



Autorité  
luxembourgeoise  
indépendante de  
l'audiovisuel

## **AVIS N° 14/2021 du 13 décembre 2021**

### **du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel relatif au projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi n°7877 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

Par courrier du 25 novembre 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 aux amendements gouvernementaux du 7 décembre 2021 relatifs au projet de loi n° 7877 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.

#### **Introduction**

Le projet d'amendements gouvernementaux sous examen vise à créer une base légale pour attribuer deux nouvelles missions à l'ALIA, à savoir :

- L'organisation de campagnes électorales médiatiques diffusées à travers les médias chargés d'une mission de service public dans le cadre des élections législatives, communales et européennes.
- L'organisation des émissions d'information publique « tribunes libres » réservées aux partis politiques et groupements de candidats, diffusées par les médias chargés d'une mission de service public en dehors de toute campagne électorale.

L'ALIA a été chargée une première fois de l'organisation et de la surveillance de la campagne médiatique électorale lors des élections européennes en 2019. Cet exercice a été très enrichissant et a permis à l'ALIA de mener des réflexions approfondies sur la forme que cette surveillance pourrait prendre à l'avenir. L'ALIA a conclu dans son bilan qu'il est essentiel de définir un cadre légal pour exercer sa mission de surveillance et de doter l'ALIA de la compétence de pouvoir définir elle-même les lignes directrices quant à l'organisation et le périmètre de cette surveillance.

De même, l'organisation des émissions politiques « tribunes libres », réservées aux partis politiques sur les antennes de *RTL Radio Lëtzebuerg* et *radio 100,7*, a été reprise par l'ALIA depuis septembre 2021.



Autorité  
luxembourgeoise  
indépendante de  
l'audiovisuel

Compte tenu de ce qui précède, l'ALIA estime être en mesure d'apporter dans le présent avis des réflexions pertinentes, basées sur l'expérience acquise lors de son implication antérieure dans ces deux activités. Elle soulève dans le présent avis également un nombre de questions qui lui semblent essentielles pour assurer l'intégrité et l'efficacité d'un processus de surveillance qui manque de base légale à l'heure actuelle.

Le présent avis sera scindé en trois parties. La première partie contient des réflexions plus générales sur la notion de pluralisme politique et le périmètre de la surveillance à adopter. La seconde partie porte sur l'examen des articles proposés, tandis que la troisième partie comporte des recommandations concrètes pour compléter le projet sous examen sur base des réflexions menées dans les deux premières parties.

## **1/ Garantir le pluralisme des idées politiques**

Le pluralisme politique est essentiel pour assurer une information politique diversifiée. Le pluralisme politique est indissociable de la liberté d'opinion et de choix en sorte qu'elle constitue une condition nécessaire pour offrir aux citoyens électeurs un accès éclairé sur les différents courants de pensée politique et pour donner aux électeurs les instruments indispensables à l'exercice de leur liberté d'opinion et de choix. C'est ainsi que l'article 32bis de la Constitution dispose que « *(L)es partis politiques [...] expriment le pluralisme démocratique* », ce qui conduit aisément à admettre que la pluralité des opinions et des courants de pensée constitue une composante essentielle d'une démocratie. Dans la même veine, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a jugé qu'il « *est particulièrement important, en période préélectorale, de permettre aux opinions et aux informations de tous ordres de circuler librement* » et que les Etats sont tenus d'adopter des mesures positives pour organiser des élections démocratiques dans les « *conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* ». Dans ce même contexte, la CourEDH n'a pas manqué de rappeler la position de la Commission de Venise selon laquelle tous les partis et candidats sans distinction doivent se voir accorder une égalité de chances impliquant une neutralité des autorités nationales, en particulier quant à la campagne électorale et à sa couverture par les médias.<sup>1</sup>

L'ALIA, en tant que régulateur indépendant de l'audiovisuel<sup>2</sup>, est par définition l'acteur neutre qui peut être appelé à assurer la pluralité de l'expression des idées pendant les

---

<sup>1</sup> Voir, parmi d'autres, arrêt de la CourEDH du 19 juin 2012, Parti communiste de Russie e.a/Russie, req. n° 29400/05, par. 82 et 83.

<sup>2</sup> Article 35 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques : « [...] (1) [L'Autorité] exerce en toute indépendance et dans le respect des objectifs définis à l'article 1er de la présente loi, les missions dont elle est investie en vertu de la présente loi. Elle ne sollicite ni n'accepte d'instruction d'aucun autre organe en ce qui



Autorité  
luxembourgeoise  
indépendante de  
l'audiovisuel

campagnes électorales. Cette idée est également partagée par les auteurs des amendements sous examen : *« En tant que régulateur du secteur audiovisuel à Luxembourg bénéficiant d'un statut d'autonomie ainsi que d'une forte expérience dans la surveillance des programmes audiovisuels et sonores [...] l'ALIA a été considérée comme constituant l'autorité qui est la mieux placée pour incarner ce rôle d'instance indépendante ».*

Aux yeux de l'ALIA, la création d'une base légale encadrant son action dans le processus démocratique est une opportunité afin de mettre en place des garde-fous qui protègent le principe fondamental de l'expression libre du pluralisme politique et de mettre également en place les instruments nécessaires à assurer son respect, et le cas échéant, de prévoir des outils à son renforcement. Un principe si fondamental à l'équilibre démocratique ne peut se satisfaire à notre époque - et compte tenu des évolutions sociétales auxquelles nous assistons depuis quelque temps - d'un simple « espoir » d'une autorégulation de façon équilibrée, mais exige la mise en place de moyens d'action réels.

Si on compare la situation luxembourgeoise à celle de nos voisins, on constate que nos homologues européens disposent de moyens importants sur le plan de la surveillance de la couverture médiatique des campagnes. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) français, *« (...) assure le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision, en particulier pour les émissions d'information politique et générale<sup>3</sup> »*, et ceci non seulement au cours des périodes électorales mais aussi en dehors. La loi impose au CSA de publier mensuellement le relevé des temps de parole des différents responsables politiques dans les médias. Il est habilité à mettre en demeure les médias qui ne respectent pas leurs obligations et de prononcer des sanctions si l'avertissement n'est pas suivi d'effet. De même, le CSA peut être saisi par des personnalités politiques qui estiment ne pas bénéficier d'un accès équitable aux médias audiovisuels ainsi que par des particuliers qui contestent le traitement de l'actualité électorale par les télévisions et les radios. Le constat d'irrégularités peut entraîner des sanctions de la part du régulateur.

Des approches similaires quant à la garantie d'un accès optimisé aux différents courants de pensée en périodes électorales sont appliquées notamment en Belgique et en Catalogne.

En guise de conclusion sur ces explications préliminaires, l'ALIA retient que dans le contexte luxembourgeois une régulation complète de la présence de l'activité politique dans les médias audiovisuels couvrirait les aspects suivants :

---

concerne l'accomplissement de ces tâches qui lui sont assignées. Elle exerce ces pouvoirs de manière impartiale, indépendante et transparente. »

<sup>3</sup> 3 Loi n° 89-25 du 17 janvier 1989 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (France)



Autorité  
luxembourgeoise  
indépendante de  
l'audiovisuel

- En période électorale (dont la durée reste à être définie)
  - o Dans les médias chargés d'une mission de service public
    - Les spots électoraux
    - Les tables rondes
  - o Dans tous les médias
    - La présence équitable des partis politiques et candidats
- En dehors de la période électorale
  - o Dans les médias chargés d'une mission de service public
    - Les tribunes libres
  - o Dans tous les médias
    - La présence équitable des partis politiques et candidats

L'ALIA relèvera ci-après que le projet d'amendements couvre insuffisamment ces différents volets, sans toutefois soutenir qu'à l'heure actuelle tous ces volets devraient être couverts<sup>4</sup>. Plus particulièrement, une surveillance qui s'exercerait tout au long de l'année sur tous les SMA requiert une toute autre organisation et une approche différente. Elle engendrerait des contraintes que l'Autorité ne serait pas à l'heure actuelle en mesure d'absorber.

## **2/ Examen des articles du projet d'amendements**

### **2a/ Observation générale**

D'après l'exposé des motifs, l'objectif du projet de loi est de « *doter l'ALIA du cadre juridique approprié pour exercer ses missions* ». L'ALIA considère toutefois que le texte proposé ne lui donne pas les compétences nécessaires pour assurer cette mission.

Une première réserve porte sur l'utilisation de la notion de « principes directeurs » dans les deux nouveaux points qu'il est proposé d'insérer à l'article 35, paragraphe 2 de la loi modifiée de 1991. Dans la langue et la pratique juridiques, un principe directeur est l'expression d'une règle, norme ou idée générale dont peuvent être déduites des normes concrètes ou qui doivent guider l'esprit dans l'application des textes. A qui devraient s'adresser dans la matière traitée de tels concepts généraux et quel pourrait être leur apport concret ? L'ALIA peine à déceler les véritables intentions des auteurs du projet en recourant au concept de « principe directeur », plutôt que de « lignes directrices », voire de

---

<sup>4</sup> Pour être complet, il faut signaler que les développements de l'ALIA laissent à dessein de côté les campagnes en amont des référenda. Celles-ci posent des problèmes particuliers en termes de présentation des courants d'opinion qui ne sauraient être abordés dans le cadre limité des projets d'amendements sous examen, mais qui devront aux yeux de l'ALIA faire l'objet d'une réflexion publique approfondie à plus ou moins longue échéance.



Autorité  
luxembourgeoise  
indépendante de  
l'audiovisuel

« règlement », ainsi que l'ALIA le suggère ci-après, ce d'autant plus que le commentaire des articles semble viser un concept plus concret que celui de « principe directeur ». Aux yeux de l'ALIA, il lui appartiendra en effet, dans l'intérêt de la sécurité juridique des divers acteurs impliqués (partis politiques, courants de pensée et médias) d'édicter des règles concrètes et précises, directement applicables. L'ALIA plaide par voie de conséquence pour l'utilisation du concept de « lignes directrices », voire de « règlement » conformément à l'article 108bis de la Constitution, qui permet à la loi de lui accorder le pouvoir d'adopter de tels règlements.

## **2b/ La régulation hors période électorale**

Sous réserve de ce qui est exposé au point précédent, l'ALIA estime que le projet permet de formaliser l'organisation des « tribunes libres » **hors période électorale**, à savoir les émissions d'information politique actuellement réservées aux partis représentés à la Chambre des députés et qui sont diffusées sur demande du gouvernement sur *RTL Radio Lëtzebuerg* et *radio 100,7*.

En vue de couvrir tous les aspects de bout en bout de cette organisation et dans l'intérêt de la sécurité juridique, l'ALIA estime toutefois nécessaire de compléter les volets sur lesquels doit porter son activité réglementaire par les conditions de participation auxquelles sont soumis les partis et groupements de candidats pour pouvoir accéder à cette forme d'information politique.

L'ALIA propose partant de rédiger le point n) comme suit « *n) de fixer par voie de lignes directrices, en dehors des périodes de campagnes électorales, les conditions de participation, de production, de programmation et de diffusion des programmes d'information politique réservés aux partis politiques et groupements de candidats, appelés tribunes libres, que les services de médias audiovisuels chargés d'une mission de service public sont tenus de diffuser.* »

Malgré l'inexistence d'une base légale, l'organisation des « tribunes libres » se déroule, depuis septembre 2021, sous l'égide de l'ALIA, sur base d'un simple courrier émanant du Premier Ministre, Ministre d'Etat, statuant que cette mission sera dorénavant assumée par l'ALIA, et non plus par le Service information et presse (SIP). Le texte proposé laisse suffisamment de flexibilité à l'ALIA pour définir les règles guidant l'organisation des « tribunes libres ».

