



INSTITUT LUXEMBOURGEOIS
DE RÉGULATION

AVIS DE L'INSTITUT LUXEMBOURGEOIS DE REGULATION DU 23/02/2026

SUR LE PROJET DE LOI SUR LES MÉDIAS ET PORTANT ORGANISATION DE L'AUTORITÉ LUXEMBOURGEOISE INDÉPENDANTE DES MÉDIAS

ET PORTANT MISE EN OEUVRE 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

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES ET LÉGISLATIVES

Le projet de loi sous avis a pour objet la « modernisation du cadre législatif applicable à une large diversité de différents médias », « leur surveillance »¹ et la mise en œuvre de deux règlements européens adoptés par le Parlement européen en 2024. L'objectif de la modernisation du cadre législatif applicable est de devenir « technologiquement neutre »² afin de s'adapter à la « large diversité de médias »³ et d'assurer un traitement de « tous les services de médias sur un pied d'égalité »⁴. Dans ce contexte, il est proposé de transformer l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel en Autorité luxembourgeoise indépendante des médias (ci-après « l'Autorité »), cette dernière obtenant de nouvelles missions et un accroissement de ses compétences.

L'Institut Luxembourgeois de Régulation (ci-après « l'Institut ») salue le choix du législateur de prévoir une modernisation du cadre légal et réglementaire des médias par une « refonte globale du cadre législatif », lequel propose dans son projet un nouveau cadre légal pour les médias ainsi qu'une transformation de l'ancienne loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques en « loi sur les modes de diffusion ».

La revue et l'analyse du projet de loi par l'Institut se concentrent uniquement sur les articles dont l'applicabilité et la mise en œuvre sont interconnectées avec ses missions et compétences. En prenant en compte les intentions et les commentaires du législateur dans son analyse, l'Institut émet donc les commentaires suivants sur les dispositions du projet de loi.

¹ Projet de loi 8625, Exposé des motifs, §4

² Projet de loi 8625, premier titre

³ Projet de loi 8625, Exposé des motifs, §4

⁴ Projet de loi 8625, Exposé des motifs, §6

2. EXAMEN ET COMMENTAIRES DES ARTICLES

Ad Art. 13

L'article 13 dispose de l'obligation d'obtention d'un agrément et d'une licence pour tout fournisseur de service de médias radiodiffusés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Dans son commentaire de l'article, le législateur note que l'article 13 « n'exclut pas la possibilité d'accorder des agréments pour des services de médias non luxembourgeois, diffusés à l'aide d'une fréquence de radiodiffusion luxembourgeoise. Dans ce cas de figure, un service de médias serait diffusé à l'aide d'une fréquence de radiodiffusion nationale, mais serait sous la compétence d'un autre État. »⁵.

A la lecture de l'article et du commentaire, l'Institut s'interroge sur la procédure applicable pour les fournisseurs de médias radiodiffusés détenteurs d'un agrément étranger et qui souhaiteraient obtenir une licence pour l'utilisation d'une fréquence de radiodiffusion luxembourgeoise. Le législateur rappelle à juste titre dans son commentaire de l'article 13 que « le fournisseur de service de médias radiodiffusé n'est pas nécessairement lui-même en charge de la diffusion » car celle-ci peut « être confiée à une partie tierce qui est dès lors titulaire de la licence ».

Dans un pareil cas, l'Institut s'interroge sur la procédure applicable pour l'octroi de la licence et la reconnaissance de l'agrément, et si une procédure de notification similaire à l'article 20 sera appliquée. La procédure applicable à un tel cas de figure nous semble être manquante et ne pas avoir été non plus prévue dans l'article 5 modifié de la loi sur les médias électroniques.

Ad Art. 15

L'article 15 dispose des modalités d'attribution des agréments et de la procédure y applicable. Dans ce contexte, il est mentionné au paragraphe 2, point 1° que l'Autorité spécifie dans ses appels publics « le ou les types de service de médias auxquels s'adresse l'appel public à candidatures », à savoir des « services de radio, de services de télévision, de services de médias radiodiffusés à caractère local, ou de services de médias radiodiffusés par multiplex numérique ».

Dans la pratique, l'Institut relève une ambiguïté dans la procédure pour les radios locales souhaitant diffuser en multiplex numérique (c'est-à-dire en DAB), la rédaction du texte ne permettant pas de savoir si les radios locales souhaitant diffuser par multiplex numérique devront obtenir un agrément pour diffuser en tant que radio locale et un second agrément pour la diffusion par multiplex numérique. Les radios locales devront-elles obtenir deux agréments, à savoir un agrément en leur qualité de radio locale et un agrément pour la diffusion en multiplex numérique ? En l'absence d'informations dans les commentaires des articles du projet de loi, il nous semble utile de clarifier s'il faudra obtenir un agrément par type de diffusion.

Ad Art. 17

L'article 17 dispose du contenu des agréments et des compétences respectives de l'Autorité et de l'Institut. Au paragraphe 2, dernier alinéa de cet article, il est prévu que les fréquences que l'agrément permet d'utiliser pour la diffusion du service de médias concerné doivent « figurer dans la liste des fréquences fixée par le règlement de l'ILR visé à l'article 4 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ». En cas d'intention d'application du paragraphe 2 par l'Autorité, celle-ci devra au préalable, conformément au paragraphe 3, en informer l'Institut et le ministre ayant les Radiocommunications et la Gestion du spectre radioélectrique dans ses attributions afin de s'assurer de la « disponibilité de la fréquence ajoutée ». Ces deux paragraphes sont sources de diverses interrogations et commentaires de la part de l'Institut.

⁵ Commentaires des articles, Ad Art. 13. Obligations d'agréments et de licence

Concernant le dernier alinéa du paragraphe 2

A titre liminaire, il est à noter que la compétence attribuée à l'Institut au dernier alinéa du paragraphe 2 est une nouveauté introduite par le projet de loi. Actuellement, la liste des fréquences utilisables pour la diffusion de services de médias est définie dans un règlement grand-ducal. L'Institut émet donc deux commentaires sur le changement proposé par le projet de loi :

1. L'Institut constate que le paragraphe 2 concerne uniquement les cas où une fréquence inscrite dans l'agrément est remplacée par une autre ou le cas où une fréquence supplémentaire est ajoutée à l'agrément. En conséquence, l'Institut est d'avis qu'il serait opportun de non seulement modifier l'article 4 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, tel que prévu par l'article 94 du projet de loi, qui remplace le terme « grand-ducal » par « de l'Institut luxembourgeois de régulation », mais aussi de disposer dans le texte du présent projet de loi qu'un règlement de l'Institut établit et tient à jour la liste des fréquences. Dans le présent projet de loi, la référence de l'article 17 paragraphe 2 à cette liste des fréquences fixée par le règlement de l'Institut ne concerne que le cas particulier de l'ajout et du remplacement de fréquences.
2. L'Institut estime qu'il n'est pas légalement compétent pour adopter un règlement spécifiant les fréquences utilisables pour la diffusion de services de médias car, ce faisant, il adopterait un règlement pour des fréquences avec assignations spécifiques. Or, conformément à l'article 7bis, troisième tiret de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant organisation de la gestion des ondes radioélectriques (ci-après, « la Loi sur les fréquences »), l'Institut n'a de compétence que pour « la désignation et la publication des parties du spectre des fréquences utilisables sans assignation spécifique, tant pour l'émission que pour la réception ». Toute assignation spécifique de fréquences relève de la compétence du ministre ayant les Radiocommunications et la Gestion du spectre radioélectrique dans ses attributions. L'Institut considère qu'il lui est possible d'assumer la mission proposée dans le projet de loi, sous réserve de modifier l'article 7bis de la Loi sur les fréquences ou de préciser que cette nouvelle mission est sans préjudice de ladite disposition dans l'article 17 lui-même. Par ailleurs, considérant que le futur article 4 de la loi sur les médias électroniques, tel que modifié à l'article 94 du projet de loi, ne disposera que de la nouvelle compétence de l'Institut, l'Institut propose par souci de simplification législative que la nouvelle mission de l'Institut soit insérée dans la Loi sur les fréquences, afin que de retrouver les missions et compétences de l'Institut dans un seul et unique texte et d'éviter de multiplier les renvois législatifs, lesquels créent une complexité superflue. A défaut de pouvoir modifier la Loi sur les fréquences, l'Institut propose d'insérer cette nouvelle compétence directement à l'article 17 du projet de loi, toujours dans une démarche de simplification législative.

Concernant le paragraphe 3

L'article 17 paragraphe 3 prévoit que l'Autorité informe l'Institut et le ministre ayant les Radiocommunications et la Gestion du spectre radioélectrique dans ses attributions au préalable, lorsqu'elle « envisage avoir recours à la possibilité prévue au paragraphe 2 ». Le paragraphe 3 prévoit ensuite que « ce dernier vérifie et contrôle la disponibilité de la fréquence ajoutée et procède, le cas échéant, à la modification de la licence concernée ». L'Institut s'interroge sur l'étendue de sa mission sous ce paragraphe et souhaiterait que celle-ci soit explicitée dans la loi avant son adoption.