

PROPOSITION DE LOI

relative à la protection des mineurs sur les réseaux sociaux

* * *

AVIS DU JUGENDROT

(27.03.2026)

1. Introduction

Par courrier du 3 février 2026, la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Médias et de la Connectivité, a soumis à l'avis du Jugendrot la proposition de loi n° 8690 relative à la protection des mineurs sur les réseaux sociaux.

La proposition de loi vise à établir un cadre juridique spécifique encadrant l'accès des mineurs aux services de réseaux sociaux en ligne, notamment par :

- l'interdiction d'accès pour les enfants de moins de treize ans ;
- la soumission de l'accès des mineurs âgés de treize à quinze ans au consentement vérifiable du titulaire de l'autorité parentale ;
- la mise en place de systèmes de vérification de l'âge et du consentement parental ;
- la désignation de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel comme autorité compétente.

Le Jugendrot rappelle qu'il a adopté, en date du 21 janvier 2026, un avis général relatif à l'accès des jeunes aux réseaux sociaux.¹ Le présent avis s'inscrit dans la continuité de cette position, en examinant spécifiquement les stipulations concrètes de la proposition de loi.

2. Remarques générales

2.1. Objectif légitime de protection des mineurs

Le Jugendrot reconnaît pleinement que la protection des mineurs dans les espaces numériques constitue un objectif d'intérêt général majeur. Les risques liés à l'usage des réseaux sociaux, dont *inter alia* le cyberharcèlement, exposition à des contenus inappropriés et illégaux, les usages excessifs, la manipulation algorithmique, la sextortion ou le grooming, sont documentés et appellent une réponse politique structurée. L'évolution rapide des technologies numériques,

¹ Accessible sous: https://www.jugendrot.lu/wp-content/uploads/2026/01/Jeunes-et-reseaux-sociaux_Communique_Jugendrot_CGJL_210126.pdf

notamment le développement de systèmes d'intelligence artificielle générative, renforce la nécessité d'un encadrement adapté.

Le Jugendrot salue à cet égard l'attention portée par le Gouvernement ainsi que par la Chambre des députés à cette thématique et à la recherche de solutions visant à renforcer la protection des jeunes dans les environnements numériques.

2.2. Droits fondamentaux et droits de l'enfant

Le Jugendrot rappelle que toute mesure législative encadrant l'accès des mineurs aux réseaux sociaux doit être appréciée à la lumière des droits fondamentaux garantis tant par l'ordre juridique national qu'europpéen et international.

À cet égard, il convient de rappeler en particulier :

- l'article 15, paragraphe 5, de la Constitution luxembourgeoise, selon lequel, dans toute décision qui concerne l'enfant, l'intérêt de celui-ci doit être pris en considération de manière primordiale et chaque enfant a droit à la protection, aux mesures et aux soins nécessaires à son bien-être et à son développement ;
- les articles 20, 23 et 31 de la Constitution luxembourgeoise, garantissant respectivement le droit au respect de la vie privée, la liberté de manifester ses opinions et la protection des données à caractère personnel ;
- l'article 37 de la Constitution luxembourgeoise, selon lequel toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi, respecter leur contenu essentiel et être nécessaire et proportionnée dans une société démocratique ;
- l'article 3 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, consacrant le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant comme considération primordiale dans toute décision le concernant ;
- l'article 19 de cette même Convention, qui impose aux États parties de protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalité physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle ;
- les articles 12, 13 et 17 de cette même Convention, garantissant respectivement le droit de l'enfant à être entendu, la liberté d'expression et le droit d'accès à l'information ;
- l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne relatif à la protection des données à caractère personnel ;
- l'article 24 de la même Charte, qui impose que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans l'action publique ;
- les principes généraux de proportionnalité et de nécessité applicables à toute restriction à l'exercice des libertés fondamentales.

Le Jugendrot souligne que l'accès aux réseaux sociaux et aux environnements numériques relève aujourd'hui, pour de nombreux jeunes, de l'exercice effectif de leur liberté d'expression,

de leur droit à l'information et de leur participation à la vie sociale et démocratique. Ces espaces constituent également, pour certains jeunes, des lieux essentiels de socialisation, d'entraide et de construction identitaire.

Dès lors, toute limitation d'accès fondée sur l'âge ou conditionnée à des mécanismes de vérification doit être conçue de manière à garantir un juste équilibre entre les droits fondamentaux en présence, notamment entre l'objectif de protection des mineurs contre toute forme de violence — qui constitue en lui-même un droit fondamental — et le respect des autres droits fondamentaux. Il convient en outre de veiller à ce que les mécanismes envisagés ne produisent pas d'effets indirects disproportionnés sur les droits d'autres utilisateurs, en particulier des personnes majeures.

2.3. Régulation proportionnée de l'accès aux réseaux sociaux

Le Jugendrot souligne que toute intervention législative dans ce domaine doit respecter les principes de proportionnalité et de nécessité.

Les usages des réseaux sociaux ainsi que les risques susceptibles d'y être associés ne présentent pas un caractère homogène. Ils varient en fonction de l'âge des utilisateurs, de leur environnement social, éducatif et socio-économique, mais également selon les caractéristiques propres aux différents services numériques susceptibles de relever de la notion de réseau social.

Les plateformes concernées peuvent en effet présenter des profils de risque sensiblement différents selon la nature des contenus qui y sont diffusés, les modalités d'interaction entre utilisateurs, l'ampleur de la diffusion publique des contenus, ainsi que les mécanismes techniques et algorithmiques qui structurent l'expérience des utilisateurs. Certaines plateformes reposent notamment sur des systèmes de recommandation algorithmique ou sur des mécanismes de conception visant à accroître l'engagement des utilisateurs, tels que le défilement infini, la lecture automatique de contenus ou les notifications push, susceptibles d'intensifier l'exposition aux contenus et d'influencer les usages.

Dans ce contexte, les risques auxquels les mineurs peuvent être exposés, notamment l'exposition à des contenus inappropriés, les phénomènes de cyberharcèlement, certaines formes de manipulation ou encore les atteintes à la vie privée, peuvent se manifester de manière différenciée selon les services concernés. Il en résulte que les mesures visant à prévenir ou à atténuer ces risques devraient, dans toute la mesure du possible, tenir compte à la fois de l'âge des utilisateurs et des caractéristiques propres des plateformes, sur la base de données probantes.

En particulier, le Jugendrot considère qu'une interdiction générale d'accès aux réseaux sociaux jusqu'à l'âge de seize ans serait disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

2.4. Effectivité et limites pratiques

Le Jugendrot souligne que l'effectivité du dispositif proposé constitue un élément déterminant de son appréciation.

Dans un environnement numérique intrinsèquement transnational, les services de réseaux sociaux sont majoritairement opérés par des acteurs établis hors du territoire national. Dès lors, l'application concrète d'un dispositif strictement national soulève plusieurs défis :

- la possibilité de contournement technique des mécanismes de vérification de l'âge ;
- la difficulté d'assurer un contrôle effectif, notamment à l'échelle nationale, à l'égard de plateformes opérant à grande échelle, ainsi que la capacité opérationnelle réelle de l'autorité compétente à exercer ce contrôle, compte tenu des ressources humaines, techniques et financières nécessaires ;
- la portée réelle du pouvoir de sanction de l'autorité compétente à l'égard d'acteurs internationaux dont la présence juridique ou opérationnelle au Luxembourg peut être limitée ;
- le risque que certaines plateformes choisissent de restreindre ou de cesser certains services sur le marché luxembourgeois afin d'éviter des obligations nationales spécifiques ;
- le risque de déplacement des usages vers des environnements moins régulés et potentiellement moins protecteurs.

Le Jugendrot estime qu'une réglementation dont l'effectivité ne peut être garantie risque d'affaiblir la crédibilité du cadre normatif et de créer un écart entre la règle formelle et les pratiques réelles.

