

**AVIS N° 07/2021
du 4 octobre 2021**

**du Conseil d'administration
de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel
relatif au déploiement du DAB+ au Luxembourg**

Par courrier du 19 juillet 2021, le Premier ministre, ministre des Communications et des Médias, a demandé à l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel de lui transmettre son avis relatif au déploiement du DAB+ au Luxembourg.

En septembre 2020, le Gouvernement avait lancé une étude de mise au point du DAB+ à laquelle les radios sous permission luxembourgeoise ont été invitées à participer et dont les résultats ont été portés à la connaissance de l'Autorité. Parallèlement, les services du Gouvernement ont entamé des recherches afin de déterminer les besoins des radios en la matière, les modèles de financement et encore l'impact qu'une mise en pratique du projet DAB+ pourrait engendrer en matière de pluralisme des médias au Luxembourg. A cet effet, le Gouvernement a demandé l'avis de l'Autorité sur la mise en balance des différentes caractéristiques des radios établies et nouvelles au sein de multiplexes DAB+, sur les critères d'attribution des places sur un ou deux multiplexes ainsi que sur le mode de financement de la nouvelle offre. Finalement, il a paru essentiel à l'Autorité de relever à cette occasion également des questions d'ordre juridique qui viendront se greffer sur les changements envisagés.

(1) Considérations générales

Les années 2010 ont vu l'avènement du DAB+, successeur de la norme DAB dont le succès restait limité faute d'auditeurs pour lesquels l'offre ne semblait pas dégager l'attractivité nécessaire qui aurait poussé les consommateurs à investir dans l'équipement nécessaire. Le DAB+ a su s'établir de manière plus stable sans pour autant devenir la seule référence en matière de radio en Europe. Parallèlement, on note de part et d'autre des efforts destinés à contribuer au déploiement de la norme 5G également dans le domaine radiophonique.

(2) Objectif de promotion du pluralisme

Le lancement potentiel du DAB+ au Luxembourg interviendrait donc, comme décrit sous 1) à une période charnière du point de vue de l'évolution technologique. Autrement dit et pour être clair, aux yeux de l'Autorité, si le DAB+ venait à être déployé, il faudra exploiter les ressources disponibles à travers la mise en service des deux multiplexes qui sont disponibles

ou bien sauter le pas du DAB+ pour entamer aussitôt que possible une étude sur le déploiement du 5G.

Il faut aussi se garder de toutes velléités d'un déploiement partiel d'un ou des deux multiplex dont question, à travers par exemple un morcellement du territoire en termes de couverture. A partir du moment où la technique permet une couverture large, il faut mettre celle-ci à profit dans l'intérêt du développement du pluralisme de l'offre radiophonique. Une reproduction de la situation actuelle du FM, caractérisé par un véritable *Flickenteppich* qui ne saurait satisfaire les auditeurs, doit être évitée.

Un investissement de l'ordre de grandeur évalué - le coût annuel total des seuls frais de diffusion, tout frais compris, pour l'exploitation de deux multiplexes s'élèverait, d'après les chiffres avancés dans l'étude de la BCE (Broadcasting Center Europe) pour le compte du Gouvernement, à environ 400.000€ - devra, d'après l'Autorité, déboucher impérativement sur une exploitation maximale de l'infrastructure DAB+ disponible, avec possibilité, à moyen terme et dans l'hypothèse où des unités de capacité resteront vacantes, de lancer un appel d'offre public.

L'Autorité plaide ainsi, et dans un premier temps, en faveur d'une inclusion prioritaire dans le réseau DAB+ de toutes les radios FM actuellement sous permission luxembourgeoise, tel que prévu à l'article 19 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, selon lequel le Gouvernement « *accorde les permissions pour les services de radio sonore diffusés en multiplex numérique par les fréquences réservées à la radio numérique terrestre, (...), étant entendu que la priorité sera accordée aux radios à émetteur de haute puissance et aux radios à réseau d'émission existantes.*

(2) Les services visés au paragraphe (1) peuvent être des services radiodiffusés luxembourgeois existants, des services de radio sonore nouveaux, des services luxembourgeois non radiodiffusés existants ou des services radiodiffusés non luxembourgeois transmis par des fournisseurs de services de radio relevant de la compétence d'un autre Etat membre de l'Espace Economique Européen conformément aux règles applicables dans cet Etat membre ».

Une fois que les opérateurs existants ont fait connaître leur choix de participer ou de ne pas participer au déploiement de la nouvelle technologie avec leurs programmes existants sur FM (après un délai à fixer par exemple à 6 mois), il convient d'élargir le marché à de nouveaux entrants de manière à ce qu'un maximum d'auditeurs dans la zone de réception puisse avoir recours à des offres de qualité aussi diverses que possibles, en provenance également depuis l'étranger, et donc complémentaires aux programmes proposés par les radios existantes sur FM.



