



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

**AVIS N° 05/2022
du 27 juin 2022**

**du Conseil d'administration
de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel
relatif au projet de règlement grand-ducal**

- 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**

Par courrier du 24 mai 2022, 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 sous rubrique.

Le présent avis est scindé en deux parties, la première portant sur les réflexions plus générales de l'Autorité sur les projets de déploiement du DAB+ au Grand-Duché de Luxembourg et la seconde vise l'examen des articles en ne reprenant que ceux qui appellent à ce stade une observation particulière de la part de l'ALIA.

1/ Réflexions d'ordre général

En guise d'introduction, l'Autorité voudrait rappeler que, suite au lancement d'une étude de mise au point du DAB+ en septembre 2020, le Gouvernement avait demandé l'avis de l'Autorité, qui en date du 4 octobre 2021, s'était exprimée 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.



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

A la lecture du présent projet de règlement grand-ducal, l'Autorité estime d'emblée que tous les points soulevés dans son avis n°07/2021¹ et plus spécifiquement ses observations en relation avec le cadre juridique existant en matière de services de radios restent d'actualité.

Il ressort de l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal sous examen que « (...) *il est attendu que le déploiement du DAB+ permettra une diversification du paysage de la radiodiffusion sonore. Le développement de nouvelles chaînes radios sur le marché luxembourgeois sera d'autant plus encouragé du fait qu'à part un éventuel besoin de densification du réseau et la nécessité d'ajouter des sites complémentaires ou renforcer les sites existants en vue d'une amélioration de la couverture initiale, il ne faudra pas investir dans de nouvelles infrastructures d'émission, une fois qu'un réseau DAB+ sera en service* ».

¹ A la page 4 de l'Avis n°07/2021 de l'ALIA : « 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

L'Autorité note que la diversification de l'offre de services de radio est mise en valeur à plusieurs endroits du projet de règlement grand-ducal sous examen, notamment en rapport avec la notion de pluralisme médiatique, « *une composante clé d'une démocratie* ». Ainsi, les auteurs du texte relèvent que la bande FM étant saturée « *il n'existe que très peu de possibilités pour coordonner les fréquences et développer de nouveaux programmes de radio à large couverture* ». D'après les auteurs du projet sous examen, le développement du DAB+ pourrait y remédier.

L'Autorité émet de sérieux doutes sur ce point. A travers ses contacts dans la scène radiophonique locale notamment, il a été porté à la connaissance de l'ALIA que, pour des raisons économiques, il serait envisagé qu'un des deux multiplex potentiellement disponibles ne sera pas mis en service. Dans cette hypothèse, l'Autorité estime que l'objectif primordial en matière de développement des médias électroniques, qui est en effet la promotion du pluralisme médiatique, risque d'être sérieusement compromis. Par conséquent, l'Autorité préconise une politique du « tout ou rien », tel qu'exprimé dans son avis n°07/2021 : **« 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 ».**

En effet, tel qu'envisagé par le Gouvernement, la mise en service d'un seul multiplex entraînerait, le cas échéant, que des choix devront être faits sur les dossiers de candidature de sorte que seulement une partie des offres radios existantes à l'heure actuelle pourra être présente sur DAB+. Ce cas de figure favoriserait en effet l'accès au DAB+ des acteurs les plus puissants notamment au détriment du maillon faible de la chaîne, en l'occurrence les radios locales, qui récemment constitués en « Daachverband Lëtzebuurger Lokalradioën » se sont donné, entre autres, pour objet de « *favoriser le développement des radios locales de leur permettre l'accès aux nouvelles technologies et plus particulièrement des technologies de diffusion numériques (T-DAB+) de programmes radiophoniques et/ou promouvoir le développement des nouvelles technologies, de tester et de planifier des projets de technologies futures* »².

Les réserves exprimées ci-dessus trouvent notamment leur fondement dans les dispositions des paragraphes 1 et 2 de 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

² Communiqué de presse du D.L.L.R du 11 juin 2022



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

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 ».

L'Autorité estime que l'ordre de priorité fixé dans la loi susvisée ne saura garantir un traitement équitable de tous les services potentiellement en lice, et met au contraire en péril la réalisation de l'objectif affiché du projet de règlement grand-ducal, à savoir promouvoir la diversité et la pluralité dans les médias, étant donné que tout nouveau fournisseur risquerait également de ne pas être considéré³. Par conséquent, l'ALIA invite le législateur à supprimer cette disposition pour ouvrir la voie à une réelle mise en concurrence de tous les projets et demande au Gouvernement de mettre en service les deux multiplexes disponibles. Autrement, le Gouvernement risque de s'exposer au reproche d'avoir réalisé, à travers le projet de règlement sous examen, un concept sur mesure ayant pour effet de donner libre cours aux projets d'expansion du plus puissant acteur sur le marché.

