



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

AVIS N° 01/2022 du 21 février 2022

du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand- ducal modifié du 2 février 2015 fixant le montant et les modalités de paiement des taxes à percevoir par l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel en matière de surveillance des services de médias audiovisuels et sonores

Par courrier du 22 décembre 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 projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 2 février 2015 fixant le montant et les modalités de paiement des taxes à percevoir par l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel en matière de surveillance des services de médias audiovisuels et sonores.

Le projet de règlement grand-ducal sous examen vise à

- insérer, à l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet de règlement sous avis, une référence à l'article 23^{quinq}ies, de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques afin de soumettre chaque fournisseur de plateformes de partage de vidéos dont le service est « *notifié conformément à (...) l'article 23^{quinq}ies* » à la taxe visée à l'article 35^{quinq}ies, alinéa 2 de ladite loi (cet article dispose comme suit : « *L'Autorité est autorisée à prélever la partie de ses frais de personnel et de fonctionnement non couverte par la dotation annuelle à charge du budget de l'Etat par des taxes à percevoir auprès de chaque fournisseur de services de médias audiovisuels ou personne soumise à sa surveillance. Un règlement grand-ducal fixe le montant des taxes et les modalités d'exécution du présent paragraphe* »).

Cette nouvelle formulation de l'article 1^{er} du projet de règlement sous avis, qui s'appuie sur le texte existant, soulève une question générale relative à l'agencement de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal.

L'article 1^{er}, alinéa 1 soumet à la taxe « *(T)out fournisseur (...) établi au Luxembourg dont le service est soumis à la surveillance de l'Autorité (...)* ». Quel est le champ d'application personnel de cette disposition ? D'une part, par l'ajout « *établi au Luxembourg* », cet alinéa laisse à l'écart les fournisseurs de services de médias



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

audiovisuels établis en dehors du Luxembourg. D'autre part, l'alinéa 2 opère ensuite une distinction entre les services soumis à notification (i.e. les services visés au chapitre III, point C de la loi modifiée de 1991), et les services soumis à permission (chapitre II, point C) ou à concession (chapitre II, point B et chapitre III, points A et B). Parmi tous ces services, ils s'en trouvent qui ne sont pas établis au Luxembourg, ni selon les conceptions classiques du droit des sociétés (auquel fait référence l'article 2, point 6, 2^e tiret de la loi de 1991), ni au sens de la présomption du droit des médias établie par l'article *2bis* de la loi de 1991. Il en est ainsi manifestement des fournisseurs visés à l'article *23quater*. Quid alors dans l'alinéa 1^{er} de la restriction aux services établis en dehors du Luxembourg? En insérant la restriction aux services « établis au Luxembourg », le règlement grand-ducal se départit encore du critère clairement énoncé par la loi : tout service soumis à la surveillance de l'Autorité¹.

Par ailleurs, en disant à l'alinéa 2 que la taxe est due par « *chaque service (...) qui est notifié* » se pose la question du sort des services qui devraient être notifiés par le fournisseur, alors que ceux-ci ne respectent pas leur obligation légale à cet égard. L'Autorité considère que les services de médias audiovisuels et les services de plateformes de partage de vidéos, que ces derniers soient d'ailleurs inscrits ou non sur la liste des fournisseurs établie par le ministre ayant dans ses attributions les Médias en application de l'article *23quinquies*, alinéa 6, relèvent de sa surveillance nonobstant l'absence de notification, et qu'elle y exerce sa surveillance, et que partant la taxe est également due nonobstant l'absence de notification.

L'Autorité rappelle enfin que la plateforme de partage de vidéos ne constitue pas un service de médias, de sorte qu'il importe de clairement distinguer les deux sortes de fournisseurs tant dans le titre que dans le corps du texte.

Pour des raisons de cohérence, l'Autorité propose en fin de compte de rédiger l'article 1^{er} du règlement grand-ducal comme suit :

¹ L'article 35, paragraphe 2, point g de la loi de 1991 fixe le périmètre de compétence de l'Autorité aux « services de médias audiovisuels ou sonores qui relèvent de la compétence des autorités luxembourgeoises en application de la présente loi, soit parce qu'ils sont bénéficiaires d'une concession ou permission accordée en vertu de la présente loi, soit parce qu'ils ont notifié leurs services conformément à l'article *23bis*, *23ter* ou *23quater* (2) de la présente loi ».

Il n'est fait nulle référence à la nécessité d'être établi au Luxembourg.



