

La réforme de la loi sur les médias électroniques

L'avis du CNP

Exposé des motifs

Le présent document a pour objet d'exposer les réflexions du Conseil National des Programmes quant aux **orientations du gouvernement pour une réforme de la législation sur la radio et la télévision**.

En effet, par courrier du 16 juillet 2002, le CNP a été informé des travaux relatifs à une réforme complète de la législation applicable en matière de radio et de télévision. Ce document inclut également des propositions concernant la mise en place d'une nouvelle Autorité de Régulation Indépendante. Il est vrai que la révision du fonctionnement des organes de contrôle en général constitue une partie importante de la réforme en question.

Après une dizaine d'années de fonctionnement, le CNP devra donc se préparer à des changements majeurs concernant sa structure, son mode de fonctionnement ainsi que ses compétences. Ces modifications s'avèrent nécessaires ; lors des dernières années, les données du secteur médiatique ont constamment évolué. Dans ce contexte, une formule d'accompagnement, indépendante et compétente du secteur est plus que jamais de mise. La notion de **co-régulation** devra constituer le fil rouge de cet accompagnement. Le CNP, lors de ses entrevues avec Monsieur le Ministre délégué aux Communications ainsi qu'avec la Commission des Médias de la Chambre des Députés, a déjà développé ses idées sur une telle réforme. Elles seront reprises dans l'avis qui suivra. S'y ajouteront bien évidemment les réflexions et propositions du CNP suite au document gouvernemental du 14 mai 2002 en la matière.

1) La constitution de l'ARI

- Le CNP, depuis quelques années, revendique un système de régulation semblable à celui qui existe à l'heure actuelle en Belgique, c'est-à-dire la création **d'une seule entité de régulation** au sein de laquelle divers conseils travaillent dans leurs domaines respectifs. Il s'ensuit que le Conseil National des Programmes salue l'idée du gouvernement de mettre en place **l'ARI** (Autorité de Régulation Indépendante).
Il faudra cependant veiller à ce que la nouvelle autorité sera en même temps dotée d'une identité propre. Le législateur devra, aux yeux du CNP, éviter une simple fusion des structures déjà existantes. Elle ne fera qu'affaiblir l'autorité de cette nouvelle entité.
- *Le Directoire* : En faisant approuver sa composition par la Chambre des Députés ou le Conseil Consultatif, le gouvernement veut donner à cet organe

exécutif plus de légitimité. La Commission des Médias de la Chambre des Députés, quant à elle, revendique **l'indépendance politique et économique** des membres **du directoire de l'ARI**.

Il ne s'avérera pas facile de recruter les personnes adéquates! A part les critères sus-mentionnés, ils devront, selon le CNP, être experts et même pédagogues en médias, avoir une formation juridique, maîtriser la langue luxembourgeoise et connaître le contexte socio-politique du Grand-Duché.

Afin de garantir l'indépendance indispensable à l'exercice des fonctions requises, le CNP opte pour un seul mandat des membres du directoire. Il soutient la proposition d'une nomination par les députés.

- **Le Conseil Consultatif** : Le CNP s'étonne de voir que le gouvernement ne prévoit pas, dans son papier d'orientation, l'adhésion des professionnels du secteur médiatique dans le Conseil Consultatif. Le document stipule uniquement qu'il serait « utile de maintenir un organe consultatif dans lequel seraient représentés les principales entreprises, associations et autres organismes du secteur des médias et des communications, organe qui succéderait à l'actuelle Commission Consultative des Médias ». Cependant, cette idée n'est plus développée par la suite. Les expériences récentes du CNP par contre ont prouvé la nécessité d'une **collaboration étroite entre la société civile et le milieu professionnel**. Sinon, le principe de la co-régulation semble difficilement réalisable.

Par ailleurs, il faudra trouver le juste équilibre entre les forces vives qui sont censées représenter la population du Grand-Duché et le milieu médiatique, de taille sensiblement plus petite.

Aux yeux du CNP, il incombera au gouvernement de déterminer les organisations faisant partie du Conseil Consultatif.

