

N° 8625³
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

sur les médias et portant organisation de l'Autorité luxembourgeoise indépendante des médias et portant mise en œuvre du :

1° Règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (règlement européen sur la liberté des médias) ; et du

2° Règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique ;

et portant modification de :

1° la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ; et

2° la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ; et

3° la loi du 27 août 2013 modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques en vue de la création de l'établissement public « Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel » et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État et 2) la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques

* * *

AVIS DU CONSEIL DE PRESSE

(9.1.2026)

Introduction

Madame la Ministre,

Faisant suite à votre demande d'avis formulée dans le cadre des procédures législatives et réglementaires du Ministère d'État – Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique – en date du 30 septembre 2025 (réf. : S/250725/BEPI-ZETH), approuvée par le Conseil de Gouvernement lors de sa séance du 24 juillet 2025, nous avons l'honneur de vous soumettre l'avis du Conseil de Presse sur le projet de loi suivant :

« **Projet de loi sur les médias et portant organisation de l'Autorité luxembourgeoise indépendante des médias et portant mise en œuvre du : 1° Règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (règlement européen sur la liberté des médias) ; et du 2° Règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique ; et portant modification de : 1° la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ;**

et 2° la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ; et 3° la loi du 27 août 2013 modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques en vue de la création de l'établissement public « Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audio-visuel » et modifiant 1) la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État et 2) la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques. »

À la lumière de l'examen attentif du projet de loi, ainsi qu'en référence à notre document de « Commentaires du Conseil de Presse sur l'avant-projet de loi daté du 24 juin 2025 », nous vous présentons ci-après notre avis.

Nous tenons à saluer et à remercier les autorités pour la prise en compte de plusieurs des observations formulées en juin 2025. **Toutefois, nous constatons que nombre de nos commentaires n'ont pas été pleinement intégrés ou demeurent partiellement pris en considération. Nous nous permettons dès lors de les rappeler ci-dessous**, en précisant la portée et en soulignant l'intérêt de leur intégration dans la version finale du projet de loi. Les observations sont présentées de manière structurée, article par article.

Par ailleurs, un changement fondamental est intervenu dans la gouvernance de la future ALIM entre l'avant-projet de juin et le projet de loi de septembre, à savoir la création d'une Commission des agréments et des sanctions (article 56). Le Conseil de Presse souhaite, à cet égard, vous faire part de son analyse et de ses observations (pages 5 à 7 de cet avis).

Article 2 – Définitions

Le Conseil de Presse constate et salue le reclassement des définitions par ordre alphabétique, ce qui apporte une meilleure clarté et lisibilité au texte.

Article 2, 7° – « Créateur de contenu » et notion de « programme »

La définition actuelle du « créateur de contenu » repose encore sur la notion de « programme », entendue comme un élément diffusé dans une grille ou un catalogue. Cette approche ne correspond pas à la réalité numérique, où les créateurs publient de manière autonome dans des flux algorithmiques ou sociaux (YouTube, réseaux, etc.).

Le Conseil de Presse recommande de remplacer le terme « programme » par « contenu », afin de refléter fidèlement les pratiques en ligne et d'éviter d'exclure une large part de la création numérique actuelle.

Article 2, 37° – Usage du terme « programme » dans la définition des services de plateformes de partage de vidéos

Le même problème se retrouve dans la définition des « services de plateformes de partage de vidéos », où le terme « programme » désigne les contenus des utilisateurs. Cette notion, liée à une logique de grille ou de catalogue, ne correspond pas aux formats variés et autonomes diffusés sur les plateformes (vidéos, images, podcasts, textes, etc.).

Le Conseil de Presse recommande d'adopter le terme plus large de « contenus », garantissant une définition cohérente et adaptée aux pratiques numériques actuelles.

Article 2, 7°, Ad Article 2, 7° et Exposé des motifs (page 2 sur 6) – Distinction entre journalistes professionnels et créateurs de contenu

Malgré l'ajout de critères de notoriété et de promotion, la frontière entre journalistes professionnels et créateurs de contenu reste floue. Certains créateurs diffusent en effet des contenus informatifs sans relever du statut de journaliste.

