

CdM/19/12/2025 25-192
N° dossier parl. : 8625

Projet de loi sur les médias et portant organisation de l'Autorité luxembourgeoise indépendante des médias et portant mise en œuvre du : 1° Règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (règlement européen sur la liberté des médias) ; et du 2° Règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique ; et portant modification de : 1° la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ; et 2° la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ; et 3° la loi du 27 août 2013 modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques en vue de la création de l'établissement public « Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel » et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État et 2) la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques

Avis de la Chambre des Métiers

Par sa lettre du 30 septembre 2025, Madame la Ministre des Médias et de la Connectivité, a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi vise une refonte globale du cadre législatif des médias, adaptée à la diversité croissante des formats et des sources. Elle repose sur une approche technologiquement neutre, garantissant une égalité de traitement entre tous les fournisseurs de services, qu'ils soient traditionnels ou numériques. Elle transpose également la directive européenne 2010/13/UE sur les services de médias audiovisuels et accompagne la mise en œuvre des règlements européens 2024/1083 sur la liberté des médias et 2024/900 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique.

La Chambre des Métiers reconnaît les mérites du projet de loi sous avis, qui constitue une avancée significative vers une régulation moderne et adaptée du paysage médiatique. Toutefois, elle estime que certaines dispositions doivent être revues afin de

garantir pleinement la liberté des médias, l'indépendance des organes de régulation et la sécurité juridique des acteurs du paysage médiatique luxembourgeois. Elle appelle également à une réflexion plus large sur les enjeux sociétaux liés à la consommation des médias numériques, notamment chez les jeunes générations, et sur les moyens de préserver la diversité, la qualité et l'intégrité de l'information dans un environnement connecté et fortement influencé par les médias non traditionnels et des personnes exerçant une influence considérable via les plateformes en ligne.

1. Un projet de loi bien structuré

La Chambre des Métiers salue l'approche cohérente et ambitieuse du projet de loi, qui tient compte de l'évolution rapide du secteur des médias et vise à intégrer des nouveaux acteurs en restant ouvert à un développement ultérieur du paysage médiatique.

En intégrant les nouveaux acteurs tels que les influenceurs, les créateurs de podcasts ou les streamers dans le champ réglementaire, le texte répond à une nécessité sociétale majeure : garantir une régulation équitable, couvrant tant les acteurs traditionnels que les acteurs d'un format plus récent, et une régulation adaptée aux usages contemporains.

La définition claire des principes fondamentaux applicables à tous les fournisseurs de services de médias, ainsi que des restrictions encadrées à ces libertés, contribue à une meilleure lisibilité du cadre légal. La protection renforcée des mineurs constitue un élément essentiel, tout comme les dispositions relatives à la transparence des contenus sponsorisés et à l'identification des propriétaires et bénéficiaires effectifs.

La simplification administrative, notamment par le remplacement du régime d'autorisation par une notification (sauf pour les services de médias radiodiffusés), est également à saluer. Elle facilite l'accès au marché, ainsi renforçant la pluralité des médias au Luxembourg, tout en maintenant les exigences de conformité. Aussi le système de sanctions administratives graduées apparaît proportionné et adapté à la diversité des situations, renforçant l'efficacité de la régulation sans excès de sévérité.

Cependant, la Chambre des Métiers attire l'attention des auteurs du projet de loi sur les défis liés à la mise en œuvre du projet de loi par l'Autorité luxembourgeoise indépendante des médias (« ALIM »), notamment en ce qui concerne la surveillance des plateformes non traditionnelles. Le cadre réglementaire et les pouvoirs d'intervention ne semblent pas suffisamment adaptés à la rapidité d'évolution de ce secteur du paysage médiatique et de médias tombants désormais sous la surveillance de l'ALIM. Une solution pourrait consister à renforcer les ressources technologiques de l'ALIM, notamment par l'usage de l'intelligence artificielle, afin d'assurer une surveillance plus efficace et réactive du secteur des médias. En particulier, l'augmentation des tâches n'implique de nos jours pas systématiquement le recrutement de personnel supplémentaire. Additionnellement, la Chambre des Métiers invite les auteurs du projet de loi et l'ALIM de recourir davantage à du personnel sous contrat de droit privé et de ne confier que les missions régaliennes de l'ALIM à des fonctionnaires si nécessaire. En ce qui concerne le volet financier, la Chambre des Métiers émet ses réserves au sujet de la suppression de la taxe annuelle de surveillance.

2. La liberté des médias doit être garantie

Si le projet de loi présente de nombreuses avancées, la Chambre des Métiers tient à rappeler que la liberté des médias constitue un pilier fondamental de l'État de droit. En tant que quatrième pouvoir, les médias jouent un rôle essentiel dans la formation de l'opinion publique et dans le maintien du lien social.

Dans ce contexte, la composition des organes de gouvernance de l'ALIM soulève des préoccupations. Avec quatre membres du conseil d'administration sur sept désignés par l'exécutif (à savoir deux membres proposés par le Gouvernement en conseil, un membre proposé par le ministère ayant les Médias dans ses attributions et un membre proposé par le ministère ayant les Finances dans ses attributions), la structure actuellement prévue pourrait compromettre l'indépendance de l'ALIM. Une révision de cette composition, visant à renforcer la représentation pluraliste et indépendante des organes de l'ALIM, serait souhaitable pour garantir une régulation impartiale, garantissant l'indépendance des médias. Ceci est encore plus important vu les compétences significatives du conseil d'administration, qui, entre autres, détermine la politique générale de l'ALIM, propose de nommer et de révoquer le directeur et les directeurs adjoints, prend les décisions concernant les actions judiciaires à intenter et les transactions à conclure ou approuve le budget de l'ALIM. Dans cette optique, la Chambre des Métiers propose que plus que la moitié des membres du conseil d'administration soient désignés par la Chambre des députés (au lieu d'uniquement trois, tel qu'actuellement prévu).

Deuxièmement, la procédure d'instruction et de décision manque, selon l'avis de la Chambre des Métiers, de séparation claire entre les fonctions. Le fait qu'un directeur adjoint mène l'instruction, tandis que les deux autres membres de la direction participent à la Commission des sanctions, soulève des interrogations quant à l'impartialité du processus. En pratique, les trois membres de la direction vont collaborer étroitement au quotidien, ce qui les rend moins indépendants les uns des autres dans le cadre des instructions et de l'octroi de sanctions. Une réforme de cette organisation interne, garantissant une stricte séparation des fonctions d'investigation et de sanction dans le cadre des instructions serait opportune. De préférence, il devrait y avoir une unité de service séparée qui mène les instructions pour garantir un maximum d'indépendance.

Concernant les voies de recours contre les décisions de l'ALIM, la Chambre des Métiers propose d'instaurer l'effet suspensif de plein droit du recours en réformation, afin de garantir un accès effectif à la justice. En l'absence d'une telle disposition, le recours n'a pas d'effet suspensif et le droit commun du sursis à exécution (référé administratif) reste souvent difficile à mobiliser. Dans le cadre des sanctions contre les médias, un sujet potentiellement délicat et très sensible d'un point de vue politique et constitutionnel, la Chambre des Métiers estime qu'un recours contentieux devrait avoir un effet suspensif de plein droit pour prévenir au mieux des infractions de la liberté des médias et pour garantir une procédure contentieuse rapide et diligente.

Troisièmement, en ce qui concerne la régulation des commentaires, la Chambre des Métiers estime qu'une telle régulation est pertinente dans le contexte actuel, marqué par la prolifération de discours haineux et de désinformation. Toutefois, afin d'éviter un climat de censure préventive, des lignes directrices claires de l'ALIM seraient nécessaires pour encadrer les obligations de suppression de commentaires et garantir une sécurité juridique suffisante. Surtout pour les petites structures qui ne disposent pas de la main

d'œuvre pour analyser chaque commentaire, de tels lignes directrices sont essentielles et devraient être élaborées dans les plus brefs délais.

Enfin, certains éléments du projet de loi mériteraient d'être précisés.

Par exemple, la définition du contenu illicite en cas de « mise en péril de la sécurité nationale ou de l'ordre public » (article 11, paragraphe 1, point n°7) reste trop vague et risque de motiver une censure de contenus médiatiques politiquement indésiré. Dans un domaine aussi sensible et étroitement lié à la liberté d'expression et le discours public, la Chambre des Métiers estime pour sa part que les termes utilisés devraient être clairement définis et encadrés.

De même, la définition du créateur de contenu (article 2, point n°7) – « qui mobilise sa notoriété auprès de son audience » – devrait être clarifiée afin d'éviter toute insécurité juridique. En pratique, un seuil d'environ 5 000 abonnés suffit souvent à exercer une influence significative au Luxembourg. Des critères plus précis, par exemple liées au nombre d'abonnés, permettraient de mieux identifier les personnes concernées par les obligations légales.

3. Des enjeux sociétaux majeurs à mieux encadrer

Au-delà des dispositions du projet de loi, la Chambre des Métiers regrette que certaines problématiques majeures dans le cadre de l'évolution des médias ne soient pas abordées : en particulier, l'influence présente et croissante des plateformes de médias sociaux basées à l'étranger, souvent aux États-Unis ou en Chine (p.ex. TikTok, YouTube, Instagram, X (Twitter) ou Snapchat, notamment sur la jeunesse luxembourgeoise. À titre d'exemple ; divers podcasteurs ou youtubeurs comptent aujourd'hui plusieurs millions d'abonnés et les contenus qu'ils mettent en ligne sont plus souvent visionnés que les journaux télévisés des chaînes publiques ; alors que contrairement aux médias d'informations classiques, ils ne sont soumis à aucun contrôle des faits ni à aucun autre mécanisme de vérification similaire. Ces plateformes, et leurs créateurs de contenu à très forte audience, échappent largement au champ d'application du projet de loi, alors qu'ils jouent aujourd'hui un rôle frappant dans la formation de l'opinion publique, voire politique. La logique algorithmique de ces médias, qui enferme les utilisateurs dans des bulles informationnelles, soulève des questions fondamentales sur la pluralité des opinions et la résilience démocratique. Le projet de loi adresse cet angle uniquement en ce qui concerne la publicité politique, encadré par le règlement européen 2024/900 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique. Néanmoins, la Chambre des Métiers estime que le risque d'influencer l'opinion publique au Luxembourg et en Europe ne provient pas uniquement de la publicité politique, mais aussi et surtout du phénomène décrit ci-dessus des bulles d'information, indépendamment d'un paiement ou d'une autre contrepartie. Des mécanismes de protection de l'espace médiatique européen et luxembourgeois, voire des possibilités de sanctions de plateformes en cas de manipulation des utilisateurs par des bulles informationnelles menaçant la démocratie, devraient être envisagés.

Dans une optique similaire, la question du contenu généré par intelligence artificielle mérite également une attention particulière. Une obligation de signalement, accompagnée de mécanismes de contrôle, serait souhaitable pour garantir la transparence et la responsabilité des créateurs face à une utilisation accrue de l'intelligence artificielle pour créer du contenu sur les plateformes non-traditionnelles.

Finalement, le projet de loi sous avis supprime l'Assemblée consultative, organe de consultation de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel, dont la Chambre des Métiers en tant qu'une des organisations les plus représentatives de la vie sociale et culturelle du pays délègue un membre. La Chambre de Métiers ne s'oppose pas à la suppression de cet organe, sous réserve que l'indépendance des organes de gouvernance de l'ALIM soit assurée.

* *

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 19 décembre 2025

Pour la Chambre des Métiers



Tom WIRION
Directeur Général



Tom OBERWEIS
Président