

La régulation des médias de demain



Mise en orbite du
régulateur des
médias électroniques

White Paper de l'Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel à l'attention
des forces politiques

White Paper

Les retombées du colloque « Face aux défis de la digitalisation, quelle réforme de la loi sur les médias électroniques ? »
des 25 et 26 avril 2023

Les temps forts du colloque peuvent être visionnés sous
<https://alia.public.lu/white-paper>





Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel

Quelle loi régit actuellement les missions et les activités de l'ALIA ?

- ▶ La loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques pose le cadre de la régulation et de la surveillance des médias électroniques.

Qu'entend-on par médias électroniques ?

- Le terme de « médias électroniques », tel qu'utilisé par la législation luxembourgeoise, englobe la télévision classique, les services de médias à la demande (VOD), les plateformes de partage de vidéos (VSP) ainsi que les radios nationales, régionales et locales.

Sommaire

Ce que vous trouverez sur les prochaines pages

p6

Régulation des médias
Présentation de la
problématique

p9

Les points essentiels
pour une réforme
en profondeur de la loi sur
les médias électroniques

p32

Annexes

Historique de l'évolution de la loi sur les médias électroniques

p32

Le cadre légal de l'ALIA aujourd'hui

p35

Législation européenne à transposer

p38

Bibliographie succincte

p40

Régulation des médias électroniques

Présentation de la problématique

Le message unisono à l'issue du colloque qui rassemblait des acteurs (inter)nationaux dans le domaine de la régulation des médias, était on ne peut plus clair : face aux changements profonds qu'ont subis les médias électroniques ces dernières années, il y a urgence à adapter la loi qui régit le domaine aux défis de l'heure actuelle, y inclus les attributions de l'ALIA.

L'Autorité existe sous sa forme actuelle depuis 2013. En dix ans, le régulateur a fait un long chemin, en se professionnalisant et en s'ouvrant aux nouvelles formes de services de médias générées par l'évolution technologique. Mais le législateur n'a pas suivi le rythme. Or, l'État ne peut se dérober à sa responsabilité envers les consommateurs, et surtout les mineurs, et se doit de fournir les garanties du respect des règles à la base d'un processus démocratique.

Un exemple d'actualité, s'il en était encore besoin, furent les campagnes récentes pour les élections communales et législatives : alors qu'une part de plus en plus importante des campagnes se joue dans les médias

sociaux, ceux-ci sont hors du champ de compétence de l'Autorité, tout comme l'est la surveillance de l'internet en général ! Alors que ses confrères européens y ont des longueurs d'avance, le retard accumulé par le Luxembourg n'est guère flatteur pour un pays qui se veut être un pôle audiovisuel international.

Sur les pages suivantes, l'ALIA expose des propositions essentielles à ses yeux, visant à :

- préciser les valeurs touchant au contenu et que la loi doit défendre et protéger ;
- revoir de fond en comble l'approche (révolution) de la loi actuelle pour se détourner de la différenciation entre une multitude de services de médias audiovisuels et les formats de diffusion, afin de s'orienter prioritairement vers les contenus diffusés ;
- conférer à l'ALIA les missions et ressources nécessaires dignes d'un régulateur indépendant qui répond aux exigences définies par la directive européenne sur les services de médias.

Pour aller plus loin

En annexe (p. 32), vous trouverez l'historique et l'état actuel de la législation sur les médias électroniques ainsi que les règlements européens susceptibles de changer la donne en matière de médias électroniques.



Xavier Bettel, Premier Ministre,
Ministre des Communications et des Médias

*« Notre loi sur les médias
électroniques, je dois l'avouer,
c'est un peu un patchwork. »*

Xavier Bettel, Premier Ministre,
Ministre des Communications
et des Médias
(2018-2023)





De g. à d. : **Francine Cloener**, Députée LSAP - **Thierry Hoscheit**, Président de l'ALIA - **Paul H. Lorenz**, Directeur de l'ALIA

« Je vous prie d'inclure la loi sur les médias, la nouvelle loi qui doit être élaborée, dans vos accords de coalition, afin que nous n'ayons pas à vivre pendant les cinq prochaines années avec l'idée que nous aurions bien voulu le faire, mais que nous ne pouvons pas entamer ce chantier, pour la simple raison qu'il ne figure dans aucun accord de coalition. »

Paul H. Lorenz,
Directeur de l'ALIA



Quelles améliorations sont indispensables pour une réforme ?

Les points essentiels pour une réforme en profondeur de la loi sur les médias électroniques

- 01 Définir les valeurs gouvernant les contenus des programmes et qui sont à protéger par la loi
- 02 Introduire le principe de la neutralité technologique
- 03 Intégrer l'internet au périmètre de surveillance
- 04 Conférer à l'éducation aux médias l'importance qu'elle mérite
- 05 Faire avancer la lutte contre les contenus malveillants et nuisibles
- 06 Donner un cadre légal au « gaming »
- 07 Revoir la surveillance des informations politiques
- 08 Réformer la structure institutionnelle de l'ALIA

01

Définir les valeurs gouvernant les contenus des programmes et qui sont à protéger par la loi

La surveillance des médias ne peut pas avoir lieu dans le vide, le régulateur doit agir sur base de valeurs clairement définies. Certes, la loi modifiée de 1991 contient une disposition sur les objectifs que l'application de la loi est censée atteindre. Au fil du temps cependant, cette disposition a évolué vers un éventail de notions dispersées à travers la loi, toutes utiles, mais sans réel fil conducteur. Par ailleurs, bon nombre de ces notions se recoupent en partie ou font défaut à certains endroits.