Le Conseil de Presse recommande de préciser explicitement cette distinction, en liant le statut journalistique au respect de critères déontologiques ou d'un agrément, afin de différencier clairement la production commerciale de la production journalistique indépendante.

Articles 2, 13° et 5 – Fournisseur de services de médias non audiovisuels et acteurs indépendants

La définition du « fournisseur de services de médias » et le renvoi à la loi de 2011 sur l'accès aux professions reposent sur la notion d'« établissement » économique, excluant de fait les journalistes indépendants, collectifs ou médias non commerciaux sans structure formelle.

Le Conseil de Presse recommande de préciser le traitement de ces acteurs afin d'assurer une couverture juridique complète et équitable pour l'ensemble du secteur, y compris les formes de presse indépendante ou associative.

Article 10 – Liberté éditoriale et responsabilité éditoriale

L'article 10 se limite à affirmer la liberté éditoriale sans en définir la portée ni les modalités. Aucune référence n'est faite à la Constitution, au Code de déontologie ou au principe de responsabilité en cascade, pourtant essentiel pour clarifier les rôles entre directeur, auteur et éditeur, y compris face aux contenus non signés, modifiés ou générés par l'IA.

Le Conseil de Presse recommande d'ancrer la liberté éditoriale dans le cadre constitutionnel et déontologique national, et d'y intégrer une définition complète de la responsabilité éditoriale, afin d'assurer un dispositif cohérent et adapté aux pratiques journalistiques contemporaines.

Article 11 – Contenus illicites

Le projet de loi précise la liste des contenus illicites et renforce les mécanismes d'injonction et de sanction, conformément au cadre européen. Toutefois, certaines notions – telles que « atteinte à la dignité humaine » ou « mise en péril de la sécurité nationale » – demeurent trop larges et pourraient restreindre la liberté de la presse.

Le Conseil de Presse recommande de clarifier ces critères, de préciser leur application selon les types d'auteurs (journalistes professionnels, créateurs de contenu, utilisateurs) ou dans des situations sensibles comme l'actionnariat étranger, et de référer explicitement au Code de déontologie, afin d'assurer un encadrement équilibré entre protection des droits fondamentaux et liberté éditoriale.

Article 21 – Publication d'informations

Le projet de loi reprend les dispositions relatives aux bénéficiaires effectifs, aux montants de publicité d'État et à l'indication de l'autorité compétente, sans y apporter de précisions supplémentaires. Aucune garantie n'est prévue pour protéger la confidentialité des bénéficiaires économiques ni pour prévenir le risque que la publication des montants globaux de publicité d'État soit perçue comme une pression sur les rédactions.

Le Conseil de Presse recommande de clarifier ces aspects et de distinguer les médias placés sous son autorégulation de ceux relevant de l'Autorité luxembourgeoise indépendante des médias (ALIA), afin d'assurer une application équilibrée et adaptée à la diversité des acteurs médiatiques.

Article 22 – Communications commerciales

Le commentaire du Conseil de Presse sur l'article 22 n'a pas été intégré. Les dispositions relatives à la reconnaissance des communications commerciales, à l'interdiction des techniques subliminales et à la prévention des comportements préjudiciables reprennent strictement la directive européenne, sans précision ni encadrements supplémentaires.

Aucune mention n'est faite de la distinction entre contenu éditorial et publicitaire, ni de la compétence du CLEP pour évaluer les techniques subliminales. La notion de « comportements préjudiciables » reste vague, ce qui pourrait compliquer l'application, notamment pour les produits à statut particulier (CBD, e-cigarettes, jeux de hasard).

Le Conseil de Presse recommande de clarifier ces points afin d'assurer une application cohérente, équilibrée et proportionnée de l'article.

Articles 23 et 24 – Parrainage et Placement de produit

Le commentaire du Conseil de Presse concernant les articles 23 et 24 n'a pas été pris en compte. Le texte reprend presque mot pour mot les dispositions de l'ancienne loi sur les médias électroniques, sans distinction entre services audiovisuels et presse écrite.

Les préoccupations du Conseil de Presse, portant sur l'application des restrictions aux suppléments, dossiers thématiques, publi-reportages ou contenus sponsorisés clairement identifiés, ainsi que sur l'inadaptation des mécanismes de signalement (bandeaux, signaux visuels, etc.) pour les supports

imprimés, n'ont pas été intégrées. Cette absence d'adaptation crée une insécurité juridique et un risque de surréglementation pour les éditeurs de presse écrite.

