

Projet de loi

portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

--

Avis du Conseil d'Etat

(6 octobre 2009)

Par dépêche du 28 novembre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique qu'il a élaboré.

Au projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs très succinct ainsi qu'un commentaire des articles.

Au moment de l'adoption du présent avis, la prise de position de la Chambre de commerce demandée n'était pas encore parvenue au Conseil d'Etat. Il estime en tout état de cause qu'au regard de la matière soumise à l'approbation, il est nécessaire de recueillir cet avis.

*

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet un certain nombre d'adaptations de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques. Ces adaptations se feront avant la transposition de la directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 qui pose des questions complexes. La transposition de cette directive doit se faire avant le 19 décembre 2009 dans les Etats membres de l'Union européenne.

Le Conseil d'Etat est d'avis que plusieurs des modifications à apporter aux dispositions de la loi précitée de 1991 ne sont pas de nature à en faciliter l'application, alors qu'il est créé un amalgame de compétences entre les trois intervenants censés surveiller et régler le domaine des médias électroniques, à savoir la Commission indépendante de la radiodiffusion, le Conseil national des programmes et le ministre ayant les médias dans ses attributions. Cette situation risque de créer une insécurité juridique pour les acteurs œuvrant dans le domaine des médias.

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.

Ce n'est dès lors qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'Etat procède à l'examen des modifications projetées qui poursuivent les objectifs suivants.

La loi en projet vise à attribuer des pouvoirs de sanction au Conseil national des programmes. Jusqu'à présent, le contrôle du respect des dispositions applicables en matière de contenu des programmes constituait une compétence partagée entre le ministre et le Conseil national des programmes.

Dans la loi modifiée du 27 juillet 1991, les radios devaient prendre la forme de société à responsabilité limitée. La nouvelle loi autorise les permissionnaires à choisir la forme de société commerciale qu'ils préfèrent. La limite de participation de 25% dans les radios est abrogée et les règles en matière de publicité radiophonique sont adaptées.

La Commission indépendante de la radiodiffusion, dans un souci d'efficacité, peut désormais accorder une fréquence supplémentaire ou une autre fréquence à des bénéficiaires de permissions choisis antérieurement, et ceci dans un souci de permettre d'améliorer leur couverture.

Examen des articles

Article 1^{er}

Comme les missions de surveillance seront précisées dans les articles 30, 31 et 35, le paragraphe 7 de l'article 6 peut être supprimé sans laisser de vide juridique.

Il y a toutefois lieu de préciser:

« Le paragraphe (7) de l'article 6 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques est abrogé. »

De même, dans la suite des dispositions, il échet d'ajouter à chaque reprise: « (...) de la loi du 27 juillet 1991 précitée (...) ».

Article 2

Cet article permet plus de souplesse dans la gestion des fréquences. Le principe que les permissions sont accordées après appel public de candidatures n'est pas remis en cause. La modification projetée se limite à accorder de nouvelles fréquences ou des fréquences supplémentaires à des bénéficiaires de permissions choisis antérieurement à la suite d'appels de candidatures en bonne et due forme.

Le Conseil d'Etat fait par ailleurs remarquer que le document parlementaire n° 5959 contient une erreur à la dernière phrase du paragraphe 9 nouveau qu'il est proposé d'insérer à l'article 16 de la loi susmentionnée du 27 juillet 1991, où il y a lieu d'écrire correctement: « fixée par... ».

Article 3

Le Conseil d'Etat aurait aimé disposer d'informations supplémentaires concernant l'abrogation proposée du paragraphe 2 de l'article 18 de la loi

précitée de 1991. Il est à se demander quelles sont les raisons qui ont amené les auteurs du présent projet à faire abstraction, pour l'avenir, des règles restrictives concernant les participations et les droits de vote accordés aux personnes physiques ou morales dans les sociétés bénéficiaires des permissions pour un programme à réseau d'émission.

Article 4

Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction des modifications proposées sous les lettres a) et b), et ce pour des raisons qu'il développera plus amplement à l'endroit de l'article 5 du projet. Les points c), d) et e) deviennent ainsi les points a), b) et c) de l'article sous avis.

Le Conseil d'Etat demande de reformuler le second alinéa qu'il est proposé d'ajouter au paragraphe 5 de l'article 31 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 de la manière suivante: « Au sein du Conseil national des programmes, il est créé un bureau ». Ceci dans le souci que la loi ne soit pas équivoque dans la rédaction de ses dispositions normatives.

Quant à la modification proposée sub d) (b) selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat se pose la question de savoir comment se présentera la structure, entre autre administrative, du Conseil national.

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à la disposition autorisant le Gouvernement en conseil à fixer l'indemnité des membres du Conseil national des programmes, alors qu'en vertu de l'article 99 de la Constitution la loi de base doit expressément prévoir le principe d'une indemnité, dont la fixation du montant peut être dévolue à un règlement grand-ducal. La modification proposée *sub e) (c)* selon le Conseil d'Etat) de l'article 4 du projet sous avis prévoit le principe de l'indemnité. Le montant de cette indemnité ne pourra être fixé que par règlement grand-ducal, et non par le Gouvernement en conseil.

Enfin, le Conseil d'Etat est à se demander, eu égard au pouvoir décisionnel et de sanction à attribuer au Conseil national des programmes par la loi en projet, si la disponibilité des membres du Conseil national est suffisante pour leur permettre d'assumer les missions qu'il est prévu de leur attribuer.

Articles 5 et 6

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations reprises à l'endroit des considérations générales ayant trait à l'amalgame des compétences engendrées par la modification de la loi précitée du 27 juillet 1991.

En outre, le Conseil d'Etat doit s'opposer aux articles 5 et 6 dans leur teneur actuelle, tendant à modifier les articles 35 et 38 de la prédite loi, pour les raisons suivantes:

Le paragraphe 3 nouveau de l'article 35 de la loi de 1991 se heurte au principe « non bis in idem », alors qu'il est projeté de faire encourir à un organisme de radiodiffusion, pour une même infraction aux dispositions de la loi de 1991, tant une sanction pénale qu'une sanction administrative

infligée, selon le cas par la Commission indépendante de la radiodiffusion, ou par le Conseil national des programmes ou le ministre ayant les médias dans ses attributions.

En outre, le principe de la légalité des incriminations tel que consacré par l'article 12 de la Constitution n'est pas respecté par un renvoi général à « toutes violations d'une disposition de la présente loi ou prise en vertu de la présente loi ou d'un cahier des charges ». Il y a lieu de remplacer ce renvoi général par des renvois à des articles précis.

Finalement, le paragraphe 5 nouveau risque de se heurter au principe de l'égalité devant la loi, tel que défini à l'article 10*bis* de la Constitution, alors que les sanctions diffèrent selon que l'infraction aux dispositions de la loi précitée du 27 juillet 1991 rentre dans le domaine de compétence de l'un des trois organismes de surveillance, à savoir de la Commission indépendante de la radiodiffusion, du Conseil national des programmes ou du ministre ayant les médias dans ses attributions.

Suivant les développements qui précèdent, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au maintien des articles 5 et 6 du présent projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 octobre 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer