



DÉCISION DEC017/2022-D009/2022 du 12 décembre 2022

du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel concernant une demande de la société anonyme Radiolux, permissionnaire du service de radio à réseau d'émission dénommé *L'Essentiel Radio*

Saisine

En juin 2022, l'Autorité a été avertie que des cessions d'actions entre actionnaires de la société anonyme Radiolux (ci-après Radiolux) auraient eu lieu en février 2022. Le 30 juin 2022, M. Emmanuel Fleig, administrateur délégué de Radiolux, a confirmé cette information au directeur de l'Autorité lors d'un entretien téléphonique.

Par la suite, il est encore apparu qu'il y a eu des modifications au niveau de la composition du conseil d'administration et au niveau de la gestion journalière de la société.

Ces faits ont donné lieu à une autosaisine pour violation de l'article 18 du cahier des charges dont est assortie la permission pour le service de radio à réseau d'émission sur le réseau n° 2, appelée *L'Essentiel Radio*¹.

Bien que le fournisseur n'ait pas sollicité l'approbation de l'Autorité sur les modifications intervenues, il appartient au Conseil de l'ALIA d'y statuer. Les informations soumises sont dès lors traitées par l'Autorité comme demande de modification du cahier des charges.

Faits

En guise d'introduction, il y a lieu de rappeler le cadre dans lequel évoluent les activités de *L'Essentiel Radio* depuis sa création.

En date du 18 février 2016, Radiolux s'est vu accorder par le Gouvernement une permission pour un service de radio sonore à émetteur de haute puissance pour la fréquence FM 107,7 MHz. Cette permission est

¹ Voir sur ce point la décision DEC016/2022-A001/2022 du 12 décembre 2022 du Conseil d'administration de l'ALIA concernant une autosaisine à l'encontre de la société anonyme Radiolux



assortie d'un cahier des charges qui lie Radiolux au Gouvernement. Seul le contenu du service est soumis à la surveillance de l'ALIA. A la date de la signature de cette permission, l'actionnariat de Radiolux était composé comme suit :

<u>Actionnaires :</u>	<u>Nombre d'actions :</u>	<u>Pourcentage :</u>
Edita s.a.	[40-50]	[40-50] %
ACTIONNAIRE A	[10-20]	[10-20] %
ACTIONNAIRE B	[10-20]	[10-20] %
ACTIONNAIRE C	[10-20]	[10-20] %
CLT-Ufa s.a.	[20-30]	[20-30] %

L'annexe du cahier des charges que Radiolux s'est vu conférer par le Gouvernement identifie comme actionnaires de référence la société Edita, ACTIONNAIRE A, ACTIONNAIRE B et ACTIONNAIRE C.

Suite à l'appel public de candidatures du 3 avril 2019 pour l'octroi d'une permission pour un service de radio à réseau d'émission pour la diffusion d'un programme à finalité commerciale visant le public résident, le Conseil d'administration de l'ALIA (ci-après le Conseil) a décidé d'attribuer le réseau d'émission n°2 au projet de Radiolux. La permission afférente a été émise le 2 août 2019 et attribue au fournisseur le droit de diffuser sur les fréquences propres au réseau n° 2 le même programme de radio que celui diffusé en haute puissance sur la fréquence 107,7 FM. Elle est assortie d'un cahier des charges autonome pour la diffusion du service de radio à réseau d'émission.

L'actionnariat, à ce moment, était inchangé par rapport à celui annexé au cahier des charges de la permission pour le service de radio à émetteur de haute puissance.

Le cahier des charges issu par l'ALIA n'identifie pas d'actionnaires de référence. Il précise en son article 2 que la gestion journalière est assumée par Serge Leenman et Emmanuel Fleig en tant qu'administrateurs délégués et Sam Tabart en tant que directeur d'antenne.

En date du 1^{er} juillet 2022, suite à la demande du directeur de l'Autorité d'avoir des informations plus précises sur la composition actuelle de l'actionnariat de Radiolux, M. Fleig a fait parvenir à l'Autorité une copie d'un courrier qu'il avait envoyé le 23 février 2022 au Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique (ci-après SMC) par lequel il informait le SMC d'une cession d'actions entre actionnaires de référence. Dans cette lettre, il est précisé qu'à l'issue de l'opération de cession d'actions, l'actionnariat de Radiolux sera constitué comme suit :



<u>Actionnaires :</u>	<u>Nombre d'actions :</u>	<u>Pourcentage :</u>
Edita s.a.	[80-90]	[70-80] %
ACTIONNAIRE C	[1-10]	[1-10]%
CLT-Ufa s.a.	[30-40]	[20-30] %

Il est constant en cause que par la suite, les cessions d'actions sont intervenues pour aboutir à ce résultat.

Il est encore constant en cause que suite à la sortie du capital de Vincent Bragard et de Serge Leenman, ceux-ci ont démissionné de leurs fonctions d'administrateur, respectivement d'administrateur et d'administrateur-délégué. Pour des raisons professionnelles, les administrateurs David Gloesener et Jean-Lou Siweck ont de même démissionné. Ils ont été remplacés par Alvin Sold, Bernhard Brechbühl, Christian Schmitz et Jacques Eischen, sans que l'un d'eux n'assume en même temps la fonction d'administrateur-délégué. Ces modifications ont été actées lors d'une assemblée générale des actionnaires du 12 mai 2022.

Le conseil d'administration est dès lors actuellement composé de Bernhard Brechbühl, Alvin Sold, Marcel Kohler pour être proposés par TX Group, actionnaire à [45-55]% de Edita (détenant [70-80]% de Radiolux), de Jacques Eischen pour être proposé par la société Editpress, actionnaire à [45-55]% de Edita (détenant [70-80]% de Radiolux), de Christophe Goossens et Christian Schmitz pour être proposés par RTL GROUP, actionnaire à [20-30]% de Radiolux, comme administrateurs, de Sam Tabart, actionnaire à [1-10]% de Radiolux, comme directeur d'antenne et d'Emmanuel Fleig comme administrateur délégué.

Discussion

Indications sur le cadre légal

Radiolux dispose à la fois d'une permission pour un service de radio sonore à émetteur de haute puissance et d'une permission pour un service de radio à réseau d'émission. Les régimes juridiques gouvernant ces deux catégories de permissions accusent des différences, tout en répondant sur certains points à une logique commune.

- Service de radio sonore à émetteur de haute puissance

La loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques prévoit à l'article 13, paragraphe 1 que « (...) *Un règlement grand-ducal (...) détermine les modalités selon lesquelles le Gouvernement accorde (...) les permissions pour les services de radio sonore à émetteur de haute*



puissance, ainsi que les règles générales gouvernant ces permissions et les cahiers des charges qui leur sont assortis (...) ».

Les modalités d'application visées au paragraphe 1 ont été adoptées à travers le règlement grand-ducal modifié du 15 octobre 1992 déterminant les modalités d'attribution des permissions pour les services de radio sonore à émetteur de haute puissance, ainsi que les règles générales gouvernant ces permissions et les cahiers des charges qui leur sont assortis, sans contenir de disposition particulière relative au sujet sous examen.

L'article 13, paragraphe 4, point e) de la loi modifiée de 1991 prévoit encore que le cahier des charges peut contenir des dispositions sur « *les droits de regard du Gouvernement sur les statuts, l'actionnariat et les organes de la société bénéficiaire et de toutes les sociétés participant à l'exploitation de la permission* ».

Le cahier des charges arrêté par le Gouvernement pour le service de radio à émetteur de haute puissance du service *L'Essentiel Radio* prévoit, dans son article 13 que « *(T)oute modification des éléments au vu desquels la permission a été délivrée, notamment en ce qui concerne le concept ou la grille du service de radio visés à l'article 3 du présent cahier des charges, est soumise à l'autorisation préalable du ministre ayant dans ses attributions les médias* ».