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

Une telle réflexion s'inscrit évidemment dans la perspective d'une mise en valeur du pluralisme de l'information au Luxembourg tel que fixé par la loi organisant le fonctionnement des médias électroniques luxembourgeois, qui, dans son article 1, vise notamment les objectifs suivants :

« a) le droit à la communication audiovisuelle libre et pluraliste ;

b) l'assurance de l'indépendance et du pluralisme de l'information ;

(...)

e) la promotion de la communication, des échanges interculturels et de l'intégration des immigrés ;

(...) »,

En tant que régulateur du secteur audiovisuel bénéficiant d'un statut d'autonomie et d'indépendance, l'ALIA devrait, du moins être associé au sinon assurer le processus de décision d'attribution du spectre disponible.

Pareille hypothèse présuppose également que la réception de la nouvelle offre doit être assurée d'abord en termes de couverture géographique qui devra viser la totalité du territoire (dont également la couverture des tunnels) ; ensuite, le public potentiel doit pouvoir accéder, de façon aisée, au matériel nécessaire à la réception de la nouvelle offre. Sur ce dernier point, l'obligation européenne, depuis décembre 2020, d'équiper toutes les nouvelles voitures du standard DAB+, laisse présumer que cet obstacle éventuel sera surmonté à échéance prévisible pour la réception en mobile.

(3) Mode de financement

L'apport au pluralisme guide l'Autorité également dans ses réflexions concernant les moyens budgétaires nécessaires au déploiement du DAB+.

Ainsi, il paraît logique que la mise en place de l'infrastructure initiale du réseau ainsi que l'entretien de celle-ci devront être et rester à charge de l'Etat.

Dans le même ordre d'idées et afin de garantir un service sonore de base, des moyens budgétaires étatiques devront être mis à disposition des radios participantes afin de leur permettre l'acquisition de l'équipement primaire nécessaire à l'accès au DAB+. Il appartiendra ensuite à chaque radio de déterminer si, à travers ses propres moyens, elle voudra garantir une qualité supplémentaire à ses auditeurs.

(4) Cadre juridique

A ce jour, le législateur distingue entre trois catégories de radios en fonction de leur couverture respective : les radios nationales, les radios à réseau d'émission (régionales) et les radios locales. S'il appartient au Gouvernement d'accorder les permissions pour les radios nationales, cette attribution est réservée à l'Autorité en ce qui concerne les radios régionales et locales. Sur cette distinction se superpose la disposition légale selon laquelle les diffusions en multiplex sont autorisées par le Gouvernement (article 19 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques).

Le lancement du DAB+ aura dès lors pour conséquence qu'une même radio locale ou à réseau d'émission bénéficiant pour ses fréquences terrestres d'une permission attribuée par l'ALIA, devrait, pour diffuser un programme identique par les deux voies de transmission, disposer en sus d'une seconde permission qu'elle se verrait attribuer par le Gouvernement.

Cette situation risque de déboucher sur des incohérences.

Il en découle la nécessité de réfléchir sur l'étendue de l'autorisation à accorder en vue d'une diffusion sur le DAB+ et plus largement sur les répercussions de la nouvelle donne sur les compétences de l'Autorité. Aux yeux de l'Autorité, et dans le droit fil de la priorité d'accès à accorder aux acteurs actifs sur le marché pour leurs programmes existants, la nouvelle technologie ne peut être utilisée dans le cadre de l'étape initiale esquissée par elle qu'à des fins d'élargissement géographique de l'offre par la diffusion d'un seul et même programme par la FM et le DAB+. La nouvelle technologie ne saurait être utilisée à ce stade pour permettre aux fournisseurs actifs sur le marché de déployer sur DAB+ une nouvelle offre en termes de contenu. L'autorisation de diffusion sur le DAB+ devra être une autorisation strictement technique, qui devra renvoyer pour ce qui est du contenu à diffuser aux concessions, autorisations, licences et cahiers des charges existants. Ce n'est que lors de la deuxième phase que la nouvelle technologie sera ouverte à de nouvelles offres, peu importe qu'elles émanent d'acteurs déjà en place ou de nouveaux entrants, et que l'autorisation devra couvrir tant les aspects liés au contenu qu'à la technologie. La complexité de l'ordonnancement juridique amène l'Autorité à rappeler une fois de plus son souci de voir réunir entre les mains d'une seule autorité indépendante les compétences pour réguler l'accès au marché des médias audiovisuels. L'Autorité, après analyse de prises de position d'acteurs du paysage radiophonique, croit également comprendre que, dans l'optique d'une simplification des démarches notamment de nature administrative, les radios elles-mêmes ont exprimé leur préférence pour un interlocuteur unique. Ici encore, l'Autorité renvoie à son statut d'autonomie et d'indépendance qui lui confère la base idéale afin d'assumer la compétence dans le domaine susmentionné.



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

Ainsi fait et délibéré en date du 4 octobre 2021 à laquelle ont participé :

Thierry Hoscheit, président
Valérie Dupong, membre
Marc Glesener, membre
Luc Weitzel, membre
Claude Wolf, membre

Pour expédition conforme.

Thierry Hoscheit
Président