

AVIS N°04/2026

du 23 février 2026

du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel sur le projet de loi n°8625 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.

Sujets

Protection des mineurs	3
Dispositions relatives aux services de radio	7
Mise en œuvre du règlement sur la publicité politique	11
Mise en œuvre de l'EMFA.....	14
Formalisation de la coopération avec le Conseil de Presse	19
Champ d'application matériel.....	22
Champ d'application personnel.....	27
Dispositions institutionnelles.....	31
Interaction avec d'autres projets de loi	36
Procédure d'instruction	37
Procédure d'autorisation des fournisseurs.....	39
Éducation aux médias et accessibilité	41
Dispositions transitoires :.....	42
Avis de l'ALIM sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les modes de diffusion	44
La mise en œuvre de différents règlements européens.....	46

L'ALIA tient à saluer l'esprit de ce nouveau projet de loi mettant en œuvre la liberté des médias, lequel marque une avancée significative dans le renforcement du pluralisme, de l'indépendance éditoriale et de la résilience du secteur médiatique au Luxembourg. Ce projet s'inscrit dans une dynamique bienvenue d'adaptation du cadre juridique national aux évolutions profondes du paysage médiatique, aux transformations numériques ainsi qu'aux exigences croissantes du droit européen en matière de liberté et de protection des médias. L'ALIA salue en particulier l'ambition affichée de créer un environnement propice à l'exercice libre et responsable des services de médias et de l'activité journalistique, tout en assurant une meilleure sécurité juridique pour les acteurs concernés.

En renforçant le cadre juridique applicable, ce texte affirme avec force l'attachement du Luxembourg à la liberté d'expression, à la liberté de la presse, au pluralisme des opinions et à l'indépendance éditoriale, piliers essentiels de l'État de droit et du débat public éclairé. Elle considère ce projet comme un signal fort adressé aux professionnels des médias et au public quant à l'importance accordée à l'information fiable, à la transparence et à la protection contre les ingérences indues.

L'ALIA salue également l'ambition du projet de loi d'adapter le cadre national à l'évolution rapide des usages, des technologies et des modèles de diffusion, tout en tenant compte de la multiplication des acteurs et des nouvelles formes de contenus audiovisuels comme les créateurs de contenus. À cet égard, l'élargissement et la clarification des compétences et des missions confiées à l'ALIM constituent un signal fort et positif, permettant à l'autorité d'exercer un rôle d'accompagnement, de régulation et de protection auprès d'un nombre croissant d'acteurs pertinents du paysage médiatique. Cette approche inclusive et prospective renforce la capacité de l'ALIM à assurer une application cohérente et effective des principes consacrés.

Protection des mineurs

I. Résoudre les cas de chevauchements au niveau du Digital service Act (DSA) et de la directive sur les services de médias audiovisuels (Directive SMA) pour assurer une application cohérente et efficace de ces textes au niveau national

Depuis sa création, l'ALIA a acquis une expertise reconnue en matière de protection des mineurs et se félicite que son rôle en la matière soit constamment affirmé et réaffirmé. Afin de renforcer encore sa mission et d'accroître son efficacité dans un contexte où les menaces numériques pesant sur les mineurs se multiplient, l'ALIA souhaite partager plusieurs éléments de réflexion relatifs à cette thématique essentielle, en mettant en évidence les enjeux liés à l'articulation entre la directive SMA et le DSA.

L'ALIA regrette la répartition actuelle des compétences, dans la mesure où elle n'est pas investie du pouvoir de veiller au respect, par les plateformes en ligne, des obligations relatives à la protection des mineurs prévues par l'article 28 du DSA, tel que mis en œuvre par la loi du 4 avril 2025¹. En l'état du cadre juridique, seule l'Autorité de la concurrence est habilitée à exercer les pouvoirs de surveillance issus du DSA afin d'assurer la protection des mineurs sur les plateformes en ligne.

Les plateformes de partage de vidéos (ci-après « PPV ») sont une catégorie de services spécifiques prévus par la directive SMA pour lesquels l'ALIM, contrairement aux services de médias audiovisuels, n'est pas compétente pour intervenir directement sur des contenus précis diffusés par ces plateformes, même lorsque ceux-ci sont susceptibles de nuire à l'épanouissement des mineurs. En revanche, l'ALIM est compétente pour **superviser les conditions d'accès aux contenus** et pour veiller à la mise en place de mesures efficaces de protection des mineurs. Pour les PPV, l'approche est donc différente que pour les autres services de médias audiovisuels. Les régulateurs imposent aux plateformes de mettre en place des systèmes efficaces pour signaler, classer, restreindre et, si besoin, supprimer les contenus illégaux ou préjudiciables. Actuellement le projet de loi ne prévoit pas de modifications de ce régime.

L'article 39 du présent projet de loi prévoit que les PPV relevant de la compétence du Luxembourg doivent adopter des mesures adaptées pour protéger les mineurs et le public des contenus les plus préjudiciables. Les mineurs doivent ainsi être préservés des contenus susceptibles de nuire à leur développement, tels que la violence ou la pornographie. Le grand public doit être davantage protégé des incitations à la haine ou des contenus illégaux. Ces mesures incluent des systèmes de signalement, de classification, de contrôle parental et de vérification d'âge visant à encadrer l'accès aux contenus sensibles. Les données personnelles recueillies dans ce cadre ne peuvent pas être exploitées à des fins commerciales. Enfin, les mesures doivent rester proportionnées à la taille du service et ne peuvent conduire à un contrôle préalable des contenus. Par ailleurs l'ALIA voudrait attirer sur le fait qu'éventuellement, il manquerait un chapitre dans le titre III relatif aux services de plateformes de partages de vidéos.

¹ Loi du 4 avril 2025 portant mise en œuvre du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) et portant modification de :

1° la loi modifiée du 14 août 2000 sur le commerce électronique

2° la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence

L'article 28 du DSA impose également aux plateformes en ligne accessibles aux mineurs des obligations spécifiques pour protéger les mineurs sur leurs services. Concrètement, il exige que la conception, le fonctionnement et la présentation des plateformes garantissent un niveau élevé de protection de la vie privée, de la sécurité et de la sûreté des mineurs. A cette fin, les plateformes doivent évaluer les risques que leurs services posent aux mineurs (ex. exposition à des contenus préjudiciables, contacts avec des inconnus, fonctionnalités addictives) et mettre en place des mesures appropriées et proportionnées pour réduire ces risques.

Ces obligations, bien que poursuivant un objectif commun de protection des mineurs, s'inscrivent toutefois dans des cadres juridiques distincts. A cet égard, la Commission européenne a elle-même relevé dans son *Commission Staff Working document on the application of Article 33 of Regulation 2022/2065 and the interaction of that Regulation with other legal acts* que les obligations de protection des mineurs prévues par le DSA et par la directive SMA, bien qu'elles poursuivent un objectif commun, s'appliquent dans des cadres partiellement distincts, ce qui peut conduire à un régime fragmenté caractérisé par un chevauchement des normes et des autorités compétentes (« *a fragmented regime, with overlapping standards and authorities* ») (page 21).

L'attribution du suivi de l'article 28, paragraphe 1, du DSA aux régulateurs des médias est particulièrement pertinente, compte tenu de leur expérience dans la mise en œuvre de l'article 28 de la directive SMA qui est une disposition similaire, applicable aux seuls PPV. Par le passé, l'ALIA a démontré sa capacité à protéger les mineurs contre les risques liés aux contenus audiovisuels et aux plateformes de partage de vidéos, tout en conciliant protection et liberté d'expression. Grâce à des mécanismes éprouvés de contrôle, d'analyse et de dialogue avec les plateformes, ses compétences sont directement transposables au champ de la vérification de l'âge du DSA.

Par ailleurs, la coopération européenne développée par l'ALIA, d'abord au sein du *European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA) puis du *European Board for Media Services* (EBMS) qui est, depuis l'entrée en vigueur de l'EMFA, le nouveau réseau des régulateurs des médias européens, renforce la cohérence transfrontalière de l'application du droit européen. Cette approche est par ailleurs cohérente avec les choix opérés par une large majorité d'Etats membres, dont une part significative a confié aux régulateurs des médias un rôle direct ou associé dans la mise en œuvre du DSA, y compris au sein du Digital Services Board, lorsque les obligations du DSA recoupent celles de la directive SMA.

De l'avis de l'ALIA il est impératif, afin d'assurer la sécurité juridique des plateformes, et de fonder une meilleure efficience administrative et une meilleure protection des citoyens et des mineurs, de clarifier formellement cette articulation au niveau national. Pour répondre à cet impératif, le projet de loi devrait résoudre les problèmes de chevauchements entre l'article 28 du DSA et l'article 28 de la directive SMA en désignant l'ALIM comme autorité compétente thématique pour la mise en œuvre de ces dispositions. Cette démarche permettrait d'assurer une supervision efficace et cohérente des deux législations, de prévenir les risques de fragmentation et de divergences d'interprétation, et d'éviter les risques de double contrôle ou de contradictions dans l'application.

Elle offrirait en outre une base juridique claire et contraignante, que ne saurait remplacer un simple accord de coopération administrative, lequel, s'il constitue un outil utile de coordination entre autorités, ne confère ni compétence formelle ni pouvoirs d'enquête et de sanction au sens du DSA.

II. Résoudre les difficultés pratiques et juridiques liées à la faculté pour les fournisseurs de services de médias (VOD et services de télévision) de choisir le système de classification d'un autre État membre (art.27, paragraphes 8 à 10)

Les paragraphes 8 et 9 de l'article 27 du projet de loi permettent aux fournisseurs de services de médias à la demande et aux fournisseurs de services de télévision de choisir le système de classification d'un autre État si leurs services sont principalement destinés au public de cet État.

L'ALIA tient à souligner que la possibilité, pour un fournisseur établi au Luxembourg, d'appliquer le système de classification du pays principalement ciblé par son service peut répondre à des considérations légitimes, tant du point de vue des opérateurs que du public. Comme le relève le rapport européen récent de l'EBMS consacré à la protection des mineurs², les solutions de classification « *tailor-made* » peuvent, dans un contexte transfrontière, présenter des avantages concrets : le public du pays de destination est généralement plus familier avec son propre système national et peut ainsi prendre des décisions plus éclairées en matière de protection des mineurs, tandis que les différences culturelles et de sensibilité entre États membres peuvent justifier des approches différenciées, dans le respect du principe du pays d'origine consacré par la directive SMA.

Le même rapport souligne toutefois que cette flexibilité ne saurait être envisagée sans un encadrement approprié. Il ressort en effet des pratiques observées au niveau européen que le recours à un système de classification étranger ou à un système propre au fournisseur n'est considéré comme pertinent que s'il repose sur un accord clair entre l'autorité compétente du pays d'origine, l'autorité du pays ciblé et le fournisseur concerné, et s'il garantit un niveau de protection des mineurs comparable à celui prévu par le cadre national applicable. La possibilité de déroger au système du pays d'origine n'est donc pas conçue comme une faculté automatique, mais comme une option encadrée, fondée sur la coopération et sur des garanties substantielles.

Dans ce contexte, l'ALIA souhaite attirer l'attention sur les difficultés concrètes que soulève l'application d'un système de classification étranger en l'absence de mécanisme de validation ou de contrôle formel. L'expérience de l'ALIA montre que l'appréciation d'un système étranger requiert une compréhension approfondie de son cadre juridique, de ses catégories de classification et des pratiques culturelles qui les sous-tendent, ainsi qu'un suivi attentif de leurs évolutions. En l'absence de critères explicites d'équivalence ou d'un pouvoir d'appréciation *ex ante*, ces difficultés se trouvent exacerbées lorsque les systèmes étrangers évoluent dans des contextes politiques où les garanties démocratiques et l'État de droit sont moins affirmés qu'au Luxembourg. Elles sont susceptibles de réduire la sécurité juridique tant pour les fournisseurs que pour l'autorité de régulation et de compliquer l'exercice d'une surveillance effective, en particulier lorsque les systèmes étrangers évoluent fréquemment ou diffèrent substantiellement du cadre luxembourgeois.

Ce mécanisme présente en outre le risque que la notion de protection des mineurs soit, dans certains États, instrumentalisée ou interprétée de manière particulièrement extensive, notamment dans des contextes où les garanties démocratiques et l'État de droit sont moins affirmés qu'au Luxembourg, pour restreindre la visibilité ou l'expression de certaines catégories de population ou de certaines formes de diversité. De telles évolutions, qui peuvent se manifester sous des formes variées (par exemple par l'adoption de régimes moins protecteurs en matière de non-discrimination, par la stigmatisation de certaines communautés ou par

² European Media Board for Services, *WG1 – WS2 Protection of Minors*, Septembre 2025, pages 21 et 22, [5d467f71-4e69-4b62-b551-5246ca574450_en](https://www.emebs.europa.eu/en/5d467f71-4e69-4b62-b551-5246ca574450_en).

l'affaiblissement des contre-pouvoirs institutionnels), seraient de nature à compromettre le niveau de protection et de respect des droits fondamentaux poursuivi par le législateur européen et luxembourgeois.

En effet, dans le régime prévu par le projet de loi, les fournisseurs se contentent de notifier à l'ALIM le système de classification choisi et ses modifications dans l'autre État, sans approbation préalable, alors que la loi de 1991 lui permettait de ne pas approuver le choix du fournisseur. Cette évolution rend le contrôle de conformité en droit national plus difficile, d'autant que l'ALIM ne peut ni aisément interpréter la volonté du législateur étranger ni sanctionner le défaut d'information sur les modifications, ce qui affaiblit encore la surveillance.

Il s'y ajoute que, si un fournisseur opte pour des règles de classification non conformes au droit européen, cela crée des risques juridiques importants, tels que l'invalidité possible de son choix, l'engagement de procédures d'infraction, des difficultés de régulation et un affaiblissement de la protection des mineurs, contraires à l'esprit et aux objectifs de la directive SMA, alors même que l'ALIM ne dispose plus, à la différence de la loi de 1991, d'un pouvoir de validation ou de refus préalable du système choisi. Ainsi, lorsqu'un fournisseur choisit de se référer au système de protection des mineurs d'un autre État membre, l'ALIM serait tenue de considérer ce régime, même si celui-ci n'offre pas un niveau de protection équivalent à celui garanti par le droit luxembourgeois, notamment en ce qui concerne les exigences relatives aux contenus diffusés et aux impératifs de non-discrimination.

Dès lors, si l'ALIA ne remet pas en cause le principe d'une flexibilité encadrée permettant, dans certains cas, l'application du système de classification du pays de destination, elle estime indispensable que cette possibilité soit assortie de garanties claires. Il apparaît en particulier nécessaire de permettre à l'ALIM d'exercer un contrôle sur la conformité du système choisi avec les exigences du droit luxembourgeois et du droit de l'Union européenne, afin de prévenir toute incompatibilité, d'assurer une protection effective des mineurs et de garantir la sécurité juridique de l'ensemble des acteurs concernés.

Dispositions relatives aux services de radio

I. Quant au champ d'application et à la définition des services de radio :

A. La classification des services de radio en tant que services des médias

La définition de « *service de médias* » figurant **à l'article 2, point 31**, du projet de loi ne distingue pas entre les différents modes de diffusion des services. Elle couvre notamment les services de télévision, les services de médias audiovisuels à la demande, les publications de presse, les services audio à la demande, les services fournis par les créateurs de contenu ainsi que les services de radio.

Toutefois, comme cette définition renvoie expressément aux articles 56 et 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE »), qui concernent les activités économiques relevant de la libre prestation de services, il convient de s'interroger sur la portée de ce renvoi. En particulier, ne risque-t-il pas d'exclure les services de radios locales, lesquelles doivent, pour obtenir un agrément, être constitués sous forme d'association sans but lucratif (ASBL). **L'article 2, point 38**, confirme d'ailleurs cette approche en définissant les « *services de radio* » comme des « *services de médias* », ce qui ne laisse aucun doute sur leur rattachement à cette catégorie.