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

Tout fournisseur de service de média audiovisuel ou sonore et tout fournisseur de plateformes de partage de vidéos relevant de la compétence du Luxembourg établi au Luxembourg est assujéti au paiement d'une taxe annuelle forfaitaire à hauteur du montant de 2 000 (deux mille) euros pour chaque service soumis à la surveillance de l'Autorité.

~~La taxe est due pour chaque service de média audiovisuel qui est notifié conformément à l'article 23bis, 23ter, et 23quater et 23quinquies de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ou pour chaque service de média audiovisuel ou sonore pour lequel une concession ou une permission a été accordée. Toutefois, p~~ Par dérogation, les fournisseurs ayant la forme d'une association sans but lucratif sont exempts du paiement de la taxe. Les fournisseurs ~~de services de médias audiovisuels ou sonores~~ établis au Luxembourg qui ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu des collectivités ou qui sont exempts de l'impôt sur le revenu des collectivités, sont également exempts du paiement de la taxe.

Si cette suggestion ne devait pas être suivie, il y aurait pour le moins lieu à l'alinéa 2 de remplacer les termes « qui est notifié conformément à » par « qui doit être notifié conformément à » ou « qui relève de ».

- exonérer du paiement de la taxe non seulement, comme tel est le cas depuis 2015, les fournisseurs ayant la forme d'une association sans but lucratif, mais également les fournisseurs non soumis à l'impôt sur le revenu des collectivités ou exempts de ce dernier, et cela dans le but d'exempter tous les fournisseurs offrant des services non commerciaux, à condition qu'ils soient établis au Luxembourg
- appliquer les nouvelles modalités à partir de l'exercice 2022.

D'après l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal, l'exemption du paiement de la taxe

- concernerait notamment les communes, ainsi que les personnes physiques ou entités n'œuvrant pas à titre commercial ou encore celles assurant une diffusion à titre exceptionnel ou occasionnel,
- n'impacterait pas le budget de l'Etat,
- ne constituerait pas une exemption de la surveillance du programme par l'ALIA.



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

En premier lieu, l'Autorité soutient l'extension du règlement grand-ducal aux services de plateformes de partage de vidéos.

L'Autorité tient toutefois à soulever à cet endroit à nouveau la question de la régulation proprement dite des services de plateformes de partages de vidéos (VSP) établis ou réputés être établis au Luxembourg et les problèmes pratiques et juridiques que soulève le droit luxembourgeois en l'état actuel. Ainsi, il incombe au Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique (SMC) et non pas au régulateur indépendant, en l'occurrence l'ALIA, comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'Union européenne, d'inscrire un VSP identifié dans la base de données MAVISE de l'Observatoire européen de l'audiovisuel. Sur ce point, l'Autorité estime utile de renvoyer à son avis N° 81/2020 du 7 décembre 2020 relatif au projet de loi numéro 7651 portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques : « (...) *la directive (UE) 2018/1808 a pour finalité d'étendre une certaine forme de régulation aux plateformes de partage de vidéos (VSP). Dans ce contexte, le projet de loi prévoit que le Gouvernement transmettra à la Commission européenne la liste des plateformes retenues au niveau national et pour lesquelles l'Autorité assurera la surveillance.*

Tout comme pour les autorisations, il ressort des échanges, écrits et oraux, avec la Commission européenne que la régulation des plateformes incombe entièrement aux régulateurs, sans intervention des gouvernements.

De ce qui précède, l'Autorité plaide en faveur d'une cohérence la plus large et propose de mettre fin à l'éparpillement des compétences entre plusieurs instances. Un regroupement des compétences en une seule entité permettrait également d'accélérer les procédures administratives, d'économiser des ressources financières et personnelles et d'éviter les doubles emplois entre les services du Ministère en charge des médias et l'Autorité. L'ALIA estime que le regroupement de tous les actes concernant la régulation en une seule instance, et ce de l'attribution de l'autorisation jusqu'à la possibilité de prononcer des sanctions (englobant au pire des cas le retrait de l'autorisation), est une condition sine qua non d'une régulation contemporaine, efficace et indépendante ».

En second lieu, l'Autorité appuie pleinement le développement de nouveaux services de médias et des plateformes de partage de vidéos et n'a dès lors pas d'objection de principe à ce que l'exemption du paiement de la taxe soit étendue à tous les fournisseurs offrant des services non commerciaux, et notamment aux fournisseurs n'œuvrant pas à titre commercial et aux personnes ou entités assurant une diffusion à titre exceptionnel ou occasionnel. D'après le projet, cette exemption est conditionnée par le fait de ne pas être soumis à l'impôt sur le revenu des collectivités ou d'en être exempté. L'Autorité tient à relever que l'application de cette condition peut requérir un certain degré de connaissances en fiscalité pour lesquels elle n'est pas forcément outillée, respectivement un échange d'informations



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

avec l'administration fiscale compétente, dont il n'est pas certain qu'en l'absence de base légale, ladite administration soit disposée à fournir les informations requises à l'Autorité. L'Autorité attire dès lors l'attention des auteurs du projet sur les difficultés liées à la mise en place d'un mécanisme mêlant au droit de l'audiovisuel des notions qui y sont étrangères.

Dans ce contexte, l'Autorité s'interroge également sur la justification de la limitation de l'exemption du paiement de la taxe aux fournisseurs de services de médias audiovisuels « établis » (ou réputés établis) à Luxembourg plutôt qu'à tous les fournisseurs qui sont dans une situation comparable et dont les services sont soumis à la surveillance de l'Autorité, excluant ainsi en particulier de l'exemption, le cas échéant, les fournisseurs de services de médias audiovisuels (offrant des services non commerciaux) qui, tels que ceux visés à l'article 23^{quater} de la loi sur les médias audiovisuels, ne sont pas établis dans un Etat membre de l'Espace économique européen et qui transmettent des services relevant la compétence de l'ALIA.

Concernant l'exemption du paiement de la taxe en ce qu'elle s'étend aux services de médias audiovisuels communaux, l'Autorité renvoie à son avis n°14/2021 du 13 décembre 2021 relatif au projet d'amendements gouvernementaux au projet de loi n°7877 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, dans lequel elle souligne notamment que « *(L)e 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* ».

L'Autorité souscrit dès lors à toute initiative qui vise à promouvoir le débat politique dans les médias, respectivement le développement de nouveaux programmes permettant de renforcer le lien entre le pouvoir politique et les citoyens, voire d'encourager la participation démocratique aux élections communales, législatives ou européennes. L'exemption de taxe peut au sens large être vue en ce sens.

L'Autorité recense actuellement des dizaines de communes proposant un service de médias audiovisuels plus ou moins élaboré, soit sous forme de service TV, soit sous forme de service à la demande. Le nombre de communes proposant un tel service est croissant et l'Autorité ne serait pas étonnée de voir éclore de nouveaux services audiovisuels communaux à l'approche des élections communales et législatives de 2023. Dans cette perspective, le Conseil salue la volonté qui ressort clairement du commentaire des articles, selon laquelle il est primordial que le projet d'amendements ne crée pas une exemption de la *surveillance* par l'ALIA en faveur des services audiovisuels communaux.

L'Autorité tient toutefois encore à soulever, de manière plus générale, la question de l'incidence financière des changements prévus en ce qu'ils conduisent à l'exclusion du



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

paiement de la taxe, surtout pour autant qu'elle vise les services de médias audiovisuels offerts par les administrations communales.

L'article 35quinquies, alinéa 2, de la loi modifiée de 1991, cité en guise d'introduction, érige en principe le paiement de la taxe à charge de tout fournisseur relevant de la compétence du Luxembourg et partant de la surveillance de l'Autorité. Cette disposition ancre un principe général, largement partagé dans le monde de la surveillance prudentielle, que les entités surveillées participent au financement de la surveillance. Or les frais en termes de ressources humaines et techniques sont réels. D'une façon générale, l'exemption de la taxe ne doit pas être de nature à porter atteinte à l'efficacité de la surveillance incombant à l'Autorité, qui est un des garants du sérieux et de l'intégrité des médias relevant de la compétence du Luxembourg.

Dans ce cadre, l'Autorité estime utile de rappeler les réflexions à la base de l'introduction de la taxe à percevoir et de renvoyer à l'exposé de motifs accompagnant le projet de règlement grand-ducal de 2014 :

« Jusqu'à présent, le montant des frais de surveillance était fixé par le dispositif de concession et de cahier des charges (...).

La loi portant création de l'établissement public « Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel » (...) a (...) créé une base légale permettant de soumettre les fournisseurs de services de médias audiovisuels au paiement de frais de surveillance. La mission de surveillance implique le visionnage des éléments de la grille du programme afin de vérifier leur conformité par rapport aux règles en matière de contenu et de communications commerciales. Il s'agit en l'espèce d'une mission qui découle de la directive qui impose aux Etats membres le devoir de veiller à ce que les fournisseurs de services de médias audiovisuels respectent les règles de la directive ».

Aux yeux de l'Autorité, la taxe de surveillance ne constitue que l'un des instruments de financement devant lui permettre d'assurer les missions lui dévolues par le législateur en faisant y participer les fournisseurs. Les recettes en découlant ne sauraient être considérées comme un surplus sans contrepartie par rapport à la dotation budgétaire que l'ALIA reçoit annuellement pour son fonctionnement. L'article 35quinquies, alinéa 2 de la loi modifiée de 1991 le précise d'ailleurs lui-même lorsqu'il dit que la taxe est destinée à couvrir la partie des « (...) frais de personnel et de fonctionnement non couverte par la dotation annuelle à charge du budget de l'Etat ». Sur cet arrière-fond, l'Autorité peine à faire le parallèle qui justifierait un même traitement au regard du paiement de la taxe entre d'une part les communes, aux moyens financiers généralement appréciables, et d'autre part les associations sans but lucratif, les fournisseurs n'œuvrant pas à titre commercial ou les personnes et entités diffusant à titre exceptionnel ou occasionnel, dont les moyens financiers sont forcément des plus

limités, les revenus publicitaires des radios locales œuvrant sous forme d'associations sans but lucratif étant notamment limités à 12.394,78 euros.

L'Autorité aimerait dans ce contexte mettre en garde devant le risque éventuel d'une inégalité de traitement des fournisseurs de SMA, qui, s'ils tombent sans exception dans le champ de compétence de l'Autorité en matière de surveillance, ne seraient pas traités de la même façon pour ce qui est du paiement de la taxe de surveillance.

L'Autorité constate par ailleurs que certains services audiovisuels communaux, en dehors de promouvoir le débat politique dans les médias, respectivement le développement de nouveaux programmes permettant de renforcer le lien entre le pouvoir politique et les citoyens, voire d'encourager la participation démocratique aux élections communales, législatives ou européennes, comportent également des communications commerciales.

Pour assurer la cohérence et l'égalité de traitement, l'Autorité suggère, si l'exemption devait être maintenue, pour le moins de la lier dans le chef des communes, sinon de tous les fournisseurs potentiellement concernés, au respect d'un plafond maximum de recettes en provenance de communications commerciales de toutes sortes. Dans cette perspective, l'article 1^{er} du règlement grand-ducal pourrait être rédigé comme suit :

Tout fournisseur de service de média audiovisuel ou sonore et tout fournisseur de plateformes de partage de vidéos relevant de la compétence du Luxembourg est assujéti au paiement d'une taxe annuelle forfaitaire à hauteur du montant de 2 000 (deux mille) euros pour chaque service soumis à la surveillance de l'Autorité.

Par dérogation, les fournisseurs ayant la forme d'une association sans but lucratif sont exempts du paiement de la taxe. Les fournisseurs établis au Luxembourg qui ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu des collectivités ou qui sont exempts de l'impôt sur le revenu des collectivités, sont également exempts du paiement de la taxe à condition que leurs revenus publicitaires ne dépassent pas le seuil chiffré fixé à l'article 1^{er}, point a du règlement grand-ducal du 13 février 1992 fixant les limites à imposer au volume des messages publicitaires pouvant être contenus dans les services de radio locale.

De l'avis de l'Autorité, l'option prise par le projet de règlement implique en définitive un choix politique par lequel l'Etat soutient les communes dans leur démarche de développement de leurs services de communication sans pour autant contribuer au financement d'une surveillance de qualité allant de pair avec la réputation du Luxembourg dans un contexte européen et international.



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

Compte tenu de ce qui précède, l'ALIA

- propose, au-delà du projet gouvernemental, de reformuler l'article 1^{er} du règlement grand-ducal afin de lui conférer une plus grande cohérence
- salue l'extension de l'obligation du paiement de la taxe aux services de plateformes de partage de vidéos
- soutient en principe, sous réserve de ce qui a été dit au sujet des services relevant de l'activité des communes et de la limitation des revenus publicitaires, le projet de règlement grand-ducal en ce qu'il propose d'exempter du paiement de la taxe tous les fournisseurs offrant des services non commerciaux, et notamment les personnes physiques ou entités n'œuvrant pas à titre commercial ou encore celles assurant une diffusion à titre exceptionnel ou occasionnel,

Ainsi fait et délibéré lors des réunions du 10 et 24 janvier 2022 et approuvé par voie électronique le 21 février 2022 par :

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

Pour expédition conforme.

Thierry Hoscheit
Président