

N° 8625⁸

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 DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(11.2.2026)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet principal d'apporter une modernisation du cadre législatif des médias, ainsi que (i) de mettre en œuvre le 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)¹ et 2° le 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 politique² et (ii) de modifier la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et 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 de fonctionnaires de l'État et 2) la loi du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques.

1 Lien vers le règlement européen 2024/1083 sur le site EUR-Lex

2 Lien vers le règlement européen 2024/900 sur le site EUR-Lex

En bref

- La Chambre de Commerce prend note des dispositions du Projet dont l'objectif principal est la modernisation du cadre législatif des médias et de leur surveillance, la transposition de la directive 2010/13/UE ainsi que la mise en œuvre des Règlements européens.
- Elle suggère néanmoins certaines précisions et clarifications sur des points clés du texte, tels que la définition des fournisseurs de services de médias, la protection des mineurs et la visibilité des services d'intérêt général.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses observations.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Ce Projet a pour objet d'apporter une modernisation en profondeur du cadre législatif applicable aux médias et à leur surveillance, afin de l'adapter à l'évolution technologique, à la convergence des médias et à l'émergence de nouveaux acteurs. Il poursuit un objectif d'harmonisation, de simplification administrative et de renforcement du pluralisme et de l'indépendance des médias, tout en assurant la conformité avec le droit de l'Union européenne.

Selon l'exposé des motifs, les principales modifications portent sur les points suivants :

- **Modernisation du cadre législatif** : Adaptation à l'évolution technologique, à la convergence des médias et à l'émergence de nouveaux acteurs, avec un objectif d'harmonisation, de simplification administrative et de renforcement du pluralisme et de l'indépendance des médias, tout en respectant le droit de l'Union européenne.
- **Extension du champ d'application** : Tous les services de médias sont désormais concernés, indépendamment de leur mode de diffusion, garantissant ainsi l'égalité de traitement entre médias traditionnels et nouveaux acteurs (radios en ligne, podcasts, plateformes vidéo, presse en ligne, créateurs de contenu).
- **Principes fondamentaux et limites** : Les libertés de communication, de réception, de retransmission et la liberté éditoriale sont affirmées pour tous les fournisseurs de services de médias, avec des restrictions encadrées par les principes de nécessité et de proportionnalité.
- **Socle commun et règles sectorielles** : Instauration d'un socle commun de règles pour tous les fournisseurs, complété par des dispositions spécifiques pour certains services (télévision, médias audiovisuels à la demande), conformément à la directive Services de médias audiovisuels³.
- **Allègement des conditions d'accès et simplification administrative** : Suppression des régimes de concessions et permissions, introduction d'un régime de notification simplifiée et d'un régime d'agrément limité pour les services utilisant des fréquences hertziennes, ainsi que suppression de la taxe de surveillance.
- **Protection des mineurs et plateformes vidéo** : Renforcement des obligations pour la protection des mineurs, notamment contre la pornographie et la violence, et habilitation de l'Autorité luxembourgeoise indépendante des médias (ci-après « ALIM ») à définir des lignes directrices sur les mesures appropriées.
- **Renforcement des missions et pouvoirs de l'autorité de régulation** : Renforcement du rôle de l'ALIM (anciennement Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel) avec de nouvelles missions d'accompagnement, de prévention, pouvoirs d'injonction et de sanction accrus, et gouvernance réformée pour améliorer l'efficacité et la qualité décisionnelle.
- **Services de médias de service public** : Introduction d'une base légale explicite pour les missions de service public confiées par l'État, affirmant l'engagement de l'État envers le service public médiatique.

³ Lien vers la directive 2010/13/UE Services de médias audiovisuels sur le site EUR-Lex

- **Coopération avec le Conseil de Presse** : Mise en place d'un mécanisme de coopération formalisé, incluant consultations et renvois, pour assurer la cohérence en matière de déontologie journalistique.
- **Simplification administrative et accès aux recours** : Harmonisation et centralisation des démarches administratives auprès d'une autorité unique, avec clarification des mécanismes de dépôt et de traitement des plaintes.
- **Mise en conformité avec le droit de l'Union européenne** : Transposition de la directive 2010/13/UE et mise en œuvre des règlements européens 2024/1083 (liberté des médias) et 2024/900 (publicité politique) (ci-après les « Règlements »), visant à :
 - renforcer la liberté éditoriale et l'indépendance ;
 - faciliter l'opération transfrontalière des fournisseurs de médias ;
 - soutenir la transformation numérique ;
 - garantir la protection contre l'ingérence et la manipulation ;
 - accroître la transparence sur la propriété et la publicité ;
 - renforcer la coopération et la convergence réglementaire.

La Chambre de Commerce salue le Projet, qui modernise le cadre législatif en tenant compte des évolutions technologiques et de l'émergence de nouveaux acteurs dans le secteur des médias. Elle suggère néanmoins, sous le commentaire des articles qui suit, certaines précisions et clarifications sur des points clés du texte, tels que la définition des fournisseurs de services de médias, la protection des mineurs et la visibilité des services d'intérêt général.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 2 sur la définition du fournisseur de services de médias

L'article 2 du Projet définit la notion de « fournisseur de services de médias », en indiquant que « la personne physique ou morale qui assume la **responsabilité éditoriale** du choix du contenu du service de médias et qui détermine la manière dont il est organisé ; les créateurs de contenu et les éditeurs sont, aux fins de la présente loi, aussi considérés comme des fournisseurs de services de médias ». Il vise ainsi à préciser le champ d'application du dispositif proposé, à la lumière des évolutions récentes de l'écosystème audiovisuel et des modalités contemporaines d'accès du public aux contenus.

La Chambre de Commerce relève que cette définition entend tenir compte non seulement des acteurs assurant les contenus audiovisuels, mais également de ceux qui exercent une influence déterminante sur l'organisation de ces contenus audiovisuels, leur présentation et leur découvrabilité⁴ auprès des utilisateurs.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'interprétation qu'il convient de retenir de la notion de « responsabilité éditoriale » au sens de la directive 2010/13/UE et du Règlement (UE) 2024/1083, dès lors que certaines interfaces utilisateurs ne se limitent plus à une fonction d'accès technique neutre. Elle observe que des interfaces intégrées peuvent exercer un rôle actif dans la hiérarchisation, la mise en avant et la sélection des services et contenus audiovisuels, y compris par le recours à des mécanismes éditoriaux ou algorithmiques, influençant ainsi de manière significative l'exposition du public aux contenus.

Au regard du considérant n°33 et de l'article 2 de la directive 2010/13/UE, qui consacre le principe du pays d'origine et prévoit que les services de médias audiovisuels sont soumis à la compétence réglementaire de l'État membre dans lequel le fournisseur de services est établi, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'opportunité d'appréhender, pour les besoins de la régulation nationale, les interfaces utilisateurs étroitement intégrées et indissociables d'un guide électronique de programmes déjà soumis à la compétence d'un État membre, dans un cadre harmonisé conforme à ce principe. Une

⁴ La découvrabilité s'entend de l'ensemble des modalités, techniques ou éditoriales, par lesquelles un service de médias organise l'accès effectif des utilisateurs aux contenus qu'il propose, en influençant leur visibilité, leur hiérarchisation et leur présentation.

telle approche viserait à assurer la cohérence du dispositif proposé, tout en tenant compte des réalités techniques et économiques actuelles, sans préjuger la qualification juridique définitive de ces services au regard du droit de l'Union.

Concernant l'article 27 sur la protection des mineurs

L'article 27 du Projet transpose l'article 6 bis de la directive 2010/13/UE. La Chambre de Commerce relève que ce dernier prévoit que la responsabilité de la protection des mineurs incombe aux fournisseurs de services de médias audiovisuels, c'est-à-dire aux entités exerçant la responsabilité éditoriale.

La Chambre de Commerce note toutefois que certains opérateurs d'interfaces et d'applications ont déjà mis en place des dispositifs complets de protection des mineurs, répondant ou allant au-delà des exigences prévues par l'article 27 du Projet. Ces dispositifs peuvent inclure, par exemple, des environnements sécurisés pour mineurs, avec un accès limité aux contenus et applications appropriés. Dans ce type d'environnement fermé et sécurisé, le risque de préjudice physique, mental ou moral pour les mineurs est considérablement réduit.

