

Projet de loi

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

Avis du Conseil d'État

(24 octobre 2023)

Par dépêche du 31 mars 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Communications et des Médias.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un texte coordonné de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

Les avis de la Chambre de commerce et de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 26 mai et 4 octobre 2023.

Les avis des autres chambres professionnelles et de l'Institut luxembourgeois de régulation, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi sous examen indiquent que « [l]e déploiement de la radio numérique a été identifié comme l'une des démarches clés permettant de contribuer au maintien et au développement d'un environnement favorisant le pluralisme des médias dans le domaine de la radiodiffusion. En effet, la diffusion numérique des programmes de radio devrait augmenter le nombre de services radiodiffusés au Luxembourg et améliorer la qualité de la couverture des services de radio existants moyennant une modernisation de l'infrastructure de radiodiffusion. »

Ils relèvent que, afin de réaliser ce déploiement, certaines modifications du cadre légal existant, en l'occurrence la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, sont nécessaires. Les modifications, de nature purement technique selon les auteurs, visent trois objectifs :

- la création d'une base légale pour l'allocation des licences pour la diffusion en multiplex numérique ;
- la mise en place de règles relatives à l'attribution des permissions pour les services de radio sonore diffusés en multiplex numérique ;

- l'adaptation aux exigences de la radiodiffusion numérique des dispositions relatives à la radiodiffusion des services de radio locale.

Toujours selon les auteurs, le projet de loi vise ainsi, d'une part, à créer une base légale pour l'attribution, par le ministre compétent, d'une ou de plusieurs licences à un ou plusieurs opérateurs, pour la diffusion du signal en multiplex numérique, ainsi que la mise en place et la gestion d'un ou de plusieurs multiplex numériques et, d'autre part, à inscrire dans la loi les modalités d'attribution, par le ministre, des permissions pour les services de radio, qui seront autorisés à être diffusés via multiplex numérique.

Par ailleurs, il est encore proposé de procéder à des modifications ponctuelles de l'article 17 de la loi précitée du 27 juillet 1991 afin de permettre la diffusion des services de radio locale via multiplex, ceci à condition de l'obtention d'une permission selon les dispositions que la loi en projet tend à prévoir.

Finalement, le Conseil d'État relève qu'il avait déjà été saisi auparavant d'un projet de règlement grand-ducal en la matière¹ au sujet duquel il avait souligné, dans son avis n° 61.047 du 25 octobre 2022, que « les dispositions relatives aux permissions pour les services de radio sonore diffusés en multiplex numérique et aux autorisations d'émettre, qui dépassent les aspects purement procéduraux et techniques, sont à encadrer au niveau de la loi avec plus de précision, l'essentiel devant figurer au niveau de la loi. » Il note, dans ce contexte, que le projet de loi sous examen tient compte, dans de nombreuses modifications proposées, des observations faites par le Conseil d'État dans son avis n° 61.047 précité.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, il est prévu qu'en cas de non-exploitation d'une concession ou permission pendant la durée d'un an, il « peut » être procédé au retrait de la licence. Par ailleurs, au paragraphe 2, il est prévu que le ministre ayant dans ses compétences les Radiocommunications et la Gestion du spectre radioélectrique « peut » accorder une licence telle que prévue à l'article 3, paragraphe 2, de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant organisation de la gestion des ondes radioélectriques à un ou plusieurs opérateurs, autorisés à diffuser le signal en multiplex numérique et à mettre en place et à gérer un ou plusieurs

¹ Projet de règlement grand-ducal n° 61.047 1) déterminant les modalités de détermination de l'opérateur du réseau et les modalités d'octroi de l'autorisation d'émettre en multiplex numérique ; 2) déterminant les modalités d'attribution des permissions pour les services de radio sonore diffusés en multiplex numérique ainsi que les règles générales gouvernant ces permissions et les cahiers des charges qui leur sont assortis ; et 3) portant modification du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2014 établissant la liste des fréquences de radiodiffusion luxembourgeoise visée à l'article 4 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques.

multiplex numériques, selon les modalités prévues aux paragraphes 3 à 6. À cet égard, le Conseil d'État se doit de souligner que, dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence l'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie prévu par l'article 35 de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire de la part de l'administration. Le Conseil d'État demande, par conséquent, sous peine d'opposition formelle, de faire abstraction du verbe « pouvoir » pour écrire, au paragraphe 1^{er}, « il est procédé au retrait de la licence », et, au paragraphe 2, « le ministre [...] accorde une licence [...] selon les modalités prévues aux paragraphes 3 à 6 ».

Au paragraphe 7 de l'article 5 dans sa nouvelle teneur proposée, le Conseil d'État renvoie à son avis n° 61.047 précité dans lequel il avait attiré l'attention des auteurs sur le fait que « le texte soumis ne prévoit aucun critère de renouvellement et de non-renouvellement. Dans une matière réservée à la loi, le Conseil d'État se doit de souligner que ces critères devront être explicitement prévus, et ceci au niveau de la loi. » Le Conseil d'État se doit de relever que la disposition sous examen ne prévoit pas non plus les critères de renouvellement ou de non-renouvellement.

Par ailleurs, en renvoyant à l'observation ci-dessus, le Conseil d'État relève que l'emploi du verbe « pouvoir » pose également le même problème. Les mêmes questions se posent d'ailleurs à la deuxième phrase du paragraphe sous examen qui prévoit que les « dispositions de la nouvelle licence peuvent être différentes de celles applicables antérieurement ».

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 7 sous examen.

Au paragraphe 11, il est prévu qu'« en cas de non-respect des dispositions prévues par la présente loi ou le cahier des charges, il peut être procédé au retrait de la licence ». Même si le Conseil d'État peut marquer son accord avec le principe du retrait de la licence en cas de non-respect de certaines conditions, il est amené à s'opposer formellement à la disposition sous examen, ceci par analogie à ses oppositions formelles relatives aux paragraphes 1^{er}, 2, et 7 dans le contexte de l'emploi du verbe « pouvoir ». Une solution pourrait consister dans le fait de prévoir qu'en cas de non-respect des dispositions visées, « il est procédé au retrait de la licence ».

À titre subsidiaire, le Conseil d'État s'interroge encore pourquoi les auteurs n'ont pas opté pour une suspension au lieu d'un retrait de la licence en cas de non-respect des conditions visées.

Article 3

Au point 2°, il est prévu qu'une association exploitant une permission pour un service de radio locale « peut » obtenir une permission supplémentaire pour la diffusion simultanée et inaltérée du service de radio locale. En renvoyant à ses oppositions formelles émises à l'endroit de l'article 2, le Conseil d'État doit ici

également s'opposer formellement à la disposition sous examen pour les mêmes raisons. Une solution pourrait consister dans l'omission du verbe « pouvoir » tout en prévoyant des conditions qui doivent être remplies afin d'obtenir une permission supplémentaire. Si toutefois l'intention des auteurs est de prévoir que toute association exploitant une permission pour un service de radio locale est en droit d'obtenir une permission supplémentaire, la disposition en question pourrait être reformulée comme suit :

« Par dérogation à l'alinéa précédent, une association exploitant une permission pour un service de radio locale obtient, à sa demande, une permission supplémentaire pour la diffusion simultanée et inaltérée du service de radio locale concerné comme service de radio luxembourgeois diffusé en multiplex numérique au sens de l'article 19, paragraphe 4. »

Article 4

Au paragraphe 4, phrase liminaire, le Conseil d'État comprend que, par l'emploi du terme « notamment », les auteurs entendent prévoir que le dossier doit comprendre au moins les éléments énumérés. Dans cette optique, il y a lieu de remplacer le terme « notamment » par les termes « au moins ».

Au paragraphe 4, point 2°, de l'article 19 dans sa nouvelle teneur proposée, les termes « , dont notamment le temps d'antenne proposé » peuvent être supprimés, car exemplatifs et ainsi dépourvus de valeur normative.