Dans la loi actuelle sur les médias électroniques, la situation est différente : les radios bénéficient d'un statut particulier, étant donné que la directive SMA ne les couvre pas. Actuellement elles sont considérées comme des services de médias sonores, et non comme des services de médias audiovisuels.

Le renvoi au TFUE introduit ainsi une potentielle limite de compatibilité avec d'autres définitions du projet de loi :

- le point 15) définit le service de médias audiovisuels ;
- le point 20) définit le service de radio ;
- **l'article 14, paragraphe (2)**, prévoit que « *l'agrément pour un service de médias radiodiffusé à caractère local ne peut être accordé qu'à une association sans but lucratif* ».

B. L'exclusion implicite des radios locales du champ d'application de l'APL

L'article 5 du projet de loi subordonne la compétence luxembourgeoise à l'existence d'un établissement au sens de la loi du 2 septembre 2011 sur l'accès aux professions (à caractère économique) d'artisan, de commerçant, d'industriel et aux professions libérales. Cette condition est incompatible avec le statut d'une ASBL, qui, bien qu'elle puisse réaliser des opérations économiques, son objet ne peut pas être lucratif.

Une incohérence semble ainsi apparaître entre la qualification européenne d'activité économique (articles 56 et 57 TFUE) et la définition restrictive luxembourgeoise d'établissement stable dans l'article 5 du projet de loi. Les ASBL, bien que sans but lucratif, peuvent être considérées comme exerçant une activité économique au sens du droit de l'UE si elles offrent des services (comme des médias non audiovisuels) contre rémunération sur un marché donné, indépendamment de leur statut interne.

A noter que la Cour de justice de l'Union Européenne (ci-après « CJUE ») juge que le critère décisif est la nature objective de l'activité : fourniture régulière de services à titre onéreux, même pour une ASBL financée par cotisations ou subventions. L'article 5 du projet de loi, en exigeant un établissement au sens de la loi du 2 septembre 2011 (immatriculation comme

artisan, commerçant ou autre), exclut de facto les ASBL non immatriculées, créant un vide pour les radios locales associatives.

Dans un arrêt de la CJUE 1999³, cette dernière rappelle que la notion d'« entreprise » est fonctionnelle et recouvre toute entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut juridique et de son mode de financement (y compris entités de droit public ou associations). Cela s'utilise pour soutenir que le critère décisif est la nature objective de l'activité, non la forme ASBL. La même question se pose d'ailleurs pour les services de télévision et les services de vidéo à la demande fournis par des administrations communales. Pour éviter toute insécurité juridique, le projet devrait clarifier que les ASBL et les administrations communales exerçant des services de médias relèvent de la compétence via une notion élargie d'établissement ou une exception dédiée, évitant ainsi d'exclure les radios locales du cadre. Cela alignerait le Luxembourg sur la jurisprudence CJUE sans alourdir le régime des ASBL. Pour englober les ASBL, communes et les télévisions et radios sans critère économique, l'ALIA propose l'insertion après l'article 5, d'un nouvel article libellé comme suit :

« Par dérogation à l'article 5, les associations sans but lucratif au sens de la loi du 7 août 2023 sur les associations sans but lucratif et les fondations, les fondations, les administrations communales, qui exercent une activité de fourniture de services de médias, audiovisuels ou non audiovisuels, sont réputés avoir un établissement stable au Luxembourg, sans requérir de caractère économique au sens des articles 56 et 57 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dès lors que ladite activité est exercée de manière habituelle et indépendante sur le territoire du Grand-Duché.

Dans ce cas, la compétence de surveillance de l'autorité compétente est établie sans formalité d'immatriculation supplémentaire au sens de la loi du 2 septembre 2011 relative à l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel et aux professions libérales modifiée. »

Ainsi, l'ALIA s'interroge sur la suppression de la référence à l'établissement selon les articles 56 et 57 du TFUE et propose de revenir au texte initial, tel qu'il figure dans la loi sur les médias électroniques de 1991.

II. Quant au statut des services de radio non luxembourgeois diffusés à l'aide d'une fréquence radiodiffusé

A. Le dispositif juridique en vigueur

La législation actuellement en vigueur encadre de manière explicite la diffusion de services radiodiffusés non luxembourgeois. Elle autorise le Gouvernement, sur proposition du ministre compétent et après consultation de l'ALIM, à accorder des concessions permettant l'utilisation d'une fréquence de radiodiffusion luxembourgeoise pour la diffusion d'un service déterminé fourni par un opérateur relevant de la compétence réglementaire d'un autre État membre de l'EEE.

Ce mécanisme repose sur une distinction essentielle, conforme au droit européen. En effet, dans le cas de figure visé dans le paragraphe ci-dessus, la fréquence constitue une ressource publique nationale soumise à la compétence du Luxembourg et la responsabilité éditoriale est exercée dans l'État membre d'origine conformément au principe du « *pays d'origine* » applicable aux services de médias.

³ CJUE, 21 septembre 1999, Albany International BV, C-67/96

Le régime actuel assure donc une sécurité juridique complète en permettant l'intégration de services transfrontaliers dans l'écosystème luxembourgeois et en garantissant la conformité avec les obligations de coordination internationale en matière de fréquences.

B. Suppression du régime spécifique applicable aux « services radiodiffusés non luxembourgeois » dans le projet de loi n°8625

Le projet de loi supprime la disposition relative aux services radiodiffusés non luxembourgeois, sans prévoir de régime alternatif. Dès lors, une incertitude subsiste quant à la procédure d'autorisation applicable à ces services, au statut juridique des opérateurs établis à l'étranger ainsi qu'aux conditions d'utilisation d'une fréquence luxembourgeoise par un fournisseur relevant d'une compétence étrangère. La question est uniquement évoquée dans les commentaires d'articles, qui indiquent qu': « *Il est à noter 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.* ».

Or, comme les commentaires d'articles n'ont pas de valeur normative, ils ne sauraient suppléer l'absence de base légale. En droit luxembourgeois, le principe de légalité administrative exige que toute compétence d'autorisation, a fortiori lorsqu'elle concerne l'attribution d'une ressource publique rare telle qu'une fréquence de radiodiffusion, soit expressément prévue par la loi. En l'absence d'une telle disposition, se pose la question de savoir si l'ALIM serait compétente pour accorder de tels agréments.

Dans l'hypothèse d'une incompétence, l'ALIM ne serait plus en mesure d'organiser légalement des appels à candidatures ouverts à des opérateurs relevant de la compétence d'un autre État membre. Les radios transfrontalières utilisant actuellement une fréquence luxembourgeoise seraient privées de fondement légal pour maintenir leur diffusion. Les licences existantes ne pourraient être régulièrement renouvelées, faute de base légale pour la reconduction. Cette situation crée un vide juridique substantiel de rupture dans la continuité administrative et réglementaire du secteur radiophonique, susceptible de créer une insécurité juridique significative tant pour l'autorité de régulation que pour les opérateurs concernés.

III. Quant à la portée et aux lacunes de l'article 12 – Dérogations à la libre réception et à la retransmission

L'article 25 de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques permet au gouvernement de suspendre temporairement la retransmission ou la commercialisation d'un service étranger, qu'il s'agisse d'un service audiovisuel ou d'un service de radio, en cas de violation grave des principes fondamentaux du droit luxembourgeois.

Le projet de loi n°8625 abroge cet article et introduit **un nouvel article 12**. Ce texte prévoit que la réception ou la retransmission d'un service de médias audiovisuels relevant de la compétence d'un autre État membre peut être provisoirement interdite lorsque ce service enfreint de manière manifeste, sérieuse et grave certaines dispositions, ou présente un risque sérieux et grave d'atteinte à la santé publique.

De plus, contrairement à l'article 25 actuel, le nouvel article 12 limite expressément sa portée aux seuls services de médias audiovisuels, fournis par des opérateurs relevant de la compétence d'un autre État membre. Les services sonores en sont totalement exclus. Cette restriction emporte plusieurs conséquences juridiques. Les services de radio ne sont plus soumis au régime de dérogation à la libre réception et retransmission. Aucune base légale n'autorise désormais le Luxembourg à suspendre ou interdire la retransmission d'un service sonore étranger, même en cas d'infraction grave (incitation à la haine, atteinte à la santé publique, violation manifeste

du droit d'auteur, etc.). Ce changement rompt l'unité historique du traitement (quoique relative) des services audiovisuels et radiophoniques.

Dans l'actuel projet de loi les services de radio étrangers demeurent librement captables et retransmissibles (satellite, Internet, câble) mais aucune disposition ne permet pas à l'ALIM d'en restreindre la retransmission, même en cas de contenu manifestement illicite. Il en résulte un vide juridique substantiel, problématique tant pour la protection du public que pour la coordination interétatique en présence de contenus contraires aux règles fondamentales du droit luxembourgeois.

IV. Absence de traitement des services en provenance de pays tiers

Le nouvel article 12 vise exclusivement les services provenant d'autres États membres. Aucune disposition équivalente ne concerne les services émanant de pays tiers (hors EEE) et ceux ne relevant d'aucune compétence européenne clairement identifiée. Or, les services de médias issus de pays tiers, diffusés notamment via satellite ou plateformes numériques, sont de plus en plus accessibles depuis le Luxembourg. L'absence de base légale empêche l'ALIM de restreindre ou suspendre leur retransmission en cas de violation grave du droit luxembourgeois et d'assurer la conformité de ces services avec les standards européens (protection des mineurs, publicité, pluralisme, etc.).

V. Considérations de compatibilité avec le droit de l'Union européenne

La limitation **du nouvel article 12** aux seuls services audiovisuels trouve effectivement son origine dans la directive 2010/13/UE (ci-après « directive SMA »), qui ne s'applique qu'aux services de médias audiovisuels. Toutefois rien n'interdit au législateur national d'étendre, par mesure interne, le dispositif aux **services sonores**, afin d'assurer une cohérence globale du cadre juridique. La jurisprudence de la Cour de justice (CJUE, *TV10 SA*, C-23/93) reconnaît aux États membres la faculté de réguler la retransmission des services en provenance de pays tiers, sous réserve du respect du principe de proportionnalité.

Ainsi, la réduction du champ d'application opérée par le projet de loi constitue un choix national, non une contrainte imposée par le droit européen. Ce choix est susceptible d'entraver la capacité du Luxembourg à intervenir contre des contenus de radios étrangers manifestement illicites. La réforme proposée réduit donc sensiblement la capacité de régulation du Luxembourg en matière de réception et retransmission de services étrangers étant donné que les services de radios ne sont plus encadrés et que les services provenant de pays tiers ne sont pas pris en compte.

Mise en œuvre du règlement sur la publicité politique

I. Nécessité de dispositions nationales plus détaillées et d'une répartition claire des compétences entre les autorités nationales

L'ALIA accueille favorablement ses nouvelles compétences découlant de la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/900 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique (ci-après TTPA). Elles sont en parfaite cohérence avec les missions qui lui sont déjà confiées, notamment en matière de communication commerciale et de transparence des messages publicitaires.

De manière générale, il aurait pu être envisagé, pour assurer une sécurité juridique accrue et une mise en œuvre efficace et sécurisée du droit européen, en l'occurrence le TTPA et l'EMFA, de traiter chaque règlement par des textes dédiés ou des dispositions spécifiques plus détaillées. Même si le TTPA est directement applicable et prévoit un cadre strict pour la publicité politique, des dispositions nationales complémentaires pourraient être opportunes. De l'avis de l'ALIA, il aurait pu être envisagé que la répartition des compétences entre les différentes autorités soit précisément définie dans la législation nationale, afin d'éviter toute ambiguïté, tant pour assurer une coopération efficace entre les autorités compétentes que pour permettre aux administrés de savoir vers quelle autorité se tourner pour l'application concrète et pratique de chaque disposition du règlement.

La clarté et la transparence dans cette répartition renforceraient non seulement la confiance dans le système de réglementation, mais faciliteraient également l'exercice des droits et le respect des obligations liées à la publicité politique en ligne dans le cadre strict fixé par le règlement européen. Le règlement fixe un cadre général et confère des pouvoirs, mais la loi nationale pourrait permettre de préciser l'organisation, les procédures, et de garantir que ces pouvoirs soient exercés de façon conforme au système juridique national. Ainsi, des dispositions nationales pourraient compléter le règlement afin d'assurer son applicabilité effective et de répondre aux spécificités nationales.

II. Compétences éventuelles de l'Autorité de la Concurrence (DSC – coordinateur pour les services numériques) et de la CNPD

Le commentaire des articles du projet de loi précise que l'ALIM est nommée autorité compétente pour la surveillance du TTPA, aux côtés de la Commission nationale pour la protection des données, chargée des aspects liés à la protection des données personnelles. Or, **l'article 44 du projet de loi** prévoit la nomination de l'ALIM, en tant qu'autorité compétente au sens de l'article 11, paragraphe 5, de l'article 21, paragraphe 4, et des articles 22, paragraphes 3 et 4, du TTPA, ainsi qu'en tant que point de contact national auprès de l'Union européenne pour l'ensemble des aspects du TTPA.

Toutefois, la désignation exclusive de l'ALIM dans la législation luxembourgeoise, alors que la CNPD fonde ses compétences uniquement sur le règlement européen, complique la coopération entre autorités et compromet la sécurité juridique des acteurs concernés. Il serait préférable de prévoir explicitement, dans le droit interne, les rôles et pouvoirs respectifs des autorités nationales afin d'établir un cadre clair, cohérent et efficace. L'absence d'une désignation formelle de la CNPD risque d'entraver la collaboration et la répartition des rôles entre l'ALIM, officiellement autorité compétente, et la CNPD, susceptible d'intervenir sur les questions relatives à la protection des données, ce qui peut engendrer des conflits institutionnels et ralentir le processus décisionnel. Sans un cadre national explicite pour la CNPD, des

divergences dans les procédures de contrôle et de sanction pourraient survenir, avec des risques d'incohérences, de doublons, voire de blocages dans l'application du règlement. Par ailleurs, les entités concernées par le règlement peuvent se trouver dans l'incertitude quant à l'étendue exacte des obligations, ayant du mal à distinguer les compétences réelles de l'ALIM de celles de la CNPD, ce qui complique leur conformité effective.

Concernant les compétences du coordinateur pour les services numériques, rôle assumé au Luxembourg par l'Autorité de la Concurrence, la situation est encore moins claire du fait de l'absence de texte national conférant des compétences à cette autorité pour l'application du TTPA. L'article 22, paragraphe 3, impose aux États membres de désigner des autorités compétentes pour superviser les prestataires de services intermédiaires au sens du DSA, sur les obligations des articles 7 à 17 et 21 du TTPA. Le projet de loi n°8625 prévoit que l'ALIM assurera cette mission. Le même article admet également que les DSC peuvent être désignés à cette fin, bien que cela reste facultatif. Ainsi, si ce n'est pas le DSC qui s'occupe de l'application du règlement sur les publicités politiques concernant les prestataires de services intermédiaires, un autre régulateur comme l'ALIM peut tirer ses compétences, conformément à l'article 22, paragraphe 3, des articles appropriés du DSA, notamment l'article 51, pour exercer certains pouvoirs. Néanmoins, selon le cadre du DSA, le DSC est désigné pour garantir une application cohérente et efficace des obligations liées aux prestataires intermédiaires. Pour que l'ALIM ou toute autre autorité exerce pleinement ses compétences en application des articles 49, 51, 58 et 60 du DSA, elle doit être formellement désignée par l'État membre comme autorité compétente au sens et dans le cadre du DSA.

Or, au Luxembourg, l'ALIA n'est pas reconnue comme autorité compétente au sens du DSA, bien qu'elle en manifeste la volonté, notamment pour l'application de l'article 28, paragraphe 1er, du DSA. L'ALIM pourrait tirer ses compétences des dispositions du DSA (notamment l'article 51), uniquement si l'État membre l'a formellement désignée autorité compétente à cet effet. Sinon, c'est le DSC qui doit assurer cette mission. Sans désignation formelle légale, l'ALIM ne peut juridiquement substituer ses pouvoirs à ceux du DSC, qui demeure l'acteur central pour la supervision des prestataires intermédiaires sous le DSA. Cette analyse est par ailleurs consolidée par le fait que seule la désignation formelle dans le droit national confère aux autorités la légitimité et la capacité d'exercer les compétences prévues par les règlements européens. Cette situation soulève des interrogations sérieuses au regard du principe d'effectivité du droit de l'Union européenne.

III. Questions sur la conformité des articles 44 et 65 du PL 8625 au Règlement 2024/900 sur les publicités politiques (TTPA)

L'article 22 désigne explicitement le "coordinateur national pour les services numériques en ligne" (issu de l'article 49 du DSA) comme responsable de la coordination nationale des prestataires de services intermédiaires pour les obligations en matière de publicité politique. Il ne prévoit aucun rôle parallèle pour les régulateurs audiovisuels comme l'ALIA et précise que les compétences pour surveiller l'application du TTPA par les plateformes numériques proviennent des articles 49, 51, 58 et 60 du DSA.

Au Luxembourg, ni l'ALIA ni l'ALIM ne sont désignées comme autorités compétentes au sens du DSA, contrairement à d'autres pays comme la France où l'Arcom joue ce rôle. Elle ne tire donc pas ses compétences du DSA pour mettre en œuvre le TTPA. Se pose donc la question de la légitimité de son habilitation directe via les articles 44 (pour l'article 22 du TTPA) et l'article 65 du PL8625. L'article 65 du projet de loi habilite l'ALIM à exécuter le TTPA en renvoyant aux modalités procédurales de l'article 64 du projet de loi (injonctions de retrait

temporaires adressées aux services de médias audiovisuels), mais cela semble contourner la chaîne de compétences définie par le règlement UE 2024/900. Sans cette base du DSA, l'ALIA semble manquer de légitimité pour ces pouvoirs, créant un risque de chevauchement avec les compétences de l'Autorité de la concurrence.

L'article 65 du projet de loi permet à l'ALIM d'ordonner la cessation d'infractions à l'égard de "*parraineurs ou prestataires de services de publicité à caractère politique*" (souvent des plateformes numériques). Mais comment l'ALIA, qui n'est pas désignée comme autorité compétente au sens du DSA et dont les compétences se limitent, en principe, aux services de médias audiovisuels (art. 64 PL), peut-elle légitimement imposer des injonctions de retrait à des entités numériques relevant du régime des services intermédiaires du DSA, sans violer le principe de compétence exclusive du coordinateur DSA ?

À noter que l'article 44 du PL, qui sert de fondement général à l'habilitation de l'ALIA, ne prévoit pas de mécanisme obligatoire de coopération formelle avec le coordinateur DSA luxembourgeois avant toute intervention sur des prestataires numériques, afin d'éviter un chevauchement des compétences et de garantir l'unité du régime d'exécution tel que voulu par l'article 22 du TTPA ? En cas de contestation judiciaire d'une injonction émise par l'ALIA au titre de l'article 65 du PL (appliquant l'article 64 à des acteurs numériques), les juridictions luxembourgeoises apprécieraient-elles la validité de cette compétence à la lumière des principes de subsidiarité, de proportionnalité et de compétence exclusive du DSA, ou cette extension nationale risque-t-elle d'être annulée pour défaut de base légale européenne explicite ?

Mise en œuvre de l'EMFA

I. Sur l'attribution des compétences à l'ALIM

Le texte confère à l'ALIM un rôle central dans l'application de certaines dispositions de l'EMFA. L'ALIM est désignée tantôt comme autorité compétente, tantôt comme organe chargé d'exercer des missions spécifiques, notamment en matière de transparence de la propriété des médias, d'analyse des concentrations ou encore en matière de contrôle de la publicité d'État. Bien que l'ALIA accueille favorablement ces nouvelles missions, l'étendue très large des compétences confiées à l'ALIM dans le cadre du projet de loi révèle des parties inachevées qui compromettent la bonne application du règlement, la sécurité juridique des opérateurs et la cohérence globale du cadre législatif luxembourgeois relatif aux médias.

L'EMFA vise à renforcer la liberté éditoriale, la protection du pluralisme, la transparence de la propriété des médias et la protection des journalistes. Sa vocation est donc d'établir un cadre de principes garantissant un environnement médiatique libre, pluraliste et résilient face aux ingérences politiques ou économiques. Il s'agit donc d'un instrument de principe dont la finalité dépasse la réglementation opérationnelle et technique des services audiovisuels, ce qui explique d'ailleurs le choix du législateur européen d'adopter un règlement directement applicable, plutôt qu'une directive qui vise à harmoniser les législations nationales tout en laissant aux États membres une marge d'appréciation quant à sa mise en œuvre. Les deux instruments juridiques européens, à savoir la directive SMA et l'EMFA, relèvent donc de logiques juridiques distinctes, voire opposées : l'un protecteur des utilisateurs finaux, l'autre régulateur de l'environnement démocratique et institutionnel des médias. Les fusionner au sein d'un même texte crée un ensemble normatif confus et difficile à manier. Scinder les mises en œuvre des règlements TTPA et EMFA dans des lois distinctes aurait contribué à davantage de lisibilité et de sécurité juridique. À la lumière des incohérences constatées notamment au niveau des définitions et du champ d'application, il apparaît beaucoup plus cohérent, lisible et juridiquement sûr d'adopter une loi autonome dédiée spécifiquement à l'EMFA.

L'EMFA vise à renforcer la liberté éditoriale, la protection du pluralisme, la transparence de la propriété des médias et la protection des journalistes. Sa vocation est donc d'établir un cadre de principes garantissant un environnement médiatique libre, pluraliste et résilient face aux ingérences politiques ou économiques. Il s'agit donc d'un instrument de principe dont la finalité dépasse la réglementation opérationnelle et technique des services audiovisuels, ce qui explique le choix du législateur européen d'adopter un règlement directement applicable, plutôt qu'une directive qui vise à harmoniser les législations nationales tout en laissant aux États membres une marge d'appréciation quant à sa mise en œuvre.

Les deux instruments juridiques européens, la directive SMA et l'EMFA, relèvent donc de logiques juridiques distinctes, voire opposées : l'un protecteur des utilisateurs finaux, l'autre régulateur de l'environnement démocratique et institutionnel des médias. Leur intégration au sein d'un même texte peut engendrer un ensemble normatif plus complexe à mettre en œuvre. Une présentation distincte des mises en œuvre des règlements TTPA et EMFA dans des textes séparés pourrait contribuer à une meilleure lisibilité et sécurité juridique.

II. Sur la base de données nationale relative à la propriété des médias

L'un des éléments centraux de l'EMFA consiste à renforcer la transparence de la propriété des médias. Le projet de loi désigne à cet effet l'ALIM comme autorité responsable du développement et de la gestion de la base de données nationale sur la propriété des médias. Dans ce contexte, l'Autorité est également chargée de contrôler l'exactitude des informations

fournies par les opérateurs et peut demander des documents ou clarifications complémentaires. Toutefois, plusieurs zones d'incertitude demeurent.

En premier lieu, la notion de propriété indirecte n'est pas encadrée, alors qu'elle constitue un élément central pour appréhender correctement les structures de contrôle dans le secteur des médias.

En second lieu, **l'article 63 du projet de loi** prévoit un mécanisme général de demande de renseignements permettant à l'ALIM d'obtenir les informations nécessaires à l'exercice de ses missions, y compris celles découlant de l'EMFA. Il apparaît toutefois que cette demande de renseignements ne peut en réalité pas s'accompagner de sanctions. En effet, l'article 63, paragraphe 2, renvoie à la possibilité d'une mise en demeure (article 79) ou aux sanctions prévues aux articles 80, 81 ou 83. Cependant, l'article 79, qui énumère limitativement les situations pouvant faire l'objet d'une mise en demeure, ne vise pas l'article 63, de sorte qu'aucune mise en demeure n'est juridiquement possible lorsqu'un destinataire ne fournit pas les renseignements demandés. De même, l'article 80 relatif aux sanctions dresse une liste exhaustive des obligations dont la violation peut être sanctionnée et dans laquelle l'article 63 ne figure pas. **L'article 81** quant à lui concerne le Règlement (UE) 2024/900 et ne s'applique donc pas en l'espèce. **L'article 83** sur les sanctions pour non-respect des décisions de l'Autorité ne peut s'appliquer qu'en présence préalable d'une sanction fondée sur **les articles 80 ou 81**.

Or, comme indiqué ci-dessus, **l'article 63** n'est pas mentionné **à l'article 80** et sa violation ne peut donc donner lieu à une sanction. Ainsi, bien que la structure du projet de loi semble envisager une sanction lorsque les renseignements demandés ne sont pas fournis dans les délais, aucune sanction n'est en réalité envisageable en l'état du texte. L'article 63 reste donc dépourvu de toute effectivité et le mécanisme de demande de renseignements ne peut jouer pleinement son rôle.⁴ L'absence de sanctions réduit donc considérablement l'effectivité de la disposition. L'ALIA propose de réinscrire dans le présent projet de loi, une disposition similaire à l'article 35 nones actuel, pour prévoir une astreinte journalière afin de recueillir la documentation demandée.

Il convient par ailleurs, d'attirer l'attention sur le régime applicable aux mises en demeure prévu par le projet de loi. Conformément **à l'article 56, paragraphe 3, point 1° du projet de loi**, la compétence pour statuer sur les mises en demeure incombe exclusivement à la Commission des agréments et des sanctions et non pas à la direction. Or, le recours obligatoire à la Commission pour toute mise en demeure risque de ralentir l'action de l'Autorité ce qui soulève des préoccupations en termes d'efficacité et d'effectivité de la régulation. De plus, la mise en demeure constitue, selon le commentaire des articles, « *un levier incitatif, donnant au fournisseur concerné la possibilité de corriger une situation donnée* », et vise à « *valoriser un dialogue constructif entre l'Autorité et le fournisseur, en privilégiant la pédagogie à la sanction* ». Elle est par ailleurs présentée comme relevant d'une « *régulation souple et proportionnée* » et comme un mécanisme distinct, dans sa nature et sa finalité, de la sanction administrative. Cette distinction, mise en avant dans le commentaire, démontre que la mise en demeure s'inscrit dans une logique d'intervention rapide, flexible et préventive.

⁴ Il convient également de relever que, dans sa version actuelle, la loi modifiée sur les médias électroniques permet d'assortir une demande de renseignements d'une astreinte, afin de contraindre un fournisseur de services de médias « *à fournir de manière exacte, complète, non dénaturée et endéans le délai imposé un renseignement* » demandé par voie de décision en vertu de l'article 35octies relatif aux demandes de renseignements. Le projet de loi quant à lui ne prévoit plus d'astreinte dans l'ensemble du texte, alors que le commentaire relatif à l'article 82 les évoque encore dans le contexte du recouvrement des amendes et astreintes.

Enfin, le projet ne prévoit aucun mécanisme permettant aux fournisseurs de médias, mais aussi aux destinataires, de contester les informations publiées dans cette base de données.

III. Sur l'évaluation des concentrations dans le secteur des médias

L'EMFA introduit de nouvelles obligations en matière de contrôle des concentrations susceptibles d'avoir un impact significatif sur le pluralisme des médias et l'indépendance éditoriale. Le projet de loi marque une évolution majeure en étendant la compétence de l'ALIM à l'ensemble des concentrations dans le secteur des médias, alors que son intervention se limitait jusqu'à présent aux seules radios à émetteurs de faible puissance. Toutefois, cette extension de compétence n'est (à l'heure actuelle) pas assortie des règles de fond et de procédure prévues par l'article 22, paragraphe 1er de l'EMFA. Le projet de loi ne précise ni les seuils permettant d'identifier les concentrations pertinentes, ni les critères permettant d'évaluer les concentrations, ni la procédure applicable⁵. Un pouvoir aussi étendu doit impérativement s'appuyer sur un cadre clair, transparent et objectif. Par ailleurs, le projet n'organise pas la relation entre l'ALIM et l'Autorité de la concurrence. Cette absence de coordination institutionnelle crée une zone grise susceptible d'engendrer notamment des analyses contradictoires. Enfin, il convient de souligner l'absence totale de sanctions si une telle concentration était démontrée. Cette omission fragilise également l'ensemble du dispositif et rend l'application nationale du règlement particulièrement incertaine.

L'article 6 de l'EMFA exige des fournisseurs de services de médias qu'ils divulguent les noms des propriétaires directs ou indirects détenant des participations leur permettant d'exercer une influence sur les opérations et les décisions stratégiques, sans toutefois fixer de pourcentage uniforme au niveau européen. Cette notion d'influence demeure qualitative et contextuelle, pouvant inclure l'évaluation de facteurs tels que les droits de vote, les accords d'actionnaires, les liens stratégiques ou le contrôle effectif, plutôt qu'un seuil chiffré unique. À ce stade, le projet de loi ne prévoit donc aucun seuil précis.

Or, l'ALIA considère qu'il serait opportun que le législateur luxembourgeois définisse un pourcentage clair permettant d'identifier les participations donnant la capacité d'influencer la prise de décision opérationnelle et stratégique, au sens de l'article 6 de l'EMFA, afin d'assurer une application prévisible et harmonisée. A noter que les recommandations du Conseil de l'Europe invitent les États membres à adopter un seuil de 5% pour les obligations de divulgation dans le secteur des médias, afin de détecter précocement les influences potentielles.⁶ Cette approche cherche à équilibrer les impératifs de transparence et la charge administrative, tout en couvrant les propriétaires indirects et les participations étatiques. En droit luxembourgeois, les seuils de 25% (pour le contrôle du capital ou des droits de vote) et de 5% (pour les notifications obligatoires à la CSSF en cas de franchissement de seuils significatifs) servent de repères pertinents dans des contextes analogues, tels que les investissements étrangers ou la détention de participations importantes. L'ALIA est d'avis qu'un seuil de 5% constitue une référence appropriée, en ce qu'il permet d'assurer une transparence suffisante sans alourdir excessivement les obligations déclaratives.

De plus, accorder explicitement à l'ALIM, en tant qu'autorité compétente chargée de développer une base de données nationale sur la propriété des médias, un accès direct aux données du registre des bénéficiaires effectifs (RBE) faciliterait la supervision et renforcerait la transparence. Certes, la désignation de l'ALIM en tant qu'autorité EMFA implique déjà une

⁵ Le projet de loi n°8296 relative au contrôle des concentrations entre entreprises est actuellement suspendu.

⁶ Tales Tomaz, *Media ownership and control in Europe: A multidimensional approach*, European Journal of Communication, 2024.

coordination avec le RBE, mais une disposition légale explicite garantissant un accès automatique aux données permettrait d'éviter les obstacles et délais administratifs, telles que des éventuelles objections liées à la protection des données personnelles, tout en offrant à l'ALIM la possibilité de vérifier efficacement les déclarations prévues à l'article 6. Un tel accès direct est indispensable pour garantir l'exactitude et la complétude des données qui seront publiés dans la base de données nationale sur la propriété des médias.

L'ALIA propose donc d'insérer dans le projet de loi un article sur l'accès de l'ALIM au registre des bénéficiaires effectifs formulé comme suit :

« L'ALIM est habilitée à accéder directement aux données du Registre des bénéficiaires effectifs géré par le Registre de commerce et des sociétés, aux fins de vérification des déclarations prévues à l'article 6 du règlement (UE) 2024/1083. »

La mise en œuvre de l'EMFA, applicable depuis août 2025, s'en trouverait ainsi optimisée, en cohérence avec le rôle élargi de l'ALIM comme acteur clé du pluralisme médiatique.

IV. Sur la supervision des médias de service public

L'article 5 de l'EMFA établit un ensemble de garde-fous particulièrement structurants visant à garantir l'indépendance éditoriale, fonctionnelle et financière des fournisseurs de services de médias de service public. Il impose également des exigences précises quant aux procédures de nomination et de révocation, ainsi qu'aux mécanismes de financement. Le paragraphe 4 de cet article prévoit enfin que les États membres doivent désigner une autorité ou un organisme indépendant, libre de toute influence gouvernementale, chargé de contrôler l'application des trois premiers paragraphes. Le projet de loi désigne l'ALIM comme autorité compétente à ce titre. Or, sans instruments juridiques concrets, l'obligation de contrôle imposée par l'article 5(4) demeure essentiellement formelle.

V. Sur la supervision de la publicité d'État

Le projet de loi confie à l'ALIM la surveillance de l'allocation annuelle des dépenses de publicité d'État aux médias et aux plateformes en ligne, d'analyser et vérifier l'exhaustivité, la transparence et la conformité des informations publiées par les autorités publiques et d'établir un rapport annuel public présentant la répartition des dépenses de publicité d'État. Cette mission se heurte néanmoins à une difficulté pratique majeure, l'article 21 du projet de loi reprend les dispositions existantes de l'EMFA sans apport de précisions supplémentaires ni mécanismes de mise en œuvre détaillés, tel qu'un mécanisme permettant à l'ALIM de recueillir les données nécessaires. De plus, comme dans les autres domaines, aucune sanction n'est envisagée. Le Conseil de Presse met en lumière ce manque de clarté en soulignant le risque que la publication des montants globaux soit perçue comme une pression éditoriale sur les rédactions, et en préconisant une distinction entre les médias soumis à son autorégulation et ceux relevant de la compétence de l'ALIM. De l'avis de l'ALIA, cette proposition est toutefois juridiquement inopérante, l'article 21 n'opérant aucune distinction typologique entre les opérateurs médiatiques et imposant uniformément les mêmes obligations de publication à l'ensemble des destinataires sans exception.

VI. Conclusion

Le projet de loi présente indéniablement des avancées, notamment par la modernisation du périmètre des médias concernés, avec l'intégration de la presse et des podcasts, le renforcement de la transparence à travers la base de données sur la propriété des médias et le rôle important confié à l'ALIM dans la mise en œuvre de l'EMFA. Ces évolutions laissent entrevoir un potentiel d'amélioration du pluralisme et de la transparence du secteur. Cependant, ces

avancées demeurent en l'état largement théoriques, faute de dispositions procédurales, de définitions claires et d'un cadre de sanctions adéquat.

Formalisation de la coopération avec le Conseil de Presse

I. Coordination avec le Conseil de presse

En tant qu'autorité de régulation des médias audiovisuels, l'ALIA est régulièrement confrontée aux effets de la convergence médiatique et à l'émergence de contenus hybrides. Ceux-ci se manifestent, par exemple, à travers des sites internet qui mêlent vidéos, articles rédactionnels et diffusions en direct. De plus, un même contenu rédactionnel se retrouve désormais souvent diffusé sur une multitude de plateformes. La presse écrite, dans sa forme traditionnelle sur papier, connaît un recul constant et ne subsiste que rarement sans déclinaison numérique. Elle est de plus en plus complétée, voire remplacée, par des formats digitaux, notamment les versions e-paper, les sites d'actualités en ligne et des contenus dérivés sous forme de podcasts ou d'autres offres audio.

Cette évolution, combinée à l'élargissement du champ d'application du nouveau projet de loi, par rapport à celui de la loi sur les médias, entre autres, à la presse écrite et aux commentaires d'utilisateurs en ligne, rend nécessaire une coopération institutionnalisée entre le Conseil de Presse et l'ALIM pour éviter des doubles contrôles pour des éléments touchant à la déontologie journalistique. L'ALIA est par ailleurs d'avis que l'autorégulation journalistique, parfois méconnue en raison de l'absence de sanctions contraignantes, conserve une place légitime aux côtés de la régulation des médias par un régulateur indépendant. Selon l'ALIA, le Conseil de presse est compétent quel que soit le support considéré et devrait pouvoir intervenir même en l'absence d'intérêt à agir, sa logique étant celle de l'autorégulation et non celle du contentieux judiciaire. Le fait que le projet de loi consacre le principe de l'autosaisine, en modifiant la disposition correspondante de la loi sur la liberté d'expression, permettra probablement de résoudre ce problème, au moins en partie, tout en ménageant les ressources du Conseil de presse, que l'ALIM considère comme insuffisantes.

Concernant la coopération pragmatique des autorités, il est possible de prendre l'exemple de l'incitation à la haine. Si l'ALIM constate qu'un journaliste professionnel a tenu des propos haineux dans le cadre d'un programme télévisé et décide d'ouvrir une instruction, elle devra soumettre le dossier au Conseil de presse, compte tenu de l'implication du journaliste dans l'affaire. L'avis de ce dernier sera précieux pour déterminer si les propos en question relèvent effectivement de l'incitation à la haine ou, au contraire, s'ils s'inscrivent dans le cadre de la liberté d'expression. L'ALIA estime que l'avis du Conseil de presse serait d'autant plus utile s'il pouvait être rendu en amont, avant la finalisation de l'instruction. En effet, si l'ALIM doit clôturer son instruction, comme le prévoit actuellement le projet de loi, avant de la transmettre au Conseil de presse, puis éventuellement l'intégrer ensuite, les délais de procédure risquent d'en être affectés.

Il existe toutefois des situations où un journaliste est impliqué sans qu'il y ait chevauchement des compétences entre les deux institutions. Par exemple, l'ALIM peut être amenée à vérifier si un fournisseur de services de médias a diffusé une communication commerciale clandestine, tandis que le Conseil de presse évalue si le journaliste a présenté un contenu commercial en tant que contenu éditorial. Le projet de loi prévoit que, même lorsque les compétences respectives sont clairement délimitées, l'ALIM doit transmettre sa note d'instruction au Conseil de presse, qui dispose d'un mois pour formuler un avis.

Ces situations montrent l'importance de définir, dans un accord de coopération, des cas types de collaboration. Un tel accord permettrait également d'éviter un allongement inutile des délais de procédure de l'ALIM. Dans les cas où la question relève exclusivement de la déontologie

journalistique et non des missions de l'ALIM, par exemple la protection des sources journalistiques, le Conseil de presse pourrait simplement notifier à l'ALIM qu'il s'abstient de rendre un avis tout en l'informant, le cas échéant, de son intention de s'autosaisir. L'ALIA est d'avis qu'un accord de coopération permette de ménager les ressources des deux institutions tout en garantissant une régulation cohérente et efficace.

Le projet de loi dispose que l'avis du Conseil de Presse intervient après l'instruction et prévoit davantage que même lorsque les compétences respectives sont clairement délimitées, l'ALIM doit transmettre sa note d'instruction au Conseil de presse. Dans ces hypothèses, il serait souhaitable que l'ALIM saisisse le Conseil de presse dès l'ouverture du dossier, afin que celui-ci reçoive les informations concernant le journaliste le plus tôt possible, à un moment où la question conserve toute sa pertinence sociétale.

II. Le cas de la double qualification journaliste et créateur de contenu

Quant à la question de la différenciation entre journalistes professionnels et créateurs de contenu, l'ALIA est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'opposer ces deux catégories, mais qu'il peut exister une complémentarité entre elles. Cette complémentarité prend de l'importance face aux défis de la désinformation et de la liberté de la presse, en particulier avec l'essor des influenceurs qui occupent souvent un statut hybride de journalistes indépendants.

Ces « *influenceurs-journalistes* » produisent des contenus informatifs sur les réseaux, mêlant parfois investigation et promotion, ce qui soulève des questions déontologiques : transparence sur les partenariats publicitaires, séparation claire entre information et opinion, respect de l'impartialité et de la véracité, tels que prévus par le code de déontologie des journalistes. Le Conseil de presse peut jouer un rôle central pour encadrer ces pratiques à travers le traitement de plaintes déontologiques, tandis que l'ALIM supervise les aspects surtout audiovisuels (publicité clandestine, protection des mineurs). Une coopération entre les deux instances, pouvant prendre différentes formes, de la simple information à la concertation préalable, devrait être prévue dans l'accord de coopération.

III. Concernant l'EMFA

L'ALIA a identifié d'autres domaines où une coopération avec le Conseil de presse s'avère incontournable. Il serait ainsi pertinent de prévoir une collaboration ciblée pour l'identification des services de médias reconnus éligibles à la garantie de protection de l'article 18 EMFA au Luxembourg. Une disposition dans le projet de loi sur l'ALIM pourrait prévoir que :

« L'ALIM et le Conseil de presse établissent conjointement la liste des fournisseurs de services de médias luxembourgeois éligibles aux garanties de l'article 18 EMFA, actualisée trimestriellement. »

Cette mesure garantirait une identification fiable des services de médias et renforcerait la protection des médias luxembourgeois face aux très grandes plateformes en ligne VLOPs, tout en formalisant une coopération pragmatique et efficace.

IV. Concernant le TTPA

Quant au règlement sur les publicités politiques, le Conseil de presse n'a aucune mission exécutive dans le règlement, mais son expertise déontologique est essentielle pour le contrôle global de la publicité politique, particulièrement dans les formats hybrides où le contenu éditorial et publicitaire se mêlent. L'ALIA est d'avis qu'il conviendra de prévoir la coopération entre l'ALIM et le Conseil de Presse dans l'accord de coopération prévu dans le projet de loi.

V. Concernant l'identification d'un journaliste

L'ALIA s'interroge sur la manière dont elle est censée être informée, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 64, paragraphe 9, qu'un journaliste professionnel est impliqué dans le contenu à retirer.

L'ALIA considère que le fournisseur devrait être tenu de transmettre, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article prémentionné ainsi que de l'article 67, paragraphe 3, les informations pertinentes permettant de vérifier si l'intéressé était effectivement journaliste professionnel, titulaire d'une carte de presse, au moment des faits. Elle estime en outre que le projet de loi devrait consacrer une obligation explicite, à la charge du fournisseur, d'identifier si la personne concernée revêt effectivement la qualité de journaliste professionnel.

Champ d'application matériel

L'ALIA accueille favorablement l'extension de ses missions, notamment la clarification de la portée de ses compétences en matière de surveillance des contenus. Le projet de loi se veut pragmatique et moderne, en prenant en compte les nouvelles formes de discours qui sont interdites. Toutefois, un tel élargissement doit être analysé.

Le projet de loi regroupe plusieurs obligations issues de différents cadres législatifs européens, notamment la directive SMA, l'EMFA et le TTPA. Il apparaît toutefois difficile d'assurer une articulation cohérente de ces obligations, compte tenu de leurs différences de nature, de portée et de contenu. Un même fournisseur peut ainsi être soumis à des obligations relevant de ces trois cadres juridiques au sein d'une seule et même loi, mais sous des dénominations distinctes. À titre d'exemple, un service de vidéo à la demande (VOD) et un service de télévision peuvent être en même temps des fournisseurs de services de médias audiovisuels (FSMA), et des fournisseurs de services de médias (FSM), et potentiellement des prestataires de publicité politique. Cette juxtaposition de modalités de mise en œuvre risque d'engendrer un manque de clarté pour les fournisseurs, dont certains se voient soumis à des obligations auxquelles ils ne devraient pas être assujettis. Par exemple un FSM est une qualification issue de l'EMFA et non de la directive SMA. Or, nombres d'obligations issues de la directive SMA sont applicables aux FSM (contenus illicites, communications commerciales...). Au-delà des incohérences qui seront davantage précisées concernant le champ d'application personnel, notamment s'agissant des créateurs de contenu et des FSM, cette superposition normative est susceptible d'imposer des obligations plus lourdes à une catégorie d'acteurs qui, en principe, ne devrait pas y être soumise.

Plutôt que de clarifier le cadre applicable en se limitant à la mise en œuvre de la directive SMA et à l'adoption de la loi organique relative au fonctionnement de l'ALIM et de l'encadrement des services de radio, le projet de loi actuel entretient une confusion entre plusieurs notions et régimes d'obligations, susceptibles d'entretenir une insécurité juridique auprès des fournisseurs. Cette observation constitue une remarque liminaire portant sur la cohérence générale du texte au regard de son champ d'application matériel. Il convient à présent de procéder à une analyse plus substantielle du projet de loi, en se concentrant sur le champ d'application matériel.

I. Concernant les contenus illicites

L'ALIA salue l'élargissement des contenus pouvant être qualifiés d'illicites au titre de la présente loi. Il permettra à l'ALIM de répondre aux contenus les plus préjudiciables qui n'ont pas leur place dans le cadre de la liberté d'expression et du contenu médiatique. Malgré cet élargissement, l'ALIA aimerait apporter quelques précisions concernant la mise en œuvre de cette disposition.

La suppression des cahiers des charges dont sont actuellement assortis les permissions et concessions appelle une réflexion sur les modalités de surveillance des contenus susceptibles de porter atteinte à l'honnêteté de l'information, à la protection de la vie privée ou encore aux bonnes mœurs. À titre de comparaison, l'Arcom, régulateur français de l'audiovisuel, dispose de missions spécifiques en matière d'honnêteté de l'information, fondées sur l'article 3-1 de la loi Léotard.

A. Concernant la provocation au terrorisme

La provocation au terrorisme apparaît pertinente dans le cadre des missions de l'ALIM dans la mesure où elle repose sur l'expression d'une personne visant à promouvoir un message ou un comportement déterminé. Toutefois, afin d'établir un périmètre plus cohérent et plus complet avec l'esprit de la présente disposition, il convient de rappeler que d'autres dispositions du Code pénal portent spécifiquement sur des infractions terroristes reposant sur des éléments d'expression. Il s'agit notamment :

- De l'article 135-12 : acte de recrutement au terrorisme
- De l'article 135-13 un acte d'entraînement au terrorisme en donnant des instructions pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes et techniques spécifiques, en vue de commettre ou de contribuer à commettre une des infractions terroristes.
- Et l'article 135-17 portant sur l'incitation à commettre les deux infractions susmentionnées.

Ainsi, le projet de loi serait plus cohérent avec un tel contenu illicite, s'il englobait également ces articles, afin d'avoir une approche holistique de l'incitation aux actes terroristes.

B. Les atteintes à la protection des mineurs

Compte tenu de l'harmonisation minimale de la directive SMA, il relève de l'autonomie des États membres, en tenant compte de leurs propres valeurs culturelles et morales, de déterminer quels programmes sont nuisibles aux enfants. L'ALIA estime qu'il conviendrait d'insérer une disposition complémentaire relative à la protection des mineurs à l'égard des contenus susceptibles de porter atteinte à leur santé physique ou mentale, ainsi qu'à leur éducation ou à leur développement social ou moral, conformément au droit luxembourgeois applicable et notamment à l'article 7 de la loi sur la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse et à l'article 15, paragraphe 5, de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg.

C. Matériel à caractère pédopornographique

Le terme *matériel*, qui est souvent utilisé comme formulation générique pour parler de « tout écrit, imprimé, image, photographie, film ou autre objet à caractère pédopornographie », ne semble pas adapté au contexte, puisque le projet de loi vise les « *contenus illicites* ». Il serait ainsi plus cohérent avec l'objet de l'article 11 de remplacer le terme « *matériel* » par « *contenu* ».

D. Apologie, justification, minimisation ou négation de l'existence d'un ou de plusieurs génocides, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre ;

Le projet de loi omet de mentionner le crime d'agression alors qu'il figure dans le champ du droit pénal international et demeure une qualification des plus pertinentes aujourd'hui. Pour plus de sécurité juridique, il serait préférable de faire référence à l'article 5 du Traité de Rome instaurant la Cour pénale internationale.

E. Discrimination conformément à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la promotion d'une telle discrimination ;

Le choix d'utiliser le terme « *promotion* » de la discrimination est surprenant, notamment dans une loi visant, en partie, à réglementer les communications commerciales alors qu'il s'agit d'un contenu illicite. Afin de rester cohérent avec le droit européen de protection des droits humains, l'ALIM propose d'utiliser le terme « *incitation* » plutôt que celui de « *promotion* ».

F. Mise en péril de la sécurité nationale ou de l'ordre public.

Un contenu audiovisuel ne met pas en péril, en lui-même, la sécurité nationale ou l'ordre public. Il peut inciter à le faire mais ne commet pas une action par lui-même. La mise en péril est un verbe d'action, suggérant qu'il soit une conséquence directe d'un événement. Une mise en péril est un état de fait. Par ailleurs, il est difficile de réellement comprendre ce que signifie cette disposition ; les termes utilisés sont très abstraits et éloignés d'une réelle sécurité juridique pour les fournisseurs. Comme les dispositions précédentes, il est préférable d'utiliser un terme rattaché au droit national (telle « la rébellion » qui est un délit luxembourgeois établi et qui évoque les limitations légitimes à la liberté d'expression en droit UE) ou consacré en droit européen (tel la « menace à l'ordre constitutionnel établi »). La mise en péril de l'ordre public, qui peut prêter à une interprétation extensive, gagnerait à être précisée par un terme juridique plus circonscrit, afin d'assurer une meilleure sécurité juridique aux fournisseurs.

G. Une nouvelle proposition : la promotion de courant de pensée, de croyance ou d'opinion constituant une idéologie totalitaire

L'ALIA propose d'ajouter compléter les contenus illicites en ajoutant une nouvelle qualification, celle de « *La promotion de courant de pensée, de croyance ou d'opinion constituant une idéologie totalitaire* » afin de se rapprocher davantage du droit européen des droits humains en la matière, d'assainir l'espace médiatique luxembourgeois et de combler les potentielles lacunes des précédentes dispositions à prévenir ce type de discours.

H. Une nouvelle proposition : l'interdiction des ingérences étrangères

L'ALIA propose de mettre en place, parmi les contenus illicites, l'interdiction des influences étrangères. Une telle interdiction reflète une nécessité contemporaine de se prémunir contre de telles influences ainsi qu'une position européenne solide. L'ALIA souhaite ainsi insérer une nouvelle disposition (3) : « *Aux fins du présent article, une ingérence étrangère est définie par le fait, par un État présentant un risque avéré aux valeurs européennes d'utiliser un fournisseur de services de média ou un créateur de contenu relevant de la compétence du Grand-Duché du Luxembourg afin de diffuser du contenu qui y porte atteinte, notamment lorsque ce contenu est lu en conjonction avec les interdictions susmentionnées. L'ingérence étrangère est présumée s'exercer si un tel État est le bénéficiaire effectif du fournisseur de services de média par lequel le contenu est diffusé au sens de l'article 2, point 28), du règlement (UE) 2024/1620* ». Cette disposition nouvelle, conforme au droit européen en la matière, permet de viser les discours provenant d'États hostiles au Grand-duché du Luxembourg, en y apportant des discours qui seraient contraires aux valeurs européennes. Il s'agit d'une définition fondée sur la résolution du Parlement européen relative aux ingérences étrangères et une des préoccupations majeures ressortant des travaux européens auxquels l'ALIA participe.

II. Dérogations aux libertés de réception et de retransmission des services de médias relevant de la compétence du Luxembourg

L'article 12 du projet de loi ne prévoit pas de dérogation pour interrompre le service de médias audiovisuels de fournisseurs relevant de la compétence du Luxembourg qui commettent des infractions graves et répétées de la loi. Ces derniers ne sont soumis qu'à une obligation de notification, et donc une déclaration unilatérale effectuée conformément **à l'article 20 du projet de loi**.

L'article 80 paragraphe 2 est cantonné à la dérogation liée aux services de médias audiovisuels, omettant ainsi les services de médias, qu'il faudrait inclure pour effectivement encadrer tous les services relevant de sa compétence. De plus, l'ALIA souhaite mettre la

lumière sur l'absence d'un régime unifié et entre fournisseurs de services de médias relevant de la compétence du Luxembourg et ceux relevant de l'article 12 du projet de loi concernant l'interruption des services en cas de violations manifestes et répétées. Il aurait été préférable de prévoir une procédure unique afin d'apporter plus de clarté à une telle procédure d'exception.

III. Les communications commerciales

Ainsi que le précise l'exposé des motifs du projet de loi n° 8625, « *le projet de loi propose de suivre la logique du récent règlement (UE) 2024/1083 (...) sur la liberté des médias, qui traite tous les services de médias sur un pied d'égalité. Dès lors (...) le présent projet de loi a vocation à s'appliquer à tous les services de médias, indépendamment de leur mode de diffusion* ». Sous l'impulsion de l'EMFA, le projet de loi procède ainsi à un élargissement substantiel de son champ d'application, en intégrant désormais la presse écrite dans le périmètre de compétence de l'ALIM.

La loi sur les médias électroniques, telle que remaniée par le projet de loi, tend ainsi à devenir un corpus normatif transversal, réunissant à la fois des dispositions applicables aux services de radio, des dispositions issues de la directive SMA, ainsi que celles visant à mettre en œuvre l'EMFA et le règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique. Toutefois, si cette approche globale peut apparaître opportune sur le plan pratique, elle n'est pas exempte de risques d'incohérences, lesquels se reflètent déjà dans plusieurs dispositions du projet de loi. En effet, un nombre significatif de dispositions trouvent leur origine dans la directive SMA et ont été conçues pour s'appliquer à des services de médias audiovisuels, caractérisés par des contraintes techniques et éditoriales spécifiques. Leur application automatique et indistincte à la presse écrite risque de soulever interrogations quant à leur pertinence et à leur effectivité.

L'application des règles relatives aux communications commerciales à la presse écrite pose également la question de la qualification même du contenu journalistique et donc de la compétence de l'ALIM et du Conseil de Presse. Dans l'hypothèse où un article serait présenté comme un contenu journalistique (Conseil de Presse) alors qu'il constituerait, en réalité, une communication commerciale clandestine (ALIM), l'ALIA est d'avis que la problématique relèverait davantage du respect des règles déontologiques propres à la presse écrite.

Dans ce contexte, une superposition ou un chevauchement des compétences entre l'ALIM (communications commerciales clandestines) et le Conseil de Presse (Code de déontologie) ne peut être exclue. Nous sommes néanmoins d'avis qu'il est essentiel de préserver et de valoriser le rôle de l'autorégulation, laquelle constitue un pilier fondamental de la liberté de la presse écrite. Par ailleurs, il convient de relever une incohérence au niveau de la structure même du projet de loi, en ce que **l'article 22** est intitulé « *communications commerciales* », tandis que **les articles 23 et 24** sont spécifiquement dédiés au parrainage et au placement de produit, alors même que ces derniers constituent des formes particulières de communications commerciales. Une telle structuration est susceptible de créer une confusion quant à la portée respective de ces dispositions.

Dès lors, si l'objectif consistant à rassembler l'ensemble des dispositions applicables aux services de médias au sein d'une seule et même loi répond à une logique de simplification et de cohérence apparente, force est de constater que cette approche atteint ses limites au regard des spécificités propres aux différents types de médias. Il se pose ainsi la question de savoir s'il ne serait pas plus cohérent, soit de consacrer des textes distincts adaptés aux particularités de chaque catégorie de services de médias, soit, à tout le moins, de prévoir au sein de la loi des

sections clairement identifiées et spécifiquement dédiées notamment à la presse écrite, afin de garantir une régulation adaptée, effective et respectueuse de ses caractéristiques propres.

Champ d'application personnel

Bien que les remarques de l'ALIA subsistent, notamment eu égard à la juxtaposition de la mise en œuvre des règles européennes au sein d'une même loi, l'ALIA salue l'élargissement du champ d'application personnel de la loi sur les médias. Il représente une réalité, dans un environnement médiatique de plus en plus fragmenté, en prenant en compte de nouveaux acteurs. Toutefois, un tel élargissement doit correspondre à une logique cohérente de mise en œuvre.

De manière préliminaire, le projet de loi confond définition et qualification. Par exemple, **l'article 2 point 13°** définit la notion de FSM tout en indiquant que les créateurs de contenu doivent être exclusivement considérés comme tels. Or, le droit européen tend à les considérer comme des fournisseurs de services de vidéos à la demande, et donc des FSMA au titre du projet de loi. En confondant définition et qualification d'un acteur, le projet de loi risque d'installer une rigidité péremptoire qui empêcherait la malléabilité opérationnelle dont l'ALIM a besoin pour répondre efficacement à ses missions.

I. Concernant les créateurs de contenu

Le projet de loi définit les créateurs de contenus comme « *un 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* ».

A. La nécessité d'affranchir les créateurs de contenus des FSM et FSMA

D'après l'article 5 du projet de loi, les FSM doivent être « établis » au sens de la loi du 2 septembre 2011. Or, cette loi impose des conditions strictes liées à l'entreprise (honorabilité du gérant, qualification professionnelle, garantie financière, etc.) [art. 4 et 37].

La définition de « créateur de contenu » comme FSM combinée à la référence à un « utilisateur » crée une incertitude :

- Un créateur personne physique (l'« *utilisateur* » typique) remplit difficilement la qualification d'une « *entreprise* » au sens de la loi de 2011 et ses exigences cumulatives.
- Un créateur personne morale, bien que courant pour des raisons pratiques, est exclu par la référence à « *utilisateur* » qui désigne une personne physique.

Le résultat est que certains créateurs de contenu ne peuvent pas légalement s'établir au Luxembourg au sens du projet de loi. Cette impossibilité résulte toutefois de la combinaison des définitions et renvois opérés par le projet de loi et non du fait que les créateurs de contenus seraient, par nature, étrangers à la catégorie des services de médias audiovisuels. Certains créateurs de contenus, notamment ceux proposant des services de vidéo à la demande de type « *catalogue* » sous leur responsabilité éditoriale, peuvent en effet relever d'un service de médias audiovisuel à la demande au sens de la directive SMA et du droit européen.

De plus, qualifier un créateur de contenu en tant qu'un FSMA n'est pas non plus pertinent, eu égard à toutes les obligations qui en découlent (par exemple en matière d'œuvres européennes), conçues pour des fournisseurs de médias audiovisuels. La notion de créateur de contenu vise un acteur spécifique qui doit être lié par des obligations adaptées et cohérentes à la nature de

son activité et doit nécessairement faire l'objet d'une nouvelle catégorisation en prenant en compte tant les personnes physiques que les personnes morales.

- **Proposition d'ajout :**

Chapitre 2 - Section 3 – Les créateurs de contenus

Nouvel Art. 7 – Les créateurs de contenus

- (1) *Pour l'application de la présente loi, un créateur de contenu constitué sous la forme d'une personne morale est établi au Grand-Duché de Luxembourg au sens de l'article 5 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales relève de la compétence du Grand-Duché de Luxembourg,*
- (2) *Un créateur de contenu qui est une personne physique est établi au Grand-Duché de Luxembourg s'il y détient sa résidence principale conformément à la loi du 14 août 2000 sur le commerce électronique.*

Le contenu doit viser la promotion, directement ou indirectement, de biens, de services ou d'une cause quelconque. Il s'agit d'une catégorie vaste, qui repose uniquement sur la nécessité d'une promotion d'une activité ou de biens ou de services, d'une cause qui peut être politique, associative ou autre. Toutefois, les contenus de pur divertissement, ceux qui n'ont pas vocation à faire « *la promotion* » d'un bien d'un service ou d'une cause, ne tombent pas dans le champ d'application de la présente disposition (tels que l'actualité). Par cette exclusion, les créateurs de contenu proposant du contenu d'actualité, d'histoire, artistique à visée informative, pédagogique ou culturelle ne sont pas des créateurs de contenu au sens de la loi.

L'ALIA souhaite attirer l'attention sur le fait que les créateurs de contenus diffusant des contenus de nature à informer ou à contribuer à la formation de l'opinion politique, ainsi que les influenceurs à caractère idéologique, ne relèvent pas du champ d'application personnel du présent projet de loi lorsqu'ils n'agissent pas contre rémunération ou autre contrepartie économique. La définition d'un créateur de contenu telle que proposée par **l'article 2 point 7°** projet de loi repose sur une approche de droit comparé, notamment en puisant la référence en droit français. Toutefois, des lacunes subsistent.

En premier lieu, la référence à la notion de programme est-elle réellement adaptée lorsque l'on parle de créateur de **contenus** ? La notion de contenu devrait être détachée de la notion de « *programme* » et doit être définie pour viser précisément ce que ces acteurs produisent. Le projet de loi installe une confusion des notions au sein même de la définition du créateur de contenu, ce qui interroge sur la portée du terme. Quelle est la différence entre un contenu et un programme ? Le contenu se réfère-t-il forcément à des programmes ? Quid des textes publiés par les créateurs de contenus, ou des communications commerciales écrites sur les réseaux sociaux ? La référence à un contenu doit faire l'objet d'une définition, afin de réellement le distinguer de la notion de « *programme* ».

En second lieu, concernant la notoriété et l'audience ; leur appréciation devra être effectuée au cas par cas et en tenant compte du contexte médiatique luxembourgeois. La notoriété implique l'existence d'une base d'influence, c'est-à-dire une certaine popularité auprès d'un public déterminé ou indéterminé. Ce public peut viser certaines eut être problématique avec certaines dispositions de contenus illicites, telles que la dignité humaine, les infractions terroristes ou la glorification des crimes internationaux.

En troisième lieu, les créateurs de contenus devraient se notifier auprès de l'Autorité afin de permettre leur identification au préalable.

- **Proposition de reformulation :**

« Contenu » : un ensemble d'images animées, de vidéos, de son, de texte ou une combinaison de ces éléments formant un tout généré par un créateur de contenu.

« Créateur de contenu » : un utilisateur qui met en ligne sur une plateforme en ligne, des contenus en échange d'une contrepartie, qu'elle soit financière ou d'une autre nature, et qui, à cet effet, mobilise sa notoriété auprès de son audience.

II. Les commentaires d'utilisateurs

L'article 11 (2) introduit une nouvelle disposition, concernant la potentielle qualification de commentaires d'utilisateurs en tant que contenu illicite.

Premièrement, la présente rédaction de la disposition ne permet pas de saisir sa portée et de savoir si elle vise également les commentaires de commentaires. En effet, la première vague de commentaire pourrait être analysée, mais les commentaires qui y répondent, mêmes s'ils contiennent des contenus illicites, ne pourraient l'être puisqu'ils ne répondent pas un « service de médias » *stricto sensu*. Dans une telle configuration, il ne serait pas possible d'agir sur les contenus illicites des commentaires publiés en réponse à d'autres commentaires.

Deuxièmement, le commentaire doit répondre à un programme ou la publication de presse doit avoir été publié en ligne. Mais est-ce que les publications en ligne des fournisseurs qui renvoient, sous la forme d'un lien vers un autre site, à un programme ou à une publication de presse tombent dans le champ d'application de cet article. Techniquement les utilisateurs ne répondent pas au programme ou à la publication de presse, mais répondent à un lien qui y renvoie. Il s'agit d'une **clarification fondamentale**, dans la mesure où elle détermine la compétence de l'ALIM, soit à l'égard des sites internet des fournisseurs, soit en ce qui concerne leur activité sur les réseaux sociaux, modifiant ainsi de manière significative le périmètre de ses compétences.

Troisièmement, certaines interrogations subsistent quant à l'efficacité d'une telle disposition face à certaines formes de programme, notamment le streaming et ses rediffusions. Le streaming effectué par un créateur de contenu ou un podcast, consistant en un contenu en temps réel peut faire l'objet de commentaires également diffusés également en temps réel et constitue un service de médias. Cela signifie que l'ALIM devra enjoindre le fournisseur de ce streaming à retirer les contenus illicites des commentaires. Se pose la question des rediffusions de ces vidéos, où le fournisseur devra normalement retirer tout le contenu illicite sur des contenus dépassant souvent les 5h. Il s'agirait d'une obligation lourde pour les fournisseurs.

D'après l'article 11(2), les commentaires d'utilisateurs publiés en ligne auprès d'une publication provenant d'un fournisseur de médias entrent dans le champ des contenus illicites. Une injonction de retrait temporaire peut être émise par l'ALIM aux fournisseurs de services de médias à leur rencontre (Article 64). **Toutefois il n'existe aucune base légale obligeant les fournisseurs à modérer ou à retirer, en amont de toute procédure d'instruction** les commentaires publiés auprès d'un programme ou d'une publication de presse diffusés en ligne. L'injonction ne reposerait donc sur aucune obligation légale des fournisseurs. L'injonction est pour le moment liée aux commentaires d'utilisateurs, et non à une obligation de retirer ces contenus qui incomberait aux fournisseurs et elle ne peut être prise que dans le cadre d'une procédure d'instruction. Du fait de ce lien, cela signifie que l'ALIM devra, pour chaque

commentaire d'utilisateur susceptible d'être illicite, ouvrir une instruction, prendre une injonction et suivre la procédure à l'encontre du fournisseur par rapport à une obligation qui n'est pas prévue par le projet de loi. Une telle perspective serait contreproductive et nuirait à l'efficacité de l'ALIM ainsi qu'à la sécurité juridique des fournisseurs en les soumettant à une obligation qui n'existe pour le moment pas.

À des fins de sécurité juridique et d'efficacité à lutter contre les contenus les plus préjudiciables, l'ALIA suggère de :

- ⇒ Mettre en place une obligation pour les fournisseurs de modérer les contenus en les obligeant à retirer les contenus illicites « *dans les meilleurs délais* », dès qu'ils en sont informés, afin de leur laisser une latitude et une marge de manœuvre suffisante.
- ⇒ Émettre une injonction pour les retirer temporairement et mener une instruction fondée sur le manquement de la nouvelle obligation légale pour les fournisseurs de retirer les commentaires dans les meilleurs délais. Seulement dans les cas où un défaut d'action du fournisseur a pu être observé.
- ⇒ Prévoir, dans le cadre des sanctions, une compétence à l'ALIM pour ordonner le retrait définitif du commentaire au fournisseur.

Proposition de reformulation :

Article 11 « (3) » *Les créateurs de contenus et les autres fournisseurs de service de médias garantissent que les commentaires d'utilisateurs publiés en réponse à leur programme, leur contenu ou à leur publication de presse diffusés en ligne sont exempts de contenus illicites en les retirant dans les meilleurs délais dès qu'ils en sont informés par un signalement ou une injonction de l'ALIM. ».*

Article 80 : « 2' *Une injonction de retrait définitif du contenu dans le cadre d'une procédure visant l'obligation des fournisseurs prévue à l'article 11(2) ».*

Dispositions institutionnelles

I. Ressources et indépendance

L'ALIA souhaite attirer l'attention du législateur sur le fait que la réforme envisagée, combinée à la mise en œuvre de plusieurs règlements européens majeurs, entraîne une évolution substantielle de ses missions, de son périmètre d'intervention et de ses responsabilités institutionnelles. L'extension du champ matériel de la régulation, l'intégration de nouveaux acteurs, le renforcement des pouvoirs d'enquête et de sanction ainsi que l'intensification de la coopération européenne impliquent des exigences accrues en termes de capacités humaines, techniques et organisationnelles.

A cet égard, l'ALIA rappelle que le droit de l'Union européenne impose expressément aux États membres de veiller à ce que les autorités de régulation disposent de ressources suffisantes pour exercer leurs missions de manière efficace, indépendante et crédible. Cette exigence figure notamment à l'article 30, paragraphe 4, de la directive « *Services de médias audiovisuels* », qui oblige les États à doter les régulateurs audiovisuels de moyens humains, techniques et financiers adéquats. Elle est également précisée à l'article 7, paragraphe 3, de l'EMFA qui requiert des autorités de régulation des médias une indépendance effective et des ressources proportionnées à leurs compétences élargies en matière de pluralisme et de transparence. De même, l'article 70, paragraphe 6, du règlement sur l'intelligence artificielle impose aux autorités de surveillance de disposer de personnel qualifié et de budgets suffisants pour évaluer les risques liés aux systèmes IA à haut risque, y compris dans les secteurs médiatiques et politiques. Elle figure enfin à l'article 42, paragraphe 1, du règlement européen relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, qui impose aux États membres de garantir que les autorités compétentes disposent de ressources humaines, techniques et financières suffisantes, d'une expertise appropriée et d'une indépendance effective pour exercer leurs pouvoirs de surveillance, d'investigation et d'imposition de sanctions de manière efficace et impartiale. Elle constitue ainsi une condition essentielle de l'effectivité du droit de l'Union et de la participation active des autorités nationales aux mécanismes de coopération européenne.

Ces exigences européennes s'inscrivent par ailleurs dans la continuité des priorités nationales, telles qu'énoncées dans l'accord de coalition 2023–2028, qui prévoit une adaptation du cadre applicable aux médias électroniques ainsi qu'un renforcement des compétences de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel afin de répondre aux évolutions du paysage médiatique et aux enjeux liés à la protection des citoyens, en particulier des mineurs. La réforme envisagée s'inscrit également dans un contexte d'évolution du modèle de financement de l'ALIM, marqué par la disparition progressive des recettes issues des taxes sectorielles et par un recours accru à la dotation budgétaire de l'État. Cette évolution renforce la nécessité d'assurer une adéquation durable entre les missions confiées à l'Autorité et les ressources mises à sa disposition.

Or, l'ALIA relève que l'élargissement de ses compétences intervient dans un contexte où ses ressources sont déjà fortement sollicitées par ses missions actuelles. La mise en œuvre concomitante de plusieurs cadres réglementaires européens, l'adaptation à des technologies en constante évolution et le maintien des exigences procédurales liées à sa gouvernance interne renforcent significativement la charge de travail de l'Autorité.

Dans ces conditions, l'ALIA estime indispensable que la réforme législative s'accompagne d'une réflexion cohérente sur les moyens nécessaires à son application effective. À défaut, il existe un risque réel que les nouvelles compétences prévues par le législateur ne puissent être exercées de manière pleinement opérationnelle, ce qui serait susceptible d'affecter la sécurité juridique des opérateurs, la protection des citoyens, en particulier des mineurs, et la crédibilité du dispositif national de régulation au regard des exigences européennes. Dans cette optique, l'ALIA estime que la direction devrait être composée d'un directeur et de trois sous-directeurs, afin d'assurer une exécution efficace de ses missions. De plus, l'ALIA est préoccupée par la présence de représentants de l'État au sein d'un établissement public indépendant. Même s'ils ne participent pas à la décision au sein de la Commission des sanctions et des agréments, ils participent à de nombreux travaux relatifs aux orientations stratégiques de l'ALIM ; ce qui pourrait porter préjudice à son indépendance par rapport au gouvernement.

L'ALIA considère dès lors que l'adéquation entre les missions confiées par la loi et les ressources allouées constitue une condition préalable à la réussite de la réforme et à la réalisation des objectifs poursuivis par le législateur national et européen. Dans cette perspective, l'ALIA souhaite par ailleurs attirer l'attention du législateur sur l'intérêt d'un mécanisme de financement pluriannuel offrant une visibilité et une stabilité accrues, à l'instar de celui prévu pour l'établissement public « *Média de service public 100,7* ».

À cet égard, l'article 13 de la loi du 12 août 2022 relative au Média de service public 100,7 prévoit qu'une dotation annuelle est fixée dans le cadre d'une convention conclue entre l'État et l'établissement pour une durée pluriannuelle, cette dotation devant permettre l'exécution effective de la mission de service public confiée. Ce dispositif vise à garantir une adéquation durable entre les missions, les ressources et les exigences d'indépendance, tout en respectant les principes d'économie, d'efficacité et de prévention de toute surcompensation. Dans un contexte marqué par la mise en œuvre de réglementations européennes complexes et pluriannuelles, une approche comparable appliquée à l'ALIA permettrait de renforcer la prévisibilité budgétaire nécessaire à l'exercice effectif de ses missions.

Il s'y ajoute que la suppression des taxes prélevées sur les fournisseurs de services dans le projet de loi risque de fragiliser davantage l'indépendance financière de l'ALIM, déjà mise à mal par des contraintes budgétaires récurrentes ; il est donc impératif de lui attribuer les ressources nécessaires par d'autres voies compensatoires robustes, tels qu'une dotation budgétaire directe de l'État indexée sur ses missions et un financement pluriannuel garanti, afin de préserver pleinement son autonomie opérationnelle, son indépendance éditoriale et son efficacité réglementaire.

II. Concernant le désaccord fondamental

L'article 53, paragraphe 7, du Projet de loi prévoit 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* ».

À ce titre, l'ALIA exprime de sérieuses réserves quant à l'introduction du motif de révocation fondé sur l'existence d'un « *désaccord fondamental et persistant* ». Nous considérons en effet que cette disposition devrait se limiter aux cas de révocation pour faute grave ou incapacité

durable, ces situations représentant des motifs objectifs, aisément identifiables et conformes aux principes de sécurité juridique et de bonne gouvernance.

En l'état actuel de sa rédaction et sans précisions dans le commentaire des articles, la référence à un « *désaccord fondamental et persistant* » est de nature à réduire de manière significative la marge de manœuvre et l'autonomie décisionnelle de la direction dans l'exercice de ses fonctions. En effet, il convient de relever, que la notion de « *leurs missions* » manque de clarté et prête à interprétation.

Si cette expression vise les missions propres des membres de la direction, un problème sérieux se pose quant au respect de leur autonomie fonctionnelle. En effet, une telle interprétation pourrait conduire à ce que toute divergence d'appréciation entre la direction et le conseil d'administration, soit qualifiée de « *désaccord fondamental et persistant* » et serve de fondement à une révocation. À titre d'exemple, une instruction ou une décision de gestion adoptée par la direction, qui ne correspondrait pas pleinement à la vision ou aux attentes du conseil d'administration, ne devrait pas, en tant que telle, exposer les membres de la direction à un risque de révocation, dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre de leurs compétences. Une telle interprétation serait de nature à fragiliser l'indépendance opérationnelle de la direction et à créer un climat d'insécurité juridique incompatible avec l'exercice serein et efficace de ses missions.

En revanche, si l'expression « *leurs missions* » devait être comprise comme visant les missions de l'Autorité elle-même, et notamment la définition et la mise en œuvre de sa politique générale par le conseil d'administration, une telle approche apparaîtrait davantage justifiée. Dans cette hypothèse, le désaccord fondamental porterait non pas sur l'exercice quotidien des fonctions de la direction, mais sur l'orientation stratégique globale de l'Autorité. Par ailleurs, la possibilité de révocation fondée sur l'existence d'un « *désaccord fondamental et persistant* » soulève également des questions sérieuses au regard du principe d'indépendance des différents organes de l'Autorité, principe qui constitue pourtant un élément essentiel dans la directive SMA.

À cet égard, il convient de rappeler que l'article 30, paragraphe 5, de la directive SMA exige expressément que les procédures nationales de nomination et de révocation des chefs des autorités de régulation soient conçues de manière à garantir le degré d'indépendance requis. Cette exigence ne se limite pas à l'indépendance formelle de l'Autorité à l'égard de l'exécutif, mais vise également à prévenir toute forme d'influence ou de pression indirecte susceptible de résulter de l'organisation interne et des relations entre ses organes. À cet égard, un mécanisme de révocation fondé sur l'existence d'un « *désaccord fondamental et persistant* » avec le conseil d'administration, lorsqu'il n'est pas strictement circonscrit à des critères objectifs liés à la politique générale et aux missions légales de l'Autorité, est de nature à porter atteinte à l'indépendance fonctionnelle et décisionnelle de la direction.

La faculté de révoquer les membres de la direction en raison d'un « *désaccord fondamental et persistant* » avec le conseil d'administration, telle que prévue à l'article 53, paragraphe 7, du projet de loi, et ce en l'absence de critères précis et objectifs, est susceptible de porter atteinte à cette exigence d'indépendance. En effet, un tel mécanisme peut instaurer une forme de dépendance structurelle de la direction à l'égard du conseil d'administration, en faisant peser un risque permanent de révocation en cas de divergences. Une telle situation est de nature à fragiliser l'équilibre institutionnel interne de l'Autorité et à compromettre l'indépendance effective de ses organes.

L'ALIA propose de supprimer la possibilité de révocation fondée sur l'existence d'un désaccord fondamental et persistant en privilégiant le recours à la notion de faute grave comme seul motif de révocation.

III. Concernant le pouvoir réglementaire

Conformément à l'article 129(2) de la Constitution du Grand-Duché du Luxembourg, le projet de loi pourrait conférer à l'ALIM un pouvoir réglementaire. L'ALIA est d'avis que ce pouvoir constitue un outil indispensable pour lui permettre d'exercer efficacement ses missions, tout en s'adaptant avec agilité aux évolutions du secteur médiatique. Ce pouvoir réglementaire permettrait de clarifier les critères applicables à certains services et aux acteurs concernés, renforçant ainsi la sécurité juridique et la lisibilité des attentes du régulateur.

À cet égard, l'ALIA identifie une opportunité particulière dans la clarification des critères applicables aux créateurs de contenus, afin de définir de manière précise et transparente les seuils de notoriété et d'influence permettant de qualifier un utilisateur de créateur de contenus. Un tel pouvoir réglementaire présenterait également un intérêt majeur en matière de protection des mineurs, notamment en précisant les critères auxquels doivent satisfaire les systèmes de vérification de l'âge sur les plateformes de partage de vidéos et les classifications pour certaines catégories d'âge afin d'être considérés comme conformes au droit luxembourgeois.

Enfin, l'instauration d'un tel pouvoir réglementaire permettrait d'anticiper et de réduire le nombre de procédures d'instruction et de plaintes, en définissant de manière claire, prévisible et transparente les attentes de l'ALIM sur des points ciblés.

IV. La mise en place d'un congé dédié aux membres du Conseil d'administration

L'ALIA souhaite attirer l'attention sur un aspect essentiel pour la réussite du modèle de gouvernance prévu par le projet de loi qui est la nécessité d'assurer la pleine disponibilité des membres du conseil d'administration de l'ALIM, face à la charge de travail considérablement accrue découlant des nouvelles missions renforcées de l'autorité.

Le modèle proposé, c'est-à-dire une direction collégiale pour la gestion courante et opérationnelle, la commission des agréments et des sanctions (majoritairement composé par des membres du C.A.) pour les décisions individuelles, et le conseil d'administration en rôle stratégique de supervision, d'orientation et de contrôle, exige une implication soutenue et réactive des membres du C.A. Cette implication ne sera effective qu'avec des garanties légales spécifiques, notamment un congé dédié pour ses membres salariés et une dispense spécifique pour membres avec un statut d'employés de l'État ou fonctionnaire. Ce congé est d'autant plus important qu'il permet de contribuer activement au débat démocratique en soutenant les travaux d'un régulateur clé, garant de la régulation équilibrée de l'information et des médias dans une société pluraliste.

Le projet de loi dote en effet l'ALIM de responsabilités urgentes et complexes, incluant la mise en œuvre des règlements sur la publicité politique et l'EMFA ainsi qu'une régulation unifiée de l'audiovisuel, de la presse et du numérique. Ces missions positionnent le C.A. comme pivot essentiel qui supervise les priorités stratégiques, valide les grandes orientations, examine les rapports d'activité, approuve le budget et exerce un contrôle général sur l'exécution des

pouvoirs renforcés. Avec des réunions plénières, des travaux préparatoires intensifs (analyse de dossiers complexes et consultations avec de acteurs variés), et une supervision continue des urgences opérationnelles (injonctions temporaires sous 2 mois) la charge de travail est considérablement plus élevée à ce qu'elle est dans le cadre actuel. Sans disponibilité garantie pour les membres du C.A., ce modèle risque de créer des goulets d'étranglement, affaiblissant la réactivité globale.

Dans le cadre de la gouvernance retenue par le projet de loi, le C.A. ne saurait se cantonner à un rôle ponctuel et consultatif. Sa supervision stratégique sur les missions élargies nécessite une présence plus régulière et une connaissance approfondie des dossiers, incompatible avec les contraintes d'un emploi salarié, d'une carrière de fonctionnaire ou d'employé de l'État, sans aménagements particuliers. L'absence d'un congé légal spécifique ou d'une dispense dédiée pour participer aux travaux d'un régulateur essentiel rendrait ce modèle inapplicable, exposant l'ALIM à un sous-équipement chronique du C.A. et à des décisions hâtives, au détriment de sa crédibilité et de son indépendance. Ce congé n'est pas un simple aménagement : il est un levier pour fortifier le débat démocratique, en permettant à des experts qualifiés de consacrer leur temps à une régulation indépendante et rigoureuse, alignée sur les enjeux sociétaux contemporains.

Cette mesure garantirait un régulateur moderne, réactif et conforme aux standards européens, évitant que les ambitions du projet de loi ne soient compromises par des contraintes pratiques évitables. L'ALIA recommande vivement son intégration pour assurer le plein succès de cette gouvernance ambitieuse.

V. La procédure contradictoire devant la commission des sanctions et des agréments

Le principe du contradictoire et, plus largement, les droits de la défense exigent que la personne visée par une sanction puisse être mise en mesure de répondre aux griefs, d'accéder au dossier et de présenter des observations, y compris orales.

En pratique, beaucoup de dispositifs prévoient que la phase « d'enquête/instruction » et la phase « sanction » sont distinctes, mais que le contradictoire doit exister au niveau de la formation de sanction elle-même (audition ou, au minimum, possibilité d'observations écrites directement devant l'organe qui statue).

Le fait que l'article 76 du projet de loi prévoit des auditions par la direction ne suffit pas complètement à écarter le débat : la direction « constate » la violation, puis la commission des agréments et des sanctions décide de la sanction (ou du classement/reclassement). Si la commission ne dispose que du dossier « filtré » par la direction sans entendre elle-même le fournisseur, on peut soutenir que le contradictoire est affaibli, surtout si la commission des sanctions et des agréments peut requalifier les griefs ou moduler fortement la sanction.

VI. Voies de recours

L'article 87 prévoit un recours en réformation contre les décisions de l'ALIM, ce qui est typique pour les décisions de sanction où le juge peut examiner l'opportunité et substituer sa propre décision. L'ALIA propose de prévoir un recours en annulation contre les décisions de l'ALIM, autres que celles relatives aux sanctions. Tandis qu'un recours en réformation devrait être ouvert uniquement à l'encontre des décisions de sanctions.

Interaction avec d'autres projets de loi

L'ALIA salue ses nouvelles compétences, dans le cadre du projet de loi n°8476 relatif à la mise en œuvre du règlement européen sur l'IA. Toutefois, l'ALIA voudrait attirer l'attention sur une lacune du projet de loi n°8625, à savoir l'absence d'interaction entre les deux projets. En effet, la mise en œuvre du règlement européen sur l'IA au Luxembourg est, en l'état actuel du projet de loi n°8476 et du projet de loi n°8625 et au niveau de l'ALIM, source de confusions. En effet, aucune précision n'est faite, dans lesdits projets de loi, de l'organe en charge de l'application du règlement.

Le projet de loi 8625 dispose que la direction est compétente lorsque le Conseil d'administration ne l'est pas explicitement. Il dispose davantage que la Commission des sanctions et des agréments n'est compétente que pour les sanctions aux articles 79, 80 et 81. Cette liste est limitative et la compétence de la commission est intrinsèquement limitée au contenu de la loi sur les médias. Ainsi, sa compétence ne dépasse pas ce cadre légal si bien qu'elle ne peut pas être l'organe en charge des sanctions dans le cadre du règlement européen sur l'IA.

Le projet de loi n°8476 dispose que les autorités décident elles-mêmes de leurs procédures, sans qu'il ne soit précisé la manière dont la gouvernance se déroule. La question de ce que la procédure englobe est également floue (Nomination de l'organe de décision ; recevabilité...)

Par une lecture croisée de ces deux projets, la direction serait l'organe compétent au titre du règlement européen sur l'IA, que ce soit pour la mise en place de la procédure ou pour les sanctions. Comme il n'y a aucune référence au règlement européen sur l'IA dans le PL 8625, la direction assume *par défaut* les missions découlant du règlement européen sur l'IA. Ni le conseil d'administration ni la commission des sanctions ne disposent d'une compétence dans le cadre de sa mise en œuvre du règlement européen sur l'IA, si bien que sa mise en œuvre constitue, en l'état, une compétence exclusive de la direction. Comme les projets de loi ne communiquent pas entre eux, il est difficile de faire émerger une gouvernance cohérente et claire alors que les deux sont silencieux sur l'organe décisionnel concernant la mise en œuvre du règlement européen sur l'IA.

Ce défaut de lien risque de mener à un manque de sécurité et de clarté juridiques. Notamment l'ALIA s'interroge si la base procédurale du projet de loi 8476 et la base légale du projet de loi 8625 sont suffisantes pour asseoir la compétence de la direction sur le règlement européen sur l'IA? Le manque d'une base légale explicite pour prévoir un organe compétent est susceptible de mener à des incompatibilités avec le droit administratif (décision prise par un organe légalement incompétent).

Par ailleurs, l'ALIA constate que certaines lois relevant actuellement de son champ de compétences ne sont plus prises en considération dans le cadre du présent projet de loi. En effet, la loi du 14 décembre 2015 relative aux sondages d'opinion politique ainsi que la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques ne figurent pas parmi les compétences attribuées à l'ALIM. Cette absence de rattachement crée une incertitude quant à l'organe compétent pour la mise en œuvre et le suivi des procédures prévues par ces textes, notamment en remplacement du rôle de l'assemblée consultative. Il apparaît dès lors nécessaire de clarifier cet aspect afin de garantir une application efficace de ces différentes lois.

Procédure d'instruction

I. Dossier manifestement mal fondé.

L'ALIA souhaiterait que la loi prévoie explicitement la possibilité de rejeter une plainte lorsqu'elle est manifestement mal fondée, afin de permettre son classement sans qu'il soit nécessaire de recourir à une procédure d'instruction.

II. Concernant le plaignant lors de la procédure d'instruction.

L'article 71 du projet de loi introduit un rôle nouveau pour le plaignant. Si l'intention du projet de loi est louable, à savoir plus de transparence dans la procédure d'instruction, cette disposition se heurte au principe de confidentialité de l'instruction. En effet, aucune disposition du projet de loi ne responsabilise le plaignant en lui conférant une obligation à garder le secret du dossier d'instruction. S'ouvre ainsi la possibilité, par le plaignant, de diffuser, par la voie de réseaux électroniques ou par les réseaux sociaux, le contenu du dossier d'instruction, en amont de toute décision sans qu'aucune sanction ne soit possible. Le code pénal ne vise que le secret d'affaires, dont la relation n'est pas adéquate entre l'ALIM et le plaignant. Dans cette mesure, bien que louable, une telle transparence sans garanties et sans responsabilisation du plaignant, constitue une brèche importante dans le secret de l'instruction.

De plus, à l'Article 73(2) : Le plaignant est consulté dans le cadre d'une procédure de classement et l'ALIM doit lui donner les motivations de cette décision. Il est possible pour le plaignant de contribuer via des observations écrites. Toutefois, quelle est la valeur de ces observations ? Est-ce que, à leur lumière, la direction peut revenir sur sa qualification et de ne plus décider du classement ? Il faudrait ainsi que le fournisseur puisse se défendre sur ces nouvelles observations ; puisqu'elles constituent une base juridique et factuelle importante. Une telle éventualité risque de rallonger les procédures et de nuire à l'efficacité de l'ALIM telle qu'elle est souhaitée par le projet de loi. L'ALIA est d'avis que maintenir le statut du plaignant, tel qu'il figure dans la loi sur les médias électroniques, constitue la solution la plus efficace.

III. Concernant les injonctions

L'article 64 du Projet de loi permet à l'ALIM de prendre des injonctions lorsque « *l'Autorité est saisie ou se saisit, d'une violation manifeste sérieuse et grave de l'article 11* ». Or, l'injonction ne peut être prise que lors de la procédure d'instruction, si bien que le contenu n'est pas encore considéré comme une violation de l'article 11. Il est préférable de substituer cette expression par « *[l]orsque l'Autorité est saisie, ou se saisit, de faits susceptibles de constituer une violation manifeste, sérieuse et grave de l'article 11* ».

Les injonctions sont toutefois limitées à deux mois. Cela signifie que le contenu retiré temporairement devra être republié alors que l'instruction est susceptible d'être menée. En effet le délai de deux mois devra comprendre : l'analyse de la recevabilité, la consultation du Conseil de presse, qui dispose d'un mois pour rendre son avis (lorsque l'affaire concerne un journaliste professionnel) ; l'examen du dossier par un agent instructeur, la procédure contradictoire avec l'analyse des observations des fournisseurs et leur audition, la décision de la Commission des agréments et des sanctions qui se réunit périodiquement et peut requalifier les faits jusqu'à la recevabilité de l'affaire. Les injonctions pourraient être inopérantes et desservir l'objectif d'efficacité en permettant à certains contenus manifestement illicites d'être republiés alors qu'ils ont déjà fait l'objet d'une injonction de retrait. Le droit européen prohibe certes les

injonctions à durée indéterminée, surtout dans un cadre aussi sacralisé que la liberté d'expression et des médias mais il faut prévoir un délai réaliste par rapport aux durées normales des instructions. L'ALIA suggère ainsi de prévoir un renouvellement des injonctions en cas de dépassement du délai lors du traitement de l'affaire afin de prévenir que des contenus, programmes ou publications de presse susceptibles d'être illicites soient rediffusés avant l'aboutissement de la procédure d'instruction.

Par ailleurs, l'ALIA aimerait souligner que le projet de loi offre une trop grande liberté aux fournisseurs pour déroger à l'exécution d'une injonction. En effet, les nombreuses causes évoquées dans l'article 64 (raisons techniques ou opérationnelles, erreurs manifestes ou manque d'information) sont directement et unilatéralement appréciables par le fournisseur. L'ALIA est d'avis qu'il serait nécessaire de limiter cette impossibilité d'exécution à la seule force majeure, afin de garantir l'efficacité du mécanisme par rapport aux programmes, contenus ou publications de presse les plus préjudiciables.

En outre, la loi devrait prévoir la possibilité d'introduire un référé-suspension devant le juge administratif, afin d'offrir aux fournisseurs un recours effectif contre les injonctions dont ils font l'objet.

IV. L'expertise

Bien que l'expertise soit mentionnée à l'article 84 en ce qui concerne les délais de prescription, le recours à un expert, notamment dans le cadre de la procédure d'instruction, n'est pas expressément prévu. Il en résulte qu'un tel recours pourrait être juridiquement incertain, alors même qu'il peut s'avérer indispensable dans certaines situations, en particulier lorsque l'instruction se déroule en langue étrangère et requiert l'intervention d'experts linguistiques. L'ALIA estime dès lors qu'il conviendrait de prévoir explicitement une base légale encadrant le recours à l'expertise, à l'instar de ce qui est prévu par la loi sur les médias électroniques de 1991.

Procédure d'autorisation des fournisseurs

I. Le danger lié à la procédure de notification sans filet de sécurité

L'article 20 du Projet de loi, introduit une modification substantielle du régime de notification applicable aux fournisseurs de services de médias audiovisuels, en prévoyant une notification dans le mois suivant le lancement du service, en lieu et place de l'obligation actuelle de notification 20 jours avant le lancement du service.

Tout d'abord, les fournisseurs de services de médias audiovisuels peuvent relever de la compétence de l'ALIM en étant soit établi au Luxembourg, soit en utilisant la capacité satellitaire luxembourgeoise. Ces fournisseurs sont ainsi susceptibles d'être situés en dehors des frontières luxembourgeoises et parfois même de l'Union Européenne. À ce jour, l'ALIA compte plusieurs fournisseurs de services de médias audiovisuels non-européen.

Cette évolution soulève des difficultés majeures tant sur le plan pratique que juridique. L'absence de définition précise du point de départ du délai d'un mois ne permet ni de vérifier le respect de l'obligation de notification, ni d'établir un manquement susceptible de sanction. En conséquence, le dispositif envisagé apparaît difficilement applicable au regard du principe de légalité administrative. Par ailleurs, le nouveau régime crée une période de latence pendant laquelle l'Autorité ne dispose d'aucune information sur les services nouvellement lancés, compromettant ainsi sa capacité à exercer ses missions de contrôle, de recensement des fournisseurs de services relevant de sa compétence et de sensibilisation des opérateurs.

Enfin, le dispositif introduit un risque de déséquilibre entre acteurs, au détriment des fournisseurs respectant leurs obligations. L'ALIA considère dès lors que **l'article 20, paragraphe (1)**, devrait être réexaminé ou précisé, afin de garantir une régulation effective, équitable et conforme aux objectifs de transparence et de suivi du secteur.

Par ailleurs, le mécanisme de la notification ne permet pas de contrôler le type de contenu qui sera diffusé. Certes le projet de loi invoque « *la simplification administrative* » pour les fournisseurs, mais une telle simplification ne doit pas mener à l'absence totale de contrôle de l'ALIM pour vérifier et surtout réagir face à des contenus illicites diffusés de manière répétée. La notification, effectuée 1 mois après le lancement du service pourrait être une durée d'impunité de la part des fournisseurs qui utiliseraient la capacité satellitaire luxembourgeoise, en dehors de l'UE. De plus, même si l'ALIM constate des violations répétées et manifestes de la loi ; aucun mécanisme technique ou juridique ne permet de retirer une notification, puisqu'il s'agit d'une déclaration unilatérale du fournisseur. Seules les sanctions pécuniaires demeurent, mais sont insuffisantes si le contenu du service de médias audiovisuel est extrêmement préjudiciable au Luxembourg.

En tout état de cause, le projet de loi crée une porte ouverte aux abus sans filet de sécurité permettant à l'ALIM de prévenir des contenus extrêmes préjudiciable d'être diffusés, non seulement au Grand-duché du Luxembourg, mais également dans l'entière Union Européenne, conformément au principe du pays d'origine. De plus, l'article 80 du projet de loi ne sanctionne pas l'absence de notification par un fournisseur de services de médias audiovisuels. Si bien que cette « *obligation* » n'est assortie d'aucune conséquence pour les fournisseurs qui ne souhaiteraient pas se notifier. Il existe ainsi un risque que des services de médias diffusent des programmes, qu'ils constituent des contenus illicites ou non, sans que l'ALIM ne le sache.

Par exemple, un fournisseur de services de médias audiovisuels pourrait diffuser du contenu pornographique, en clair, pendant la période non-soumise à la notification, 28 jours par

exemple. Il pourrait ensuite arrêter ce service ; puis en recréer un nouveau et profiter d'une nouvelle période d'un mois pour diffuser du contenu pornographique, en clair, sans que l'ALIM puisse intervenir pour prévenir une telle diffusion. Ainsi, l'absence de sanction et la procédure de notification telles qu'elles figurent dans le présent projet de loi créent une situation par laquelle il est possible qu'opèrent, au Luxembourg, des services diffusant des contenus illicites mais dont l'ALIM n'aurait pas la connaissance.

L'ALIA souhaite également avoir la possibilité, dans le cas où une notification n'a pas été effectuée, de pouvoir mettre en demeure le fournisseur afin qu'il se mette en conformité avec la loi. Il est de l'avis de l'ALIA, que le projet de loi doit introduire un mécanisme par lequel, il est possible pour l'ALIM d'interrompre des services manifestement et extrêmement préjudiciables pour le Luxembourg et l'Union Européenne. Dans cette mesure, la loi sur les médias électroniques de 1991, en accordant des concessions, permettait un tel contrôle uniquement dans les cas les plus graves. Le projet de loi doit permettre de sanctionner l'absence de notification.

II. Absence d'obligation de notification pour les services sonores « non radiodiffusés »

Le projet de loi limite, en son article 20, l'obligation de notification aux seuls « *services de médias audiovisuels* », excluant ainsi les services sonores non radiodiffusés (webradios, radios en streaming, podcasts éditoriaux), alors même que ceux-ci entrent dans la définition générale du service de médias, relèvent de la compétence du Luxembourg et sont soumis aux mêmes obligations de contenu. Cette exclusion crée une asymétrie de régulation. L'ALIM dispose d'une compétence matérielle sur ces services, mais ne bénéficie d'aucun instrument procédural pour les identifier, les recenser ou déclencher sa surveillance.

Il en résulte un vide procédural caractérisé par l'absence de recensement exhaustif de ces nouveaux acteurs et l'impossibilité d'anticiper la mise en service d'un nouveau média sonore, de formaliser un contrôle préalable de conformité, et de sanctionner l'absence de notification. Ce déséquilibre se traduit également en termes d'égalité de traitement. Les radios hertziennes sont soumises à l'obtention d'un agrément, tandis que des webradios opérant depuis le Luxembourg peuvent agir sans aucune formalité, créant un avantage concurrentiel et réglementaire injustifié.

Sur le plan juridique, le principe de légalité fait obstacle à toute sanction en l'absence d'obligation claire de notification applicable à ces services. De plus, la traçabilité des opérateurs est fortement affaiblie, notamment, en cas de mise en ligne de contenus illicites (discours haineux, désinformation, manquements en matière de publicité), et l'établissement de la responsabilité de l'éditeur sera d'autant plus difficile qu'aucun mécanisme de notification préalable n'aura permis d'identifier formellement le fournisseur.

En conclusion, l'article 20, tel que rédigé, introduit une incohérence fonctionnelle majeure : des services pleinement inclus dans le champ matériel de la régulation échappent à tout mécanisme de notification, privant l'ALIM d'un outil essentiel de suivi et de contrôle. Cette situation porte atteinte à la neutralité technologique et à la cohérence du dispositif. Il apparaît dès lors juridiquement souhaitable d'aligner le mécanisme de notification sur la définition générale du service de médias, afin d'assurer la sécurité juridique des opérateurs, l'égalité de traitement entre services comparables et l'effectivité de la régulation.

Éducation aux médias et accessibilité

I. Éducation aux médias

Au vu des missions très diversifiées de l'ALIM en matière de régulation des plateformes de partage de vidéos, d'élections, de mise en œuvre de l'AI Act, de l'EMFA et de la réglementation sur les publicités politiques, ses missions en matière d'éducation aux médias et de sensibilisation du public et des services de médias deviennent de plus en plus importantes.

Les sujets tels que la désinformation, la protection des mineurs face aux contenus pornographiques et la manipulation des élections constituent des enjeux sociétaux majeurs qui exigent la mise en place de mesures performantes d'éducation aux médias. Ces mesures permettent au public de distinguer un contenu manipulateur, un deepfake ou un contenu illicite d'un contenu authentique, fiable et légal. L'ALIM joue un rôle central dans cette démarche et elle apprécie la formulation très large prévue par le projet de loi concernant ses compétences et missions en matière d'éducation aux médias, formulation nécessaire au vu de la diversité des sujets à traiter. Cette approche reflète bien la complexité et l'évolution rapide des défis numériques (**art. 42, point 8**).

Cependant, l'ALIM n'est pas le seul acteur luxembourgeois à jouer un rôle crucial en cette matière. À son avis, il est nécessaire de prévoir dans la loi que les autres acteurs luxembourgeois sont tenus de mettre à disposition de l'ALIM les informations nécessaires pour qu'elle puisse rédiger le rapport triennal destiné à la Commission européenne.

Une telle formulation claire d'une obligation de coopération des différents acteurs est à notre avis non seulement légitime, mais nécessaire pour permettre à l'ALIM de remplir ses obligations européennes de rapport triennal et elle renforcerait la coordination nationale.

II. Accessibilité

L'ALIA aurait souhaité imposer des quotas d'accessibilité pour certains programmes afin de garantir un niveau élevé d'inclusion des personnes handicapées, mais le contexte luxembourgeois spécifique ne permet pas une telle approche uniforme.

Le Luxembourg fait face à un paysage audiovisuel unique. L'hétérogénéité des services, majoritairement des services qui ne visent un public autre que le public luxembourgeois, la diversité linguistique, avec trois langues officielles, et des contraintes techniques et financières différenciées selon la taille des acteurs. Une approche stricte avec sanctions risquerait de heurter le principe du pays d'origine prévu dans la directive SMA et s'avérerait disproportionnée pour des chaînes non destinées au public local. En effet, le principe du pays d'origine impose que toute réglementation plus stricte adoptée par un État membre s'applique uniformément à tous les fournisseurs sous sa juridiction, sans distinction selon leur public cible, leur langue ou leur marché de diffusion.

Le pays privilégie donc sensibilisation, dialogue avec les parties prenantes, partage de bonnes pratiques et renforcement ciblé pour les médias de service public. Cette stratégie respecte le droit européen, maximise l'impact réel sur le public luxembourgeois et favorise des progrès durables et acceptés par le secteur.

Dispositions transitoires :

Taxes :

L'ALIA propose, pour des raisons de simplification administrative, que la taxe annuelle de 2.000 euros due pour l'année civile au cours de laquelle la présente loi entre en vigueur puisse, sur demande des fournisseurs, faire l'objet d'un remboursement *prorata temporis* pour la période postérieure à cette entrée en vigueur.

L'ALIA propose la formulation suivante :

Art. X. Remboursement *prorata temporis* des taxes annuelles

« Les taxes annuelles de 2.000 euros dues à l'ALIM pour l'année civile de l'entrée en vigueur de la présente loi restent acquises à cette dernière, sans droit automatique à remboursement ou compensation.

*Toutefois, les redevables ayant acquitté ladite taxe pour cette année civile peuvent demander un remboursement *prorata temporis* correspondant à la période postérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi. Cette demande doit être adressée par écrit à l'ALIM dans les trois mois suivant la publication de la loi au Journal officiel.*

L'ALIM statue sur la demande dans le mois de sa réception et effectue le remboursement, le cas échéant, dans les trente jours suivant la décision positive. Aucune demande ne sera recevable après l'expiration des délais prévus au présent article. »

L'ALIM juge utile de prévoir un article sur la réintégration des membres de la direction pour sécuriser les carrières, prévenir les contentieux et rendre les postes attractifs. Les membres de la direction de l'ALIM étant des fonctionnaires détachés temporairement d'autres administrations, une clause légale de réintégration automatique garantit leur retour dans leur grade et ancienneté d'origine à la fin du mandat, tout en leur laissant la possibilité de rester volontairement à l'ALIM.

A cet effet, l'ALIM propose d'introduire une nouvelle disposition transitoire libellée comme suit :

« Art. X : Réintégration des membres de la Direction après la fin de leurs mandats :

(1) Lorsque le mandat du directeur ou d'un directeur adjoint prend fin, soit par expiration, révocation ou démission, l'intéressée ou l'intéressé est réintégré de plein droit dans son administration ou service d'origine.

(2) Cette réintégration s'effectue dans le grade qu'il ou elle occupait au moment de sa mise à disposition de l'Autorité, avec maintien de l'ancienneté acquise durant la période du mandat.

(3) Le directeur ou le sous-directeur peut, à titre volontaire, opter pour le maintien en service au sein de l'Autorité, en qualité de fonctionnaire occupant le grade détenu avant sa nomination au mandat.

(4) Les modalités pratiques de la réintégration ou du maintien au sein de l'Autorité sont fixées par règlement grand-ducal »

Étant donné que les nouvelles missions confiées à l'ALIM exposent à des risques accrus de conflits d'intérêts avec des acteurs médiatiques, il convient de prévoir un alignement sur les principes de déontologie publique afin de protéger la crédibilité institutionnelle. L'ALIA

voudrait attirer l'attention sur le fait que rien n'est prévu en ce qui concerne les membres qui ne provenaient pas, avant leur mandat, d'une administration publique.

Pour garantir l'intégrité de l'ALIM face à ces nouvelles compétences, celle-ci propose d'introduire la disposition suivante :

« Art. X :

Par dérogation à l'article X (relatif à la durée du mandat), il peut être mis fin de manière anticipée au mandat de la directrice, d'un sous-directeur ou d'un membre du conseil d'administration nommé avant l'entrée en vigueur de la présente loi, s'il s'avère, après évaluation, qu'un conflit d'intérêts avéré existe en raison des nouvelles missions confiées à l'Autorité en matière de presse écrite, de services de communication d'influenceurs, de mise en œuvre du règlement (UE) relatif à la liberté des médias (EMFA), ou du règlement (UE) sur la transparence et le ciblage des publicités à caractère politique.

La décision mettant fin au mandat est prise par (...). Cette décision précise les motifs du conflit d'intérêts et les garanties assurant la continuité du service. »

Avis de l'ALIM sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les modes de diffusion

L'ALIA aimerait soulever certaines incohérences juridiques dans le projet de loi, liées à l'obsolescence des références terminologiques et réglementaires suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les médias. Ces lacunes génèrent une insécurité juridique et un risque d'application incohérente, nécessitant des rectifications pour assurer la cohérence avec le cadre législatif actuel basé sur les agréments et notifications.

Article 22 du projet de loi sur les modes de diffusion : Réseaux câblés

Paragraphe (1) : L'absence de définition du « service de radio » crée une ambiguïté sur le champ d'application. Il est proposé d'insérer une référence explicite à l'article 2, points 38 de la loi sur les médias, afin de lier le terme à sa définition légale et d'éviter des divergences interprétatives.

Paragraphe (2) : La mention d'agréments pour les services par satellite et par câble est incorrecte, ces derniers relevant désormais d'un régime de notification. Nous proposons de reformuler le paragraphe pour inclure explicitement les services radiodiffusés agréés (art. 15), ainsi que les services par satellite et par câble notifiés (art. 20) de ladite loi, garantissant ainsi l'égalité de traitement et la libre retransmission.

Paragraphe (3) : Pas d'observation.

Paragraphe (4) : L'interdiction de retransmettre des services luxembourgeois sans agrément ignore le régime de notification applicable à nombre d'entre eux, risquant d'exclure ces services. La référence à l'ancien article 25 (abrogé) est obsolète et incomplète, l'article 12 de la nouvelle loi ne couvrant que les médias audiovisuels, créant un vide pour les radios étrangères. La proposition de l'ALIM serait de reformuler pour interdire les services luxembourgeois non agréés ou non notifiés (loi sur les médias), et les services audiovisuels étrangers interdits (art. 12), tout en maintenant l'obligation de liste auprès du Service des médias.

Paragraphe (5) : Pas d'observation.

Article 5

Des erreurs matérielles persistent avec les notions supprimées de « *concession* » et « *permission* », remplacées par l'agrément (**Article. 15 du projet de loi**).

- Paragraphe 1^{er} : Remplacer « non-exploitation d'une concession ou permission » par « non-exploitation de l'agrément ».
- Paragraphe 9 : Substituer « permission » par « agrément » pour les multiplex numériques.

Article 29 : Service des médias et des communications : Les références aux commissaires du Gouvernement et à la Commission consultative des médias sont caduques, ces organes ayant

été supprimés au profit du régime d'agrément (art. 15). Il convient de les actualiser pour refléter l'organisation institutionnelle en vigueur.

La mise en œuvre de différents règlements européens

De manière générale, il aurait pu être envisagé, pour assurer une sécurité juridique accrue et une mise en œuvre efficace et sécurisée du droit européen, en l'occurrence le TTPA et l'EMFA, de traiter chaque règlement avec le soin nécessaire dans la législation nationale, par des textes dédiés ou des dispositions spécifiques plus détaillées.

Même si le TTPA est directement applicable et prévoit un cadre strict pour la publicité politique, cela ne signifie pas qu'il soit inutile de prévoir des dispositions supplémentaires dans la législation nationale. De l'avis de l'ALIM, il aurait pu être envisagé que la répartition des compétences entre les différentes autorités soit précisément définie dans la législation nationale, afin d'éviter toute ambiguïté, tant pour assurer une coopération efficace entre les autorités compétentes que pour permettre aux administrés de savoir vers quelle autorité se tourner pour l'application concrète et pratique de chaque disposition du règlement.

L'EMFA vise à renforcer la liberté éditoriale, la protection du pluralisme, la transparence de la propriété des médias et la protection des journalistes. Sa vocation est donc d'établir un cadre de principes garantissant un environnement médiatique libre, pluraliste et résilient face aux ingérences politiques ou économiques. Il s'agit donc d'un instrument de principe dont la finalité dépasse la réglementation opérationnelle et technique des services audiovisuels, ce qui explique d'ailleurs le choix du législateur européen d'adopter un règlement directement applicable, plutôt qu'une directive qui vise à harmoniser les législations nationales tout en laissant aux États membres une marge d'appréciation quant à sa mise en œuvre. Les deux instruments juridiques européens, à savoir la directive SMA et l'EMFA, relèvent donc de logiques juridiques distinctes, voire opposées : l'un protège les utilisateurs finaux, l'autre régule l'environnement démocratique et institutionnel des médias. Les fusionner au sein d'un même texte crée un ensemble normatif confus et difficile à manier. Scinder les mises en œuvre des règlements TTPA et EMFA dans des lois distinctes aurait contribué à davantage de lisibilité et de sécurité juridique. À la lumière des incohérences constatées notamment au niveau des définitions et du champ d'application, il apparaît beaucoup plus cohérent, lisible et juridiquement sûr d'adopter une loi autonome dédiée spécifiquement à l'EMFA.

Le projet de loi regroupe plusieurs obligations issues de différents cadres législatifs européens, notamment la directive SMA, l'EMFA et le TTPA. Il apparaît toutefois difficile d'assurer une articulation cohérente de ces obligations, compte tenu de leurs différences de nature, de portée et de contenu. Un même fournisseur peut ainsi être soumis à des obligations relevant de ces trois cadres juridiques au sein d'une seule et même loi, mais sous des dénominations distinctes. À titre d'exemple, un service de vidéo à la demande (VOD) et un service de télévision peuvent être en même temps des fournisseurs de services de médias audiovisuels (FSMA), et des fournisseurs de services de médias (FSM), et potentiellement des prestataires de publicité politique. Cette juxtaposition de modalités de mise en œuvre engendre un manque de clarté pour les fournisseurs, dont certains se voient soumis à des obligations auxquelles ils ne devraient pas être assujettis. Par exemple un FSM est une qualification issue de l'EMFA et non de la directive SMA. Or, nombres d'obligations issues de la directive SMA sont applicables aux FSM (contenus illicites, communications commerciales...). Au-delà des incohérences qui seront davantage précisées concernant le champ d'application personnel, notamment s'agissant des créateurs de contenu et des FSM, cette superposition normative est susceptible d'imposer des obligations plus lourdes à une catégorie d'acteurs qui, en principe, ne devrait pas y être soumise.

L'ALIA souhaiterait avoir des clarifications concernant la mise en œuvre de l'article 88 et l'échange d'informations. En effet, l'article 30*bis* de la directive SMA dispose que l'échange d'informations relève de la compétence des autorités nationales tandis que l'article 88 qui le transpose donne une compétence commune au ministère et à l'ALIM. Cette situation soulève une incertitude quant à la répartition des compétences et mériterait d'être clarifiée afin d'éviter tout risque de chevauchement ou d'insécurité juridique.

Ainsi fait et délibéré lors de la réunion du Conseil du 23 février 2026 par :

Marc Glesener, président
Valérie Dupong, membre
Luc Weitzel, membre
Claude Wolf, membre

Pour expédition conforme
Marc Glesener
Président