

**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 ;**

**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 du Conseil d'État**

(13 octobre 2026)

Par dépêche du 18 juin 2026, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de trente-sept amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des médias et des communications lors de sa réunion du 2 juin 2026.

Le texte des amendements parlementaires était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant en caractères gras et soulignés, et les observations d'ordre légistique du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

L'avis complémentaire et le deuxième avis complémentaire de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel ont été communiqués au Conseil d'État en date des 10 juillet et 12 octobre 2026.

## **Considérations générales**

Le Conseil d'État prend acte des observations préliminaires et note que la commission parlementaire a décidé de donner suite à la plupart des observations d'ordre légistique et de faire siennes la majorité des propositions de texte formulées par le Conseil d'État dans son avis du 24 février 2026. Il note également les redressements d'erreurs matérielles indiqués dans le texte coordonné par un double soulignement.

Le Conseil d'État constate, à la lecture du texte coordonné, que les auteurs ont suivi ses propositions relatives aux articles 4, paragraphe 4, 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, 80, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, 81, paragraphe 2, et 85, paragraphes 3 et 4, de sorte que les oppositions formelles qu'il avait formulées à l'égard de ces dispositions sont devenues sans objet.

## **Examen des amendements**

### Amendement 1

Les points 1°, 2°, 6°, 7° ainsi que 9° à 11° s'inscrivent dans la logique de l'insertion d'une nouvelle définition au point 3° afin de créer une nouvelle catégorie de contenu, désignée « contenu numérique ». Ainsi, au point 3°, la définition de « contenu numérique » reprend des notions de la définition de « programme », tout en l'adaptant. Toutefois, les notions d'« images animées » et de « vidéos » paraissent se recouper et le Conseil d'État s'interroge, dès lors, sur l'utilité de viser ces deux catégories distinctement.

En ce qui concerne le point 4°, le Conseil d'État s'était opposé formellement, dans son avis précité du 24 février 2026, à la définition du créateur de contenu au regard de l'absence de critères objectivables et quantifiables pour opérer une distinction pertinente entre les créateurs de contenu agissant de manière occasionnelle et ceux exerçant cette activité à titre professionnel, ce qui portait atteinte à la sécurité juridique du dispositif. Par l'amendement sous examen, les auteurs ont prévu un alinéa supplémentaire reléguant au pouvoir réglementaire le soin de fixer les critères permettant d'établir les seuils de notoriété d'un créateur de contenu. À cet égard, le Conseil d'État se doit de relever que la formulation retenue manque de clarté en ce qu'elle prévoit qu'un règlement grand-ducal fixe les « critères permettant d'établir » les seuils de notoriété d'un créateur de contenu. Le Conseil d'État rappelle qu'il s'agit en l'espèce d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 35 de la Constitution. Il appartient dès lors au législateur de déterminer lui-même les éléments essentiels du dispositif, à savoir les critères permettant de fixer les seuils de notoriété d'un créateur de contenu et, partant, le champ d'application de la loi. Le pouvoir réglementaire peut, à son tour, et dans les limites ainsi tracées par la loi et, le cas échéant, sur avis de l'Autorité, être chargé de fixer les seuils précis découlant de ces critères. Par ailleurs, le texte ne précise pas qui est chargé d'« établir » ces seuils sur la base des critères ainsi définis, alors que le règlement grand-ducal paraît lui-même constituer l'instrument normatif destiné à les fixer. Le Conseil d'État doit par conséquent maintenir l'opposition formelle qu'il avait formulée.

Indépendamment de ce qui précède, le Conseil d'État estime que l'approche évoquée par l'ALIA, davantage fondée sur la nature de l'activité

exercée que sur un seuil de notoriété, pourrait également être envisagée. La loi pourrait ainsi fixer 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, tandis que les modalités pratiques d'application et le détail de ces critères pourraient être précisés par règlement grand-ducal, une telle approche pouvant limiter le risque d'exclure certains créateurs de contenu du champ d'application du dispositif en raison du seul fait qu'ils n'atteignent pas un seuil déterminé de notoriété.

En ce qui concerne le point 5°, le Conseil d'État, dans son avis précité du 24 février 2026, s'était opposé formellement au point 19° à la définition d'« œuvres européennes » au regard de la non-transposition, voire de la transposition incorrecte de la disposition pertinente de la directive. Par l'amendement sous examen, les auteurs procèdent aux adaptations requises afin d'assurer une transposition correcte de la disposition concernée de la directive, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée.

Concernant le point 8°, le Conseil d'État, dans son avis précité du 24 février 2026, s'était opposé formellement au point 27° à la définition « publicité d'État », reprise du règlement (UE) 2024/1083, pour dissimulation de l'origine européenne du règlement concerné et demandait d'omettre la définition concernée. Par l'amendement sous examen, les auteurs procèdent par référence au règlement européen en question pour ce qui est de la définition de la notion de « publicité d'État », de sorte que l'origine européenne n'est plus dissimulée et le Conseil d'État est par conséquent en mesure de lever son opposition formelle.

#### Amendement 2

En renvoyant à son avis du 24 février 2026, le Conseil d'État se doit de constater que les critères prévus par la disposition sous examen paraissent davantage adaptés aux personnes morales disposant d'une structure organisationnelle et d'une documentation formalisées qu'à certains fournisseurs de services de médias, notamment aux créateurs de contenu. L'amendement sous examen ne tient dès lors pas compte de l'observation formulée à cet égard. Dans la mesure où ces derniers pourraient ne pas remplir ces critères, le dispositif risque de conduire à leur exclusion du champ d'application de la loi. Dans ces conditions, le Conseil d'État se demande toujours s'il ne conviendrait pas de recourir à des critères mieux adaptés aux différentes catégories de fournisseurs de services de médias.

#### Amendements 3 et 4

Sans observation.

#### Amendement 5

Au point 1°, lettre a), le Conseil d'État s'interroge sur la pertinence du renvoi à l'article 135-17 du Code pénal. En effet, cette disposition ne prévoit pas une infraction liée aux activités terroristes, mais fixe le régime des peines applicables aux infractions visées aux articles 135-11 à 135-16 du Code pénal. Le Conseil d'État estime ainsi que le renvoi à l'article 135-17 est à omettre en l'espèce.

Le point 1°, lettres b) à c), ne soulève pas d'observation.

L'ajout des crimes d'agression à l'énumération figurant à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 5°, amène le Conseil d'État à s'interroger sur les conditions dans lesquelles les faits auxquels se rapportent les contenus visés peuvent être qualifiés de tels crimes. Le Conseil d'État relève à cet égard que les crimes d'agression ne sont pas expressément énoncés parmi les catégories de crimes dont la contestation, la minimisation, la justification ou la négation sont réprimées par l'article 457-3, paragraphe 2, du Code pénal, ni, selon les informations dont il dispose, par les dispositions françaises et belges examinées en matière de négationnisme. La question de la qualification revêt une importance particulière dès lors que la qualification de crime d'agression ne se confond pas avec le seul constat d'un recours à la force entre États. Elle suppose l'appréciation d'éléments spécifiques de droit international, susceptibles de faire l'objet de controverses, notamment dans le contexte de conflits en cours. En l'absence de reconnaissance judiciaire préalable, il incomberait d'abord au fournisseur de services de médias, puis, le cas échéant, à l'Autorité, d'apprécier si les faits évoqués constituent un tel crime afin de déterminer le caractère illicite du contenu, l'Autorité pouvant, à l'issue de cette appréciation, adresser une injonction de retrait ou prononcer une sanction administrative.

Le Conseil d'État observe par ailleurs, à cet égard, que l'article 457-3, paragraphe 2, du Code pénal prévoit une condition de reconnaissance par une juridiction luxembourgeoise ou internationale. Si les mécanismes pénal et administratif répondent à des logiques distinctes, ils portent néanmoins, en l'espèce, sur des comportements de même nature. Il pourrait dès lors être utile, dans un souci de cohérence, de prévoir une garantie comparable pour l'ensemble des catégories de crimes énumérées au point 5°, y compris les crimes d'agression que les auteurs entendent y ajouter. Une reconnaissance judiciaire préalable permettrait de fonder l'intervention de l'Autorité sur une qualification déjà établie, tout en lui laissant le soin d'apprécier si le contenu en cause relève des comportements interdits. Elle contribuerait ainsi à renforcer la prévisibilité de l'interdiction pour les fournisseurs concernés. Le Conseil d'État propose dès lors de compléter l'énumération figurant à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 5°, par les mots « reconnus comme tels par une juridiction luxembourgeoise ou internationale ».

Au point 1°, lettre d), en ce qui concerne le paragraphe 1<sup>er</sup>, point 7°, de l'article 11, le Conseil d'État s'y était opposé formellement dans son avis précité du 24 février 2026, sur base des articles 23 et 37 de la Constitution au motif que la notion de « mise en péril de la sécurité nationale ou de l'ordre public » est formulée de manière trop large et imprécise, conférant à l'autorité un pouvoir discrétionnaire absolu susceptible de porter une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression et à la liberté de la presse. Par l'amendement sous revue, le point 7° est supprimé, de sorte que l'opposition formelle en question devient sans objet.

