



Autorité  
luxembourgeoise  
indépendante de  
l'audiovisuel

## **AVIS N° 02/2020 du 10 février 2020**

### **du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel relatif au sujet de la mission de service public dans les médias audiovisuels**

Par courrier du 18 décembre 2019, le Premier ministre, ministre des Communications et des Médias a demandé à l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel de lui transmettre son avis dans le cadre de la réflexion sur les missions, le cadre légal et la gouvernance de l'établissement public de radiodiffusion socioculturelle en particulier et au sujet de la mission de service public dans les médias audiovisuels en général, et ce en vue de l'organisation d'un débat de consultation à la Chambre des Députés.

#### Introduction

Le Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel voudrait en guise d'introduction rappeler que « *la radiodiffusion de service public (...) est directement liée aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de chaque société ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias* » (*préambule du protocole n° 29 sur le système de radiodiffusion publique dans les Etats membres, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*). Par ailleurs, dans un monde caractérisé par l'augmentation inquiétante de la diffusion de fausses informations et des pressions de toutes sortes exercées sur les médias, le service public dans les médias constitue un gage de confiance.

#### 1/ Objectif général du service public dans les médias audiovisuels

- Quel service public pour le Grand-Duché de Luxembourg ?

Il est évident que le débat prévu à la Chambre des Députés ne saurait faire abstraction de la situation existante. Ainsi, dans le domaine radiophonique, il s'agit d'intégrer dans les réflexions à mener l'existence de la *radio 100,7*, et dans le contexte télévisuel les missions de service public qui ont été confiées à *RTL Télé Lëtzebuerg*. Mais, selon l'Autorité, le présent débat de consultation est surtout l'occasion de dépasser les contingences de terrain qui ont émaillé la discussion publique et médiatique ces derniers mois et d'élargir la discussion au rôle que pourraient jouer d'autres acteurs du paysage audiovisuel.

Pour l'Autorité, il paraît clair qu'une réorganisation du service public doit se faire dans la complémentarité de ce qui existe déjà comme offre dans le domaine des médias électroniques. Il va de soi qu'un programme de service public, afin de répondre aux exigences qui sont généralement adressées à un tel service, doit comporter des volets d'information, d'éducation et de divertissement (« inform, educate, entertain »), mais qu'il doit en même temps assurer son attractivité en proposant une grille de programme généraliste comportant une plus-value en termes de diversité et de profondeur dans la vocation éducative, culturelle, de divertissement et de thématiques abordées, sans pour autant être élitiste ou élitaire, ceci dans le but de toucher un auditoire le plus large possible, incluant toutes les tranches d'âge et toutes les catégories socio-professionnelles de la population, et reflétant la diversité des idées et des communautés linguistiques représentées au Luxembourg.

Dans ce contexte, l'Autorité s'est interrogée sur l'opportunité de conférer, dans le domaine radiophonique, également des missions de service public, en l'occurrence un pourcentage à définir de thématiques, à d'autres radios existantes (*Radio Ara, Radio Latina, L'Essentiel Radio*), qui, d'ores et déjà s'adressent aux diverses communautés culturelles et/ou linguistiques et/ou socio-professionnelles. Ainsi, l'ALIA plaide pour une intégration voire une extension de l'offre existante dans un projet global de service public. L'objectif ne serait pas nécessairement de transformer ces radios en radios de service public, mais de leur confier des missions limitées de service public, à définir dans le cahier des charges ou un document contractuel, pour lesquelles elles seraient contraintes de respecter les exigences qui s'adressent à un média de service public en contrepartie d'un soutien (essentiellement financier) de la part de l'Etat pour assurer le financement de ces volets. A terme, on pourrait imaginer que ces entités forment une sorte de réseau de service public, au sein duquel elles pourraient échanger leurs expériences, leurs bonnes pratiques et leurs recherches sur un sujet en vue d'être exploitées dans le cadre de l'exécution de la mission de service public.

Il va de soi que ce dernier doit, de toute évidence, inclure la télévision. Pour l'instant, une offre de service public de télévision existe sous la forme de missions de service public attribuées à un opérateur commercial. Cet agencement peut se targuer à l'heure actuelle de prendre appui sur l'expérience et les moyens d'un opérateur confirmé, mais il peut susciter des interrogations sous l'angle du concept même de service public (qui, aux yeux de l'Autorité, doit faire l'objet du débat parlementaire à venir), dès lors qu'un service public de média audiovisuel doit être soumis un degré soutenu de transparence et de contrôle du public. Si cette situation devait ne pas être maintenue (soit que l'opérateur en question abandonne son offre télévisuelle destinée au marché luxembourgeois, soit que le pouvoir politique décide de ne plus inclure de telles obligations dans le cahier des charges de l'opérateur en question), le Conseil estime qu'une offre de service public en matière de télévision reste indispensable aux besoins de la population vivant sur le territoire du Grand-Duché. L'Autorité est consciente du fait que la création d'une télévision de service public implique



des réflexions approfondies sur d'autres aspects non négligeables, notamment sur le coût qui est autrement plus élevé que pour un service radiophonique.