Au paragraphe 4, point 4°, en ce qui concerne la « liste des membres et des administrateurs de l'association ou de la société qui fait acte de candidature », le Conseil d'État renvoie à son avis n° 61.047 précité et recommande, pour remédier à l'imprécision de ce point, d'utiliser les mentions contenues au registre de commerce et des sociétés aux fins de l'identification du candidat.

Au paragraphe 5, le Conseil d'État estime que la référence est inexacte. Il y a lieu de se référer au paragraphe 3, point 3° au lieu du point 2°.

Au paragraphe 6, phrase liminaire, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de supprimer le terme « notamment » afin de prévoir de manière exhaustive les éléments sur lesquels se fonde le ministre pour départager les candidats. En renvoyant à l'observation relative à l'article 2, le Conseil d'État rappelle que, dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions.

Au paragraphe 6, point 3°, le Conseil d'État rappelle, à titre liminaire, son avis du 28 novembre 2000², dans lequel il avait retenu qu'il « ne voit pourtant pas l'utilité de privilégier les radios existantes lors de l'attribution des permissions pour les programmes de radio sonore diffusés en multiplex numérique [...] ».

² Avis du Conseil d'État du 28 novembre 2000 sur le projet de loi portant modification de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et transposition de la directive 97/36/CE du Parlement Européen et du Conseil du 30 juin 1997 (doc. parl. n° 4584⁸, p. 8).

En ce qui concerne le paragraphe 11, le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 2 dans le contexte de l'article 5, paragraphe 7, étant donné que dans la disposition sous examen ne sont pas non plus prévus de critères de renouvellement ou de non-renouvellement. Par ailleurs, le Conseil d'État relève que l'emploi du verbe « pouvoir » pose également problème. En effet, dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence l'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie prévu par l'article 35 de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. Les mêmes questions se posent d'ailleurs à la deuxième phrase du paragraphe sous examen qui prévoit que les « dispositions de la nouvelle permission et du cahier des charges peuvent être différentes de celles applicables antérieurement ». Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il n'y a pas lieu de souligner des parties de texte du dispositif.

La désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « le ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « le ministre ayant dans ses attributions [compétence gouvernementale] ». Les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule alors que les adjectifs attenants prennent une minuscule. En l'espèce, il faut par conséquent écrire « ministre ayant les Radiocommunications et la Gestion du spectre radioélectrique dans ses attributions » et « ministre ayant les Médias dans ses attributions ».

Les formules « le ou les » et « du ou des » sont à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. Dans le même ordre d'idées, cette observation vaut également pour la lettre « s » entourée de parenthèses.

Lors des renvois à des points à l'intérieur du dispositif, les numéros de ceux-ci sont à faire suivre d'un exposant « ° ».

Article 1^{er}

Lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Au regard de la première phrase de l'article sous examen qui procède aux modifications visées par les auteurs, la deuxième phrase ainsi que la citation du nouveau libellé proposé du paragraphe 6 sont superfétatoires et à supprimer.

Article 2

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné,

au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Cette observation vaut également pour l'article 4, à l'article 19.

Partant, l'article sous examen est à rédiger comme suit :

« **Art. 2.** L'article 5 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 5. Licences
[...]. »

À l'article 5, paragraphes 1^{er} et 2, il convient d'entourer les termes « paragraphe 2 » de virgules.

À l'article 5, paragraphe 3, point 2^o, il y a lieu d'écrire les termes « en kbps » en toutes lettres.

Article 3

Au point 2^o, en ce qui concerne le nouvel alinéa proposé, le Conseil d'État souligne que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'un terme tel que « précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Partant, il y a lieu de remplacer les termes « alinéa précédent » par les termes « alinéa 1^{er} ». Cette observation vaut également pour le point 3^o.

Article 4

À l'article 19, paragraphe 1^{er}, il faut écrire « Espace économique européen ».

À l'article 19, paragraphe 6, point 4^o, il est recommandé d'écrire « des avis de l'Autorité visés au paragraphe 5 ».

À l'article 19, paragraphe 13, point 3^o, le qualificatif latin « sexies » est à écrire en caractères italiques.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 24 octobre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz