

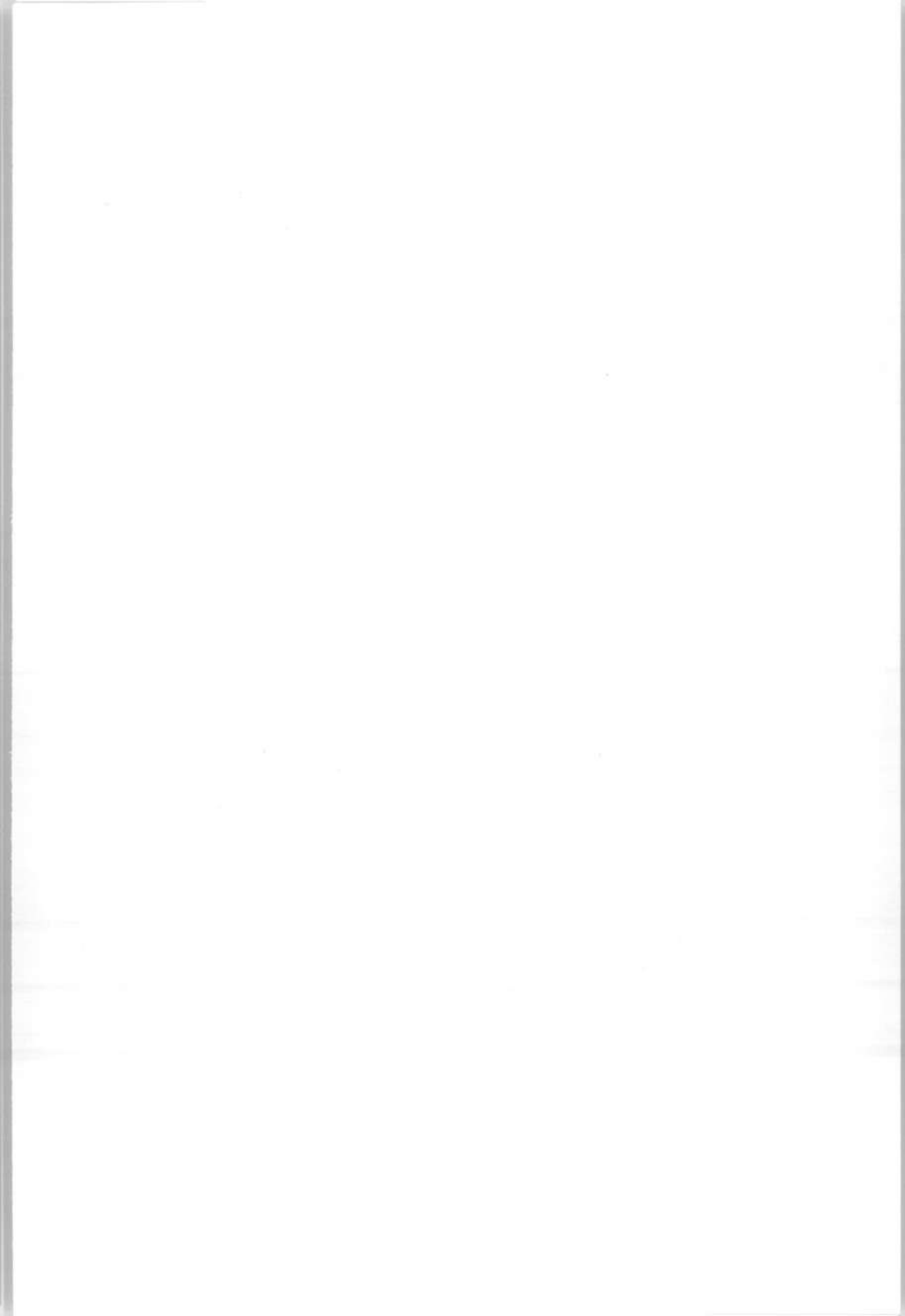
INSTITUT GRAND-DUCAL  
Section des Sciences Morales et Politiques

---

Jacques NEUEN

MEDIAPOLIS OU THEMIS AU PAYS DES MERVEILLES

1991



## Avant-propos

On a déjà vu à plusieurs reprises que, contrairement aux animaux même les plus évolués, l'homme est une personnalité morale. Jusqu'au niveau des Mammifères supérieurs, capables d'apprentissage, voire d'inventions rudimentaires, le comportement animal, du moins en ce qui concerne la recherche de la nourriture pour assurer la subsistance individuelle, la sexualité, clé de la propagation de l'espèce, la défense de l'individu et de la progéniture, expression de l'instinct de conservation, est déterminé par des programmes héréditaires, génétiquement montés et se déroulant automatiquement à la perception de stimuli-signaux spécifiques. L'homme par contre, synthèse de raison et de coeur, est obligé d'orienter sa conduite consciente, en toute responsabilité, d'après des normes fondées et par des décisions volontaires relevant d'une liberté au moins partielle.

Aujourd'hui je voudrais insister dans mon introduction sur un autre aspect foncier de notre espèce: l'homme n'est pas seulement une personne morale, mais, encore une fois par opposition au reste de la biosphère, il demeure un être culturel dans le sens le plus large du terme. Alors que l'animal ne connaît que la seule hérédité génétique qui met à sa disposition tout ce dont il a besoin pour sa propre subsistance et pour la propagation de l'espèce, l'homme, qui a doté notre planète d'une dimension qualitativement nouvelle, celle de la conscience réfléchie, de la liberté, de la pensée logique, des normes de conduite, du sens et de la signification, de la science et de l'art, connaît un second mode de l'hérédité: l'hérédité culturelle. L'enfant du vingtième siècle est en même temps l'héritier de 60 siècles de civilisation dont les fruits se conservent et se propagent certes dans la famille, dans la communauté sociale et par l'école, mais aussi, surtout ces derniers temps, par les inventions techniques, principalement par les merveilleux moyens de communication et d'information audiovisuels qui ont entouré notre planète d'une sphère culturelle toujours plus dense et qui font que, malgré les regrettables manifestations d'aveugles hostilités, nous nous sentons tous faire partie d'une seule humanité et vivre sur la "Terre des Hommes". Visiblement, depuis le début de ce siècle, l'humanité, à un rythme toujours accéléré, est en train de tisser son cerveau planétaire. Par l'information écrite et parlée, grâce aux livres et aux moyens audiovisuels, non seulement les idées et les connaissances

scientifiques, mais encore les trésors littéraires et artistiques, les valeurs morales et humanitaires, voire les loisirs s'intègrent dans l'héritage culturel dont se nourrit l'humanité tout entière.

C'est surtout notre ère qui est devenu celle de l'information à vaste échelle. L'école n'a plus le seul monopole de l'instruction, les moyens techniques modernes la battent de vitesse et, souvent, la dépassent en efficacité. Et dans cette convergence civilisatrice, qui devrait aller de pair avec la conservation et le respect des particularités des différentes régions, l'Europe, berceau d'une vieille civilisation, doit assumer un rôle angulaire. Et, faisons encore un pas, au sein de l'Europe, notre pays doit et peut effectivement fournir sa contribution à la diffusion de la culture.

Nous sommes aujourd'hui un centre de la vie politique et économique de la Communauté Européenne. Mais même avant l'unification de l'Europe, le Luxembourg était déjà un centre universellement connu de la diffusion de l'information. Et ce centre ne cesse de développer ses moyens d'action par les procédés techniques et économiques les plus récents et les plus efficaces. Sur cette route importante, nous sommes résolument orientés vers l'avenir.

Nous tous avons donc intérêt à nous demander quelles merveilleuses possibilités l'avenir pourra réserver aux médias en général et quelles surprises il cache. Mais nous devons en même temps manifester tout notre intérêt pour la situation du Luxembourg, un des Centres de l'Europe. Quelles sont nos possibilités actuelles, quelles sont les perspectives de l'avenir? Quelles conséquences en résultent pour notre situation culturelle?

Voilà donc le sujet d'une conférence intéressante que nous fera ce soir M. Jacques Neuen. C'est un véritable spécialiste en matière de l'audio-visuel, puisque, pendant de longues années, il a été activement engagé dans l'organisation et la gestion de Radio-Télé Luxembourg. Il connaît donc à fond tant les problèmes que les possibilités que cachent les inventions enchantées mises à notre disposition par la science et la technique.

E. Wagner

président de la section

Communication à l'Institut grand-ducal du 16 janvier 1991

**"Mediapolis ou Thémis au Pays des Merveilles"**

Quelques aspects juridiques et politiques de la conception et de la  
planification du site audiovisuel et médiatique au Luxembourg

par  
Jacques NEUEN  
Avocat à la Cour

---

Luxembourg, cité des médias, pays de la communication, terre d'accueil des artistes et créateurs? A quoi peut prétendre le Grand-Duché dans ces domaines qui comportent des enjeux à la fois industriels et culturels, et dont l'impact politique excède souvent le poids économique? Quelles peuvent être les ambitions luxembourgeoises de susciter dans la sphère de souveraineté nationale le développement d'un véritable secteur de la communication et d'industries dites culturelles, à l'instar de ce qu'est devenue la place financière, le tout dans un contexte où, comme pour l'agriculture et la sidérurgie, les organes des Communautés européennes sont devenus très actifs?

Les matières à considérer sont multiples et complexes, de sorte qu'il n'est certes pas aisé de les concevoir et de les planifier dans une solution d'ensemble bien organisée. Mais il vaut la peine d'inciter à une prise de conscience systématique et globale des possibilités d'accueil et de développement du Grand-Duché de Luxembourg dans des domaines où il serait inopportun voire dangereux de se laisser entraîner par la fascination du pouvoir de l'information et l'émerveillement du "show business". Comme l'héroïne imaginée par Lewis Carroll, nous nous trouvons confrontés à une sorte de "pays des merveilles" où sonnent des mots magiques comme radio, télévision, cinéma, journal, spectacle, chanson, vedette, qui nous mettent en euphorie hollywoodienne et dont nous croyons tous pouvoir parler en connaissance de cause....parce que nous en sommes consommateurs.

Il faut bien que Thémis, divinité symbolisant la Loi au sens noble et judicieusement régulateur du terme, se retrouve dans ce "Pays des Merveilles". Pour ce faire, il n'est point nécessaire de démystifier la part de rêve ou ce que les Américains appellent le "glamour" du contenu et des moyens de la communication de masse. Mais il faut procéder avec pragmatisme et flexibilité à l'organisation mesurée d'un cadre institutionnel avec des règles du jeu conciliant une nécessaire discipline collective avec l'indispensable liberté de création.

Dès lors que le Grand-Duché de Luxembourg souhaite se constituer un véritable secteur de la communication audiovisuelle, il ne suffit pas de forger des slogans, ni de lancer des expériences ponctuelles isolées, mais il est nécessaire d'adopter une approche systématique afin de déceler les créneaux et les intérêts concrets qu'on souhaite favoriser, pour organiser ensuite le cadre juridique et opérationnel approprié, dans la mesure où le permettent les engagements internationaux du pays. Un écueil à éviter est celui du nationalisme dans le sens d'un amalgame inapproprié des éléments constitutifs d'une politique économique des médias avec des considérations politiques d'organisation du paysage de la communication luxembourgeoise purement interne.

### 1) Les expériences du passé et les mutations intervenues.

Tandis que certaines formes de communication comme la presse écrite (Loi du 20 juillet 1869) et les télécommunications (Loi du 20 février 1884) datent du siècle dernier, les fondations du site audiovisuel luxembourgeois proprement dit ont été posées plus tard par la loi du 19 décembre 1929 sur les stations radioélectriques. C'est cette législation qui est à l'origine des concessions de la Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion (CLT) et de la Société Européenne des Satellites (SES).

Il faut dire que, dès le début et pendant de longues décennies, la politique du Grand-Duché de Luxembourg dans le domaine de la communication radiophonique et audiovisuelle a été empreinte de simplicité et de flexibilité, l'Etat luxembourgeois ayant choisi de concéder l'exploitation de ces matières à une société privée plutôt que de l'exercer lui-même. Il en est résulté un cadre juridique sommaire et souple, et une attitude de relative non-intervention des autorités publiques dans l'exploitation de la communication radiophonique et audiovisuelle, d'ailleurs à orientation essentiellement internationale. L'Etat s'est limité en quelque sorte à jouer un rôle de "parrain" de l'opérateur privé CLT, qui lui livrait en contrepartie son tribut de charges organiques, politiques, culturelles et financières. Cette attitude a d'une certaine manière été reconduite également dans le cas de la SES, où la présence et l'intervention directe ou indirecte de l'Etat s'est toutefois déjà accentuée.

Il est vrai que pendant longtemps la politique audiovisuelle du Luxembourg n'était pas trop compliquée à concevoir et à pratiquer, tant que la seule industrie était celle d'un unique organisme de radiodiffusion au sens classique et que le contexte international était figé dans des structures et mentalités de service public, situation somme toute favorable à la recherche d'audiences et de recettes transnationales à partir du Grand-Duché. A posteriori on ne peut que se féliciter de la clairvoyance du législateur de 1929, qui a légiféré de manière générique et prudente, en permettant au pouvoir concédant et à son concessionnaire de "naviguer à vue" dans la création et le développement de ce qui est devenu un secteur important de l'économie nationale luxembourgeoise. Rappelons qu'à l'époque la section centrale de la Chambre des Députés a été d'avis qu'il "serait dangereux d'oser fixer, dès à présent, des bornes et des règles trop strictes" à la technologie et à l'art de la radiodiffusion naissante (C.R. 1928-1929 page 162). Bien que la communication n'en soit plus à ce stade initial, cette vue des choses est toujours d'actualité et devrait être mise en saine opposition avec la manie réglementaire qu'on observe actuellement sur le plan national et international.

Mais ce n'est pas seulement la base législative qui a permis dans la souplesse les développements du site audiovisuel luxembourgeois. C'est également le sens pratique et la flexibilité d'adaptation des partenaires contractuels, qui a permis jusqu'à présent de négocier certains virages difficiles, dûs aux mutations des paysages audiovisuels extérieurs. Il en est résulté un équilibre, peut-être précaire mais toujours réel, dont le bilan économique et social est somme toute globalement positif pour la collectivité luxembourgeoise. On n'a qu'à considérer qu'en moyenne l'Etat a perçu dix fois plus en impôts et redevances que ce que la CLT a prélevé comme recettes dans l'économie luxembourgeoise, et qu'en termes d'emploi le groupe CLT occupe actuellement quelque 750 personnes à Luxembourg. Dans une certaine mesure, le cas plus récent de la société exploitant le système de satellites Astra procède de la même philosophie.

Il ne faut pas perdre de vue que la genèse du site audiovisuel à Luxembourg était fondée quasi-exclusivement sur la mise en valeur du patrimoine national de fréquences de radiodiffusion et de télécommunication. Cette valorisation était fructueuse pour toutes les parties en cause aussi longtemps qu'elle intervenait dans un contexte de relative rareté des modes de diffusion, essentiellement dans l'environnement international. Mais une fois que le paysage médiatique européen s'est découvert une multiplication de supports de communication, terrestres et spatiaux, et s'est ouvert à la privatisation des structures d'exploitation, le patrimoine national des fréquences luxembourgeoises s'est relativement dévalorisé du fait d'une masse de disponibilité accrue par ailleurs. D'un autre côté, cette augmentation des moyens de communication a suscité un accroissement spectaculaire des besoins en contenu pour approvisionner les contenants multipliés. Il s'en est suivi un glissement des préoccupations à prendre en considération pour la définition d'une politique d'industrie audiovisuelle, le secteur amplifié de la production étant venu s'ajouter à part entière au volet traditionnel de la diffusion.

Ces références et constats historiques n'ont ici d'autre but que d'essayer de tirer les leçons du passé, essentiellement en ce qui concerne la souplesse de traitement législatif et opérationnel de la matière qui nous occupe. Sans écarter une diversification judicieuse des objectifs et moyens dans le domaine de la politique audiovisuelle du pays, le Grand-Duché devrait se garder de mettre pour autant en péril les acquis du passé et les développements de ses partenaires traditionnels.

## **2) Les ambitions déclarées des autorités luxembourgeoises.**

En observant les déclarations des responsables politiques quant aux intentions et projets dans le domaine des médias, on ne peut se défaire de l'impression que, mise à part la percée occasionnelle de l'une ou l'autre considération à visée internationale, la politique des médias au Grand-Duché de Luxembourg reste fortement déterminée par des préoccupations essentiellement d'ordre national interne.

Dans la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1989, l'aspect industriel du secteur des médias est évoqué de façon lapidaire comme un objectif plutôt vague du Gouvernement, alors que l'essentiel de la déclaration porte sur les intentions d'organisation du paysage radiophonique et télévisuel luxembourgeois proprement dit. On y lit en effet que "tout en positionnant le Grand-Duché comme un centre européen de l'audiovisuel et de la communication, la politique gouvernementale en matière de médias visera sur le plan interne ....etc", le texte continuant ensuite avec force détail sur les développements touchant à la seule communication luxembourgeoise (Bulletin de documentation du Service Information et Presse no 2/89 page 38).

La même impression se dégage du débat d'orientation à la Chambre des Députés qui a débouché sur la motion parlementaire du 9 juin 1988. Ce document se préoccupe en effet essentiellement de la configuration et de la formalisation d'un nouveau paysage audiovisuel pour les Luxembourgeois, dont les considérations et recommandations ont été reprises dans le récent projet de loi gouvernemental sur les médias électroniques (Doc. parl. no 3204 du 9.9.1988)

Dans le même ordre d'idées, il est également frappant de constater que Monsieur le Premier Ministre Jacques Santer a déclaré dans une interview accordée le 27 août 1987 que la politique des médias à Luxembourg est déterminée en premier lieu par un souci d'organisation de l'information du citoyen, et en deuxième lieu par une préoccupation de maintien du pluralisme de la formation des opinions par la presse. Ce n'est qu'en dernière instance qu'il évoque comme troisième composante de la politique médiatique la recherche de faire de ce domaine un pôle économique du pays (Mediacom, cahiers des médias et de la communication au Luxembourg, édition Cercle Marconi, 1988, page 113). Il faut dire qu'à d'autres occasions, le Président du Gouvernement a varié cette pondération des composantes de la politique médiatique du Luxembourg, en profilant plus particulièrement les ambitions économiques d'attirer des investisseurs et des opérateurs étrangers au Grand-Duché. C'est ainsi qu'à la tribune du Media-Summit qui s'est tenu en mai 1990 à Luxembourg, Monsieur Santer a parlé en détail d'une politique volontariste de créer ou de consolider les conditions d'accueil à Luxembourg de sociétés actives dans le domaine audiovisuel et des communications.

Ces ambitions de diversification internationale du site audiovisuel de Luxembourg ont été formulées de façon plus explicite dans le cadre du rapport d'activité de la présidence du Gouvernement pour l'année 1989 (publié en février 1990). Après avoir constaté que le Luxembourg se veut une terre d'accueil d'activités audiovisuelles au sens large, on apprend que c'est sous le nom de "Mediaport Luxembourg" que les autorités gouvernementales regroupent un ensemble d'idées et de mesures destinées à conférer une substance à leur pétition de principe.

On lit à la page 25 du document précité qu'il s'agit "de développer tout un secteur diversifié autour des pierres angulaires que constituent la CLT et la SES, secteur qui pourrait englober des activités très diverses pouvant aller de productions industrielles, par exemple d'antennes de réception, jusqu'à la diffusion des programmes, en passant par les activités de production de programmes, de post-production, de post-synchronisation et de sous-titrage, de financement, d'assurance, de la gestion de droits, de la gestion de systèmes de pay-tv et de pay-per-view, de régie finale, de télécommunications, de location de matériel et de prestations de différents types de services techniques ou de consulting juridique, économique et financier". Il y est ajouté que pour accroître l'attrait du site de Luxembourg, les autorités voudraient mettre en oeuvre des zones d'activités spécifiques pour l'audiovisuel et qu'elles réfléchissent sur les possibilités d'aménager la législation, notamment en matière fiscale ou de droit d'auteur, et qu'enfin elles encouragent les promoteurs privés qui envisageraient la construction de studios. Le rapport conclut avec la déclaration que les autorités "cherchent ainsi à adopter une approche cohérente pour développer un nouveau secteur économique dans le domaine en pleine expansion que constitue la communication audiovisuelle".

Malgré le constat d'une prédominance des composantes purement nationales dans la détermination de la politique luxembourgeoise des médias, on peut dès lors admettre l'existence d'une intention réelle des pouvoirs publics de développer le site audiovisuel de Luxembourg dans une optique de diversification et d'internationalisation. Cette déclaration est assortie d'une ébauche d'activités à considérer, mais on ne décèle pas de vision concrète et cohérente des intérêts à prendre en considération ni une démarche quant aux moyens à mettre en oeuvre. Ceci dit, on observe que dans certains domaines des initiatives spécifiques ont d'ores et déjà été prises ou amorcées.

### 3) Les mesures concrètes prises ou engagées à ce jour.

Mise à part la démarche adoptée pour la création d'une zone d'implantation pour des activités audiovisuelles à Betzdorf, à proximité du siège d'exploitation de la Société Européenne des Satellites, on décèle jusqu'à présent essentiellement les mesures suivantes, qui ont été adoptées dans le domaine tant de la production que de la diffusion audiovisuelles.

a) Afin de favoriser la **production** audiovisuelle au Grand-Duché de Luxembourg, le pays s'est doté d'une part d'un renforcement du système d'aide à la production nationale luxembourgeoise, par le vote de la loi du 11 avril 1990 portant création d'un fond national de soutien à la production audiovisuelle. D'un autre côté, l'ambition d'améliorer l'attrait du Luxembourg comme site de production pour des projets internationaux s'est concrétisée par la loi du 13 décembre 1988 relative aux certificats d'investissement audiovisuel, législation qui a été complétée sur un plan plus général par la loi du 3 avril 1989 instaurant un régime fiscal temporaire pour les certificats d'investissement en capital à risque. Dans son rapport figurant parmi les travaux

préparatoires de la loi sur les certificats d'investissement audiovisuel, la Commission parlementaire des Finances et du Budget retient que par cette initiative législative les autorités gouvernementales "*poursuivent un objectif relativement précis*", en promouvant le secteur audiovisuel, appelé à représenter dorénavant, à côté du secteur financier et de la sidérurgie, un secteur-clé de l'avenir socio-économique du pays (Doc. parl. 3223-2 du 23.12.1988 page 1).

Rappelons que cette législation accorde aux actionnaires-investisseurs, au prorata de leur participation nominative dans des sociétés de capitaux résidentes au Grand-Duché de Luxembourg et ayant obtenu l'agrément du Gouvernement, des certificats d'investissement endossables permettant au contribuable détenteur d'un tel certificat de faire valoir un abattement fiscal limité à 30% de son revenu imposable. Au cours des années 1989 et 1990, cette loi d'incitation fiscale destinée à favoriser la production audiovisuelle à Luxembourg a connu un certain nombre de cas d'application, dont la nature et l'envergure ne semblent toutefois pas correspondre pleinement aux objectifs de générer à Luxembourg un véritable secteur de la production. Bien que les autorités et services chargés de l'exécution de cette législation aient fait preuve de beaucoup de bonne volonté, de disponibilité et de flexibilité, il faut se rendre à l'évidence que les projets audiovisuels importants et de longue durée sont restés à l'écart du site de Luxembourg, essentiellement à défaut d'y trouver les moyens structurels et humains nécessaires, mais peut-être également à cause de l'aspect fragmentaire de cette mesure incitative isolée qui est de surcroît limitée dans le temps et éventuellement fragilisée par les développements communautaires européens. Les services gouvernementaux compétents dressent actuellement le bilan de cette législation, afin d'évaluer les nécessités ou opportunités d'adaptation et de réfléchir aux possibilités de prorogation de la loi au-delà de son échéance actuelle au 31 décembre 1992. (Pour de plus amples détails quant à l'application de cette législation, voir le texte de la conférence de Daniel Schwall et Jacques Neuen sur "Le cadre juridique et fiscal de la production audiovisuelle à Luxembourg" publié dans le Bulletin Droit et Banque no 16 de décembre 1990, pages 22 à 35).

b) Dans le domaine de la **diffusion**, le Gouvernement s'est attaché à une oeuvre d'envergure sous forme d'un projet de loi sur les médias électroniques qui a été déposé à la Chambre des Députés en début d'année 1990 sous le numéro 3396.

Après de longues discussions et péripéties, face surtout au phénomène de la prolifération de stations de radios en situation irrégulière, le Gouvernement s'est décidé à suivre l'invitation formulée en juin 1988 par la Chambre des Députés, qui a exprimé le souhait de "formaliser dans une loi moderne le paysage audiovisuel" et a demandé au Gouvernement de préparer "un projet de loi réglant l'ensemble des matières touchant à la radiodiffusion au Luxembourg" tout en traçant essentiellement les voies pour une libéralisation de la communication radiophonique locale, régionale et socio-culturelle .

Lors de sa déclaration du 2 mai 1990 sur l'état de la nation, le Premier Ministre Jacques Santer a annoncé que "le volet le plus intéressant de cette importante loi est constituée par l'autorisation de nouvelles radios". Dès lors que tel est le but principal de ce projet de législation, on peut se demander s'il était nécessaire de légiférer et si on n'aurait pas pu se satisfaire d'une application appropriée de la loi existante de 1929 sur les stations radio-électriques, quitte à conclure les arrangements nécessaires avec qui de droit. La Commission parlementaire et le Président du Gouvernement lui-même se sont d'ailleurs interrogés un instant sur ce point, pour finir par se résoudre à légiférer néanmoins.

Si on peut d'une certaine manière admettre cette façon de voir, notamment au regard de la nécessité de couler de toute façon en droit national les dispositions de la Directive européenne sur la télévision transfrontalière du 3 octobre 1989, on s'étonne toutefois de l'ampleur du projet de loi, dont le foisonnement des dispositions rend perplexes par sa multitude, sa diversité des matières traitées et sa complexité.

Il semble en effet que dans un souci de contenter tout le monde, le Gouvernement a conçu un projet législatif qui comporte, sur un plan interne, un nombre de moyens de communication qui dépasse nettement les besoins et surtout les capacités du marché luxembourgeois, et qui, sur le plan de la diffusion internationale, crée potentiellement une ouverture concurrentielle outrancière et incontrôlable. De surcroît, les nouvelles possibilités que le projet de loi voudrait dégager sont organisées a priori d'après un schéma rigide de catégorisation des moyens de diffusion et d'affectation ferme des fréquences à certains types d'usage. D'ailleurs, dans son étendue à la fois trop ambitieuse et insuffisante, le projet de loi traite un mélange de matières dont certaines ne nécessiteraient pas forcément de réglementation nouvelle (alors qu'elles pourraient être réglées sur base de lois existantes ou d'arrangements conventionnels) et d'autres relèvent de tierces législations qui seraient réformables par ailleurs dans leur ensemble (notamment la loi sur les télécommunications et la loi sur la presse).

On peut dès lors exprimer le double regret que l'actuel projet de loi sur les médias électroniques, ne se soit pas limité à régler les problèmes immédiats (c'est-à-dire la communication radiophonique pour les habitants du Grand-Duché et la transposition en droit national de la Directive européenne sur la télévision transfrontalière) et qu'à l'inverse l'occasion n'ait pas été saisie de placer ce projet dans le cadre plus vaste d'une analyse globale et cohérente permettant d'aboutir à un vrai concept de ce que devrait être le site audiovisuel de Luxembourg. Les débats à cet égard restent ouverts et il serait souhaitable que les redressements appropriés puissent encore être apportés à ce projet de loi.

c) Une autre mesure gouvernementale, qui se situe dans le domaine de la **formation**, peut d'une certaine façon être mise également sur le compte de la promotion du site audiovisuel de Luxembourg. Elle témoigne d'ailleurs de la faculté d'adaptation flexible et rapide des pouvoirs compétents. Il s'agit de la récente création d'un cycle d'études à l'Ecole des Arts et Métiers pour la formation de spécialistes en dessins animés. Cette initiative constitue une amorce positive mais encore insuffisante pour constituer au Grand-Duché un réservoir de personnel qualifié dans le domaine de la production audiovisuelle.

Les différentes mesures concrètes signalées ci-avant poursuivent chacune un but important et tout à fait respectable. Elles comportent à certains égards des éléments susceptibles de favoriser concrètement les objectifs d'augmenter l'attrait de Luxembourg comme lieu de communication et de production audiovisuelles. Mais elles restent expérimentales et surtout isolées, la définition bien réfléchie d'une politique d'ensemble faisant malheureusement encore défaut.

#### 4) Le manque de concept global.

S'il est vrai que le Luxembourgeois se caractérise par son sens empirique, il ne faudrait pas confondre pragmatisme et expérimentation, surtout que, dans le domaine de la communication comme dans d'autres, la marge de manoeuvre du Grand-Duché de Luxembourg rétrécie dans le contexte de l'évolution internationale et la concurrence externe s'accroît.

Il n'est certes pas souhaitable de recommander une approche trop théorique ou technocratique, mais il faudrait du moins avoir mieux cerné les intérêts en cause, ainsi que les enjeux et les possibilités pour le pays de se profiler de manière originale dans un contexte international de plus en plus complexe.

Dans une interview du 20 juillet 1987, le président du parti socialiste luxembourgeois a déclaré : "Ich glaube nicht, dass Medienpolitik ein abgeschlossenes Konzept sein kann, eher sollte es eine Politik sein, die offen ist für neue Entwicklungen, auf die sie reagiert". Mais il ajoute néanmoins certaines prémisses qui sont autant d'éléments fondamentaux pour concevoir une politique des médias, en évoquant les notions de liberté de communication, de pluralisme et d'impact optimal pour l'économie nationale. (Romain Kohn, Medienpolitik in Luxemburg, cahiers des media et de la communication au Luxembourg, édition Cercle Marconi 1988, page 129).

Pour sa part, le chef de fraction parlementaire du parti chrétien social semble également ressentir le besoin d'une appréciation globale de l'organisation du site audiovisuel de Luxembourg, lorsqu'il déclare dans une interview accordée le 24 juillet 1987 : "Ich glaube, wir benötigen nicht ein neues Mediengesetz, sondern vielleicht zehn, um jeden Bereich gesetzlich abzudecken". Et il évoque notamment la nécessité d'avoir égard aux initiatives communautaires, notamment en matière de télécommunication, pour recommander la vigilance "dass wir in unserer Gesetzgebung nicht völlig andere Akzente setzen". (Romain Kohn, source citée, page 125).

De son côté, le Conseil économique et social s'est prononcé pour l'élaboration d'une stratégie marquée par une conception claire et cohérente de ce que devrait être, dans son contenu et dans sa forme, le secteur audiovisuel du Grand-Duché. Dans son avis du 24 novembre 1988 sur l'achèvement du marché intérieur communautaire, il recommande une approche fondée sur la sécurisation des acquis, la création de nouveaux débouchés et l'aménagement de réserves stratégiques. La C.E.S. propose d'accorder une attention particulière à l'environnement fiscal et légal, pour alléger les charges des diffuseurs et favoriser l'attrait d'investisseurs en production

audiovisuelle. De façon générale, le Conseil recommande "de procéder à une étude systématique et approfondie de ce qu'on pourrait appeler le réservoir de "souveraineté résiduelle" du Grand-Duché dans le contexte communautaire, afin de détecter et de développer, dans le domaine de l'audiovisuel, de nouveaux créneaux attrayants et exportateurs". Cette recommandation est assortie de l'incitation de "réfléchir à la mise en place d'un cadre réglementaire souple", pour valoriser le site audiovisuel luxembourgeois.

Ces considérations justifient pour le moins un exercice de réflexion et d'inventaire sur les paramètres à observer pour baliser le chemin de la construction du site audiovisuel de Luxembourg. Encore faut-il qu'on y procède de façon réaliste et que les études qui ont été ou qui seront menées soient prises en compte par les responsables politiques. A cet égard, il est regrettable que par exemple l'avis des experts Wedell et Renaud demandé en mars 1988 par le Gouvernement quant aux ouvertures possibles du paysage radiophonique luxembourgeois n'ait pas été suivi lors de la mise au point de l'actuel projet de loi sur les médias électroniques. (\*)

#### 5) Les options à prendre

Du moment que le Grand-Duché de Luxembourg souhaite se doter d'un attrait particulier dans le domaine de la communication audiovisuelle, il est important de poser d'abord la question de savoir quelles activités le pays souhaiterait attirer et qui devrait faire l'objet de sa sollicitude. Une fois défini ces objectifs et destinataires, il conviendrait de créer les conditions d'accueil optimales par la mise en oeuvre d'un cadre juridique et opérationnel le plus complet et le plus approprié possible, en offrant "le petit plus" qui constitue l'attrait déterminant du Luxembourg. Sans aller jusqu'à créer "un paradis audiovisuel", qualificatif emprunté à la fiscalité et utilisé lorsque l'ingéniosité d'un Etat provoque des succès d'une ampleur telle que leurs effets sont considérés, à tort ou à raison, comme dommageables par d'autres pays, rien ne semble empêcher le Luxembourg de se doter de voies de droit susceptibles d'amener les secteurs recherchés à utiliser les opportunités légitimement offertes pour optimiser leurs entreprises ou leurs intérêts.

(\*) Ce rapport de l'Institut européen de la Communication à Manchester recommande de limiter les exploitations radiophoniques à un maximum de 13 stations de radio locale financées en tout ou en partie par des recettes publicitaires et de créer, à côté de la radio nationale commerciale RTL, une radio nationale publique à caractère socio-culturel subventionnée par l'Etat (v. page 31 de l'avis cité).

En analysant succinctement les agents qui interviennent dans le domaine de la communication audiovisuelle, on décèle grosso modo les principales catégories suivantes:

- a) les diffuseurs de programmes
- b) les opérateurs de systèmes techniques (câble, satellite, informatique)
- c) les producteurs de programmes
- d) les créateurs ( auteurs, réalisateurs...)
- e) les artistes ( acteurs, musiciens...)
- f) les gestionnaires de droits (sociétés d'auteurs, éditeurs, distributeurs...)
- g) les prestataires de services annexes ( financiers, assureurs, conseillers..)

A considérer cette énumération, on constate que jusqu'à présent le cadre juridique et opérationnel de la communication audiovisuelle au Luxembourg a été axé essentiellement sur la composante de diffusion. C'est que pendant très longtemps l'unique industrie audiovisuelle était l'activité de la CLT, qui comportait certes un aspect de production, mais dont les intérêts étaient fondamentalement ceux d'un diffuseur. Le cadre législatif et contractuel du secteur audiovisuel à Luxembourg était jusqu'à présent fortement marqué par un a priori favorable au radiodiffuseur, attitude compréhensible et nécessaire pour conforter le concessionnaire CLT dans ses batailles commerciales sur la scène internationale. Cette attitude de l'Etat grand-ducal était légitime, parce que le droit international lui laissait cette latitude et qu'il n'avait pas à considérer d'autres intérêts nationaux comme par exemple ceux d'une industrie de production cinématographique ou phonographique. C'est la raison pour laquelle, le législateur a opté chaque fois que c'était possible pour des dérogations favorables au diffuseur-utilisateur de programmes, notamment en matière de droit d'auteur et de droits voisins des artistes-interprètes et des producteurs de phonogrammes. (\*)

Avec l'apparition de la Société Européenne des Satellites, les autorités ont été confrontées à une première diversification réelle des intérêts à prendre en considération, le créneau de la gestion de systèmes techniques étant venu se greffer sur le secteur de la radiodiffusion.

Enfin on sait que, plus récemment, un premier pas a été tenté en direction d'une promotion du site de Luxembourg comme terre d'accueil de la production audiovisuelle (législation sur les certificats d'investissement).

Jusqu'ici, des oppositions d'intérêts cruciales n'ont pas encore éclaté, mais il est certain que, du moment qu'il devient nécessaire d'organiser la politique audiovisuelle du pays avec un agencement plus systématique, il faudra bien identifier et évaluer les intérêts en cause et en déterminer le poids relatif qu'on souhaite leur conférer. Tous les secteurs et intervenants envisageables ne sont en effet pas forcément compatibles entre eux, et il peut même exister d'importants conflits potentiels. Nonobstant des convergences possibles, les intérêts du diffuseur ne sont pas forcément compatibles avec ceux du prestataire de systèmes techniques, et le producteur n'a pas vraiment les mêmes préoccupations que les auteurs auxquels il commande une oeuvre ou les acteurs et musiciens auxquels il demande de l'interpréter.

(\*) V. notamment le système de licence obligatoire à l'article 24de la loi du 29 mars 1972 sur le droit d'auteur (Mém. 1972 p. 810) et l'exclusion de rémunération des phonogrammes utilisés en radiodiffusion, en vertu de l'article 4 de la loi du 25 août 1975 portant approbation de la Convention de Rome (Mém. 1975 page 1342).

Il ne serait pas inutile d'inventorier et d'évaluer ces intérêts afin d'être en mesure de les sélectionner ou de les concilier, en pleine connaissance de cause des objectifs et moyens que, tout bien considéré, le Grand-Duché peut raisonnablement se fixer ou se donner. L'exercice n'est probablement pas facile, alors que dans certaines hypothèses où on favorise un secteur on s'aliène d'autres groupes d'intérêts. Mais on peut également s'imaginer que certains attraits servent cumulativement des cibles complémentaires. Tel pourrait par exemple être le cas en matière d'incitation fiscale en favorisant d'un côté les producteurs audiovisuels, à l'instar par exemple des formules pratiquées au Canada, et de l'autre les écrivains et compositeurs en leur accordant une exonération d'impôts sur les revenus de leurs oeuvres, comme c'est le cas en Irlande (v. "Les paradis fiscaux en Europe, mythe ou réalité?" par R.D. Mc GAW, Bulletin Droit et Banque no 16 page 5).

## **6) Les développements extérieurs à observer.**

Après avoir inventorié les médias et les secteurs à attirer ou à consolider, et avoir passé en revue les genres d'activités et les intérêts susceptibles d'être favorisés ou conciliés, il convient de faire également le point sur les évolutions extérieures qui pourraient conditionner les choix politiques du Grand-Duché comme site médiatique audiovisuel.

a) D'un côté, il conviendrait d'observer dans les pays européens (et même au-delà) la situation nationale des industries, des personnes et des capitaux susceptibles de cadrer avec les ambitions que le Luxembourg pourrait avoir dans le domaine de la communication audiovisuelle au sens large. Cet exercice reviendrait à déceler les insatisfactions nationales de certains groupes d'intérêts ou encore de dégager sur les plans nationaux extérieurs des insuffisances ou des blocages réglementaires, pour offrir des alternatives à ceux qui en pâtissent. Dans une certaine mesure c'est bien une telle approche qui est à l'origine du cadre légal et contractuel de la radiodiffusion au Grand-Duché de Luxembourg qui a été déclenchée essentiellement par la démarche de pionniers français de la radio qui rencontraient en France des difficultés légales et pratiques de maintenir une concession de radio privée sur ondes longues. Les domaines à considérer aujourd'hui ne sont peut-être plus les mêmes, mais les explorations pourraient se faire dans un esprit analogue. Encore faut-il que cet exercice n'aboutisse pas à une mise en péril des situations existantes et que des mesures d'attrait d'opérateurs et d'investisseurs étrangers ne négligent, marginalisent ou discriminent des exploitations ou des intérêts déjà établis à Luxembourg.

b) Sur le plan du droit international, il faudra tenir compte également des réglementations et harmonisations qui concernent, au-delà des frontières, les domaines et matières susceptibles de constituer des composantes du secteur de la communication audiovisuelle à Luxembourg. Mis à part le volet important des moyens techniques qui relève de la compétence de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT), ainsi que les matières délicates du droit d'auteur et des droits voisins qui sont du ressort de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI), une attention particulière doit être accordée aux travaux du Conseil de l'Europe et des Communautés Européen-

nes. Globalement les instruments les plus importants, à savoir la Convention européenne sur la télévision transfrontalière du 15 mars 1989 (Conseil de l'Europe) et la Directive du Conseil des Communautés Européennes du 3 octobre 1989 sur la télévision européenne sans frontières, sont plutôt positifs pour le Luxembourg, qui est mis en mesure de bénéficier de la libre circulation des programmes dans l'espace audiovisuel européen. Mais même des exigences dans ces réglementations internationales, qui recueillent moins les faveurs du Grand-Duché, telle la matière des quotas obligatoires de diffusion majoritaire d'oeuvres européennes, pourraient éventuellement être utilisées à l'avantage du pays. Pour ce faire il conviendrait de se placer sur le terrain de la production audiovisuelle, en créant les conditions les plus favorables pour conférer à des oeuvres audiovisuelles le label européen, contribuant à remplir les quotas de diffusion sans forcément entraîner des infrastructures ou des sacrifices trop importants sur le site de Luxembourg.

Dans le domaine des aides étatiques, il faudra bien veiller à ne pas se heurter à des incompatibilités avec la réglementation communautaire, notamment l'article 92 du Traité de Rome. A cet égard, il ne faut pas perdre de vue que la Commission CEE poursuit une politique communautaire d'harmonisation réglementaire et d'assistance aux industries culturelles, de sorte qu'il convient de suivre de près les mécanismes mis en oeuvre dans le cadre des plans MEDIA et EUREKA, ainsi que les projets de directives en matière de droit d'auteur et de télécommunications, par exemple.

Dans ce contexte communautaire, il semble qu'il reste encore une marge de manoeuvre aux autorités nationales. Le Commissaire Jean Dondelinger a donné des apaisements à ce sujet, en déclarant récemment dans la Frankfurter Allgemeine : *"Wir sind hier nicht engagiert worden, um einen europäischen Einheitsstaat zu schaffen. Ein kulturell regiertes Europa wäre eine Absurdität. Die nationale Identität ist ein Kernelement für jeden Fortschritt Europas. Unser Ziel ist die Stärkung der nationalen Kulturen"*. Il qualifie la politique communautaire plutôt comme un objectif de coordination des politiques culturelles nationales et qualifie les aides communautaires d'"Initialzündung" pour les industries culturelles en faveur desquelles les autorités nationales peuvent et doivent reprendre le flambeau (FAZ no 9 du 11 janvier 1991). Ces précisions sont rassurantes et même encourageantes. Encore faut-il que le Grand-Duché se détermine sur sa propre politique économique culturelle.

## 7) Les matières à traiter.

Du moment qu'on aura conduit la réflexion sur les composantes possibles et les limites externes de la configuration d'un secteur de la communication audiovisuelle au Grand-Duché, il faudra se pencher de façon systématique et complète sur les matières à réglementer ou à adapter, qui peuvent être très diverses en fonction des options qui auront été retenues.

a) Il faudra bien entendu se pencher tout d'abord sur une législation appropriée de la communication sonore et visuelle proprement dite, dont l'orientation devra forcément être déterminée par les accents politiques en faveur de tel ou tel média, telle ou telle activité. Dans cet ordre d'idées, il serait également souhaitable d'intégrer dans la réflexion une refonte globale de la législation sur les télécommunications et de la loi sur la presse, comme le réclament des voix de plus en plus nombreuses. A cet égard, je me bornerai à signaler les arguments développés par M. André Heiderscheid dans sa contribution à l'étude de l'Institut grand-ducal relative à "L'organisation sur la liberté de la presse dans la loi luxembourgeoise" publiée en 1985, et les opinions exprimées, quant à l'organisation du secteur des télécommunications, par MM. Edmond Toussing et Charles Dondelinger dans l'étude "Les nouvelles technologies, défi pour les services publics?", publiée dans les cahiers économiques de la BIL no 2/85.

b) Un autre volet important à prendre en considération est celui des droits intellectuels et artistiques. Notamment la matière des droits d'auteurs et des droits dits voisins devrait être reconsidérée en fonction des intérêts qu'il convient de favoriser pour consolider l'attrait du site de Luxembourg. Dans l'idéal - mais peut-être est-ce la quadrature du cercle - il faudrait créer un climat attayant tant pour les créateurs que pour les producteurs, les diffuseurs et, dans une certaine mesure également les artistes exécutants. Peut-être pourrait-on même mettre à profit certaines évolutions sur le plan international, pour créer et offrir les possibilités d'accueil à Luxembourg de nouvelles institutions comme par exemple des organismes européens de gestion collective des droits d'auteurs ou encore un registre international des produits et droits audiovisuels.

c) Bien entendu la fiscalité et ce qu'on peut appeler le droit financier sont également au coeur du débat, dès lors qu'il s'agit de créer les conditions les plus favorables et de forger les instruments les mieux appropriés pour canaliser les investissements et optimiser les entreprises du secteur de la communication audiovisuelle. Dans ce contexte, on se préoccupera du suivi de l'actuelle législation sur les certificats d'investissement audiovisuel, mais également d'une politique plus extensive d'incitation fiscale en faveur d'industries dont l'objet porte sur des valeurs incorporelles comme les droits d'auteurs ou les licences d'exploitation de produits audiovisuels. Ces matières ne semblent pas appréhendées de façon appropriée notamment dans la loi-cadre d'expansion économique de 1986, la législation sur les sociétés holding et les organismes de placement collectif ou encore en ce qui concerne les mécanismes d'amortissement fiscal.

d) Un autre domaine auquel il semble nécessaire d'accorder une vigilance particulière est celui de la formation et de la recherche, sans oublier le droit du travail qui devrait être revu sous l'angle de la plus grande flexibilité possible des industries audiovisuelles. Dans un pays qui, comme le Luxembourg, possède un excellent Institut Supérieur de Technologie, qui s'est doté d'un Institut Européen pour la Gestion de l'Information (pour ne mentionner que ceux-là), et qui a fait preuve d'une faculté d'adaptation souple et rapide par exemple dans le domaine de la formation de spécialistes en dessins animés, devrait être à même de concevoir une politique ambitieuse et cohérente pour contribuer en termes de "matériel humain" non seulement

aux besoins du site de Luxembourg mais même au-delà des frontières. Il ne serait peut-être pas aberrant de faire de la formation et de la recherche en communication audiovisuelle un véritable créneau européen ancré à Luxembourg.

#### 8) En guise de conclusion... toute provisoire.

Le Grand-Duché de Luxembourg a la chance de pouvoir compléter son économie par ce qu'on appelle le **secteur quaternaire**, que Carlo Hemmer a évoqué dans un article publié dans la collection Réalités et Perspectives de la Banque Générale du Luxembourg no 1985/2. Il semble en effet que la collectivité humaine de l'Occident soit de plus en plus marquée par les technologies de pointe et par une civilisation des loisirs et du divertissement. Ce sont là des opportunités que le Luxembourg devrait saisir pour en faire un secteur à part entière de son économie. Mais cette intention doit se traduire impérativement par la mise au point d'un concept qu'il n'est possible de définir qu'après avoir procédé à un inventaire et à une prise de conscience systématique de toutes les composantes.

Qu'il soit permis d'ajouter accessoirement une recommandation d'"hygiène" législative et réglementaire. Il ne faudrait pas que le souhait de profiler Luxembourg comme "place audiovisuelle" soit prétexte à une réglementation pléthorique, en nombre et en contenu, alors qu'il est plus important de disposer en fin de compte d'un cadre juridique simple et flexible que de vouloir appréhender à tout prix chaque domaine dans tous ses détails. C'est l'inventaire et la réflexion qui doivent être détaillés, afin de tirer une synthèse claire permettant d'aboutir à des réglementations praticables et évolutives. A cet égard, on observe qu'à ses débuts la place financière a puisé ses chances de développement dans un contexte juridique peu chargé et qu'en général de modestes lois-cadre, qui se bornent à l'essentiel, conviennent le mieux aux matières compliquées et en évolution permanente.

Il est urgent d'agir, si nous voulons éviter de nous réveiller dans la déception, après avoir fait un rêve absurde, comme en fit Alice au Pays des Merveilles.