Dans ce même ordre d'idées, il paraît évident à l'Autorité que le débat doit impérativement inclure Internet afin de s'assurer que les règles applicables aux émissions de services publics sur les antennes s'appliquent aussi aux contenus correspondants à ces contenus de service public se retrouvant sur les sites Internet.

- Quelles valeurs pour le service public au Grand-Duché de Luxembourg ?

D'autres pays ont été précurseurs en la matière. Il va de soi que l'Autorité s'est largement inspirée des textes déjà présents qui ont fait leur preuve, pour ne citer que ceux gouvernant le régime de la BBC au Royaume-Uni ou encore les dispositions en vigueur en Allemagne. Bien que la majeure partie de ces valeurs devraient en principe s'appliquer à tous les médias, il paraît évident que ceux de service public doivent y prêter une attention accrue et particulière :

- L'indépendance éditoriale d'un service public est le pilier du bon fonctionnement d'une rédaction. Le métier de journaliste au sein d'un média de service public implique une indépendance à toute épreuve du journaliste face à une éventuelle prise d'influence de quelque nature qu'elle soit. Dans le traitement d'un sujet, il ne s'expose pas à un conflit d'intérêt, du moins révèle l'existence d'un conflit avéré.
- Le pluralisme de l'information doit être assuré.
- Les journalistes sont tenus de fournir des informations impartiales, équilibrées, approfondies et de haute qualité. Ceci implique de toute évidence le respect strict, intégral et inconditionnel des principes essentiels de la profession de journaliste, dont la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et le Code de déontologie des journalistes (publiés au Mémorial A, 30 avril 2010, n° 69)
- Le principe de la séparation entre la fourniture (exhaustive et objective) d'informations brutes d'un côté et les commentaires de l'autre doit être respecté avec la plus grande rigueur possible afin d'assurer la plus grande neutralité possible dans le traitement des informations.

Les exigences ainsi mises en exergue touchent de toute évidence en premier lieu le volet journalistique, informatif, du service. Il n'en est pas moins évident que les volets de divertissement et surtout éducatifs sont aussi soumis à des contraintes particulières en termes de diversité et de qualité sans pour autant, tel que relevé déjà ci-dessus, verser dans l'élitisme, au risque de ne pas attirer et fidéliser des auditeurs et spectateurs en nombre suffisant.



Autorité  
luxembourgeoise  
indépendante de  
l'audiovisuel

## 2/Financement du service public dans les médias audiovisuels

A l'heure actuelle, une convention pluriannuelle (de 5 ans) entre l'État et la *radio 100,7* assure le financement de cette dernière. Une convention entre l'Etat et la CLT-Ufa régit également le financement des missions de service public en matière de télévision.

Si le régime de la dotation étatique comportant une prévisibilité sur plusieurs années dans le futur paraît la solution la plus adéquate pour assurer une gestion sur le long terme d'un service public, l'Autorité a analysé également d'autres moyens de financement, notamment la publicité et le parrainage.

Alors que le programme de la *radio 100,7* est exempt de messages publicitaires, la retransmission d'événements parrainés est autorisée.

Le programme de *RTL Télé Lëtzebuerg*, quant à lui, est soumis aux dispositions du règlement grand-ducal du 5 avril 2001 fixant les règles applicables en matière de communications commerciales dans les services de médias audiovisuels qui, lui, découle des dispositions fixées dans la directive 2010/13/UE du 10 mars 2010 « Services de médias audiovisuels » et qui régit les seuls services de télévision linéaires et non-linéaires, et à l'avenir les plateformes de partage de vidéo, à l'exclusion des radios. Dans la logique de ce qui précède, le financement moyennant des recettes publicitaires est donc autorisé également pour les services de télévision de service public ou comportant de tels éléments.

L'Autorité tient à souligner dans ce contexte qu'elle considère avant tout le parrainage comme étant difficilement compatible avec les missions de service public. Si cette possibilité était maintenue, l'Autorité estime qu'elle ne devrait être autorisée que dans les seules limites des valeurs fondamentales régissant un média de service public (décrites sous le point 1), la prise d'influence d'un parrain sur le contenu d'une émission, bien qu'expressément interdite par la réglementation sur le parrainage, étant un risque réel dans les faits. Il faudrait notamment d'une part qu'il n'existe aucun lien entre le sujet et/ou l'émission parrainé et l'activité du parrain et d'autre part que les revenus générés par un parrainage soient limités à l'instar de ce qui est proposé ci-dessous pour la publicité.

Finalement, en vue d'exclure toute dépendance d'un média de service public des recettes publicitaires en général et des recettes en provenance d'un annonceur en particulier, l'Autorité estime que les recettes publicitaires d'un média de service public devront être plafonnées (soit en valeur absolue, soit en proportion à son chiffre d'affaire et/ou budget) et que les annonces en provenance d'un seul client ne pourront pas dépasser un certain seuil du total des revenus publicitaires.