Compte tenu des éléments susmentionnés, le Jugendrot considère qu'une approche à l'échelle de l'Union européenne apparaît la plus adéquate afin de garantir l'effectivité et la cohérence des mesures de protection des mineurs dans les environnements numériques. Eu égard au caractère transfrontalier des services concernés et aux limites inhérentes à une intervention strictement nationale, il apparaît souhaitable de privilégier l'adoption d'un cadre européen commun avant l'engagement de mesures nationales.

Dans l'hypothèse où une telle initiative européenne ne se concrétiserait pas dans un délai raisonnable au regard du processus législatif de l'Union européenne, l'adoption de mesures au niveau national pourrait néanmoins être envisagée. Dans ce cas, le Jugendrot estime qu'il conviendrait de veiller, dans toute la mesure du possible, à une convergence avec les cadres juridiques applicables dans une ou plusieurs juridictions limitrophes afin de limiter les risques de contournement et de fragmentation normative.

2.5. Approche globale

Le Jugendrot souligne que la protection des jeunes dans les environnements numériques ne saurait être réduite à la seule question de l'accès aux réseaux sociaux. Elle implique également une réflexion plus large sur les conditions d'usage des services numériques et sur la régulation des plateformes elles-mêmes.

Les enjeux liés au bien-être des jeunes en ligne concernent notamment le temps d'écran, l'exposition à certains contenus, le cyberharcèlement, la protection des données à caractère personnel, ainsi que l'influence des choix de conception des plateformes. Une approche exclusivement centrée sur un seuil d'âge ne permet pas, à elle seule, de traiter ces différents facteurs. En l'absence de mesures complémentaires en matière de régulation des plateformes, d'éducation aux médias et d'accompagnement des jeunes, une simple limite d'âge risquerait principalement de reporter les difficultés identifiées, sans en traiter les causes structurelles.

La question de l'usage des smartphones et autres appareils numériques par les jeunes, tant dans le cadre scolaire qu'en dehors de celui-ci, constitue également un élément central de cette réflexion. Les conditions d'utilisation de ces technologies, leur place dans les établissements scolaires ainsi que les pratiques d'accompagnement par les adultes de référence influencent directement les usages numériques et leurs effets sur le bien-être des jeunes.

Au-delà des environnements numériques, le bien-être psychologique et physiologique des jeunes dépend d'un ensemble plus large de déterminants, tels que l'environnement familial et scolaire, l'activité physique, le sommeil, les interactions sociales et l'accompagnement éducatif. Une politique publique visant à renforcer la protection des jeunes devrait dès lors s'inscrire dans une approche transversale et cohérente, intégrant à la fois des mesures de régulation des plateformes, de prévention et d'éducation.

Dans ce contexte, le Jugendrot juge nécessaire que le Gouvernement mette en place une stratégie globale de promotion du bien-être des jeunes, couvrant l'ensemble des dimensions pertinentes liées aux environnements numériques et aux usages technologiques. Une telle stratégie devrait être élaborée en concertation étroite avec l'ensemble des ministères et autorités compétentes concernés, ainsi qu'avec les acteurs concernés, notamment les représentants de la jeunesse, les professionnels de l'éducation et de la santé et la société civile.

3. Remarques spécifiques

3.1. Champ d'application

S'agissant du champ d'application de la proposition de loi, le Jugendrot relève que la notion de « service de réseau social en ligne » est définie par référence au règlement (UE) 2022/2065 et assortie de critères fonctionnels permettant d'identifier les plateformes concernées. Il note positivement l'exclusion explicite des services de communication interpersonnelle au sens de la directive (UE) 2018/1972.

Cependant, le Jugendrot constate qu'en l'état, la définition retenue demeure susceptible d'englober un éventail très large de services numériques comportant des fonctionnalités sociales. Certaines plateformes dont la finalité principale ne relève pas de l'interaction sociale publique à grande échelle pourraient ainsi relever du champ d'application, telles que certains forums thématiques, plateformes de partage vidéo à dominante de consultation de contenus, services éducatifs intégrant des fonctionnalités sociales ou encore certains jeux en ligne comportant des dimensions communautaires.