L'article 14 du même cahier des charges dispose expressément que « (2) *Tout changement dans la répartition du capital ou des droits de vote qui entraîne un changement au niveau des actionnaires de référence tels que spécifiés à l'Annexe, devra être soumis à l'approbation préalable du Gouvernement. Celui-ci ne refusera son approbation que dans le cas où il n'aurait pas accordé la Permission si le changement en question avait eu lieu avant l'octroi de celle-ci. La cession d'actions entre actionnaires de référence reste libre pour autant que la quote part du capital détenue conjointement par ceux-ci ne soit pas inférieure aux trois quarts du capital social* » et que « (4) *[T]out changement au niveau du contrôle de la société Permissionnaire ou des statuts de cette société intervenu sans l'approbation préalable du Gouvernement constituera une violation du cahier des charges (...)* »².

Il en découle qu'une autorisation du Gouvernement n'est pas expressément requise, ni en cas de changement au niveau de l'actionnariat

² La justification de ce droit de regard est exposée au paragraphe 1 dans les termes suivants : « *Le caractère personnel de la Permission implique que le Gouvernement doit disposer d'un droit de regard en ce qui concerne les actionnaires de référence qui détiennent directement ou indirectement le contrôle de la société Permissionnaire. Les actionnaires de référence sont spécifiés à l'Annexe.* »



pour autant que les cessions d'actions s'opèrent entre actionnaires de référence et que ceux-ci conservent au moins 75% des actions, ni en cas de modification au niveau des instances dirigeantes. En dehors de ces circonstances, l'accord du Gouvernement est requis. Aux termes de l'article 14, paragraphe 4 du cahier des charges, le non-respect de l'obligation de solliciter cet accord peut mener à l'ouverture d'une procédure de sanction.

➤ Service de radio sonore à émetteurs de faible puissance

Il est prévu à l'article 15, paragraphe 2 de la loi modifiée de 1991 sur les médias électroniques que « *(L)es permissions pour les services de radio sonore à émetteur(s) de faible puissance sont accordées, dans le respect des dispositions des articles 15 à 18, par l'Autorité. Les modalités à suivre et les règles à appliquer peuvent être précisées par règlement grand-ducal* ».

Un règlement grand-ducal en ce sens n'a pas été adopté à ce jour.

L'article 18, paragraphe 5, point e) de la loi modifiée de 1991 prévoit que le cahier des charges peut contenir des dispositions sur « *les droits de regard de l'Autorité sur la répartition des actions ou parts dans la société bénéficiaire* ».

L'article 18 du cahier des charges relatif à la permission pour un service de radio à réseau d'émission dispose ainsi que « *(T)oute modification des données (...) en ce qui concerne la composition des organes de direction et de gestion, la répartition des parts de la société bénéficiaire (...) ne peut avoir d'effet relativement à la permission sans l'accord préalable et exprès de l'Autorité* ».

➤ Régime commun

Dans les deux cas de figure, l'autorité publique est ainsi appelée de par la loi à exercer un contrôle sur la détention du capital du permissionnaire. Ledit contrôle, à travers notamment l'agrément des personnes assurant l'orientation et le contenu du service de radio, s'explique et se justifie par la nécessaire sauvegarde du pluralisme et de la diversité dans les médias dont l'Autorité est le garant conformément à l'article 1^{er} de la loi sur les médias électroniques.

Ce souci avait encore trouvé son reflet dans la disposition originale de la loi de 1991 qui prévoyait qu'aucune personne physique ou morale ne pouvait détenir plus de 25% des parts et des droits de vote dans une société bénéficiaire pour un programme à réseau d'émission, y compris les participations indirectes. Or, cette disposition a été abrogée en 2010



ouvrant la possibilité à tout acteur d'entrer dans le capital des radios à réseau d'émission au-delà de ce taux de 25%.

Une restriction similaire gouverne en l'espèce Radiolux en tant que détentrice d'une concession pour un service de radio sonore à émetteur de haute puissance, dans la mesure où son cahier des charges identifie un ensemble de quatre actionnaires de référence, en considération desquels la concession a été octroyée, tout en précisant que ceux-ci doivent détenir au moins 75% de droits de vote et que tout changement sur ce point devra être soumis à l'approbation préalable du Gouvernement.

L'Autorité est chargée de par la loi d'exercer un contrôle sur la détention du capital de tout permissionnaire d'une radio à réseau d'émission, et ce contrôle prend la forme de la nécessité d'un accord préalable. L'Autorité exerce ce contrôle en vue de la préservation des objectifs identifiés ci-dessus tenant à la préservation du pluralisme et de la diversité dans les médias.

La même conclusion s'impose en ce qui concerne les modifications à opérer au niveau des personnes en charge de la gestion journalière du permissionnaire. Le contrôle à cet égard se justifie encore par l'influence déterminante que ces personnes exercent sur le programme diffusé, à commencer par le respect de la structure de programme et de la ligne éditoriale en vue desquels la permission a été attribuée.

Appréciation

Le Conseil constate que suite aux cessions intervenues, la s.a. Edita détient désormais une large majorité avec [70-80] % du total des actions de Radiolux, lui donnant la possibilité d'exercer un pouvoir exclusif sur la vie de la société. Elle assure à elle seule le quorum de présence requis pour tenir une assemblée générale ordinaire (51% du capital social ; article 8 des statuts) et extraordinaire (la moitié au moins du capital social ; article 450-1 de la loi modifiée de 1915 concernant les sociétés commerciales), et dispose à elle seule de la majorité absolue pour adopter toutes les décisions (à l'exception de celles qui comportent une augmentation de l'engagement des actionnaires), alors qu'originellement elle ne détenait que [40-50]% des actions et devait composer avec au moins un autre associé pour réunir les quorums et adopter des positions conformes à ses vues lors des assemblées générales.

Il convient ensuite de retracer brièvement la pénétration des médias édités par Radiolux et son actionnaire majoritaire³.

³ Les chiffres émarginés par la suite sont issus des études TNS ILRES Plurimedia Luxembourg 2022.I et 2022.II ; www.ilres.com.



Sur le marché de la radio, *L'Essentiel Radio* diffusée par Radiolux touchait, au printemps 2022, 9,6% (10% en automne 2022) de la population résidente âgée de 15 ans et plus, la plaçant en troisième position. Les enquêtes d'audience ne fournissent pas d'indications concernant la population non-résidente, soit en l'espèce sur le taux d'écoute pertinent des travailleurs frontaliers.

La s.a. Edita, actionnaire de Radiolux, édite une publication de la presse écrite, le quotidien gratuit *L'Essentiel*, auquel les données disponibles attribuent une pénétration sur le marché de la presse écrite quotidienne, au printemps 2022, de 16,6% (17,6% en automne 2022) auprès de la population résidente âgée de 15 ans et plus, le plaçant en deuxième position.

La marque *L'Essentiel* est encore active dans la communication et les médias au sens large à travers une version électronique du quotidien *L'Essentiel* qui atteint, au printemps 2022, 2,4% (2,8% en automne 2022) de la population de plus de 15 ans, la plaçant en deuxième position, et le site Internet www.lesessentiel.lu, qui est consulté au printemps 2022 par 25,8% des résidents âgés de 15 ans et plus (24,6% en automne 2022), le plaçant en deuxième position.

D'après les informations dont dispose l'Autorité, Radiolux et la s.a. Edita ne détiennent aucune participation dans un autre fournisseur offrant un service de radio sonore à la population résidente, soit ni dans le capital d'une des trois autres radios à réseau d'émission, à savoir *Radio Latina*, *Radio Ara* et *Eldorado*, ni dans le capital de la seule radio commerciale à émetteur de haute fréquence, à savoir RTL.

La société Editpress, actionnaire indirect de Radiolux à travers la participation qu'elle détient dans la société Edita, édite des publications écrites quotidiennes (*Tageblatt*, version papier lue, au printemps 2022, par 4,9% et, à l'automne 2022, par 4,8% des résidents âgés de plus de 15 ans, le plaçant en troisième position, version électronique lue, au printemps 2022, par 1,6% et, à l'automne 2022, par 1,0% des résidents âgés de plus de 15 ans, le plaçant en troisième position ; *Le Quotidien*, version papier, lue au printemps 2022, par 2,3% et, à l'automne 2022, par 2,7% des résidents âgés de plus de 15 ans, le plaçant en quatrième position, version électronique, lue au printemps et à l'automne 2022, par 0,7% des résidents âgés de plus de 15 ans, le plaçant en quatrième position) et l'hebdomadaire *Revue*, lu au printemps et à l'automne 2022, par 6,7% des résidents âgés de plus de 15 ans, le plaçant en deuxième position).

Toujours d'après les informations dont dispose l'Autorité, ni Radiolux, ni la société Edita ne sont, en ce qui concerne la population possiblement



pertinente de la grande région, actifs ou tiennent une participation dans une autre publication écrite ou sur le marché de la télévision.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Conseil estime que les cessions d'actions sous examen n'ont pour effet ni d'aboutir à une concentration excessive sur le marché des médias visant le public résident, ni de porter atteinte au pluralisme et à la diversité au point de devoir s'y opposer.

Au regard des modifications opérées en ce qui concerne les personnes des administrateurs délégués à la gestion journalière, le Conseil est amené à constater d'une part que le départ de Serge Leenman n'est que la suite logique de sa sortie du capital social du permissionnaire et d'autre part qu'Emmanuel Fleig, actuel administrateur et administrateur-délégué à la gestion journalière, occupait ces fonctions déjà auparavant. Le départ de Serge Leenman, sans qu'il n'ait été remplacé, n'est dès lors pas de nature à influencer sur la conduite des affaires, de sorte que rien ne s'oppose au changement proposé.

Finalement, le remplacement de quatre administrateurs par de nouveaux entrants n'est pas non plus de nature à influencer sur la marche des affaires et le respect de la ligne éditoriale.

L'ensemble des modifications approuvées sont intégrées au cahier des charges par voie d'avenant joint à la présente décision.

Décision

Le Conseil approuve, avec effet au jour des modifications intervenues

- a. la cession
 - par ACTIONNAIRE A de [10-20] actions à la s.a. Edita
 - par ACTIONNAIRE B de [10-20] actions à la s.a. Edita
 - par ACTIONNAIRE C de [1-10] actions à la s.a. Edita
- b. la nomination de Alvin Sold, Bernhard Brechbühl, Christian Schmitz et Jacques Eischen aux fonctions d'administrateurs, en remplacement de Serge Leenman, Vincent Bragard, David Gloesener et Jean-Lou Siweck.

Le Conseil prend acte de la démission de Serge Leenman des fonctions d'administrateur-délégué.



Ainsi fait et délibéré lors des réunions du Conseil des 10 octobre 2022, 24 octobre 2022, 14 novembre 2022, 30 novembre 2022 et 12 décembre 2022 par :

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

Pour expédition conforme.

Thierry Hoscheit
Président

Un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif à l'encontre de la présente décision. En vertu de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ce recours est formé par requête signée d'un avocat inscrit à la liste I des tableaux dressés par les conseils des Ordres des avocats dans un délai de trois mois à partir de la notification de la présente ou à partir du jour où vous avez pu en prendre connaissance

Un recours gracieux par écrit peut également être introduit auprès de l'Autorité. Dans ce cas, le délai pour introduire le recours contentieux est suspendu. Si dans les trois mois à compter de l'introduction du recours gracieux une nouvelle décision intervient ou si aucune décision n'intervient, un nouveau délai de trois mois pour introduire le recours contentieux devant le tribunal administratif commence à courir.

La rubrique « Recours contre un acte administratif » sur le site ci-après : <https://guichet.public.lu.html> fournit de plus amples informations concernant les droits des administrés en matière de recours.