Au point 2°, relatif à l'article 11, paragraphe 2, le Conseil d'État relève un éventuel manque de cohérence entre les deux conditions cumulatives prévues au paragraphe en question. Alors que le point 1° vise un commentaire publié en réponse à un programme, à un contenu numérique ou à une publication de presse, le point 2° se réfère au « service de médias ayant fait l'objet du commentaire ». Par conséquent, le Conseil d'État propose de

remplacer, au point 2°, les mots « le service de médias ayant fait l'objet du commentaire » par ceux de « le programme, le contenu numérique ou la publication de presse ayant fait l'objet du commentaire ».

#### Amendements 6 à 9

Sans observation.

#### Amendements 10 et 11

Dans son avis précité du 24 février 2026, le Conseil d'État s'était opposé formellement à l'article 24 pour transposition non conforme de la directive, étant donné que cet article ne reprenait pas une limitation temporelle prévue par le texte de celle-ci. Par l'amendement sous examen, il est précisé, conformément au texte de la directive, que l'article 24 ne s'applique qu'aux programmes produits après le 19 décembre 2009, de sorte que l'opposition formelle peut être levée.

Par ailleurs, le Conseil d'État relève, à l'instar de l'ALIA, un manque de cohérence dans l'articulation des notions de « service de médias », de « programme » et de « contenu numérique » au sein des dispositions sous examen. Les articles 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, et 24, paragraphe 1<sup>er</sup>, visent de manière générale les « services de médias ». Or, conformément aux définitions figurant à l'article 2, cette notion englobe la fourniture de contenus numériques, tandis que les créateurs de contenu sont expressément considérés comme des fournisseurs de services de médias. Les règles relatives au parrainage et au placement de produit ont dès lors vocation à s'appliquer également aux contenus numériques. Cette intention ressort expressément de l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3°, qui vise les « programmes ou contenus numériques parrainés ». En revanche, plusieurs dispositions de l'article 24 demeurent formulées uniquement par référence aux « programmes ». Il en est ainsi, notamment, du paragraphe 1<sup>er</sup>, qui détermine les catégories exclues du placement de produit, du paragraphe 2, point 4°, qui impose une identification au début et à la fin du programme ainsi qu'à la reprise de celui-ci, et du paragraphe 4, qui limite l'application de l'article aux programmes produits après le 19 décembre 2009. Il n'apparaît dès lors pas clairement de quelle manière ces dispositions sont appelées à s'appliquer aux contenus numériques. Le Conseil d'État demande par conséquent aux auteurs de revoir l'emploi de ces notions dans les articles sous examen.

#### Amendement 12

Sans observation.

#### Amendement 13

Dans son avis précité du 24 février 2026, le Conseil d'État s'était opposé formellement à l'article 30 en constatant que la référence à la proportion « constatée en moyenne en 1988 » au Grand-Duché de Luxembourg ne permet pas d'assurer une application claire et objective de la disposition, faute de précision sur la valeur exacte de cette proportion et sur la méthode de calcul applicable et avait demandé de prévoir explicitement dans la loi la proportion de référence retenue pour l'année 1988. Au vu des explications des auteurs des amendements, le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée.

#### Amendement 14

Dans son avis précité du 24 février 2026, le Conseil d'État s'était opposé formellement à l'article 34 pour insécurité juridique et transposition incomplète de la directive. Il avait émis des réserves quant au caractère suffisant du renvoi aux articles 36 à 45 de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias à rendre applicable aux fournisseurs de services de télévision le mécanisme du droit de réponse prévu par cette loi. Il avait par ailleurs relevé que les articles 46 à 50, relatifs aux voies de recours, n'étaient pas visés, de sorte que l'article 28, paragraphe 5, de la directive n'était pas transposé. Par l'amendement sous examen, les auteurs complètent le renvoi en y incluant les articles 46 à 50 de la loi précitée du 8 juin 2004. Ils indiquent en outre que le libellé des dispositions auxquelles il est renvoyé permet l'application du mécanisme du droit de réponse aux fournisseurs de services de télévision. Au regard des explications fournies et du complément apporté au dispositif en ce qui concerne les voies de recours, le Conseil d'État considère que l'article 28 de la directive est désormais transposé de manière correcte. Il est dès lors en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée.

#### Amendement 15

Dans son avis précité du 24 février 2026, le Conseil d'État avait constaté qu'à l'article 38, paragraphe 2, il était renvoyé aux « fournisseurs de services de médias », alors que la disposition concernait les fournisseurs de plateformes de partage de vidéos. Il avait considéré que cette incohérence était source d'insécurité juridique et s'était, dès lors, opposé formellement au paragraphe 2. Par l'amendement sous examen, les auteurs remplacent les mots « fournisseurs de services de médias » par ceux de « fournisseurs de plateformes de partage de vidéos », mettant ainsi le libellé en concordance avec l'objet de la disposition. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée.

