



A V I S

du 23 février 2026

sur

le 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;
- 2° la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias;
- 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'audio-visuel* » 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

Par dépêche du 30 septembre 2025, Madame la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Médias et de la Connectivité, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question se propose de revoir fondamentalement, en remplaçant par des dispositions nouvelles, la législation nationale en matière de surveillance des services de médias et de leurs fournisseurs.

Parmi les mesures de la réforme projetée figurent l'élargissement du champ d'application des médias couverts par la surveillance, la simplification administrative en matière d'agrément pour l'exploitation de services de médias, le renforcement de la protection des usagers mineurs des services de médias ainsi que la réorganisation et l'augmentation des compétences et des pouvoirs de l'autorité de régulation nationale qui sera par ailleurs renommée d'« *Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel* » (ALIA) en « *Autorité luxembourgeoise indépendante des médias* » (ALIM).

Le texte appelle les remarques qui suivent de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Champ d'application du projet de loi

Avec la réforme projetée, le champ d'application de la surveillance des services de médias est élargi et l'autorité de régulation se voit confier de nouvelles compétences.

L'ALIM exercera désormais un contrôle non seulement sur les médias audiovisuels (radio et télévision), mais également sur l'ensemble des autres formats de médias. Sont notamment concernés la presse écrite ainsi que les influenceurs actifs sur les réseaux sociaux (podcasts, plates-formes de partage de vidéos, etc.).

Cette extension des compétences vise à mieux encadrer le paysage médiatique et à garantir le respect des obligations déontologiques et légales par l'ensemble des acteurs concernés, ce que la Chambre approuve quant au principe. Le texte manque toutefois de précisions sur certains points.

Concernant par exemple les influenceurs, il existe des incertitudes quant à leur qualification pour tomber sous le champ d'application de la future loi et, partant, être soumis à la législation prévue.

Les influenceurs (créateurs de contenu), qui exercent des activités susceptibles d'entrer en concurrence avec celles des médias traditionnels, n'étaient jusqu'à présent soumis à aucun cadre déontologique, législatif ou réglementaire national spécifique. Il



convient dès lors de relever positivement que le projet de loi prévoit l'instauration d'un cadre normatif applicable à ces acteurs et qu'il prend en compte l'évolution du paysage médiatique et de ses pratiques.

Il demeure toutefois incertain comment déterminer à quel moment une personne peut être qualifiée d'influenceur disposant d'une présence significative sur les réseaux sociaux et soumise aux obligations de la future loi. La portée minimale requise pour être soumis aux dispositions légales sera fixée par l'ALIM selon le texte sous avis. La Chambre estime que les modalités afférentes devraient être définies dès l'origine dans le texte, sur la base de critères objectifs et transparents.

L'article 2, point 7° du projet de loi définit la notion d'« *influenceur* » comme tout « *utilisateur qui génère et télécharge, sur une plateforme en ligne, des programmes en échange d'une contrepartie, qu'elle soit financière ou d'une autre nature, et qui mobilise sa notoriété auprès de son audience pour communiquer au public des contenus visant à faire la promotion, directement ou indirectement, de biens, de services ou d'une cause quelconque* ».

Selon cette définition stricte, toute personne morale quelconque qui exerce une certaine influence dans la société (partis politiques, syndicats, institutions, associations, etc.) pourrait être qualifiée d'influenceur.

De même, toute personne physique qui génère, même à titre privé et non professionnel, des contenus et qui télécharge ceux-ci sur une plateforme en ligne peut être qualifiée d'influenceur soumis aux obligations légales projetées, alors surtout qu'il est par ailleurs précisé à l'article 2, point 13°, que « *les créateurs de contenu et les éditeurs sont, aux fins de la présente loi, aussi considérés comme des fournisseurs de services de médias* ».

La Chambre comprend que la volonté des auteurs du texte n'est cependant pas d'aller si loin. En effet, il découle du projet de loi (entre autres des articles 4 à 6) que son champ d'application devrait être limité aux fournisseurs de services de médias disposant d'une autorisation d'établissement. Une surveillance dépassant le cadre professionnel serait impossible à mettre en œuvre sans porter atteinte aux droits fondamentaux et aux libertés publiques de la population. Aussi, la Chambre met en garde dans ce contexte à la surrégulation au détriment de ces derniers, un phénomène qui est malheureusement à la mode.

