

DÉCISION N° 4/2014 du 27 février 2014

du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel concernant une demande présentée par la s.à.r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise

I. INTRODUCTION

1. L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ci-après « l'Autorité ») se trouve saisie d'une demande initialement introduite auprès de la Commission indépendante de la radiodiffusion (ci-après « la CIR ») par un courrier du 14 novembre 2013, la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise).

2. À la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 27 août 2013 portant création de l'établissement public Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel au 1^{er} décembre 2013, le dossier a été repris par l'Autorité.

L'Autorité a utilement pu examiner la demande à partir du jour de la nomination des membres de son Conseil d'administration par arrêté grand-ducal du 17 janvier 2014.

3. L'objet du courrier de la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise à la CIR était en premier lieu d'informer la Commission de modifications intervenues dans la détention du capital social de la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise pouvant être résumées comme suit :

Situation antérieure :

- S.A. Saint-Paul Luxembourg : 99.329 parts
- S.C. OIDAR : 1 part

Situation nouvelle :

- S.A. Saint-Paul Luxembourg : 49.664 parts
- S.A. Europe Fiduciaire: 1 part
- S.A. CLT-UFA : 49.664 parts

La SLR informait ensuite la CIR de modifications intervenues dans la composition du Conseil de gérance de la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise pouvant être résumées comme suit :

Composition antérieure :

- Paul Lenert
- Hortense Bentz
- Paul Meyers
- Jean Schintgen

Composition nouvelle :

- Paul Peckels
- Alain Berwick
- Paul Meyers

La SLR sollicitait enfin une modification de son cahier des charges sur deux points :

- (a) en ce qui concerne la grille horaire
- (b) en ce qui concerne le nom du service de radiodiffusion : la dénomination « DNR » serait abandonnée au profit de la dénomination « Luxemburger Wort / RTL2 », l'utilisation des dénominations « RTL2 », « Luxemburger Wort » et « Wort » étant aussi permise.

4. L'évolution projetée s'est vue attribuer par la requérante le nom de projet « RTL2 », qui sera aussi utilisé dans la présente décision.

5. Ce projet concerne le service de radiodiffusion diffusé par la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise sous la dénomination actuelle « DNR » sur les deux vecteurs de diffusion concédés à la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise au fil du temps :

- (i.) le service de radio sonore à réseau d'émission attribué à la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise suivant permission de la Commission indépendante de la radiodiffusion du 21 juillet 1992, renouvelée le 18 juin 2002 et le 20 juin 2012.

Ce réseau regroupait initialement les fréquences 102,9 MHz et 104,2 MHz. Par décision du 11 juillet 2011, la

Commission indépendante de la radiodiffusion y a ajouté la fréquence 94,3 MHz.

- (ii.) le service de radio sonore à émetteur de haute puissance accordé par le Gouvernement suivant permission du 2 juillet 1999, renouvelée le 29 juillet 2002 et le 2 septembre 2010.

Ce service occupe la fréquence 107,7 MHz.

6. Bien que la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise ne demande formellement l'accord que pour les questions touchant à la modification de la grille du programme et de la dénomination du programme, cet accord est toutefois également requis en ce qui concerne les modifications affectant la répartition du capital social et la composition de l'organe dirigeant.

En effet, l'article 18 du cahier des charges régissant la diffusion du service de radio actuellement diffusé par la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise dispose que « [t]oute modification des données au vu desquelles la permission a été délivrée, notamment en ce qui concerne la composition des organes de direction et de gestion, la répartition des parts de la société bénéficiaire, le concept et la grille du service de radio ne peut avoir d'effet relativement à la permission sans l'accord préalable et exprès de la Commission indépendante [i.e. actuellement de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de la radiodiffusion] ».

La présente décision porte par voie de conséquence sur les quatre aspects en question.

7. L'Autorité a rencontré les représentants de la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise à deux reprises, 23 janvier 2014 et 4 février 2014.

Des explications complémentaires ont par ailleurs été fournies par la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise dans un courrier du 24 janvier 2014 et dans des courriels de M. Paul Peckels du 6 février 2014 et de M. Alain Berwick des 5 février 2014 et 10 février 2014.

8. Au cours des réunions des 23 janvier 2014 et 4 février 2014, ainsi que par le courrier du 24 janvier 2014, la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise a fourni de plus amples explications sur sa demande.

Ces explications ont fait ressortir que les modifications envisagées procèdent d'un changement d'orientation du service radiophonique diffusé par la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise, qui ne ciblerait plus une population luxembourgophone essentiellement résidente, mais une population francophone résidente et non-résidente.

9. Lors des entrevues des 23 janvier 2014 et 4 février 2014, la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise a été informée des préoccupations préliminaires exprimées par l’Autorité relativement aux modifications envisagées et elle a eu l’occasion d’y prendre position.

Par courriel du 5 février 2014, la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise a fourni des données techniques relatives à la couverture territoriale du service de radio « DNR » sur base des fréquences autorisées et effectivement exploitées. Par courriels des 6 février 2014 et 10 février 2014, la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise a soumis des propositions en termes de répartition des fréquences afin de rencontrer certaines des préoccupations formulées par l’Autorité.

II. DÉCISION

10. Après examen de tous les éléments du dossier, l’Autorité **décide de ne pas faire droit aux quatre demandes de modification du cahier des charges** présentées par la Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise.

III. MOTIVATION

11. La décision de l’Autorité est motivée par la considération que les modifications projetées, prises individuellement ou conjointement, engendrent une modification fondamentale de la situation qui n’est pas compatible avec les dispositions de la loi du modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (A), respectivement avec les droits et intérêts que d’autres acteurs du marché des services radiophoniques tirent ou sont en droit de tirer de la situation créée par la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et l’attribution initiale des fréquences des radios à réseau d’émission telle qu’effectuée en 1992 et maintenue depuis lors des différents renouvellement en 2002 et 2012 (B).

A. INCOMPATIBILITÉ DU PROJET AVEC LES DISPOSITIONS ESSENTIELLES DE LA LOI DE 1991 SUR LES MEDIAS ELECTRONIQUES.

a. Le pluralisme dans les medias

12. L’article 2, paragraphe 2 de la loi modifiée de 1991 définit les objectifs que la loi poursuit. Il y est fait référence à trois reprises à la nécessité d’assurer le pluralisme dans les médias :

« (2) Elle [la loi] organise le fonctionnement des médias électroniques luxembourgeois, en visant les objectifs suivants:

- a) le droit à la communication audiovisuelle libre et pluraliste;
- b) l'assurance de l'indépendance et du pluralisme de l'information;
- c) ...
- d) ...
- e) ...
- f) la sauvegarde de l'existence et du pluralisme de la presse écrite ».

13. Le pluralisme revêt différentes réalités.

14. D'une part, « le pluralisme des médias constitue un des fondements de la démocratie. Il ne se réduit pas seulement à une question de concurrence mais permet au citoyen de se forger librement sa propre opinion, à travers un large choix de contenus médiatiques en provenance de sources indépendantes et autonomes et reflétant la variété des points de vue et des opinions. Une offre plurielle constitue également une condition nécessaire à l'exercice de la liberté d'information et de la liberté d'expression »¹.

15. D'autre part, le pluralisme des médias recouvre une composante culturelle et sociologique essentielle. La diversité de la population est une réalité, plus peut être encore au Luxembourg que dans d'autres pays. Cette diversité doit pouvoir s'exprimer à travers les médias. Ceux-ci doivent contenir des offres qui correspondent aux besoins et aspirations spécifiques des différentes couches de la population.

16. Finalement, le pluralisme des médias constitue aussi un élément essentiel pour des activités professionnelles qui tirent leur raison d'être et leur facultés de développements de l'existence d'une diversité de vecteurs de diffusion (journalistes, équipements techniques, agences de publicité, ...) ainsi que pour les utilisateurs des médias (annonceurs, hommes politiques, ...).

¹ Citation extraite de www.csa.be/pluralisme.

17. L'Autorité note d'abord, sans toutefois en tirer des conséquences à ce stade, que la détention du capital social de la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise a fortement évolué au fil du temps. Lors de la permission initiale accordée le 21 juillet 1992, le tour de table réunissait un total de 16 associés pour 100.000 parts sociales, où la S.A. Saint-Paul Luxembourg détenait avec 20.000 parts sociales la partie la plus importante. La concentration des parts sociales entre les mains de la S.A. Saint-Paul Luxembourg, qui est le promoteur historique derrière le service radiophonique exploité par la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise, a augmenté au fil des années pour atteindre à partir du 14 décembre 2012 pratiquement 100% (99.329 parts sur 99.330 parts).

18. L'Autorité constate cependant qu'avec les modifications projetées, le projet « RTL2 » tend à associer sur un pied d'égalité deux partenaires importants et même dominants sur les marchés des médias dans lesquels ils sont traditionnellement actifs :

- sur le marché de la presse écrite quotidienne payante, la S.A. Saint-Paul Luxembourg touche avec le journal « Luxemburger Wort » environ 38,8% de la population, loin devant le titre second en rang (« Tageblatt ») qui touche environ 10,1% de la population. Sur le marché de la presse hebdomadaire, la S.A. Saint-Paul Luxembourg touche aussi 25,5% de la population avec le titre « Télécran », devant le deuxième titre (« Revue ») avec 16,8%² ;
- sur le marché des services de radio luxembourgeois, la S.A. CLT-UFA touche environ 40,6% de la population avec le programme « RTL Radio Lëtzebuerg », loin devant le programme second classé (« Eldorado ») avec un auditoire de 17,9%³. La S.A. CLT-UFA tient encore directement 75% du capital de la s.à r.l. Luxradio qui diffuse le programme « Eldorado » ;
- sur le marché des services de radio luxembourgeois, il faut encore relever que la S.A. Saint-Paul Luxembourg détient actuellement 55,5% du capital social de la s.à r.l. Société européenne de communication sociale, diffusant le

² Etude TNS ILRES Plurimedia Luxembourg 2012/2013

³ Etude TNS ILRES Plurimedia Luxembourg 2012/2013

programme « Latina » classé en 4e position d'auditorat atteint avec 5,3%.

19. Le pluralisme se mesure à travers différents critères, dont notamment la composition du capital social et des organes dirigeants et la satisfaction de besoins différents. Si le projet « RTL2 » devait aboutir sous cette forme, il en résulterait une situation dans laquelle la S.A. CLT-UFA contrôlerait complètement ou en grande partie trois services de radios importants (RTL Radio Lëtzebuerg, Eldorado, RTL2). Cette situation serait contraire à l'objectif du pluralisme que la loi de 1991 est censée organiser et garantir.

20. Si le projet « RTL2 » devait aboutir sous cette forme, il en résulterait encore une situation dans laquelle la S.A. Saint-Paul Luxembourg contrôlerait en grande partie deux services de radio (Latina, RTL2) dont les publics cibles sont en grande partie identique, dès lors que le contenu du projet « RTL2 » viserait un public francophone, tandis que le programme « Latina » vise essentiellement un public non-luxembourgeois, et surtout francophone (il est renvoyé sur ce point aux développements ci-dessous concernant la définition du contenu du programme « Latina »).

21. Si le projet « RTL2 » devait aboutir sous cette forme, il en résulterait finalement une situation dans laquelle le nom du produit de la presse écrite le plus important (« Luxemburger Wort ») serait étroitement associé au média de radiodiffusion le plus important (« RTL2 »), et dans laquelle les entreprises gérant ces deux médias seraient amenées à collaborer étroitement, engendrant là encore à travers cette conjonction une concentration des médias au-delà des frontières traditionnelles contraire à l'idée du pluralisme.

22. Ces éléments amènent à rejeter la demande en modification pour autant qu'elle porte sur la dénomination du programme, la grille du programme, la détention du capital social et la composition de l'organe dirigeant.

23. Par ses courriels des 6 février 2014 et 10 février 2014, la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise a soumis à l'Autorité des propositions concernant l'occupation des fréquences.

24. L'Autorité comprend cette démarche comme une volonté de la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise de répondre aux préoccupations exprimées par elle par rapport à la préservation du pluralisme lors des deux réunions, et en particulier lors de celle du 4 février 2014.

25. Dans ces courriels, la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise propose de « mettre à disposition » certaines fréquences qui lui sont attribuées actuellement. Au dernier état de ses propositions, la s.à r.l. Société de

Radiodiffusion Luxembourgeoise suggère de conserver la fréquence attachée au service de radio à émetteur de haute puissance (fréquence 107,7 MHz) et une des fréquences faisant partie du réseau d'émission qui lui a été attribué (fréquence 102,9MHz). Elle libérerait ainsi les fréquences 104,2 MHz et 94,3 MHz relevant du réseau d'émission

26. L'Autorité prend acte de cette proposition, qui ne peut cependant aboutir pour les raisons suivantes :

27. Tout d'abord, même à supposer que cette proposition soit de nature à compenser les effets néfastes sur le pluralisme dans les médias moyennant l'attribution des fréquences relâchées par la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise à un nouveau service de radio qui viendrait nourrir le pluralisme, cette suggestion ne serait pas de nature à résoudre les autres problèmes qui forment obstacle en l'état actuel à la réalisation du projet « RTL2 » tel qu'ils sont identifiés dans la présente décision.

28. Ensuite, la proposition se heurte à l'incompétence de l'Autorité pour disposer des fréquences. La gestion de celles-ci relève du pouvoir exécutif et de l'Institut luxembourgeois de régulation, et a fait l'objet d'un règlement grand-ducal modifié du 10 janvier 1992 établissant la liste des fréquences de radiodiffusion luxembourgeoises visées par l'article 4 de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques. Ce règlement grand-ducal détermine la configuration du réseau 2 attribué à la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise, et l'Autorité n'a pas compétence pour modifier cette configuration. L'Autorité peut tout au plus appuyer ou aviser une démarche entreprise en ce sens.

29. Enfin, l'Autorité doit constater que la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise souhaite conserver les deux fréquences qui sont à l'heure actuelle autorisées à émettre avec la puissance la plus élevée, de nature à lui assurer une couverture géographique la plus étendue possible. A l'inverse, les fréquences que la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise est prête à abandonner seraient celles au plus faible rayon de couverture, ce qui est de nature à mettre en doute l'attractivité pour un potentiel investisseur de solliciter l'attribution de ces fréquences. D'un point de vue factuel, il n'est donc pas établi que cette suggestion permettrait effectivement d'apporter un remède efficace au problème lié au pluralisme.

b. L'auditoire cible

30. La s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise bénéficie pour son programme « DNR » d'une permission pour un service de radio à réseau

d'émission et d'une permission pour un service de radio à émetteur de haute puissance

31. L'article 11 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques énumère tant les services de radio sonore à émetteur de haute puissance (dont les services de radio à finalité commerciale) que les services de radio sonore à émetteur(s) de faible puissance (dont les services de radio à réseau d'émission) parmi les services radiodiffusés luxembourgeois visant « un public résidant ». Cette précision s'inscrit dans la logique de la loi qui opère une distinction fondamentale entre les services radiodiffusés à rayonnement international et les services radiodiffusés visant un public résidant et leur associe des régimes juridiques et des fréquences différents.

32. Or, les promoteurs du projet « RTL2 » ont expliqué que le service de radio projeté vise à capter l'audience non seulement d'une population résidente, mais aussi d'une population résidant en France et en Belgique. Ils ont expliqué, et cet objectif ressort également des différentes communications et prises de position publiées dans la presse, que pour des raisons de viabilité économique, leur objectif serait d'intéresser les nombreux travailleurs frontaliers, surtout français et dans une moindre mesure belges, venant exercer leur activité professionnelle au Luxembourg, et que cet objectif serait atteint au mieux à plus ou moins long terme en intéressant ces personnes à ce service de radio depuis leur lieu de résidence en arrivant à diffuser le service jusque-là. Dans cette optique, le contenu du programme comporterait aussi des éléments d'information intéressant la population résidant sur la zone de couverture ainsi visée. L'Autorité en tire la conclusion que le projet « RTL2 » vise en fin de compte à devenir un service destiné à la grande région, donc à rayonnement international.

33. Sur la base de ce constat, l'Autorité considère d'une part que les fréquences attribuées aux services de radio visant un public résidant doivent prioritairement être utilisées pour satisfaire les objectifs fixés par la loi et viser la satisfaction des besoins de la population résidente. L'Autorité estime qu'il n'est pas établi que cet objectif serait réalisé à travers un service de radio de langue française. L'Autorité considère d'autre part que le projet « RTL2 » cherche à créer par voie détournée un programme nouveau à rayonnement international par l'utilisation de fréquences réservées aux programmes visant le public résidant. Pareil détournement de procédure ne peut être admis par l'Autorité. Il appartient aux promoteurs du projet de faire le nécessaire pour faire concorder le contenu du programme avec les moyens de diffusion en utilisant à cet effet des fréquences réservées aux programmes à rayonnement international.

34. Ces éléments amènent à rejeter la demande pour autant qu'elle porte sur la modification de la dénomination du programme et la grille du programme.

B. LES DROITS ET INTÉRÊTS DES AUTRES ACTEURS DU MARCHÉ

35. L'Autorité tient à situer les développements qui vont suivre dans un triple contexte.

36. D'une part, les fréquences de radiodiffusion constituent une ressource rare dont il est précisé dans l'article 1^{er} du cahier des charges associé à la permission pour le service de radio à réseau d'émission qu'elles constituent un bien de la communauté. Les fréquences attribuées à la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise le sont par voie d'autorité pour être utilisées dans l'intérêt public. Ce point est souligné par l'article 1^{er} du cahier des charges lorsqu'il précise que le permissionnaire se voit mettre à sa charge une responsabilité particulière à l'égard de la communauté.

37. D'autre part, les droits confiés à la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise ne le sont pas de façon illimitée dans le temps. Tant la permission pour le service de radio à réseau d'émission que la permission pour le service de radio à émetteur de haute puissance ne lui sont attribuées que pour une durée limitée. Cette limitation dans le temps caractérise tant le contrôle régulier que l'Autorité exerce sur les conditions d'exploitation du service de radio que l'absence de droit acquis dans le chef du permissionnaire. Les permissions peuvent ne pas être renouvelées à leur expiration, tout comme elles peuvent faire l'objet d'un retrait dans les conditions fixées par la loi

38. Enfin, l'Autorité relève que les différentes permissions pour les radios à réseau d'émission et pour les radios locales accordées lors de l'application initiale de la loi en 1992 ont procédé du souci de rechercher un certain équilibre en termes de couverture, de satisfaction des besoins des auditeurs, de pluralisme et de préservation des intérêts de tous les acteurs du marché de la diffusion radiophonique.

a. L'importance de l'information

39. Le volet « Information » constituait dès l'origine une composante importante du programme proposé dans le dossier de candidature de la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise pour l'attribution de la concession.

40. Le dossier de candidature déposé en 1992 affirmait qu'en semaine, « l'information générale constituera l'épine dorsale de la grille des programmes ». Si cette affirmation n'était pas reprise pour le programme des fins de semaine, la grille

y prévoyait néanmoins une information sportive extensive, ainsi que des plages d'information régulières et étendues.

41. L'importance de l'information, sans distinction entre les jours de la semaine et les fins de semaine, était reprise dans le dossier de candidature déposé en 1998 pour l'octroi d'une permission pour programme sonore à émetteur de haute puissance, ce dossier indiquant encore que « en diffusant 214 journaux, bulletins et flashes d'informations générales par semaine, la radio DNR assure un véritable service public de base. Il est rendu compte des faits et événements majeurs de la vie publique locale, régionale, nationale, européenne et internationale ».

42. Ces modalités étaient reprises dans le cahier des charges pour le service de radio à réseau d'émission du 21 juillet 1992 et du 18 janvier 2002. Le cahier des charges du 20 juin 2012 n'est plus aussi explicite sur les obligations d'information, mais précise toujours que « la couverture rédactionnelle de sujets d'actualité et d'intérêt général et la musique en constituent les éléments de base ».

43. Une demande de modification du cahier des charges en vue de réduire les contraintes liées à l'information, présentée par la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise en date du 20 novembre 2012, a fait l'objet d'une décision de rejet par la Commission indépendante de la radiodiffusion en date du 21 décembre 2012, sans que ce rejet n'ait fait l'objet d'un recours par la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise.

44. Le temps d'antenne consacré à l'information a toujours été un élément déterminant, sinon du moins important, du programme en considération duquel la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise s'est vu accorder les permissions. Or, la grille de programme proposée par la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise ramène le temps d'antenne consacré aux informations à quelques minutes par heures. L'Autorité considère qu'il n'est pas indiqué de revenir dans le cadre d'une simple modification des termes du cahier des charges sur une telle orientation fondamentale.

45. Ces éléments amènent à rejeter la demande pour autant qu'elle porte sur la modification de la grille du programme.

b. L'importance de la langue luxembourgeoise

46. De nombreux éléments remontant à l'époque de l'attribution originaires des fréquences pour les radios à réseaux d'émission et s'étant produits depuis montrent que la question de la langue du programme revêtait une importance particulière.

47. Il en est ainsi d'abord de la dénomination du programme. Dès les origines, les promoteurs avaient opté pour un nom luxembourgeois : « *Neie Radio-Letzbuerg* », devenu ensuite « *De Neie Radio* ». Encore en 2011, il était demandé d'adopter la dénomination « *DNR, de lëtzebuenger Radio* » pour devenir finalement « *DNR, mäi Lëtzebuenger Radio* ».

48. Le contenu du programme est également celui d'une radio en langue luxembourgeoise. La demande présentée en 1992 précisait que « *les programmes seront animés en majeure partie en langue luxembourgeoise* » et, s'inscrivant dans une démarche de défense du patrimoine culturel, indiquait que « *le principal facteur de ce patrimoine culturel, notre langue maternelle, sera d'ailleurs le moyen d'expression prédominant dans nos programmes* ». Il était certes prévu que les programmes se fassent « *partiellement en langue française* », mais il faut souligner que cette précision était apportée sous l'intitulé traitant de la promotion de la communication, des échanges interculturels et de l'intégration des immigrants et ne constituait dès lors pas une caractéristique essentielle du programme.

49. Les mêmes éléments se retrouvent dans la demande présentée en 1998 en vue de l'octroi d'une permission pour programme de radio sonore à émetteur de haute puissance pour la fréquence FM 107,7MHz : « *Les programmes de DNR sont animés en majeure partie en langue luxembourgeoise* », « *Le principal facteur de ce patrimoine culturel, notre langue maternelle, est non seulement le moyen d'expression prédominant dans les programmes mais aussi une rubrique journalière (Eis Sprooch)* ».

50. Dans la demande en renouvellement de la permission se rapportant au service de radio à réseau d'émission présentée en mars 2012, il est encore dit que « *DNR est un programme de nature généraliste en langue luxembourgeoise* ».

51. L'importance de la langue luxembourgeoise est reflétée dans le cahier des charges pour le service de radio à réseau d'émission qui indiquait en 1992 que « *Den Neie Radio dont les éléments de programme seront animés en majeure partie en langue luxembourgeoise, sera de nature généraliste* » et précise en 2012 que « *DNR est un programme de nature généraliste en langue luxembourgeoise* ». Le retour en date du 13 mars 2013 à une formulation selon laquelle « *DNR, dont les éléments de programme sont animés en majeure partie en langue luxembourgeoise, est un service de radio de nature généraliste* » ne modifie pas fondamentalement cette vision.

52. L'Autorité considère dès lors que l'emploi prédominant de la langue luxembourgeoise constitue un élément essentiel du programme de radio DNR qui a conditionné l'octroi et le maintien de la permission d'émettre depuis 1992.

53. Cette conclusion découle d'une part des éléments qui précèdent, qui démontrent que la langue luxembourgeoise a été depuis 1992 une caractéristique essentielle du programme « DNR ».

54. Cette conclusion découle d'autre part des conditions dans lesquelles les quatre services de radio à réseaux d'émission ont été attribués en 1992. Un des objectifs affichés à l'époque était de contrer le quasi-monopole dont jouissait à l'époque un opérateur sur le marché radiophonique et de diversifier l'offre de programmes radiophonique dans le but de satisfaire un nombre plus important de besoins ou de demandes. Dans cette optique, outre la radio socio-culturelle créée par la loi de 1991 avec une mission de service public, il avait été créé quatre services de radio à réseaux d'émission attribués par la Commission indépendante de la radiodiffusion, après appel à candidature, à

- (i.) Un programme multiculturel et multi-langue à destination des communautés étrangères vivant au Luxembourg (réseau 1 : s.à r.l. Société européenne de communication sociale ; « Latina »).

Le cahier des charges imposé en 1992 prévoyait que « le projet a comme objectif principal la mise à disposition des communautés étrangères résidentes au Grand-Duché de Luxembourg d'une fréquence radio, multilingue et multiculturelle. Quatre axes quant au contenu du programme ont été définis : intégration, information, échanges culturels, divertissement. ... ».

Le cahier des charges de 2012 prévoit que « l'objectif principal de la programmation de Radio Latina est, dans le respect de la personne humaine, de sa dignité et de ses différentes sensibilités intellectuelles et morales, de mettre à disposition des communautés étrangères résidentes au Grand-Duché, notamment les communautés d'origine latine, une fréquence radio multilingue et multiculturelle. Le contenu de la programmation est basé sur 4 axes essentiels : intégration, information, échanges culturels, divertissement. ... »

- (ii.) Un programme généraliste en langue luxembourgeoise (réseau 2 : s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise ; « DNR »)
- (iii.) Un programme associatif et culturel visant certains publics spécifiques, dont notamment, mais pas exclusivement, le

milieu associatif, l'« intelligentsia », les jeunes et certains segments écoutant peu la radio et intéressés à des musiques particulières (réseau 3 : s.à r.l. Alter Echos ; « ARA »).

Ce projet n'abordait pas autrement la question de la langue employée.

Les cahiers des charges de 1992 et 2012 imposent que « [l]e programme proposé par le bénéficiaire et les engagements particuliers pris par lui sont les suivants : Le programme sera diffusé 24 heures par jour et sera structuré comme indiqué par la grille de programme annexée.

Les unités clés du programme de la grille se décrivent sommairement comme suit :

- ARA City Radio (Lu - Ve)
Programme en langue anglaise avec les éléments suivants :
music, local and international news, informations générales,
divertissement, météo
- Graffiti (Lu – Ve) :
Programme pour les jeunes réalisé par les jeunes eux-
mêmes
- Bistro (Lu - Ve) :
Musiques actuelles et insolites, agenda culturel,
- Forum (Lu - Ve) :
Emissions thématiques ouvertes aux associations
- Musek Spezial (Lu – Ve) :
Musique de style déterminé
- Nuets-Eilen :
Musique enregistrée

Les émissions reprises dans la grille de programme ci-après sont indiquées à titre indicatif et peuvent être sujettes à modifications pour autant que la structure et le concept de base ne soient pas affectés ».

- (iv.) Un programme axé sur un public jeune en langue luxembourgeoise (réseau 4 : s.à r.l. Luxradio ; « Eldorado »).

Le projet soumis en 1992 dans le cadre de la procédure d'appel d'offre spécifiait ce programme comme visant à « offrir prioritairement au public de 15-35 ans ... un complément au programme généraliste luxembourgeois offert actuellement », qui devait « s'articuler autour de quatre notions ; professionnalisme, radio jeune du type chaîne musicale, partie rédactionnelle adaptée à l'auditoire visé, services à l'auditeur ».

Les cahiers des charges de 1992 et de 2012 précisent que « la permission est délivrée au bénéficiaire sur le vu des engagements suivants pris dans le dossier de candidature. Le bénéficiaire s'engage à trouver par la réalisation et l'émission d'un programme ciblé un prolongement naturel à la mission de communication de ses associés et à offrir, prioritairement à un auditoire âgé de 15 à 35 ans, programme dynamique et équilibré alliant compétence et professionnalisme sur le plan de l'information, expériences et synergies utiles au niveau de la technique, volonté créative et innovatrice sur le plan de l'animation musicale et services pour l'auditeur, le tout sur une base économique et financière saine ».

55. L'objectif du processus était de générer une offre complémentaire au programme de radio luxembourgeois et aux programmes de radio étrangers existants en 1992.

56. Les promoteurs du projet « RTL2 » ne mettent pas fondamentalement en cause cette conclusion, et ils demandent à voir maintenir la disposition du cahier des charges disant que le programme projeté « *dont les éléments de programme sont animés en majeure partie en langue luxembourgeoise, est un service de radio de nature généraliste* ». Ils estiment toutefois satisfaire à cette obligation linguistique en procédant à la diffusion en continu et en boucle entre minuit et 6 heures du matin d'un journal d'information en langue luxembourgeoise, de sorte que sur le cumul de 24 heures de diffusion, la langue luxembourgeoise l'emporterait en termes quantitatifs.

57. L'Autorité ne peut suivre les promoteurs du projet sur ce chemin. La dominante luxembourgeoise du programme ne se mesure pas seulement en termes de volume horaire de diffusion, mais surtout en termes de population touchée, ce qui est essentiellement fonction de l'horaire de diffusion. Or, il est certain qu'un programme en langue luxembourgeoise diffusé la nuit, comportant en outre pour seul élément de programme un journal diffusé en boucle, ne comporte aucun élément d'attractivité en

termes de la diffusion de contenus en langue luxembourgeoise et ne répond pas à une exécution loyale et pertinente de l'obligation de diffuser un programme qui soit en majeure partie en langue luxembourgeoise.

58. L'Autorité ne peut donner son aval ni à un projet qui tenterait de remplir l'obligation de diffusion majoritaire en langue luxembourgeoise par un artifice, ni à un projet qui abandonnerait en l'état actuel l'idée d'un programme diffusé en majeure partie en langue luxembourgeoise.

59. Ces éléments amènent à rejeter la demande pour autant qu'elle porte sur la modification de la grille du programme.

c. Le paysage radiophonique au Luxembourg

60. La portée de la demande présentée par la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise par rapport à la configuration du paysage radiophonique au Luxembourg peut être déclinée en trois volets. D'une part, l'Autorité s'interroge sur la question de savoir si le paysage radiophonique a réellement évolué à tel point qu'il justifie la disparition d'un programme généraliste à contenu « luxembourgeois » en langue luxembourgeoise et la création corrélative d'un programme généraliste à contenu « luxembourgeois »⁴ en langue française (1). D'autre part, l'Autorité s'interroge sur la question de savoir si la création d'un programme généraliste à contenu « luxembourgeois » en langue française correspond au mieux aux besoins actuels du paysage radiophonique (2). De troisième part, l'Autorité s'interroge sur les répercussions que la modification sollicitée peut produire sur les acteurs actuels du marché radiophonique et sur la sauvegarde de leurs droits (3).