Tel que relevé ci-dessus, une régulation complète de la présence des partis politiques et des groupements de candidats devrait porter, à l'instar de ce qui est le cas dans d'autres pays, sur leur présence médiatique tout au long de l'année. L'ALIA considère toutefois qu'une telle mission dépasserait à l'heure actuelle, compte tenu des ressources humaines, financières et



Autorité  
luxembourgeoise  
indépendante de  
l'audiovisuel

techniques qui se trouvent à sa disposition, l'envergure de ce qu'elle pourrait raisonnablement assumer. L'ALIA ne plaide partant pas dans le présent avis pour une extension de son périmètre de surveillance à ce volet. Il importe toutefois à l'ALIA d'attirer l'attention des responsables politiques sur les nécessités de mener une réflexion plus approfondie sur ces questions dans un avenir plus ou moins proche.

## **2c/ La régulation en période électorale**

L'ALIA est d'avis que le texte, tel que proposé, ne lui permet pas d'assurer une surveillance adéquate de la couverture médiatique **en période électorale**. Le projet soumis pour avis propose d'attribuer à l'ALIA la mission suivante : *« m) 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. »*. Ce projet comporte d'importantes limitations que l'ALIA se propose de détailler.

### 2ci/ Une intervention limitée aux éléments de programme obligatoires en temps de période électorale

Le texte proposé limite le rôle de l'ALIA à la durée des campagnes électorales en lui confiant deux missions :

- L'élaboration d'un plan de diffusion pour les spots électoraux des différents partis sur *radio 100,7, RTL Radio* et *Télé Lëtzebuerg* et la surveillance de la répartition équilibrée et équitable du temps d'antenne alloué gratuitement aux partis ;
- Le mesurage du temps de parole des différents partis lors des programmes d'information politique spéciaux que les médias de service public sont tenus de diffuser, notamment les tables rondes officielles.

Ainsi, le texte se limite à la répartition du temps d'antenne mis gratuitement à disposition des partis, dont les principes directeurs seraient définis en concertation entre les fournisseurs de médias, les partis politiques et l'ALIA.

La question d'une présence médiatique équilibrée entre les candidats politiques en dehors du temps d'antenne mis à disposition par le gouvernement n'est pas considérée.



Autorité  
luxembourgeoise  
indépendante de  
l'audiovisuel

L'ALIA regrette que le gouvernement ne se soit pas fixé des objectifs plus ambitieux et n'ait pas prévu, dans le cadre de la modification législative à intervenir, de mettre en place des moyens de contrôle qui permettraient de veiller à ce que toutes les sensibilités puissent être représentées équitablement dans les services de télévision et de radios destinés au public résident au cours des périodes électorales sur l'intégralité du temps de diffusion.

Par conséquent, l'ALIA invite le gouvernement à mettre en place une base légale qui permette d'assurer une présence équilibrée effective des partis, groupements de candidats et sensibilités politiques, en vue de garantir le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion au Luxembourg.

#### 2ciii/ Une intervention limitée aux médias de service public

L'article 35, paragraphe 2, lettre m), tel que proposé, rétrécit à l'extrême le périmètre de surveillance et nuit de la sorte à l'efficacité du processus de surveillance.

Le projet sous examen limite en effet le rôle de régulation de l'ALIA aux médias, qui, en vertu de leurs conventions et cahiers de charges respectifs, sont chargés d'une mission de service public, à savoir l'établissement de radiodiffusion socioculturelle et la CLT-UFA. Le projet laisse ainsi complètement à l'écart les nombreuses radios locales et les télévisions communales, fournissant des programmes par voie hertzienne, par moyen optique ou d'autres moyens de diffusion, y compris l'Internet, qui peuplent aujourd'hui le paysage médiatique, et dont surtout les télévisions communales entretiennent de forts liens avec les collèges échevinaux en place. Cette constellation est susceptible de générer d'importants biais, essentiellement en période d'élections communales, mais aussi plus largement pour les autres élections lorsque les édiles locaux y sont candidats.

Si l'objectif du projet d'amendements est de garantir une présence équilibrée dans les médias des partis politiques, groupements de candidats et sensibilités politiques se présentant aux élections, la surveillance et le décompte de la couverture médiatique en période électorale ne peut se limiter aux médias chargés d'une mission de service public, mais doit en toute logique inclure tous les médias, y compris ceux diffusant par Internet, qui offrent des programmes de télévision et de radios destinés au public résident. La seule surveillance du décompte des temps de parole de candidats politiques dans les médias chargés d'une mission de service public n'est pas représentative pour évaluer si une présence équilibrée des partis politiques et candidats se présentant aux élections a pu être assurée.



Autorité  
luxembourgeoise  
indépendante de  
l'audiovisuel

### 2ciii/ Une intervention encadrée par l'accord des parties prenantes ?

L'article 35, paragraphe 2, lettre m) du projet sous examen propose que : « (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* » (l'Autorité souligne).

Le dictionnaire Larousse définit la collaboration comme étant l'« *action de collaborer, de participer à une œuvre avec d'autres* », le fait de collaborer étant celui de « *travailler de concert avec quelqu'un d'autre, l'aider dans ses fonctions ; participer avec un ou plusieurs autres à une œuvre commune* ».

La formulation telle que proposée, pourrait suggérer que le régulateur de l'audiovisuel ne saurait déterminer à lui seul les règles quant à l'organisation des campagnes médiatiques qui servent l'intérêt général du grand public, mais qu'il devrait recueillir, dans toute la mesure du possible, l'accord de toutes les parties prenantes pour mettre en place les modalités nécessaires. Il est inutile de préciser que les intérêts et visions des partis politiques d'un côté et des médias de l'autre sont souvent difficiles à concilier. La nécessité de trouver un consensus entre les différents acteurs risque de mener à des blocages ou pour le moins à un accord sur le plus petit dénominateur commun, sachant que, dans un climat de campagne électorale, les relations entre les acteurs concernés peuvent être tendues.

L'ALIA estime que l'efficacité et l'utilité du mécanisme requièrent qu'elle puisse mettre en place de façon autonome des règles qui servent l'intérêt général et qui assurent aux candidats politiques de s'exprimer sur un pied d'équité dans les médias. L'ALIA plaide pour un cadre juridique qui lui confie clairement la mise en place autonome des règles guidant les élections et servant ainsi mieux l'objectif supérieur du principe de la pluralité des idées. Il est certain que cette démarche ne pourra pas s'opérer en vase clos, mais devra baser sur une « consultation » préalable la plus large possible de toutes les parties prenantes.

### 2civ/ L'absence de définition de la durée de la campagne électorale

L'ALIA relève encore que le projet sous examen ne se prononce pas sur un des aspects fondamentaux en relation avec la surveillance des campagnes électorales, à savoir la durée de la période électorale au cours de laquelle les obligations s'appliquent. L'ALIA estime que celle-ci devrait être précisée par le législateur lui-même, sinon que dans un souci de sécurité juridique la compétence afférente devrait expressément lui être confiée.





Autorité  
luxembourgeoise  
indépendante de  
l'audiovisuel

## **2d/ Discordances entre texte normatif et exposé des motifs/commentaire des articles**

Aux yeux de l'ALIA, le texte normatif tel que proposé ne remplit pas les conditions nécessaires pour garantir le résultat à atteindre : garantir la sécurité juridique en vue de la pleine réalisation de l'expression libre et pluraliste des courants de pensée politique dans les médias en confiant un réel pouvoir de décision et d'intervention à l'ALIA.

L'ALIA relève cependant par ailleurs que l'exposé des motifs et le commentaire des articles qui accompagnent les projets d'amendements embrassent plus favorablement ces objectifs.

Ainsi, il est précisé à l'avant-dernier alinéa de l'exposé des motifs que « *(É)tant 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* » (l'Autorité souligne). Ce développement exprime à nul doute l'idée que la loi envisage de fixer les principes directeurs à adapter au cas par cas en fonction des besoins. Or, cette adaptation ne peut logiquement se faire que par l'autorité chargée de la mission. Le texte normatif proposé néglige cependant de donner à l'ALIA les moyens de la mission que l'exposé des motifs entend lui conférer.