Les obligations légales projetées devant être appliquées aux seuls créateurs et fournisseurs de services de médias « *professionnels* », il faudra encore définir le cadre. En effet, une personne morale peut exercer une activité professionnelle et générer et publier des contenus et médias, sans qu'elle soit toutefois un professionnel du secteur des médias. De même, un syndicat peut par exemple créer des contenus et publier ceux-ci sur son site internet et sur les réseaux sociaux, mais ce syndicat n'est pas un fournisseur professionnel de services de médias.

À ce jour, aucun influenceur au Luxembourg n'est soumis aux obligations découlant de la nouvelle loi qui est projetée. Prendre réellement en compte le phénomène des influenceurs et leurs activités, et leur imposer subitement des obligations restrictives, apparaît difficilement réalisable dans la pratique et difficilement compréhensible pour les personnes concernées. Il convient de s'interroger sur l'ampleur réelle de la future loi et sur la nécessité éventuelle d'adapter la définition de l'« *influenceur* ».

Une autre question qui n'est pas réglée par le texte concerne les partenariats des créateurs de contenu. Lorsqu'un influenceur bénéficie d'un partenariat rémunéré, il s'agit en général d'un contrat, et il est probable qu'une autorisation d'établissement soit requise pour l'activité concernée. En revanche, pour les influenceurs qui reçoivent des cadeaux ou des avantages non contractuels, aucun lien économique formel n'existe, et l'exigence d'une autorisation est donc moins pertinente. Il en résulte que des personnes exerçant des activités similaires sont traitées différemment selon qu'elles disposent ou non d'une autorisation d'établissement.

La Chambre estime que le projet de loi sous avis mérite d'être clarifié sur tous les points susmentionnés en relation avec la surveillance des créateurs de contenu.

Contrôle des campagnes électorales

Le projet de loi intègre la mise en œuvre au niveau national du règlement (UE) 2024/900 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique. L'accroissement de la transparence constitue un aspect positif, en particulier concernant la communication par l'État des montants dépensés en publicité médiatique. Toutefois, le projet de loi se limite aux médias remplissant une mission publique (RTL et Radio 100,7) et laisse sans réponse la question de l'utilisation de fonds publics pour les campagnes électorales des candidats mandatés.

Pouvoirs de sanction de l'ALIM

Le projet de loi sous avis (article 80) prévoit des sanctions administratives, y compris des amendes d'ordre pouvant atteindre 250.000 euros en cas de non-respect des obligations prévues par la législation sur les services de médias.

La Chambre craint qu'il y ait un risque que les mécanismes de contrôle et de sanction envisagés entraînent une restriction disproportionnée de la liberté de la presse et de la liberté d'expression. À cet égard, plusieurs dispositions et notions employées dans le texte nécessitent des clarifications.

Selon le texte projeté, les contenus présentant un risque pour la sécurité nationale seront désormais soumis à la surveillance de l'autorité de régulation, qui peut ordonner le retrait de la publication de tels contenus. Le commentaire de l'article 11 précise que « *ces contenus peuvent alimenter des mouvements extrémistes ou propager des appels à l'insurrection* » et que « *cette disposition vise également à garantir que la liberté d'expression ne soit pas détournée pour servir des objectifs subversifs* ».

Toutefois, cette formulation laisse une marge d'interprétation particulièrement large à l'ALIM si celle-ci constate des « *violations alléguées* ». Une définition claire et précise de ce qui constitue une « *menace pour la sécurité nationale* » fait défaut dans le texte. Dès lors, les frontières entre l'intérêt public et la sécurité nationale risquent de devenir floues. Ces préoccupations apparaissent d'autant plus fondées que le Luxembourg a déjà été condamné par la Cour européenne des droits de l'homme pour des restrictions jugées excessives à la liberté d'expression.

Cette observation vaut également pour maintes autres dispositions et notions prévues par le projet de loi (dignité humaine, provocation, incitation à la haine, discrimination, mise en péril de l'ordre public, etc.), qui peuvent être appréciées et interprétées librement par l'ALIM dans le cadre de ses missions de surveillance.

Les contenus considérés comme illicites (présentant un risque pour la sécurité nationale, etc.) pourront être interdits par l'ALIM. En cas de violation des règles légales et déontologiques applicables, les créateurs et fournisseurs de services de médias pourront être contraints de retirer leurs publications concernées. Jusqu'à présent, l'adoption de telles mesures relevait exclusivement de la compétence des juridictions, et uniquement à la suite d'une condamnation judiciaire.

C'est particulièrement sur ce point, en relation avec les nouveaux pouvoirs de sanctions de l'ALIM, que les dispositions du projet de loi risquent de poser problème de l'avis de la Chambre. Contrairement à ce qui est le cas pour d'autres autorités de surveillance nationales, l'ALIM peut, sur la base de simples allégations quant à des contenus jugés comme illicites par elle-même, prononcer des interdictions ou des retraits de contenus. Or, la Chambre signale que l'ALIM ne peut pas dépasser son pouvoir de sanction administratif et empiéter sur le pouvoir judiciaire.

Les faits illicites énumérés à l'article 11 constituent des infractions pénales. L'opportunité des poursuites appartient pour celles-ci au ministère public et l'instruction de l'affaire doit être effectuée à charge et à décharge. Jusqu'à ce que la personne inculpée ait été jugée coupable d'une infraction, elle bénéficie de la présomption d'innocence. En permettant à l'ALIM de prononcer des interdictions sur la base d'une appréciation par elle-même d'éléments constitutifs d'infractions pénales, le texte risque de ne pas respecter ces principes. En outre, les dispositions du projet de loi relatives à la « *procédure contradictoire* » ne prévoient pas le droit pour la personne à laquelle des faits sont reprochés de se faire assister (par un avocat par exemple). S'y ajoute que les agents de l'ALIM n'auront pas la qualité d'officier de police judiciaire (ou administrative) pour constater des faits susceptibles de constituer des infractions.

La Chambre est consciente que le secteur des médias est spécifique – dans le sens qu'il s'agit de réglementer la publication de contenus facilement accessibles et immédiatement visibles par le grand public qui peuvent constituer des infractions pénales – et complexe et vaste, dans la mesure où la surveillance des services de médias dépasse le simple contrôle de la forme et du respect de l'application concrète et directe de certaines règles légales par les entités et personnes soumises à la surveillance (comme tel

est le cas pour d'autres secteurs et autorités de régulation), notamment du fait des moyens de distribution et de partage subséquents en ligne des contenus initialement créés et publiés. Elle comprend par ailleurs qu'il faudra le cas échéant pouvoir réagir sans délai pour retirer des contenus illicites. Toutefois, elle relève qu'il ne faudra pas empiéter sur le pouvoir judiciaire. L'ALIM devrait, en cas de soupçon de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit en informer sans délai le procureur d'État territorialement compétent et lui transmettre tous les renseignements y relatifs, comme ceci est prévu à l'article 67, paragraphe (4), du projet de loi. Par la suite, il devrait appartenir au juge pénal d'ordonner le retrait immédiat des contenus illicites.

Selon l'article 11, paragraphe (2), la surveillance des contenus illicites concerne également les commentaires afférents par les utilisateurs des services de médias.

De l'avis de la Chambre, les pouvoirs prévus par le projet de loi concernant les points développés ci-dessus dépassent le pouvoir administratif de régulation et ils empiètent sur le pouvoir judiciaire.

Il convient néanmoins de relever un aspect qui peut être positif: les services de médias seraient en vertu du texte projeté désormais tenus d'assurer une modération renforcée des commentaires publiés sur leurs sites internet et sur leurs profils de réseaux sociaux. En revanche, l'ALIM ne disposera d'aucun pouvoir d'action à l'égard des commentaires diffusés sur les grandes plates-formes internationales ne disposant pas de siège au Luxembourg.

Recouvrement des amendes

Bien que la Chambre approuve la disposition de l'article 82, qui confie à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED) la compétence en matière de recouvrement des amendes et précise les modalités applicables – disposition qui, par le passé, a souvent été omise dans les textes prévoyant des sanctions administratives – elle insiste sur la nécessité de prévoir un mécanisme formalisé de communication et de coordination avec l'AED dès l'élaboration des textes instituant de nouvelles sanctions administratives.

En effet, dans la pratique, l'AED n'est pas formellement avisée de l'introduction de telles amendes et elle ne découvre leur existence qu'au moment où la première sanction est prononcée par l'administration ou l'entité concernée, ou le ministère à l'origine du texte. À ce stade, ceux-ci contactent la Trésorerie de l'État afin de connaître le compte bancaire à indiquer, laquelle renvoie alors vers le bureau des amendes et recouvrements.

Il serait dès lors indispensable que l'AED soit informée de manière anticipée de la charge de travail projetée. À titre d'exemple, le recouvrement de quelques dizaines d'amendes par an peut être absorbé par les effectifs actuels, tandis qu'un volume de plusieurs centaines d'amendes nécessiterait un renforcement des ressources humaines.

Par ailleurs, les informations relatives à l'affectation budgétaire des recettes doivent être communiquées en amont afin de garantir une planification adéquate.

Enfin, tout en respectant la voie hiérarchique, une coordination opérationnelle entre les services émetteurs et l'AED – notamment le service Luxembourg Amendes et Recouvrements (LAR) – devrait être mise en place, incluant un échange préalable à l'émission des amendes, afin d'assurer un rapprochement fiable, exhaustif et systématique des recettes perçues.

Une implication précoce de l'AED dans la conception des dispositifs de sanction constitue ainsi une condition essentielle pour garantir un recouvrement efficace et une planification budgétaire fiable et pour veiller à ce que la disposition législative afférente comporte l'ensemble des éléments nécessaires à une mise en œuvre correcte du recouvrement.

Efforts en matière de prévention

Selon l'exposé des motifs joint au projet de loi, l'accent de la réforme est mis sur la sensibilisation et la prévention plutôt que sur la répression.

La Chambre est favorable à cette approche. Le projet de loi ne prévoit cependant pas de dispositifs préventifs obligatoires à mettre en place, ni par l'ALIM, ni par les fournisseurs de services de médias. Il serait souhaitable de prévoir une obligation d'investir dans la prévention par des actions concrètes et des campagnes de prévention par exemple. À ce jour, aucune obligation de ce type n'existe. Il faudra toutefois veiller à ce que les mesures mises en place ne portent pas atteinte aux droits et libertés des utilisateurs des médias.

Services de médias publics

L'article 36 du projet de loi prévoit que « *l'État charge un ou plusieurs organismes de droit public ou privé d'une ou plusieurs missions de service public portant sur la prestation de services de médias publics* ».

La Chambre signale que la prestation de services publics appartient à l'État et aux entités publiques. Une telle mission ne saurait être confiée à un organisme de droit privé.

Gouvernance de l'ALIM

Le projet de loi procède au réaménagement des organes de l'autorité de régulation et des attributions de ceux-ci.

Il institue, en complément du conseil d'administration et de la direction, une commission des agréments et des sanctions qui est composée de membres du conseil d'administration et de la direction et qui a pour mission de statuer sur les sanctions et les

agréments dans le cadre des missions de l'ALIM. Les tâches confiées à la commission relèvent actuellement du conseil d'administration de l'ALIA.

L'assemblée consultative de l'ALIA, qui est consultée par le conseil d'administration et émet des avis dans le cadre des instructions menées par l'autorité ainsi que dans le cadre de toute autre mission de celle-ci, est supprimée par le projet de loi.

L'objectif de l'assemblée consultative existant à l'heure actuelle, composée de maximum vingt-cinq représentants extérieurs des organisations les plus représentatives de la vie sociale et culturelle du pays (y compris des chambres professionnelles et donc de la Chambre des fonctionnaires et employés publics), est de garantir un avis impartial. Les représentants de la société civile siégeant à cette assemblée veillent à ce que l'ALIA puisse bénéficier d'un soutien approprié pour la prise de décisions et lors de la rédaction d'avis complexes ou délicats.

La suppression de cet organe privera l'ALIM d'une perspective externe précieuse et réduira la participation de la société civile dans le processus de surveillance des médias.

La Chambre est informée que, au sein de l'assemblée consultative, les débats ont toujours été menés de manière constructive et centrés sur le fond, sans influence de considérations idéologiques. La décision de supprimer cette instance, qui n'est d'ailleurs commentée nulle part dans le dossier sous examen, apparaît dès lors difficilement justifiable. Il est essentiel que la voix de la société civile continue d'être prise en compte dans le processus décisionnel à l'avenir.

Il revient par ailleurs à la Chambre que l'assemblée consultative n'a souvent pas pu siéger valablement dans sa composition actuelle puisque le quorum pour prendre des décisions n'a pas pu être atteint. Aussi, la législation applicable ne prévoit pas des membres suppléants pouvant remplacer les membres effectifs en cas d'empêchement de ces derniers, ce qui est notamment à l'origine du problème précité, lié au quorum.

Au vu de toutes ces remarques, la Chambre s'oppose à la suppression de l'organe consultatif et elle demande de maintenir un tel au sein de la future ALIM, tout en prévoyant des membres suppléants.

En ce qui concerne la composition du conseil d'administration, qui comprendra entre autres cinq représentants de la société civile, dont deux nommés par le gouvernement et trois par la Chambre des députés, la Chambre des fonctionnaires et employés publics met en garde contre un risque de politisation du conseil d'administration, dans la mesure où la majorité parlementaire serait en mesure d'en influencer la composition.

Le projet de loi prévoit que les magistrats ne peuvent pas être nommés membres du conseil d'administration de l'ALIM. Cette restriction, qui n'est pas expliquée dans le dossier sous avis, n'existe pas actuellement pour le conseil d'administration de l'ALIA. Étant donné que l'ALIM aura pour mission de se prononcer sur des éventuelles

violations de la loi par des fournisseurs de services de médias, l'expertise juridique de magistrats serait certainement utile, de sorte que la Chambre ne voit pas de raison pour exclure ceux-ci.

Pour ce qui est de la direction de l'ALIM, la Chambre fait remarquer que le projet de loi omet de compléter la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. L'ALIM n'étant pas une administration, les fonctions de directeur et de directeur adjoint devraient être spécialement mentionnées à l'article 12, paragraphe (1), de cette loi, dans le sous-groupe à attributions particulières.

Selon l'article 53, paragraphe (2), les membres de la direction doivent être détenteurs d'un diplôme de master et « *disposer de connaissances et de l'expérience dans les domaines couverts par les missions de l'autorité* ». La Chambre se demande si ces qualifications sont suffisantes. En effet, les membres de la direction seront entre autres chargés des instructions dans le cadre des missions de l'ALIM (cf. article 68), mission qui comporte l'analyse de textes juridiques. Le fait de disposer d'un diplôme dans le domaine juridique serait donc certainement un atout.

L'article 53, paragraphe (7) dispose que « *les membres de la direction peuvent être révoqués de leurs fonctions s'il existe un désaccord fondamental et persistant avec le conseil d'administration sur l'exécution de leurs missions ou s'ils se trouvent dans une incapacité durable d'exercer leurs fonctions* ».

Cette disposition est reprise de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État. Or, tout comme le texte qui est prévu par cette dernière loi, celle-ci manque de précisions. En effet, le « *désaccord fondamental et persistant* » et l'« *incapacité durable d'exercer leurs fonctions* » ne sont pas définis, de sorte que l'application du texte peut mener à des abus au détriment des agents occupant des fonctions dirigeantes.

Ressources et indépendance de l'ALIM

Lors d'un échange de vues entre la Commission des médias et des communications de la Chambre des députés et des représentants de l'ALIA en mars 2024, ces derniers avaient signalé que ses moyens humains et financiers resteraient stagnants et insuffisants au regard des missions de l'ALIA.

Pour permettre à la future ALIM d'exercer ses compétences élargies, il convient de garantir la mise à disposition des moyens nécessaires. Selon la loi budgétaire de l'État pour l'exercice 2026, le budget de l'autorité sera porté de 1,85 million d'euros (année 2025) à 3,57 millions d'euros (année 2026). Il devrait dépasser 4 millions d'euros par année d'ici 2029.

L'article 59, paragraphe (1) du texte sous avis prévoit que « *l'autorité bénéficie d'une dotation d'un montant à déterminer sur une base annuelle et à inscrire au budget de l'État* ». Afin de garantir l'indépendance de l'ALIM à l'égard du gouvernement, il serait pertinent de mettre en place un mécanisme fondé sur des paramètres clairement définis, précisant les modalités et les intervalles de révision du budget.

Selon l'article 60, paragraphe (3), les comptes annuels de l'ALIM, vérifiés par un réviseur d'entreprises agréé, sont soumis au conseil de gouvernement, qui accorde ensuite la décharge au conseil d'administration. La Chambre se demande si une autre procédure ne serait pas préférable pour assurer une indépendance totale de l'ALIM vis-à-vis des décideurs politiques.

Entrée en vigueur de la nouvelle législation sur les médias

L'article 102 du projet de loi prévoit que « *la présente loi entre en vigueur le jour suivant sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg* ».

Selon le commentaire des articles, cette disposition est « *sans commentaire* », alors qu'elle déroge cependant à la règle générale relative à l'entrée en vigueur des actes législatifs, prévue par l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

La Chambre se demande s'il ne serait pas utile de prévoir une période transitoire générale pour l'application de la future loi, pour permettre à l'ALIM et aux fournisseurs de services de médias, et surtout à ceux qui ne sont actuellement pas soumis à une surveillance, de se conformer aux nombreuses dispositions nouvelles.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 23 février 2026.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

La Présidente,

M. GUIRSCH