2) Les compétences de l'ARI

- Bien que les considérations générales des orientations du gouvernement définissent le cadre des interventions d'une Autorité de Régulation Indépendante, elles restent éparpillées à travers le document : une **énumération stricte des compétences** fait défaut !
- Dans cet ordre d'idées, une délimitation exacte des compétences respectives des différents organes de l'ARI s'impose. De même, l'organisation interne du Service des Médias devra être revue ; se pose par exemple la question de la représentation du Grand-Duché au sein des plates-formes européennes. Par qui sera-t-elle assurée à l'avenir ? Pour voir plus clair, une définition détaillée des attributions des membres du Directoire semble de mise.
- Le domaine de la **déontologie journalistique** est sciemment évité, le ministre le délègue au Conseil de Presse. En Allemagne, par contre, les grands principes sont réglés par la loi. (cf. paragraphe sur le service public)
- La réglementation du domaine de la **publicité** est toujours à l'âge précoce : les responsabilités des différents acteurs (opérateur, agence de publicité, client) restent floues à l'heure actuelle. Cependant, les législations des pays limitrophes ainsi que les grands principes de l'Union européenne stipulent

que: « Dans ce dernier cas, (en l'occurrence celui de la radiodiffusion), c'est clairement le radio diffuseur (qui est facilement identifiable) qui est juridiquement responsable du contenu de ses émissions, et, tant dans la législation internationale que dans la législation communautaire, c'est le principe du pays d'origine qui s'applique ». (cf. : Rapport du groupe de réflexion européen à haut niveau sur la politique audiovisuelle présidé par M. Marcelino Oreja)

- Selon le CNP, il faut que l'ARI soit doté des moyens nécessaires pour prendre ses décisions en toute indépendance, mais aussi de manière rapide et flexible. Les **avis du Conseil Consultatif** devraient non seulement être publics, mais avoir **un certain impact**. On pourrait envisager de bloquer pendant un certain temps les décisions du directoire. Il faut cependant se demander si un tel blocage est le moyen propice : aux yeux du CNP, l'efficacité de l'organe de régulation en souffrirait. Une alternative : en cas d'unanimité du Conseil Consultatif, le Directoire ne saurait imposer sa décision.
- Par ailleurs, les orientations du gouvernement stipulent que les avis du Conseil Consultatif pourront être donnés sur « différentes questions, notamment celles ayant trait au pluralisme ». Il s'agit de fournir des précisions quant à la nature des avis à prendre.
- L'ARI devra aussi disposer des compétences en matière d'**éducation aux médias**. Ce n'est pas par hasard que le législateur allemand vient d'accorder une importance primordiale à ce domaine en l'inscrivant parmi les premières missions p.ex. de la « Landesmedienanstalt » en Rhénanie du Nord Westphalie. Dans ce domaine, on n'a guère besoin de recommencer à zéro, la matière étant largement couverte à l'étranger. Il existe bon nombre d'études, de littérature et d'expérience pratique qu'il faudrait savoir intégrer en premier lieu dans les programmes scolaires du Grand-Duché. De par ce fait, des alliances avec les responsables du domaine éducatif s'imposent. Dès lors, pourquoi ne pas organiser une plate-forme d'experts nationaux, même internationaux qui se verraient régulièrement ? L'ARI pourrait se charger du rôle de l'organisateur et du coordinateur.
- Les **sanctions** : il est nécessaire d'établir un catalogue reprenant les infractions possibles et les sanctions y afférentes.
(cf. modèle belge : Décret du 17 juillet 1987)
Y peuvent être ajoutés :
 - le droit de réponse à l'antenne
 - la publication d'un blâme

3) L'ARI et le Conseil de Presse

- Le CNP constate que les orientations du gouvernement permettent un certain **chevauchement des compétences** de l'ARI et du Conseil de Presse. Vraisemblablement, il sera impossible de séparer une fois pour toutes les compétences de l'un et de l'autre. Des définitions aussi précises que possibles éviteront cependant des conflits de base tels qu'ils existent de temps à autre dans le régime actuel.
- Parmi les compétences de l'ARI figurera l'élaboration de **codes de conduite**, celle d'un **code de déontologie** incombera au Conseil de Presse. Où se situe la différence ?
Ces codes une fois rédigés, on devra songer à les établir en tant que référence en la matière et à les situer par rapport à la législation y afférente.
- Si, à l'avenir, le Conseil de Presse allait traiter des plaintes ayant trait à la déontologie journalistique, une représentation des consommateurs dans la composition de la Commission des Plaintes ne saurait faire défaut.

4) L'ARI et le service public

- **Considérations générales** : Le CNP ne peut que soutenir l'idée de **définir une fois pour toute la notion de service public**, d'autant plus que ce dernier pourra, à l'avenir, être alloué à différents opérateurs. Cette orientation du gouvernement trouve l'accord du CNP ; la concurrence, à ce niveau, ne peut être que bénéfique au produit.
La signification de la notion de service public semble avoir évolué au cours des dernières années, son interprétation tend à s'élargir. On ne le comprend plus au sens strictement juridique qui l'assimile à un organisme de statut public, mais au sens fonctionnel de la mission d'intérêt général accomplie indépendamment des structures d'organisation. Il est en effet concevable que des médias privés, voire commerciaux, assurent des fonctions de service public en respectant certaines obligations : pluralisme et autonomie de gestion, diversité des contenus en respectant la diversité culturelle et linguistique, création de qualité, protection des mineurs.
De même, on peut imaginer des complémentarités, voire des collaborations, entre les télévisions publiques et privées, à condition que soit préservé le service d'intérêt général.
Face au modèle américain presque exclusivement fondé sur la loi du privé, le système suivant semble s'installer pour de vrai en Europe : l'audiovisuel d'économie mixte basé sur la cohabitation entre secteurs public et privé ; cohabitation décloisonnée qui favorise les échanges et évite les gaspillages d'une concurrence vaine.
Le groupe de réflexion européen (cf. page 2 + 3) a constaté que les modalités concernant l'organisation de la radiodiffusion de service public varient considérablement d'un Etat membre à l'autre : « Néanmoins, ils ont tous pris des dispositions en faveur d'une certaine forme de service public de

radiodiffusion », constate-t-il. Dans cet ordre d'idées, deux principes sont jugés essentiels par les membres du groupe: « Le premier d'entre eux est que la télévision publique joue un rôle primordial dans la plupart des Etats membres de la Communauté européenne (...). Le second principe est que l'intégration économique européenne repose notamment sur la libre entreprise et sur le respect de la concurrence. L'avenir du système dual de radiodiffusion publique/privée qui caractérise le paysage audiovisuel européen dépendra de la façon dont nous réussirons à réconcilier ces deux principes à première vue incompatibles. »

- La notion de service public a donc fait l'objet de longues réflexions à l'étranger lors de l'élaboration ou de l'adaptation de la législation sur les médias. Dans ce contexte, il est intéressant d'étudier les détails du « **Rundfunkstaatsvertrag** » et des dispositions particulières concernant l'ARD et le ZDF. Sont réglés par ce biais : la protection de la jeunesse, la fourniture des informations de base, les formes et la quantité de publicité, le sponsoring et la collaboration lors de la programmation des deux chaînes publiques.

La **déontologie journalistique** y est aussi abordée :

* Préambule : „Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und privater Rundfunk sind der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie der Meinungsvielfalt verpflichtet“.

* § 4: „Die in der ARD zusammengeschlossenen LRA, das ZDF und alle Veranstalter bundesweit verbreiteter Fernsehprogramme berufen jeweils einen Beauftragten für den Jugendschutz.(...) Er hat die Aufgabe, den Intendanten oder die sonstigen Programmverantwortlichen in allen Fragen des Jugendschutzes zu beraten“.

* § 10: „Berichterstattung und Informationssendungen haben den anerkannten journalistischen Grundsätzen, auch beim Einsatz virtueller Elemente, zu entsprechen. Sie müssen unabhängig und sachlich sein. Nachrichten sind vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Wahrheit und Herkunft zu prüfen. Kommentare sind von der Berichterstattung zu trennen und unter Nennung des Verfassers als solche zu kennzeichnen.

Bei der Wiedergabe von Meinungsumfragen, die von Rundfunkveranstaltern durchgeführt werden, ist ausdrücklich anzugeben, ob sie repräsentativ sind“.

- *L'aspect technique*: Le „Rundfunkstaatsvertrag“ a été amendé tout récemment compte tenu des dernières évolutions technologiques. Ainsi, il prépare le passage de l'analogique à l'environnement tout **numérique**. Il faudra veiller au niveau national à assurer l'accès non discriminatoire, égal et pluraliste des concurrents et des utilisateurs aux possibilités offertes par la digitalisation.

5) L'environnement européen

- De par ses débordements transfrontaliers, le domaine de la radiodiffusion constitue une matière « européenne » par excellence, régie à ce niveau avant tout par la **Directive Télévision Sans Frontières**. La numérisation renforcera encore cette dimension supranationale. Dès lors, les organes de régulation ne sauraient se concentrer uniquement aux « affaires nationales ». Une plateforme telle que l'EPRA (European Platform of Regulation Authorities) regroupe pratiquement l'ensemble des pays membres de l'UE et de nombreux pays tiers. Le CNP vient d'y adhérer. Dans cet ordre d'idées, la nouvelle loi devra prévoir les dispositions nécessaires pour une intensification de la coopération avec les autorités des pays limitrophes.