Plus loin, au titre du commentaire des articles, il est dit au regard de la lettre m) que « *(L)'ALIA est ainsi amenée à développer des dispositions pratiques pour encadrer la campagne électorale médiatique de manière à assurer une représentation équitable et équilibrée des listes présentant des candidats à l'élection. La mission comprend notamment, mais n'est pas limitée à, l'élaboration d'une grille de diffusion des messages électoraux, la répartition du temps d'antenne, l'encadrement des tables rondes et des débats ainsi que la détermination de la durée de la campagne électorale médiatique* » (l'Autorité souligne). En utilisant le terme de « dispositions », il est encore clairement fait référence à des règles concrètes et précises que l'ALIA devrait émettre. Or, cette idée ne se reflète pas dans le texte normatif proposé, raison pour laquelle il est suggéré d'utiliser les concepts de « lignes directrices » ou de « règlement » dans le corps du texte.

Dans ce commentaire, les auteurs des projets d'amendement énumèrent encore à titre exemplatif les règles que l'ALIA serait amenée à fixer. L'ALIA relève en particulier la compétence portant sur « la détermination de la durée de la campagne électorale médiatique ». Bien que cet élément confirme le constat que les auteurs du projet d'amendements entendent conférer à l'ALIA un véritable pouvoir réglementaire (sans que cette volonté ne s'affirme avec la clarté nécessaire dans le texte normatif), l'ALIA estime toutefois que cet aspect essentiel devrait être expressément visé dans le texte normatif.



En ce qui concerne l'implication des parties concernées, le commentaire des articles pour le point m) indique encore que « (I)l importe par ailleurs que l'élaboration des principes directeurs se réalise en concertation avec les éditeurs visés, les partis politiques et les groupements de candidats concernés afin de tenir compte au mieux des attentes de chaque partie » (l'Autorité souligne). Or, la notion de « concertation » (qui est d'après le dictionnaire Larousse l'« action de se concerter » ou encore la « pratique qui consiste à faire précéder une décision d'une consultation des parties concernées », le fait de se concerter étant l'action de « préparer une action en commun avec une ou plusieurs personnes ») exprime une idée moins contraignante que le terme de « étroite collaboration » employé dans le projet de texte normatif. L'ALIA plaide pour l'utilisation dans le texte normatif du terme de « concertation » ou encore de « consultation », tellement il est certain que l'élaboration de règles ne peut se faire sans recueillir l'avis des concernés. Mais il doit suffire de recueillir leurs points de vue pour pouvoir les intégrer dans le processus de décision qui doit être guidé par l'objectif ultime : garantir la sécurité juridique en vue de la pleine réalisation de l'expression libre et pluraliste des courants de pensée politique dans les médias.

L'ALIA invite partant les instances législatives d'amender le texte proposé en vue de rendre la partie normative conforme aux ambitions exprimées dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles qui seules pourront aboutir à un résultat utile et opérationnel. A cet effet, et en vue de faire avancer le débat, l'ALIA se permet de soumettre ci-dessous une proposition de texte.

### **3/ Proposition de texte**

Résumant l'argumentaire avancé dans le présent avis, l'ALIA propose de rédiger les amendements comme suit :

|  | <b>Formulation actuelle :</b>   | <b>Formulation proposée :</b>   |
|--|---|---|
| <b>Art. 35, paragraphe 2, lettre m) sur les missions de l'ALIA</b> | <i>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</i> | <i>de veiller au pluralisme de l'expression politique dans les services de médias audiovisuels [pendant les six semaines/pendant la période de la campagne électorale médiatique] qui précède[nt] les élections législatives, communales et européennes et de fixer à cette fin par voie de règlement :</i><br>i) <i>les conditions de participation, de production, de programmation et de diffusion des messages électoraux des</i> |