Le Conseil de Presse recommande d'introduire une clause d'exemption explicite pour la presse imprimée, de préciser que les restrictions relatives aux « programmes d'information » ne s'appliquent pas aux contenus journalistiques imprimés, et d'ajouter une clause de proportionnalité garantissant une application adaptée selon la nature du média et son canal de diffusion, tout en préservant transparence et déontologie publicitaire.

Article 25 – Enregistrements à conserver

Le commentaire du Conseil de Presse sur l'article 25 n'a été que partiellement pris en compte. Si la durée de conservation a été portée de trois à six mois, la compétence de l'Autorité pour recevoir les copies des publications de presse reste non clarifiée, exposant la presse imprimée à une supervision inadaptée.

Aucune mention n'est faite de l'articulation avec le droit à l'oubli ni des spécificités des formats numériques évolutifs, pourtant soulignées par le Conseil de Presse pour assurer une application proportionnée et conforme aux pratiques éditoriales contemporaines.

Le Conseil de Presse recommande de préciser ces points afin d'éviter une régulation inappropriée pour les éditeurs et de garantir une approche différenciée selon la nature des médias.

Article 40 – Statut de l'Autorité

Le Conseil de Presse salue que ses commentaires concernant les articles 40 et 41 aient été pleinement pris en compte. Le texte confirme le caractère indépendant de l'Autorité, son autonomie administrative et financière, ainsi que son obligation d'exercer ses missions en toute impartialité et transparence. Cette rédaction garantit la pleine indépendance institutionnelle de l'Autorité, conformément aux exigences européennes et aux standards de bonne régulation des médias.

Article 42, 8° – Missions de l'Autorité en vertu de la présente loi

Le Conseil de Presse salue l'introduction du point 8 de l'article 42, qui transpose les paragraphes 1 et 2 de l'article 33bis de la directive. Ce point confie à l'Autorité la mission d'encourager le développement des compétences en éducation aux médias, notamment en coopération avec d'autres acteurs, et de soumettre tous les trois ans un rapport à la Commission européenne sur les mesures nationales.

Le Conseil de Presse note toutefois qu'aucune disposition ne précise son propre rôle, alors qu'il contribue activement à l'éducation aux médias, notamment via le « Concours Jeune Journaliste », tous les ans, et l'action Bee Secure.

Il serait pertinent d'intégrer explicitement cette dimension dans le projet de loi ou dans la loi, par exemple par un ajout à la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, afin de reconnaître et renforcer le rôle du Conseil de Presse dans l'éducation aux médias.

Articles 45, 46 et 56 – Gouvernance de l'ALIM

Contrairement aux autres régulateurs indépendants, tels que l'ILR ou la CSSF, où la direction collégiale détient le pouvoir décisionnel et le conseil d'administration se limite à un rôle de supervision, le projet de loi modifie sensiblement la gouvernance de l'ALIM en confiant au conseil une participation directe aux décisions sur les agréments et sanctions via la création d'une **Commission des agréments et des sanctions** (article 56). Cette Commission est composée de trois membres du conseil d'administration (dont le président et deux membres issus de la société civile) et de deux membres de la direction, le directeur adjoint ayant mené l'instruction participant avec voix consultative.

Cette évolution représente un changement fondamental par rapport à l'avant-projet de juin 2025 : le conseil d'administration n'émet plus d'avis contraignant sur les sanctions et l'attribution ou le retrait des agréments et intervient désormais dans un cadre collégial ad hoc, limitant son rôle opérationnel sur ces décisions individuelles. Le Conseil de presse relève que ce mécanisme reste spécifique à l'ALIM et ne suit pas le modèle classique des autres autorités régulatrices, où la direction collégiale exerce le pouvoir réglementaire et le conseil se limite à veiller au respect de la gouvernance.

Le Conseil de presse souligne que la direction collégiale à trois membres constitue une avancée importante : elle garantit que le pouvoir décisionnel n'est pas concentré sur une seule personne, que

les changements de membres ne modifient pas la politique générale, et que le processus d'instruction des dossiers se fait de manière collégiale.

En revanche, le Conseil de presse reste préoccupé par le rôle du conseil d'administration, dont les membres exercent ce mandat de manière accessoire et sans garanties d'indépendance comparables à celles de la direction. Dans ce contexte, le Conseil de presse recommande :

1. Que la **direction collégiale conserve un pouvoir décisionnel réel** sur les agréments et sanctions, sans intervention directe du conseil sur les dossiers individuels.
2. Que la **participation du conseil d'administration et des membres issus de la société civile** se limite à un rôle de supervision générale et de contrôle de la gouvernance, et non à l'examen des décisions individuelles.
3. De maintenir et clarifier les principes de **transparence, neutralité et impartialité** dans la gouvernance, en lien avec l'avis du Conseil de presse relatif à l'article 46 sur la composition et l'indépendance du conseil.

En conclusion, le Conseil de Presse soutient une gouvernance de l'ALIM centrée sur une direction collégiale dotée d'un pouvoir décisionnel réel, avec un conseil d'administration limité à un rôle de supervision et de garantie de la bonne gouvernance, conformément aux standards des autres autorités indépendantes.

Article 52 – Nomination de la direction et article 53 – Nomination et révocation des membres de la direction

Le Conseil de Presse salue que ses commentaires aient été pris en compte. La distinction entre le directeur et les directeurs adjoints est clarifiée, la nomination se fait par le Grand-Duc sur proposition du conseil d'administration, et les motifs de révocation incluent désormais le désaccord persistant ou l'incapacité durable, renforçant le rôle et l'autonomie de la direction.

Article 53 – Nomination et révocation des membres de la direction

Le Conseil de presse souhaite attirer l'attention sur l'article 53, paragraphe (2), point 2°, qui prévoit que les membres de la direction doivent « disposer de connaissances et de l'expérience dans les domaines couverts par les missions de l'Autorité ».

Le Conseil de presse considère que cette formulation, trop générale, ne garantit pas que les membres disposent des qualifications professionnelles et de l'expérience spécifique nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Compte tenu des missions de l'Autorité, et notamment de la gestion des plaintes et de l'appréciation des pratiques professionnelles, une **compétence avérée et une expérience professionnelle pertinente dans le secteur des médias** sont indispensables.

À l'instar des critères retenus pour d'autres autorités de régulation luxembourgeoises telles que la CSSF et la CNPD, il apparaît nécessaire de prévoir des exigences plus explicites en matière de **compétence reconnue, d'expérience professionnelle pertinente et d'aptitude à exercer des fonctions dirigeantes**, afin de garantir la bonne gouvernance, l'indépendance et la crédibilité de l'Autorité.

Proposition de formulation

Le Conseil de presse propose de remplacer l'article 53, paragraphe (2), point 2°, par la formulation suivante :

« 2° disposer d'une compétence reconnue et d'une expérience professionnelle pertinente, en lien avec les missions de l'Autorité et, notamment, avec le secteur des médias, permettant l'exercice effectif, indépendant et responsable des fonctions de direction. »

Article 64 – Injonctions d'agir contre des contenus illicites

Le Conseil de Presse salue que ses commentaires sur l'article 64 aient été pleinement pris en compte. La disposition prévoyant que « lorsqu'un journaliste professionnel est impliqué, l'Autorité transmet, à titre d'information, une copie de l'injonction de retrait au Conseil de Presse » a été intégrée et précisée pour être réalisée « dans les meilleurs délais ». Cette mesure répond directement à la préoccupation du Conseil de Presse de rester informé des injonctions concernant des contenus journalistiques, renforçant la transparence et le suivi des actions touchant le journalisme.

Article 67 – Recevabilité des plaintes

Dans le passage relatif à la recevabilité des plaintes, le projet de loi reprend l'idée générale du Conseil de Presse en prévoyant que la direction de l'Autorité transmettra au Conseil les plaintes relevant de sa compétence, conformément à l'article 23, paragraphe 2, point 2, de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, et en informera le plaignant. Le Conseil de Presse salue cette disposition, qui formalise la coopération entre l'Autorité et le Conseil et clarifie l'obligation de renvoyer à ce dernier toute plainte relevant de sa compétence.

Article 74 – Avis du Conseil de Presse

Le Conseil de Presse salue la modification de l'article 74 qui renforce la coopération avec l'Autorité, précise le délai d'un mois pour les avis consultatifs et prévoit un accord de coopération visant à clarifier les compétences respectives, renforcer la collaboration et permettre à l'Autorité de recourir à l'expertise du Conseil de Presse. Il rappelle que le Conseil de Presse conserve l'ensemble de ses missions et pouvoirs, en particulier en matière de déontologie journalistique.

Le Conseil de Presse recommande cependant, comme déjà mentionné dans son précédent document de commentaires, de formaliser la possibilité d'avis conjoints (co-saisine ALIA + Conseil de Presse) pour éviter toute contradiction, notamment avec l'article 67 sur la recevabilité des plaintes, et d'assurer la saisine effective en cas de compétence partagée.

Article 98 et modifications de la loi du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias

Autosaisine

Le Conseil de Presse salue que les modifications prévues à l'article 23 de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, ainsi que celles mentionnées à l'article 98 du projet de loi, aient pour objectif de clarifier la répartition des compétences et de consacrer le principe de l'autosaisine.

Après réflexion, les membres du Conseil de Presse estiment toutefois nécessaire de distinguer clairement l'organe qui saisit du Code de déontologie de celui qui en assure l'interprétation. C'est pourquoi il est proposé que, **au paragraphe 2, point 2, les termes « ou du Conseil de Presse » soient insérés après le mot « particuliers »** (et non « de la Commission des plaintes »).

Cette précision permet de garantir que l'autosaisine relève du Conseil de Presse dans son rôle de saisissant, tout en laissant à la Commission des plaintes la responsabilité exclusive de se prononcer sur le respect du Code de déontologie, renforçant ainsi l'impartialité et la crédibilité du mécanisme.

Rappel des missions du Conseil de Presse et mention du Code de déontologie

Le Conseil de Presse se félicite également de la référence explicite à ses missions dans le Projet de loi : élaboration et publication du Code de déontologie, traitement des plaintes et saisine autonome sur toute question relative à la liberté d'expression. Ces ajustements renforcent sa capacité à exercer une régulation proactive et une veille éthique dans le secteur médiatique.

Responsabilité exclusive des formations journalistiques

Le Conseil de Presse salue également la clarification de ses missions concernant les formations journalistiques : il conserve la responsabilité exclusive de leur organisation afin d'assurer leur cohérence avec le Code de déontologie, tout en pouvant émettre des recommandations et étudier toute question liée à la liberté d'expression.

Formations sur des thématiques sensibles

Le Conseil de Presse prend note de la proposition d'ajouter un point (4) à ses missions, relatif aux formations journalistiques sur des thématiques sensibles telles que les stéréotypes, la violence domestique ou les représentations sexistes.

Il reste toutefois réservé quant à cette disposition, rappelant que ces sujets sont déjà pleinement intégrés à ses formations et couverts par le Code de déontologie, dont le respect s'impose à la presse, et qu'il veille déjà à leur application.

Si l'ajout d'un paragraphe spécifique peut être perçu comme un renforcement positif, le Conseil de Presse estime que cela n'est pas strictement nécessaire, dans la mesure où ces

thématiques sont déjà traitées de manière systématique et encadrées par son rôle central dans l'organisation des formations. Grâce au nouveau mécanisme d'autosaisine, le Conseil de Presse pourra intervenir de façon proactive si besoin, tout en conservant la responsabilité pleine et entière des formations afin d'assurer leur cohérence avec le Code de déontologie et ses missions de régulation et de veille éthique.

Le Conseil de Presse demeure à votre disposition pour toute question ou demande de précision, ainsi que pour tout développement complémentaire sur les sujets abordés. Il vous remercie de l'attention portée à cet avis et vous souhaite plein succès dans la finalisation de ce projet important.

Le Conseil de Presse réaffirme par ailleurs son engagement à collaborer pleinement avec l'Autorité et les autres autorités compétentes, afin d'assurer une mise en œuvre harmonieuse et conforme du projet de loi.

Le Conseil de Presse

Luxembourg, le 9 janvier 2026.