La Chambre de Commerce souligne également qu'il convient de distinguer deux niveaux d'implémentation des mesures de protection des mineurs :

- le niveau de l'opérateur d'interface utilisateur (profil dédié aux mineurs) ;
- le niveau des applications individuelles accessibles via ces interfaces (personnalisation des contenus).

Dans la pratique, les mesures de protection des mineurs sont mises en œuvre à ces deux niveaux. Cette distinction n'est toutefois pas reflétée dans le libellé actuel de l'article 27 du Projet.

La Chambre de Commerce propose donc que l'article 27 du Projet soit clarifié afin de distinguer explicitement les mesures de protection mises en œuvre au niveau de l'interface utilisateur et celles mises en œuvre au niveau des applications.

Concernant les articles 36 et 42 sur la visibilité appropriée des services de médias audiovisuels d'intérêt général

Les articles 36 et 42 du Projet visent à transposer l'article 7 bis de la directive 2010/13/UE, lequel permet aux États membres d'adopter des mesures destinées à assurer la visibilité appropriée des services de médias audiovisuels d'intérêt général. Cette disposition européenne ne se limite pas aux contenus ou messages à caractère politique, mais couvre plus largement les services remplissant une mission d'intérêt général, notamment en matière d'information, de culture, d'éducation et de pluralisme des médias.

Il ressort toutefois de la rédaction actuelle de l'article 42 du Projet que l'approche retenue en matière de visibilité se concentre principalement sur les messages politiques, sans viser explicitement l'ensemble des services de médias audiovisuels d'intérêt général au sens de l'article 7 bis de la directive. Cette focalisation pourrait limiter la portée de la transposition par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur européen.

Dans un souci de cohérence avec la directive 2010/13/UE et afin d'assurer une transposition complète, il pourrait être opportun de préciser que les mesures de visibilité prévues par le Projet sont susceptibles de s'appliquer à l'ensemble des services de médias audiovisuels d'intérêt général, et non exclusivement aux contenus ou messages de nature politique.

Il serait alors pertinent de compléter l'article 42 du Projet afin de permettre à l'ALIM d'adopter des lignes directrices concernant la visibilité des services d'intérêt général, sur le modèle des dispositions existantes relatives aux messages électoraux et aux programmes d'information politique. L'instauration d'un ensemble minimal de règles en matière de visibilité contribuerait à réduire la fragmentation dans la transposition nationale de l'article 7 bis et à renforcer la sécurité juridique pour les opérateurs.

Concernant les articles 28 et 42 sur l'accessibilité

Les articles 28 et 42, point 9°, du Projet transposant la directive 2010/13/UE prévoient l'élaboration d'un plan d'action relatif à l'accessibilité des services de médias au bénéfice des personnes handicapées.

À cet égard, l'ALIM est notamment chargée d'encourager les fournisseurs de services de médias audiovisuels à améliorer l'accessibilité des services qu'ils proposent aux personnes handicapées.

La Chambre de Commerce rappelle par ailleurs que la loi du 8 mars 2023 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services, transposant la directive (UE) 2019/882, s'applique également aux services de médias audiovisuels.

Dans ce contexte, la mise en œuvre des dispositions du Projet relatives à l'accessibilité gagnerait à s'inscrire dans un souci de cohérence avec la loi du 8 mars 2023, afin de garantir la sécurité juridique des opérateurs et d'éviter l'instauration d'obligations redondantes ou divergentes, susceptibles de compliquer la fourniture de services sur une base transfrontalière⁵.

Cette exigence de cohérence n'exclut toutefois pas la possibilité pour l'ALIM de poursuivre les objectifs spécifiques du droit audiovisuel, notamment en matière d'accessibilité des contenus, conformément à la directive 2010/13/UE.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses observations.

⁵ La loi du 8 mars 2023 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services a entré en vigueur le 28 juin 2025. Conformément à son article 34, une période transitoire court jusqu'au 28 juin 2030, durant laquelle les prestataires de services peuvent continuer à fournir leurs services en utilisant les produits qu'ils utilisaient légalement avant l'entrée en vigueur de la loi.