### 3/Gouvernance du service public dans les médias audiovisuels

La gouvernance d'un média de service public se traduit par une exigence d'indépendance la plus large. Indépendance ne signifie cependant pas absence de responsabilité et de contrôle. Comme toute entité, le média de service public doit rendre des comptes (« accountability »).

Dans ce contexte, le Conseil d'administration de l'Autorité tient à préciser les points suivants :

A/ Parmi les nombreuses informations concernant la gouvernance de la *radio 100,7* publiées récemment dans les médias, l'ALIA a lu avec grand intérêt que le gouvernement envisage la création d'une structure de surveillance bipartite, à savoir un Conseil d'administration qui assurera les ressorts financiers et les ressources humaines d'une part, et de l'autre un Conseil de surveillance à vocation plutôt stratégique dont pourrait faire partie l'ALIA.

Si l'Autorité attache une grande importance à l'existence d'un service de radio public fort au Grand-Duché, l'Autorité estime qu'en tant que régulateur chargé de surveiller le contenu des programmes, donc aussi ceux des opérateurs de service public, elle ne saurait en même temps faire partie intégrante d'une structure à la tête d'une radio chargée d'élaborer justement ce contenu.

B/ La responsabilité au sens de rendre des comptes (« accountability ») doit s'exercer au profit de ceux aux services desquels le fournisseur de service de média agit, à savoir le public, la société. Il en découle que cette opération de rendre des comptes devrait s'exercer à l'égard de la Chambre des Députés.

C/ La gestion saine et efficace de l'organisme prenant en charge un média de service public requiert que cet organisme soit organisé de façon à assurer une répartition claire et précise des fonctions, rôles et responsabilités. Différentes modalités d'organisation interne sont concevables. Afin de contribuer au débat, et en prenant comme point de départ les différents domaines de compétence et les décisions afférentes qui doivent être prises au sein d'un tel organisme, l'Autorité avance comme suggestion la structuration suivante.

L'Autorité préconise, à la tête de la structure d'un média de service public, un Conseil d'administration qui contrôle les missions de service public et est responsable de la nomination du directeur général sur appel à candidature public. Les membres du Conseil d'administration, quant à eux, devraient chacun disposer de compétences avérées pour accomplir leur mission, représenter un éventail diversifié de la société et être nommés suite à un appel à candidatures public. En vue d'assurer la plus grande indépendance possible de ce

Conseil d'administration, le pouvoir de nomination pourrait être réparti entre différentes institutions, tel que par exemple le gouvernement, le parlement et l'ALIA.

Le directeur général, dont la fonction est à comparer avec celle de l'« Intendant » dans les services publics en Allemagne, devrait être investi de la plus large responsabilité de gestion quotidienne et donc responsable pour tout ce qui a trait aux programmes diffusés dans le cadre des missions de service public (sous tous ses aspects), des finances et de la gestion des ressources humaines. Il devrait être le supérieur hiérarchique des responsables des différents secteurs (rédacteur en chef pour le volet information, directeur des programmes pour le volet animation, directeur administratif pour le volet administration, finances, et ressources humaines) qu'il choisirait et engagerait sous sa responsabilité. Il doit être le garant incontournable et proactif de l'indépendance éditoriale.

Le directeur des programmes serait responsable pour la grille des programmes, le choix des programmes et leur agencement, le marketing d'antenne et finalement l'équilibre des programmes. Il dirigerait l'équipe à l'exception de la rédaction. La rédaction rapporterait au rédacteur en chef, responsable du choix des sujets traités quotidiennement par ses journalistes et la répartition des sujets entre les journalistes composant la rédaction, dont il contrôlerait également le respect des valeurs inhérentes au service public et à la déontologie journalistique en général. Le directeur administratif serait en charge de la gestion financière et matérielle de l'entité, comprenant le budget, les finances, l'entretien des locaux, l'acquisition de matériel, la gestion des ressources humaines.

D/ Le caractère sensible de l'activité d'un service de média requiert parfois que des arbitrages soient faits entre positions divergentes, ce qui peut mener à des tensions internes et/ou personnelles, surtout dans le cadre du travail rédactionnel et journalistique. Si de tels problèmes peuvent être réglés par voie d'autorité dans le cadre d'une structure privée qui n'a pas à se soucier du regard extérieur, il semble approprié que dans le cadre d'un opérateur de service public les différents protagonistes puissent avoir recours à un mécanisme de médiation impartial et indépendant. Le cas échéant, le Conseil d'administration de l'Autorité, dont la mission oblige à un devoir d'indépendance, marque sa disponibilité pour participer à la mise en place et à la mise en œuvre d'un tel mécanisme.

Ainsi fait et délibéré lors de la réunion de l'Autorité du 10 février 2020, où étaient présents :

Thierry Hoscheit, président

Valérie Dupong, membre

Marc Glesener, membre

Luc Weitzel, membre

Claude Wolf, membre

Pour expédition conforme.

Thierry Hoscheit  
Président