1. L'état actuel du paysage radiophonique au Luxembourg

61. La s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise affirme que la pratique des dernières années aurait démontré qu'il n'y avait pas de place pour son programme de radio généraliste en langue luxembourgeoise à côté des programmes de « RTL », de « Eldorado » et de la radio socio-culturelle. Elle déduit cette affirmation de la dégradation de ses résultats financiers, qu'elle impute à l'acquisition d'une part trop faible du marché publicitaire à son profit.

⁴ Pour les besoins de la discussion, l'Autorité fait abstraction de l'évolution possible esquissée ci-dessus du contenu du programme vers un contenu couvrant l'actualité de la Grande Région et prend comme hypothèse de base que le projet « RTL2 » diffuserait un programme dont le contenu porterait essentiellement sur des informations concernant le Luxembourg.

62. L'Autorité admet pour les besoins de la discussion que les résultats financiers de la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise accusent une dégradation continue au fil du temps. L'Autorité constate cependant que si cette évolution peut trouver une explication dans un manque de recettes publicitaires, elle peut tout aussi bien avoir d'autres raisons, tel que par exemple un défaut de maîtrise des dépenses. Par ailleurs, si on admet la réalité d'un manque de recettes publicitaires et que celui-ci découle d'un manque d'attrait du programme tel que diffusé actuellement, l'Autorité constate que ce manque d'attrait peut tout aussi bien trouver ses causes ailleurs que dans l'orientation généraliste en langue luxembourgeoise du programme, comme par exemple dans une présentation ne rencontrant pas les besoins et attentes de l'auditoire.

63. L'objectif de l'Autorité n'est pas de décrire la gestion et les orientations communicatives adoptées au sein de la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise, mais de relever que les problèmes financiers existants dans le chef de la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise peuvent avoir d'autres sources que celles avancées par elle dans le souci d'appuyer sa demande de changement du programme. Ainsi, en l'absence d'une démonstration claire et convaincante que la situation actuelle n'a qu'une seule cause et qu'il ne peut y être remédié que par une seule mesure, l'Autorité estime qu'il n'est pas démontré par la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise que la voie proposée par elle constitue la seule praticable pour rencontrer le problème économique identifié.

2. Les besoins du paysage radiophonique au Luxembourg

64. La s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise explique que la structure de la population résidente au Luxembourg a évolué depuis 1992, et que les résidents de langue francophone seraient actuellement plus nombreux qu'à l'époque. Ceux-ci ne disposeraient cependant pas de programme de radio généraliste en langue française apte à les renseigner sur la société luxembourgeoise. Les nombreux frontaliers de langue française se déplaçant quotidiennement au Luxembourg manqueraient de même d'une source d'information et d'animation adaptée à leurs besoins. Elle se donnerait ainsi pour objectif de contribuer à l'information de toutes ces personnes, et ainsi de contribuer à leur intégration et à leur connaissance du Luxembourg. Un programme généraliste à contenu « luxembourgeois » en langue française apporterait ainsi une plus-value au paysage radiophonique luxembourgeoise. La s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise explique encore que son objectif serait d'attirer dans son auditoire les personnes qui actuellement n'écoutent pas la radio, à défaut d'offre adéquate.

65. Les chiffres fournis par le STATEC permettent effectivement de soutenir l'argument tiré de l'évolution de la population⁵ :

Année	1981	1991	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Population totale (x1000)	364,6	384,4	439,5	444,1	448,3	455	461,2	469,1	476,2	483,8	493,5	502,1	512,4	524,9	537
Luxembourgeois (x1000)	268,8	271,4	277,2	277,3	277,6	277,2	277,5	277,8	277,9	277,9	278	285,7	291,9	295	298,2
Étrangers (x1000)	95,8	113	162,3	166,7	170,7	177,8	183,7	191,3	198,3	205,9	215,5	216,4	220,5	229,9	238,8
Étrangers (en %)	26,3	29,4	36,9	37,5	38,1	39,1	39,8	40,8	41,6	42,6	43,7	43,1	43	43,8	44,5
Étrangers francophones															
- Portugais	29,3	39,1	58,7	59,8	61,4	64,9	67,8	70,8	73,7	76,6	80	79,8	82,4	85,3	88,2
- Italiens	22,3	19,5	19	19,1	19	19	19	19,1	19,1	19,1	19,4	18,2	18,1	18,1	18,3
- Français	11,9	13	20	20,9	21,6	22,2	23,1	24,1	25,2	26,6	28,5	29,7	31,5	33,1	35,2
- Belges	7,9	10,1	14,8	15,4	15,9	16,2	16,3	16,5	16,5	16,5	16,8	16,7	16,9	17,2	17,6
Étrangers francophones (x1000)	71,4	81,7	112,5	115,2	117,9	122,3	126,2	130,5	134,5	138,8	144,7	144,4	148,9	153,7	159,3
Étrangers francophones (en %)	19,58%	21,25%	25,60%	25,94%	26,30%	26,88%	27,36%	27,82%	28,24%	28,69%	29,32%	28,76%	29,06%	29,28%	29,66%