2/ Examen des articles

Le projet de règlement grand-ducal prévoit, dans son **article 1^{er}**, que le ministre désigne un ou plusieurs opérateurs du réseau suite à un appel public de candidatures, l'ILR n'étant entendu en son avis que sur les points de la vérification de la conformité des paramètres techniques et sur l'estimation théorique de la zone de couverture soumise par le candidat. L'ALIA estime dans ce contexte qu'il devra être assuré que le ou les opérateurs retenus réservent un traitement transparent et équitable à tous les services de radios dont ils sont censés assurer la diffusion via DAB+. On ne saurait dès lors trop insister sur l'importance du paragraphe 7.

L'**article 2 (5)** du projet de règlement grand-ducal sous analyse dispose que les permissions pour les services de radio sonore diffusés en multiplex numérique ont une durée limitée ; il omet cependant de préciser la durée sur laquelle s'étend la validité de la permission. L'ALIA voudrait relever que la notion de durée constitue un élément essentiel et inhérent à toutes les permissions octroyées jusqu'à présent pour la diffusion hertzienne des services de radios. Une telle disposition risque de déboucher sur la situation (incohérente) que, dans l'hypothèse

³ Il en serait d'autant plus si le renvoi dans le texte de l'article 19 de la loi «*aux radios à émetteur de haute puissance et aux radios à réseau d'émission existantes* » devait être compris non comme visant les services individuels actuellement diffusés, mais les opérateurs existants autorisés à diffuser un service à travers un émetteur à haute puissance ou un réseau d'émission et ainsi couvrir potentiellement tous les services déployés par ceux-ci même en dehors d'un émetteur à haute puissance ou d'un réseau d'émission, notamment sur internet. Cette interrogation doit être vue en combinaison avec l'article 2, paragraphe 7 du projet de règlement grand-ducal qui envisage que « *(U)ne permission peut porter sur un ou plusieurs services* ».



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

d'un éventuel non-renouvellement d'une permission d'un service de radio pour le réseau terrestre, ce même service pourrait continuer sa diffusion via DAB+. L'Autorité ne pense pas que le pouvoir réglementaire puisse abandonner la fixation de la durée de la permission au pouvoir attributaire, sans au moins lui fixer un cadre.

L'article 2 (6) dispose que le cahier des charges du permissionnaire inclut le versement d'une redevance au « Trésor public ». En effet, les articles 13 respectivement 18 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques prévoient que les cahiers des charges des radios sonores à émetteur de haute puissance ainsi que les radios à réseau d'émission peuvent contenir des dispositions sur la redevance à verser au « Trésor public » ; or, il ressort du règlement modifié du 21 février 2013 fixant le montant et les modalités de paiement des redevance pour la mise à disposition des fréquences radioélectriques que cette redevance est justement couplée à l'allocation d'une ou de fréquence(s) radio terrestre(s). Se pose ensuite la question de savoir si une permission pour une diffusion en DAB+ pour un service existant induit le paiement d'une redevance séparée.

En tout état de cause, il doit ressortir clairement des textes à adopter que la notion de « redevance » est à distinguer de celle des taxes à percevoir par l'ALIA en matière de surveillance des services de médias audiovisuels et sonores sur base de l'article 35quinquies de la loi modifiée de 1991.

Cet article 2 (6) fait encore référence à d'itératives reprises à la notion de « société », alors cependant que le déploiement du DAB+ est notamment destiné à fournir un nouveau vecteur de diffusion aux radios locales, qui sont de par la loi obligatoirement constituées sous forme d'associations sans but lucratif. Il y a lieu de revoir la rédaction du texte pour le rendre plus inclusif à cet égard.

L'article 2 (7) prévoit qu'une permission peut porter sur un ou plusieurs services. Aux yeux de l'Autorité, la mise en pratique de cette disposition confèrera des avantages substantiels aux exploitants de radios qui, à l'heure actuelle déjà, opèrent plusieurs déclinaisons de leur programme de base. L'ALIA renvoie à nouveau à sa remarque de la page 3 au titre de ses observations générales pour rappeler son rejet catégorique d'un projet favorisant l'acteur le plus puissant du marché.

3/ Conclusion

Eu égard aux observations et réserves exprimées ci-dessus, l'Autorité ne peut pas donner son aval au projet de règlement grand-ducal sous examen. **Le projet, aux yeux de l'Autorité, n'est autre qu'une consolidation de la situation actuelle au profit des fournisseurs déjà présents et largement dominants sur le marché audiovisuel luxembourgeois et empêche par conséquent le déploiement d'une nouvelle offre diversifiée dans le sens d'une**



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

sauvegarde voire d'une promotion du pluralisme de l'information et de la diversité de l'offre radiophonique visé à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques. Ainsi, l'Autorité estime que le projet produirait un résultat qui irait à l'encontre de ce qui est affiché comme objectif poursuivi dans l'exposé des motifs.

Ainsi fait et délibéré lors des réunions du 13 juin 2022 et du 27 juin 2022 par :

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

Pour expédition conforme.

Thierry Hoscheit
Président