#### Amendement 16

Sans observation.

#### Amendement 17

En ce qui concerne les missions de l'Autorité, le Conseil d'État relève que le projet de loi n° 8476 désigne l'Autorité comme autorité de surveillance du marché au titre du règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (règlement sur l'intelligence artificielle). Au regard de la structure du projet de loi sous examen, qui consacre des articles distincts aux missions exercées par l'Autorité dans le cadre des différents règlements européens, il conviendrait de prévoir également une disposition autonome relative aux missions qu'elle exerce dans le cadre du règlement précité.

### Amendement 18

Dans son avis précité du 24 février 2026, le Conseil d'État avait constaté que l'article 45, paragraphe 5, prévoyait que le règlement d'ordre intérieur détermine les pratiques en matière de procuration et de délégation de signature. Considérant que cette délégation portait sur des éléments essentiels de l'organisation d'un établissement public, matière réservée à la loi en vertu de l'article 129, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, le Conseil d'État s'était formellement opposé à cette disposition. Par l'amendement sous examen, les auteurs suppriment le passage concerné, de sorte que l'opposition formelle formulée à cet égard devient sans objet.

### Amendements 19 à 22

Sans observation.

### Amendement 23

Au point 2° de l'amendement sous examen, les auteurs entendent prévoir le rejet d'une plainte lorsqu'elle est « manifestement mal fondée ». Dans un souci de cohérence terminologique avec d'autres textes légaux, le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « manifestement mal fondée » par ceux de « manifestement infondée ».

### Amendements 24 à 28

Sans observation.

### Amendement 29

Dans son avis précité du 24 février 2026, le Conseil d'État s'était formellement opposé à l'article 81, paragraphe 2, point 2°, au motif que la disposition, tout en fixant le montant de l'amende d'ordre entre 250 et 25 000 euros, ne prévoyait aucune limite exprimée en pourcentage de la capacité économique de l'entité concernée conformément au 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. Les auteurs ayant adapté la disposition en reprenant les limites prévues par le règlement précité, le montant de l'amende ne pouvant pas dépasser le pourcentage applicable, le dispositif est désormais conforme aux exigences du règlement précité. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever l'opposition formelle formulée à cet égard.

### Amendements 30 à 35

Sans observation.

### Amendement 36

Au point 1°, lettre b), le Conseil d'État comprend que le mot « bénéficiant » fait défaut dans la partie de phrase à remplacer. Il peut d'ores et déjà marquer son accord avec l'inclusion de ce mot avant les mots « d'une concession ou d'une permission ».

### Amendement 37

Sans observation.

## **Observations d'ordre légistique**

### Amendement 1

Au point 5°, lettre b), il est recommandé d'insérer une virgule après les mots « du présent point ».

Au point 8°, à l'article 2, point 28°, dans sa teneur amendée, il convient d'insérer une parenthèse fermante après le nombre « 19 », pour écrire « l'article 2, point 19), du règlement (UE) 2024/1083 [...] ».

### Amendement 5

Au point 2°, il y a lieu d'insérer une virgule avant les mots « à un contenu numérique ».

### Amendement 11

Au point 1°, concernant l'article 24, paragraphe 2, point 4°, dans sa teneur amendée, il convient de supprimer également les virgules entourant les mots « ou dans la publication de presse ».

### Amendement 16

Au point 2°, la virgule après les mots « des contenus numériques » est à supprimer.

### Amendement 17

À l'article 42, point 20°, dans sa teneur amendée, pour désigner l'acte en question, il convient d'avoir recours à son intitulé de citation, de sorte qu'il y a lieu d'écrire « loi du 14 décembre 2015 relative aux sondages d'opinion politique ».

### Amendement 22

Au point 1°, à l'article 64, paragraphe 1<sup>er</sup>, dans sa teneur amendée, il est recommandé d'omettre les virgules entourant les mots « ou se saisit ».

### Amendement 30

À l'article 82, dans sa teneur amendée, l'indication de l'article et son intitulé sont à écrire en caractères gras.

### Amendement 34

Au point 2°, à l'article 92, point 3°, dans sa teneur amendée, la date relative à la loi en projet sous avis fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Cette observation vaut également

pour l'amendement 36, point 2°, à l'article 97, point 2°, lettre b), dans sa teneur amendée.

#### Amendement 37

Le mot « ou » avant les mots « de la Commission des plaintes » est à maintenir. Il convient donc d'écrire à l'article 98, point 1°, dans sa teneur amendée, que « les mots « ou du Conseil de Presse » sont insérés après le mot « particuliers » ».

#### Texte coordonné

À l'article 2, point 33°, lettre a), il faut écrire « tel que défini au point 40° ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 13 octobre 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes