

PROJET DE LOI

sur les médias et l'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) ;

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

et portant modification de :

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

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

3° la loi du 27 août 2013 modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques en vue de la création de l'établissement public « Autorité luxembourgeoise indépendante de l'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 COMPLÉMENTAIRE DE L'AUTORITÉ LUXEMBOURGEOISE INDÉPENDANTE DE L'AUDIOVISUEL

(6.7.2026)

Considérations générales

L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ci-après l'« Autorité » ou « ALIA ») tient à remercier la Commission des Médias et des Communications pour les amendements adoptés le 18 juin 2026, lesquels tiennent compte d'un grand nombre des observations formulées dans notre avis initial.

Nous tenons, par ailleurs, à préciser que le présent avis ne se limite pas à une réponse aux seuls amendements adoptés le 18 juin 2026. Nous avons poursuivi notre analyse du projet de loi dans son ensemble et nous abordons dès lors également certains points qui n'avaient pas été soulevés dans notre avis initial du 23 février 2026, mais qui méritent néanmoins un examen particulier.

Pour le surplus, nous renvoyons à notre avis initial du 23 février 2026 et souhaitons, une nouvelle fois, attirer tout particulièrement l'attention sur l'importance de la formulation de certaines dispositions pour l'Autorité, ainsi que celles portant sur les nouvelles missions de l'Autorité en matière de mise en œuvre de l'EMFA et du règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique.

Par ailleurs, nous tenons particulièrement à insister sur la nécessité de désigner l'ALIA comme autorité compétente au titre de l'article 28, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2022/2065 (DSA). La présente réforme constitue précisément l'opportunité de procéder à cette désignation. En effet, la directive 2010/13/UE sur les services de médias audiovisuels (directive SMA) prévoit, en matière de protection des mineurs, des obligations similaires à celles du DSA, de sorte que l'expérience que nous avons déjà acquise dans ce domaine faciliterait grandement l'application effective de ces obligations. Nous proposons une formulation d'article à cet effet dans le présent avis (page 12).

Nous tenons enfin à souligner l'importance de la protection des mineurs et invitons le législateur à veiller à ce que celle-ci s'applique effectivement à l'ensemble des services entrant dans le champ d'application de la loi.

Par conséquent, nous réitérons nos recommandations antérieures quant à la nécessité d'un cadre normatif clair et effectif permettant à l'ALIA d'exercer pleinement ses missions dans ces domaines sensibles, et souhaitons apporter des éléments complémentaires à l'appui de certains articles.

Définitions (article 2, points 4, 5, 7 et 8)

Le projet de loi introduit, à l'article 2, une définition du « *créateur de contenu* ». Cette nouvelle catégorie a pour objet de soumettre les créateurs de contenu les plus notoires à certaines règles comparables à celles applicables aux médias traditionnels, notamment en matière de transparence publicitaire et de respect de la dignité humaine. Dans son avis du 24 février 2026, le Conseil d'État s'est toutefois opposé formellement à cette définition, relevant qu'elle « *se réfère uniquement à la mobilisation de la notoriété sans aucune référence quant à la taille de l'audience* » et qu'« *en l'absence de critères objectivables et quantifiables, [elle] est trop vague pour opérer une distinction pertinente entre les créateurs de contenu agissant de manière occasionnelle et ceux exerçant cette activité à titre professionnel* », en méconnaissance du principe de sécurité juridique. Afin de répondre à cette opposition formelle, les amendements prévoient désormais qu'« *un règlement grand-ducal, pris sur avis de l'Autorité, fixe les critères permettant d'établir les seuils de notoriété d'un créateur de contenu* ». Si cette modification vise manifestement à répondre aux préoccupations exprimées par le Conseil d'État, le recours à des seuils de notoriété appelle néanmoins plusieurs observations.

De prime abord, il convient de relever que le droit comparé ne fait apparaître aucune approche harmonisée consistant à définir les créateurs de contenu au moyen de seuils d'audience ou de notoriété. Si certains États membres, tels que l'Espagne, l'Italie ou les Pays-Bas, recourent effectivement à des critères quantitatifs, ceux-ci sont accompagnés de critères qualitatifs tenant à la nature même du contenu diffusé. Fixer de tels seuils quantitatifs ne serait, en tout état de cause, pas pertinent pour le Luxembourg, dont la taille réduite du marché audiovisuel et publicitaire exclurait la quasi-totalité des créateurs établis sur le territoire ou imposerait un seuil arbitrairement bas.

Le recours à un seuil de notoriété présente par ailleurs certaines limites pratiques. L'influence réellement exercée par un créateur ne dépend pas exclusivement de la taille de son audience. Des créateurs disposant d'une communauté plus restreinte, mais particulièrement engagée, peuvent exercer une influence significative sans atteindre le seuil fixé, tandis qu'une audience plus importante ne traduit pas nécessairement un impact comparable. Le risque existe ainsi que certains créateurs de contenu, exerçant pourtant une influence réelle sur leur public, ne relèvent pas du régime prévu par le projet de loi au seul motif qu'ils n'atteignent pas le seuil réglementaire. À cet égard, il peut être relevé que ni la directive SMA, ni la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, ni le présent projet de loi ne quantifient la notion de « *grand public* » lorsqu'ils définissent les services de médias audiovisuels.

L'Autorité s'interroge également sur la cohérence entre le commentaire des articles et le texte du projet de loi s'agissant de l'articulation entre la qualification de créateur de contenu et celle de fournisseur de services de médias audiovisuels à la demande. En effet, le commentaire des articles indique que « *les créateurs de contenu ne sont, aux fins de l'application du présent projet de loi, pas des fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande* ». Cette exclusion ne ressort toutefois pas du texte du projet de loi. Celui-ci n'exclut pas expressément qu'une personne ne remplissant pas les critères permettant d'être qualifiée de créateur de contenu puisse néanmoins relever de la qualification de fournisseur de services de médias audiovisuels à la demande, dès lors que les conditions propres à cette qualification sont réunies. Cette approche soulève des interrogations au regard de la conformité avec la directive SMA, qui n'exclut pas qu'un créateur de contenu soit qualifié de

fournisseur de services de médias audiovisuels à la demande lorsque les conditions applicables à cette qualification sont réunies. Cette divergence est susceptible de créer une insécurité juridique quant au régime applicable et mériterait, dès lors, d'être clarifiée dans le texte du projet de loi, d'autant plus que les obligations pesant sur les services de médias audiovisuels à la demande sont, en partie, plus lourdes que celles proposées pour les créateurs de contenus, notamment en matière d'accessibilité des contenus, de protection des mineurs et de mise en valeur des œuvres européennes.

Par ailleurs, l'intégration de la notion de « *contenu numérique* » dans les dispositions relatives au parrainage et au placement de produit manque de cohérence. L'Autorité relève que les articles 23, paragraphe 1er, et 24, paragraphe 1er, visent les « *services de médias* », notion qui englobe les créateurs de contenu au sens du projet de loi. Elle estime toutefois que, dans un souci de cohérence rédactionnelle, il conviendrait soit d'aligner la rédaction de l'article 24 sur celle de l'article 23 en y introduisant également une référence expresse au contenu numérique, soit, à l'inverse, de conserver dans les deux dispositions la référence générale aux « *services de médias* ». Une telle approche permettrait d'assurer une plus grande cohérence et d'éviter toute difficulté d'interprétation.

Enfin, l'Autorité estime qu'il pourrait être envisagé de répondre aux préoccupations exprimées par le Conseil d'État par une approche davantage fondée sur la nature de l'activité exercée que sur un seuil de notoriété. Le règlement grand-ducal pourrait ainsi préciser les critères objectifs permettant d'apprécier la qualité de créateur de contenu, tels que la régularité de l'activité, l'existence d'une responsabilité éditoriale ou encore l'exercice d'une activité économique, sans fixer nécessairement un seuil de notoriété. Une telle approche permettrait de répondre aux exigences de sécurité juridique relevées par le Conseil d'État tout en limitant les effets de seuil susceptibles d'exclure certains créateurs.

Dans un second temps, l'Autorité pourrait être chargée de publier des recommandations ou des lignes directrices précisant les modalités d'application de ces critères. Ces instruments offriraient la souplesse nécessaire pour tenir compte de l'évolution rapide des plateformes numériques, des nouveaux modes de diffusion des contenus ou encore des indicateurs d'influence, sans nécessiter une modification régulière du règlement grand-ducal. Une telle approche s'inscrirait d'ailleurs dans les pratiques observées dans plusieurs États membres, où les autorités de régulation complètent le cadre légal ou réglementaire par des lignes directrices ou des recommandations destinées à en faciliter l'application, tout en préservant la sécurité juridique des opérateurs.

Par conséquent, l'Autorité propose la formulation suivante:

8° « *créateur de contenu* » : un utilisateur qui, **de manière habituelle**, génère et met à disposition du public, sur une plateforme en ligne, des contenus numériques en échange d'une contrepartie, financière ou d'une autre nature, **qui exerce une responsabilité éditoriale sur les contenus communiqués** et qui **consacre cette activité à la promotion** mobilise sa notoriété auprès de son audience pour promouvoir, directement ou indirectement, des biens, des services ou d'une cause quelconque.

Un règlement grand-ducal pris sur avis de l'Autorité, précise les critères, tenant à sa nature éditoriale, informative ou promotionnelle des contenus diffusés ainsi qu'au caractère habituel de l'activité, permettant de qualifier un utilisateur de créateur de contenu.

Fournisseurs de services de médias autres que les fournisseurs de services de médias audiovisuels (article 5)

L'Autorité souhaiterait attirer l'attention sur la formulation de l'article 5 du projet de loi. Bien que cet article reprenne les critères de la loi initialement citée, deux incohérences subsistent.

En premier lieu, le projet de loi ne précise pas si les critères énumérés sont cumulatifs ou alternatifs, ce qui est pourtant déterminant pour la mise en œuvre de cet article et pour la détermination de ses conditions d'application.

En second lieu, si ces critères peuvent se révéler pertinents pour des personnes morales disposant d'une structure organisationnelle et d'une documentation telles que visées par le présent article, force est de constater qu'ils apparaissent inadaptés à certains fournisseurs de services de médias, notamment les créateurs de contenus. Le risque est significatif, dans la mesure où nombre de ces acteurs ne remplissent pas un, voire aucun, des critères énumérés, ce qui pourrait conduire à leur exclusion de facto du champ d'application de la loi.

Dans ce contexte, l'Autorité propose de recourir, de manière neutre, à la notion de « personne physique ou morale établie au Grand-Duché de Luxembourg » déjà utilisée dans la loi actuelle (cf. article 2, point 7) plutôt que de maintenir une énumération de critères dont l'application s'avère non appropriée pour certains fournisseurs de services de médias.

L'Autorité renvoie, pour le surplus, à son premier avis en ce qui concerne cette problématique.

Contenus illicites (article 11)

– *Ordre public*

Concernant l'article 11, paragraphe 1^{er}, point 7, relatif aux contenus illicites, l'Autorité estime qu'il serait opportun de maintenir la référence à la sécurité nationale et à l'ordre public. Cette référence permet de tenir compte des contenus susceptibles de présenter un risque systémique pour la société démocratique. Même si un contenu ne produit pas en lui-même un effet matériel immédiat, il peut exercer une influence significative en incitant ou en facilitant des comportements illicites graves.

Toutefois, afin de respecter les exigences de prévisibilité et de sécurité juridique consacrées par le droit de l'Union européenne, nous reconnaissons que ces notions doivent être encadrées par des critères plus précis et, autant que possible, rattachées à des concepts juridiques existants en droit national ou européen. Une telle précision permet d'éviter une interprétation excessive tout en garantissant l'effectivité des mesures visant à protéger les intérêts fondamentaux de l'État et de la société.

L'Autorité propose, à cet effet, de remplacer le point 7 par la formulation suivante:

« Contenus constitutifs d'une infraction pénale »

Cette formulation permet de rattacher l'interdiction à des infractions définies en droit pénal, et donc plus prévisibles.

– *Commentaires des utilisateurs*

L'Autorité relève une incohérence entre les conditions cumulatives prévues à l'article 11, paragraphe 2. La condition prévue au point 1^o vise un commentaire publié en réponse à un programme, à un contenu numérique ou à une publication de presse, alors que la condition prévue au point 2^o fait référence au « service de médias ayant fait l'objet du commentaire ». Or, un commentaire ne se rapporte pas au service de médias pris dans son ensemble, mais bien à l'élément concret qui en fait l'objet, donc au programme, contenu numérique ou publication de presse. La condition prévue au point 2^o devrait dès lors renvoyer à ce même élément, et non au service de médias.

L'Autorité propose, à cet effet, de reformuler l'article 11, paragraphe 2, comme suit :

(2) Le paragraphe 1er s'applique également aux commentaires d'utilisateurs lorsque les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

1^o le commentaire est publié en réponse à un programme, à un contenu numérique ou à une publication de presse;

*2^o le **programme, contenu numérique ou publication de presse** ~~service de médias~~ ayant fait l'objet du commentaire a été publié en ligne par le fournisseur de services de médias concerné.*

– *Mise en œuvre effective, dans le secteur des médias, des sanctions adoptées sur le fondement de l'article 215 TFUE*

L'article 11 du projet de loi doit être complété afin d'assurer la mise en œuvre effective, dans le secteur des médias, des sanctions adoptées sur le fondement de l'article 215 TFUE, notamment celles prévues par le règlement (UE) n° 833/2014¹, tel que modifié par le règlement (UE) 2026/506², qui étend l'interdiction aux entités miroirs. En l'état, le projet de loi ne comporte pas d'interdiction explicite

¹ Règlement (UE) n° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (version consolidée au 24 avril 2026), CELEX : 02014R0833-20260424, JO L 229 du 31.7.2014.

² Règlement (UE) 2026/506 du Conseil du 23 avril 2026 modifiant le règlement (UE) n° 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JO L 2026/506 du 23.4.2026.

de diffusion de contenus ou de programmes émanant d'entités sanctionnées et ne fournit pas à l'Autorité un fondement juridique suffisamment clair pour intervenir rapidement en cas de violation.

Il est dès lors proposé d'ajouter à l'article 11 un paragraphe 3 ainsi rédigé :

« Est interdite toute diffusion de contenus ou de programmes provenant des personnes morales, entités ou organismes visés par les sanctions prises sur le fondement de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

Par ailleurs, afin de garantir l'effectivité de cette interdiction, l'Autorité considère qu'il serait utile de prévoir un nouvel article lui conférant des pouvoirs d'exécution gradués lorsque de tels contenus sont diffusés par des acteurs relevant de sa compétence. Cette proposition s'inspire notamment du mécanisme retenu par le législateur français à l'article 14 de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (loi SREN) :

« Si un fournisseur de services de médias, un fournisseur de plateformes de partage de vidéos, un parraineur ou un prestataire de services de publicité à caractère politique diffuse des contenus ou des programmes provenant des personnes morales, entités ou organismes visés par les sanctions prises sur le fondement de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Autorité peut :

- 1° lorsqu'il s'agit d'un service de médias radiodiffusé, procéder au retrait de l'agrément ;*
- 2° lorsqu'il s'agit d'un service de médias audiovisuels soumis à notification, prononcer la suspension temporaire du service de médias concerné. Dans le cas d'un service visé à l'article 4, paragraphe 2, l'interdiction du service entraîne l'interdiction de l'usage de la liaison montante ou de la capacité de satellite luxembourgeois ;*
- 3° lorsqu'il s'agit d'un service de plateforme de partage de vidéos, prononcer la suspension du service concerné. »*

Ces ajustements permettent d'aligner le droit national sur les obligations découlant des règlements européens susmentionnés, de donner à l'Autorité une base matérielle claire pour intervenir, et de limiter le risque que le Luxembourg soit utilisé comme vecteur de diffusion de contenus provenant d'entités sanctionnées ou d'entités miroirs.

Notifications (article 20)

L'article 20, tel que rédigé, prévoit une notification postérieure au lancement du service. Cette approche pourrait soulever des difficultés au regard des exigences découlant de l'article 2septies du règlement (UE) n° 833/2014, tel que modifié par le règlement (UE)2026/506, qui prévoit une interdiction immédiate de diffusion de contenus émanant d'entités sanctionnées, y compris via des entités miroirs.

En effet, cela permet à un service de débiter ses activités sans contrôle préalable, créant un risque de violation du droit de l'UE, d'autant plus marqué dans le contexte luxembourgeois (notamment en lien avec l'utilisation de capacités satellitaires). L'absence de contrôle ex ante empêche ainsi de garantir l'effet utile des sanctions et méconnaît le principe de coopération loyale (article 4, paragraphe 3, TUE).

L'Autorité est d'avis que le dispositif actuel ne permet pas à l'autorité compétente d'exercer efficacement ses missions au titre de l'article 9 du règlement 833/2014 et expose le Luxembourg à un risque de manquement.

Afin d'y remédier, il est proposé de modifier l'article 20 comme suit :

« Tout fournisseur de services de médias audiovisuels relevant de la compétence du Grand-Duché de Luxembourg, qui a l'intention de fournir un service de médias audiovisuels qui n'est pas un service de médias radiodiffusé, doit, au plus tard un mois avant le lancement du service, notifier ce service de médias audiovisuels à l'Autorité. »

Cette modification instaure un contrôle ex ante ciblé et proportionné, strictement limité au respect des sanctions européennes, sans remettre en cause l'économie générale de la directive SMA.

Missions de service public (article 36)

L'Autorité souhaite mettre en évidence l'absence de définition de la notion de « médias de service public » et de « mission de service public ».

Or, sans définition précise, il est difficile de justifier en droit :

- un traitement spécifique en matière, entre autres, de financement public, de gouvernance, d'accessibilité et de contrôle et ;
- l'application de règles particulières (indépendance éditoriale, obligations de pluralisme, missions d'intérêt général) à certains fournisseurs et pas à d'autres.

L'Autorité propose la définition suivante :

« Sont considérés comme « médias exerçant un service public ou une mission de service public » les services de médias auxquels l'État confie, par la loi ou par convention, une mission de service public clairement définie, assortie d'un financement approprié, pluriannuel et stable.

Les médias exerçant un service public ou une mission de service public ont pour mission de fournir un service de médias directement lié aux besoins démocratiques, sociaux et culturels de la société luxembourgeoise, ainsi qu'à la nécessité de préserver le pluralisme dans les médias, conformément au protocole (n° 29) sur le système de radiodiffusion publique dans les États membres, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

L'Autorité relève en outre que le statut particulier conféré aux médias de service public ou exerçant une mission de service public, notamment à travers leur financement par l'État, doit avoir pour contrepartie des obligations renforcées en matière d'objectivité, d'impartialité et de neutralité de l'information, ainsi que de respect du pluralisme des idées. Ceci à l'image du modèle retenu au Royaume-Uni, où la BBC est soumise à un contrôle spécifique de l'Ofcom portant précisément sur ces exigences. L'Autorité recommande dès lors que la surveillance du respect de ces obligations soit confiée à l'Autorité elle-même, plutôt qu'aux instances internes propres à chaque média de service public.

Missions de l'Autorité en vertu de la présente loi (article 42)

L'Autorité estime qu'il est nécessaire d'inscrire, parmi ses missions, son rôle dans le cadre de la législation européenne sur l'intelligence artificielle afin d'offrir une cohérence entre l'actuel projet de loi et le projet de loi n°8476. L'Autorité suggère d'inscrire la mention suivante :

« L'Autorité Luxembourgeoise indépendante des médias est l'autorité de surveillance du marché au titre du règlement (UE)2024/1689, conformément à la loi du [...] relative à l'intelligence artificielle. ».

Mise en œuvre du règlement UE 2024/1083 (EMFA) (article 43)

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. Si le projet de loi marque une évolution importante en étendant la compétence de l'ALIA à l'ensemble des concentrations dans le secteur des médias, cette extension n'est, à ce stade, pas assortie des règles de fond et de procédure requises par l'article 22, paragraphe 1er, de l'EMFA, notamment en ce qui concerne les seuils de pertinence, les critères d'évaluation ou la procédure applicable. En outre, le projet de loi ne précise pas l'articulation claire avec l'Autorité de la concurrence et ne prévoit pas de régime de sanctions effectif. Or, l'EMFA n'est pas un règlement européen comme les autres : plusieurs de ses dispositions, notamment celles relatives au droit de personnaliser l'offre de médias (article 20) et à l'évaluation des concentrations (article 22), supposent l'adoption de mesures de mise en œuvre en droit national. À cet égard, l'article 22, paragraphe 1, prévoit clairement que « les États membres arrêtent, dans leur droit national, des règles de fond et de procédure permettant d'évaluer les concentrations sur les marchés des médias ». À défaut d'un tel cadre normatif clair, transparent et objectif, les nouveaux pouvoirs conférés aux autorités nationales pourraient ne pas produire pleinement les effets attendus en termes de protection du pluralisme, de cohérence institutionnelle et de sécurité juridique pour les acteurs du secteur.

Concernant la personnalisation de l'offre des médias, il nous importe d'attirer l'attention sur la nécessité de prévoir, en droit national, des modalités de mise en œuvre de l'article 20, sans préjuger de l'autorité compétente, afin de garantir l'effectivité des droits qu'il consacre.

L'Autorité tient également à rendre attentif à l'article 6, paragraphe 3, de l'EMFA, qui impose aux fournisseurs de services de médias diffusant des contenus d'actualité et d'affaires publiques de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'indépendance des décisions éditoriales individuelles. Cette exigence revêt une importance particulière dans le contexte du projet de loi, dès lors que celui-ci ne prévoit plus de cahiers des charges pour l'ensemble des services de médias, alors que ceux-ci constituaient jusqu'à présent l'instrument privilégié pour encadrer, notamment, les garanties d'indépendance éditoriale. Il importe dès lors de veiller à ce que l'article 6, paragraphe 3, de l'EMFA soit effectivement mis en œuvre, afin de ne pas créer de vide dans la protection de l'indépendance éditoriale que les cahiers des charges assuraient auparavant.

Composition du Conseil d'administration (article 46)

Tel que déjà relevé dans l'avis (page 36), l'Autorité est préoccupée par la présence de représentants de l'État au sein de son conseil d'administration, organe dirigeant d'un établissement public indépendant. Si ces représentants ne participent pas aux décisions prises par la Commission des agréments et des sanctions, ils prennent part aux travaux relatifs à la définition des orientations stratégiques de l'Autorité, à la nomination et à la révocation du directeur et à l'élaboration des règlements relatifs aux procédures. Une telle participation est de nature à porter atteinte à l'indépendance de l'Autorité, telle qu'elle est pourtant exigée par l'article 30 de la directive SMA, qui impose que les autorités de régulation nationales soient juridiquement distinctes du gouvernement et fonctionnellement indépendantes de celui-ci ainsi que de tout autre organisme public ou privé.

Cette exigence d'indépendance est désormais reprise et renforcée par l'ensemble des textes européens les plus récents applicables au secteur des médias et du numérique, tels que l'EMFA, le règlement relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, ainsi que le règlement sur l'intelligence artificielle. Cette exigence s'inscrit, plus largement, dans le respect du principe de l'État de droit, lequel suppose que les autorités chargées de garantir le pluralisme et la liberté des médias soient à l'abri de toute influence politique, y compris indirecte.

Cette préoccupation est d'autant plus vive que, sur les sept membres que compte le conseil d'administration appelé à statuer sur ces matières, deux sont directement proposés par des membres du Gouvernement, tandis que deux autres sont proposés par le Gouvernement en conseil. Les trois membres restants sont désignés par la Chambre des députés à la majorité des deux tiers. Dans ces conditions, la composition du conseil d'administration confère à l'exécutif une influence significative au sein de cet organe, susceptible de soulever des interrogations au regard des exigences d'indépendance de l'Autorité.

L'Autorité recommande dès lors que la composition du conseil d'administration soit revue afin d'exclure toute présence de représentants de l'État en son sein, ou, à tout le moins, de circonscrire strictement leur participation aux seules matières budgétaires et administratives. Par ailleurs, afin d'assurer la continuité du conseil d'administration et d'éviter que le Gouvernement ne puisse procéder à la nomination de l'ensemble de ses membres en une seule fois, nous proposons d'introduire un mécanisme de renouvellement partiel et échelonné des mandats, par exemple par tiers, selon des échéances décalées entre les différents membres.

Désaccord fondamental et persistant (article 53)

L'Autorité tient à réitérer les réserves déjà exprimées dans son avis n° 04/2026 du 23 février 2026 (page 37) concernant l'article 53, paragraphe 7, du projet de loi et le motif de révocation du directeur qu'il prévoit, fondé sur l'existence d'un « désaccord fondamental et persistant » avec le conseil d'administration, et renouvelle sa demande de suppression de cette disposition.

En premier lieu, l'imprécision de cette notion, combinée à l'absence de critères objectifs, ouvre la porte à une qualification de toute divergence d'appréciation entre le directeur et le conseil d'administration comme motif de révocation, ce qui est de nature à fragiliser l'autonomie fonctionnelle du directeur. En second lieu, un tel mécanisme, non circonscrit à des critères précis liés à la politique générale et aux missions légales de l'Autorité, est susceptible de créer une dépendance structurelle du directeur à l'égard du conseil d'administration, incompatible avec l'exigence d'indépendance posée par l'article 30, paragraphe 5, de la directive SMA. Enfin, les motifs de révocation pour faute grave et incapacité durable, déjà prévus par le texte, constituent des critères objectifs, aisément identifiables et

suffisants au regard des principes de sécurité juridique et de bonne gouvernance, sans qu'il soit nécessaire d'y ajouter un motif aussi indéterminé. L'Autorité maintient dès lors sa proposition de supprimer la possibilité de révocation fondée sur un « désaccord fondamental et persistant », en ne retenant que la faute grave et l'incapacité durable comme motifs de révocation.

Recours contentieux (article 87)

L'Autorité souhaite attirer l'attention sur l'ouverture des recours en réformation sur l'ensemble de ses décisions conformément à l'article 87 du projet de loi. Elle est d'avis qu'il serait préférable de limiter ce recours aux décisions de sanction et de mise en demeure respectivement prévus aux articles 63-65 et 79-81 du présent projet de loi et dans un souci de continuité avec la loi de 1991.

Observations complémentaires et dispositions modificatives

– Désignation de l'Autorité en tant qu'autorité compétente aux fins de l'application de l'article 28, paragraphe 1^{er} du OSA

Dans son avis du 23 février 2026 sur le projet de loi n° 8625, l'Autorité a insisté sur la nécessité de clarifier l'articulation entre le DSA et la directive SMA en désignant l'ALIA comme autorité compétente pour l'article 28, paragraphe 1^{er} du DSA. Compte tenu des compétences déjà exercées par l'ALIA en matière de protection des mineurs et de régulation des contenus audiovisuels et numériques, cette désignation permet de garantir une approche cohérente en matière de protection des mineurs.

L'Autorité tient à souligner qu'il serait particulièrement opportun d'agir sans délai. Le projet de loi sur les médias constitue le véhicule législatif adéquat pour introduire un nouvel article consacrant la désignation de l'ALIA comme autorité compétente pour l'article 28 du règlement (UE) 2022/2065, assorti de dispositions modificatives de la loi du 4 avril 2025 portant mise en œuvre dudit règlement, qui peuvent être intégrées de manière simple et cohérente. A cet effet, l'ALIA propose la formulation de texte suivant :

« Art. XX Missions de l'Autorité dans le cadre du règlement (UE) 2022/2065

L'autorité exerce les missions qui lui sont attribuées par la 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, dans le cadre de l'application de l'article 28, paragraphe 1er, dudit règlement.

Titre 5 – Dispositions modificatives

Chapitre 4 – Modification de la 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 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

Art. XX. Le titre du chapitre 2 est modifié comme suit : « Autorités compétentes et coordinateur pour les services numériques »

Art. XX. Au chapitre 2 sont insérés les articles 2bis et 2ter rédigés comme suit :

Art. 2bis. Autorité compétente aux fins de l'application de l'article 28, paragraphe 1er du règlement (UE)2022/2065

(1) Par dérogation à l'article 2, paragraphe 1^{er}, l'Autorité Luxembourgeoise Indépendante de l'Audiovisuel, ci-après « ALIA », est désignée comme autorité compétente aux fins de l'application de l'article 28, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE)2022/2065.

(2) L'ALIA agit par l'organe de sa direction, qui adopte les décisions nécessaires à l'application de la présente loi dans le cadre des compétences visées au paragraphe 1^{er}. La direction exerce ses attributions conformément à l'article 51 de la loi sur les médias.

(3) Par dérogation au paragraphe 2, la Commission des agréments et des sanctions visées à l'article 56 de la loi sur les médias statue sur les points suivants :

1° demandes de soumission d'un plan d'action et de restriction temporaire de service conformément à l'article 14 ;

2° décisions d'imposition d'astreinte et d'amende conformément aux articles 15 et 16.

(4) Les décisions prises en application du paragraphe 3 sont prises à la majorité simple.

(5) Les décisions de l'ALIA prises sur le fondement des articles 11 à 16 sont publiées sur son site internet. Leur publicité peut être limitée pour tenir compte de l'intérêt légitime des parties et des personnes citées à ce que leurs secrets d'affaires et autres informations confidentielles ne soient pas divulgués.

(6) Pour l'exercice des compétences visées au paragraphe 1^{er}, les dispositions des articles 3 à 21 et 25 à 28 s'appliquent à l'ALIA. Pour l'application de ces dispositions, toute référence à « l'Autorité » s'entend comme visant l'ALIA lorsqu'elle agit dans le cadre des compétences visées au paragraphe 1^{er}.

Art. 2ter. Coopération entre autorités compétentes

Les autorités compétentes visées à l'article 2 et 2bis coopèrent étroitement et se prêtent mutuellement assistance dans le cadre de l'application du règlement (UE)2022/2065.

Les modalités de cette coopération peuvent être précisées par voie d'accord de coopération entre les autorités concernées. »

– Nécessité d'un congé dédié pour les membres du Conseil d'administration

L'Autorité insiste fortement sur la nécessité d'instaurer un congé spécifique pour les membres du Conseil d'administration, condition indispensable au bon fonctionnement du modèle de gouvernance prévu. Au regard de l'ampleur et de la complexité des nouvelles missions confiées à l'ALIA, l'implication attendue des membres du Conseil d'administration est soutenue, régulière et difficilement compatible avec l'exercice simultané d'une activité professionnelle sans aménagements adaptés.

Cette exigence est d'autant plus pressante que les réunions du Conseil d'administration se tiennent en heures de bureau, ce qui rend concrètement difficile, voire impossible, la participation effective des membres salariés, en l'absence d'un cadre légal spécifique.

Sans un tel congé ou une dispense équivalente, le risque est réel de compromettre la disponibilité des membres, de créer des blocages dans la prise de décision et, in fine, d'affaiblir la réactivité, la crédibilité et l'indépendance de l'autorité. L'ALIA considère dès lors cette mesure non comme un simple aménagement, mais comme une condition nécessaire à la mise en œuvre effective et ambitieuse de la réforme proposée.

Ainsi fait et délibéré lors de la réunion du Conseil du 6 juillet 2026 :

Marc Glesener, président

Valérie Dupong, membre

Luc Weitzel, membre

Claude Wolf, membre

Marc Lis, membre

Pour expédition conforme
Marc GLESENER
Président