Le Jugendrot estime dès lors qu'il serait judicieux de préciser davantage le champ d'application afin de cibler prioritairement les services présentant des risques avérés pour les mineurs. Une telle délimitation plus ciblée pourrait également constituer un facteur incitatif pour les fournisseurs de services de réseaux sociaux en ligne à développer des plateformes adaptées aux besoins des jeunes et présentant un profil de risque plus faible.

3.2. Interdiction d'accès pour les moins de treize ans

Le Jugendrot considère que l'interdiction d'accès aux réseaux sociaux pour les mineurs âgés de moins de treize ans prévue par la proposition de loi peut être justifiée au regard de l'objectif de protection des enfants les plus jeunes.

Ce seuil apparaît cohérent avec les standards actuellement prévus dans les conditions d'utilisation de nombreuses plateformes, lesquels demeurent toutefois largement déclaratifs en l'absence de mécanismes de vérification de l'âge effectifs.

3.3. Consentement parental pour les treize à quinze ans

Le Jugendrot note que la subordination de l'accès aux réseaux sociaux pour les mineurs âgés de treize à quinze ans au consentement parental apparaît cohérente avec le cadre juridique national existant, le Luxembourg ayant fixé à seize ans l'âge à partir duquel un mineur peut consentir seul au traitement de ses données à caractère personnel dans le contexte des services de la société de l'information, conformément au règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des données à caractère personnel.

Le Jugendrot relève toutefois que ce mécanisme est susceptible d'engendrer une hétérogénéité d'accès entre mineurs d'une même tranche d'âge, laquelle pourrait, le cas échéant, avoir une incidence sur l'égalité des chances.

Dans cette perspective, le Jugendrot estime qu'une modulation de l'exigence de consentement parental devrait être prévue pour les plateformes numériques ayant démontré qu'elles présentent un profil de risque faible pour les mineurs. Une telle approche, fondée sur une différenciation selon le niveau de risque des services, permettrait d'assurer une application plus proportionnée du dispositif tout en encourageant le développement d'environnements numériques adaptés aux jeunes utilisateurs.

3.4. Systèmes de vérification de l'âge et du consentement

Le Jugendrot souligne que l'effectivité du dispositif proposé repose largement sur la mise en place de systèmes de vérification de l'âge et du consentement parental fiables et opérationnels.

Il relève toutefois que le recours à de tels mécanismes est susceptible d'entraîner une augmentation significative des traitements de données à caractère personnel, ainsi que des risques associés en matière de sécurité et d'utilisation de ces données.

Le Jugendrot souligne également que l'introduction de mécanismes systématiques de vérification de l'âge pourrait conduire, *de facto*, à une forme de contrôle de l'identité des utilisateurs pour l'accès aux réseaux sociaux. Une telle évolution constitue une conséquence majeure qui appelle un débat public approfondi ainsi qu'une analyse rigoureuse de sa compatibilité avec les droits fondamentaux, en particulier en matière de protection de la vie privée et de liberté d'expression.

4. Conclusions

La proposition de loi vise à instaurer un cadre destiné à restreindre l'accès aux réseaux sociaux pour les mineurs de moins de treize ans et à soumettre l'accès des personnes âgées de treize à seize ans au consentement parental. Le Jugendrot reconnaît la légitimité de l'objectif de protection des mineurs sur les réseaux sociaux et de définir des règles claires en matière d'accès des mineurs aux environnements numériques.


L'interdiction prévue dans la proposition de loi devrait être complétée par d'autres mesures. En particulier, des approches reposant davantage sur l'encadrement des appareils utilisés pour accéder aux réseaux sociaux, ainsi que sur des mesures de régulation des plateformes et d'accompagnement des usages, pourraient contribuer à poursuivre les mêmes objectifs de

protection tout en limitant les implications en matière de traitement des données et de contrôle de l'identité des utilisateurs.

Dans cette perspective, le Jugendrot invite à poursuivre la réflexion sur l'ensemble des instruments disponibles afin d'assurer une protection effective des mineurs dans les environnements numériques, dans le respect des principes de proportionnalité et en cohérence avec les droits fondamentaux.



Liam Bremer
Président



Harry Lamamra
Vice-Président