|   |  |  |
|---|--|--|
|   | <p><i>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.</i></p>   | <p><i>partis politiques et groupements de candidats ainsi que des programmes relatifs à la campagne électorale médiatique que les services de médias audiovisuels chargés d'une mission de service public et destinés au public résident sont tenus de diffuser.</i></p> <p><i>ii) les dispositions relatives à la présence des partis et groupements de candidats dans les services de médias audiovisuels destinés au public résident [iii) la durée de la campagne électorale médiatique].</i></p> <p><i>Les services de médias audiovisuels visés sous i) et ii) transmettent à l'Autorité les données relatives aux temps d'intervention des candidats politiques en lien avec la campagne électorale pour tous leurs programmes, selon les conditions de périodicité et de format déterminées dans les lignes directrices.</i></p> |
| <p><b>Art. 35, paragraphe 2, lettre n) sur les missions de l'ALIA</b></p> | <p><i>d'élaborer des principes directeurs concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des programmes d'information politique réservés aux partis politiques et groupements de candidats que les fournisseurs de services de médias audiovisuels ou sonores chargés d'une mission de service public sont tenus de diffuser en dehors des campagnes électorales médiatiques.</i></p> | <p><i>de fixer par voie de lignes directrices, en dehors des périodes de campagnes électorales, les conditions de participation, de production, de programmation et de diffusion des programmes d'information politique réservés aux partis politiques et groupements de candidats, appelés tribunes libres, que les services de médias audiovisuels chargés d'une mission de service public sont tenus de diffuser.</i></p>   |
| <p><b>Article 35bis. Les organes de l'Autorité</b></p>                    | <p><i>Le Conseil d'administration publie les principes directeurs visés à l'article 35, paragraphe 2, lettres m) et n), ainsi qu'un</i></p>  | <p><i>Le Conseil d'administration publie les lignes directrices visées à l'article 35, paragraphe (2), lettres m et n). Il dresse après chaque campagne électorale un</i></p>  |



Autorité  
luxembourgeoise  
indépendante de  
l'audiovisuel

|  |   |  |
|--|---|--|
|  | <i>rapport sur le déroulement de chaque campagne électorale médiatique.</i> | <i>rapport public sur le déroulement des campagnes électorales médiatiques visées à la lettre m) et une fois par an un rapport public sur le déroulement des programmes mentionnés à la lettre n).</i> |
|--|---|--|

#### **4/ Implications budgétaires**

La fiche financière envisage que le projet d'amendements n'aurait pas d'impact sur le budget de l'Etat.

Les premières évaluations de l'Autorité du projet d'amendements lui font cependant dire que peu importe le périmètre de surveillance finalement retenu, une mission d'organisation et de surveillance aura bien un impact financier.

Il sera cependant plus ou moins important suivant qu'est considéré le cas de figure envisagé par le projet d'amendements, une surveillance limitée aux médias ayant une mission de service public, ou le cas de figure basé sur les modifications telles que proposées par l'ALIA.

Il importe de noter que les évaluations des deux cas de figure faites par l'Autorité ne prennent en compte que les débours occasionnés spécifiquement par les besoins en ressources et services spécifiques aux missions de surveillance en période électorale, que l'Autorité, pour les besoins de la cause, a estimée à 6 semaines pour chacune des trois élections considérées : les élections communales en 2023, les élections législatives en 2023 et les élections européennes en 2024.

D'après le cas de figure d'un projet adoptant les modifications proposées par l'Autorité, l'ALIA serait amenée à surveiller une bonne soixantaine de services pendant les périodes électorales des élections communales et législatives et une bonne vingtaine de services lors des élections européennes, soit 3600 hrs à couvrir lors des élections communales, et des élections législatives et 1900 hrs lors des élections européennes, nécessitant l'intervention de respectivement 17 collaborateurs externes pendant les périodes électorales des élections communales et des élections législatives, et de 5 collaborateurs externes pendant les élections européennes.

Dans le cas de figure d'une surveillance limitée aux médias ayant une mission de service public, le nombre d'heures à couvrir lors de chaque élection serait fortement diminué, tout

comme le nombre de collaborateurs externes se limiterait à 3 pour les élections communales et les élections législatives, et à 2 pour les élections européennes.

A base de ces premières estimations, l'Autorité chiffre le montant total des frais engendrés par un projet de loi adoptant les amendements tels que proposés par l'ALIA à environ 500.000.-€ pour assurer une mission de surveillance pendant une période électorale de 6 semaines. Ce montant comprend les dépenses liées aux ressources humaines nécessaires pour le monitoring, le recours à des experts tiers, l'acquisition de logiciels et services externes, ainsi que les frais de déplacements occasionnés. Dans les mêmes conditions, un projet de loi limité aux médias à mission de service public occasionnerait des frais évalués à un peu plus de 100.000.-€.

Il importe finalement de noter que les budgets coûts ainsi obtenus ne comprennent donc pas les frais encourus par les services administratifs permanents de l'Autorité en rapport avec les travaux de préparation en périodes pré-électorales ou de post-évaluation en périodes post-électorales que l'Autorité reprend dans ses budgets de fonctionnement des exercices 2023 et 2024.

## **Conclusions**

A l'heure actuelle, une base juridique qui encadre la surveillance de la couverture médiatique en amont des élections communales, législatives et européennes, et l'organisation des émissions politiques « tribunes libres » en dehors des périodes de campagnes électorales est inexistante. L'Autorité salue l'initiative des auteurs du projet de créer un cadre légal pour des missions que l'Autorité assure déjà depuis récemment. Cependant après analyse du projet d'amendements, l'Autorité conclut que le texte tel que proposé ne permet pas de garantir une régulation efficace de la présence équilibrée dans les médias des différents partis politiques et groupement de candidats se présentant aux élections et limite le rôle de l'Autorité à une simple mission administrative (répartition du temps d'antenne). Le texte omet au surplus de doter l'Autorité des moyens budgétaires et personnels nécessaires au bon accomplissement des missions prévues.

Aux yeux de l'Autorité, la création d'une base légale est l'opportunité de mettre en place des règles qui protègent le principe fondamental du pluralisme politique. Ce principe démocratique est essentiel pour assurer une information politique diversifiée et un débat des idées. Le pluralisme politique est indissociable de la liberté d'opinion et de choix en sorte qu'il représente une condition nécessaire pour les électeurs à l'exercice de leur liberté d'opinion et de choix, en offrant aux électeurs un accès éclairé sur les différents courants de pensée politique.



Autorité  
luxembourgeoise  
indépendante de  
l'audiovisuel

Compte tenu de ce qui précède, l'ALIA propose de compléter l'article 35, lettre m), relatif à la présence des partis politiques et des courants de pensée politique dans les médias en ajoutant les dispositions suivantes :

- Elargir le périmètre de surveillance à tous les médias qui offrent des programmes de télévision et de radios destinés au public résident, contrairement à une surveillance limitée aux médias chargés d'une mission de service public ;
- Élargir le périmètre de surveillance à tout le programme des fournisseurs de services de médias audiovisuels et sonores, contrairement à une surveillance limitée aux éléments de programme que ces fournisseurs sont tenus de diffuser ;
- Préciser la durée officielle de la période électorale au cours de laquelle les obligations s'appliquent ;
- Doter l'Autorité de la compétence à définir de façon autonome des règles concrètes quant à l'organisation et au périmètre de cette surveillance ;
- Doter l'Autorité des ressources indispensables au bon accomplissement des missions prévues.

Ainsi fait et délibéré lors des réunions du 29 novembre, 8 et 13 décembre 2021 par :

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

Pour expédition conforme.

Thierry Hoscheit  
Président

**Annexe :**

## Présence médiatique des partis & groupements de candidats

### Comparaison

✓ Proposition de l'ALIA

✓ Projet d'amendements

|   | <u>TOUTE L'ANNEE</u>       | <u>EN CAMPAGNE ELECTORALE</u> |   |  |
|---|----------------------------|-------------------------------|---|--|
|   | Tribunes politiques libres | TEMPS D'ANTENNE GRATUIT       |   | Surveillance présence médiatique hors spots et programmes spéciaux |
|   |                            | Spots électoraux              | Programmes d'information spéciaux (p.ex. tables-rondes) |  |
| Radios de service public  | ✓ ✓                        | ✓ ✓                           | ✓ ✓   | ✓  |
| TV de service public  | n.a.                       | ✓ ✓                           | ✓ ✓   | ✓  |
| Tous autres services radio & TV (radios à réseau d'émission, radios locales, TV communales, services distribués par Internet) | n.a.                       | n.a.                          | n.a.  | ✓  |