Afin de redonner un cadre cohérent à la législation qui régit les médias électroniques, il faut dédier un article spécifique de la loi aux valeurs à respecter par les contenus des

programmes qui, dans une société démocratique et un État de droit, sont applicables à l'ensemble des médias électroniques. D'après l'ALIA, ces valeurs sont les suivantes : pluralisme et indépendance de l'information, liberté d'expression, protection des consommateurs, protection des mineurs, dignité humaine.

Il n'y a pas lieu de réinventer la roue : les textes européens, tels que la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sont les références de base.

Valeurs essentielles à protéger

- Protection des mineurs
- ▶ Liberté d'expression
- Protection des consommateurs
- ▶ Pluralisme et indépendance de l'information
- ▶ Dignité humaine



Autorité
luxembourgeoise
indépendante
de la régulation
des médias
et de l'audiovisuel

Face aux défis
de la digitalisation,
quelle réforme de la
loi sur les médias
électroniques ?

Musée Dräi Eechelen, 25-26 avril

Herausforderungen
der Digitalisierung
Welche Reformen
des Gesetzes zur
elektronischen
Medienregulierung?

Musée Dräi Eechelen, 25-26 avril



Tobias Schmid, Directeur de l'autorité des médias pour le Land NRW

*« La question du contenu se
résume à une équation très simple :
comment concilier la liberté avec la
protection de la jeunesse, de la
dignité humaine, de la diversité et
des utilisateurs. »*

Tobias Schmid,
Directeur de l'autorité des médias
pour le Land NRW



02

Introduire le principe de la neutralité technologique

En 1991, il y avait la télévision et la radio ; aujourd'hui, les plateformes de partage de vidéos et l'internet en général sont au centre des débats. Actuellement, la loi prévoit des mécanismes de surveillance différents selon les canaux de diffusion. Cependant, avec l'évolution des technologies de l'information et la diversification des formats utilisés par les producteurs et diffuseurs d'informations, cette approche fait de moins en moins de sens. Il ne faut pas différencier selon la technologie, mais selon les contenus.

Afin de mettre en place une surveillance qui soit en accord avec ce principe, différents éléments sont nécessaires :

- identification de tous les services traités ;
- intégration de services actuellement non ou peu régulés : p. ex. les services en ligne (cf. également point suivant dédié exclusivement à l'internet), les télévisions communales, etc.
- établissement d'un régime commun unique applicable à tous les services ;
- élaboration de règles spécifiques limitées lorsque la nécessité en est objectivement justifiée.

Neutralité technologique

- Établissement d'un régime commun unique des services de médias électroniques
- ▶ Intégration de nouveaux services à la surveillance
- Règles spécifiques limitées si nécessaire



Diane Adehm, Députée CSV - **Pim Knaff**, Député DP -
Francine Closener, Députée LSAP - **Jürgen Stoldt**, modérateur

« C'est le principe de neutralité technologique qui devrait nous guider dans une réforme de cette loi sur les médias, et non les canaux : est-ce maintenant la télévision, est-ce internet, est-ce que ce sont les médias sociaux ? Cela n'a aucune importance. »

Francine Closener, Députée LSAP,
Membre de la Commission de la Digitalisation,
des Médias et des Communications
(2018-2023)



03

Intégrer l'internet au périmètre de surveillance

L'internet ne saurait être un espace libre où tout et n'importe quoi peut avoir lieu sans régulation et sans surveillance. Dès lors, il faut élargir le champ de la mission de surveillance à d'autres médias et aux réseaux sociaux. Afin de pouvoir y pratiquer une régulation efficace, il y a lieu

- d'inclure les réseaux sociaux dans le périmètre de surveillance ;
- de mieux régler l'activité des vlogueurs ;
- de donner un pouvoir réglementaire à l'ALIA afin d'évaluer le caractère des mesures de protection du public que les VSP sont tenues d'appliquer ;
- d'obliger les fournisseurs de VSP à soumettre un rapport annuel sur la mise en œuvre des mesures prévues par la loi ;
- de prévoir des sanctions dissuasives en cas de non-respect du devoir d'application des mesures appropriées ;
- de rajouter les sites internet de la presse écrite et des radios et télévisions aux domaines à réguler¹.

Surveillance de l'internet

- ▶ Préciser les règles des publicités sur internet
- ▶ Surveillance des réseaux sociaux
- Élargir la surveillance des VSP
- ▶ Rajouter les sites internet de la presse écrite et des radios et télévisions aux domaines à réguler

¹ Voir dans ce contexte l'Arrêt *New Media Online* et ses retombées : <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150127fr.pdf>



Thierry Hoscheit, Président de l'ALIA

« Pour l'instant, la loi délimite nos compétences de manière non négligeable. Et la loi est encore en grande partie axée sur le linéaire. Nous avons bien sûr la VOD, les plateformes vidéo, qui sont de notre compétence, mais il y a aussi de nombreuses autres formes qui se situent en dehors du périmètre défini par la loi. Et c'est là qu'il y a, à nos yeux, un besoin d'amélioration. »

Thierry Hoscheit,
Président de l'ALIA



04

Conférer à l'éducation aux médias l'importance qu'elle mérite

Ailleurs et au Luxembourg, il ne fait plus de doute que le développement et la mise en pratique de l'éducation aux médias sont essentiels pour que le consommateur soit à même d'opérer à lui tout seul « les bons choix ». Ainsi,

- le rôle du coordinateur de l'éducation aux médias, conféré à l'ALIA, doit être ancré dans la loi de façon à ce que nul doute ne subsiste ni sur la localisation de cette mission, ni sur son périmètre d'action ;
- l'Autorité doit pouvoir disposer des moyens nécessaires qui, à l'image d'autres confrères européens, lui donnent la possibilité de dépasser le « simple » rôle du

coordinateur pour proposer elle-même des activités destinées à promouvoir une meilleure éducation aux médias ;

- il est impératif que la loi prévoie explicitement l'obligation de rapporter à l'ALIA de la part des services publics qui participent au développement de l'éducation aux médias au niveau national.

Éducation aux médias

- Ancrage dans la loi du rôle de l'ALIA comme coordinateur de l'éducation aux médias.
- ▶ Donner à l'ALIA la faculté de proposer elle-même des activités destinées à promouvoir une meilleure éducation aux médias
- ▶ Obligation de rapporter à l'ALIA de la part des services publics qui participent au développement de l'éducation aux médias au niveau national



Panel 1 : « Points clés d'une nouvelle loi sur les médias au Luxembourg » : **Thierry Hoscheit**, Président de l'ALIA - **Tobias Schmid**, Directeur de l'autorité des médias pour le Land NRW - **Diane Adehm**, Députée CSV - **Pim Knaff**, Député DP - **Francine Cloesener**, Députée LSAP - **Jürgen Stoldt**, modérateur



Panel 2 « Nouveaux défis posés par les services en ligne » : **Jean-Claude Franck**, Rédacteur en chef Radio 100,7 - **Debora Plein**, Coordinatrice Bee Secure - **Jerry Weyer**, Membre du parti Piraten - **Djuna Bernard**, Députée Déi Gréng - **Laura Braam**, Experte de l'autorité des médias pour le Land NRW - **Jürgen Stoldt**, Modérateur

05

Faire avancer la lutte contre les contenus malveillants et nuisibles

Le développement des contenus proposés sur internet est fulgurant et l'impact des réseaux sociaux sur la société est devenu considérable. Parallèlement à cette évolution, les phénomènes de désinformation, de propos haineux, de pornographie, et de violence sur internet se sont massivement développés.

- Dans l'intérêt de la protection des consommateurs, notamment des mineurs, les contenus proposés par les fournisseurs de services en ligne doivent être soumis au contrôle du régulateur pour des notions aussi essentielles que sont la discrimination, l'incitation à la haine ou la protection des mineurs.

- Le phénomène des *fake news* prend de plus en plus d'ampleur. Des outils pour lutter contre la désinformation doivent être prévus dans la loi. Des modalités pratiques telles que le *fact-checking* devront être développées et uniformisées.

Lutte contre les contenus malveillants et nuisibles

- ▶ Surveillance par rapport la discrimination, l'incitation à la haine ou la protection des mineurs
- ▶ Développement de modalités pratiques telles que le *fact-checking*



Carole Kickert, Directrice adjointe de l'ALIA

« La régulation aujourd'hui, c'est la recherche de règles uniformes pour tous les fournisseurs de services de médias, comme dans beaucoup d'autres domaines, des règles que le marché lui-même réclame d'ailleurs ; il s'agit de l'accès le plus large possible de tous les citoyens à tous les médias, il s'agit de l'information sur le fonctionnement des médias, donc l'éducation aux médias, il s'agit de la protection des mineurs, etc. »

Carole Kickert,
Directrice adjointe de l'ALIA



06

Donner un cadre légal au « gaming »

Le nombre de personnes, souvent très jeunes, qui utilisent les services en ligne pour s'abonner à des jeux vidéo augmente. Cependant, différents risques sont liés au « gaming » : protection insuffisante des mineurs au niveau de la signalétique, diffusion de messages haineux qui se cachent dans certains jeux, escroquerie, etc.

Même si l'ALIA avait introduit, auprès du gouvernement, des propositions de textes, le Grand-Duché ne dispose pas, à l'heure

actuelle, de cadre légal en la matière. L'ALIA, étant active au sein de PEGI (Pan European Game Information, un réseau européen d'évaluation des jeux vidéo, créé pour aider les consommateurs à s'informer de chaque type de jeux vidéo), et ayant une expérience ancrée en matière de classification d'âge au niveau des œuvres cinématographiques, est l'institution prédisposée à endosser ce rôle également dans le domaine des jeux vidéo.

Un cadre légal pour le gaming

- ▶ Appliquer la classification d'âge aux jeux vidéo
- Donner à l'ALIA un rôle de surveillance



Debora Plein, Coordinatrice Bee Secure - **Jerry Weyer**, Membre du parti Piraten

« Des améliorations sont à faire et le législateur doit vraiment définir clairement que nous ne nous limitons pas dans ce domaine à la radio, à la télévision, mais que nous y incluons aussi les réseaux sociaux, et que les influenceurs doivent marquer leurs contributions publicitaires comme telles. »

Jerry Weyer,
Membre du parti Piraten





Jerry Weyer, Membre du parti Piraten - **Djuna Bernard**, Députée Déi Gréng

« Ce monde des influenceurs luxembourgeois, des kidfluencers, est en train d’exploser, il s’est passé énormément de choses au cours des 12 dernières années, et il y règne un vide juridique. Ce n’est qu’une question de temps avant que l’on s’en rende compte et que ce vide soit exploité. Et c’est là qu’il faut agir. »

Djuna Bernard, Députée Déi Gréng,
Membre de la Commission de la Digitalisation,
des Médias et des Communications
(2018-2023)



07

Revoir la surveillance des informations politiques

Suite à l'expérience de l'ALIA, certes limitée, mais intense de la surveillance de deux campagnes électorales successives en 2023, une adaptation de la loi sur différents points par rapport aux élections politiques s'impose :

- élargissement de la mission de surveillance dans le temps : à la phase de la campagne proprement dite, il faut ajouter la période pré-électorale et la période de réserve, sous peine de ne surveiller qu'une partie de la campagne « réelle » et non la campagne entière ;
- inclusion, dans la mission de surveillance, des médias non-service public ainsi que de tous les supports médiatiques utilisés

par les partis, dont les radios et télévisions nationales et locales, les médias sociaux et la presse écrite ;

- prise en compte, dans la définition des règles à respecter, de certains critères comme par exemple l'accomplissement de missions de service public ou le financement apporté par les deniers publics.

À noter qu'une proposition de règlement européen sur la publicité en matière politique établira de nouvelles règles de transparence à charge des prestataires de services de publicité politique, tant en ligne que hors ligne, notamment par une identification claire des annonces à caractère politique.

Surveillance des campagnes médiatiques électorales

- ▶ Étendre la phase de surveillance
- Étendre l'éventail des médias surveillés
- Prise en compte du critère de la subvention des médias lors de la définition de leurs obligations

- ▶ Vers plus d'autonomie
- ▶ Vers une augmentation et adaptation des ressources
- ▶ Vers une concentration des missions de régulation

L'autonomie

Le régulateur doit agir en toute indépendance par rapport au gouvernement – c'est une condition indispensable pour un travail de régulation valable et crédible. D'ailleurs, la directive UE 2018/1808 prévoit l'indépendance des autorités de régulation nationales². Mais pour l'instant, cette indépendance ne trouve pas sa retombée dans la loi luxembourgeoise. Le corollaire de l'indépendance est l'autonomie d'une institution telle que l'ALIA, et qui dit autonomie, dit également la faculté d'exercer un pouvoir réglementaire là où la loi n'est pas assez précise.

La faculté de pouvoir définir des règles à respecter afin de préciser l'application d'une loi est un aspect très important, p. ex. dans le domaine de la protection des mineurs et

des dispositions à suivre dans ce domaine par les plateformes de partage de vidéos. La sécurité juridique des fournisseurs de services et opérateurs s'en trouve renforcée. D'autres autorités administratives indépendantes au Luxembourg disposent d'un tel pouvoir réglementaire, tels la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) et l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR). Au niveau européen, nombre de confrères régulateurs ont soit le pouvoir de formuler des recommandations voire des orientations, soit un pouvoir réglementaire consacré par la loi.

Indépendance du régulateur

- ▶ Faculté d'exercer un pouvoir réglementaire
- ▶ Renforcement du principe de l'indépendance de l'ALIA

² La directive UE 2018/1808 modifiant la directive 2010/13/EU consacre un article entier (Art. 30, point 5) à cette question. Voir également la description de cette directive en annexe, p.34.



Anne Calteux, Représentante de la Commission européenne au Luxembourg

*« Il est important que les régulateurs
soient des entités véritablement
indépendantes sur le plan fonctionnel
par rapport au gouvernement ou toute
autre entité publique ou privée. »*

Anne Calteux,
Représentante de la Commission
européenne au Luxembourg



L'augmentation et l'adaptation des ressources

Afin d'assurer sa pleine efficacité, l'ALIA doit pouvoir faire évoluer ses missions actuelles au-delà d'une intervention de base.

L'ALIA assure aujourd'hui ses diverses missions avec une équipe de 13 employés et fonctionnaires de l'État. L'inadéquation entre

missions confiées et fonctions à assumer d'un côté et moyens financiers et ressources humaines de l'autre côté est manifeste, une augmentation substantielle des ressources humaines et financières au vu de ses missions est indispensable.

Financement de la réforme

- ▶ Augmentation des ressources humaines
- ▶ Moyens financiers nécessaires pour réussir la réforme

Par ailleurs, l'organigramme interne de l'ALIA défini dans la modification de la loi de 2013 n'est pas nécessairement en accord avec l'étendue de ses missions.

Les attributions et les périmètres d'actions des trois organes de l'ALIA – le Conseil d'administration, la Direction et l'Assemblée consultative – se doivent d'être en concordance avec l'exécution souhaitée des missions lui confiées :

- il faut clarifier et préciser les attributions et compétences de chacun des organes ;
- pour répondre aux défis posés par les missions de contrôle juridique, la création d'un secrétariat d'instruction est à envisager.

Gouvernance

- Clarifier les compétences du Conseil d'administration et de la Direction
- ▶ Préciser les délais et procédures dans le cadre d'une plainte / autosaisine
- Mettre les attributions et les périmètres d'actions des trois organes de l'ALIA en concordance avec l'exécution souhaitée de leurs missions



Tobias Schmid, Directeur de l'autorité
des médias pour le Land NRW -
Diane Adehm, Députée CSV

Pim Knaff, Député DP

« Je pense que l'ALIA aura certainement besoin de ressources supplémentaires à l'avenir, et je pense que le gouvernement va aussi débloquer ces ressources. »

Diane Adehm, Députée CSV,
Membre de la Commission de la Digitalisation,
des Médias et des Communications
(2018-2023)

« Plus de missions, plus de ressources, cela semble logique. »

Pim Knaff, Député DP,
Membre de la Commission de la Digitalisation,
des Médias et des Communications
(2018-2023)

La concentration des missions de régulation

La répartition actuelle des compétences entre le Service des médias, de la connectivité et de la politique numérique (SMC), placé sous la responsabilité du ministère d'État, et l'ALIA suscite l'incompréhension tant des fournisseurs de médias que des confrères européens de l'Autorité. Elle ralentit les procédures administratives, risque de faire perdre des informations importantes et n'est pas favorable à l'indépendance de l'ALIA. Dans la plupart des autres pays membres de l'Union européenne, le pouvoir de conférer les autorisations nécessaires aux services de médias revient au seul régulateur.

- Uniformiser et centraliser les procédures aidera à accélérer et simplifier les démarches.
- Pour mettre fin à l'éparpillement des compétences entre plusieurs instances, il serait indiqué de rassembler dans la main de l'ALIA l'intégralité des actes concernant la régulation, que ce soient les notifications, les concessions ou les permis-sions.

Compétences

- ▶ Régulateur indépendant
- ▶ Regroupement des compétences dans les mains de l'ALIA



Tobias Schmid, Directeur de l'autorité des médias pour le Land NRW -
Paul H. Lorenz, Directeur de l'ALIA - **Claude Wolf**, Membre du Conseil
d'administration de l'ALIA

« Les compétences du régulateur des médias devraient être regroupées en une seule main. J'ajouterais : dans les mains de l'ALIA. La répartition actuelle des tâches entre ALIA et le ministère, même si elle fonctionne bien au quotidien, se heurte à l'incompréhension tant des fournisseurs de médias que de nos confrères européens. »

Paul H. Lorenz,
Directeur de l'ALIA



Conclusion

Le Luxembourg doit se doter d'une législation sur les médias électroniques efficace et adaptée au progrès technologique. L'ALIA compte sur les futurs décideurs politiques pour réformer la loi actuelle. Mais une loi à elle seule ne suffit pas, il faut pouvoir l'appliquer en pratique. En conséquence, l'accroissement de l'enveloppe financière et le

développement substantiel des moyens d'intervention juridiques et des ressources humaines du régulateur, en l'occurrence de l'ALIA, constituent une condition sine qua non pour tout progrès en matière de régulation des médias.



Laura Braam, Experte de l'Autorité des médias pour le Land NRW - **Paul H. Lorenz**, Directeur de l'ALIA - **Djuna Bernard**, Députée Déi Gréng

« Nous avons besoin de ressources, nous avons besoin de moyens financiers et nous avons besoin de ressources humaines pour pouvoir assumer notre mission et notre responsabilité. »

Paul H. Lorenz,
Directeur de l'ALIA



Annexes

Rappel historique

Un bref regard en arrière fait comprendre pourquoi la loi actuelle manque de structure, de clarté et d'exhaustivité.

Les 13 adaptations de la loi sur les médias électroniques

- Loi du 2.4.2001 (Mém A - 42 du 17.4.2001, p. 924 ; doc. parl. 4584 ; dir 89/552/CEE et 97/36/CE).
- Loi du 19.12.2003 (Mém A - 189 du 31.12.2003, p. 3990 ; doc. parl. 4861 ; dir 98/27/CE).
- Loi du 8.6.2004 (Mém A - 85 du 8.6.2004, p. 1202 ; doc. parl. 4910).
- Loi du 23.4.2008 (Mém A - 55 du 29.4.2008, p. 760 ; doc. parl. 5699).
- Loi du 17.12.2010 (Mém A - 241 du 24.12.2010, p. 4024 ; doc. parl. 6145 ; dir 2007/65/CE).
- Loi du 8.4.2011 (Mém A - 69 du 12.4.2011, p. 1120 ; doc. parl. 5881A ; dir 2008/48/CE et 2008/122/CE).
- Loi du 27.8.2013 (Mém A - 163 du 9.9.2013, p. 3114 ; doc. parl. 6487).
- Loi du 14.12.2015 (Mém A - 236 du 17.12.2015, p. 5186 ; doc. parl. 6407).
- Loi du 6.1.2018 (Mém A - 22 du 10.1.2018 ; doc. parl. 7133).
- Loi du 26.2.2021 (Mém A - 174 du 8.3.2021 ; doc. parl. 7651 ; dir (UE) 2018/1808).
- Loi du 19.11.2021 (Mém A - 833 du 2.12.2021 ; doc. parl. 7456).
- Loi du 22.7.2022 (Mém A - 394 du 25.7.2022 ; doc. parl. 7877).
- Loi du 12.8.2022 (Mém A - 460 du 17.8.2022 ; doc. parl. 7749).

Loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques

Au début des années 1990, le premier ministre de l'époque, Jacques Santer, a déposé un projet de loi pour donner un cadre législatif au secteur radiophonique et télévisuel luxembourgeois, en saisissant l'occasion pour le libéraliser et le diversifier. En même temps, il s'agissait de transposer la directive communautaire du 3 octobre 1989 dite « Télévision sans frontières », qui visait à coordonner les législations nationales et à garantir leur libre circulation.

Le législateur a mis en place un régime de concessions et de permissions pour la télévision et la radio, y compris par satellite et par câble, et a organisé la surveillance des programmes, pensant fournir ainsi une réponse durable aux défis qui se posaient. « *Le Gouvernement [...] s'est [...] efforcé de proposer un texte qui puisse rester approprié dans le moyen, voire dans le long terme*³ ». Avec la loi sur les médias électroniques de 1991, cet espoir ne s'est cependant pas réalisé, jusqu'à nos jours elle est restée à la traîne de la révolution technologique dans le monde des médias⁴.

Depuis 1991, la loi a été modifiée à 13 reprises, ce qui en soi est révélateur quant à sa fonctionnalité⁵. Les adaptations les plus importantes ont eu lieu en 2010, 2013, 2021 et 2022. Le plus souvent, il s'agissait de transposer une directive européenne, sans que l'ensemble ne soit soumis à une réflexion globale.

Loi du 17 décembre 2010, transposant la directive « Services de médias audiovisuels » (SMA) 2010/13/UE sur les services de médias audiovisuels

La loi de 2010 a transposé la directive de la même année dont l'objectif était de créer un marché européen unique des services de médias audiovisuels et d'assurer le bon fonctionnement de ce marché, tout en contribuant à la promotion de la diversité culturelle et en offrant un niveau adéquat de protection des consommateurs et des enfants.

La directive encourageait la coopération entre autorités nationales, notamment dans le cas de services de télévision de fournisseurs établis dans un État membre et ciblant principalement le public d'un autre État membre, en fournissant un cadre pour une telle coopération, afin que les fournisseurs des services en question tiennent éventuellement compte des règles du pays de réception qui sont plus strictes que celles de la directive.

L'extension du champ d'application de la directive sur les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande (Video on demand - VOD) a impliqué la prise en compte de ces derniers en matière des missions de surveillance de l'ALIA.

³ Doc. parl. 3396⁰ du 24.7.1990, p. 2.

⁴ Loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (Mémorial A - 47 du 30 juillet 1991, p. 972; doc. parl. 3396).

⁵ Voir encadré ci-contre.

Loi du 27 août 2013, portant création d'une autorité indépendante luxembourgeoise de l'audiovisuel

Par cette loi, les autorités de régulation existantes (« Conseil national des programmes » et « Commission indépendante de la radio-diffusion ») ont été remplacées par une seule autorité compétente. La loi décrit les organes internes de l'ALIA, fixe ses missions de régulation et de surveillance et présente les pouvoirs de sanction de l'ALIA. Toute personne physique ou morale peut depuis lors déposer une plainte auprès de l'ALIA et invoquer des manquements aux dispositions légales ou réglementaires et aux obligations découlant des licences des fournisseurs.

Loi du 26 février 2021, portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991

Cette loi a transposé fidèlement dans le droit national la directive 2018/1808 qui a modifié et actualisé la directive SMA de 2010.

Les mises à jour visaient principalement à :

- étendre le champ d'application de la directive « SMA » aux plateformes de partage de vidéos (VSP) et aux contenus audiovisuels partagés sur certains services de médias sociaux ;
- obliger les États membres de l'Union Européenne à tenir une liste régulièrement mise à jour des fournisseurs qui tombent sous leur domaine de compétence ;

- renforcer la promotion du contenu européen ;
- protéger plus intensément les enfants ;
- lutter plus efficacement contre les discours de haine ;
- renforcer l'indépendance des autorités nationales de régulation.

Afin de garantir le respect de la nouvelle législation nationale, ALIA s'est vue confier de nouvelles missions, notamment pour évaluer l'efficacité des mesures prises par les VSP et promouvoir le développement de l'éducation aux médias.

Loi du 22 juillet 2022, portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991

Elle élargit les missions de l'ALIA pour englober celle d'organiser la campagne électorale médiatique que les médias chargés d'une mission de service public sont tenus de diffuser et celle de l'organisation des programmes d'information politique en dehors des campagnes (« tribunes libres »).

Le cadre légal de l'ALIA aujourd'hui

Quelles missions la législation en vigueur confère-t-elle actuellement à l'ALIA ? Le tableau suivant en établit la liste :

Loi	Attributions	Champ d'action	Étendue de la mission de l'ALIA
Loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (dispositions éparpillées dans la loi)	Autorisations	Permissions	Octroi des permissions pour les services de radio locale et les services de radio régionale (radio à réseau d'émission)
		Concessions et permissions	<p>Avis au ministre dans le contexte de l'octroi d'une concession ou permission pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les services radiodiffusés luxembourgeois visant un public résidant ; • les services radiodiffusés luxembourgeois à rayonnement international ; • les services luxembourgeois par satellite ; • les services luxembourgeois par câble.
	Surveillance	Télévision classique, services à la demande (VOD) ainsi que radios nationales, régionales et locales	<p>L'Autorité veille notamment à ce que les programmes diffusés par les services de médias audiovisuels et les services de radio :</p> <ul style="list-style-type: none"> • respectent la dignité humaine ; • ne contiennent aucune incitation à la violence ou à la haine ; • ne contiennent aucune provocation publique à commettre une infraction terroriste ; • respectent les dispositions relatives à la protection des mineurs ; • se conforment à toutes les obligations en matière de communications commerciales.

Loi	Attributions	Champ d'action	Étendue de la mission de l'ALIA
		Communications commerciales	L'ALIA veille principalement au respect des dispositions légales et réglementaires quant au contenu, la présentation, la durée et l'insertion des communications commerciales par les fournisseurs de services, afin de préserver l'intégrité des programmes.
		Plateformes de partage de vidéos (VSP)	<p>Il incombe à l'Autorité d'assurer que les VSP disposent de systèmes et de mécanismes de sécurité qui offrent une protection efficace à leurs utilisateurs contre certains contenus bien définis.</p> <p>Les mesures à prendre par les fournisseurs de VSP incluent, entre autres, la mise à la disposition des utilisateurs sur leurs services :</p> <ul style="list-style-type: none"> • d'une fonctionnalité permettant aux créateurs de déclarer la présence de communications commerciales audiovisuelles dans leurs vidéos ; • des mécanismes de signalement ; • des systèmes informant les utilisateurs des suites données à leurs indications et signalements ; • des systèmes de vérification de l'âge ; • des systèmes de classification ; • des systèmes de contrôle parental.
Loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, article 35sexies	Sanctions	Services de médias audiovisuels, radios et VSP	<p>L'ALIA prononce une des sanctions prévues à l'article 35sexies de la loi modifiée de 1991 lorsqu'elle constate qu'un service a enfreint de manière manifeste, sérieuse et grave une des dispositions visées au même article, notamment en ce qui concerne :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'interdiction de toute incitation à la haine fondée sur la race, le sexe, l'opinion, la religion ou la nationalité ; • le respect de la dignité humaine ; • la protection des mineurs ; • le contenu (interdiction des communications commerciales clandestines, des techniques subliminales et de toute discrimination, protection de la dignité humaine, de la santé, de la sécurité et de l'environnement), la forme (publicité, parrainage, placement de produits, téléachat) et la durée cumulée des communications commerciales.

Loi	Attributions	Champ d'action	Étendue de la mission de l'ALIA
Loi modifiée du 20 avril 2009 relative à l'accès aux représentations cinématographiques publiques	Autres missions	Représentations cinématographiques publiques	<p>L'ALIA a les missions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • contrôler le classement des films et, le cas échéant, reclasser les films par une décision motivée. Le classement alors opéré se substitue à tout classement antérieur et vaut à l'égard des organisateurs et du public ; • veiller au respect et à la publication obligatoire du classement ; • trancher le différend lorsqu'il y a une divergence de classification par les différents organisateurs.
Loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (Article 35, paragraphe 2, lettre m ; article 35bis, paragraphe 3)		Organisation et surveillance des campagnes médiatiques électorales diffusées par les médias ayant mission de service public	<p>L'ALIA élabore :</p> <ul style="list-style-type: none"> • en concertation avec les partis politiques et les MSP, des principes directeurs concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des messages électoraux des partis politiques et des groupements de candidats ainsi que des programmes relatifs à la campagne électorale médiatique que les fournisseurs de services de médias audiovisuels ou sonores chargés d'une mission de service public sont tenus de diffuser ; • un rapport sur le déroulement de chaque campagne électorale médiatique.
Loi du 14 décembre 2015 relative aux sondages d'opinion politique		Surveillance des sondages d'opinion politique	L'ALIA assure que les indications essentielles qui ont servi de base à l'exécution des sondages soient conservées et mises à disposition du public.
Loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (Article 5, paragraphe 2, lettres c, d, e et j)	Sensibilisation		<p>L'ALIA encourage les fournisseurs de services de médias audiovisuels en ce qui concerne, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'accessibilité aux médias audiovisuels pour les personnes en situation de handicap ; • l'élaboration de codes déontologiques pour la promotion d'aliments sains dans les programmes pour enfants ; • la promotion d'œuvres européennes par les fournisseurs de services de médias audiovisuels à la demande ; • le développement de l'éducation aux médias.

Législation européenne à transposer

Récemment, plusieurs réglementations européennes sont entrées en vigueur et sont à transposer ou bien s'appliqueront bientôt d'office. Elles concernent donc également la législation luxembourgeoise.

Le Digital Services Act (DSA) vise à limiter la diffusion de contenus illicites et de produits illicites en ligne

Ce règlement européen se focalise sur les contenus ou produits illicites proposés en ligne, notamment par les services intermédiaires en ligne (fournisseurs de plateformes et de moteurs de recherche) et vise à faire droit au principe de « ce qui est illégal dans la réalité, l'est également en ligne ».

Les nouvelles règles prévoient de nouvelles responsabilités des services intermédiaires en ligne en visant à limiter la diffusion de contenus illicites et de produits illicites en ligne, à renforcer la protection des mineurs, à offrir aux utilisateurs un plus grand choix et à améliorer l'information. Les fournisseurs de plateformes en ligne et de moteurs de recherche d'une certaine taille ont dû publier le nombre d'utilisateurs sur leur interface en ligne, et ce jusqu'au 17 février 2023.

Dans la suite, la Commission européenne a désigné 17 très grandes plateformes en ligne et 2 très grands moteurs de recherche en ligne qui touchent au moins 45 millions d'utilisateurs actifs par mois. Les autres obligations découlant du Digital Services Act seront applicables à partir du 17 février 2024.

Au Luxembourg, la plupart des nouvelles missions de surveillance décrites dans le DSA seront attribuées à l'Autorité de la concurrence. L'ALIA compte jouer un rôle consultatif sur toute disposition du règlement ayant trait à son domaine d'expertise. Lorsque les questions examinées par le Comité européen des services numériques, qui est prévu dans le règlement, relèvent de la compétence de l'ALIA, elle devrait pouvoir participer au comité aux côtés de l'autorité nationale de la concurrence.

Le European Media Freedom Act (EMFA) crée un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur

La proposition d'une législation européenne sur la liberté des médias a été adoptée par la Commission européenne le 16 septembre 2022. Après que le Parlement européen et les États membres auront fini d'examiner la proposition de la Commission, un règlement sera adopté et sera directement applicable dans toute l'Union européenne.

Le règlement proposé prévoit, entre autres, des garde-fous contre les ingérences politiques dans les décisions éditoriales et contre les pratiques de surveillance. Il met l'accent sur l'indépendance et le finance-

ment stable des médias de service public ainsi que sur la transparence de la propriété des médias et de l'attribution de la publicité d'État. Il met également en place des mesures pour protéger l'indépendance des rédacteurs et pour divulguer les conflits d'intérêts. Enfin, la législation proposée aborde la question des concentrations dans le secteur des médias et instaure un nouveau comité européen pour les services de médias, instance indépendante composée d'autorités nationales chargées des médias.

Bibliographie succincte

Projets de loi

- Projet de loi sur les médias électroniques, in : Chambre des Députés, Documents parlementaires, session ordinaire 1990-1991, n° 3396.
- Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, in : Chambre des Députés, Documents parlementaires, session ordinaire 2010-2011, n° 6145.
- Projet de loi 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, in : Chambre des Députés, Documents parlementaires, session ordinaire 2012-2013, n° 6487.
- Projet de loi portant modification : 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2° de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, in : Chambre des Députés, Documents parlementaires, session ordinaire 2021-2022, n° 7877.

Avis de l'ALIA

- Avis n° 81/2020 du 7 décembre 2020 du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel relatif au projet de loi numéro 7651 portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques, in : Chambre des Députés, Document parlementaire, session ordinaire 2020-2021, n° 7651³.
- Avis n° 02/2023 du 26 juin 2023 du Conseil d'administration de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias, in : Chambre des Députés, Document parlementaire, session ordinaire 2022-2023, n° 8128⁵.

Lois

- Loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (Mémorial A - 47 du 30 juillet 1991, p. 972.
- Texte coordonné de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (Mémorial A - 88 du 1^{er} août 2001), p. 1788-1806.

Autres documents et articles

- ALIA : Rapport annuel 2022.
- Lucie de Laget : Le projet de règlement européen relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, in : La Revue européenne des médias et du numérique, n° 64 (2022-2023), <https://la-rem.eu/2023/04/le-projet-de-reglement-europeen-relatif-a-la-transparence-et-au-ciblage-de-la-publicite-a-caractere-politique/>
- Raphael Kies / Stephanie Lukasik : Le pluralisme des médias à l'ère numérique. Application du Media Pluralism Monitor à l'Union Européenne, à l'Albanie, au Monténégro, à la République de Macédoine du Nord, à la Serbie et à la Turquie en 2022. Rapport pays : Luxembourg. Rapport du projet de recherche, juin 2023, <https://www.uni.lu/fr/news/un-pluralisme-mediatique-globalement-stable-au-luxembourg/>

Pour plus d'informations :

Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel

18, rue Erasme
L-1468 Luxembourg

www.alia.lu

T +352 247 – 70 105

M info@alia.etat.lu



Design : **101**



Autorité
luxembourgeoise
indépendante de
l'audiovisuel