison de services uniquement disponibles via internet. Le présent projet de loi remédie donc à juste titre aux lacunes engendrées par l'évolution technologique.

Sur la base de cette évolution technologique, le présent projet de loi sous avis modifie la loi de 1991 pour qu'elle soit en adéquation avec la loi du 30 mai 2005 portant organisation de la gestion des ondes radioélectriques, notamment pour ce qui est de l'octroi de la permission ou de la concession pour l'autorisation d'émettre. Ainsi, les autorisations d'émettre deviennent des licences attribuées sur la base de la loi de 2005. La définition de la fréquence de radiodiffusion luxembourgeoise est adaptée pour permettre également l'octroi de licence sur la base de la loi de 2005. En conséquence, les fréquences listées explicitement par règlement grand-ducal au titre de l'article de la loi de 1991 resteront soumises aux procédures de licence prévue par la loi de 1991, et les fréquences non listées seront quant à elles soumises aux procédures de licence de la loi de 2005.

La directive 2010/13/UE prévoit des règles en matière de vidéo à la demande, mais pas en matière de musique à la demande, alors qu'il s'agit d'un service qui se développe de plus en plus. L'exposé des motifs précise que la législation nationale couvrira donc les services de musique à la demande. En effet, ce service étant disponible via internet, les règles couvrant l'internet dans le présent projet de loi pareront à l'absence de règles européennes en la matière.

II- Les dispositions du projet de loi 5959 reprises dans le présent projet de loi sous avis.

Le projet de loi 5959 sur les médias électroniques, ayant pour objectif de réformer le système de surveillance et de sanction et de modifier certaines mesures dans le domaine de la radio va être retiré et modifié suite à l'avis du Conseil d'Etat du 13 octobre 2009.

Le présent projet de loi sous avis reprend uniquement les dispositions n'ayant pas soulevé d'interrogations ou de critiques de la part du Conseil d'Etat. Le gouvernement, comme mentionné précédemment, a décidé de transposer la directive 2007/65/CE et par là-même la directive 2010/13/UE, le délai de transposition de la directive 2007/65/CE étant écoulé, et de soumettre plus tard un projet de loi couvrant plus en détail le fonctionnement et le système de sanctions.

Le présent projet de loi sous avis conserve la modification de l'article 16 proposé par le projet de loi 5959, qui rajoute les paragraphes 8 et 9 à l'article 16, portant sur les informations devant figurer sur la permission accordée pour les programmes de radio locale et les programmes de radio à réseau d'émission quant à l'indication de la fréquence et son emplacement. Comme l'indique précisément l'exposé des motifs, ces dispositions concernent les fréquences affectées aux radios à émetteur de faible puissance.

L'article 18 tel que modifié par le projet de loi 5959 est repris tel quel. Il n'est plus fait référence aux sociétés à responsabilité limitée mais aux sociétés commerciales. Cette modification est plus flexible et permet d'attribuer une permission pour un programme à réseau d'émission à tous types de sociétés commerciales. Dans son avis du 6 octobre 2009, le Conseil d'Etat s'interrogeait sur la suppression du paragraphe 2 de l'article 18 car il ne disposait pas d'informations justifiant cette suppression. L'exposé des motifs du présent projet de loi justifie à présent cette suppression, qui est d'ailleurs maintenue, par l'application restreinte et contraignante de ce paragraphe et son inutilité par rapport à sa justification première qui devait être d'assurer le pluralisme interne et externe au niveau des radios à

réseau d'émission. L'exposé des motifs démontre la possibilité de contourner l'application du paragraphe 2.

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires particuliers à formuler et s'en tient à l'exposé des motifs qui explique clairement le cadre et les objectifs de la présente transposition, le présent projet de loi et les présents avant-projets de règlements grand-ducaux transposant la directive 2007/65/CE via sa version codifiée, la directive 210/13/UE. La Chambre de Commerce déplore néanmoins le non-respect du délai de transposition de la directive 2007/65/CE.

De plus, la Chambre de Commerce rejoint la position du Conseil d'Etat dans son avis du 6 octobre 2009 préconisant un projet de loi qui proposerait une seule modification homogène et rationnelle de la loi de 1991 : « *Le Conseil d'Etat aurait préféré voir les mesures projetées être intégrées dans le projet de loi censé transposer la directive de sorte à en faire un ensemble cohérent de modification de la loi de 1991* ». La Chambre de Commerce estime que ce commentaire s'applique également au présent projet de loi sous avis et s'interroge sur la pertinence de scinder les modifications souhaitées en deux projets de loi. En raison du temps écoulé depuis le projet de loi 5959, le non-respect du délai de transposition de la directive 2007/65/CE, l'adoption entre temps de la directive 2010/13/UE et la possibilité de modifications futures des règles européennes, un seul projet de loi aurait été plus judicieux et plus cohérent et dans l'intérêt des sociétés du secteur pour leur permettre une application unique effective et optimale d'un ensemble de règles déjà complexes par elles-mêmes en discussion depuis plusieurs années. Il eut été plus pertinent de lier les nouvelles règles transposées avec les règles portant sur le système de surveillance et de sanctions que le gouvernement souhaite modifier dans un second projet de loi.

* * *

Après consultation de ses ressortissants et sous réserve des observations présentées ci-avant, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi et les présents avant-projets de règlements grand-ducaux sous avis.

SAN/SDE