Année	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Frontaliers non résidents (x1000)	56,1	87,7	118,5	126,3	136,2	146	147,2	150	154,5	157,6
en provenance de: - France	28,6	46,4	60,5	64	68,6	72,8	72,7	74,1	76,2	77,8
- Belgique	16,9	24,2	31,5	33	35,1	37,2	37,3	37,8	38,8	39,5
- Allemagne	10	16,4	25,8	28,5	31,8	35,3	36,5	37,4	38,8	39,6

Il en est de même de l'évolution du nombre de travailleurs frontaliers :

66. L'Autorité relève toutefois que la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise procède à partir de ces chiffres par déductions empiriques, sans les soutenir par des études de marché concrètes. Il n'est donc pas établi que les besoins actuels du marché radiophonique tendraient vers la création d'une radio généraliste en langue française.

67. Si on admet pour les besoins de la discussion que le marché présente une opportunité pour une radio généraliste à contenu « luxembourgeois » en langue française, il reste encore deux objections majeures qui s'opposent à emprunter la voie proposée par la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise.

68. D'une part, il y a la balance à faire entre le maintien d'une radio généraliste à contenu « luxembourgeois » en langue luxembourgeoise et la création d'une radio généraliste à contenu « luxembourgeois » en langue française, en s'interrogeant sur les avantages et inconvénients des deux solutions et leurs apports respectifs pour le paysage radiophonique au Luxembourg.

69. D'autre part, il faut tenir compte des exigences de la mise en concurrence d'opérateurs intéressés le cas échéant à entrer sur le marché

⁵ Au titre de la population francophone, on peut retenir les quatre populations les plus nombreuses renseignées dans le tableau publié par le service Statec, qui a priori peuvent être rangées dans cette catégorie.

radiophonique, que ce soit avec un programme similaire à celui projeté par la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise ou avec un programme d'une autre nature. Pareille mise en concurrence est de nature à stimuler d'autres initiatives et à provoquer d'autres offres qui peuvent le cas échéant l'emporter en termes d'intérêt général sur le projet de la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise.

3. *Les répercussions possibles sur le paysage radiophonique au Luxembourg*

70. Le projet soumis par la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise risque d'entrer en concurrence directe avec le programme « Latina » diffusé par la s.à r.l. Société européenne de communication sociale, dont un des axes lors de la procédure d'attribution en 1992 était de contribuer à « *une divulgation de la réalité socio-culturelle luxembourgeoise dans les langues d'origine des auditeurs ainsi qu'en français, à la fois langue commune et langue des populations française et belge* ».

71. Avaliser le projet soumis par la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise risque de produire des conséquences directes sur la s.à r.l. Société européenne de communication sociale et de constituer une atteinte à la confiance légitime de celle-ci en ses attentes acquises sur un marché marqué *a priori* par son immobilité en raison de la disponibilité limitée de la ressource constituée par des fréquences de radio. Sauf son affirmation qu'elle vise à acquérir un auditoire qui n'écoute pas la radio à l'heure actuelle, la s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise n'a pas produit d'éléments de nature à apaiser ces craintes.

72. Le projet « RTL2 » risque ainsi d'avoir un impact sur la situation de revenus de la s.à r.l. Société européenne de communication sociale, ainsi que de la s.à r.l. Luxradio diffusant le programme « Eldorado ». De l'affirmation même des promoteurs du projet « RTL2 », il existe un risque réel, bien qu'ils en qualifient l'ampleur de minime, de transfert de recettes publicitaires de ces deux programmes vers un potentiel programme « RTL2 ».

73. Ces éléments amènent à rejeter la demande pour autant qu'elle emporte une modification de la détention du capital social, de la composition de l'organe dirigeant, de la dénomination du programme et la grille du programme par voie de simple modification du cahier des charges.

C. CONCLUSIONS

74. Les considérations qui précèdent amènent l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel à refuser les modifications du cahier des charges de la

s.à r.l. Société de Radiodiffusion Luxembourgeoise tant en ce qui concerne la composition du capital social, que la composition de l'organe dirigeant, le contenu du programme et la dénomination du programme. Ce refus ne procède pas d'une opposition de principe à une radio généraliste de langue française telle que projetée, mais de l'existence d'obstacles de droit qui forment obstacle à la réalisation du projet avec les acteurs et selon la procédure envisagés. L'Autorité estime que la substitution d'un programme de radio existant par un programme de radio procédant d'un autre concept requiert une mise en concurrence des opérateurs potentiels afin de permettre d'une part à ceux-ci de faire valoir leurs arguments et d'autre part de mieux définir les besoins et les attentes de l'auditoire.

IV. VOIES DE RECOURS

75. Sans préjudice d'un recours gracieux, un recours en annulation est ouvert devant le Tribunal administratif à l'encontre de la présente décision.

76. 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 le destinataire a pu en prendre connaissance.

* * *

Ainsi fait et délibéré lors de la réunion de l'Autorité du 27 février 2014, où étaient présents :

Thierry Hoscheit, Président
Jeannot Clement, Membre
Valérie Dupong, Membre
Marc Thewes, Membre
Claude Wolf, Membre

Pour expédition conforme.

Thierry Hoscheit, Président